

148256

**1980'DEN SONRA KAMU YÖNETİMİNDE
YENİDEN YAPILANMA**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hasan ULUSOY

Enstitü Ana Bilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Bilâl ERYILMAZ

TEMMUZ-2004

1980'DEN SONRA KAMU YÖNETİMİNDE
YENİDEN YAPILANMA

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hasan ULUSOY

Enstitü Ana Bilim Dalı: KAMU YÖNETİMİ

Bu tez .../.../2004 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği / Oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

Prof. Dr.
Silal ERYILMAZ

Jüri Başkanı
Silal Eryılmaz

Doç. Dr.
Musa EKEL

Jüri Üyesi
Musa Ekel

Doç. Dr.
Serkan BATIRAKTAROĞLU

Jüri Üyesi
Serkan Batıraktaroğlu

ÖNSÖZ

Yönetimde yeniden yapılanma, sürekliliği olan ve çok boyutlu bir kapsama sahip bulunan kavramlar arasında yer alır. Bu özelliği dolayısıyla sürekli olarak gündemde tutulan konuların başında gelir. Ülkemizin ekonomi ve siyasal hayatında istikrarsızlığın hakim olduğu, yönetsel sorunların herkesçe çok konuşulduğu dönemlerde yönetimin yeniden yapılanmasına ilişkin sayısız çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalara göz attığımızda tarihsel açıdan çok gerilere kadar uzandığını görmekteyiz. Ancak 1980'li yıllardan sonra yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarının dünyada ulaştığı boyut daha çok devletin rolü tartışmaları temelinde bu yapının sınırlandırılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Bu nedenle çalışma, dünyadaki bu gelişmelerin ülkemize yansımalarını içeren düzenlemeleri kapsamaktadır.

Bu çalışmanın hazırlanmasında yönlendirmeleri ile büyük desteğini gördüğüm Danışman Hocam Prof.Dr. Bilal Eryılmaz'a teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca tezin hazırlanması sırasında gösterdiği büyük fedakarlık ve sabrından ötürü eşim Emel'e teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

| | |
|--|------------|
| KISALTMALAR | v |
| ÖZET | vi |
| SUMMARY | vii |
| GİRİŞ | 1 |
| 1. YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMANIN NİTELİĞİ | 4 |
| 1.1. YENİDEN YAPILANMA KAVRAMI..... | 4 |
| 1.2. YENİDEN YAPILANMAYI GEREKTİREN FAKTÖRLER..... | 14 |
| 1.2.1. DIŞ FAKTÖRLER..... | 17 |
| 1.2.1.1. KURUMSAL VE AKADEMİK ALANDA YAŞANAN GELİŞMELER..... | 17 |
| 1.2.1.2. BİREYLERİN VE SİVİL TOPLUMUN ARTAN ÖNEMİ..... | 24 |
| 1.2.1.3. ULUSLARARASI GELİŞMELER..... | 24 |
| 1.2.2. İÇ FAKTÖRLER..... | 28 |
| 1.2.2.1. YÖNETİMİN TEMEL AÇIKLARI..... | 29 |
| 1.2.2.2. TOPLUMSAL ALANDAKİ GELİŞMELER..... | 33 |
| 1.2.2.3. ÖZEL SEKTÖRDEKİ GELİŞMELER..... | 35 |
| 1.2.2.4. DIŞA AÇILMA VE AVRUPA BİRLİĞİNE UYUM SÜRECİ..... | 35 |
| 1.2.2.5. DEMOKRATİKLEŞME..... | 37 |
| 2. TÜRKİYE'DE YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANMASI ÇALIŞMALARI (1923-2002) | 38 |
| 2.1. 1960 YILINA KADAR OLAN DÖNEMDEKİ GELİŞMELER..... | 38 |
| 2.1.1. OSMANLI DÖNEMİ..... | 38 |
| 2.1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ..... | 41 |
| 2.1.2.1. 1923-1945 DÖNEMİ..... | 41 |
| 2.1.2.2. 1945-1960 DÖNEMİ..... | 42 |
| 2.2. 1960 - 1980 ARASI DÖNEMDEKİ GELİŞMELER..... | 45 |
| 2.2.1. DEVLET PERSONEL REJİMİ HAKKINDA ÖN RAPOR..... | 46 |
| 2.2.2. İDARİ REFORM VE REORGANİZASYON HAKKINDA ÖN RAPOR..... | 46 |
| 2.2.3. MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ..... | 48 |

| | |
|---|----|
| 2.2.4. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATI ARAŞTIRMASI..... | 51 |
| 2.2.5. MAHALLİ İDARELERİN YENİDEN DÜZENLENMESİ ARAŞTIRMASI..... | 53 |
| 2.2.6. İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ YENİDEN DÜZENLEME KOMİSYONU HAKKINDA RAPOR..... | 53 |
| 2.2.7. KIRTASIYECİLİKLE SAVAŞ RAPORU..... | 54 |
| 2.2.8. İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU..... | 54 |
| 2.3. 1980 - 2002 ARASI DÖNEMDEKİ GELİŞMELER... .. | 56 |
| 2.3.1. 24 OCAK 1980 KARARLARI..... | 56 |
| 2.3.2. KOMİSYON ÇALIŞMALARI..... | 57 |
| 2.3.3. MERKEZİ YÖNETİM ÖRGÜTLENMESİ İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER..... | 60 |
| 2.3.4. 1984-1988 ARASI DÖNEMDEKİ ÇALIŞMALAR..... | 64 |
| 2.3.5. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI..... | 65 |
| 2.3.6. DÜZENLEYİCİ KURUMLAR..... | 72 |
| 2.3.6.1. SERMAYE PİYASASI KURULU..... | 74 |
| 2.3.6.2. RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU..... | 75 |
| 2.3.6.3. REKABET KURUMU..... | 75 |
| 2.3.6.4. BANKACILIK DÜZENLEME VE DENETLEME KURUMU..... | 76 |
| 2.3.6.5. TELEKOMÜNİKASYON KURUMU..... | 77 |
| 2.3.6.6. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU..... | 77 |
| 2.3.6.7. ŞEKER KURUMU..... | 78 |
| 2.3.6.8. TÛTÛN KURUMU..... | 79 |
| 2.3.6.9. KAMU İHALE KURUMU..... | 79 |
| 2.3.7. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI PROJESİ (KAYA)..... | 80 |
| 2.3.7.1. KAYA'NIN AMACI VE KAPSAMI..... | 81 |
| 2.3.7.2. PROJENİN ÖRGÜTLENMESİ..... | 81 |
| 2.3.7.3. PROJENİN YÖNTEMİ VE EVRELERİ..... | 82 |
| 2.3.7.4. VARILAN SONUÇLAR..... | 84 |
| 2.4. KALKINMA PLANLARINDA YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANMASINA İLŞKİN İLKE VE ÖNERİLER..... | 92 |
| 2.4.1. BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1963-1967)..... | 93 |

| | |
|---|-----|
| 2.4.2. İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1968-1972)..... | 94 |
| 2.4.3. ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1973-1977)..... | 96 |
| 2.4.4. DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1979-1983)..... | 98 |
| 2.4.5. BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1985-1989)..... | 99 |
| 2.4.6. ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1990-1994)..... | 101 |
| 2.4.7. YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1996-2000)..... | 104 |
| 2.4.8. SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (2000-2004)..... | 105 |

3. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI.....107

3.1. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISININ DAYANDIĞI

İLKELER.....108

3.1.1. BÜTÜNCÜL BİR YAKLAŞIM.....109

3.1.2. YENİ KAVRAMLAR VE İLKELER.....109

3.1.2.1. KATILIMCILIK.....109

3.1.2.2. SAYDAMLIK, HESAP VEREBİLİRLİK, ÖNGÖRÜLEBİLİRLİK VE BİLGİ EDİNME HAKKI.....110

3.1.2.3. İNSAN HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİNİ ESAS ALAN BİR YÖNETİM OLUŞTURULMASI.....112

3.1.2.4. HİZMETLERİN YÜRÜTÜLMESİNDE ESAS ALINACAK İLKELER.....113

3.1.3. GÖREV VE YETKİLERİN YENİDEN TANIMLANMASI (STRATEJİK YÖNETİME GEÇİŞ).....117

3.1.4. KAMU MALİ YÖNETİMİ.....118

3.1.5. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ.....119

3.1.6. DENETİM.....119

3.2. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUN TASARISININ KAPSAMI VE

AMAÇLADIĞI DEĞİŞİKLİKLER.....120

3.2.1. KAPSAMI.....120

3.2.2. AMAÇLADIĞI DEĞİŞİKLİKLER.....122

3.2.2.1. MERKEZİ YÖNETİM.....123

3.2.2.2. YEREL YÖNETİMLER.....133

3.2.2.3. DENETİM.....137

| | |
|--|------------|
| 3.2.2.4. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ..... | 141 |
| 3.3. KALDIRILACAK HÜKÜM VE KURULUŞLAR..... | 143 |
| SONUÇ..... | 144 |
| KAYNAKÇA..... | 151 |
| ÖZGEÇMİŞ..... | 158 |



KISALTMALAR

| | |
|---------------|--|
| a.g.e. | : adı geçen eser |
| a.g.r. | : adı geçen rapor |
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| BDDK | : Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu |
| BKKG M | : Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü |
| BKK | : Bakanlar Kurulu Kararı |
| BYKP | : Beş Yıllık Kalkınma Planı |
| bkz. | : bakınız |
| BM | : Birleşmiş Milletler |
| C. | : Cilt |
| DPT | : Devlet Planlama Teşkilatı |
| DPD | : Devlet Personel Dairesi |
| İDT | : İktisadi Devlet Teşekkülleri |
| KAYA | : Kamu Yönetimi Araştırma Projesi |
| KHK | : Kanun Hükmünde Kararname |
| KİK | : Kamu İktisadi Kuruluşları |
| KİT | : Kamu İktisadi Teşebbüsleri |
| md. | : madde |
| MEHTAP | : Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi |
| OECD | : Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü |
| R.G. | : Resmi Gazete |
| s. | : sayfa |
| S. | : Sayı |
| S.B.E. | : Sosyal Bilimler Enstitüsü |
| TBMM | : Türkiye Büyük Millet Meclisi |
| TKKOİ | : Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi |
| TODAİE | : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü |
| TÜSİAD | : Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği |
| UNDP | : Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı |

ÖZET

Anahtar Kelimeler : Yönetim, yeniden yapılanma, örgüt

Yeni bir döneme girerken yönetim yapısı öngörülenin çok ötesinde gelişmiş ve karmaşık bir nitelik kazanmıştır. Özellikle toplumsal, siyasal, ekonomik ve teknolojik alanda yaşanan gelişmeler mevcut yönetim yapısının yetersizliğini ortaya koymaktadır. Dünyada yaşanan bu gelişmeler mevcut anlayışın örgütsel yapının ve işleyişinin değişen toplumsal taleplere cevap verebilmekten uzak kalmasına neden olmaktadır.

Yaşanan bu gelişmeler yönetimi değişime ve düzenlemeye zorlamaktadır. Bunun sonucunda ortaya çıkan yeniden yapılanma konusunda bir görüş birliği olsa da bunun nasıl olması gerektiği hususunda farklı çözüm yolları bulunmaktadır.

Zaman içerisinde yönetim yapısının oluşum süreci ve bu süreç içerisinde yönetimin yeniden yapılanması çalışmaları devam etmektedir. Yönetimin yeniden yapılanması çalışmaları daha çok kamu hizmetlerinde bürokrasiyi azaltarak daha kaliteli etkili ve verimli bir kamu hizmeti sunma, yerinden yönetim alanlarında yoğunlaşmaktadır. Bu yeniden yapılanma çalışmalarında yönetim alanında ortaya çıkan yeni çalışmaların etkisi büyüktür.

Ülkemizde yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları konusunda kapsamlı ve sistemli bir uygulama gerçekleştirilememiş, yapılan çalışmalar uygulamaya aktarılamamıştır. Ancak yapılması gereken yapılanma konularına özellikle kalkınma planlarında yer verilmiştir.

Özellikle son dönemde yönetimde yeniden yapılanma konusunda köklü bir girişim gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” adı altında yasalaşmayı bekleyen tasarı ülkemizin yönetim sisteminde önemli düzenlemeler getirmeyi amaçlamaktadır.

SUMMARY

RESTRUCTURING IN PUBLIC ADMINISTRATION SINCE 1980

Keywords : Administration, organisation, restructuring

While entering a new period, the structure of government has improved and become complicated than expected. Especially the developments experienced in social, political, economical and technological areas have shown that the structure of government is insufficient. The developments experienced in the world have brought about the fact that the organizational structure of present is unable to meet the needs of society.

The developments experienced have been forcing the government to accept the reality of change and to prepare regulations. Although there is a consensus as to the need of restructuring, the ways as to how restructuring could be realized differ greatly.

In time the process of establishment of the structure of government and restructuring of the government in this process has been going on. The work concerning restructuring conducted by government concentrates mainly on the cutting down of bureaucracy in public service and as a result we can provide more quality and effective service and in the area of decentralization. New studies in the area of government have a great influence on the attempts of restructuring.

In Turkey, enough and systematic work has not been done in the area of restructuring the government. Some works have not been put into practice. However, the good win as to the restructuring has always taken its place in development plans.

In the last year a serious attempt has been made regarding restructuring the government. The bill under the name of "Basic Public Administration Law" is waiting to be promulgated. And this law is expected to bring about important changes in Turkey's Public Administration system.

GİRİŞ

Yönetimde yeniden yapılanma günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için sürekli gündemde olan bir konu niteliğindedir. Yönetim biliminde ortaya çıkan yeni teknikler, demokratik düşünce yapısının gelişimi insan hakları alanında kaydedilen ilerlemeler, hizmetten yararlananların bilgi seviyelerinin artması ile yönetim sistemimin içinde bulunduğu alanda yaşanan ekonomik teknolojik sosyal ve kültürel çevre öğelerinin değişmesi yönetimin yapısını değişime zorlamaktadır.

Yönetimin yeniden yapılanması düşüncesi yönetimin içinde bulunduğu durum ile kendinden beklenen durum arasındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır. Bireylerle yönetim birimleri arasında yaşanan bürokrasisinin olumsuzlukları diye genel olarak ifade edebileceğimiz sorunlar bu gereksinmeyi hep gündemde tutmaya devam edecektir. Her ne kadar yönetimde yeniden yapılanma konusunda bir görüş birliği hasıl olsa da bunun nasıl olması gerektiği hususunda farklı çözümler ortaya çıkmaktadır.

Yönetimin yapısında meydana gelen bu değişim süreci, değişime ayak uydurmak için yapılan yeniden yapılanma çalışmalarında da kendini göstermektedir. II.Dünya Savaşından sonra yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yönetimin kendi içine dönük (görev alanı genişleyen yönetimin daha iyi çalışma ve örgütsel verimliliğini artırma) biçiminde iken, 1990'lı yıllarda kendi içine bakış açısından kendi dışını da devreye alan bütün öğeleriyle toplumun ayrılmaz bir parçası olarak gören devletin rolü tartışmalarını da içeren bir bakış açısına kaymıştır.

ÇALIŞMANIN AMACI

Ülkemizin yönetim yapısı kendi içinde birbirinden kopuk uyumsuz hizmetlerin sunumunda ihtiyaçları karşılamaktan uzak ve hantal bir niteliğe haizdir. Bu nedenle yönetim yapısının verimli, etkili, hızlı ve ekonomik bir düzene kavuşturulması gerekmektedir. Yapılacak olan reform çabası da bir iki düzenlemeyle geçiştirilecek bir konu da değildir. Sistemin bütününe kapsayan köklü yeniden yapılanmaya ihtiyacı vardır.

Ülkemizde uzun yıllar yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları sürekli gündemde olmuş, ancak yapılan çalışmalar daha çok teorik düzeyde gerçekleşmiş, hazırlanan

raporların uygulamaya aktarılması genelde mümkün olamamıştır. Bugüne kadar yapılan siyasal, yasal ve yönetsel yapılanmaların sorunları çözmediği gözlenmiştir. Bunlar birbirinden kopuk, etkisiz ve sorunları köklü bir biçimde kavramaktan uzak çalışmalar olmuş; politik istikrarsızlıklar ve kararsızlıklar, yapısal engeller, yeterince benimsenememe, duyarsız kalma... gibi faktörlerin etkisi altında uygulamaya konamamıştır.

Gelen hükümetlerin ve mevcut siyasal partilerin programlarına baktığımızda konunun önemli bir yer tuttuğunu görmekteyiz. Ancak belirtilen ifadeleri gerçekleştirme girişimlerine gereken önem verilmemiştir.

Son dönemde kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunda bazı köklü girişimlerin olduğu görülmektedir. Ancak bunların nasıl uygulamaya aktarılacağı henüz netlik kazanmamıştır. İşte bu çalışma, ülkemizde 1980'li yılları müteakip bugüne kadar süregelen dönemde yönetimin yeniden yapılanması konusunda yaşanan gelişmeleri özellikle de son günlerde en sıkça tartışılan ve kamuoyunun ilgisini çeken konuların başında gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında ileri sürülen değişiklikleri irdelemeyi amaçlamaktadır.

ÇALIŞMANIN ÖNEMİ

Ülkemizde yönetimin yeniden yapılanması çalışmaları tarihsel açıdan çok gerilere gitmektedir. Özellikle 1980'den sonra dünyada yönetimin yeniden yapılanması çabalarının kapsamı ve ulaştığı boyut farklı özellikler göstermektedir. Bu nedenle çalışma, 1980'den sonra dünyadaki bu gelişmelerin Ülkemizde ortaya koyduğu gelişmeler ve örgütlenme düzeyinde yansımaları ele alınacaktır.

ÇALIŞMANIN METODOLOJİSİ

Yeniden yapılanma çalışmalarının son dönemlerdeki konumuna ışık tutabilmek için öncelikle Osmanlı Dönemi'nden başlayarak ele alınmak suretiyle bugüne kadar gelinen nokta, çalışma raporları, yönetimin geleceği ile ilgili plan belgeleri olan kalkınma planları doğrultusunda yönetim yazınında konuyla ilgili yazılı kaynaklara dayalı olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın birinci bölümünde, yönetimin yeniden yapılanması kavramı çeşitli görüşler ışığında incelenerek ortak fikir oluşturulup, yeniden yapılanmayı ortaya çıkaran faktörler ele alınacaktır.

İkinci bölümde, 1980'den sonra yapılan yeniden yapılanma çalışmaları tarihsel süreç bağlamında ele alınacak bunun için, Osmanlı'dan başlayarak geçmiş uygulamalar hakkında kısa bilgiler sunulduktan sonra yakın tarihe doğru bilgiler ayrıntılı bir şekilde sunulacaktır.

Üçüncü bölümde ise son dönemde ülkemiz gündeminde düşmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının, taşıdığı ilkelere amaçladığı değişikliklere kadar kapsamlı bir incelemeye yer verilecektir.



1. YÖNETİMDE YENİDEN YAPILANMANIN NİTELİĞİ

1.1. YENİDEN YAPILANMA KAVRAMI

Yapılanmanın konusu “yönetim” olunca yönetimden neyin kastedildiğinin ortaya konulması öncelik taşır. Yönetim kavramı “siyaset” terimi gibi literatürde ve halkın dilinde çeşitli şekillerde anlatılmaktadır. Yönetimle ilgili bu tanımları ve kullanışları *sevk ve idare, idari sistem ve örgüt* olmak üzere üç kavram içinde ele alabiliriz [Eryılmaz,1997:3].

Yönetim geniş anlamda, devletin tüm etkinliklerini içerir. Dar anlamda yönetim ise, güçler ayrılığı ilkesinde sözü edilen üç güçten (yasama-yürütme-yargı) biri olan yürütme alanı ile ilgilidir. Bununla birlikte yönetimin yeniden yapılanmasından söz edilirken özellikle ülkemizde yürütme alanının silahlı kuvvetleri ve yargıyı dışarıda bırakan kesimi kastedilmektedir [Tutum,1994:5].

Yönetim Türk Dil Kurumunca, “ülke işlerinin yürütülmesi, konuya ilişkin hizmetlerin tümü” şeklinde tanımlanmıştır [TDK,1983:560].

Yönetim genel anlamda, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için bireylerin işbirliği yapmalarınıdır. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, başka bir deyişle kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alır. Yönetim bu anlamda evrenseldir; hem kamu kesimi, hem özel kesim için geçerlidir. Kamu kesimindeki yönetimi, özel kesimdeki yönetimden ayırmak için “kamu yönetimi” deyimini kullanılır. Ülkemizde, Kara Avrupa’ında olduğu gibi kamu yönetimine kısaca “yönetim” ya da “idare” denilmektedir. Buna karşın, Anglo-Amerikan ülkelerinde kamu kesimindeki yönetim için “kamu yönetimi” deyimini kullanılmaktadır [Gözübüyük,1999:1]. Biz burada *yönetim* kavramını “kamu yönetimi” ve “idare” bağlamında ele alacağız.

Yönetimin yeniden yapılanması, yönetim alanı ile ilgilidir. Yönetim, devlet mekanizmasının yürütmeye bağlı olarak faaliyet gösteren sivil bürokratik aygıttır. Bu tanımlamanın içinde merkezi yönetim ve taşra örgütlenmesi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) ile bunların ortaklıkları ve yerel yönetim örgütlenmesi vardır.

Yönetim alanı ile ilgili olarak, amaçlarından görevlerine, fonksiyonlarına, örgüt yapısına, personel sistemine, mevzuatına, haberleşme sistemine, halkla ilişkiler sistemine kadar bir alanı kapsamaktadır [Kılavuz,1998:164-165].

Yönetim gibi yeniden yapılanma kavramı da birden fazla anlamı içermektedir. Bu anlamda yeniden yapılanma kavramına, mevcut hizmetin geliştirilmesi amacıyla ele alınıp düzenlenmesi, aksayan hizmetin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması veya belirli bir hizmetin başka bir kuruma devredilip o kurum tarafından yürütülmesi gibi anlamlar verildiğini görmekteyiz [Demirkol,1997:4].

Ülkelerin yönetim yazınına baktığımızda oldukça değişik terimlerin kullanıldığını görmekteyiz: *Kamu yönetiminin iyileştirilmesi* (İngiltere), *kamu yönetimi reformu* (Avustralya), *yeni kamu yönetimi* (Y. Zelanda), *kamu yönetiminin modernleştirilmesi* (İsk. ülkeleri), *ademi merkezileştirme reformu* (Fransa), *devletin yeniden yapılanması* (ABD), *yeni yöneticilik* (OECD) [Tutum,1994:3] gibi terimler birbirinin yerine kullanılmıştır.

Ülkemize baktığımızda ise başta hükümet programları olmak üzere çeşitli siyasal belgelerde ve bilimsel araştırma raporlarında *rasyonalizasyon*, *reorganizasyon*,* *reform*, *idari reform*, *idareyi geliştirme*,** *yeniden düzenleme* ve *yeniden yapılanma* gibi yabancı kökenli terimler kullanıldığını görmekteyiz [Tutum,1994:3]. Bu kavramların yanı sıra 1980'li yıllarla birlikte *yeniden yapılanma* kavramı bu olguyu anlatmak için daha sık kullanılır hale gelmiştir [Karakuş,2002:7].

İdari reform ile yönetimin yeniden yapılanması aslında farklı kavramlar olmaları ile birlikte, günümüzde çoğu kez bu iki kavram yukarıda da değindiğimiz gibi aynı anlamlar verilerek birbirilerinin yerine kullanılmaktadır [Ar,1983:7]. Bu terimler arasında anlam yakınlığı bulunmakla birlikte her birinin kullanıldığı döneme göre değişen bir kapsam ve anlam vurgulanmasını temsil ettiğini ileri sürmek mümkündür

*DPT'ce yayınlanan yeniden düzenleme ile ilgili el kitabında reorganizasyon, "kuruluşlardaki düzensizlik ve yetersizlik nedenlerinin araştırılarak optimum çözüm yollarının bulunmasıdır" biçiminde tanımlanmaktadır [DPT, 1970:1].

**Örgüt, değişen çevresine ve iç yapısındaki değişikliklere uymak için sürekli olarak çaba harcayan bir birim niteliğindedir. Oldukça statik bir çevrede faaliyette bulunan ve politik çıkarılara ya da çeşitli akımlara açık olmayan örgütler daha yavaş değişir ve gelişir; buna karşılık daha dinamik bir çevrede bulunanlar daha hızla değişirler. Giderek gerçekleştirilen ve sürekli nitelikte olan bu tür çabalara, "idareyi geliştirme" adı verilir [Sürgit,1972:11].

[Tutum,1994:4]. Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde, *idari ıslahat, yönetim reformu, idarenin yeniden yapılanması* sözcüklerinin idari reform ile eş anlamlı olduğu ifade edilmektedir [TODAİE,1991:104].

İdari reform kavramı, tanımlanması güç bir kavramdır. Latince, forma şekillendirmek kökünden gelen reform kavramı, “re-form” biçiminde düşünüldüğünde, önüne gelen ekle *yeniden şekillendirmek* halinde dilimize çevrilmektedir. Bu durumda idari reform aksaklık ve hataları giderme, düzeltme, iyileştirme, yönetime yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır [Güler,1996:27]. Bazen reforma, mevcudu bir kenara bırakarak tümüyle yeni biçimlere yönelme gibi anlamlar verildiği de görülmektedir [Kuyaksil,1992:48].

Bununla birlikte kendi dil ailesi içinde reform yalnızca bir yeniden yapılanma değildir. Yeniden yapılanma şeklindeki çeviri reform kavramını değil, re-form sözcüğünü temel almıştır. Reform gerçekleştirildiği alanda sistemin temel kurallarında ve yapıların işlevlerinde kapsamlı değişimler yaratmayı anlatır. Kavram, değiştirerek geliştirmek anlamı ile yüklü, çağrışımlı bir kavramdır [Güler,1996:27]. Dilimizde bu kavram ıslahat kelimesiyle ifade edile gelmiştir [Kuyaksil,1992:48].

İnsanın reformcu doğduğunun keşfedilmesine karşın idari reform olgusu özünde 20. yüzyılda keşfedilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında idari reform çalışmaları, özellikle kalkınmak isteyen ülkeler açısından iyi çalışan ve kalkınmaya öncülük eden bir yönetim oluşturma gayretlerinin uzantısı niteliğindedir. O dönemde reform çalışmalarında gelişmiş ülkeler ve BM gibi organizasyonlar yönlendirici konumda olmuştur [Coşkun,2003:21]. İdari reforma ilişkin tartışmalar 1940'lara kadar gerilere giderse de 1960'lı yıllara kadar kararlı, tutarlı çalışmalara konu olmadığı ayrıca, uzun süre yalnızca teknik açıdan ele alındığı görülmektedir. Gelişmekte olan ülkeler deneyimi sürekli değişim süreci içinde idari reformun önemini artırmış, zamanla idari reform teknik, sosyo-kültürel, psikolojik ve siyasal boyutlarıyla tartışılır olmuştur [Karaer,1991:44].

Gelişmiş ülkeler açısından, 1970'lerde dünya çapında yaşanan ekonomik kriz ve bu krizin sonuçları onları yeni arayışlara itmştir. Bu krizin etkisiyle hem refah devleti kavramı, hem de örgütsel olarak oldukça büyümüş olan devletin rolü sorgulanmaya

başlanmıştır. Böylece devleti küçültme ve iktisadi alandan kamuyu çıkarma gibi bir anlayış idari reform çalışmalarında etkin hale gelmiştir [Coşkun,2003:21].

1980'lere kadar idari reform kavramı daha çok örgütlenmeyi, çalışma yöntemlerinin ve kurallarının gözden geçirilmesini ve bazı iyileştirmeleri sağlayacak yasa taslaklarının hazırlamasını kapsayan çalışmalar biçiminde algılanmıştır. 1980'li yıllarda ise yönetim kültürüne dayalı bir yaklaşım belirlemeye başlamıştır. Yani yönetimi yalnızca hiyerarşik bağlantılar, yöntemler, kurallar, yasalar ve yönetmelikler olarak değil, bunların da ötesinde (ama onları da içerecek biçimde) kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak isteyen, devlet yönetiminde özel kesimde görülen bazı ilkelere ve yöntemlerden yararlanan bir anlayış gelişmiştir [a.g.e.,s.21].

1990'larla birlikte yönetim kendi içine yönelik bir bakış açısından kendi dışını da devreye alan, bütün öğeleriyle toplumu yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak görmeye başlayan, Weber'in hiyerarşik bürokrasi* modelinden uzaklaşan bir bakış açısına kaymıştır. Bu anlayışın etkisiyle *yönetişim* gibi kavramlar ön plana çıkmış, böylece toplumla birlikte kamu örgütlerinin algılanması düşüncesi daha da belirginlik kazanmıştır [a.g.e.,s.22].

İdare yerine yönetim teriminin kullanılması ilk defa 1966 yılına denk düşerken reform yerine yeniden yapılanma teriminin kullanılması ise çok daha yenidir. Yeniden yapılanma çalışmalarında ancak, 1972 yılından sonra reform yerine yeniden yapılanma teriminin kullanıldığını görmekteyiz. Kavram olarak aynı anlamı veren bu iki terimden reform, literatürde daha çok kullanılmış olması ve daha fazla bir geçmişi bulunmasından ötürü yeniden yapılanma terimine oranla yaygın olarak kullanımı halen daha da sürmektedir [Demirkol,1987:5].

İdari reform kavramının Türk yönetim bilimcilerince ele alınması asıl olarak 12 Mart 1971'i izleyen dönemde başlamış, Muhtıra'yı veren askerlerin kurduğu hükümlerin yönetim için reform öngörmesi üzerine bilim adamları reformun ne olduğu, gerekliliği, yönü, yaklaşımı, araçları, sınırlılıkları, başarı koşulları gibi konularda görüşlerini açıklayarak idari reforma kuramsal bağlamda açıklık getirmeye, uygulamacılara bu

* Weber'e göre bürokrasi; işbölümü, resmi yetki alanı, otorite hiyerarşisi, kurallar sistemi, yazılı belgeler, kamu ve özel hayatın ayrıştığı gayrişahsilik ve liyakata dayalı istihdamdan oluşan bir örgüt biçimidir [Eryılmaz,2001:34].

alandaki kılavuzluk etmeye ve onları belli noktalarda uyarmaya çalışmışlardır [Karaer,1991:45].

Ülkemizde Osmanlıdan bu yana yazılıp çizilenlerle kalkınma planları, hükümet programları, reform projeleri, raporlar vb. belgelere bakıldığında, idari reformun herkes için aynı şeyleri çağrıştırmadığı, farklı biçimlerde tanımlandığı görülecektir. Aynı türden çabalar için yeniden düzenleme, yönetimi geliştirme, yeniden yapılanma gibi kavramların yıllardır kullanılıyor olması, kavram karmaşasına yol açıp idari reforma yüklenen anlam farklılığına yeni boyutlar katmıştır [a.g.e.,s.43].

Yeniden yapılanma ya da reform her şeyden önce devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişiklik anlamına gelir. Ayrıca, karar verme sürecinde ve bürokrasinin politika ile plan ilişkilerinde yeni bir denge arayışını yansıtır; yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde hem de çevresi ile olan ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olur; bürokrasi içinde varolan gruplar ve birimler arasında iktidar kaymalarına yol açar; devletin sağladığı kaynaklarda, hak ve çıkarlarda yeniden bir dağılım söz konusu olur; reformun sonucunda belli kişi, grup ve kurumlar açısından kazananlar ve kaybedenler olur. Genellikle reform ya da yeniden yapılanma girişimlerine karşı gösterilen direncin arkasında bu tür köklü değişimlerin yer aldığını görmekteyiz [Tutum,1994:6].

Yönetimin yeniden yapılanması konusunda yönetim yazınındaki tanımlamalar incelendiğinde, yukarıda da belirtilen terimler birbiri yerine kullanılmakla birlikte, aralarındaki küçük farklar da yer almaktadır. Yönetimi yeniden yapılanması kavramı olarak, idari reforma göre daha dar bir kapsama, idari reformun ise daha özlü ve geniş bir kapsama sahip olduğunu görmekteyiz.

Geniş ve özlü bir kapsama sahip bulunan idari reform kavramı, genellikle yönetimin yapısında esaslı yeniden yapılanmalardan, metotlarda yapılan ikincil nitelikte sayılabilecek değişikliklere kadar uzanan tüm düzenleme ve geliştirmeleri anlatmak için kullanılmaktadır [Yalçındağ,1971:24-25]. Görüldüğü gibi idari reform, sadece mevcut bir düzenin bünyesinin günün koşullarına uydurulmak üzere düzeltilmesi, eklemeler ya da değişiklikler yapılmasından çok daha geniş bir anlam taşımakta; bir kuruluşun amaç ve programlarını, en az emek, para ve zaman harcayarak en etkin ve kaliteli biçimde gerçekleştirmeye yönelik; amaç ve programlar, personel, örgüt, metot, yer, tesis,

malzeme, makine, teçhizat ve mevzuatla ilgili geliştirme ve iyileştirme çabalarının tümünü kapsamaktadır [Sürgit,1972:7-8].

Daha dar kapsama sahip yeniden yapılanma kavramı ise dayandığı temel düşünce, yönetimin faaliyetler ve ilişkiler sisteminin gelişmeyen, içinde faaliyette buldukları çevrenin koşullarındaki değişikliklere ayak uyduramayan yönlerini geliştirmek ya da geliştirilmelerine olanak sağlamak anlamını içermektedir [Demirkol,1987:8].

Bazen idari reform terimi, yönetimin yeniden yapılanması ile eş anlamlı olarak, “idare sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmalar” biçiminde tanımlanmaktadır [Yalçındağ,1971:24-25]. Her ne kadar kavramlar birbirinin yerine kullanılsa da bu iki kavrama farklı anlamlar yüklenildiği de görülmektedir.

Bununla ilgili olarak örneğin; Yalçındağ, idari reform ile yeniden yapılanma kavramlarını ayrı ayrı ele almıştır. Yazara göre *reformun* sözlük anlamı, yeni bir biçim verme, düzeltme, hataları giderme, iyileştirme, geliştirmedir. İdari reform ise yönetim yazınında “idare sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için” kullanılmaktadır. İdari reformun bu tanımı atfettikten sonra yeniden yapılanmaya yazında dar bir anlam verildiğini belirterek, bu kavramı “örgütlerin amaçlarında, fonksiyonlarında görev ve ilişkilerinde bilinçli değişiklikler yapmak” biçiminde tanımlanmaktadır. Yalçındağ’ın benimsediği tanımın olumlu yanı, idari reform ile yeniden düzenlemenin ayrı ele alınıp yeniden yapılanmanın idari reforma kıyasla daha sınırlı ve köktenci olmayan çabaları içerdiğini belirtmesidir. Buna karşılık yeniden yapılanma daha çok varolan yapıda düzeltmeleri çağırırır [Karaer,1991:45-46].

Ayman’a göre ise *idari reform* kavramında idarenin köklü değişimine güçlü bir vurgu vardır. Reform, “gerçekleştirildiği alanda sistemin temel kurallarında ve yapıların işlevlerinde kapsamlı değişimler yaratmayı anlatır”. İdari reformun yeniden yapılanma olarak Türkçeleştirilmesi, anlam kaybına yol açmakta, idari reform ile arasındaki farkın ortaya konulmasını güçleştirmektedir [Güler,1996:27].

Yönetimin yeniden yapılanması bağlamında kullanılan diğer bir kavram örgüt geliştirmedir. Örgüt geliştirme, “düzensizlik ve yetersizlik nedenlerinin araştırılarak optimum çözüm yollarının bulunması” şeklinde tanımlanabilir [DPT,1970:1]. Bumin

örgüt geliştirmeyi “örgütün sorun çözüme ve amaçlara ulaşma etkinliğini arttırmak amacıyla, örgütün kültürünü, sistemlerini, davranışlarını danışmanlar yardımıyla değiştiren, planlanabilen ve yönetilebilen sistematik bir süreç olarak tanımlar [Karakuş,2002:8]. Hedeflenen değişikliklerin günlük uygulamalar içinde gerçekleştirilmesi örgüt geliştirmedir. Örgüt geliştirme, bir aksaklığın giderilmesi için olduğu kadar, örgütler dinamik bir yapıya sahip olduğundan değişimden kaynaklı sorunsuz durumlar için de geçerlidir. Böylece yönetimin yeniden düzenlenmesi ile örgüt geliştirme kavramlarının birbirlerini tamamlayan iki kavram olduğu ortaya çıkmaktadır [a.g.e.,s.8]. Zaten örgüt geliştirme kavramının içeriğine bakıldığında, yeniden yapılanma kavramının içeriğiyle önemli oranda örtüştüğü görülmektedir [Özen,1991:89-106].

Yönetimin yeniden yapılanması, idari reform ve örgüt geliştirme olguları amaç, neden, kapsam ve süreç bakımından bir arada değerlendirildiğinde, bu üç olgunun amaç ve nedenlerinin aynı veya benzer olduğunu, kapsam ve süreç bakımından farklılık sergilediğini görüyoruz. Yönetim sisteminin değişen koşullara ayak uydurması ve aksamaların giderilmesi amacıyla, öncelikle küçük değişiklikler yapıldığında örgüt geliştirmeden, bu değişikliklerin yeterli olmayıp daha sistemli ve sistemin bütününe gözden geçiren düzenlemelere gidilmesi durumunda yönetimin yeniden yapılanmasından, biraz daha toplayıcı ve derin izler bırakan devrimci özelliği olan köktenci değişiklikler söz konusu olduğunda ise idari reformdan bahsedilir [Karakuş,2002:9].

Yönetimin yeniden yapılanması kavramını, bir taraftan yönetimin yapısında meydana gelen köklü değişiklikleri kapsayan idari reform kavramı ile diğer taraftan, yönetimin işleyiş ve yöntemlerindeki değişiklikleri kapsayan yönetimi geliştirme ve örgüt geliştirme kavramları bağlamında ele alacağız.

Yönetim yazınında yer alan bu kavramların çeşitliliği nedeniyle çalışmada *rasyonalizasyon, reorganizasyon, reform, idari reform, idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma, yapısal uyarlanma, idari islahat, yönetim reformu, idarenin yeniden düzenlenmesi* vb. kavramlar yönetimin yeniden yapılanması kavramı ile eş anlamlı olarak kabul edilecek çalışmada bütünlük oluşturması açısından

yönetimde yeniden yapılanma terimi ile ifade edilecektir. Şimdi yönetimde yeniden yapılanma ile ilgili çeşitli tanımlara bir göz atalım.

Sürgit, yönetimde yeniden yapılanmayı “yönetimin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır [Sürgit,1972:10].

Kılavuz'a göre yeniden yapılanma, önceden düşünülmüş, planlanmış ve uygulamaya koyulmuş değişiklikler anlamında bilinçli bir faaliyettir. Hedef, yönetimde varolan aksaklıkları, sorunları gidererek, hızlı,verimli, etkili bir yönetimi sağlamak ve yönetime yeni bir biçim vermektir. Hedeflenen iyileştirmelerin varolan yapı üzerinde kalıcı etkiler yaratması, belirleyici bir özelliktir [Kılavuz,1998:164-165].

İdari Reform Danışma Kurulu Raporunda yeniden yapılanma, “giderek ve sürekli geliştirmekten farklı olarak , alışılmış olan dengeleri değiştirmeyi, mevcut düzenin katılıklarını gidermeyi amaç edinen büyük değişikliklerin gerçekleştirilerek yeni bir dengenin kurulmasını, çeşitli kademelerdeki tedbirlerin birbirine bağlanarak bütünleştirilmelerini sağlamaya yönelmiş, bilinçli, kararlı ve planlı bir çaba olmaktadır” şeklinde tanımlanmıştır [TODAİE,1971:9].

Tutum'a göre yeniden yapılanma, belli amaçlarla girişilen planlı ve bilinçli bir değiştirme hareketidir. Bu hareket, genellikle bürokrasinin dışından gelen ve varolan bir dirence karşı gerçekleştirilen bir dönüştürme sürecidir [Tutum,1994:4].

Şaylan'ın yönetimde yeniden yapılanmaya yönelik tanımı şöyledir: “Yönetimin yeniden yapılanması, toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimidir”. Görüldüğü gibi burada Şaylan, daha çok çevresel faktörler bağlamında yönetimin yeniden yapılanmasını tanımlamaktadır [Şaylan,1973:16-17].

Berkman yeniden yapılanma kavramını “bir yönetim sisteminin (bu bir bakanlık, bir genel müdürlük, bir daire ya da kamu yönetimi mekanizması olabilir) amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde ve/veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişimleri” olarak tanımlamaktadır [Berkman,1981:207].

Demirkol'a göre, toplum sosyal, ekonomik ve kültürel yönleriyle sürekli olarak değişirken, buna direnç gösteren birimlerin de değişiklik ile uyum sağlaması için, bu birimlerde düzenleme, iyileştirme, geliştirme çalışmalarına başvurulur. Aynı şekilde yürürlükte olan yasa, tüzük, yönetmelikler de bu sosyal, teknolojik, yönetsel gelişmelerin gerisinde kalmaz. İşte toplumlarda çeşitli nedenlerin dinamiği ile meydana gelen gelişme ve değişmelerle bağlantılı olarak, bunlara uyum sağlanabilmesi için toplum içindeki çeşitli birimlerde gerçekleştirilen, iyileştirme ve geliştirme çalışmaları yeniden yapılanma kavramında anlamını bulur [Demirkol,1987:6].

Yönetimin yeniden yapılanması ile ilgili olarak yabancı uzmanların tanımları da şu şekildedir:

Yönetimin yeniden yapılanması, toplumsal ve ekonomik baskıların siyaseti zorlaması ile yönetime yansımalarıdır ve mutlak olarak yapısal bir değişim anlamına gelir. *Smith*'e göre yönetimin yeniden yapılanması yönetsel yapı ve uygulamaları siyasal amaçlarla uyumlaştırmayı hedefler. Mevcut yönetim düzeni ile yeni siyasal değerler çatışma durumunda olduğunda, düzenlemeye gidilir. Yapılanma girişimi, değişiklik yaratarak yönetim sistemine yeni kan vermeyi amaçlar. Bu açıklamaların ardından *Smith*'in vardığı sonuç yeniden yapılanmanın, “yönetsel olmaktan çok siyasal bir değişim” olayı olduğudur. Bu sonuca göre, ulaşılan yönetimin yeniden yapılanması tanımı ise şöyledir: “Yeniden yapılanma, kamu sektöründe belli örgütsel değişikliklere ilişkin siyasal kararlara yanittir. Düzenleme, değişim yönündeki siyasal baskıya yönetsel karşılıktır” [Karaer, 1991:49].

Bu noktada hemen işaret edelim ki yeniden yapılanma, dar anlamda yönetim sistemini aşan ve siyasal yapıyı, da içine alan bir değişiklik fikrini içerir. Bu açıdan yönetimde yeniden yapılanma denilince siyasal ve yönetsel kurumların görevlerinde, amaçlarında ve yapısında köklü değişiklikler akla gelir [Tutum,1994:5].

Pollitt ve Bouckaert'e göre, yönetimde yeniden yapılanma “kamu sektörü örgütlerinin daha iyi çalışmalarını sağlamak için yapılarında ve süreçlerinde bilinçli yapılan değişikliklerdir.” Yapılanma bağlamında gerçekleştirilen yapısal değişim, kamu örgütlerinin birleştirilmesi ya da ayrılmasını içerebilir. Süreçlerdeki değişiklik ise, örneğin ehliyet, izin belgesi ve pasaport başvurularının değerlendirme şeklini yeniden düzenlemek, sağlık ve eğitim hizmetlerinin kalite standartlarının yeniden ayarlanması

biçiminde olabilir. Aynı zamanda yönetim reformu çoğunlukla personel yönetimi ile ilgili konuları da içerir [Coşkun,2003:18].

Finan ve Dean, yönetimde yeniden yapılanmayı “yürütme mekanizmasında, idarenin yapısında esaslı yeniden düzenlemelerden, bir bakanlık ya da kurumda bir işin yapılışında kullanılan metotlarda bir oranda ikincil nitelikteki değişikliklere kadar uzanan tüm geliştirmeler” biçiminde tanımlamaktadır [Sürgit,1972:8].

Mosher yönetimde yeniden yapılanmayı, “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, metotlarında, iş ve sorumlulukların bölünüşünde ve ilişkilerde değişiklik yapmak amacını güden çalışmalar” olarak tanımlamaktadır. Mosher'e göre, örgüt yapısı ve ilişkilerde önemli değişikliklere sebep olmayan program ya da faaliyet değişiklikleri, normal, beklenen ya da mevsimlik değişiklikler gibi rutin nitelikteki değişiklikler, kendiliğinden meydana gelen değişiklikler ve örgütün kendiliğinden uyabileceği ikincil nitelikteki değişiklikler, yönetimde yeniden yapılanma kapsamı dışında kalmaktadır [a.g.e.,s.8].

Buraya kadarki açıklamalardan yönetimde yeniden yapılanmanın tanımına ilişkin olarak şu özelliklerin ortaya çıktığı söylenebilir [Karaer,1991:48]:

- Yeniden yapılanma değişim (toplumsal değişim) ile yakından ilintilidir,
- Yeniden yapılanma planlı, bilinçli değiştirme çabasıdır,
- Yeniden yapılanma ilke olarak köktenci değişiklikleri anlatır,
- Yeniden yapılanmadan amaç söz konusu yönetim sistemini daha etkin ve verimli hale getirmektir.

Özet olarak yönetimde yeniden yapılanma, yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir. Yeniden yapılanma, kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarla amaçlarını en rasyonel, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlenmesi gerektiği sorusuna yanıt arar. Yeniden yapılanma kısaca, toplumun değerlerindeki ve tercihlerindeki değişiklikleri yakalama çabasıdır [Tutum,1994:5].

1.2. YENİDEN YAPILANMAYI GEREKTİREN FAKTÖRLER

Yeniden yapılanmayı gerektiren faktörler, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yönetiminin hep gündemde kalan konularındandır. Toplumsal sorunların çözümünde sayısız sorunla karşılaşılın bu ülkelerde gerek kuramcı ve vatandaşlar gerek politikacılarla bürokratlar yönetim aygıtının kendinden beklenen işlevleri yerine getiremediğini bu yüzden köklü düzenlemelere konu edilmesinin zorunlu bulunduğunu dile getirmektedir [Karaer,1991:51].

Zaman içerisinde kaydedilen bilimsel ve teknolojik ilerlemeler, koşullar ve şartlar ihtiyaçların değişmesine neden olmakta, daha güçlü ve sağlam bir yönetsel sistemin gerekliliğini zorunlu kılmaktadır. Gelişme ve değişmelerin gerisinde kalmayıp, ayak uydurabilmek için yönetimin bunlara paralel ve sürekli olarak iyileştirme ve geliştirme yoluyla düzenlemelerde bulunması, kendisi yenilemesi gerekmektedir. Ancak bu yapılanma çalışmaların gelişigüzel olmaması, anlık kararlardan öte karşılaşılın sorunların çözümünde köktenci bir yapıya sahip olması, uzun yıllar uygulanırlığını bulabilmesi, gelişme ve değişmelerle doğru orantılı olması gereklidir. Ayrıca bunlarla bağlantılı olarak yönetimin, ekonomik, kaliteli ve verimli çalışması temel amaçlarından biri olmalıdır [Demirkol,1987:11].

Yönetim büyük bir sosyal sistem olan toplumun içinde ve onunla sürekli olarak etkileşim durumunda bulunan bir alt sistemdir. Bu nedenle yönetimin, zaman içinde değişen şartlara/ihtiyaçlara paralel ve sürekli olarak yeniden yapılanması suretiyle verimli çalışması sağlanmak istenmektedir [Kuyaksil,1992:59].

Yönetimin teşkilat yapısının ya da metotlarının, kuruluş sırasındaki şartlara uygun olması ve o günün ihtiyaçlarını en iyi biçimde karşılamış olması mümkündür. Ancak teşkilat ve metotlar değişen şartlar içinde zamanla etkinliğini kaybeder, yıllar geçtikçe ihtiyaçları karşılamaktan uzaklaşır, hatta tamamı ile gereksiz hale gelebilirler. İşte bu noktada, bazı yeniden yapılanma çalışmalarının yapılması zorunludur [TODAİE,1972:9].

İkinci Dünya savaşından sonra dünyadaki gelişmeler paralelinde yeniden yapılanma uygulamaları ile 1980'li yıllarla başlayan uygulamalar farklı kaynaklardan ortaya çıkmıştır [Karakuş,2002:12]. İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan sosyal devlet anlayışı ile birlikte dünyadaki ülkelerin çoğunda devletin rolünün arttığı ve buna bağlı

olarak kamu kesiminin genişlediği görülmektedir. 1960'lı yıllarda refah devleti anlayışının hakim olması nedeniyle, yönetimden beklenenlerin yerine getirilebilmesi için yönetimin çok çeşitli konularda faaliyette bulunması kaçınılmaz olmuştur [Yılmaz,2001:3].

1980'li yıllarda ise faaliyet alanı genişleyen devlet, şikayet konusu olmuş, bu doğrultuda devletin küçültülmesi amaç olarak belirlenmiş, yönetimin etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmesini sağlamanın yöntemi de değişmiştir. 1980'lerin reform anlayışı devletin ekonomideki payını ve fonksiyonlarını sorgularken, mali performansın artırılması yönünde gelişmiş ve *yeni kamu yönetimi* ifadesinde kendini bulmuştur. Bu dönemde yönetimin yeniden yapılanması tartışmaları, devletin rolü ve işlevleri, kamu sektörünün büyüklük düzeyi ve yapısı, özelleştirme, yerinden yönetim, yetki aktarımı, şeffaf ve dürüst yönetim merkezinde odaklanmıştır [Karakuş,2002:11-12].

1980'den sonra yönetim karşısında vatandaş ve sivil toplum yeniden keşfedilmiş, yönetimin edilgen bir unsuru değil, karar ve uygulama süreçlerinde kendisinden yararlanan bir ortağı haline gelmeye başlamıştır. Böylece yönetim yeni süreçte, kendi içini düzenlemeye yönelik bakış açısından, kendi dışıyla bütünleşmeye çalışan, onlarla aktif bir etkileşim ve işbirliği içinde olan ve toplumu yönetimin ayrılmaz bir parçası olarak gören bir bakış açısı kazanmıştır [Eryılmaz,2004b:3].

Ülkemizde yeniden yapılanma söyleminin özellikle siyasal kriz ve ekonomik bunalım dönemlerinde önem kazandığını ve bu dönemlerden sonra yapılanma çalışmalarına gidildiğini görmekteyiz. Dünyada da yeniden yapılanma, ekonomik gerileme, siyasal ve sosyal yapının kamu kaynakları üzerinde büyük baskılar oluşturduğu ve kamu hizmetlerinin kalitesinde hoşnutsuzluğun arttığı dönemlerde yoğunluk kazanmaktadır [Günay,1997:136].

Yönetimde yeniden yapılanmayı doğuran nedenler İdari Reform Danışma Kurulu raporunda şöyle ifade edilmektedir [TODAİE,1972:9]:

–Kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi: Bu olgu, hizmetleri yetki genişliği ve yerinden yönetim esaslarına göre yeniden yapılanması gereğini ortaya çıkarır,

-İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişiklikler: Bu olgu ise hizmet programlarında, örgüt yapılarında ve yönetsel sorumluluklarda değişiklikler yapılmasını gerektirir,

-Kamu hizmeti tercihlerinde meydana gelen değişiklikler: Esas itibariyle hangi hizmetlerin kamu hizmeti sayılacağı hususundaki felsefede ve tercihlerde ortaya çıkan değişiklikleri kapsayan bu olguda siyasi tercihler duruma göre hizmet genişlemesine ya da daralmasına yol açar,

-Teknolojik değişiklikler: Gelişen teknolojinin ürünü olan yeni makine, teçhizat, yöntem ve tekniklerin yönetime uyarlanması bir zorunluluk haline gelebilir.

Yeniden yapılanmanın özünde değişim faktörü yatmaktadır Başka bir deyişle düzenlemeyi doğuran faktörler değişim baskılarıdır. Buna göre bu alanda etkili olan dört baskı türünden sözedilebilir [Tutum,1994:8]:

-Pragmatik baskılar: Daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkar.

-İdeolojik baskılar: Devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plana çıkaran eğilimler biçiminde kendini gösterir.

-Ticari baskılar: Devletin ticari etkinliklerde bulunmaması gerektiği, esasen devletin niteliğinin buna elverişli olmadığı biçiminde belli eder.

-Popülist baskılar: Kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığı, bürokratikleştiği ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halkla daha geniş bir seçme alanı bırakma tezine dayanan baskılar biçiminde ortaya çıkar.

Yönetimi yeniden yapılanmasının arkasında yatan gerekçelere baktığımızda, dönem ve koşullara göre değişen nedenlerin tam olarak ortaya konulamayacağını görürüz. Bu durum her dönemde devletin üstlendiği rollerin ve devletin kapsam ve boyutların değişiminden kaynaklanmaktadır.

Yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren faktörler çeşitlidir ve bunlar birbirleriyle ilişkilidir. Genel olarak karma ekonomik modelden 1980’de liberal ekonomik modele geçiş, ekonomik alandaki dönüşümle sınırlı kalmamış, diğer alanları olduğu gibi yönetimi de etkilemiştir [Eryılmaz,2004a:139]. Yönetimde yeniden yapılanma arayışlarına yol açan faktörleri iç ve dış faktörler olarak iki grupta inceleyebiliriz.

1.2.1. DIŞ FAKTÖRLER

Küreselleşmenin ve Avrupa Birliğine uyum sürecinin getirdiği dış ticarete serbestleşme, özelleştirme ve hukuk devleti, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, demokratikleşme, temel haklar konusundaki gelişmeler, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların telkin ve yönlendirmeleri ile gelişmiş ülkelerdeki başarılı uygulamalar yönetimin dış çevresinden gelen ve değişimi uyaran önemli faktörlerdendir [Eryılmaz,2004b:4]. Bu faktörleri şu şekilde sınıflandırabiliriz.

1.2.1.1. KURUMSAL VE AKADEMİK ALANDA YAŞANAN GELİŞMELER

Her şeyden önce, yönetimde yeniden yapılanma, öncekilerden farklı olarak köklü bir düşünce değişikliğini gerektirmektedir. Yeni kamu yönetimi perspektifi olmadan, geleneksel yönetim paradigmasına bağlı kalarak yönetimde reform yapmak olanaklı değildir ve bu çizgiye dayalı çalışmaların geleceği yoktur [Eryılmaz,2004a:141].

Kurumsal ve akademik alanda yaşanan gelişmeler ve yapılan çalışmalar yeniden yapılanmaya neden olan dış faktörlerin önemli bir unsurunu teşkil eder. Yönetim alanında *yeni kamu yönetimi* anlayışı, mikro ekonomi alanında *asil-vekil teorisi* (principle-agent theory), kurumsal ekonomi alanında *kamu tercihi teorisi* (public choice theory) ile *motivasyon teorisi* gibi ortaya çıkan gelişmeler mevcut anlayışta değişikliklerin temelini oluşturmuştur [Yılmaz,2001:6]. Bu alanda yeniden yapılanmaya etki eden faktörleri *yönetim, ekonomi ve siyaset teorisindeki değişiklikler* olarak üç grupta ele alacağız.

1.2.1.1.1. Yönetim Teorisindeki Değişiklikler

Amerika Birleşik Devletleri'nde David Osborne ve Ted Gaebler tarafından yazılan "Reinventing Government" isimli kitap, ABD'nin yönetimi yeniden yapılandırma çalışmalarında oldukça etkili olmuştur [a.g.e.,s.6]. Bunun yanında yönetim alanında "yeni kamu yönetimi" anlayışı ortaya atılmıştır.

Birçok ülkedeki uygulamaların ve düşünce insanların yönetim üzerindeki eleştiri ve çözüm önerilerinden meydana gelen bu anlayışın temel ilkeleri, "Reinventing Government" adlı kitapta on madde halinde listelenmiştir. Bu ilkeler, özellikle Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD)'ne üye ülkelerde devlet dairelerini

modernize etmek isteyenler için önemli bir rehber oluşturmaktadır. Özünde devletin piyasayı kendine örnek alması gerektiği ya da piyasalar karşısında verimliliğini yeniden ortaya koyması fikrine dayanan bu ilkeler, ABD’de Başkan Clinton tarafından 1990’lı yılların başlarında uygulanan politikaların şekillenmesinde belirleyici olmuştur [Eryılmaz,2004b:4].

Tarihsel süreç içerisinde gündeme gelen ve yönetimleri etkileyen birçok yapılanma öneri ve çalışmalarından hiçbirisi 1980’li yıllarda başlayan ve *yeni kamu yönetimi* olarak adlandırılan akım kadar kendisini hissettirmemiştir. Vatandaşların kamu hizmetlerinden artan oranda hoşnutsuzluğu, kamu harcamalarındaki dramatik ölçülere varan kısıtlamalar, klasik bürokratik örgütlenmenin yerine önerilen yeni ve esnek örgütsel yapılara olan talepler kamu sektöründeki değişimlerin etkenleri olmuştur. Ayrıca, globalleşme, özelleştirme, devletin küçültülmesi ve iletişim alanındaki yenilikler bu akıma eşlik eden diğer yönetsel faktörlerdir [Coşkun,2003:26].

Yeni kamu yönetimi anlayışı, mekanikliğe bağımlılığı azaltma, dikey yönetim yapısından çok yatay yönetim yapısını oluşturarak çalışanlar arasında eşitliği artırma, çalışma grupları içinde yarışmacılık ruhunu ve bireysel sorumluluğu geliştirme, bireyleri ve grupları yönetimin bir parçası olarak görme eğilimindedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır [Eryılmaz,2004b:3].

Yeni kamu yönetimi anlayışının vurgu yaptığı konulardan bir diğeri de kamu-özel sektör zıtlığına dayalı paradigma yerine, bu iki sektör arasında işbirliğine verdiği önemdir. Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında piyasa aktörlerine öncelik verilmekte; kamunun hizmetler konusundaki rolü onların düzenlenmesi ve yönetilmesi konularıyla sınırlanmakta ve daha çok topluma karşı “garantör” konumunda görev yapmak biçiminde yeniden şekillenmektedir [a.g.e.,s.4].

Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışının ortak vurgu noktaları arasında yer alan hususlar şunlardır [Al,2003]:

- 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.
- 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.

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları, önceden bir teori oluşturularak yürütülen faaliyetler olmamış; daha çok önce İngiltere ve ABD gibi ülkelerde hükümetler tarafından yürürlüğe konulan reform programları ile şekillenmiş ve bilahare bu uygulamalardan teorik açıklamalar ve formülasyonlar ortaya konulmuştur. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışı, sadece teorik bir ilkeler ya da düşünceler demeti değil, aynı zamanda değişik ülkelerdeki politikaları ve uygulamaları da ifade etmektedir [Eryılmaz,2004b:4].

Yeni kamu yönetimi anlayışının amaçlarından biri, depolitizasyon, yani siyasetçiler ile kamu yöneticilerinin görev ve yetkilerini birbirinden ayırarak yeniden yapılandırmaktır. Yeni kamu yönetimi, *siyaset* ile *yönetim* arasındaki ilişkilerde siyasi yöneticileri, stratejistler ve düşünce oluşturucuları olarak görmektedir. Siyasiler, değerleri ve vizyonları belirleyip uygun stratejileri seçecek ve makro seviyede kaynakları tahsis edeceklerdir. Yönetim pratikleri, performansları değerlendirilecek olan profesyonel yöneticiler tarafından icra edilecektir. Üst düzey kamu yöneticileri ise, orta ve alt kademedeki çalışanların yetkilendirilmesi ile birlikte daha fazla liderlik rolü üstlenecekler, işin vizyonunu oluşturarak ve bunları çalışanlara anlatarak amaçlara ve

sonuçlara odaklanmış bir yönetim kültürünün geliştirilmesine çalışacaklardır. Kısaca kamu yöneticileri, sadece siyasi liderliğe ya da üstlerine değil, hizmet standartlarına, kalite ölçülerine ve müşteri memnuniyetine önem vererek vatandaşlara karşı da sorumlu hale gelmektedirler [a.g.e.,s.4].

Yeni kamu yönetimi anlayışı çeşitli faktörlerin etkisi sonucu ortaya çıkmıştır. Bu faktörlerden ilki iktisadi etkidir. İkincisi ise siyasi ve ideolojik faktörlerdir [Coşkun,2003:28].

İdare yerine yönetim kavramını kullanan bu yaklaşıma temel oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir [Yılmaz,2001:6-7]:

- Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konulmalı ve bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdırlar.
- Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
- Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.
- Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevler birbirinden ayrılmalıdır.

Bilimsel düzeyde, kamu yönetimi-işletme yönetimi farklılığına dayalı yönetim düşüncesi, yerini, kamuda ve özel sektörde de yönetimin ortak yönlerinin bulunduğu ve benzer ilkelerin her iki alanda da uygulanabileceği yönündeki görüşlere bırakmaya başlamıştır. Kamunun egemen olduğu bir sivil toplum politikası yerine, karşılıklı işbirliği ve kontrole dayalı bir “yönetişim” süreci giderek benimsenmektedir [Eryılmaz,2004b:6].

Bunun yanı sıra Devletin işlevlerini yeniden tanımlama arayışına koşut olarak 1990’larda biçimlenip yaygınlaşan “yönetişim” kavramı, genel olarak otoritenin yapılanmasını, devlet dışındaki örgütsel ve kurumsal yapılar ile sivil toplumu da içine alan daha geniş bir çerçevede açıklama ve anlama çabasını yansıtmaktadır [TÜSİAD,2002:163].

Yönetişim teriminin kökeni Fransızca'ya dayanmakta olup, 17.yüzyılda bu kavramın, bazı felsefi anlayışlar çerçevesinde hükümeti sivil toplumla uzlaştırmaya ya da kombine etmeye çalışan bir yaklaşımı ifade etmek üzere kullanıldığı söylenmektedir [Sanal,2002:56-57].

Kavramın çok fazla kullanılır hale gelmesi bu belirsizliği daha da artırmaktadır. Ancak yönetim kavramının, toplumun sadece yönetim alanında değil tüm alanlarda örgütlenme biçiminde ve ilişkilerinde köklü bir sorgulamayı içerdiği söylenebilir. Yönetim alanında iyi yönetişimin bileşenleri olarak meşru ve katılımcı süreçlere dayanan bir hükümet, hukukun üstünlüğü, hesap verme sorumluluğu, saydamlık, etkinlik ve etkililik, gönüllü kuruluşlar ve özel kesimle işbirliği gibi öğeler dile getirilmektedir [Yılmaz,2001:7].

OECD'nin Küresel Yönetişim Komisyonu 1995'te daha geniş bir perspektifle şu tanımlı benimsemiştir: "Yönetişim, gerek bireylerin gerekse kamusal ya da özel kuruluşların ortak konularının yönetimi için izledikleri yolların toplamını belirtir. Yönetişim, çatışan ya da farklı çıkarların uyumlaştırılması ve işbirliğine dayalı adımların atılmasını sağlayabilecek kesintisiz bir süreçtir. Yurtttaşlardan itaat talebinde bulunma yetkisine sahip formel kurum ve rejimlerin yanı sıra, halkın ve kurumların üzerinde anlaşmaya vardıkları ya da kendi çıkarlarına uygun gördükleri enformel düzenlemeleri de içerir" [OECD,1995:164].

Yönetişim kavramı, yönetimde tek yönlülük yerine çok yönlü bir etkileşime ve sivil toplumun rolüne vurgu yapmaktadır Yönetişim yukarıdan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir kavramdır. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılması kavramın temelini oluşturmaktadır [Yılmaz,2001:7].

Dünya Bankası UNDP ve OECD gibi uluslararası kalkınma kuruluşları yönetim kavramının biçimlenmesinde önemli rol oynamıştır. Dünya Bankası'nın doğrudan bu konuyu ele alan 1992 tarihli ilk belgesinde yönetim kavramının üç ana bileşeni [TÜSİAD, 2002:165];

–Siyasal rejimin yapısı,

–Kalkınma için değerlendirilebilecek ekonomik ve toplumsal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanma biçimi ve

–Hükümetlerin kamusal işlevleri yerine getirme ve icra politikaları oluşturma, formüle etme ve uygulama kapasitesi olarak belirlenmiştir.

Avrupa Toplulukları Komisyonu'nun 2001 yılında hazırlamış olduğu Avrupa Birliği'nin yönetim plan ve stratejilerini kapsayan “White Paper” iyi yönetişimin ölçütlerini altı maddede toplanmakta ve kapsayıcı bir çerçeve oluşturmaktadır. Bunlardan ilki şeffaflık ya da saydam yönetimdir. İyi yönetişim ikinci önemli ögesi sorumluluk alma ve hesap sorma olgusudur. Katılım yönetişimin omurgasını oluşturan ögesidir İyi yönetişimin dördüncü ölçütü, yönetim kademelerinin kendi içinde uyumlu ve tutarlı kararlar üretmeleri, başka bir anlatımla merkezi ve yerel yönetim katmanları arasındaki çalışma uyumunun sağlanmasıdır. Kamu hizmetlerinin mümkün olan en alt ve küçük düzeyde üretilip sunumunu öngören yerindelik (subsidiarite) olgusu iyi yönetişim diğer bir ölçütüdür. İyi yönetişim son kriteri etkinlik ve alınan kararlara uygun davranışta bulunmadır [Coşkun,2003:34-37].

1.2.1.1.2. Ekonomi Teorisindeki Değişiklikler

Ekonomideki tercihler yönetim sistemini şekillendirmekte, ekonomik sistemde yaşanan değişimin ortaya çıkardığı gelişmeler doğrultusunda da yönetimde yeniden yapılanma gündeme gelmektedir

Özellikle 1970'li yıllardan başlayan bir süreç içinde, ekonomi teorisinde Keynezyen yaklaşım ve klasik refah devleti anlayışı önemli oranda terk edilmiş, ekonomi teorisinde liberal yaklaşım güç kazanmıştır. Durgunluk, artan bütçe açıkları ve enflasyon, işsizlik oranlarında çarpıcı artış gibi sorunları beraberine taşıyan küresel rekabet ortamı; iç pazarda Keynezyen ekonomi teorisine dayalı olarak geliştirilen klasik refah devleti yaklaşımını ve talep yönetimini büyük ölçüde etkisiz hale getirmiştir. Bu kapsamda devletin ekonomideki rolü de sorgulanmaya başlanmış, piyasa çarpıklıklarını giderirken ortaya çıkan “yönetim çarpıklıkları” ve bunun uzun dönemde rekabet gücünü azaltıcı etkisi vurgulanmaya başlanmıştır [Dinçer,Yılmaz,2003:21].

1980'li yıllarla sık sık dile getirilen küreselleşme olgusuyla birlikte anılan bu süreçte, dünyada ekonomiden siyasete yaşanan yeni yapısal dönüşümler belirleyici bir yön çizmiştir. Ekonomideki yeniden yapılanma, refah devletini tasfiye eden, ya da en azından daraltılması gerektiği düşüncesine dayanan neo-liberalizm, siyasal alanda da “yeni sağ ideoloji” olarak kendini göstermiştir. Serbest-piyasa ekonomisinde yaşanan

krizlerin nedeni devletin ekonomiye karışması olarak saptanınca, yeniden yapılanma sürecinde hareket noktası devletin küçültülmesi olarak belirlenmiştir. Yeni dünya düzeni, yapısal uyum ve piyasa reformlarını gündeme getirmiş, bütün dünyada devletin iktisadi yaşamdaki rolünü azaltma ve özelleştirme çabalarını başlatmıştır [Karakuş,2002:28].

Kamu yararını büyük ölçüde devletin üreteceği ve temsil edeceğine yönelik Hegelyen anlayış aşınarak, sivil toplum ve piyasanın da sonucu itibariyle kamu yararına hizmet ettiği anlayışı kabul edilmiş ve uygulamada egemen olmaya başlamıştır [Eryılmaz,2004a:139].

Özel sektörün dinamizmini ve piyasaların kaynak tahsisinde rasyonel sonuçlar üretme gücünü vurgulayan liberal yaklaşım, ekonomik refah ve bireylerin özgürlüğünü koruma açısından devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması yönünde hakim söylem haline dönüşmüştür. Bütün bu tartışmalar *devletin ne yapması veya ne yapmaması gerektiği* konusunda yeni açılımlar getirmiştir [Dinçer,Yılmaz,2003:21].

1.2.1.1.3. Siyaset Teorisindeki Değişiklikler

Kuramsal ve akademik alanda ortaya çıkıp da etkin olan diğer bir gelişmede *kamu tercihi teorisidir*. Kamu tercihi teorisi kısaca “Politika Biliminin Ekonomik Analizi” olarak tanımlanabilir. Kamu tercihi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifadeyle; kamu tercihi, siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir. Kamu tercihi teorisi; *politikanın ekonomi teorisi, yeni politik iktisat, kolektif karar alma teorisi* gibi adlarla da anılmaktadır [Coşkun,2003:39]. Kamu tercihi teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metotları almakta ve bunları politik sürece ve kamu sektörüne uygulamaktadır. Kamu tercihi, siyasal karar alma sürecinde rol alan kimselerin; örneğin seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyeceğimiz sonuçların bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır [a.g.e.,s.39].

1.2.1.2. BİREYLERİN VE SİVİL TOPLUMUN ARTAN ÖNEMİ

Kamunun kendisinden beklenen ölçüde hizmet sunamaması, piyasa şartlarının ise sosyal açıdan önem taşıyan bazı değerleri yeterince karşılayamaması sonucunda sivil toplum kuruluşlarının sayısında ve işlevlerinde büyüme olmuştur. Kamu ve özel sektör dışında üçüncü bir sektör olarak isimlendirilecek ölçüde gelişen sivil toplum kuruluşları, kamu ve piyasa ile etkileşim içinde, birçok kamusal işlevi üstlenmeye başlamışlardır [Dinçer-Yılmaz,2003:23].

1980'lerde kamu hizmetlerinin kullanıcıları ya da tüketicilerine bakış büyük ölçüde değişmiş ve onlar birer "müşteri" gibi görülmeye başlanmıştır. Ayrıca yurttaşların, yönetim ile bütünleştirilmesi ve karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesine yönelik mekanizmalar devreye sokulmuştur. Hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, saydamlık, bilgi edinme hakkı, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, müşteri memnuniyeti ve yönetime katılmaya önem verilmesi gibi ilkeler, yurttaşın yönetim karşısındaki konumunu yeniden tanımlama amacına yöneliktir [Eryılmaz,2004b:7].

Kamu kurumları, kendi içine dönük, kapalı ve buyurgan bir anlayıştan; bireyler ve toplumla işbirliği yapma anlayışına ve yönetime yönelik bir değişim sürecine girmişlerdir. Refah Devleti kurumları ve politikaları ile zayıflayan sivil toplumun, yeni yönetim ilkeleriyle yeniden canlandırılması amaçlanmaktadır. Sivil toplumun yeniden canlandırılması, kamunun küçültülmesi ve hukuk devleti ile kamu hizmetleri alanında onunla işbirliğini geliştirmeye bağlı olduğu kadar, saydamlık, bilgi edinme hakkı ve yönetime katılma mekanizmalarının geliştirilmesi suretiyle kamusal alanın yeniden inşasına da bağlıdır [Eryılmaz,2004a:143].

1.2.1.3. ULUSLARARASI GELİŞMELER

Uluslararası alandan gelen yeniden yapılanmaya etki eden çeşitli faktörler bulunmaktadır: Bunlardan birincisi, diğer ülkelerin uygulamaya koyduğu başarılı yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarıdır. İkincisi, Dünya Bankası, OECD, UNDP gibi çok sayıda uluslararası örgütün yönetimin yeniden düzenlenmesini değişik yöntemlerle desteklemesidir [Yılmaz,2001:5-6]. Ayrıca küreselleşme olgusu, dış ticarete serbestleşme, uluslararası finans kuruluşları, uluslararası bağlamdaki ekonomik durgunluk ve bölgesel krizler, ulaşımda, bilgi ve iletişimde gelişmeler ile gelişmiş ülke deneyimleri de bu bağlamda değerlendirilebilir.

1.2.1.3.1. Teknolojik Gelişmeler

Teknolojik gelişme yönetimin yeniden yapılanmasını zorunlu yapan bir etkenlerden biridir. Zira teknolojik gelişmelerden yönetimin de yararlanması esastır. Aksi halde yönetim daima teknolojik olanakların gerisinde kalacaktır [Ar,1983:66].

Çağımızda teknolojik gelişmeler çok hızlı ilerlemektedir. Özellikle haberleşme, ulaştırma teknolojisinde meydana gelen değişiklikler yönetimi oldukça etkilemektedir. Haberleşmedeki gelişmeler günlük basının hızlı gelişmesi, ülkenin her yerine zamanında yayılması, televizyon, radyo, nihayet telefon ve diğer haberleşme teknolojilerindeki gelişmeler; insanları değil ülke sorunları ve gelişmeleri, dünyanın her yerindeki sorun ve gelişmelerden haberdar etmekte, dolayısıyla yönetimden daha kaliteli hizmetler beklemeye yeni taleplerde bulunmaya sevk etmektedir [Atasoy,1989:116].

1980 sonrası dönem aynı zamanda iletişim ve ulaşım teknolojilerinde köklü değişimlerin yaşandığı, ticaretin ve sermaye hareketlerinin serbestleştiği, kültürel ürünlerin ve yaşam tarzlarının küresel medya aracılığı ile yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Otoyollar başta olmak üzere ulaşım altyapısında sağlanan gelişmeler ve araç kullanımının hızla yaygınlaşması, toplumsal gelişmeleri artırmış ve mesafeleri kısaltmıştır. Tek kanallı siyah beyaz televizyondan yerli ve yabancı çok sayıda kanala, sayısız radyo istasyonuna geçilen; internet, cep telefonları ve benzeri birçok yeniliğin yaygınlaştığı bu dönem; insanların oturdukları yerden dünyadaki yaşam standartlarını karşılaştırdıkları ve bireysel yaşamlarını çeşitli etkiler ile şekillendirdikleri yeni bir dönemi başlatmıştır. Bireysel ve toplumsal bazda oluşan farklılaşma ise demokrasi taleplerini artırmış, temsili demokrasinin yetersizliği ortaya çıkmış, katılımcı demokrasi ve çoğulculuk güç kazanmıştır. Bireylerin ve toplumların kendi hayatları üzerinde daha fazla inisiyatif talep ettiği bu dönem, ülkemizde de klasik vatandaş tanımını farklılaştırmıştır. Devlete atfedilen geleneksel değerlerin yerini, devletten beklenen hizmetler almaya başlamış, vatandaşların devlet ve kamu kurumları karşısında edilgen bir yapıdan, daha etkin bir anlayışa doğru değiştikleri gözlenmiştir [Dinçer, Yılmaz,2003:62-63].

1.2.1.3.2. Küreselleşme

Uluslararası alanda yaşanan gelişmelerden küreselleşme olgusu yönetimin alanında ortaya çıkan yeniden yapılanma arayışlarına etki eden diğer bir faktördür. Küreselleşme ile birlikte yönetim sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslararası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması gerekmektedir. Dünya ekonomi politığının iki kutupluluktan tek kutupluluğa dönüşmesiyle birlikte, bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal düzenle sınırlı kalan kamu politikaları, uluslararası arenadan daha fazla etkilenir hale gelmiştir. Yaşanan değişimin hızı da yönetimin bu değişime hızla cevap vermesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorlamalar yönetimin kapasite ve yetenek olarak bu değişime hazırlıksız yakalanmasının etkisiyle yeni arayışların ortaya çıkmasında ve bunun yönünün saptanmasında etkili olmuştur [Yılmaz,2001:5-6].

1.2.1.3.3. Uluslararası Finans Kurumları

Artan borç yükü, yaşanan krizler ve bu krizler nedeniyle uluslararası finans kurumları ile birlikte oluşturulan istikrar programları da ülkemizde yönetimde değişimi etkileyen önemli bir faktör olmuştur. 1960 yılında sadece 992 milyon dolar olan dış borç, 1970 yılında 1.929 milyon dolara, 1980 yılında ise 16.227 milyon dolara ulaşmıştır. 1990 yılında bu rakam 49.035 milyon dolar olurken, 2001 yılında 115.110 milyon dolara sıçramıştır. 1990'lı yıllarda hızla büyüyen iç borçlanma ile birleştiğinde, sürdürülemez bir dış denge ve mali açık nedeniyle oluşturmuş bu borç yükü, kısa vadeli tedbirler ile belli süre idare edilmesine karşılık, uzun vadede istikrarsızlık kaynağı haline gelmiştir. Sonuç olarak, dış ticarete yüksek düzeyde açıklar ile birleşen mali açıklar, makro ekonomik dengeleri bozmuş ve sürdürülemez bir büyüme ortamı doğurmuştur [Dinçer, Yılmaz,2003:57].

Bu şartlar altında ülkemiz kaynak açığını kapatmak ve piyasalara güven vermek amacıyla, uluslararası finans kurumlarına başvurmak zorunda kalmıştır. 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 yönetimin yeniden yapılanmasına ilişkin hususlar da gündeme gelmiştir. Bugün yürütülmekte olan birçok yeniden yapılanma çalışması bu etkinin açık bir göstergesidir [a.g.e.,s.57].

1.2.1.3.4. Dünya Ölçeğinde Ekonomik Durgunluk ve Bölgesel Krizler

İkinci Dünya Savaşından 1970'li yıllara kadar uzanan dönemde birçok ülke hızlı bir büyüme sağlamış ve bunu halkın yaşamına yansıtmıştır. 1970'li yıllarda dolara dayalı sistemin çökmesi, enerji krizleri ve artan belirsizlikler yeni bir dönem başlatmıştır. Bazı ülkeler bu yeni ortama uyum sağlayarak sorunları aşmaya çalışırken, ülkemizin de aralarında bulunduğu diğer bazı ülkeler iç siyasi çekişmeler içinde enerjilerini tüketmiş, aşırı borçlanma sürecine girmiş ve sonuçta sürdürülemez bir noktaya gelmişlerdir.

Dünya ölçeğinde görece durgunluk ve çeşitli krizler ülkemizin ekonomik performansına yansımış, büyüme oranı 1950'li ve 1960'lı yıllar ile mukayese edildiğinde önemli oranda gerilemiştir.* Dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik durgunluğun yanı sıra, karşılıklı etkileşimin yoğunlaştığı küresel ortamda, diğer bölgelerde veya ülkelerde yaşanan krizler de ülkemizi önemli oranda etkilemiştir.

Asya krizi, Rusya krizi, Arjantin krizi gibi birçok kriz dünya ölçeğinde belirsizliği artırmış, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bütün bu gelişmeler, ülkemizin dış şoklara karşı direncini artıracak şekilde yeniden yapılanmasını gündeme getirmiş, değişen şartlara uygun büyüklükte ve nitelikte bir yönetim yapısı oluşturarak dış etkilerin aşılması tartışılmıştır [a.g.e.,s.57].

1.2.1.3.5. Gelişmiş Ülke Deneyimleri

Yönetimde yeniden yapılanma deneyimlerinden geçen ülkelerin somut koşulları ve öncelikleri farklı yeniden yapılanma yaklaşımlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır. Yapılanma gereksiniminin öncelikle kamu finansman açıklarının yol açtığı mali krizlerden kaynaklandığı bazı ülkelerde reform girişimleri kamu maliyesinin düzeltilmesi ve bunun için özellikle kamu istihdamının sınırlandırılması üzerinde odaklanmıştır. Genel olarak devlerin işlevlerinin yeniden tanımlanması gündeme alınmadığında, bu odaklanma çoğu zaman köklü ama tek hedefli bir yeniden yapılanma yaklaşımına yol açmıştır

* I. Plan (1963-1967) döneminde ortalama % 6,6, II. Plan (1968- 1972) döneminde ortalama % 6,3 olan GSMH büyümesi; III. Plan (1973-1977) döneminde % 5,2'ye, IV Plan (1979-1983) döneminde ise % 1,7'ye gerilemiştir. Aynı büyüme oranı V. Plan (1985-1989) döneminde % 4,7 olurken, VI. Plan (1990-1994) döneminde % 3,5, VII. Plan (1996-2000) döneminde % 3,8 olarak gerçekleşmiştir.

Bazı ülkelerde ise yeniden yapılanma sürecine, aşamalı olarak farklı hedeflere yönelen ama daha ihtiyatlı bir yaklaşım damgasını vurmuştur. Bu yaklaşım da genellikle devletin işlevlerinin kapsamlı biçimde yeniden değerlendirilmesini öngörmemektedir.

Kapsamlı bir yeniden yapılanma yaklaşımı benimseyen ülkelerde ise devletin işlevlerinin bütünsel olarak gözden geçirilmesi yapılanma sürecinin odağında yer almaktadır. Bu bağlamda öncelikle, kamu yararı açısından stratejik önem taşıyan sektörler; özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla karşılaştırmalı olarak devletin görece etkin verimli olabileceği ve olamayacağı alanlar; devletin kısa vadede sürdürmekle birlikte orta ve uzun vadede çekilebileceği hizmetler; ayrıca şimdiye kadar üstlenmediği ama yakın gelecekte üstlenmek isteyebileceği yeni işlevler olup olmadığı saptanmaktadır.

Değişik yeniden yapılanma yaklaşımlarını içeren deneyimlerin ardından günümüzde ağır basan eğilim, devletin işlevlerinin gözden geçirilmesini ve üstlendiği işlevlerde yeterliliğinin yükseltilmesini bir “sürekli yeniden yapılanma” anlayışı içinde ele almaktır [TÜSİAD,2002:175].

1.2.2. İÇ FAKTÖRLER*

Yaşanmakta olan mali-ekonomik kriz, yönetim yapısının hantallaşması, hizmetlerde verimsizlik ve etkinsizlik, insan kaynakları yönetiminde yozlaşma, kamu-vatandaş ilişkilerinde güven krizi, vizyonunu ve misyonunu kaybetmiş bürokratik yönetim anlayışı, artan yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları, yönetim zihniyetinin toplumsal talepleri ve gelişmeleri karşılayamaması, özel sektör ve sivil toplum alanındaki gelişmeler, bürokrasinin demokratikleştirilmesi ihtiyacı. yönetimin yeniden yapılanmasını zorunlu hale getiren iç faktörler grubunda değerlendirilebilir [Eryılmaz,2004a:141]. Bu faktörleri şu şekilde sınıflandırarak ele alabiliriz.

* Ayrıntılı bilgi için bkz: [Coşkun,2003:25-51]; [Eryılmaz,2004a:140-144]; [Yılmaz,2001:3-9]; [Dinçer,Yılmaz,2003:65-113]; [Demirkol,1987:11-31]; [Atasoy,1989:112-119].

1.2.2.1. YÖNETİMİN TEMEL AÇIKLARI

Dünyada ve ülkemizde yaşanan değişimler sonucunda yönetimde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık olduğu söylenebilir. Bunlar; *stratejik açık*, *bütçe açığı*, *performans açığı* ve *güven açığı* başlıkları altında özetlenebilir.

Bu dört açık yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir.

1.2.2.1.1. Stratejik Açık

Stratejik yönetimin yerleşmesini, performansa dönük çalışma anlayışının kökleşmesini, hesap verme sorumluluğunun bu kapsamda netleştirilmesini gerektiren stratejik açık sorunu, aynı zamanda kamu kurumlarının çevreye daha duyarlı hale gelmelerini, ilgili tüm tarafları sürece katarak planlama yapmalarını ve uygulamayı sürekli izlemelerini ve değerlendirmelerini gerektirmektedir. Oysa, genel itibarıyla kapalı, kendi iç sorunlarına odaklı, kurallara dayalı ve çevredeki gelişmeler ile toplumsal taleplere duyarsız yönetim bu kavramları somut uygulamalara dönüştürmekten uzak kalmıştır.

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. Kısa vadeli değerlendirmeler, gündelik sorunlar içinde boğulma, birbirleriyle tutarsız çeşitli etkiler altında karar alma; kamunun genel yapılanmasında ve kaynak tahsisi sürecinde önceliklendirmeyi ve odaklanmayı ortadan kaldırmıştır.

Bu durum, 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,Yılmaz,2003:66].

1.2.2.1.2. Mali Açık

İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan sosyal devlet anlayışı ile 1960'lı yıllarda refah devleti anlayışının hakim olması nedeniyle, yönetimden beklenenlerin yerine getirilebilmesi için kamunun çok çeşitli konularda faaliyette bulunması kaçınılmaz olmuştur. Bu artan faaliyetler sonucu ekonomide yönetimin payı giderek artmış ve transfer harcamaları bütçe içerisinde önemli bir pay oluşturmuştur. Zamanla bu tür harcamalar bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmaya başlamış ve bu harcamaların finansmanı bütçe kaynaklarından karşılanamaz olmuştur, Bu yük sonucu ortaya çıkan açıkların finansmanı nedeniyle de yönetimin borçları giderek büyümeye başlamıştır. Sonuç olarak refah devleti harcamaları bütçe imkanlarını zorlayan bir büyüklüğe ulaşmış [Yılmaz,2001:4] ve bütçe açığı dediğimiz mali açık ortaya çıkmıştır.

Mali açık ülkemizde yönetimin yeniden yapılanma gereğini çarpıcı bir şekilde 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 [Dinçer,Yılmaz,2003:71].

Bütçe açığı diye ifade edebileceğimiz mali açığa çeşitli faktörler neden olmaktadır. Bu faktörleri kısaca şöyle özetleyebiliriz:

♦ **Mali Kriz:** Kamu mali yönetimindeki kriz değişim ihtiyacının en somut göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir toplamakta zorlanan, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü nedeniyle vergi gelirlerini tabana yayararak vergide adaleti sağlayamayan, gelirlerinin çok üzerinde harcama yapan yönetimler mali disiplinin bozulmasına ve bütçe açıklarının hızla artmasına yol açmışlardır [a.g.e.,s.93].

Genel olarak mali ekonomik ya da performansa dayalı bir kriz havasının olduğu ortamlarda yapılanma girişimleri daha kolay uygulamaya konulmaktadır. Çeşitli ülkeler kriz ortamını yönetimde yeniden yapılanmanın başlangıcı için bir fırsat olarak değerlendirmişlerdir [Yılmaz,2001:5].

Özellikle 1970'li yıllarda ortaya çıkan yönetimdeki mali kriz, ülkelerin hem ekonomik yapıları hem de yönetim üzerindeki eleştirilere yoğunluk kazandırmıştır. Yeniden yapılanma çalışmalarının tetikleyici gücü, başka faktörlerin de etkisi olmakla birlikte daha çok mali krizlerdir [Eryılmaz,2004b:3].

Dünyada yaşanan şokların da etkisi ile ülkemiz 1990'lı yıllar boyunca sürekli sorunlar yaşamış ve kısa süreli büyüme dönemlerinin ardından krize girmiştir. 1994, 1999 ve 2001 yılları bu krizlerin zirveye ulaştığı dönemler olmuştur. Yıllar boyu sağlanan kazanımların bir anda ortadan kalkması anlamına gelen bu olumsuz gelişmeler, toplumun düşük gelirli kesimlerine yansımaları itibariyle daha ağır sosyal sorunlara yol açmış ve istihdam olanaklarını büyük ölçüde daraltmıştır [Dinçer, Yılmaz,2003:74].

◆ **Maddi Kaynakların Yetersizliği:** Yönetim birimlerini kamu hizmetlerin yerine getirirken, sahip olduğu maddi kaynaklar yeterli olmaktan uzaktır. Mali yönden yeterli olarak donatılmayan bir yönetim biriminin hizmetleri tam olarak karşılayabilmesi beklenemez. Ayrıca yönetimin sahip olduğu mali kaynakların tahsisinde aksaklıkların bulunması ve yönetimin çeşitli kurumları arasında, mali yetkiler yönünden farklılıklar bulunması, örgütlenme ve personel yönetiminde çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Doğaldır ki kaynakları yeterli olmayan bir yönetim, hizmetleri tam olarak karşılayamaz ve ihtiyaçlara optimum cevap veremez. Ayrıca yönetimin yaptığı işlevler ekonomik ve randımanlı olamaz [Demirkol,1987:12].

Yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren bu gereksinim içine yerel yönetimlerin akçal kaynaklarını katabiliriz. Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, bu kuruluşların yeterli akçal kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkez yönetimine bağımlı kalmamalarıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvurulan temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Yerel vergi koyma ve merkez yönetimce toplanan vergilere ekleme yapma olanağını da içeren bu yetki, yerel yönetimlere hizmet gereklerine uygun kaynak

yaratma fırsatı verme yanında, yerel topluluğun sağladığı akçal kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlemesi ve dolayısı ile yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu yarattığı bilinmektedir [Yalçındağ,1971:129].

◆ **Kaynakların Etkin Olarak Kullanılmaması:** Yönetiminin en çok aksayan yönlerinden birini oluşturan, kaynakların etkin olarak kullanılmaması faktörü ile hizmetlerin süratli, etkili, ekonomik ve kaliteli olarak yapılması yerine, kurulu düzeni devam ettirmek uygulaması gözlenmektedir. Bunun sonucu olarak, mal ve hizmet üretiminde atıl bir kapasite oluşmakta, kamu personeline ve özellikle yöneticilerde statükonun korunup, devam ettirilmesi anlayışının var olduğu gözlenmektedir. Ayrıca eldeki olanakların yeteri kadar değerlendirilememesi, mal ve hizmet üretiminde istenen seviyeye gelmesini güçleştirmektedir [Demirkol,1987:13].

1.2.2.1.3. Performans Açığı

Bütçe açığına ve yönetimin büyüklüğüne bağlı olarak kamuoyunda kamu kesiminin genel olarak pahalı ve verimsiz olduğu şeklinde bir kamu oluşmuştur. Bu da performans açığını ifade etmektedir Performans açığının yönetimin yapısından ve işleyişinden kaynaklandığı, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılacağı ileri sürüldüğü gibi yönetimin doğası gereği bir performans açığına mahkum olduğu dolayısıyla yönetim kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlar da olmuştur [Yılmaz,200:4].

Aynı zamanda stratejik açık içinde uzun vadeli planlama yapamayan ve halkın taleplerine duyarsız kalan yönetimin sunduğu hizmetler ile halkın beklentileri arasındaki farklılık her geçen gün artmış ve kamu hizmetleri alanında ciddi boyutlara ulaşan bir performans açığı doğmuştur [Dinçer, Yılmaz,2003:68].

Ülkelerde, ekonomik büyüme, sosyal harcamalar, istihdam, yabancı sermaye yatırımları vb. göstergeler kamunun yetersiz performansının genel yansımalarından bazılarını vermektedir. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamaları içinde en büyük pay sosyal harcamalardan oluşmaktadır. Ülkemize baktığımızda gelişmekte olan ülkelere kıyasla sosyal harcamalar yeterli bir düzeyde değildir [a.g.e.,s.69].

1.2.2.1.4. Güven Açığı

Bütçe açıkları ve performans açığıyla yakından ilişkili diğer açık ise güven açığıdır. Kamuoyunda yönetimin faaliyetlerinden hoşnutsuzluk yanında bir güven bunalımı doğmuştur. Bu durum güven açığı olarak ifade edilmektedir. Güven açığının oluşmasında performans açığı yanında yönetimde kayırmacılık ve yolsuzluk türünden faaliyetlerin meydana gelmesi ve bürokrasinin toplumsal faydadan ziyade kendi çıkarlarını maksimize etmeye yönelik uygulamalar içindeymiş izlenimi vermesi de önemli rol oynamıştır [Yılmaz,2001:4].

1.2.2.2. TOPLUMSAL ALANDAKİ GELİŞMELER

Yönetimi yeniden yapılanmaya yol açan nedenlerden biri de toplumsal alanda yaşanan gelişmelerdir. Bu faktörü oluşturan etmenleri, *beklentilerin artması, sosyal göstergelerdeki değişiklikler ve ürün farklılaştırmak ihtiyacı* olarak üç grupta ele alabiliriz.

1.2.2.2.1. Beklentilerin Artması

Kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergiler yoluyla hizmetin finansmanını sağlayanlar olarak vatandaşların, yönetimden beklentilerinin artması yeniden yapılanma ihtiyacı doğuran bir faktördür. Vergi ödeyenler olarak vatandaşlar daha kaliteli mal ve hizmet sunumu talep etmekte, ödediği vergilerin karşılığını görmek istemektedirler. Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler sonucu özel sektörde mal ve hizmet üretimi ve sunumunda önemli değişimler olmuş ve müşteri tatminini merkez alan uygulamalar yaygınlık ve başarı kazanmıştır. Vatandaşlar doğal olarak yönetimden de benzer taleplerde bulunmuşlardır. Bu taleplerin istenen düzeyde karşılanamaması, yönetimde düzenleme arayışlarının kamuoyu tarafından genel bir destek görmesine yol açmıştır. Vatandaşların eğitim düzeyinin ve başka uygulamalara ilişkin bilgilerinin daha fazla olması da beklentilerin yükselmesinde etkili olmuştur [a.g.e.,s.4].

1.2.2.2.2. Sosyal Göstergelerdeki Değişmeler

Özellikle kalkınmış ülkelerin sosyal göstergelerinde meydana gelen değişim yeniden yapılanma arayışlarının başka bir nedenidir. Nüfus artışının durması, üretken nüfusla yaşlı nüfus arasında dengenin bozulması ve bunun sonucu olarak sosyal güvenlik

harcamalarında ortaya çıkan artış ve bunun gelecekte yol açacağı sorunlar, yönetimin sorgulanması sonucunu doğurmuştur [a.g.e.,s.6].

Toplumların gelişmesi ile birlikte hizmetlerin niteliği ve kullanılan teknikler değişmektedir. Asıl önemlisi hizmetten yararlananların artması, kamu görevlerinin sayı ve çeşit yönünden genişlemesi ile yeniden yapılanma zorunlu olmaktadır. Ayrıca artma ve genişleme, çoğu zaman karar mekanizmasının ve hizmetlerinin yürütülüşünün, yetki genişliği, merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine göre yeniden yapılanmasını gerekli kılmaktadır [Demirkol,1987:28].

1.2.2.2.3. Ürün Farklılaştırma İhtiyacı

İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişiklikler, örgütlerde sorumluluklarda ve programlarda değişiklik yapılmasını gerektirmektedir. Yeni görev ve hizmetlerin, mevcut örgütlerle karşılanmaya çalışılması, çoğu zaman yeniden düzenlemeyi gerektirir [a.g.e.,s.28].

Aynı zamanda hem hizmetten yararlanan, hem vergi yükümlüsü hem de seçmen olan halkın daha kolay, hızlı, ucuz ve kaliteli hizmet sağlayan bir yönetim görmek hususundaki istekleri de yeniden yapılanma tedbirleri almaya zorlayan önemli bir etken teşkil etmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde halk hükümetin görev ve sorumluluklarını gittikçe daha iyi anlamakta ve devletten daha çok şey istemekte ve beklemektedir.

Vatandaşların beklentisi ve kamu hizmeti kavramının değişmesinin bir başka nedeni de “herkese aynı gömlek” yaklaşımının artık geçerliliğini yitirmiş olmasıdır. Bilindiği gibi geleneksel bürokratik anlayışın en önemli özelliklerinden ve bir bakıma üstünlüklerinden birisi de herkese aynı mesafede durarak eşitlik ilkesi gereği tüm yurttaşlara aynı hizmeti aynı biçimde sunmasıdır. Oysa değişen ve çeşitlenen yurttaş tercihleri, yönetimi farklı kişi ya da gruplara farklı nitelikte hizmet sunmaya zorlamaktadır. Teknolojik alanda yaşanan gelişmeler de bu tür bir farklılaştırmaya imkan vermektedir. Özel sektörün bu alanda önemli gelişmeler sağlaması yönetimin de bu tür taleplere cevap vermesi ihtiyacını doğurmuştur [Yılmaz,2001:7-8].

1.2.2.3. ÖZEL SEKTÖRDEKİ GELİŞMELER

1980'li yıllarla başlayan dünyadaki dönüşüm sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş olarak tanımlanmıştır. Devletin işlevlerinin de yeniden tanımlandığı bu süreçte, özel sektörün kural ve yöntemlerinin yeni yönetim teknikleri olarak, yönetimde uygulanması çabalarının yönetimde yarattığı değişiklikler şunlardır [Karakuş,2002:30-31]:

- Devletin küçültülmesi ve özelleştirme,
- Kamu yönetiminde akılcı, verimli işletmeciliğin yaygınlaşması,
- Yönetimin siyasi güce karşı daha duyarlı hale getirilmesi,
- Merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe kayılması,
- Demokratik, şeffaf ve dürüst yönetim,
- Bürokratik yönetim yerine etkin ve girişimci yönetim modeli.

Bu çerçevede özel sektörde ortaya çıkan gelişmeler yönetim alanında yukarıda ifade ettiğimiz gelişmelerin ortaya çıkmasına neden olmuş bu da yönetimde yeniden yapılanma gereksinimini artırmıştır.

1.2.2.4. DIŞA AÇILMA VE AVRUPA BİRLİĞİNE UYUM SÜRECİ*

1980'li yıllarda diğer birçok gelişmekte olan ülkeden önce başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları, ülkemizin uzun yıllara dayalı ithal ikameci ve içe dönük gelişme stratejisini değiştirmiştir. Ekonomi, ticaret ve sermaye hareketleri konusunda sağlanan serbestleşmenin, yönetim alanında yeniden yapılanma ile bütünlenememesi sonucunda; ülkemizin genel yönetim yapısında uyumsuzluklar ve boşluklar oluşmuştur. Kapalı bir ekonomiye ve sanayi toplumu şartlarına göre kurgulanmış olan yönetim yapıları rekabete açık, hızlı ve esnek karar almayı ve uygulamayı gerektiren ve çeşitli kesimlerin taleplerine karşı duyarlılığın arttığı yeni ortama ayak uyduramamışlardır.

Dışa açılmada önemli bir yer teşkil eden serbestleşme olgusu ile yakından ilintili yabancı sermaye yatırımlarında ülkenin hukuk düzeni, bürokratik yapısı, iş kurma ve geliştirme imkanları, teşvik politikaları, iyi eğitilmiş iş gücü, istikrarlı makro ekonomik

* Ayrıntılı bilgi için bkz: [Dinçer, Yılmaz,2003:53-56;78-79].

ortamı gibi unsurlar önem taşımaktadır. Uzun vadeli olarak yabancı sermayeye güven vermek ise yönetim kalitesi ile yakından ilişkilidir. Bürokrasiyi azaltacak, yatırım alanlarını belirlemede ve tanıtımda daha etkili kapasite oluşturacak, makro ekonomik istikrarı sağlayacak ve iş gücünün eğitiminde daha etkili olacak bir yönetim yapısı, yabancı sermaye yatırımlarında son derece önemli bir yer tutmaktadır.

Yönetimde yeniden yapılanma gereksinimi doğuran dışa açılma faktörü göz ardı edilirse, yetersiz iç kaynaklar ile gerekli düzeyde yatırım yapılamayacak, dünya ölçeğinde gelişen teknolojilere ve pazarlara açılım zorlaşacak, verimsiz bir çalışma ortamı içinde istihdam ve ücret düzeyleri düşük kalacak, büyüme sonucu kamu kaynaklarının artmaması neticesinde kamu hizmetleri nicelik ve nitelik olarak yetersiz kalacaktır.

Bunun yanında Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, yönetimde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir.

Küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bu bölgesel entegrasyon çabası piyasa, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliktelik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği ve nihayet 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü, Avrupa Birliği yolunda alınan mesafeyi göstermektedir. Aday ülke statüsü alındıktan sonra; Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından şekillendirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda ülkemizin mevzuat ve kurumsal yapı olarak Avrupa Birliğine uyumu temel bir unsur olarak gündeme gelmiştir. Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasi ve ekonomik alanlarda ve müktesebata uyum sağlanması konusunda çok yönlü çabalar yoğunlaşmıştır.

Coğrafi ve tarihsel ilişkilerimiz ile ekonomik bağlarımızın yanı sıra milyonlarca insanımızın fiili olarak yaşadığı bu birliğe katılma hedefi 40 yılı aşkın bir zamandır ülke olarak benimsediğimiz temel bir tercih olarak ortaya konmuştur. Küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bu bölgesel entegrasyon çabası piyasa ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliktelik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır.

Özellikle 1999 yılında AB Bakanlar Konseyi ülkemizi tam üyelik için aday olarak tanıdıktan sonra AB'ye üye olmak siyasi önceliklerimizden biri haline gelmiştir ve tam üyelik kriterlerine uyum sağlanması için gerekli yüksek kaliteli [TÜSİAD,2003:18] yeniden yapılanmaların yapılmasında itici bir güç oluşturmuştur.

1.2.2.5. DEMOKRATİKLEŞME

Demokrasi günümüzde çağdaş devletlerin temel değeri olma niteliğini kazanmıştır. Genelde siyasal alan için söz konusu edilen bu kavram, günümüzde artık idari işleyişler açısından da önemli hale gelmiştir. Bu kapsamda olmak üzere, yönetimde açıklık ve katılım yeniden yapılanma çalışmalarının önemli bir ögesini oluşturmaktadır. Günümüzde yönetsel örgütler kamu hizmeti sunarken demokrasinin (buna insan haklarını da dahil edebiliriz) temel normlarına uymak durumundadırlar.

Nitekim Avrupa Birliğince 7 Aralık 2000 tarihinde kabul edilen *Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı* bu alana dair bir çok hüküm içermektedir. Bu hükümlerden en çarpıcı olanı ise 41. madde ile düzenlenen *iyi yönetilme hakkı*dır. Bu madde 1. paragrafıyla herkesin "*kendisi ile ilgili işlerin, Birliğin kurum ve kuruluşları tarafından, tarafsız ve adil bir şekilde ve makul bir süre içinde görülmesi hakkı*"nı düzenlemektedir [Coşkun,2003:105].

Demokratikleşmenin yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren bir faktör olarak yönetime getirdiği en önemli unsur yönetimde açıklığın sağlanabilmesidir. Açıklık her şeyden önce yönetimde dürüstlüğü hakim kılınması için gereklidir, ancak yeterli değildir. Bunun yanında bir dizi diğer önlemlerle desteklenmesi gerekir. Bunlar önem sırasına göre belirtecek olursak; etik, liyakat ilkesi, kalite, etkinlik, verimlilik, desantralizasyon ve etkin denetim şeklinde sıralamamız mümkündür. Ancak, bu ilkelerin hepsi birbiriyle yakından ilgili olduğu için birbiriyle uyumlu bir bütünlüğün sağlanması gerekir [a.g.e.,s.106].

2. TÜRKİYE’DE YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANMASI ÇALIŞMALARI (1923 - 2002)

Yönetimde yeniden yapılanma, bir defa yapılacak bir çalışmaya dayanılarak, yıllarca sürdürülebilecek statik bir durum değildir. Bunu gözönüne alırsak, yönetimin yeniden yapılanması çalışmaları belirli bir sürede yapıp sona eren tek bir araştırma olarak alınmamalıdır. Bu araştırmalar, sabır ve özenle yürütülmesi gereken önemli bir görev olarak alınmalı ve önceden tespit edilen bir programa bağlı olarak incelenmelidir. Böyle durumlarda, yönetimde yeniden yapılanma ve çağdaş uygulamaları yerleştirme ve geliştirme amacıyla sürekli örgütler kurulması ve araştırmalar yapılması zorunlu olmaktadır. Yönetimde yeniden yapılanma, belirli bir dönem içerisinde incelenebilecek araştırmalar olarak ele alınmaz zira yapılmış olan bir çalışma daha önceki çalışmaların devamı ve yapılacak olan çalışmaların dayanağını oluşturabilmektedir [Demirkol,1987:127].

Bu sebeple çalışmamızın esasını teşkil eden *1980’den Sonra Yönetimde Yeniden Yapılanma* çalışmalarının izahatına geçmeden önce o yıllara kadar geçen sürede ülkemizde neler meydana gelmiş onlar hakkında bilgi verdikten sonra esas konuya değinilecektir.

2.1. 1960 YILINA KADAR OLAN DÖNEMDEKİ GELİŞMELER

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları toplumsal, ekonomik, teknik, kültürel vs. değişimin sonucu olarak her ülkede sık sık gündeme gelmesi muhtemel bir konudur. Ülkemizde de yapılanma çalışmaları özellikle Tanzimat hareketinden bu yana devam etmektedir [Oduncu,1996:138]. Öncelikle Osmanlı Dönemi’nde yaşanan gelişmelere kısaca değindikten sonra Cumhuriyet Dönemi ile bilgilere geçilecektir.

2.1.1. OSMANLI DÖNEMİ

Osmanlı döneminde yönetimde yeniden yapılanma gereksinimi sürekli olarak gündemde kalmıştır. Bu düzenleme, “eski kanunun bozulması” ya da “şer’i şeriften uzaklaşma” mantığı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Sistemin kendinden çok belirtileri (işleyiş bozuklukları ve kötü alışkanlıklar) üzerinde durulmuştur. Genellikle “mevzuatçı” yaklaşımlar egemen olmuştur [Tutum,1994:66].

Osmanlı'da gerileme dönemi ile birlikte başlayan yönetim alanındaki bozulmaların toplumsal etkileri belirgin hale geldiğinde, ilk dönemlerde geçmişe dönerek veya geçmişteki yapıyı esas alarak sorunları çözme yönünde bir anlayış egemen olmuş, bu yapılanma anlayışı 18 yüzyıl sonlarına kadar varlığını sürdürmüştür [Coşkun,2003:110].

Osmanlı Devletinin yapılanma sürecinde en köklü kararlar, çoğu kez Devletin bekasının tehlikeye düştüğü bunalımlı dönemlerde alındı. Devletin bekası fikri, yakın geçmişimizdeki askeri darbelerin de en önemli gerekçeleri arasında yer aldı; darbeler bu gerekçeyle meşrulaştırılmaya çalışıldı [Eryılmaz,1997:240].

Osmanlı'da yapılanma hareketleri ciddi olarak 18. yüzyılın sonlarında başlamıştır. I.Mahmut ve III.Mustafa zamanlarında meydana gelen bazı yenilik teşebbüslerini istisna edecek olursa yurdumuzdaki ıslahat hareketlerini III.Selim'in devrine götürmek doğru olur [Kuyaksil,1992:78].

III.Selim ile birlikte başlayan yeniden yapılanma çalışmalarının amacı merkezin kaybolan gücünü yeniden egemen kılmaktır. III.Selim ile onu izleyen II.Mahmut dönemi, büyük ölçüde fonksiyonel yapısal yönden farklılaşmamış Osmanlı devlet düzenini batılı anlamda fonksiyonel yapısal farklılaşmaya uğratma, bu esasa göre yeniden örgütlendirme çabalarıyla geçmiştir. Batılı anlamda ilk bakanlıkların kurulması, bunların geleneksel yapıyı yıkmaya çağdaş bir devlet örgütünü kurma yolunda kullanılması II.Mahmut dönemine rastlar. Daha sonra bir takım ad değişiklikleri olmamışsa da bu yapı İmparatorluğun sonuna kadar, hatta Cumhuriyet döneminde de sürmüştür [a.g.e.,s.78].

II.Mahmut döneminde başlayan gelişme, taşrada merkezin gücünü egemen kılma yolunda harcanan çabalar Tanzimat dönemi ile Meşrutiyet dönemlerinde de sürmüştür. Bu merkeziliğin yol açtığı en kötü sonuç kırtasiyeciliğin, işlemciliğin ve yetki kısıtlamasından dolayı yukarıya sorma alışkanlığının kökleşmesi olmuştur [a.g.e.,s.79].

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları özellikle Tanzimat hareketinden bu yana devam etmektedir [Oduncu,1996:138]. Osmanlı'da merkezi yönetime karşı, yerel otorite merkezlerinin oluşmasına elverişli bir siyasi, idari ve ekonomik yapı olmadığı için, yerel yönetimler ancak Tanzimat'tan sonra Batılılaşmanın bir uzantısı olarak Devlet eliyle kuruldu. Merkezi yönetim o dönemde iktidarın paylaşılması gibi bir düşünce taşımadığı, hatta bundan endişe ettiği için, yerel yönetimleri kendine yardımcı

organlar olarak düşündü ve fonksiyonlarını, yetkilerini ve kaynaklarını buna göre belirledi. Yerel yönetimler, o dönemde merkezi yönetimin bir şubesi gibi işlev görüyorlardı. Günümüzde yerel yönetimlerin güçsüzlüğünü merkezi yönetimin onlara kuşkuyla bakan bu geleneksel tavrında aramak gerekir [Eryılmaz,1997:243].

Günümüzde yönetimde görülen aşırı merkezileşme, büyük ölçüde Tanzimat'ın bir ürünüdür. Topluma hakim olmak ve onu değiştirmek isteği, Tanzimat yönetiminin biricik amacıydı. Devlet idaresindeki ve toplumsal hayattaki değişikliği, inkılapçı yöntemlerle sağlamak isteyen yönetimler, ister istemez merkeziyetçi ve otoriter olmak eğilimindedirler. Halka söz hakkı vermeden yapılan kurumsal değişiklikler, genellikle yönetici-halk bütünleşmesi sorununu da beraberinde getirir. Osmanlı aydını, siyaset ve yönetimi; toplumsal hayatı ve kurumları değiştirmek biçiminde anladı; mal ve hizmet üretimi, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlarla ilgilenmedi. Yerel kamu hizmetleri, merkeziyetçilik nedeniyle aksadı. Önceleri mahallinde kolayca çözülebilen hizmetlerin bu dönemde İstanbul'dan kararlaştırıldığı için gerçekleştirilmesi uzun zaman alıyordu. Ayrıca kamu hizmetleri için gerekli mali kaynaklar da merkezileştirilmişti. Yerel yöneticilerin ve halkın, yerel hizmetlerin yürütülmesindeki inisiyatif ve etkinliği azaldı. Böylece her şey devletten beklenir hale geldi. Merkeziyetçilik ve devletçilik, "vakıf" gibi kamu hizmetlerine gönüllü katılımı esas alan kurumların ihmali ya da zayıflaması sonucunu da doğurdu [a.g.e.,s.244].

Tanzimat'la birlikte başlayan yapılanma hareketinin Osmanlı yönetim düzenine getirdiği önemli bir olgu da dualistik yapıdır. Daha öncede belirttiğimiz gibi. Tanzimat döneminde batıdan yeni kurumlar alınırken eskilerinin kaldırılmayışı, eski ile yeninin varlığını birarada sürdürüşü zaten yüzyıllardır rasgele kurulmuş yüzlerce örgütün kamburlaştırdığı Osmanlı Devlet örgütünün belinin iyice bükülmesine, yetkilerin sorumlulukların karışmasına, pek çok işlerin sahipsiz kalmasına, gereksiz yetki tartışmaları ve kavgaları yüzünden işin yapılamamasına, hiçbir fonksiyonu kalmamış kurumların varlıklarını sürdürmesine neden olmuştur. Bu ikiliklerin pek çoğu Cumhuriyet döneminde ortadan kaldırılmıştır. Ancak yüzyıllardır devam eden rasgele örgütler, yeni birimler kurma, yetki ile görev karmaşası gibi kamu yönetimini işlemez duruma getiren alışkanlıklar bir türlü ortadan kaldırılamamıştır [Kuyaksil,1992:78-79].

2.1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ

2.1.2.1. 1923 - 1945 DÖNEMİ

Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmıştır. Bu mirasın en önemli yönü ikili hukuk ve yönetim yapısıdır. Öte yandan Tanzimat sonra oluşan yönetsel kurumlar ve usuller, il sistemi (74 liva), il özel idareleri, köyler, 389 belediye ve Bab-ı Ali bürokrasisine mensup çok sayıda memur da bu mirasın parçalarıdır. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında hızlı bir yasallaşma ve ussallaşma süreci yaşanmıştır. Hukuk ve yönetim ikiliğın giderilmesi, mevcut sistemin düzeltilmesi, yeni kurumlar kurulması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabaları öncelik kazanmıştır [Tutum,1994:66].

Cumhuriyetin ilk döneminde oluşan yönetsel yapı oldukça katı ve merkeziyetçidir. Bu dönemde içte ve dışta huzur ve güvenlik sorunları önceliklidir. Bu nedenle merkeziyetçi yapıyı pekiştirecek ve ülke geneline yayılmasını sağlayacak düzenlemelere ağırlık verilmiştir. Nitekim bu dönemde mülki idare sisteminin yeniden düzenlenmesi ve özellikle adalet sisteminin yeniden kurulması çabalarının yoğunluk kazandığı görülmektedir [a.g.e.,s.67].

Cumhuriyetle birlikte toplumun her alanında değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bilinmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda Osmanlı'dan devralınan birçok yönetim biriminin yapısı değiştirilmiş veya yeni yönetim birimleri oluşturulmuştur. Bunun yanında yönetim birimlerini etkin hale getirme, kamu personel rejimini yeniden yapılanma gibi önemli işler de gerçekleştirilmiştir [Coşkun,2003:111]. Sistemi dönüştürme ve yeniden kurma süreci kapsamında 1923-1930 yıllarını kapsayan bir dizi yasa çıkarılmıştır: 442 Sayılı Köy Kanunu (1924), 788 Sayılı Memurin Kanunu (1926), Maaş Kanunu (1927), Vilayet İdaresi Kanunu (1929), Devlet Memurları Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929) ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu (1930) [Tutum,1994:66]. Yapılan bu köklü düzenlemeler sonucunda Cumhuriyet rejimine uygun bir idari altyapı oluşturulmuştur.

Cumhuriyetinin ilk yılları, her konuda olduğu gibi belediyelerde de yeni oluşum dönemidir. Önemli bir savaştan çıkan imparatorluk dağılmış, toprakların çoğu kaybedilmiş, kentler harabeye dönmüş ve bütün bunların sonucunda da göç ve nüfus

değişimleri ortaya çıkmıştır. Belediyeler de gelir kaynaklarını kaybettiğinden memur ve işçi ücretlerini ödeyemez duruma düşmüşlerdir [Duman,1999:48].

Bu sorunun giderilmesi için 24 Haziran 1933 tarih ve 2301 sayılı “Belediyeler Bankası” kurulmuştur. Amacı, belediyelerin “esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı sağlamak” olan bu banka belediyelerden topladığı fonların dışında başka bir kaynak bulamaması nedeniyle bir çözüm olamamış, daha ziyade küçük belediyelerden büyük belediyelere doğru kaynak transferine yaramıştır [a.g.e.,s.53]. Belediyeler Bankası, 13 Haziran 1945 gün ve 4759 Sayılı Kanun ile İller Bankası’na dönüştürülmüştür. Böylece banka, özel idareleri ve köyleri de kapsamına almış, bankaya Bakanlar Kurulu kararıyla ödenmiş sermayesinin yarısı kadar uzun vadeli istikrazda bulunma ya da tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir [a.g.e.,s.56].

Başlangıçta merkezi yönetimle ilgili birçok yeni yasal düzenleme yapılmasına karşılık, yerel yönetim alanında yeni bir yapılanma yapılmamıştır. 1877’de çıkarılan “Vilayet” ve “Dersaadet Belediye Kanunları” ile yetinilmiş ancak bunların tadilleriyle belediyelerin yönetimi devam ettirilmiştir. Ancak, 1924’de Ankara başkent ilan edildikten sonra “Ankara Şehremaneti Kanunu” çıkarılmış ve İstanbul Şehremanetine benzer bir teşkilat kurulmuştur. Bu kanunlar da 01 Eylül 1930’da çıkarılan 1580 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

2.1.2.2. 1945 - 1960 DÖNEMİ

İkinci Dünya Savaşı’nın bitimi ve çok partili rejime geçişi izleyen yıllar, yönetimde yeniden yapılanma alanında oldukça yoğun gelişmelerle dolu yıllardır. 1960 Devrimi’ne kadar süren bu gelişmeler, yabancı uzman ve kurullar ile ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından yapılmış olan araştırmalardır. Ancak oldukça büyük çabaların ürünü olan bu çalışmaların uygulanması için ciddi çabaların harcanmadığını gözlemliyoruz. Ancak bu dönemde yapılmış olan çalışmalar, yönetimde yeniden yapılanmanın bir zorunluluk olarak ele alınması ve büyük beklentiler taşımaları açısından önem arz etmektedirler. Bunun ile birlikte, önemli atılımlar olup, gelecekte yapılacak çalışmalara dayanarak oluşturmuşlardır [Demirkol,1987:128].

Bu husustaki ilk teşebbüsün 1947 yılı sonralarına doğru yapıldığını görmekteyiz. 1947 yılı sonlarında Başbakanlığın talebi üzerine, devlet teşkilatında rasyonellik sağlayacak tedbirleri incelemek üzere birçok bakanlıklarda komisyonlar kurulmuştur. Ancak bu

komisyonların hazırladığı raporlar hakkında bilgi edinmek maalesef mümkün olmamıştır. Daha sonra 1948 yılında, yine Başbakanlığın talebi üzerine muhtelif devlet dairelerinin ve bakanlık teftiş kurullarının idari ıslahat konusunda raporlar sunduklarını görüyoruz. Yapılan bu çalışmalar sonucunda bazı raporlar hazırlanmış ancak hazırlanan bu raporları da bulmak mümkün olmadığı gibi sonuçları hakkında herhangi bir kayda rastlanmamıştır [Sürgit,1972:165]. Bunlarla da yetinilmemiş, yabancı uzmanlarla milletlerarası teşekküllere de yönetimde yeniden yapılanma ile ilgili incelemeler yaptırılmıştır. Bu çalışmalar özet olarak şöyledir [Ar,1983:69]:

2.1.2.2.1. Neumark Raporu

1949 yılında Başbakanlıkça Ankara'ya davet edilen Prof. Dr. Neumark'ın "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Araştırması" ve bu isimli Raporu. Dr. F. Neumark raporunda, Türk kamu yönetiminin başlıca problemlerini büyük bir deringörürlikle ortaya koymuştur [Sürgit,1972:165]. Bununla beraber rapor yazarca derinlemesine bir inceleme olmaktan çok, genel nitelikte bir öneriler demeti olarak nitelendirilmektedir [Coşkun,2003:114].

2.1.2.2.2. Barker Raporu

1950'de Mr. Barker başkanlığındaki Uluslararası Kalkınma Bankası uzmanlarınca hazırlanan "Türk Politikası ile Yönetim Yapısı Üzerinde Çalışma" ve Raporu. Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türk Hükümetiyle ortaklaşa finanse ettiği, çeşitli alanlara mensup 13 üyeden kurulu bir kurul tarafından 8 Haziran 15 Eylül 1950 tarihleri arasında ülkemizde yapılan araştırmalara dayanılarak hazırlanan bu rapor, 15 Mayıs 1951 tarihinde Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından Türk Hükümetine sunulmuştur [Sürgit,1972:68]. Raporda Türk yönetimi ile ilgili olarak, yönetimdeki aşın yetki merkezizetiçiliğinin hafifletilmesi, emir ve komuta hatlarının daha belirli hale getirilmesi ve il yönetiminde merkezden verilen emirlerin vali kanalından geçmeksizin doğrudan doğruya ilgili müdürlüklere ulaşmasının sağlanması gibi konularda öneriler yer almıştır. Bunların yanında rapor personel konularında da durmakta ve bir Devlet Personel Dairesi kurulmasını önermektedir [Coşkun,2003:115].

2.1.2.2.3. Martin ve Cush Raporu

Martin ve Cush tarafından 1951 yılında düzenlenen ve “Maliye Bakanlığı Örgüt, Yöntem ve Personel Sorunlarını Kapsayan Raporu”. Rapor’da esas itibariyle Maliye Bakanlığı’nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunları ele alınmıştır [Sürgit,1972:71].

2.1.2.2.4. Tekel İdaresi Hakkında Rapor

T.C. Tekel idaresinin sevk ve idare organizasyonunun incelenmesi sonucunda İsveçli teşkilat mühendislerince hazırlanan rapordur [Tortop-İşbir-Aykaç,1993:199].

Ayrıca hazırlanan diğer raporlarda şunlardır:Thornburg Raporu(1949), Gıyas Akdeniz Raporu (1952),* Leimgruber Raporu (1951-1952),** Baade Raporu (1959) ve Chailloux-Dantel Raporu (1959).***

Bu dönemde yönetimde yeniden yapılanma yönünden önemli bir gelişme de 8 Eylül 1952 tarihinde Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile Türk Hükümeti arasında imzalanan ve 6319 sayılı kanunla onaylanan Teknik Yardım Ek Anlaşmasına göre “genellikle amme idaresinin geliştirilmesi ve özellikle Türkiye ve Orta Doğu için ileri eğitim olanakları sağlamak üzere” Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE) kurulmasıdır. Adı geçen anlaşma gereğince teşekkür eden uluslararası bir “Etüt Grubu”**** tarafından hazırlanan 6 Eylül 1952 tarihli “Etüt Grubu Raporu”nda saptanan esaslara göre kurulan Enstitü 24 Mart 1953’de faaliyete geçmiştir. Daha sonra çıkarılan

* 1952 yılında yerli uzmanlarca hazırlanan devlet memurları ücret rejiminin düzenlenmesi hakkında bir rapordur [Karakuş,2002:20].

** Leimgruber adlı İsveçli uzman tarafından Hükümete verilen yönetsel teşkilatlanma ve personel konularını içeren bu raporun varlığı binmektedir.Ancak bu raporu bulmak mümkün olmamıştır [Sürgit,1972:71].

*** Maurice Chailloux-Dantel Raporu, TODAİE’de BM Başmüşaviri olarak bir müddet çalışan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel başkanlığında bir heyet tarafından Türkiye’de devlet memuriyet ve reformu ve Devlet personel Kanunu Projesi konularında yapılan çalışma sonucunu içermektedir. Söz konusu raporda özetle; bir idari reformun zorunlu hale geldiğine, personel sisteminde mesleki eğitimin yetersiz kaldığına, dairelerde tek tek yapılan yeniden düzenleme çalışmalarına, değinilmiştir. Ayrıca; kamu yönetiminde yapılacak reformların ana karargahı ve mimarı olarak TODAİE gösterilmiş olup; öğretim-yetiştirme, araştırma ve yardım, derleme ve neşriyat öğretim, araştırma ve inceleme yardımları, diğer ülkelerle koordinasyon, konularında görevlendirilmesi gerektiği belirtilmiştir [Kuyaksil,1992:125-138].

**** Etüt Grubu, Prof. Dr. Tahsin Bekir Balta, Prof. Dr. Yavuz Abadan, Prof.Süheyl Derbil, Prof. Hamil Sadi Selen, Doç. Dr. Seha Meray, Prof. Emery E. Olson, Henri Bourdeau de Fontenay, Prof. Gerard W.J. Drewes’den kurulmuştur.

18 Haziran 1958 tarih ve 7163 sayılı teşkilat kanunu Enstitüye sürekli bir statü kazandırmıştır [Sürgit,1972:72]. Kuruluşundan 1960 yılına kadar olan dönemde TODAİE'nin yeniden yapılanma ile ilgili çalışmalarını yöneticilerin ve yönetimin uzmanlık alanları için eleman yetiştirilmesi, araştırma çalışmaları ve organizasyon ve metod çalışmaları olarak kısaca üç grupta toplayabiliriz [a.g.e.,s.73-74].

2.2. 1960 - 1980 ARASI DÖNEMDEKİ GELİŞMELER

1960 yılı yönetime ilişkin araştırmalar açısından bir dönüm noktası olmuştur [Tutum,1994:85]. Bu dönemdeki çalışmalar önceki dönemden farklı olarak yabancı heyet ve uzmanlarca değil yerli uzmanlarca yapılmış ve tüm idareyi konu almıştır [Karakuş,2002:21]. Yeniden yapılanma çalışmaları, personel sorunları, teşkilat yapısı ve idari işlem ve usullerin düzenlenmesi olmak üzere üç ana başlık altında ele alınmıştır. Yönetimi yeniden yapılandırmak adına ilk ciddi çalışmalar bu dönemde yapılmıştır [Aykut,İzmirlioğlu,1975:5].

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesini izleyen yıllarda (1960-62) yeni kurumlar (Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi) oluşturulmuş, yeni bir anayasa kabul edilmiş (1961 Anayasası) ve planlı döneme girilerek beş yıllık planlar yapılmaya başlanmıştır. 1953 yılında Birleşmiş Milletler Teşkilatı ile Türk hükümeti arasında ortak bir proje çerçevesinde kurulan ve 1958 yılında yasal statüye kavuşturulan TODAİE ile birlikte bu dönemin başlarında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi (DPD) bilimsel araştırmalar için elverişli alt yapıyı oluşturmuşlardır. Yönetim, bu dönemde, değişen koşullara ve özellikle planlı kalkınmanın gereklerine uyum sağlamakta güçlük çekmekte ve yeniden yapılandırma sancısı içinde bulunmaktadır [Tutum,1994:85].

Bu dönemde sağlanan gelişmelerin en önemlilerinden birisi, hiç şüphesiz DPT'nin kurulmasıdır. DPT kuruluşunu izleyen günlerde, yeniden yapılandırma konusunda girişimlere geçmiş; yeniden yapılandırmayı gerçekleştirecek teşkilatla ilgili bir kanun tasarısının hükümetçe Temsilciler Meclisine sevkini temin etmiş; nihayet Merkezi Hükümet Teşkilatı araştırma projesinin hazırlanmasını ve uygulamaya konulmasını sağlamıştır [Sürgit,1972:171].

Ekonomik ve sosyal kalkınmanın ancak devletin girişimi ve önderliği altında gerçekleştirilebileceğinin anlaşılması, dikkatlerin yönetim mekanizması üzerinde toplanmasına sebep olmuş; yönetimin kendisinden beklenenleri yapacak duruma getirilmesi, planlı kalkınmada başarı için yerine getirilmesi zorunlu bir koşul sayılmaya başlanmıştır. Bu görüşün yeni kurulan DPT tarafından benimsendiğine ve plan hazırlıklarıyla birlikte, yeniden yapılanma konusunun da ele alındığına tanık olmaktayız. Yasama ve yürütme güçlerini birlikte elinde bulunduran ve gereken kanunları hızla çıkarma olanaklarına sahip bulunan Milli Birlik Komitesi ile DPT'nin konuya karşı gösterdiği bu ilgi, bu dönemde, yönetimde yeniden yapılanma yönünde çeşitli girişimlerde bulunulmasına neden olmuştur [a.g.e.,s.167-168].

Bu dönemde belirginleşen yeniden yapılanma gereksinmesi bir dizi araştırmaya yol açmıştır. Bu yapılan çalışmalarını ve bunlarda ileri sürülen önerileri şöyle sıralayabiliriz.

2.2.1. DEVLET PERSONEL REJİMİ HAKINDA ÖN RAPOR

Bu dönemde kurulan önemli bir örgüt personel yapılanmasını gerçekleştirmek ve merkezi personel dairesi görevlerini yerine getirmek üzere teşkil edilen DPD'dir. 1960 yılının Aralık ayında 160 sayılı kanunla kurulan DPD 1961 yılı içinde kuruluşunu bir ölçüde tamamlayarak, 1962 Ocak ayında personel rejiminin geliştirilmesiyle ilgili çalışmalara başlamıştır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinin Bakanlar Kurulunda görüşülmesi sırasında, personeli kapsamayan bir yeniden yapılanma çalışmasının başarılı olamayacağı hususu üzerinde ısrarla durulmuş ve bu araştırmayla ilgili 13.2.1962 tarih ve 6/209 sayılı kararnameye bir fıkra eklenerek "*Devlet Personel Dairesinin en kısa zamanda personel rejimi ile ilgili raporunu hazırlaması ve bunun için gerektiği şekilde takviye edilmesi*" kararlaştırılmıştır. Daha sonra bu kurum 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun çıkarılmasını da sağlamıştır [a.g.e.,s.171].

2.2.2. İDARİ REFORM VE REORGANİZASYON HAKKINDA ÖN RAPOR

Yönetimi yoğun bir çaba ile kısa zamanda yeniden yapılandırmak isteyenlere ikaz niteliği taşıyan karşılaştırmalı araştırmadır. Bu araştırma, TODAİE'nin telkini ve Milli Birlik Komitesi ile DPT'nin isteği üzerine [a.g.e.,s.169] TODAİE bünyesinde bir

komisyon oluşturulmuş ve komisyon* kısa bir sürede hazırladığı İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporu 10 Şubat 1961 tarihinde ilgililere sunmuştur [Coşkun,2003:117-118].

Bu komisyonun çalışmaları sonucunda hazırlanan İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporun; yönetimde yeniden yapılanmanın mahiyeti hakkında realist bir görüşe varılmasına hizmet etmek; Türkiye'de girişilecek bir yeniden yapılanma çalışmasının hangi sahaları şümulü içine alabileceği ve nasıl bir mekanizma vasıtasıyla gerçekleştirilebileceği hakkında bir fikir vermek üzere başlıca iki amaç güttüğü anlaşılmaktadır [Sürgit,1972:169].

Rapor iki ana bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde, yeniden yapılanma ile ilgili teorik konular ele alınmış, yapılanma ile ilgili bazı genel esaslar belirtilmiştir. İkinci bölümde ise Türkiye üzerine kısa ama özlü bir değerlendirme yapılmış, bu kapsamda rapor sonrası yapılacak yönetimde yeniden yapılanma için bazı öneriler geliştirilmiştir. Raporla yapılanma çalışmalarını yürütecek kurumlar TODAİE, DPT ve DPD olarak belirtilmiş, ayrıca merkezi düzeyde reform çalışmalarını yönlendirecek Başbakan Yardımcısına bağlı bir "İdari İslahat Komitesi" oluşturulması önerilmiştir [Coşkun,2003:118].

Raporda yönetimdeki sorunlar, devletin başlıca teşkilat bölümleri arasındaki teahüllerin, tekrarların ve boşlukların giderilmesi ve bunlar arasında koordinasyonun sağlanması; bütün teşkilatta müşterek olan hizmetlerin ıslahı ve yeniden yapılanması; münferit teşkilat birimlerinin bakanlık ve dairelerin bünyelerinde ve çalışma usullerinde düzenleme yapılması şeklinde tespit edilmiştir [Karakuş,2002:23].

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporla birlikte Başbakanlık, TODAİE ile DPT'nin birlikte bu alanda bir araştırma faaliyetine girişilmek üzere bir proje hazırlamasını talep etmiştir. Bu amaçla Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi hazırlanmıştır [a.g.e.,s.22-23].

* Komisyon şu kişilerden oluşmuştur: Prof. Dr. Kemal Arık, Doç.Dr. Cemal Mihçioğlu, David M Watters (BM Görevlisi), Nabi Dinçer, Kenan Sürgit, Tahir Aktan, Özer Ozankaya. Rapor Doç.Dr. Cemal Mihçioğlu tarafından kaleme alınmıştır.

2.2.3. MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ

Bakanlar Kurulunun 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı kararnamesi ile başlatılan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) çalışmaları için, TODAİE, DPT, DPD, ilgili bakanlık ve fakültelerin işbirliği yapmaları öngörölmüş ve aynı kararname ile Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve KİT'leri kapsam dışında bırakılarak, merkezi hükümet teşkilatına dahil bakanlık daire ve kuruluşların incelenmesi şeklinde kapsam belirlenmiştir. Bu çerçevede, MEHTAP Yönetim Kurulu, merkezi hükümet teşkilatında görev dağılımını incelemek, bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütölmesini sağlayacak biçimde yapılması için önerilerde bulunmak [a.g.e.,s.23] üzere TODAİE, DPT, DPD, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılması ve araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulunun Başbakanca* seçilmesi kararlaştırılmıştır. Araştırma, Proje Yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetiminde ve kurulca seçilen Proje Direktörünün idaresinde. Merkezi Araştırma Grubu tarafından, bakanlık ve dairelerce görevlendirilen 39 temsilci ve temsilci yardımcısıyla işbirliği yapılarak gerçekleştirilmiştir [Coşkun,2003:119-120].

Merkezi Araştırma Grubu, *Genel Araştırma Grubu*, *Araştırma Ekibi* (altı ayrı ekipten oluşmaktadır), *Özel Etütler Grubu*, *El Kitabı Ekibi* ve *Dokümantasyon Ekibinden* oluşturulmuştur. Bu grupta, TODAİE, Siyasal Bilgiler Fakültesi, DPT, bazı bakanlık ve daireler ile, özel sektörden seçilen 33 araştırmacı ile 12 idari personel görevlendirilmiştir. MEHTAP çalışmaları, iki ayı aşkın bir hazırlıktan sonra 24 Nisan 1962'de fiilen başlamış ve Proje Yönetim Kurulu'nun çalışmalara ilişkin raporun 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmasıyla sonuçlanmıştır. Raporun hazırlanmasında; önce var olan durumun saptanması, bu durumun ortaya çıkardığı sorunların ortaya konması ve bunlara çağdaş yöneticilik bilgi ve deneyimlerinden yararlanılarak çözümler, çözüm önerileri getirmek biçiminde bir yol izlemiştir [Sürgit,1972:86-87].

* Başbakan tarafından Proje Yönetim Kurulu başkanı olarak Prof. Dr. T. Bekir Balta seçilmiştir [Ar,1983:69].

Raporda, yönetime dahil Bakanlık ve daireler arasında görev ve tedahller, eksik yapılan hizmetler genel idare ve halk ilişkileri üzerinde durulmuş ve bir hizmet alanının bir Bakanlık veya daireden alınarak başkasına nakli veya yeniden yapılanması sebebiyle ortaya çıkabilecek problemlerle ilgili tavsiyelerde bulunulmuştur. Ayrıca, bu çalışma sonunda MEHTAP raporundan ayrı, "T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi" adlı çok önemli bir yayın daha neşredilmiştir [Aykut,İzmirlioğlu,1975:9].

Raporda amaçlanan temel konu, merkezi hükümet görevlerinin en uygun biçimde dağılımını sağlamak yoluyla, daha rasyonel bir örgütlenme ve yöntemler, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak, bakanlık ve kuruluşların i örgütlenme ve yöntemlerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve yönetimde yeniden yapılanma görevini üzerine alacak mekanizma hakkında önerilerde bulunmak olmuştur [Sürgit,1972:86-87].

MEHTAP Raporu genelde, yapılanmanın temel koşulunu üst yöneticilere bağlamıştır. Üst yöneticiler her türlü toplumsal sınıf ve katmanlardan, siyasal bağlantı ve düşüncelerden arınmış varsayılmıştır. Ayrıca bu kişilerin yeniden yapılanma bilincinde, yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmektedir. Ancak gerçekte üst yönetim düzeylerinde siyasal bağlantı ve düşüncelerin yoğunluğu, üst yönetim düzeylerinde bulunanların çoğunun ciddi bir yönetim eğitiminden geçmemiş bulunmaları bu varsayımdan hareketle bir yere varılamayacağını daha sonraki yıllarda göstermiştir [Ergun,Polatoğlu,1992:16].

MEHTAP Raporu, merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini "Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı", "Ortak Görevler", "Geleneksel Görevler", "Mali ve İktisadi Görevler", "Görevlerdeki Eksiklik ve Eksikliğin Sebepleri", "Tekliflere Göre Merkezi Hükümet Teşkilatının Aldığı Biçim" ve "Yapılması Gereken Başka Araştırmalar" ana başlıkları* altında sektör leğine göre ele almaktadır. MEHTAP

* Rapor bir giriş ile birlikte on bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde araştırmanın amacı, kapsamı, yöntemi açıklanmaktadır, "Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı" başlığı altında Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, Devlet Bakanlıkları ve Başbakan Yardımcılıkları, Başbakana bağlı daireler, zerk Kurumlar, idari kuruluşlara ait mevzuat, merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri, yerel toplulukların kalkınması ve idari yöntemler ele alınmaktadır. "Ortak Görevler" başlığı altında koordinasyon, planlama, istatistik,

Raporu, planlı dönemin başlangıcını simgelemekte ve bunu yönetimin örgütlenme işlevinin belirlenmesiyle tamamlamaya çalışmaktadır. Merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini genel bir açıdan ele alması, birimlerin iç yapılanma ve işleyişlerine sorunun bütünü içinde bakması açısından önemli bir çalışma olarak tarihe geçmiştir [Oduncu,1996:151].

“Görevlerdeki Eksiklikler ve Eksikliklerin Sebepleri” başlıklı sekizinci bölümde, yönetim teşkilatının görevlerindeki eksiklikler şu dört biçimde ifade edilmiştir [Sürgit,1972:86-87]:

–Türkiye’nin koşulları gereği yönetim örgütüne yerine getirilmesi doğal olan bazı görevler hiç yapılmamaktadır.

–Yönetimce bazı görevler üstlenilmekle beraber, bu görevlerin yerine getirilmesi için ciddi bir örgütlenmeye gidilmemesinin yanında yeterince çaba harcanmamaktadır.

–Görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında yerel farklılaşmalar vardır. Bu farklılıklar bölgeler arasında görülebileceği gibi, köylerle kasabalar ve kentler, bazen kentlerin değişik kesimleri arasında da görülebilmektedir.

personel, teftiş ve denetleme, bilimsel araştırma, tetkik kurulları, idareyi geliştirme ve dairelerin bina, büro ve basın ihtiyaçları incelenmektedir. “Geleneksel Görevler” başlığı altında adalet, içişleri, ve dışişleri hizmetleri ele alınmıştır. “Mali ve İktisadi Görevler” başlığı altında, mali yönetim, gümrük ve tekelleşme, ticaret, sanayi, su, enerji, yakıt ve doğal kaynaklar, bayındırlık ve ulaştırma, tarım, gıda, toprak, imar ve iskan, harita, tapu ve kadaströ, turizm ve tanıtma hizmetleri incelenmiştir. “Sosyal Görevler” başlığı altında sağlık ve çalışma hayatının düzenlenmesi ve sosyal güvenlik hizmetleri ele alınmıştır. “Kültürel Görevler” başlığı altında kültür ve eğitim, vakıflar ve din işleri birer hizmet gurubu olarak ele alınarak incelenmiş, merkezi hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağılımı sağlamak suretiyle verimlilik ve tasarrufu arttıracak ve hizmetlerin kalitesini yükseltecek önerilerde bulunulmuştur. “Görevlerdeki Eksiklik ve Eksikliğin Sebepleri” başlıklı bölümde, merkezi hükümet teşkilatının görevlerindeki eksiklikler incelenmiştir. “Tekliflere Göre Merkezi Hükümet Teşkilatının Aldığı Biçim” başlığı altında raporda yapılan önerilerin Merkezi Hükümet Teşkilatının temel kuruluşu üzerindeki etkilerine değinilmiştir. “Yapılması Gereken Başka Araştırmalar” başlığı altında, merkezi hükümet teşkilatı içinde olmakla birlikte, araştırma dışında bırakılmış olan bakanlık, daire ve kurumların kendi mensuplarından oluşturulacak kurullar tarafından incelenmesi; Devlet personel idaresi ve İktisadi Devlet Teşebbüslerinin iyileştirilmesi ile ilgili araştırmaların yapılmasına hızla devam edilmesi; merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında görev dağılımı ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinin ayrı bir proje olarak ele alınması; bütün bakanlık, daire ve kurumların örgüt ve yöntemlerim gözden geçirmek üzere araştırmalar yapılması ve bunların sürekli kılınması; bütün bakanlık, daire ve kurumlar için ortak olan örgüt ve yöntem sorunlarının ortak taraftarıyla ayrıca ele alınarak incelenmesi tavsiye edilmiştir [Coşkun,2003:121-122].

–Yönetimin bazı görevleri için, gerekli örgütün kurulması ve bu örgütün görevini benimsemesine rağmen, bunlar etkin bir biçimde görevlerini yerine getirememekte veya başlangıçtaki hizmet düzeyinin altına düşmüş durumdadır.

Rapora göre, merkezi hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi açısından yukarıda belirtilen bu temel eksiklikler şu belli başlı nedenlere dayanmaktadır [a.g.e.,s.87-88]:

- Mali olanakların yetersizliği,
- Personel sisteminin yapısındaki aksaklıklar,
- Yönlendirme ve gözetim yoksunluğu,
- Örgütlenmedeki bozukluklar,
- Kırtasiyecilik ve
- İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik.

Görüldüğü gibi MEHTAP, dönemin yönetim alanında çalışan önemli akademisyenlerinin öncülüğünü yaptığı, ileri gelen bürokratlarının da katkılarıyla, oldukça kapsamlı bir biçimde hazırlanmış, varolan sorunları iyi tespit etmiş bir projedir. Ancak projenin sadece yönetimin merkez teşkilatını incelemesi, kapsam dışı kalan diğer alanlar (taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT’ler) için benzeri bir çalışmanın yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. Bu yüzden Projenin bitiminden yaklaşık bir yıl sonra, Projeyi tamamlayıcı bazı çalışmalar yürütülerek bitirilmiştir [Coşkun,2003:123].

MEHTAP Raporunun tamamlayıcısı niteliğinde Prof. Arif Payaslıoğlu “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme” ve Prof. Fehmi Yavuz “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma” adlı raporları hazırlamışlardır. Yine “İktisadi Devlet Teşekkülleri Yeniden Düzenleme Raporu” ve “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Raporu” ile “Kırtasiyecilikle Savaş Raporu” MEHTAP Raporunu tamamlayıcı raporlardır [Karakuş,2002:24].

2.2.4. MERKEZİ İDARENİN TAŞRA TEŞKİLATI ARAŞTIRMASI

MEHTAP Raporu, “yönetimde yeniden yapılanma politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olacak yeniden yapılanma faaliyetlerinin genel planlama ve koordinasyonunu yapacak ve uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak merkezi bir birim” kurulmasını ve bu birimin “yönetimde yeniden

yapılanma alanında genel sorumluluk taşınmasını” öngörmesine karşın, 1964 yılı programıyla yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarını izlemekle DPT görevlendirilmiştir. Bu çerçevede DPT’ye MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmaları yapıp gerekli yapılanma önlemlerini belirleyerek, gerçekleştirmek üzere Hükümete sunma görevi verilmiştir. Ayrıca, 1964 yılı programı ile “İdari Metotları Yeniden Düzenleme Çalışma Grubu” adı altında bir örgütün kurulması öngörülmüştür [Sürgit,1968:7].

Sözkonusu program hükmü uyarınca 5.6.1964 gün ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla (BKK) MEHTAP tavsiyelerini değerlendirmek, noksanlıklarını gidermek ve teşkilatlanma ve yönetsel metotlar ve personel konularında gerekli tedbirleri tespit ederek bunların gerçekleşmesini sağlamak üzere DPT bünyesinde bir “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuştur [Aykut,İzmirlioğlu,1975:10].

Komisyon DPT Müsteşarının başkanlığında İstanbul ve Ankara Üniversitelerinden üç öğretim üyesi ile Maliye ve İçişleri Bakanlıkları DPD, TODAİE ve DPT temsilcilerinden teşekkül etmişti [a.g.e.,s.11].

Komisyon, yönetimin taşra teşkilatı üzerinde araştırma yapmak üzere dönemin ODTÜ İdari İlimler Fakültesi Dekanı Doç. Dr. Arif T. Payaslıoğlu’nu görevlendirmiş, Payaslıoğlu bir ekiple birlikte yürüttüğü çalışmayı “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir İnceleme” adlı bir rapor haline getirerek, 1965 yılında Komisyon’a sunmuştur [a.g.e.,12]. Daha sonra bu rapor, DPT ve TODAİE tarafından yayımlanmıştır [Coşkun,2003:124].

Komisyon, yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerle ilgili araştırmaların yapılmasını sağlamış; “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuat ile İlgili Genel İlkeler”, “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Genel İlkeler” ve “Bakanlar Kuruluna ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi” konularına ilişkin çalışmalarıyla merkezi idare ile ilgili bazı tasarılar üzerindeki incelemelerini tamamlayarak sonuçlarını 8.11.1966 tarihinde Başbakanlığa sunmasının ardından dağılmıştır [Sürgit,1968:7].

2.2.5. MAHALLİ İDARELERİN YENİDEN DÜZENLENMESİ ARAŞTIRMASI

Bakanlar Kurulunun 5.6.1964 gün ve 6/3167 sayılı kararı ile DPT bünyesinde kurulan “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” MEHTAP raporunu tamamlamak üzere, yerel yönetimler üzerinde araştırma yapma görevini Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi öğretim üyesi Prof. Fehmi Yavuz’a vermiştir. Söz konusu araştırma 1966 yılında tamamlanmış, “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” adı ile yayınlanmıştır. Ekleriyle birlikte 192 sahife tutan araştırma raporunda özet olarak 11 adedi genel, 4 adedi il özel idareleriyle, 18 adedi belediyelerle, 10 adedi de köylerle ilgili 43 öneride bulunulmuştur. Bu araştırmanın sonucunda yerel yönetimleri bir bütün olarak ilgilendiren şu öneriler yer almıştır [Keleş, Yavuz,1983:70]:

- Yerel yönetimleri ilgilendiren kanun tasarıları bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmelidir.
- Yönetimleri çeşitli amaçlara göre gruplandırırken, gelir rakamlarına başvurulmamalıdır.
- İdari vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında ahenk sağlanmalıdır.
- Devletin denetimi etkisiz yöntemlerden kurtarılmalı, denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulundan çok, Bakanlıklarda toplanmalıdır.
- Merkezi yönetimde yeniden yapılanma yapılırken, yerel yönetimler gözönünde bulundurulmalıdır.
- Arazi ve bina yazımı hemen yapılmalı, kamulaştırma ilkeleri değiştirilmelidir.
- Yerel yönetimler personel sorunu, devlet memurlarınıninkine paralel çözümlenmeli ve meslek içi eğitimleri sağlanmalıdır.

2.2.6. İKTİSADİ DEVLET TEŞEKKÜLLERİ YENİDEN DÜZENLEME KOMİSYONU HAKKINDA RAPOR

KİT’lerin yeniden yapılanması konusu da bu dönemde ele alınmış Selahattin Özmen başkanlığındaki KİT’leri Yeniden Düzenleme Komisyonu tarafından yapılan “Kamu İktisadi Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi” çalışması sonucu hazırlanan KİT’lerle ilgili kanun tasarıları ve KİT personeli ile ilgili ortak sorunların saptandığı raporlar Başbakanlığa sunulmuştur [Ar,1983:70]. 1964 Mart’ında tamamlanarak 440 ve 441

sayılı kanunların çıkarılması sağlayan araştırma bazı uygulamalara, yasa değişikliğine ve bilimsel çalışmalara esas teşkil etmiştir [Sürgit,1972:172].

2.2.7. KIRTASIYECİLİKLE SAVAŞ RAPORU

1966 yılında çıkarılan 26.1.1966 gün ve 6/5875 Sayılı “Kirtasiyecilikle Savaş” kararnamesi ile yönetimin halkla ilişkilerinde halkın çok yakındığı formaliteleri kaldırmak ya da azaltmak amacıyla bir seri araştırma yapılması öngörülmüş ve TODAİE bu işle görevlendirilmiştir. 1966-1968 yılları arasında Enstitünün ilgili öğretim üyeleri ile o yıllarda Enstitüye bağlı olarak çalışan Merkezi Organizasyon ve Metot Grubu Uzmanları tarafından yukarıda belirtilen amaçla 15 kadar araştırma yapılmış ve bunların raporları Başbakanlığa sunulmuştur [Ar,1983:70].

2.2.8. İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU RAPORU

12 Mart 1971 muhtırası sonra yeniden yapılanma çalışmaları bir kez daha gündeme gelmiş, çalışmalara hız verilmiştir. Muhtıradan sonra kurulan Nihat Erim hükümetinin programında “idari ve ekonomik yapının modernleştirilmesi” biçiminde [Coşkun,2003:127] ifade edilen amaca yönelik olarak 29.05.1971 tarihli 7/2527 Sayılı BKK ile bir “İdari Reform Danışma Kurulu”* oluşturulmuş ve 18 Haziran 1971 tarihinde göreve başlamıştır. Kurul yönetimde yeniden yapılanmanın genel yönünü ve stratejisinin saptamakla görevlendirilmiştir. Danışma Kurulu, genel bir yaklaşımla, tüm yönetim birimleri ile kamu kuruluşlarını çalışma kapsamına almıştır. Bu çerçevede, yönetimde yeniden yapılanmada izlenecek yol ve örgütlenme, merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra teşkilatı, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar, personel yönetimi, mali yönetim gibi konu ve alanlar üzerinde durulmuştur. Ancak Cumhurbaşkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı, kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlardan bazıları çeşitli faktörlerin etkisiyle çalışma dışı bırakılmışlardır [TODAİE,1972:1].

* Danışma Kurulunun üyeleri şunlardır: İ Rüştü Aksal (Eski Maliye Bakanı), A. Rıza Alpaslan (Danıştay Üyesi), Ziya Çöker (içişleri Bakanlığı APK Genel Müdürü), Turhan Esener (Prof. Dr.,Ankara Ü. Hukuk Fakültesi), Şeref Gözübüyük (Prof. Dr., TODAİE Genel Müdürü), Hamza Gürgüç (Orgeneral, Yüksek Askeri Şura Üyesi), Ziya Kayla (Vakıflar Bankası Yönetim Kurulu Üyesi), Şafak Uzsoy (ODTÜ Öğretim Üyesi), İbrahim Senil, (Anayasa Mahkemesi Eski Başkanı) Daha sonra 2.7.1971 tarih ve 7/2749 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla, TODAİE Öğretim Üyesi Kenan Sürgit raportör üye olarak Danışma Kurulu'na katılmıştır.

Başbakanlığın 15. 6. 1971 tarih ve 91-34/8308 sayılı yazısıyla Danışma Kurulunun çalışma esasları belirlenmiştir. Buna göre Danışma Kurulu [a.g.e.,s.3]:

- Yönetimin yeniden yapılanmasının genel yönünün ve stratejisinin tespit edilmesi,
- Yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak,
- Yeniden yapılanma alanlarını ve önceliklerini saptamak,
- O güne kadar yapılan yönetimde yeniden yapılanma çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programına bağlamak,
- İktisadi Devlet Teşekküllerinin (İDT) yeniden yapılanması çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında uyum sağlamak ile görevlendirilmiştir.

Daha sonra Kurulca, kendi üyeleri arasından seçtiği Proje Müdürünün bilimsel ve idari sorumluluğu altında, bir genel araştırma grubu ile, dokuz araştırma grubu oluşturulmuştur. Araştırma grupları, o güne kadar yapılan yeniden yapılanma ile ilgili araştırma ve incelemeleri, ilgili kuruluş ve kişilerin görüşlerinden ve öteki kaynaklardan yararlanarak, birer araştırma grubu raporu hazırlamışlardır.

Kurul, çalışmalarının adını “İdarenin Yeniden Düzenlenmesinin Genel Yönünü ve Stratejisini Saptama Projesi” olarak belirlemiş ve proje çalışmaları, 5 Temmuz-14 Eylül 1971 tarihleri arasında TODAİE'nin tüm olanaklarından yararlanılarak, çeşitli kamu kuruluşlarının yardım ve işbirliği ile gerçekleştirilmiştir. Projede, TODAİE ile çeşitli bakanlık ve kuruluşlara mensup 40 uzman, 6 uzman yardımcısı ve 10 idari personel görev yapmıştır [Coşkun,2003:129]. Proje çalışmaları Ekim 1971'de genel raporun hazırlanması ile sonuçlanmış, Kurul raporunu 10 Kasım 1971 tarihinde Hükümete sunduktan sonra dağıtılmıştır.

Rapor, giriş bölümü dahil üç bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde; idari reformun anlamı ve niteliği, Türk idaresinin bugünkü durumu ve yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler ile bugüne kadar yapılan yeniden yapılanma çalışmalarına değinilmiştir. Birinci bölümünde; yönetimde yeniden yapılanmada izlenecek yol ve örgütlenmeye yer verilmiş; ikinci ve son bölümünde ise, yönetimde yeniden yapılanmada uyulacak ilkeler üzerinde durulmuştur [Sanal,2000:190].

Raporda yönetimde yeniden yapılanmanın nedenleri genel olarak şu şekilde belirtilmiştir [Karakuş,2002:26]:

- Kamu hizmetinden yararlananların sayısının artması, kamu görevlerinin sayı ve çeşit olarak genişlemesi,
- İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişikliklerin program, örgüt ve sorumluluklarda değişiklik yapılması gerektiği,
- Hükümetlerin siyasal tercihlerinde meydana gelen değişimler,
- Aşırı bir denetim sisteminin varlığı, güçlü ve etkili bir yönetim özlemi, planlı kalkınmanın devlete yeni ödevler getirmesi ve bu durumun dikkatleri devletin aksayan yönleri üzerine yoğunlaştırması, ülkenin uluslar arası statüsünde meydana gelen değişiklikler ve politik bunalımlar.

Ayrıca raporda yerel yönetimlerin organları, teşkilatlanması. mali imkanları, merkezi yönetim ile ilişkileri konusunda öneriler yer almaktadır. Rapordaki büyükşehir yönetimi, idari vesayet gibi bazı öneriler 1982 Anayasasında, Anayasa hükmü haline gelmiştir [Atasoy,1989:110].

2.3. 1980 - 2002 ARASI DÖNEMDEKİ GELİŞMELER

2.3.1. 24 OCAK 1980 KARARLARI

1960'lı yıllar boyunca bir çok sektörde devletin önderliğinde, kalkınma planları çerçevesinde ithal ikameci sanayi stratejisi uygulanmış ve ekonomide hızlı bir büyüme performansı sağlanmıştır. Ancak, 1973 yılında dünyada başlayan petrol fiyatlarındaki artışlar, Türkiye'de de yıldan yıla büyüyen ekonomik bunalımın önemli sebeplerinden biri olmuştur. 1979 yılında had safhaya gelen kriz, ödemeler dengesi açıklarının finansmanında karşılaşılan güçlükler ve yüksek enflasyon ekonomik daralmaya neden olmuştur. Bütün bu sıkıntıların giderilmesi amacıyla, 24 Ocak 1980 tarihinde Uluslararası Para Fonu, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da desteğini alan ekonomik istikrar programı yürürlüğe konmuştur [Karakuş,2002:86].

Türkiye ekonomisini rekabete açık bir ekonomi haline getirme amaçlı, ekonomide temel tercihlerdeki değişimi simgeleyen 24 Ocak 1980 tarihli kararlar, bir dönemi kapatıp, yeni bir dönemi başlatmıştır. Türkiye ekonomisi ve siyasetinin geleceğini belirleyen ve bir dönüm noktası sayılabilecek yeni politikalar şunlardır [Kazgan,1999:145-170]:

- Dış ticaretin geliştirilmesi serbestleştirilmesi,

- Döviz piyasasının ve sermaye girişlerinde serbestleşmenin başlatılması (böylece hükümet döviz fiyatının belirlenmesini T.C. Merkez Bankasına bıraktı; günlük kur uygulamasına -Mayıs 1981- geçildi ; Sermaye Piyasası Kanunu çıkartıldı; serbest bölgelerin kurulmasına başlandı),
- İç fiyatların piyasa denge fiyatını yansıtması,
- Para miktarının denetlenmesi, sermaye üzerindeki vergilerin hafifletilmesi ve iç borçlanmaya geçiş,
- Faiz hadlerinin serbestleşmesi ve reel pozitif düzeye yükselmesi,
- Devlet kesiminin küçülmesi, KİT'lerin özelleştirilmesi ve kamu dengesi,
- Reel ücretlerin-maaşların düşürülmesi tarım fiyatlarının baskı altında tutulması.

Ekonomik istikrar programıyla, korumacı ithal ikameci politikalarla sanayileşmeye dayanan kalkınma stratejisinden, liberal politikaların öne çıktığı, dışa açık, ihracata dayalı kalkınma stratejisine geçilmiştir. 1980 yılında uygulamaya konulan yapısal uyum ve reform programı ile birlikte, mali sistemin uluslararası mali piyasalarla entegrasyonunu sağlayacak çalışmalar da hız kazanmıştır. 24 Ocak Kararları ile ekonomide belirlenen strateji, devletin ekonomiden elini çekmesini, kamu kesiminin küçültülmesi yanında, ekonomik hayat üzerinde hukuki düzenlemelerin de azaltılmasını gerektirmektedir [Karakuş,2002:87].

2.3.2. KOMİSYON ÇALIŞMALARI

MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu raporlarından sonra, 1982 yılında da yönetimde yeniden yapılanma amacıyla bir çalışma başlatılmıştı. Bu amaçla Bakanlar Kurulu içinde 26.08.1982 tarih ve 8/5284 sayılı BKK uyarınca yeniden yapılanma çalışmaları için Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turgut Özal başkanlığında beş bakandan oluşan alt kurula bağlı olarak üç ayrı komisyon oluşturulmuştur. Bu komisyonlar: TODAİE Genel Müdürünün başkanlığında “Kamu Yönetimi Komisyonu”^{*} DPT Müsteşarının başkanlığında “Genel İstihdam Komisyonu”,^{**} DPD

^{*} Komisyon üyeleri şunlardır: A. Şeref Gözübüyük, Kurthan Fişek, Sadullah Aygün, Sadık Baklacioğlu, Hamil Cemiloğlu, Tali Dinçer, Ferit Demirhan, Uluer Engin, Adnan Katan, Seyfettin Naliş, Biltekin Özdemir, Selahattin Özmen, Arif Payaslıoğlu, Halil Saltık, Necdet Serin, Kenan Sürgit ve Mustafa Tosun (bir üyenin adı saptanamamıştır).

Başkanının başkanlığında “Personel Rejimi Komisyonu”^{**} dur. Bu üç komisyon arasında uyumun sağlanması amacıyla komisyon başkanlarından oluşan bir “Koordinasyon Komitesi” kurulmuş, başkanlığına da TODAİE Genel Müdürü getirilmişti. Bu komisyonlara yardımcı olmak amacıyla da kurum ve kuruluşlar içinde birer çalışma ve uygulama grubu düşünülmüştü. Bu komisyonlar içinde Kamu Yönetimi Komisyonu çalışma sonuçlarını bir raporda toplamakla birlikte, doğrudan kanun hükmünde kararname taslakları hazırlamakla da yükümlü tutulmuştu. Gerçekten de bu komisyonun hazırladığı kararnamelerin önemli bir bölümü daha sonra Özal Hükümeti döneminde çıkarılarak, yönetimin ilk kez büyük ölçüde yeniden yapılanmasına konu olmuştur. Personel Rejimi ve Genel istihdam Komisyonlarının hazırladıkları raporlar ise aynı somut sonuçlara ulaşamamıştır. Bu araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneği de Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olmuştur [Turgay,1991:12].

Bir süre sonra çalışmalarını tamamlayan komisyondan ilk ikisi, sadece var olan sorunlar ve aksaklıklar üzerinden dururken Kamu Yönetimi Komisyonu raporunda sorun ve aksaklıkların yanı sıra, çözüm önerilerine de yer vermiştir [Karaer,1987:38].

Böylece, yönetim için yeniden yapılanma çalışmaları Kamu Yönetimi Komisyonun yönetiminde bir Merkezi Proje Grubunca yürütülmüştür. Komisyon kendisine verilen görevleri, 26. 8. 1982 tarih ve 8/5284 sayılı BKK, 10. 8. 1982 tarih ve 16-11 (00) 01420 sayılı Başbakanlık genelgesi ve Başbakanlık emirleri çerçevesinde yerine getirmiştir. Temel çalışmalar; TODAİE, üniversiteler, kamu yönetimi ve özel sektörden seçilen 113 uzmanın görev aldığı 7 çalışma grubu^{**} tarafından gerçekleştirilmiştir.

Kamu Yönetimi Komisyonu, 19.9.1982 tarihinde ilk toplantısını yaparak işe başlamış, 19.12.1983 tarihinde fiilen son bulmuştur. Çalışmaların gerektirdiği harcamalar 8/5784

^{**} Bu komisyonun şu kişilerden oluşmuştur: Yıldırım Aktürk, Mahir Barutçu, Alptekin Erdoğan, Yusuf Hamurdan, Teoman Güner, Hamil Cemiloğlu, Mehmet Keçeciler, İbrahim Düzyol, Murat Ülgen, Mesut Gülmez ve Abdurrahman Akyel.

^{*} Bu komisyonun üyeleri: Oğuz Onaran, M. Tefvik Atalay, Şevki Göğüsger, Nedim Kurtoğlu, Erol Atuk, Şükrü Özkan, Tahir Saral, Atilla Olgaç, Hayri Can, İsmet Tan, Hayrettin Kalkandelen'dir.

^{**} Oluşturulan bu çalışma gruplarının adları şöyledir: Merkezi idare Çalışma Grubu, Merkezi idarenin Taşra Teşkilatı Çalışma Grubu, Mahalli idareler Çalışma Grubu, Tarım Satış ve Kredi Kooperatifleri Çalışma Grubu, Kamu iktisadi Teşebbüsleri Çalışma Grubu, Kırtasiyecilikle Savaş Çalışma Grubu. [Karaer,1987:48-49]

sayılı BKK'nın 4. maddesine göre örtülü ödenekten Proje Müdürlüğü emrine verilen paradan karşılanmıştır [a.g.e.,s.49].

Bu Rapor, Ulusu Hükümeti döneminde yapılan çalışmaların temelini oluşturmuştur. Raporun "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinin Temel Esasları" başlığını taşıyan girişinde, yönetimin genel görünüşü, yönetimin yapısı ve sorunları, o güne kadar yapılan yönetimi geliştirme çalışmalarının sonuçları, izlenecek yöntem ve sorunlar ele alınmıştır. Dört bölümü olan raporun birinci bölümünde, merkezi idarenin geliştirilmesiyle ilgili temel öneriler yer almış; ikinci bölümünde merkezi yönetimin taşra kuruluşları ele alınmıştır. Raporun üçüncü bölümünde yerel yönetimler; dördüncü bölümünde de kamu iktisadi teşebbüsleri incelenmiştir. Sonuç kısmında ise yönetimde yeniden yapılanmada izlenecek yol, örgütlenme ve uyulacak esaslara ilişkin öneri ve saptamalar yer almıştır [Coşkun,2003:137].

Raporda, yeniden yapılanma kavramı yerine, yönetimi geliştirme kavramı kullanılmıştır. Raporda yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları için uyulacak esaslar [Sürgit,1980:41]:

- Yönetimde yapılanma çalışmalarının amaç kapsam ve metodunun belirlenmesi,
- Yönetimde yapılanma çalışmalarının bilimsel çalışmalara dayandırılması,
- Araştırmalar sonucunda geliştirilen önerilerin yaşama geçirilebilmesi için karara bağlanmasının sağlanması,
- Yönetimde yapılanma uygulamalarının planlı bir biçimde yapılması,
- Uygulamanın izlenmesi ve gereken düzeltme önlemlerinin alınması biçiminde belirtilmiştir.

Kamu Yönetimi Komisyonunun belli başlı çalışmaları şunlardır [a.g.e.,s.49-52]:

- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtiçi Teşkilatı Hakkında KHK,
- Bölge Valiliği Hakkında KHK,
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında KHK,
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,
- Üst Kademe Yöneticilerin Yetiştirilmesi Hakkında KHK,
- Kamu Yönetimi Akademisi Kurulması Hakkında KHK,
- Belediyeler Hakkında KHK Tasarısı Taslağı,

- Köy İdareleri Hakkında KHK,
- İl Özel İdareleri Hakkında KHK,
- Anakent Belediyeleri Hakkında KHK,
- Mahalle Muhtarları Hakkında KHK,
- Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı Kurulması Hakkında KHK.

Böylece, daha önceki uygulamaların tersine, rapor hazırlama yerine, doğrudan KHK tasarısı taslağı hazırlamak yeniden yapılanma çalışmaları açısından, daha pratik ve sonuca götürücü bir yol olarak görülmektedir. Bu yolla komisyon çalışmalarından daha etkin ve hızlı bir biçimde yararlanmak mümkün hale gelmiştir [Coşkun,2003:138].

Bunun yanında bütün bakanlıklar için çerçeve bir yapı öngören 8/4334 sayılı ve “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname”, 27.2.1982 tarihinde Bakanlar Kurulunda kabul edilmiş, bu kararname ile, bakanlıkların sistemli bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Ayrıca, bakanlıklar için yeni bir birim olan, “Bakanlık Genel Sekreterliği” ve “Bakanlık Kontrolörlüğü” oluşturulmuştur. Ancak bu kararname yetki kanunu alınmadığından dolayı uygulamaya geçirilememiştir [Karaer,1987:44-46].

2.3.3. MERKEZİ YÖNETİM ÖRGÜTLENMESİ İLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

1970’li yılların sonlarına doğru gittikçe yükselen siyasal-sosyal bunalım dönemi, 12 Eylül 1980 tarihinde Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetime el koyması ile sonuçlanmış ve yeni bir dönem her alanda kendi yöntemlerinde beraberinde getirmiştir. Bu dönemde yönetimde yeniden yapılanma yöntemi “uygulamada karşılaşılan sorunların mevzuat değişikliği ile giderilmesi” olacaktır. Bu dönemde çıkarılan bir yasayla Bakanlar Kurulu’na kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için kamu kurumlarıyla, kamu kuruluşlarının, tarım kredi kooperatiflerinin kuruluş, görev ve yetkileri konusunda, KHK ile düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu doğrultuda hazırlanan KHK, 6.11.1983 genel seçimlerinden sonra 13.12.1983 tarihinde kurulan yeni hükümet tarafından bir takım değişiklikler yapılarak yürürlüğe konulmuştur [Karakuş,2002:26].

Merkezi hükümet örgütlenmesinde yapılan yeniden yapılanma çalışmaları, daha çok kurum ve kuruluşların örgüt yapılarının kuruluş ve görev yasalarında değişiklikler

yapılarak düzenlenmeye gidilmesi şeklindedir. Yönetmelik yapılandırma yasa çıkarılarak yaşama geçirilmeye çalışılmıştır ve buna paralel olarak da sık sık yasa çıkarılmıştır [a.g.e.,s.27].

Bununla ilgili olarak 27.09.1984 tarihinde 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş Örgütlenme Esaslarını belirleyen yasa çıkarılmıştır. Bu yasa ile bakanlıkların kuruluşu belli kurallara bağlanmış ve bu alandaki dağınıklık giderilmiştir. Yasa ile bakanlıkların temel kuruluşları şu şekilde belirlenmiştir [a.g.e.,s.96-101]:

- Merkez Teşkilatı,
- Taşra Teşkilatı (ihtiyaca göre kurulur),
- Yurtdışı Teşkilatı (ihtiyaca göre kurulur),
- Bağlı Kuruluşlar,
- İlgili Kuruluşlar.

Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politikaların saptanması, planlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, eşgüdüm, gözetim ve izleme, yönetimi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere, şu birimlerden kurulur:

- Ana hizmet birimleri.
- Danışma ve denetim birimleri,
- Yardımcı birimler.

Bakanlık taşra örgütü, bakanlığın kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek ve yürütmekte oldukları hizmetleri yurttaşlara sunmakla görevli olup, gereksinmeye göre;

- Valiye bağlı il kuruluşları,
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,
- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşlarının tümü, ya da birkaçından oluşur.

Bakanlık bağlı kuruluşları, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel yasayla kurulan ve genel bütçe içinde ayrı bütçeli ya da katma bütçeli ya da özel bütçeli kuruluşlardır. Bağlı kuruluşlar, merkez örgütüyle gereksinmeye göre bölge, il ve ilçe kuruluşları biçiminde ya da doğrudan merkeze bağlı olarak kurulan taşra örgütünden oluşur.

Bakanlık ilgili kuruluşları, özel yasa ya da statüyle kurulan, İDT ve Kamu İktisadi Kuruluşlarıyla (KİK) bunların müessese, ortaklık ve katılımları ya da özel hukuksal, mali ve yönetsel statüyle bağlı hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları biçiminde düzenlenir.

Bakanlık merkez örgütünde gereksinmeye göre kurulan danışma ve denetim birimleri;

- Teftiş Kurulu Başkanlığı,
- Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı,
- Hukuk Müşavirliği,
- Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliğidir.

Bakanlık merkez örgütünde yine gereksinmeye göre kurulabilen yardımcı birimler;

- Personel Genel Müdürlüğü ya da Dairesi Başkanlığı,
- Eğitim Dairesi Başkanlığı,
- İdari ve Mali işler Dairesi Başkanlığı,
- Savunma Sekreterliği,
- Özel Kalem Müdürlüğüdür.

Bakanlık kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 3046 sayılı yasa, bakanlık merkez, taşra, yurtdışı örgütleriyle bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademelerini saptamış; bakanlıkların merkez kuruluşunda, taşra kuruluşunda, bağlı kuruluşlarla ilgili kuruluşlarda sunulan hizmetlerin özelliklerine paralel olarak hiyerarşik kademelerle birim unvanlarını belirtmiş;. bu sayılanlar dışında hiyerarşik kademe kurulamayacağını belirtmiştir.

1980 sonrasında kurumsal yapılanmada değişim ilk olarak bakanlık örgütlenmesinde kendini göstermiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana bakanlıklar ve bunlara bağlı birimler, sayı, yetki ve sorumluluk yönünden önemli değişikliklere uğramıştır. İlk kuruluşunda başbakan dahil 12 bakandan oluşan T.C. Hükümeti, 1930'da 10, 1942'de 14, 1950'de 17, 1960'da 21, 1974'de 27, 1978'de 35 üyeden oluşmuştur. Bunun doğal sonucu olarak yatay ve dikey koordinasyon zayıflamış, imkansızlaşmış, hatta kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü içine almak üzere tamamıyla ortadan kalkmıştır. Buna ilaveten bakanlıklar ve kuruluşlar arası koordinasyon ihtiyacı arttıkça işlerin uzaması veya asıl sorumlu bakanlık veya kuruluşun görevini yerine getirememesi gibi sorunlarla karşılaşılıyordu. Böyle bir sistem içinde süratli karar almak veya alınan kararı

uygulamak zordu. Diğer bir konu ise, devlet idaresinde birimlerin aşırı çoğalması, personel rejiminin de etkisiyle fonksiyonlar yerine unvanların hakim olmasıydı [a.g.e.,s.99].

1983 yılı itibariyle standart bir örgütlenmenin sağlanması amacıyla kimi bakanlıkların birleştirilmesiyle de oluşan hizmet bakanlıklarının sayısı, 3046 sayılı yasada 14 olarak belirlenmiştir. Ayrıca bu dönemde başbakana yardım etmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak ve özel önem ve öncelik taşıyan konularda deneyim ve bilgilerinden yararlanmak gibi işlevlerle sınırlandırılmış devlet bakanlıklarının sayısı 7 olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte KİT'lerin bir bölümü başbakanlıkla ilişkilendirilmiş, başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluş sayısı artmıştır [a.g.e.,s.100].

Bu dönemde yapılan çalışmaların ilk sonuçlarından bazıları kimi bakanlıkların kaldırılması ve birleştirilmesi biçiminde karşımıza çıkmaktadır. İlk olarak, Orman Bakanlığı 12 Eylül 1980 tarihinden sonra devletin yönetim yapısında meydana gelen yeniden yapılanma çerçevesinde, Başbakanlığın 21.09.1980 gün ve 4-741 sayılı oluru gereği önce Gıda ve Tarım Hayvancılık ile Birleştirilerek Tarım ve Orman Bakanlığı adım almış, ancak faaliyetini 1981 Şubat ayma kadar bakanlık düzeyinde yürütmüş ve 13.12.1981 tarih ve 2384 sayılı Orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına devri hakkında kanun ile resmen kapatılmıştır [a.g.e.,s.100]. Diğer bir düzenleme ile (25 Kasım 1981 gün ve 4-901 sayılı BKK) Kültür Bakanlığı kaldırılarak, bakanlığın örgütü, yeni oluşturulan "Kültür ve Turizm Bakanlığı"na devredilmiştir. Yapılan bu değişiklikler kapsamında, yeni oluşturulan bakanlıkların iç örgütlenmesi de yeniden düzenlemeye tabi tutulmuştur [Karaer,1987:41-43].

13 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı oluşturulmuştur. Daha sonra bu birimler genel müdürlük olarak düzenlenmiştir [Karakuş,2002:100]. 1. Çiller hükümeti döneminde 16 Eylül 1993 tarih ve 508 sayılı KHK ile yeniden yapılandırılan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yapısal değişikliğe uğrayarak, 1994 tarih 4059 sayılı kanun ile Dış Ticaretten ayrılarak "Hazine Müsteşarlığı" adı ile bugünkü yapısına kavuşmuştur. [a.g.e.,s.145].

1990 yılından sonra da merkezi hükümet örgütlenmesinde bakanlık düzeyinde bir takım değişikliklere gidilmiştir. 1. Çiller Hükümeti zamanında Maliye ve Gümrük Bakanlığı iki ayrı bakanlık olarak düzenlenmiştir. 1983 yılında Maliye Bakanlığı ile birleştirilen

bir anlamda Maliye Bakanlığına bağlanmış olan Gümrük Teşkilatının eski yapısı, 1993 yılına kadar sürmüş, 485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (02.07.1993 tarih ve 484 sayılı KHK) ile gümrükler tekrar Maliye Bakanlığından ayrılarak, Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak organize edilmiştir. 484 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığı ayrı bir bakanlık olarak teşkilatlanmıştır. 1991 yılında çıkarılan 441 ve 442 sayılı KHK'ler ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı ve Orman Bakanlığı adı altında iki ayrı bakanlık olarak kurulmuştur. 09.08.1991 tarih ve 443 sayılı KHK ile evre Bakanlığı kurulmuştur. Bu dönemde Başbakanlığın dışında merkezi devletin yürütme organınının 17 ayrı bakanlık içinde örgütlendiği görülmektedir [Karakuş,2002:145].

2.3.4. 1984 - 1988 ARASI DÖNEMDEKİ ALIşMALAR

3046 Sayılı yasayla yapılan yeniden yapılanma çalışması ile 1988 yılında girişilen Kamu Yönetim Araştırma Projesi çalışmasına kadar (1984-1988 yılları arası) yapılan yönetimdeki yeniden yapılanma çalışmalarını şöyle özetlemek mümkündür [Coşkun,2003:140-141]:

- 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 KİT'lerde 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 zel İdareleri hakkındaki 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'nin bazı maddeleri 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla değiştirilerek yeniden yapılandırılmıştır,
- Belediyelerin ve il özel idarelerinin mali yönden güçlendirilmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır,

–Bunların yanında 1984 yılında. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapordan bu yana bütün raporlarda yer alan merkezi bir idareyi geliştirme biriminin kurulması biraz farklı da olsa gerçekleşmiş, Başbakanlık teşkilatını düzenleyen 3056 sayılı Kanunla başbakanlık örgütü içinde “İdareyi Geliştirme Başkanlığı” kurulmuştur

2.3.5. ÖZELLEŞTİRME UYGULAMALARI*

Cumhuriyetimizin kurulduğu ilk yıllarda gerek ekonomik, gerek finansman birikimi, gerekse teknoloji ve bilgi birikimi yetersizliği nedeniyle, yoğun kamu yatırımları ülkemizde ekonomiye ivme kazandırma misyonunu başarıyla yerine getirmiştir. Ancak bu yıllardaki “devletçilik” akımı çerçevesinde dahi özel sektörün geliştirilmesi fikri yer almaktaydı. 1946 yılında hükümet programında özel sektörün geliştirilmesine dair hükümler yer almakla birlikte, devlet 1950’li yıllarda yoğun yatırımlara girmiş ve KİT’lerin istihdam yaratma gücünden faydalanma yoluna gitmiştir. Böylece, 1950’li yıllardan itibaren ekonomide devlet payının giderek artmaya başlaması, kaynakların verimli kullanılamaması uzun vadede kamunun ticari işletmecilik kurallarıyla bağdaşmayan bir yönetim anlayışını benimsemesi sonucunu doğurmuştur.

Ancak, Türkiye’deki sermaye birikim sürecinin belirli bir seviyeye geldiği, ayrıca “küreselleşme” olarak adlandırdığımız, bütün dünyada sermaye, mal ve hizmet akımlarının serbest dolaşımının sağlandığı ve buna entegre olamayan ülkelerin dışlanmayla karşı karşıya kalacağı bir ortamda artık Türkiye’de KİT’lerin eski işlevi ile devam etmeleri mümkün olmaktan çıkmıştır.

1980’li yıllara kadar, Türkiye’de devletin geleneksel özelliklerinin devam etmesi sonucu, ekonomi kendi kurallarına göre değil, devletin ihtiyaçlarına göre işlemiştir. 1980’lerin en çarpıcı değişimlerinden biri, en azından söylem düzeyinde de olsa, dünya ekonomisi ile bütünleşmenin, kendi içinde bir amaç olarak düşünülmesidir. Dünya ekonomisi ile bütünleşmeye yapılan vurguya paralel olarak “serbest piyasa sistemini” uygulamak üzere yapısal uyum çalışmaları başlatılmıştır.

* Ayrıntılı bilgi için bkz: [Sarısu,2004:1-22].

Türkiye’de özel-kamusal alan ayrışmasıyla ilgili en önemli gelişme ve dönüşüm hiç kuşkusuz 1980 sonrası dönemde mümkün olabilmıştır. Bu dönemin en önemli özelliği, Türk siyasi hayatına ve ekonomisine yeni bir felsefe olan liberal politika uygulamalarıdır.

Küreselleşme ile birlikte liberalizmin ülkemizde de benimsenmesi sonucu; özelleştirme, özgürlük, serbestleşme minimal devlet, nötral devlet, hukuk devleti gibi kavramlar etrafında gerek siyasetçiler, gerek ekonomistler tarafından yürütülen tartışmalarda devletin kamusal alandaki yeri sorgulanmaya başlanmıştır. 1980 yılına kadar Türkiye’de hakim olan tek paradigma devletçi zihniyettir.

Özel sektörün ekonomide rolünün artırılması ve Türk girişimcisinin gelişmesi ile ekonominin ve finansal piyasaların tam rekabet koşullarında verimli ve etkin şekilde çalışacağı görüşü hakim olmaya başlamıştır. Bu bağlamda, 1980 sonrası Türkiye’inde “sivil bir kamu” için fevkalade önemli alt-yapı çalışmaları başlamıştır. Bu kapsamda, özelleştirme politikaları geliştirilerek devletin kamudaki rolü yeniden belirlenmiş ve devletin ticari faaliyetlerden çekilmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi öngörülmüştür.

Türkiye’de özelleştirme 24 Ocak 1980 Ekonomik Kararları kapsamında “piyasa ekonomisi”ne geçiş ile gündeme gelmiştir. Özelleştirme, esas olarak ekonomide devlet müdahalesinin asgariye indirilmesini amaçlayan bir politika olarak “serbest piyasa ekonomisine” geçişte önemli bir rol oynamıştır.

1983 yılında özelleştirme ile ilgili çalışmalar başlamış; özelleştirme programı ile ilgili ilk hukuki düzenleme, 1984 yılında çıkarılan ve KİT’ler ile bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak edilebilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanıyan 2983 sayılı Kanun’la getirilmiştir.

Daha sonra 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı Kanun ile kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulamaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiştir. Buna göre, 233 sayılı KHK’de adı geçen, tamamı devlete ait ve KİT statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu, KİT’lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri ile iştiraklerindeki payların özelleştirme kapsamına alınmasına da Yüksek Planlama Kurulu

yetkili kılınmıştır. 3291 sayılı kanunla, özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii, “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu” olarak belirlenmiştir.

Özelleştirme programının yürütülmesi konusunda ise, 2983 sayılı yasa ile oluşturulan “Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi” (TKKOİ) görevlendirilmiştir. Bu idare, özelleştirme programının yanı sıra, toplu konut uygulamalarının yürütülmesi, Kamu Ortaklığı Fonu’nun yönetimi ve Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı’nda biriken paraların nemalandırılması gibi görevler de üstlenmiştir.

Nisan 1990’da yürürlüğe giren 414 sayılı KHK ile TKKOİ, “Kamu Ortaklığı İdaresi” ve “Toplu Konut İdaresi” adı altında iki ayrı kuruluş olarak yeniden örgütlenmiştir. Kamu Ortaklığı İdaresi, özelleştirme uygulamalarının yürütülmesi ve Kamu Ortaklığı Fonu ile Çalışanların Tasarruflarını Teşvik Hesabı’nın yönetimi konusunda görevli kılınmıştır.

6 Ocak 1992 tarihinde yürürlüğe giren 473 sayılı KHK ile de özelleştirme uygulamaları konusundaki karar mercii “Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu” olarak değiştirilmiştir.

Bu mevzuat dışında, doğrudan özelleştirme ile ilgili olmamakla beraber birçok kanun ve KHK’de özelleştirmeye ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Ancak bütün bu düzenlemeler, bir takım genel esasların belirlenmesinden öteye gidememiş, uygulamaların gerektirdiği ihtiyaca cevap verecek sağlam bir hukuki altyapı oluşturulamamıştır. Özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacı ile uygulamalara esas teşkil eden 2983 ve 3291 sayılı yasalarda çeşitli tarihlerde değişikliğe gidilmiştir. Ancak bu değişiklikler, zaten dağınık olan mevzuatı daha da karmaşık hale sokmuştur.

Özelleştirmede karşılaşılan sorunların giderilmesi ve programa hız kazandırılması amacı ile uygulamalar konusundaki yasal ve yönetsel yapının değiştirilmesine yönelik ilk somut adım 1992 yılında atılmıştır. Bu tarihte başlayan mevzuat değişikliği çalışmaları 1994 yılında tamamlanmış ve konuya ilişkin ayrıntılı düzenlemeler içeren bir dizi kararname çıkarılmıştır.

11 Mayıs 1994 tarihinde yürürlüğe giren ve hükümete özelleştirme uygulamaları konusunda düzenleme yapma yetkisi veren 3987 sayılı yetki yasasına dayanılarak çıkarılan 530, 531, 532 ve 533 sayılı KHK’ler 6 Haziran 1994; 546 sayılı KHK ise 7 Temmuz 1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

Ancak, söz konusu 5 kararnamenin dayanağı olan 3987 sayılı yetki yasağı 7 Temmuz 1994 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bu iptal kararları sonucu, özellikle yapısal açıdan getirilen değişiklikler nedeniyle doğacak hukuki boşluğa, Bakanlar Kurulu'nun 31 Temmuz 1994 tarihinde aldığı prensip kararı ile açıklık getirilmiştir. Konuya ilişkin olarak 3 Ağustos 1994 tarihinde yayınlanan Başbakanlık genelgesinde, Anayasa Mahkemesi'nin gerekçeli iptal kararının Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bu konudaki idari eylem ve işlemlerin, iptal kararından önceki mevzuat çerçevesinde yürütülmesi öngörölmüştür. Bu çerçevede idare 5 Ağustos 1994 tarihinden itibaren yeniden Kamu Ortaklığı İdaresi adı altında ve eski statüsünde faaliyetlerine devam etmiştir.

Yine aynı tarihten itibaren, özelleştirmeye ilişkin esasların, üzerinde fikri ve siyasi açıdan uzlaşma sağlanabilecek bir yasa çerçevesinde yeniden yapılanması konusunda çalışmalara başlanmıştır. Bu alışmalar sonucunda, bütün siyasi partilerin ve sendikaların önerileri de dikkate alınarak hazırlanan 4046 sayılı Özelleştirme Yasası 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

4046 sayılı yasa ile getirilen yeni düzenlemeler şunlardır:

- Özelleştirme Yüksek Kurulu oluşturulmuştur.
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.
- Özelleştirme Fonu oluşturulmuştur.
- Özelleştirme uygulamaları sırasında veya sonrasında içini kaybedenlere, kanunda belirtilen hükümler çerçevesinde, yasalardan veya toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında ek bir iş kaybı tazminatı ödenmesi öngörölmüştür.
- Özelleştirmenin kapsamı genişletilmiş, İDT ile bunlara ait kurum ve payların yanı sıra, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da özelleştirilebilmesine imkan tanıyan düzenlemeler yapılmıştır.
- Erken emekliliğin teşviki amacıyla, özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda Emekli Sandığı'na tabi personelden hizmet süresi itibariyle emeklilik hakkı kazananlara, bu hakkı kazandıkları tarihten itibaren iki ay içinde emekli olmayı istemeleri halinde ikramiyelerinin %30 fazlası ile ödenmesi hükme bağlanmıştır.
- Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda çalışan personelin sosyal yardım zammı ödemelerinin Özelleştirme Fonu'ndan karşılanması öngörölmüştür.

-Kapsamdaki kuruluşlarda uygulamalar sonucu kadrosu iptal edilen memur ve sözleşmeli personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki boş kadro ve pozisyonlara atanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir.

-Özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin, genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır.

-Stratejik nitelikteki kuruluşlarda imtiyazlı hisse bulundurulması öngörülmüştür.

Söz konusu Kanun'un uygulanmasından bugüne kadar 4105 sayılı Kanun, 4108 sayılı Kanun ve 4971 sayılı Kanun ile 4046 sayılı Kanunu'nda bir takım değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır.

Özelleştirme uygulamalarının başlatıldığı 1985 yılından 2004 yılına kadar geçen 19 yıllık sürede kapsama alınan kuruluşların yarısından fazlası tamamen özelleştirilmiştir. 1985 yılından itibaren 241 kuruluşdaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 5 taşınmaz, 4 elektrik santrali, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 29 Tesis ile 1 hizmet birimi özelleştirme kapsamına alınmıştır. Yapılan özelleştirme faaliyetleri şunlardır:

-SEK ve YEM Sanayi, ÇİTOSAN, TESTAŞ ve ORÜS'e bağlı tüm üretim birimleri tamamen özelleştirilmiş ve devlet bu alanlarda işletmecilikten çekilmiştir .

-7 giyim tesisi ve 34 gayrimenkulu özelleştirilen KÖYTEKS Yatırım Holding A.Ş. de, Aralık 1998 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tasfiye edilmiştir.

-Orman Ürünleri A.Ş. (ORÜS) bünyesinde bulunan 21 işletmesi özelleştirilmiş, kalan 2 işletme SEKA'ya devredilerek, kuruluş Mart 2000 tarihinde tasfiye edilmiştir.

-İSDEMİR 31 Ocak 2002 tarihinde imzalanan devir sözleşmesiyle tüm varlıkları ile birlikte ERDEMİR'e devredilmiş ve tüzel kişiliği sona ermiştir.

-ÇELBOR A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki hisselerin tamamı 31 Mayıs 2002 tarihinde ERDEMİR'e devredilmiştir.

-T. Gemi Sanayii A.Ş. T. Denizcilik İşletmeleri A.Ş. bünyesinde birleştirilerek Mayıs 2002'de tüzel kişiliği sona ermiştir.

-İstanbul Gübre San. A.Ş. (İGSAŞ) 15 Nisan 2002'de Türkiye Gübre San. A.Ş. (TÜGSAŞ) bünyesinde birleştirilmiş ve TÜGSAŞ'ın bağlı ortaklığı haline getirilmiştir.

- Deniz İşletmeciliği A.Ş. (DİTAŞ)'da bulunan %50.98 oranındaki hisselerin tamamı 21 Kasım 2002 tarihinde TÜPRAŞ'a devredilmiştir.
- Turban Turizm A.Ş., T. Ziraat Donatım A.Ş. ve Türk Motor Sanayii A.Ş. (TÜMOSAN) 7 Şubat 2003 tarihinde Sümer Holding A.Ş. bünyesinde birleştirilerek tüzel kişilikleri sona ermiştir.
- KARDEMİR özelleştirmesiyle ilk defa yöre halkı, sanayici ve çalışanlara bedelsiz devir suretiyle gider tasarrufuna yönelik bir uygulama yapılmıştır.
- NETAŞ ve TOFAŞ'da bulunan kamu hisseleri ilk defa uluslararası piyasalarda halka arz edilmiş, böylece İMKB'nin yabancı borsalarla entegrasyonun sağlanmasında bir adım atılmıştır.
- 1990'lı yılların başında bir çok şirketteki kamu hisseleri kısıtlı da olsa halka arz edilmiş, hisse senedinin kurumsallaşması ve sermayenin tabana yayılmasında bir başlangıç yapılmış, 1998 yılında da T. İş Bankasındaki kamu hisseleri ile 2000 yılında TÜPRAŞ hisselerinin büyük bölümünün özelleştirilmesiyle yurtiçi ve yurtdışı piyasalarda bugüne kadar yapılan en büyük halka arz gerçekleştirilmiştir.
- Sümerbank, Denizbank, Etibank ve Anadolubank'ın özelleştirilmesi ile de kamu bankalarının özel sektöre devredilmelerine ilişkin ilk adımlar atılmıştır.
- Deniz Nakliyatı T.A.Ş.'nin özelleştirilmesi, TDI'nin, İzmir Körfez Hattı ile Şehir içi Yolcu ve Araç Taşımacılığı'nın da devri sonucunda devlet, deniz taşımacılığında da çekilmeye başlamıştır.
- 2000 yılı içerisinde POAŞ'ın % 51 oranındaki hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi sonucunda bugüne kadar yapılan en büyük özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiş, 2002 yılında ise kalan kamu hisselerinin İMKB'de satışı sonucunda POAŞ'da bulunan kamu hisselerinin tamamı özelleştirilmiştir.
- Ayrıca bu süreç içerisinde devletin, turizm, tekstil ve hayvancılık sektörlerindeki işletmelerinin yaklaşık % 90'ı da özelleştirilmiştir.

Halen özelleştirme kapsamında ihale veya satış/devir prosedürü devam eden kuruluşlar şunlardır:

- Baha Esat Tekand Kütahya Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan %56 oranındaki İdare hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi,
- Amasya Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan %15 oranındaki İdare hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi,

- Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'de bulunan %10 oranındaki İdare hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi,
- Eti Krom A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki İdare hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi,
- Eti Gümüş A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki İdare hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi,
- Et ve Balık Ürünleri A.Ş.'ye ait Adana Et Kombinası, Kayseri Et Kombinası, Manisa Et ve Tavuk Kombinası, Sincan Et San. İşl. ve Tavuk Kombinası, Samsun Soğuk Hava Deposu ve Manisa Arsası'nın özelleştirilmesi,
- Samsun Gübre Sanayii A.Ş.'de bulunan %100 oranındaki İdare hissesinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi,
- SEKA T. Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş.'ye ait Ankara Alım Satım Müdürlüğü Binasının özelleştirilmesi,
- Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.'de bulunan %65.76 oranındaki kamu hisselerinin blok satış yöntemiyle özelleştirilmesi,
- Sümer Holding A.Ş.'ye bağlı ortaklığı olan Antalya Pamuklu Dokuma Sanayii Ticaret A.Ş.'de bulunan %99.98 oranındaki kamu hissesinin özelleştirilmesi,
- Türk Telekomünikasyon A.Ş.'nin (TTAŞ) özelleştirilmesi, (diğer özelleştirme uygulamalarından farklı şekilde 4.2.1924 tarih ve 406 sayılı Kanun çerçevesinde, ilgili kurum temsilcilerinden -İdareimiz, Ulaştırma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı- oluşan bağımsız komisyonlarca yürütülmektedir) çalışmaları halen devam etmektedir.

Bunun yanısıra, özelleştirme kapsamında 29 Tesis, 6 otoyol, 2 Boğaz Köprüsü ile 1 Hizmet Birimi de yer almaktadır.

Özelleştirme uygulamalarından beklenen yararın sağlanabilmesi, ekonomide piyasa mekanizmalarının tam rekabet koşullarında işleyebileceği ortamın yaratılmasına bağlıdır. Devletlerin küreselleşme ve liberal pazar mekanizmaları çerçevesinde yapılan özelleştirme faaliyetleri sonunda kural koyucu, denetleyici ve yönlendirici rolleri giderek daha da önem kazanmaya başlamıştır. Bu çerçevede; ülkemizde de sektörel düzenlemeler yapmak üzere Rekabet, Telekom, Enerji ve Tütün Üst Kurulları gibi düzenleyici kuruluşlar faaliyete geçmiştir.

2.3.6. DÜZENLEYİCİ KURUMLAR*

1991 yılından sonra iktidara gelen koalisyon hükümetleri, 1980 sonrası ekonomik tercihlerde yaşanan değişime paralel olarak devletin işlevinin yeniden tanımlanması doğrultusunda, devlet tekelinde olan bir çok hizmetin özelleştirilmesini programında ısrarla vurgulamış ve bu doğrultuda faaliyetlerde bulunmuştur. Özelleştirilen bu alanlardaki boşluğu doldurmak üzere yeni kurumlar ortaya çıkmıştır. Bu kurumlara gereksinimin özelleştirmelerle eşzamanlı ortaya çıkmasının nedeni, bu kurumların özelleştirilerek devlet denetiminden çıkarılan alanlardaki yapılandırmaları sağlamak üzere oluşturulmalarıdır. Yani düzenleyici kurumlar, önceleri yönetimin hizmet sunduğu sektörlerde yapılan özelleştirmeler çerçevesinde devletin rolünün yeniden belirlenmesi sonucu oluşan kurumlardır. Önceden devletin yaptığı bir çok kamu hizmetinin özel sektöre devredilmesiyle birlikte ortaya çıkan uygulamalar, klasik yönetsel yapılanmanın yetersiz kalması sonucunu doğurmuştur.

Türkiye’de özellikle 1990’lı yıllarla birlikte ortaya çıkan bu yeni kurumlar kamu yönetimi yazınında, “bağımsız düzenleyici kurumlar” ve “bağımsız idari otoriteler” olarak da adlandırılmaktadır.

Düzenleyici kurumlar, küreselleşmenin yeni olgusu olan “yönetişim”in yönetim sistemimize yerleştirilmesi sürecidir. Küreselleşme ile ortaya çıkan anlayışın, ekonomi-siyaset-yönetim dengesini yeniden şekillendirmesi ile ekonomi-siyaset yapısında yaşanan ayrışma, siyaset-yönetim dengesini de etkilemekte ve kendine özgü kurumlarını oluşturmaktadır. İlk kurulan kurumlara baktığımızda Radyo Televizyon Üst Kurulu dışında ekonomi ile ilgili olduklarını görüyoruz.

Düzenleyici kurumların öğretilerdeki, en önemli özellikleri “bağımsızlık” ve “düzenleyicilik” olarak değerlendirilmektedir. Kurumların bağımsızlığı, kurumlarda karar merciinde çalışanların bazı statü, güvencelerle donatılmaları anlamında organik bağımsızlık ve kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dahil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuran hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması anlamında işlevsel bağımsızlıktır. Organik bağımsızlık, kurul üyelerinin belirli bir süre için seçilerek, süre sonuna kadar görevden alınamamaları ve

* Ayrıntılı bilgi için bkz: [Karakuş,2002:123-142].

görevlerinin süre bitiminde yenilenmemesi ile sağlanır. Siyasi iktidarların bu çalışanları görev sürelerinin bitiminde “cezalandırması” ihtimaline karşı, bunların üyelikten önceki veya dengi görevlerine dönebilmeleri güvence altına alınmıştır.

Düzenleyicilik işlevi ise, belli bir alanda veya belli bir faaliyete ilişkin olarak oyunun kurallarının belirlenmesi yani düzenleme fonksiyonu ve bu kurallara riayetini sağlanması yani denetim fonksiyonunu içermektedir.

Düzenleyici kurumların düzenleyicilik işlevi, karar almaya, denetim yapmaya ilişkin ve sadece düzenleyicilik işlevine özgü olan bazı yetkilerin kullanılması ile ortaya çıkar. Kurumların karar almaya ilişkin yetkileri, yönetsel işlem tesis edebilmeleri anlamına gelir. Denetim yetkileri ise bir konuya ilişkin olan bilgi isteme, araştırma, inceleme, soruşturma yapma, yaptırım uygulayabilme ve yargıyı harekete geçirme yetkileridir. Sadece düzenleyicilik işlevine özgü yetkilere örnek olarak da, normal bir idari birimin sahip olmadığı özel kişilere emir ve talimat verebilme yetkisi ve görev alanlarına ilişkin olarak kamuoyuna rapor, bildiri, uyarı gibi yollarla basın ve medya aracılığıyla bilgilendirme gibi yetkiler gösterilebilir.

Düzenleyici kurumlar teknik bakımdan hükümetin içinde yer almaktadırlar, ancak düzenleyiciler, devlet memuru değildirler ve özerkliğe sahiptirler. Özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir. Bu özerklik tam bir bağımsızlık değildir. Çünkü düzenleyici kurul üyeleri, ilgili bakan tarafından atanmakta ve ona karşı ve bakan dolayısıyla da parlamentoya karşı sorumludurlar. Parlamento düzenleyici kurulun kararlarına müdahale edemez ancak düzenleyici kurul alacağı kararlarda parlamentonun önerilerini görmemezlikten gelemez. Bazı konulara ilgili bakanın düzenleyici kurullara direktif verme yetkisi vardır. Bu kurumların kararları yargı tarafından iptal edilebildiği gibi, bütçeleri de yasama organı tarafından onaylanmayabilir. Bu anlamda kurumlar yasama ve yargı denetimi ile birlikte minimum düzeyde yönetsel denetime de maruz kalabilirler.

Bu çerçevede ülkemizde yer alan düzenleyici kurul ve kurumları şöyle sıralayabiliriz:

- Sermaye Piyasası Kurumu
- Radyo Televizyon Üst Kurulu
- Rekabet Kurumu

- Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- Telekomunikasyon Kurumu
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- Şeker Kurumu
- Tütün Kurumu
- Kamu İhale Kurumu

2.3.6.1. SERMAYE PİYASASI KURULU

Sermaye Piyasası Kurulu,* Bakanlar Kurulu tarafından seçilen görev süreleri üç yıl olan yedi üyeden oluşur. Sermaye Piyasası Kanununa göre Maliye Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Merkez Bankası ve Türkiye Bankalar Birliğince gösterilecek adaylar arasından Bakanlar Kurulunca ve üç yıl için seçilen ve karamnameyle atanan kurul  yeleri, “kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesinde kusur ve ihmalleri sabit olduğu takdirde” süreleri dolmadan Bakanlar Kurulunca görevden alınırlar (Sermaye Piyasası Kanunu, md 19/3).

Kurulun ilgili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığıdır. Kanununun 17. maddesine göre Maliye Bakanlığı “kurulun yıllık hesapları ile her türlü işlemlerini denetlemeye ve gerekli gördüğü tedbirleri almaya yetkilidir”. Bu maddede “ilgili bir bakanlığın belirlenmesini ve bu bakanlığın kurulun her türlü iŐlemini denetleyebilmesinin” merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet denetimi yetkilerini andırđıđı ileri sürülmektedir. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemler ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor Kurulun yıllık faaliyet raporu ile birlikte Maliye Bakanı tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.

Kanununun 22. maddesinde ise “Sermaye Piyasası Kanununun uygulanması açısından sermaye piyasası araçlarının, ihracını, halka arz ve satıŐının Őartlarını düzenlemek ve denetlemek görev ve yetkisine sahip olduğu” belirtilmiştir.

* 28.07.1981 tarihli, 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu ile verilen görevleri yapmak üzere tüzel kişiliğe haiz Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur.

2.3.6.2. RADYO TELEVİZYON ÜST KURULU

Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde kurulan Radyo Televizyon Üst Kurulu,* beşi iktidar partisi veya partilerinin, dördü muhalefet partilerinin göstereceği adaylar arasından Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen dokuz üyeden oluşur. Üst Kurul üyelerinin görev süresi altı yıldır. (Radyo Televizyon Üst Kurulu Kanunu, md.6) Üst Kurul üyeleri, seçildikleri görev süresince, Kuruldaki görevlerinden ve seçilerek geldikleri görevlerinden alınamazlar (md.10/4).

Ayrıca kurulun, “radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla” (md.5) kurulduğu ifade edilmektedir.

2.3.6.3. REKABET KURUMU

07.12.1994 tarihli 4054 sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanun** ile mal ve hizmet piyasalarının serbest ve sağlıklı bir rekabet ortamı içinde teşekkülünün ve gelişmesinin temini ile bu rekabetin korunması hakkındaki kanunun uygulamasını gözetmek ve kanunun kendisine verdiği görevleri yerine getirmek üzere kamu tüzel kişiliğini haiz idari ve mali özerkliğe sahip Rekabet Kurumu kurulmuştur.

Kurum, Rekabet Kurulu, Başkanlık ve Hizmet Birimlerinden oluşur (Rekabetin Korunması Hakkındaki Kanun, md.21). Rekabet Kurulu, biri Başkan, diğeri ikinci Başkan olmak üzere toplam 11 üyeden oluşur ve üyeler Bakanlar Kurulu tarafından seçilir ve atanır (md.22). Kurul başkanı, ikinci başkanı ve üyelerinin görev süreleri altı yıldır. Süresi biten üye yeniden seçilebilir. Kurul Başkan ve üyelerinin süreleri dolmadan herhangi bir nedenle görevlerine son verilemez.

Ayrıca kurum idari ve mali özerkliğe sahip ve görevini yaparken bağımsızdır ve “hiçbir organ, makam, merci kurumun nihai kararını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez” (md.20).

* 13.04.1994 tarihli 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınlan Hakkında Kanun ile Radyo ve Televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.

** Resmi Gazete, 20.04.1994, N:22140

2.3.6.4. BANKACILIK DÜZENLEME ve DENETLEME KURUMU

Enflasyonla Mücadele ve Yapısal Reform programı çerçevesinde düzenlenen bankacılık reformu ile bankacılık sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden düzenlenmesi hedeflenmiştir. Haziran 1999'da Türkiye Büyük Millet Meclisince kabul edilen 4389 sayılı Bankalar Kanunu ile Hazine Müsteşarlığı ve Merkez Bankası tarafından paylaşılan düzenleme, denetim ve gözetim yetkisi Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (BDDK)'na devredilmiştir. Bununla birlikte kısa bir süre sonra BDDK'nın üyeleri 31 Mart 2000 tarihinde atanmış ve BDDK 31 Ağustos 2000 tarihinde faaliyete geçmiştir. Hazine ve Merkez Bankası'ndaki bankacılık gözetim bölümleri kapatılmış, bu birimlerin personeli BDDK içinde BDDK tarafından yönetilen bir tüzel kişilik haline getirilen Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu personeli ile birlikte BDDK'ya transfer edilmiştir.

BDDK, Bankalar Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın, kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kurulmuştur. Kurum kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir (18.06.1999 tarihli 4389 sayılı Bankalar Kanunu). Kurum, tasarruf sahiplerinin haklarını ve bankaların düzenli ve emin bir şekilde zararlar doğurabilecek her türlü işlem ve uygulamaları önlemek, kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını sağlamak üzere gerekli karar ve tedbirleri almak ve uygulamakla yükümlü ve yetkilidir (md.3).

Kurumla bir bakan ilgili kılınmıştır, ilgili bakan başbakan veya görevlendireceği bir devlet bakanıdır. İlgili Bakan, Fon dahil olmak üzere Kurumun yıllık hesapları ile harcamalarına ilişkin işlemlerini Sayıştay denetçisi, Başbakanlık müfettişi ve Maliye müfettişinden oluşan bir komisyona denetletir; denetleme sonuçlarıyla ilgili gerekli tedbirleri alır. Denetim sonuçları ile bunlara ilişkin işlemleri ve alınan tedbirleri gösterir bir rapor, Kurumun yıllık faaliyet raporu ile birlikte ilgili Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulur.

Kurumun karar organı, biri başkan, diğeri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşan Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kuruludur. Üyeler Bakanlar Kurulunca atanır. Bakanlar Kurulu, atanan adaylardan birini başkan olarak görevlendirir. Başkanın teklifi

ve Kurulun onayı ile üyelerden biri ikinci başkan olarak seçilir. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Süreleri biten üyeler yeniden seçilebilirler. Kurul başkan ve üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez.

2.3.6.5. TELEKOMÜNİKASYON KURUMU

Türk Telekomun, Türk Ticaret Kanununa tabi bir kurum olarak özel sektör kuruluşu gibi hareket etmesini sağlayacak özelleştirilmesi sürecinde, telekomünikasyon sektörü için düzenleyici bir organın tesis edilmesi ile ilgili yasal tedbirlerin yürürlüğe konulması ile kamunun bu alandaki varlığı sona ermiştir. Kısa süre sonra çıkarılan kanunla kurulan Telekomünikasyon Kurumu* kamu tüzel kişiliğini ve idari ve mali özerkliği haiz özel bütçeli ve görevlerini yerine getirirken bağımsızdır.

Kurumun karar organı bir kurul başkanı ve dört üyeden oluşan Telekomünikasyon Kurulu'dur. Kurum Sayıştay denetimine tabidir. Kurul üyeleri yeniden seçilebilir ve hastalık hali ile görevi kötüye kullanma veya yüz kızartıcı suçtan mahkumiyet dışında beş yıl boyunca görevden alınamazlar.

2.3.6.6. ENERJİ PİYASASI DÜZENLEME KURUMU

Enerji sektöründeki özelleştirme, hem işletme haklarının devrine ilişkin sözleşmelerle gelir sağlamak hem de bu sektördeki yatırımı ve etkinliği artırmak üzere amaçlanmıştır.

20.02.2001 tarihinde 4628 sayı ile çıkarılan Elektrik Piyasası Kanununun bazı maddeleri, daha sonra 18.04.2001 tarihinde çıkarılan 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Kanunu (Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve Doğal Gaz Piyasası Hakkında Kanun) ile değiştirilmiştir. Elektrik Piyasası Kanunundan hemen iki ay sonra çıkarılan yeni kanunla, doğal gaz piyasası da düzenlemeye alındığından elektrik piyasası olarak adlandırılan özerk kurumun adı Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu olarak değiştirilmiştir.

* 27.01.2000 tarih ve 4502 sayılı Telgraf ve Telefon Kanunu, Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu ve Posta, Telgraf ve Telefon İdaresinin Biriktirme ve Yardım Sandığı Hakkında Kanun İle Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerde değişiklik yapılmasına dair kanun ile telekomünikasyon kurumu kurulmuştur.

Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, elektrik piyasası kanunu ile doğal gaz piyasası kanununu uygulamakla yetkili ve sorumludur. Kurumun kurulması ile ilk olarak doğal tekel durumundaki alt yapı alanında bir kamu hizmeti faaliyeti düzenlenmiştir.

Kurumun teşkilatı, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, başkanlık ve hizmet birimleridir. Kurum, bu kanundan kaynaklanan görevlerini yerine getirirken yetkilerini enerji piyasası düzenleme kurulu aracılığıyla kullanır. “Kurumun temsil ve karar organı kuruldur” ve sektörün en üst düzeyde düzenleme organıdır. Kurul, biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere yedi üyeden oluşur. Kurul  yeleri bakanlar kurulunca atanır. Kurul başkan ve üyelerinin görev süresi altı yıldır. Görev süresi sona eren üyeler tekrar seçilebilir.

Kurul  yelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez. Kurumun ilişkili olduğu bakanlık Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığıdır. Kurum Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu tarafından denetlenir.

2.3.6.7. ŞEKER KURUMU

04.04.2001 Tarih ve 4634 sayılı Şeker Kanunu ile Şeker Kurumu kurulmuştur. Şeker Kurumu Şeker kanunu ve diğer mevzuatın uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, kanunda verilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler yapmak üzere kurulmuştur (Şeker Kanunu, md.7). Şeker kurumu kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Kurumun organları, Şeker Kurulu ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurum, Şeker Kurulu tarafından yönetilir. Şeker Kurulu Kurumun karar organı niteliğinde olup, bu Kanun kapsamındaki konularda her türlü kararları almak ve uygulamak üzere, biri Başkan ve biri Başkan vekili olarak toplam yedi üyeden oluşur. Kurul üyelerini bakanlar kurulu seçer.

Kurul  yeliği görevi; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 399 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamede düzenlenen başka iş ve hizmet yasağının kapsamı dışındadır.

Kurul  yelerinin görev süresi beş yıldır. Kurula atanan üyelerin, temsil ettikleri kuruluşlardaki görevlerinden ayrılmaları halinde  yelikleri sona erer. Bu nedenle veya diğer herhangi bir nedenle  yelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu

tarafından en geç bir ay içinde yeni bir üye seçilir ve bu maddede belirtilen usule göre atamaları yapılır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin sürelerini tamamlar.

2.3.6.8. TÛTÛN KURUMU

Tütün Kanunu ilk taslağın Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesinden sonra yeniden Meclis'e sunulmuş, 20.06.2001 tarihinde 4685 sayılı kanun* kabul edilmiştir. Kanun, tütün ve tütün mamullerinin Türkiye'de üretimine, iç ve dış alım ve satımına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir (md.1).

Kanunla tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasası düzenleme kurumu kurulmuştur. Kurum bir devlet bakanı ile ilişkilendirilmiştir. Tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasası düzenleme kurumu kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahiptir. Kurum gerekli gördüğü yerlerde irtibat büroları kurabilir. Kurumun organları, tütün, tütün mamulleri ve alkollü içkiler piyasası düzenleme kurulu ve hizmet birimlerinde oluşmaktadır.

Kurumun karar organı olan Kurul, biri Başkan ve biri Başkan vekili olmak üzere toplam yedi üyeden oluşur. Kurul Başkan ve üyeleri; Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Ziraat Odaları Birliği ve Genel Müdürlüğün ilgilendirdiği Bakanlığın önereceği ikişer aday arasından Bakanlar Kurulunca atanır.

Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Görev süresi biten üye yeniden seçilebilir. Herhangi bir nedenle üyelikleri sona erenlerin yerlerine Bakanlar Kurulu tarafından bu maddenin ikinci fıkrasında belirtilen usule göre en geç bir ay içinde yeni bir üye atanır. Bu şekilde atananlar, yerine atandıkları üyelerin sürelerini tamamlar. Kurul üyelerinin görev süreleri dolmadan görevlerine son verilemez.

2.3.6.9. KAMU İHALE KURUMU

04.01.2002 tarih ve 4734 sayılı kanunla Kamu İhale Kanunu çıkarılmış ve kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kurum,

* 4685 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması İle Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 Sayılı Kanunda ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına dair Kanun

Kamu İhale Kanununda belirtilen esas, usul ve işlemlerin doğru olarak uygulanması konusunda görevli ve yetkilidir. Kurum Maliye Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Kurum görevini yerine getirirken bağımsızdır. Hiçbir organ, makam, merci ve kişi kurumun kararlarını etkilemek amacıyla emir ve talimat veremez.

Kamu İhale Kurumu Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden oluşur. Kurumun karar organı biri başkan, biri ikinci başkan olmak üzere on üyeden oluşan Kamu İhale Kuruludur. Kamu İhale Kurulu üyeleri; Maliye Bakanlığınca önerilecek iki kişi, Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca önerilecek üç kişi, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanlık ile Danıştay ve Sayıştay Başkanlıklarınca önerilecek birer kişi, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Türkiye işveren Sendikaları Konfederasyonu tarafından kamu alımları ile ilgili meslek gruplarından önerilecek birer kişi olmak üzere Bakanlar Kurulunca atanır.

Kurul üyelerinin görev süresi beş yıldır. Bir üye bir defadan fazla seçilemez. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemez. Ancak üyeler, ciddi bir hastalık veya sakatlık nedeniyle iş görememeleri, görevi kötüye kullanmaları veya yüz kızartıcı bir suç ile mahkum olmaları veya atamaya ilişkin şartları kaybetmeleri halinde Başbakan onayı ile süresi dolmadan görevden alınır.

2.3.7. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMASI PROJESİ (KAYA)*

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) (1990-1994) dönemine girilmeden önce yapılmış olan inceleme ve araştırmaların yönetimin işleyişi üzerinde yerine göre az ya da çok etkileri olmuştur. Özellikle 1982 yılında yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının da etkisiyle, 1983 yılında yapılan genel seçimler sonunda işbaşına gelen hükümet, kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkili biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikli hizmetlerin birleştirilerek tek kuruluş içinde toplanmasını temel almış, bu konuda bakanlık sayılarının azaltılması uygulamasını getirmişti. Bu yeni yapılanmanın sistemin işleyişine etkilerini değerlendirmeyi de içerecek biçimde, yönetim sisteminin yeniden gözden geçirilmesi Altıncı BYKP dönemi öncesinde önem kazanmıştı. Bu amaca yönelik olarak DPT ve TODAİE'den 1988

* Ayrıntılı bilgi için bkz: [Turgay,1992:11-21].

yılında yeni bir araştırma yapması isteminde bulunmuştu. İşte KAYA bu istemin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. DPT'nin bu konudaki gerekçesi şudur: *“Türk kamu yönetimini geliştirmek amacıyla, bugüne dek yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, bu çalışmaların eksik yönlerini ve darboğazlarını saptamak ve yeni yapılması gerekli düzenlemeleri belirlemek gerekmektedir. Böylece Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına da ışık tutulacaktır. Keza Avrupa Topluluğu'na katılma sürecini başlatmış olan Türkiye'nin, tam katılmaya dek geçecek süre içinde topluluğun gerektirdiği koşullara Türk Kamu Yönetiminin uyarlanması da gerekmektedir.”*

2.3.7.1. KAYA'NIN AMACI VE KAPSAMI

DPT ile TODAİE arasında sağlanan uyuşma sonucu, KAYA'nın amacı, *“kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet, görece bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek”* olarak belirlenmişti.

Projenin kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra ve yurtdışı örgütleri ve yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler) alınmıştır. KİT'ler araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Yine de yeri geldiğinde, bir zorunluluk olarak, KİT'lerle ilgili kimi görüşlere yer verilmek durumunda kalınmıştır.

2.3.7.2. PROJENİN ÖRGÜTLENMESİ

2.3.7.2.1. Proje Yönetim Kurulu

Projenin gerçekleştirilmesinden 8 kişilik Yönetim Kurulu sorumlu olmuştur. Proje Yönetim Kurulunun başkanlığını TODAİE Genel Müdürü yapmıştır, üyeler ise Proje Yöneticisi ile araştırma grup başkanlarıdır. Proje Yönetim Kurulu'nun görevleri şöyle belirlenmiştir: Yönetimin yeniden yapılanmasının genel yönünü ve stratejisini saptamak, yeniden yapılanma alanlarını ve önceliklerini belirlemek, daha önce yapılan

yeniden yapılanma çalışmalarını değerlendirmek, araştırma gruplarınca hazırlanacak ve Genel Değerlendirme Grubunda ön incelemeden geçecek raporların son değerlendirmesini yapmak.

2.3.7.2.2. Proje Yöneticisi

Projenin, Proje Yönetim Kurulunca belirlenen çerçeve içinde yürütülmesinden Proje Yöneticisi sorumlu olmuştur.

2.3.7.2.3. Genel Değerlendirme Grubu

Değerlendirilecek raporların niteliğine göre ilgili araştırma gruplarının başkanları ve üyelerinden oluşan bu grubun başkanlığını Proje Yöneticisi yapmıştır. Çeşitli araştırma gruplarınca hazırlanan raporlar, bu grupça bir ön incelemeden geçirilerek Yönetim Kuruluna sunulacak duruma getirilmiştir.

2.3.7.2.4. Araştırma Grupları

Projenin kapsamına uygun olarak şu alanlarda yedi araştırma grubu oluşturulmuştur: Merkezi Yönetim, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar, Avrupa Topluluklarına Yönetimsel Uyum, Yerel Yönetimler, Personel Rejimi, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi. Araştırma grupları birer öğretim üyesinin başkanlığında, konularında uzman yeteri kadar araştırmacı ve yardımcı araştırmacıdan oluşturulmuştur. Her araştırma grubu gerektiğinde uzman kişilere belli konularda raporlar da hazırlatmıştır. Bu raporların bir kesimi sınırlı sayıda çoğaltılarak kullanıma sunulmuştur.

2.3.7.2.5. Proje Sekreterliği

Projenin yürütülmesinde yardımcı olmak üzere TODAİE Genel Sekreterinin başkanlığında bir hizmet bürosu kurulmuştur. Büroda sekreterlik, dokümantasyon, saymanlık, daktilo, çoğaltma, fotokopi, bilgisayar, ulaştırma hizmetlerim yapacak görevliler yer almıştır.

2.3.7.3. PROJENİN YÖNTEMİ VE EVRELERİ

KAYA kapsamına giren kuruluşlar için, araştırma gruplarınca kendi ilgi alanlarına dönük olmak üzere soru kağıtları hazırlanmıştır. Bu soru kağıtları, yeniden yapılanmaya

ilişkin olarak yapılmış olan çalışmaların ne ölçüde uygulanabildiğini belirlemek yanında, görev boşluklarını ve görev girişliklerini, uygulamada görülen aksaklıkları ve darboğazları saptamayı ve yeniden yapılanma alanlarını ortaya koymayı amaçlayacak biçimde hazırlanmışlardır. Araştırma soru kağıtları uygulaması yöntemi yanında yüzyüze yapılan görüşmeler, belgelerin ve düzenleyici metinlerin incelenmesi ve işlerliklerinin sınanması, yerinde yapılan sistematik gözlemler, sistem çözümlemesi, mevzuat taraması ve mevzuatın yüklediği yükümlülüklerin saptanması gibi çok çeşitli yöntem ve teknikler kullanılmış ve elde edilebilecek her türde verinin elde edilmesine ve değerlendirilmesine çaba gösterilmiştir.

KAYA, Proje Yönetim Kurulu'nun genel sorumluluk ve gözetimi altında, TODAİE ile araştırmaya konu olan kuruluşlar ve üniversitelerin işbirliği içinde yürütülmüş ve yedi aşamada tamamlanmıştır. Bu aşamalar şöyledir:

2.3.7.3.1. Hazırlık

Bu aşamada araştırma planları tamamlanmış, araştırmayı yapacak örgütlenme gerçekleştirilmiş, yön verme toplantıları düzenlenerek Projenin uygulama planı açıklanmıştır. Projenin bu evresi Ocak-Temmuz 1988 tarihleri arasında planlandığı biçimiyle ve süresinde tamamlanmıştır.

2.3.7.3.2. Bilgi Toplama

Bu aşamada araştırmaya konu olan kuruluşlara soru kağıtları gönderilerek bilgi toplanmasına çalışılmıştır. Ayrıca her araştırma grubu, kuruluş yasaları, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler gibi mevzuatı ve yazılı kaynakları tarayarak kuruluşların görevlerini ve yapılarını saptama yoluna gitmiştir. Bu arada geçmişte yapılmış olan yeniden yapılanma çalışmaları, Hükümet programları, kalkınma planları gibi belgeler de gözden geçirilmiştir. Projenin bu evresi Mayıs 1989 tarihinde tamamlanmıştır.

2.3.7.3.3. Bilgilerin Değerlendirilmesi ve Grup Raporları

Toplanan bilgiler bu aşamada her araştırma grubunca değerlendirilmiş, bilgiler gerektiğinde doğrulanmış, eksik bilgiler tamamlanmış, çeşitli araştırma alanlarını kapsayan çok sayıda inceleme raporları hazırlanmıştır. Projenin bu evresi 1989 yılı sonuna dek sürmüştür.

2.3.7.3.4. Ön Raporlar

Her araştırma grubunun hazırlattığı inceleme raporları, araştırma grupları içinde genel bir değerlendirmeden geçirilerek araştırma gruplarının ön raporları hazırlanmıştır. Projenin bu evresi 1990 yılının ortalarına dek sürmüştür.

2.3.7.3.5. Ön Raporların Genel Değerlendirme Grubunda Görüşülmesi

Araştırma gruplarınca hazırlanmış olan ön raporlar, Proje Yöneticisinin başkanlığında toplanan ve birbiriyle yakından ilgili grupların üyelerinden oluşan Genel Değerlendirme Grubu çerçevesinde görüşülmüş ve son rapor durumuna getirilmek üzere gruplara gerekli önerilerle birlikte verilmiştir. Projenin bu evresi 1990 yılının sonunda tamamlanabilmiştir.

2.3.7.3.6. Son Raporlar

Araştırma gruplarınca hazırlanan ve yukarıdaki evrelerden geçen ön raporlar, son rapor durumuna geldikçe çoğaltılmış ve Proje Yönetim Kurulunda görüşülmeye hazırlanmıştır. Proje Yönetim Kurulu yaptığı peş peşe toplantılarla raporlar hakkında görüşünü bildirmiş ve Genel Raporun hazırlanması için Genel Rapor Kurulunu görevlendirmiştir. Araştırmanın bu evresi de 1991 yılının ilk ayları içinde tamamlanmıştır.

2.3.7.3.7. Son Raporların Birleştirilmesi ve Genel Rapor

Araştırma gruplarınca hazırlanmış ve Yönetim Kurulunda son biçimi verilmiş olan grup raporları Genel Rapor Kurulunda birleştirilerek Genel Rapor taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak Proje Yönetim Kurulunda görüşüldükten sonra, Genel Raportörce son biçimine getirilmiş, son kez görüşülmüş ve yayıma uygunluğu onaylanmıştır. Araştırmanın bu son evresi de Haziran 1991 ayı içinde tamamlanmış ve Genel Rapor basımına geçilmiştir.

2.3.7.4. VARILAN SONUÇLAR

KAYA Projesinde yönetimin yapısı öncelikle ele alınmıştır. Bu doğrultuda tespit edilen sorunlar şu şekilde ifade edilmektedir [TODAİE,1991:5]:

- Yönetim kapsamındaki bir kısım görevlerin ya hiç yapılmadığı, ya da sınırlı ölçüde amaçtan uzak biçimde gerçekleştirildiği,

- Hizmette birlik ve bütünlüğün temel sorun olarak kendisini gösterdiği,
- Görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilmediğinden eldeki yapının gereksinimleri karşılayamadığı,
- Önemli orandaki merkezi yönetim görevlerinde gereksiz ve amacı aşan bir büyüklüğe ulaşıldığı,
- Merkezi yönetim görevlerindeki anormal artışın sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olduğu,
- Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken, öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açıldığı,
- Kamu kuruluşlarında görev, yetki, sorumluluk dengesinin iyi kurulmadığı,
- Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin azalmasına karşın süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevlerin asıl görevlerin yerini aldığı,
- Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinden görevin ortada kaldığı, bunun da görevsel etkililiği azalttığı tespit edilmiştir.

Saptanan temel bu sorun alanları yanında, KAYA için benimsenen bazı araştırma ilkeleri de ortaya konmuştur. Bu ilkeler [a.g.r.,s.6]:

- Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.
- Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurumlara aktarılmalıdır.
- Merkezi yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli; eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.
- Yönetimde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemesini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.
- Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir geliştirme yaklaşımı temel olmalıdır.

-Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır.

Bu yapılan genel değerlendirme yanında varılan sonuçları şu şekilde gruplandırabiliriz [a.g.r.,s.15-215]:

2.3.7.4.1. Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık

Bakanlar Kurulunun, daha alt düzeylerde alınabilecek türden kararları almak zorunda bırakılması iş yükünü artırmaktadır. Bu nedenle bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği de oluşturularak, Bakanlar Kurulunun hukuksal çerçevesinin yeniden çizilmesi ve doğrudan Hükümetin ortak sorumluluğuna ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin olan ya da daha alt düzeylerde sonuçlandırılmayacak türden işlemler ya da eylemlerle ilgili kararların Bakanlar Kurulunca alınması önerilmiştir. Böylece BKK'na gerek duyulmayan işler niteliklerine göre bakanlıklararası eşgüdüm, doğrudan ilgili bakanlık, bakanlık-Başbakanlık ilişkisi içinde sonuçlandırılabilir.

Son yıllarda çeşitli yapılanma çalışmalarıyla inanılmaz bir büyüklüğe erişen ve adeta bir büyük hizmet bakanlığı görüntüsü alan Başbakanlığın, bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek devlet örgütünün düzenli çalışmasını sağlamak ve Anayasa ve yasalarla Başbakana verilmiş görevleri yapmak olarak tanımlanan işlevleriyle sınırlı bir boyuta indirgenmesi önerilmiştir. Bu çerçevede içinde, yalnızca, merkezi yönetim boyutunda bakanlıklar ve öteki kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamayı amaçlayan kuruluşlar; doğrudan belli bir bakanlıkla ilgisi kurulamayan ve hizmetleriyle merkezi yönetim örgütlerinin ve bakanlıkların çoğunluğunu yararlandıran kuruluşlar; bakanlıklara bağlanabilir olmakla birlikte, görev alanları açısından bağlanmaları açık bir sakınca gösteren kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmalı ya da onunla ilgilendirilmeli, bu ilkelere uymayan merkezi yönetim birimleri bakanlıklara bağlanmalı ya da onlarla ilgilendirilmelidir.

Devlet bakanlarının görevleri, özel önem taşıyan konular ile Hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakana yardım etme, çeşitli konularda Hükümet içi eşgüdüm sağlama ve bilgi ve deneyimleriyle Hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olma konularıyla sınırlandırılmalıdır. Yönetimde iyice yerleşmeye yüz tutan Devlet Bakanlığı kavramı kaldırılarak devlet bakanları, Başbakanlığa bağlı ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşların yürütme görevlerinden değil, bunların ancak merkezi

eşgüdümüne dönük konulardaki genel gözetimlerinden sorumlu kılınmalıdırlar. Böylece bu tür kuruluşların devlet bakanlarına bağlanmasından kaçınılması önerilmektedir.

2.3.7.4.2. Ortak Görevler

Raporda bu başlık altında araştırma, planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler ve enformasyon gibi kamu yönetiminin bütününe yönelik kimi işlevler ve hizmetler ele alınarak incelenmiş ve öneriler geliştirilmiştir. Bilimsel araştırma konusu bütün boyutlarıyla ve kurumsal anlamda gündeme ilk kez planlı dönemde girmiştir. Bu amaçla kurulmuş olan Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu bir türlü işlevsel duruma getirilememiştir. Bu durum dikkate alınarak Raporda, bu kurulun kaldırılarak yerine ilgili bakanlar düzeyinde ancak etkin bir görev üstlenecek olan Bilimsel Araştırma Yüksek Kurulu ile konuyla ilgili tüm kamusal ve özel kurum temsilcilerinden ve bilim adamlarından oluşacak Bilimsel Araştırma Danışma Kurulu kurulması önerilmektedir. Bu çerçevede TÜBİTAK'ın örgütsel yapısının da geliştirilerek ve bu kurum yapısı içinde toplumsal bilimler ve sağlık bilimleri ile ilgili enstitülerin de kurulması öngörülmüştür. Makro düzeyde ileri teknolojilerin izlenmesi ve bunlardan yararlanma olanakları yaratılmasına yardımcı olmak amacıyla da bir Teknoloji Enformasyon Merkezi'nin ve buna bağlı bir bilgi bankasının kurulması önerilmiştir.

Yaklaşık otuz yıllık bir planlama deneyimine sahip olmamıza karşın, kalkınma planlarının merkezi ve sektörel olma niteliğinin yanında planlamanın mekan boyutuna gereken önem verilmemiştir. Bu nedenle de bölgesel ve yersel planlama çalışmaları geliştirilememiş ve planlama sürecinin aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya iki yönlü işler bir duruma getirilmesi sağlanamamıştır. Böyle olunca no kurumlar yapısında kurulmuş bulunan Araştırma Planlama Koordinasyon birimlerinin ne de il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin istenen düzeyde işlev görmeleri sağlanamamaktadır. Raporda, DPT'nin ana işlevleri doğrultusunda yukarıda belirtilen yönlendirmeleri yapabilecek biçimde yeniden düzenlenmesi gereği belirtilmektedir. DPT'nin ana işlevleri ise, kalkınmada izlenecek ekonomik ve toplumsal siyaseti saptamada Hükümete yardımcı olmak, kalkınma plan ve program taslaklarını hazırlamak, bunların uygulanmasını izleyerek sorumlu birimler arasında eşgüdümü sağlamak, Hükümetçe yapılacak makro düzeylerdeki tercihlerde ulusal ve bölgesel öncelikleri saptamak olmalıdır. Bu çerçevede her kuruluşun yapacağı planlamaya yönelik çalışmalar

öncesinde, DPT'nin ulusal planlama açısından her kuruluştan beklentilerinin belirlenmesi önem taşıyacaktır.

Raporda, yönetimde işbirliği ve eşgüdümün istenen düzeyde sağlanabilmesi için, sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışının gereği üzerinde durulmaktadır. Bu amaçla katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını sağlayacak düzenlemelere gidilmesi önerilmektedir. Bu da kurumsal bağlamda eşgüdümü güçleştiren ya da engelleyen örgütlenme düzeni, iletişim sistemi, planlama ve karar verme düzeniyle ilgili yapısal nedenlerin saptanması ve uygun çözümlerin getirilmesiyle sağlanabilir. Merkezi düzeyde Başbakan ve Bakanlar Kurulunun üst düzeyde eşgüdümü sağlaması yanında, bakanlık düzeyinde de eşgüdümün sağlanabilmesi için gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması önem taşınmaktadır. Bu noktada Rapor, kurumların eşgüdüm için katı bir yapılaşmadan ve zorunlu olmadıkça sürekli birim kurmaktan kaçınmaları gereğini vurgulamaktadır.

KAYA Genel Raporu, ortak görevler arasında saydığı denetleme işlevinin, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya çıkaracak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünülmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu çerçevede denetim elemanlarının denetim yaparken yöneltme ve rehberlik yapmaya da ağırlık vermeleri, bunun için konularına göre uzmanlaşmalarının sağlanması ve denetimin teknik düzeyinin yükseltilmesi önerilmektedir. Raporda ayrıca yerci yönetimlerin hesap denetimim yapacak Sayıştay benzeri bir kuruluşun gereği üzerinde durulmaktadır. Bunun yanında merkezi düzeyde denetim yapan kuruluşlardan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın ilgi alanının Başbakanlık merkez örgütü ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılması ile Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak görev yapan Devlet Denetleme Kurulu'nun bir "kamu denetçisi" (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir.

Yönetimlerin ancak etkili ve sistemli halkla ilişkiler programları aracılığıyla hizmet ilişkileri içinde oldukları toplum kesimlerinin katılım, destek ve işbirliğini sağlayabilecekleri gerçeğinden hareket eden Genel Rapor bu konuda insanı merkez alan bir yönetim anlayışının egemen olması gerektiğini vurgulamaktadır, örgütsel açıklık, bilgi edinme hakkı, yansızlık ve nesnellik kamu yönetiminin benimsediği ilkeler olmalıdır. Rapor, merkezi düzeyde halkla ilişkiler ve enformasyon hizmetlerinin

yürütülmesinden sorumlu olacak bir Devlet Enformasyon Başkanlığı önerisinde bulunmaktadır. Bu kuruluşun görevleri arasında halkla ilişkiler ve enformasyon konularına yönelik hizmet standartlarının belirlenmesi ve geliştirilmesi ile bu konuda kamu kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanması da yer almalıdır. Bakanlıklar ve kuruluşlar düzeyinde izlenen örgütsel siyasalar ile bunların uygulamaları konusundaki bakanlık ve kurum görüşlerinin duyurulmasında bakanlık ve kurum sözcülüğü sisteminin kurulması da önerilmektedir.

2.3.7.4.3. Merkezi Yönetim (Ana Hizmet Grupları)

Raporda merkezi yönetimin ilgi alanına giren ana hizmet grupları başlığı altında ekonomi ve maliye, sanayi, enerji ve madencilik, tarım, eğitim, kültür, sağlık, çevre ve doğa koruma, turizm, bayındırlık ve iskan, ulaştırma, çalışma yaşamı, sosyal güvenlik, din işleri, vakıf işleri sayılmıştır. Kuşkusuz merkezi yönetimin bütün hizmetlerini bunların oluşturduğunu söylemek olanaksızdır. Ancak adalet, savunma gibi kimi hizmet alanları çalışmanın ilgi alanı dışında tutulmuştur.

Kamu bürokrasisindeki bu dağınık yapıyı basitleştirmek açısından öneriler geliştiren KAYA Genel Raporu, Başbakanlıkla ilgilendirilen KİT'lerin, görev alanlarına ilişkin bakanlıklarla ilgilendirilmesini; Başbakanlığın temel işlevlerine çekilmesini Başbakanlıkla ilişkilendirilecek Sosyal ve Ekonomik Konsey kurularak bir katılma-dayanışma sisteminin oluşturulmasını; ekonomik alanda bakanlıklararası eşgüdüm gereksinmesine çözüm olarak tek bir Ekonomi Yüksek Kurulu oluşturularak önceden çeşitli kurullara verilen görevlerin bu Yüksek Kurula bağlı alt kurullar içinde görülmesini, ilgili mevzuatın ayıklanarak Bakanlar Kuruluna verilen mali ve ekonomik görevlerin en aza indirilmesini; ekonomi yönetiminin tek elde toplanmasını sağlayacak biçimde bir Hazine Bakanlığı Kurulmasını; Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının ayrılmasını; özelleştirmeden sorumlu bir Kamu Ortaklığı Kurumu oluşturularak Hazine Bakanlığıyla ilgilendirilmesini; DPT'nin planlama işlevi içine çekilmesini fonların gözden geçirilerek bütçe içine çekilebilecekler dışında kalacakların denetlenmesini sağlayacak bir yapıya kavuşturulmasını önermektedir.

Raporda yeniden kurulması önerilen bakanlıklar şunlardır: Tarım, Çevre ve Doğa Koruma, Sanayi, Ticaret, Hazine. Denizişleri, Enerji ve Madencilik, Bilim ve Teknoloji, Gençlik ve Spor.

2.3.7.4.4. Avrupa Topluluklarına Yönetmel Uyum

Rapor, Avrupa Topluluklarıyla ilgili kamusal görevlerin belli bir düzen içinde sürdürülebilmesi için merkezi düzeyde görev yapacak Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi (ATEB) önermektedir. Bu birim, kamu kesiminde bütün birimlerin AT konusundaki çalışmalarından üst düzeyde sorumlu olacak ve bunları yönlendirecektir. DPT, DİE ve öteki ilgili kuruluşlar ATEB'e destek görevi yapacaklardır.

2.3.7.4.5. Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları

Varolan il, ilçe örgütlenmesinin korunması, bucağın kaldırılması önerilen raporda, il ve ilçe yönetimine ilişkin görevler gözden geçirilerek, bunlarla ilgili sorunlara çözüm getirecek öneriler geliştirilmiştir. Bölgesel kuruluşlara ilişkin olarak da bunların olabildiğince aynı merkezde ve aynı illeri kapsayacak biçimde kurulmaları önerilmekte: kesin zorunluluk olmadıkça bölge örgütlenmesine gidilmemesi vurgulanmaktadır. Ayrıca planlama ve eşgüdüm işlevlerin! bölge ölçüsünde tok bir merkezden yürütecek "eşgüdümcü valilik" önerilmektedir. Eşgüdümcü valinin karar yetkisi, ilgili proje ölçeğinde ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarla sınırlı tutulacaktır. Ayrıca her yatırım bölgesinde eşgüdümcü valinin başkanlığında bir Planlama ve Eşgüdüm Kurulu öngörülmektedir.

Yurtdışı kuruluşlarına ilişkin olarak da çeşitli kuruluşların yurtdışı temsilciliklerinin büyükelçilere bağlı ve onların eşgüdümünde çalışmaları gereği üzerinde durulmaktadır. Buralara atanacak personelde özel nitelikler aranması da istenmektedir.

2.3.7.4.6. Yerel Yönetimler

Raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen model, yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve özkaynaklar 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 bütünlüğü ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren bir model olarak tanımlanmaktadır.

Bu çerçeve içinde il özel idarelerinin akçal yönden ve personel yönünden güçlendirilerek işlevselliğinin artırılması önerilmektedir. Bunun için de merkezi

yönetimce görülen kimi hizmetlerin kaynak ve personeliyle birlikte il yerel yönetimine aktarılması gereği üzerinde durulmaktadır. İl yerel yönetimi dışında, ilçenin de, ülke düzeyinde hizmet bütünlüğünü bozmayacak biçimde görev ve yetki yönünden düzenlenerek, özel bütçeli, özerk bir tüzelkişilik olarak bir yerel yönetime sahip olması önerilmektedir.

Raporda belediyelerin de görevler, kaynaklar, ve personel bakımından güçlendirilmesi gereği vurgulanmakta, ayrıca 500 nüfustan büyük yerleşimlerin belediye kurabilmelerine olanak sağlanması önerilmektedir. Rapor, büyükşehir modelinin korunmasını ve geliştirilmesini benimsemektedir.

2.3.7.4.7. Personel Rejimi

Kamu personel rejiminin sorunları bir iç içelik göstermektedir. Başlıca sorun kaynaklarından ilki daha işe alma aşamasında ortaya çıkmaktadır. Özellikle personele sağlanan mali hakların yetersizliği, mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı mevzuat hükümleri, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece ve sayısında gözlenen tıkanmalardan kaynaklanan nedenler, kamu hizmetlerine nitelikli personel alınmasını ve bunların hizmette tutulmasını güçleştirmektedir. Sınıflandırma sistemindeki eksiklikler, kadro tanımlamaları ve analizlerinin yapılmamış olması personel değerlendirme sistemindeki yetersizlikler, hizmet içi eğitime yeterince önem verilmemesi gibi nedenlerle de kamu personel sistemimiz istenilen düzeye ulaşamamaktadır. Raporda, sayılan bu sorunlara, çözüm önerileri getirilerek, merkezi sınav sisteminin kurulması gibi önlemler de vurgulanmaktadır.

2.3.7.4.8. Yönetmelik Yöntem ve İşlemler

Yönetimin iyileştirilmesi ile yönetmelik yöntem ve işlemlerin basitleştirilmesi konusunun yıllardan beri gündemden düşmemiş olmasına karşın, yapılan çalışmalardan özlenen sonuçlara tam olarak ulaşamadığı gözlemlenerek hareketle KAYA Genel Raporunda, değişen koşullar ve gereksinimler de göz önünde tutularak örgütün amaçları, yapısı, personeli, uygulanan yöntemler, işlemler ile donanım ve yerleşme konuları açısından bütüncül bir yaklaşım benimsenmiştir.

Raporun önerisine uygun olarak kurulması önerilen yönetimi yapılandırma birimleri, çıkabilecek yönetmelik sorunları bilimsel olarak ele alıp incelemek ve çözüm önerileri

getirmekle yükümlü olacaklardır. Genelde tüm kamu kuruluşlarında ortak nitelik taşıyan sorunlar için de şunlar önerilmektedir: Personelin görev, yetki ve sorumlulukları açıklıkla belirtilmeli, yukarıdan aşağıya yetki aktarımına önem verilmeli, yönetim-halk ilişkileri geliştirilmeli, yurttaşların beyanlarına güven duyulmalı, hizmet binaları yeterli olmalı ve yerleşme etütleri yapılmalı, formlar basitleştirilmeli ve amaca uygun standart formlar geliştirilmelidir.

2.4. KALKINMA PLANLARINDA YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANMASINA İLŞKİN İLKE VE ÖNERİLER*

Devletin değişen görevlerine paralel olarak yönetim yapısının da değişmesi gereklidir. Bu sebeple yönetimde yapılanmada bir defaya mahsus olarak yapılıp sona ermesi mümkün değildir. Yapılan çalışmalar bittikten sonra öne sürülen ilkeler ışığında yönetim yapısının zaman zaman irdelenmesi gerekir.

1961 Anayasası ilk kez *planlı kalkınma* ilkesine yer vermiş ve Anayasanın 41 ve 121. maddelerinde, hükümet programları ile yasalar yanında, ekonomik, sosyal ve kültür gelişmeyi gerçekleştirme aracı olacak planı öngörmüştür ve bunun yapılıp uygulanmasını devletin başlıca ödevlerinden saymıştır. DPT'nin kurulmasına ilişkin 91 sayılı yasanın “uzun vadeli plan” dediği belgede, planlama dönemi beş yıl olarak kabul edildiğinden “Beş Yıllık Kalkınma Planı” adını almıştır. Siyasal iktidarlarca hazırlatılan beş yıllık kalkınma planları özel bir süreç ve yöntemle yasamanın temsil ve ifade ettiği bir iradeyi, en azından onayı taşır. Kalkınma planları genellikle, ülke ve toplumun geçmişteki ve o sıradaki ekonomik sosyal ve kültürel durumunun çözümlemesi ve eleştirisi ile başlar, mevcut eğilimleri ve olası gelişmeleri tahmin eder, ilişkin bulunduğu beş yıllık dönem için genel ve özel politikalar saptar; doğrultular gösterir, amaçlar belirler, bunların gerçekleştirilmesi için öncelikleri, alınacak önlemleri, yapılacak tahsisleri, uygulanacak ilke ve yöntemleri belirler. Bu konular, yalnızca toplumun gelecekteki yaşamının bütünü hakkında değil, aynı zamanda her sektör için ayrı ayrı ve ilgilileri birtakım noktalarda bağlayabilecek daha somut ve ayrıntılı ilkelerle hükümler biçimde öngörülüp konulur. Bakanlar Kurulu beş yıllık planların uygulanmasını

* Ayrıntılı bilgi için bkz: [Öner, Yıldırım,2002:239-278].

sağlamak durumunda olduğu gibi, kamu kuruluşları da planlara aykırı düşecek işlem yapmamakla yükümlüdür [Karaer,1987:51].

Ülkemizde yönetimde yeniden yapılanmayı ortaya çıkaran belgeler BYKP'larıdır. Planlı dönemdeki yeniden yapılanma çalışmaları kalkınmalarının toplumsal ve yönetsel öngörülerini doğrultusunda yapılmaya çalışılmıştır [a.g.e.,s.52]. Şimdiye kadar ülkemizde sekiz kalkınma planı yapılmıştır. Bu planlarda yer alan yönetimde yeniden yapılanmaya anlayışı ilişkin bilgiler özetle şöyledir:

2.4.1. BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1963 - 1967)

Kalkınma Planı yönetimin yeniden yapılanmasının aşağıdaki ilkelere göre yapılmasını öngörmektedir [Aykut,İzmirlioğlu,1975:6-7]:

- Yönetim birimleri arasında yetki ve sorumluluk hatları açıkça belirtilmelidir.
- Yönetim birimlerinde amaç ve hedefler açık olarak tespit edilerek bu hedeflere uygun teşkilat kurulması ve çalışmaların planlı ve koordineli şekilde yapılması sağlanmalıdır.
- Görevler, iç birimler, ilişkiler ve usuller belli esaslara bağlanmalıdır.
- İş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmek konularını iyi bir şekilde kapsayan bir personel politikası tespit edilmelidir.
- Kuruluşların bütçe ve mali kontrol usulleri düzeltilmeli ve muhasebe ve maliyet hesapları modern kuruluşların ihtiyaçlarını karşılayacak duruma getirilmelidir.
- Kumanda hatlarının açık bir şekilde kurulmasını ve yetki ve sorumluluklarını buna göre dağıtılması sağlanmalıdır.
- İş bölümü ve işbirliğini sağlamada tekrarlama ve boş yere çalışmayı önlemeli, devredilen yetki. ve görevlerin bağlantıları sıkı bir şekilde kurulmalıdır.

Birinci BYKP'nın uygulandığı dönemde, illerin yeniden düzenlenmesi ve bu açıdan nesnel ölçütlerin belirlenmesine yönelik herhangi bir çalışma yapılmamıştır [Sanal,2002:84].

Planda belediyeler ile ilgili olarak; kentsel alt yapının belediyelerin programlı, uzun süreli işlere ve yatırımlara ayırabilecekleri ödeneklerin yetersizliği vurgulanıp asıl hedefin öz kaynaklarının geliştirilmesi olduğuna işaret edilmiş ve bu arada belediyelerin halk tipi konut yapılmasına destek olmaları gereği de belirtilmiştir. Aynı zamanda belediyelerin içinde buldukları maddi sıkıntıları hafifletme çareleri aranmış, bir

yandan büyük belediyelere çeşitli yollarla kredi imkanları sağlanırken, bir yandan da küçük kasabaların çok ihtiyaç duydukları, mezbaha, park, otel, tuvalet, belediye binası, hamam, fırın gibi tesislerin yapımında karşılıksız yardım yapılması geliştirilmiştir [Uğurlu,1995:72-73].

Birinci BYKP döneminde belediyelerin kurumsal yapılarına ilişkin en önemli düzenleme 307 sayılı Kanun gereğince 17.10.1963 tarihinde belediye başkanlarının seçimiyle belirlenmesidir [Öner,Yıldırım,2002:247].

Planda özellikle köy kalkınmasına büyük ağırlık verilmiş, bu kalkınmanın bir yöntemi olarak Toplum Kalkınması kavramını geliştirmiştir. Bu çerçevede Köy İşleri Bakanlığı kurulması fikri benimsenmiş ve bakanlık fiilen kurulmuştur [Danış,1998:74].

KİT'lerin kendilerinden beklenenleri yerine getirebilmeleri için yeniden yapılanmaya muhtaç olduklarının da belirtildiği planda bu kuruluşlar için yürütülecek yeniden yapılanma çalışmalarının ilkeleri sıralanmıştır. Buna göre. örneğin "işletme düzeyinde rasyonel ve verimli çalışmayı sağlamak üzere" işletmeler bağımsız çalışma olanağı sağlanmalıdır [Karaer,1987:53].

2.4.2. İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1968 - 1972)

MEHTAP ve onu tamamlayan diğer çalışmaların ardından hazırlanan, İkinci BYKP'da, yeniden yapılanma çalışmalarının plan uygulamalarıyla birlikte yürütülmesi Birinci Beş Yıllık dönemde yapılan temel araştırmalara dayanılarak saptanan ilkelere göre gerekli yeniden yapılanma çalışmalarını yerine getirme görevi bakanlık ve diğer kurum ve kuruluşlara bırakılmıştır. Plan, yeniden yapılanma çalışmalarının yapılacak İkinci BYKP döneminde, bu konuda geçmiş yıllardaki aksaklıkları giderecek biçimde ele alınmasını yönetsel birimlerin aşırı büyümesine engel olmak için bir yandan bakanlıkların merkez kuruluşlarının işlevsel ilkelere göre örgütlenmesini, ayrıca "görevlerle yetkilerin kademeler arasında en uygun biçimde ayarlanmasını sağlayıcı" yasalar çıkarılmasını öngörmüştür [a.g.e.,s.55].

Planda yönetimde yeniden yapılanma ile ilgili yer alan ilkeleri şöyle sıralayabiliriz [Oduncu,1996:139]:

- Şehirleşme desteklenecek ve şehirleşmeden ekonomiyi itici bir güç ve gelişme aracı olarak yararlanılacaktır.

–Devlet ve belediyeler arasındaki iş bölümü şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikasına göre yeniden tespit edilecektir.

–Ekonomik ve sosyal kalkınma gayretlerine yerel yönetimlerin katkılarını arttırmak ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde mahalli ilgi ve sorumluluklarını geliştirmek yolunda yerel yönetim birimleri günün ihtiyaçlarına uygun düşecek mali bünye ve teşkilat düzenine kavuşturulacaktır.

–Bu arada merkezi yönetim tarafından kısıtlayıcı ve yerel teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir.

–Merkezi yönetim organları toplu hizmet götüren büyük projeleri uygulayacaklardır.

–Küçük toplum birimlerinde teşebbüs girişimi geliştirilecektir.

Planda il yönetimlerini ilgilendiren özgül bir ilke yoktur. Ancak, “sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farklı büyüklükteki kentler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir” denilerek o günkü yaklaşım eleştirilmiştir [Öner, Yıldırım,2002:249].

İkinci BYKP ağırlıklı olarak sanayileşme ve şehirleşme ele alınmış ve büyükşehirlerin sorunları üzerinde durulmuştur [Danış,1998:74]. Bu dönemde devlet ve belediyeler arasında iş bölümü öngörülmüş; “şehirlerin önem ve niteliklerine ve şehirleşme politikasına göre yeniden tespit edilecek ve ayrıca büyükşehirlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir” ilkesine yer verilmiş, şehirlerden doğrudan sorumlu kuruluşların belediyeler olduğu belirtilmiştir [Duman,1999:70].

Planda vesayet konusunda “...merkezi idare tarafından kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüsleri önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idari vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir” ilkesi yer almıştır [Uğurlu,1995:73].

Aynı plan çerçevesinde köye ilişkin ortaya konulan tespit; geleneksel yardımlaşma yöntemlerinin ve kendine yeten köy düzeninin önemini kaybettiğidir. Planda köy kalkınmasının bir yöntemi olarak düşünülen Toplum Kalkınması, İkinci Planda yerini, “küçük toplum birimlerinde teşebbüs gücünün geliştirilmesi” görüşüne bırakmıştır [Öner, Yıldırım,2002:249].

2.4.3. ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1973 - 1977)

Üçüncü BYKP bir “kamu kesimi reformu”ndan bu terimlerle söz eden ilk plandır. Bu planda, MEHTAP projesiyle başlatılan çalışmaların merkezi yönetimin taşra örgütlerini ve yerel yönetimleri konu alan iki araştırmanın tamamlanmasından öteye gidemediği vurgulanmıştır. Ayrıca belli sektör yada hizmetlerin bakanlık, biçiminde örgütlenmesinden yarar umularak Köy İşleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür gibi yeni bakanlıklar kurulduğuna Devlet Memurları Kanunu’nun uygulamaya koyulduğuna ama bu girişimlerin hiçbirinden beklenen sonucun alınmadığına dikkat çekilmiştir [TÜSİAD,2002194].

Planda yer alan ilkeleri şu şekilde sıralayabiliriz [Oduncu,1996:139-140]:

- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasında, öz kaynakların geliştirilmesi esas olacaktır; yerel kaynakları ve zorunluluğu görüldüğünde merkezden transfer edilecek kaynakların kalkınma hedef ve ilkelerine uygun kullanımı sağlanacaktır.
- Kaynakları merkezi yönetimlerin kendi aralarında görevlerine uygun bölümünü sağlayacak bir mali denkleştirme sistemi kurularak bu sistem içinde, yerel yönetimlerin öz kaynakları ile Devlet planının cins, oran ve dağıtan şekli belli esaslara bağlanacaktır.
- Hizmet karşılığı yerel nitelikli gelirlerin tümü, yerel yönetimlere bırakılacak, bu gelir kaynaklarının kullanılmasında azami ve asgari limitler tespit edilecek, yerel yönetimlere yetki tanınacaktır. Önceden gelir sağlanmadıkça yerel yönetimlere ek hizmet ve külfet yüklenmeyecektir.
- Yerel yönetimlerin hizmet standartları belirlenecek, bu konuda da etkili bir denetim biçimi geliştirilecektir.
- Yerel yönetimlere çok çeşitli yasalarla ve sık sık yapılan yasa değişiklikleriyle görev ve sorumluluk verilmesi uygulamasına son verilecek; müşterek yerel ihtiyaç ve milli ihtiyaçların kesin ayrımına göre, her yerel yönetim biriminin görevleri ayrı ayrı saptanacak, tüm hizmetlerin her yerel yönetim için tek bir temel kanunda yer alması gerçekleştirilecektir.
- Hizmetlerin paylaşmasında nüfus, gelişme seviyesi ve potansiyeli gibi ölçüler yanında, yerel yönetimleri ve halkı işbirliğine teşvik edici, halk katkısını arttırıcı

tedbirler alınacak, yerel gönüllü katkıların üretken ekonomik alanlarda kullanılması sağlanacaktır

–Yerel yönetimlerin işletmelerinin ve hizmetlerinin etkinliğini arttıracak bir statüye ve tüzel kişiliğe kavuşturulmaları sağlanacaktır. Yerel yönetimlerin müşterek hizmetlerin görülmesi amacı ile ortak kuruluşlar meydana getirmeleri teşvik edilecektir [Danış,1998:76].

Planda yer alan yönetiminin eksikleri ya da karşı karşıya bulunduğu sorunları [Karaer,1992:57] biri yönetimin yapı ve işlevleriyle diğeri personeline ilişkin sorunlar olmak üzere iki grupta toplamak mümkündür. Yapı ve işlevlere ilişkin sorunlar arasında kamu kuruluşlarının bir bölümünün kuruluş yarasının olmayışı, olanlarda da boşluklar bulunması; kamusal örgütler arasında görev yetki sorumluluk sınırlarının belirsizliği, mülki yönetim düzeninin, özellikle ilçe ve bucak düzeyinde yetersizliği; planlama, iletişim, karar verme, denetim süreçlerinde modern uygulamalara yer verilmeyişi, bu yüzden işlevlerin kalitesiz, pahalı yerine getirilişi; kamu kesiminde rasyonel bir örgütlenmenin olmayışı iş ve işlemlerin uzun zaman alması, halkın yersiz, gereksiz formalitelerle bunaltılması ve yönetim halk ilişkilerinin sağlıklı olmayışı yer almaktadır. Planın, yönetimin yüzyüze bulunduğunu belirttiği sorunlardan kamu personeli ile doğrudan ilgili olanlar için de kamu kesiminde verimliliği düşüren bir işgücü fazlasının bulunması; kamu personeline yapılan ödemelerin giderek artması; kamu personelinin algılama eksikliğinden kaynaklanan duyarsızlığı, yüksek yönetici atamalarında yansız ölçülerin olmayışı sayılabilir.

Bu planda, illerin yeniden yapılanması hususunda herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Plan döneminde merkezi yönetimin taşra örgütünün yeniden yapılanmasına ilişkin herhangi bir uygulama yapılmamıştır [Sanal,2000:86].

Plan döneminde yerel yönetimlere ilişkin iki önemli gelişme yaşanmıştır. Birincisi; yerel yönetimler yazınında 1973 “Yeni Belediyecilik Yaklaşımı”* olarak adlandırılan

* Bu dönemde, yerel yönetimlere ilişkin görüşlerini en ayrıntılı biçimde ve sistemli olarak ortaya koyan parti, Cumhuriyet Halk Partisidir. Bu görüşler bazı belediyeler ve belediye birlikleri tarafından “Yeni Belediyecilik Yaklaşımı/Anlayışı” olarak adlandırılmıştır. “Sosyal Demokrat Belediyecilik Hareketi” olarak da ifade edilen yeni yaklaşımda; belediyeleri demokratik, katılımcı ve üretici kurumlara dönüştürmek amacıyla, yerel iktidar olgusu, ağırlıklı olarak vurgulanmıştır. Aynı çerçevede; demokratik ve özgürlükçü, üretici, tüketimi düzenleyici, birlikçi ve bütünlükçü, kaynak yaratıcı belediye ilkeleri ile

girişimler, ikincisi ise “Yerel Yönetimler Bakanlığı” kurulmasıdır [Öner,Yıldırım,2002:250-251].

2.4.4. DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1979 - 1983)

Genel olarak hızlı bir sanayileşmeyle buna dayanak oluşturacak her tür “kurumsal düzenlemeyi sağlamayı” amaçlayan Dördüncü BYKP’da yönetimin yapı ve işleyiş sorunlarına genel toplumsal sorunlar çerçevesinde değinilerek çözümler önerilmektedir [Karaer,1991:59].

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında özellikle vurgulanan ilke ve politikalar arasında [TÜSİAD,2002,195];

- Kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında dengeli etkin kaynak israfını önleyecek biçimde dağıtılması,
- Yetki devrinin esas alınması,
- Bürokratik işlemlerin azaltılması,
- Personel yönetiminin verimlilik esasına göre düzenlenmesi,
- İnsan gücü planlaması ve
- Bütün kamu kuruluşlarında tasarruf sağlayıcı önlemlerin alınması sayılabilir.

Planda belediyelerle ilgili olarak: “*Belediyelerin işlevleri yeniden ve geniş bir çerçevede tanımlanacaktır. Özkaynakları geliştirilecektir. Kentsel yerleşmelerin niteliklerine göre farklılaşmaya gidilirken. özellikle metropoliten alanlarda kendilerine özgü yerel yönetim birimleri kurmaları sağlanacaktır. Metropoliten planlama ve örgüt alanı içindeki altyapı hizmetleri arasındaki eş güdüümü kurmak metropoliten yönetim örgütlerinin temel işlevleri arasında olacaktır. Merkezi yönetimin çeşitli düzeydeki birimleri ile teknik birimleri ve diğer belediyeler arasındaki etkili işbirliği yöntemleri geliştirilecektir*” [Duman,1999:71] ifadesi yer almaktadır.

Planda dikkati çeken bir başka nokta, yerel halk katılımı ilkesine yer verilmiş olmasıdır. Bu plan da “*yerel yönetimlere halk katılımını sağlamayı amaçlayan il genel meclisleri ve belediye meclislerinin mevcut yapılarıyla bu görevi gereğince yerine getiremedikleri...*” vurgulanmıştır. Görüldüğü üzere bu planda Üçüncü Plandaki yerel

açıklanan “Yeni Belediyecilik Yaklaşımı” Türkiye’deki yerel yönetim anlayışı ve uygulamalarını etkilemiştir.

yönetimlere ilişkin yer alan ilkeler hemen hemen tekrarlanmıştır. Bununla birlikte, 1973 yeni belediyeçilik yaklaşımının temel ilkeleri planlama ilkeleri arasında yer almıştır [Öner, Yıldırım.2002:253].

Plan döneminde il özel idarelerinin ve belediyelerin hizmet imkanlarını arttırmak amacıyla 2380 ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmıştır. Özellikle 2380 sayılı Kanunla belediye finansmanında köklü bir değişiklik yapılmış, bazı vergilerden değişik oranlarda ve tek tek pay verilmesi yerine, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından belirli oranda global pay verilmesi yöntemi kabul edilmiştir [a.g.e.,s.253].

2.4.5. BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1985 - 1989)

Bu planda yönetimde yeniden yapılanma için “kamu yönetiminin iyileştirilmesi” ifadesi tercih edilmiştir. Bu kapsamda Beşinci BYKP’da kurumsal ve idari düzenlemeler başlığı altında, yeniden yapılanma ile ilgili vurgulanan ilke ve politikalar şunlardır [DPT,1985:173]:

–Yönetimde etkinlik ve süratin sağlanması amacıyla bürokratik işlemlerin azaltılması planlanmaktadır. Yönetimde yeniden yapılanmanın çerçevesi şöyle çizilmiştir; kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir şekilde dağıtılması esas alınacaktır. Bu yapılanmada, yetki devri esasına önem verilecek, plan ve program uygulaması açısından merkez ile yerel yönetim arasında etkin bir ilişki kurulacaktır.

–Organizasyon ve yönetim araştırmaları yapılarak, bürokratik işlemler basitleştirilecek, hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir şekilde götürülmesini sağlayıcı ve tasarruf ilkelerine uygun ve gerektiği hallerde vatandaşın beyanını esas alan yönetim usulleri geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.

–Kuruluşlarda her kademedeki görev, yetki ve sorumlular kesin sınırları ile tespit edilecek, sorumluluktan kaçmanın müeyyidesinin belirlenmesine özellikle önem verilecektir.

–Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin esasları belirlenerek uygulamaya konulacaktır. Bakanlıklar, katma bütçeli kuruluşlar ve KİT faaliyetleri, azami tasarruf tedbirlerine uygun olarak yürütülecek ve teşkilatlanmalarında bu hususa özellikle önem verilecektir. Araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri kuruluş amaçları ile uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacaktır.

Beşinci BYKP ile KİT'lerin özelleştirilmesi konusu, ilk kez kalkınma planlarında yer almaya başlamıştır. KİT'lerin karlı ve verimli çalıştırılması amacıyla idari ve mali açıdan bağımsız çalışmalarını sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır. KİT'lerin finansmanında Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmayacaktır. KİT yatırımlarında önceliği enerji, madencilik, ulaştırma ve haberleşme sektörlerine veren plan, KİT'lere bağlı bazı işletmelerin hisse senetleri yoluyla halka açılmasını hedeflemektedir. Bu politikanın devamı niteliğinde KİT yatırımları kısıllacak, özel sektörün yeterli olduğu alanlarda yeni yatırımlardan kaçınılacaktır [a.g.e.,s.35]. Özelleştirme çerçevesinde planın bir başka hedefi sigara-tütün ve çay tekelinin kaldırılmasıdır [a.g.e.,s.67].

Planda yerel yönetimler ile ilgili olarak şu esaslar yer almaktadır [Uğurlu,1995:75]:

- Yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetki, sorumlulukları ve yönetim ile koordinasyonu Anayasanın 127'nci maddesinde yer alan çerçevede düzenlenecektir.
- Belediye ve il özel idaresinin görevleri günün şartlarına uygun hale getirilecektir.
- Belediye teşkilatı kurma alt sınırı olan 2000 nüfus ölçeği yükseltilecektir.
- Yerel yönetimlerle ilgili kuruluşlar arasında etkili bir işbirliği ve koordinasyon sağlanacaktır.
- Belediyeler şehircilik hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevleri, belediyelere devredilecektir.
- Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak, DPT'nin onayı ile harcama yapılacaktır.
- Belediyelerin yatırım programları belli dönemler itibariyle tespit edilecektir. Bu yatırımların finansmanının belediye kaynaklarından yapılması esas olacaktır. Gereken hallerde büyük projeler için ayrı bir finansman modeli geliştirilecektir.
- Belediyeleşmede esas, çok sayıda belediye kurulmasına imkan verilerek sonradan bunların birleştirilmesi değil; tabii sınırlar içerisinde giderek büyüyen merkez belediyenin şubeleşmesi yoluyla hizmetlerin daha verimli hale getirilmesi olacaktır.
- Belediyelerin tek başlarına başaramayacakları veya birlikte daha verimli ve ucuza mal edebilecekleri yerel nitelikteki sorunları çözecek Birlikler kurmaları teşvik edilecektir.

-Belediye işletmeleri karlılık ve verimlilik esasına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde 2972 sayılı Kanun'la (Ocak 1984) yerel yönetim organlarının seçimleri yeni esaslara bağlanırken, büyükşehir belediyeleri organlarının seçimlerine ait hükümler de getirilmek suretiyle, bu belediyelerin hukuki temelleri atılmaya başlanmış, hemen ardından (195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 3030 Sayılı Kanun'la) sözkonusu idarelerin kuruluş ve görevleri yasallaştırılmış, belediye gelirlerinde bu idareler lehinde değişiklik yapılmış, imar mevzuatında yetkiler belediyeler devredilmiş, çeşitli fonlarla belediyelere kaynak aktarımı yoluna gidilmiştir [Danış,1998:77].

Beşinci Plan dönemine gelindiğinde köyler adeta unutulmuş gibidir. Yerel yönetimlerle ilgili ilke ve politikalar belirlenirken önceki planlardaki gibi kır yerleşmesi ve köylerden bahsedilmemiştir. Kalkınma Planında belediye teşkilatı kurmanın alt sınırı olan 2000 nüfus ölçeğinin yükseltileceği şeklindeki politika tespiti köyleri ilgilendiren tek husus olarak yer almıştır [DPT,1985:168].

Ayrıca bu dönemdeki dönemdeki önemli çalışmalardan biri TODAİE tarafından 1991'de tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir.

2.4.6. ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1990 - 1994)

1990-1994 yıllarını içine alan Altıncı BYKP dönemine gelindiğinde, Türkiye ekonomisi 1980 yılında 24 Ocak kararları ile benimsenen yeni ekonomi politikalarını büyük ölçüde yaşama geçirmiştir. Sektörel planlama geleneğini sürdüren Altıncı BYKP kurgusunu, devletin özelleştirme yoluyla üretimden çekilerek, temel işlevinin yönlendirme ve özendirme işlevleriyle sınırlandırıldığı, büyümenin motor gücünü özel sektörün oluşturduğu, serbest rekabet ortamında, uluslararası entegrasyonu hedefleyen bir ekonomik yapı üzerine inşa etmektedir [Karakuş,2002:106].

Planın V. bölümünde, kurumsal ve idari düzenlemeler başlığı altında yönetimde yeniden yapılanmaya değinilmiştir. Yönetiminin, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esasına göre oluşturulacak bir teşkilat yapışma

kavuşturulacağı belirtilmektedir. Altıncı BYKP’da yer alan yeniden yapılanma ile ilgili ilke ve politikaları şöyle sıralayabiliriz [DPT,1989:325-326]:

- Yönetimin gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlar doğrultusunda bir teşkilat yapışma kavuşturulması,
- Kamu hizmetlerinin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik biçimde yürütülmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirilmesi,
- Devlet-vatandaş ilişkilerinde vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi ve işlemlerle ilgili rehber kitapların hazırlanması,
- Kamu personeli için rasyonel bir politikanın uygulanması ve ücret sisteminin geliştirilmesi,
- Avrupa Topluluğuyla ilgili faaliyetleri yürütecek personelin eğitimlerinin tamamlanması ve uyum için gerekli tedbirlerin alınması gibi hedefler dikkati çekmektedir.

Altıncı Plan döneminde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 3723 sayılı Kanunla 3 Ekim 1992 gün ve 21364 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak onaylanmış ve bazı çekincelerle birlikte yürürlüğe girmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının temel yaklaşımı özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik yerel yönetimlerdir. Merkezi yönetimin vesayetini kabul etmeyen özerklik şartı, yerel yönetimlere mali kaynaklarının en azından bir bölümünü kendilerinin, kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlar sağlayabilme yetkisini vermektedir. Türkiye’nin çekince koyduğu maddeler arasında, yerel yönetimlerin kendi iç yapılarının kendileri tarafından oluşturulması, düzenlenmesi ve vesayetin ancak korunmak istenen yararlar orantılı olması halinde izin verileceği bölümleri de bulunmaktadır. Şartın yerel yönetimlere bakış açışı, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşu oldukları gerçeğinden kaynaklanmaktadır Şarta göre özerk yerel yönetim kavramı “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını” taşımaktadır [DPT,1994:25].

Bu plan döneminde yerel yönetimlerle ilgili ilke ve politikalar şunlardır [Oduncu,1996:142-143]:

- Yerel yönetimlerin gelirleri içinde, özgelirlerin payı artırılabacaktır.

-Hizmetlerin üzerindeki etkinliğin sağlanması ve rasyonel kaynak kullanımı amacıyla mahalli hizmetlerin yeniden hazırlanması esastır.

-Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının gelirleri ile orantılı olarak artırılmasına özen gösterilecektir.

-Yerel yönetimlerin teşkilat yapısı yerinden yönetim anlayışına ağırlık verilerek yeniden düzenlenecek, merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına ilişkin çerçeve yasa hazırlık çalışmaları tamamlanacaktır.

-Yerel yönetimlerin ile ilgili kararların alınması ve denetlenmesi süreçlerinde yerel yönetim-belde halkı iletişimine esas olacak düzenlemeler yapılacaktır

-Kırsal alanda yerel hizmetlerin verimliliğini artırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmaları sonuçlandırılacaktır.

-Birden çok yerel yönetimi ilgilendiren ve yerinde çözümlenmesi gereken hizmetler için yerel yönetim birliklerinin kurulması teşvik edilecektir. Bu birlikler, gerek seçimle gelen yöneticiler, gerek personelin eğitim ihtiyacını karşılamak üzere çalışmalar yapacaktır.

-Yerel yönetimlerin görev ve fonksiyonları ile uyumlu olacak insan gücü planlaması çerçevesinde merkezi yönetimle birlikte belirleyecekleri personel kadrolarını serbestçe kullanabilmeleri ve profesyonel yöneticiler istihdam edebilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacaktır.

-Yerel yönetimlerin bütçe ve muhasebe sistemlerinin geliştirilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır. Bu ilke cümlesinden olarak, "Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü" 1580 sayılı Belediye Kanununun 129. maddesine göre Bakanlar Kurulunca 01.08.1990 tarihinde kararlaştırılmış ve 24.09.1990 gün ve 20645 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Kırsal alanda yerel hizmetlerin verimliliğini artırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönünde hazırlık çalışmalarının sonuçlandırılacağı ilkesi yer almış, "Kırsal Alana Götürülen Hizmetler" başlığı altında köylünün ekonomik yönden kalkındırılması, eğitim ve kültür düzeyinin yükseltilmesi ve köye merkezin götürdüğü hizmetlerle ilgili temel ilke ve politikalar ortaya konulmuş ancak yerleşme ve idari sorunlara temas edilmemiştir [Özefe,2001:63].

2.4.7. YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1996 - 2000)

Yedinci BYKP, 30.10.1984 tarihli 3067 sayılı kanun gereğince Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunun 18.07.1995 tarihli 142. birleşiminde 374 sayılı kararla onaylanmış bulunmaktadır [Duman,1999:78]. Yedinci BYKP, Altıncı Plan döneminden başlayarak oluşturulan yerel yönetimlerde yapılanma anlayışının olgunlaşmış bir ürünü olarak “Yapısal Değişim Politikası” adı verilen bir yaklaşımı benimsemiştir. Yedinci Planın dikkati asıl olarak yerelleşmeye çevrilmiş, ağırlıklı olarak merkez-yerel yönetim kademeleri arasında işbölümü, görev, yetki ve kaynak paylaşımı konuları ele alınmıştır. Bu çerçevede kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde ve demokratik yapılanmanın temeli olan yerel yönetimlerin, yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturulacağı vurgulanmıştır [Öner,Yıldırım,2002:256].

Yedinci BYKP yönetimde yeniden yapılanma konusundaki saptama ve hedeflerini “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında bir araya toplamıştır. Planda öngörülen başlıca yeniden yapılanma ilke ve politikaları şunlardır [DPT,1995:117-123]:

- Devletin teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi,
- Bakanlar kurulunun iş yükünün azaltılması,
- Yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda, merkezi yönetim tarafından sağlanan bazı hizmetlerin, il özel idarelerinden başlanarak yerel yönetimlere ve taşra birimlerine bırakılması,
- Kamu personel rejimi reformunun sağlanması,
- Devlet vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi için çalışılması.

Planın II. bölümünde, temel amaçlar ve ilkeler başlığı içerisinde “kurumsal yapının, kamu ve özel kesimdeki örgütlenmenin, toplumun yenilenme ve uyum gücünü artıracak şekilde yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi ekonomik ve sosyal alanda başarının temel şartıdır” görüşüne yer verilmiştir. Bu plan döneminde, devletin teşkilat yapısının küçültülüp fonksiyonel hale getirilmesiyle, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümü konularına ağırlık verilmiştir [DPT,1989:325].

Kalkınma Planında yapılması öngörülen yerel yönetimlerle ilgili yeni çalışmalar şu şekildedir [Danış,1998:81-82]:

- Hizmet üretiminde etkinliğin artırılması ve kaynakların akılcı kullanımı amacıyla kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması ilkesi çerçevesinde, demokratik yapılanma ve bölgesel kalkınmanın temel taşları olan yerel yönetimler yeni bir yapı ve çalışma düzenine kavuşturularak güçlendirilecektir.
- Yerel hizmetlerin tarifelenmesinde maliyetler ile fiyatlar arasında denge kurulacak, hizmetlerden yararlananların hizmetin gerçek bedelini ödemesi sağlanacaktır.
- Yerel yönetimlerin öz gelirlerini artırmaya yönelik olarak toplayacağı vergi ve harçların oran ve miktarlarının belirlenmesinde, alt-üst sınırlar merkezi yönetimce tespit edilmek kaydıyla, yerel meclisler yetkili kılınacaktır.
- İlçe yerel yönetimi modeli oluşturularak uygulamaya konulacaktır.
- Halkın yerel yönetimlerin kararlarına ve uygulama süreçlerine katılımını ve denetimini sağlayıcı düzenlemeler yapılacaktır.
- Mevcut yönetim sistemi, dinamik bölge yapısı içerisinde metropollerin gereksinimlerini karşılayamadığından yönetimde yeni yapılanmaya gidilecek, yerel yönetimlerin verimliliğinin artırılması sağlanacaktır.

2.4.8. SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (2000 - 2004)

Sekizinci BYKP'da "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması" başlığı altındaki 9. bölümde yönetimde yeniden yapılanma konusu ele alınmıştır. Yönetimin yeniden yapılanması bağlamında mevcut duruma değinilirken; *"bilim ve teknolojiye hızlı gelişmeler, toplumsal ihtiyaçların yanında bu ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş bulunan kamu yönetiminin merkezi ve yerel düzeydeki örgütlenmesi ve işleyişinde de değişimi zorunlu kılmaktadır, kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır... Halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve devletin teşkilat yapısının fonksiyonel hale getirilmesi önemini muhafaza etmekte, kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması örgütsel etkililiği zayıflatmaktadır"* görüşlerine yer verilmiştir.

8. Plan yönetimde yeniden yapılanma konusundaki temel amaçlarını [DPT,2000:191];

- Demokratik devlet yönetiminin, sosyal adaleti, değişim ve gelişmeyi gözetilen bir yönetim yapısının ve işleyişinin oluşturulması,
- Yönetime hızlı bir işleyiş yapısının, kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin yöntemlerin yerleştirilmesi olarak belirlemiştir.

Bu ilkeleri yaşama geçirmek için ise [a.g.e.,s191]:

- Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın tatmininin esas alınması, hizmet kalitesi ve sonuçlara odaklanması, yönetimin halk nezdinde güvenilirliğinin geliştirilmesinin esas alınması,
- Verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanların performansını etkin biçimde ölçen bir sistemin kurulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi,
- Yöneticilerin ve çalışanların politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi,
- Norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması,
- Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece yönetimin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması,
- Yurttaşların bilgi edinme, hak arama usul ve esasları ile idarenin tazmin sorumluluğu ve yasalardaki yönetsel işlemlerde görev, yetki, zamanaşımı, zamanaşımının kesilmesi gibi boşlukların doldurulması gibi ilkeler öngörülmektedir.

Son olarak da Planın öngördüğü yaklaşımlar çerçevesinde, bu dönemde yerel halk katılımının kurumsallaşmasına yönelik uygulamalara gidileceği söylenebilir. Ancak, bu konuda halkın katılımının, yönetim ve karar alma süreci ile sınırlı olmaması, denetleme işlevinin yanı sıra yerel yöneticilerin hesap vermesini sağlayacak mekanizmaların oluşturulması önerilmektedir [Öner,Yıldırım,2002:257-258].

3. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

Yönetimde yeniden yapılanma esas olarak devletin işleyiş tarzını değiştirmeyi amaçlayan dolayısı ile eski davranış, güç ve yetki alışkanlıklarının değiştirilmesi iddiasını taşıyan bir reformdur. Bu anlamda yeniden yapılanmadan etkilenecek olanlar başta yönetimin kendisi (personeli ve kurumları), siyaset kurumu, hukuk sistemi (anayasal sistem ve idare hukuku), kamu mali yönetim sistemi, devlet vatandaş ilişkileri, merkez yerel ilişkileri ve bu ilişkilerde yer alan alt unsurlar ve aktörlerdir [TESEV,2004:5].

Yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara karşılık, ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi yönetim alanında tam olarak başardığı söylenemez. Bugün yaşadığımız sorunların temelinde bu kısmi değişimin doğurduğu uyum sorunları önemli bir yer tutmaktadır. 1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı ihmal edilmiş ve ülkemiz bu alanda diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle ülkemizin son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, yönetimde yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir gerekliliğin olduğu gözlenmektedir. Bu genel çerçevede hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTK Tasarısı), 2003 yılında başlatılan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları çerçevesinde, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu"* tarafından hazırlanmıştır.

* Çalışma grubu aşağıdaki kişilerden oluşmaktadır: Prof. Dr. Ömer Dinçer (Başbakanlık), Prof. Dr. Bilal Eryılmaz (Başbakanlık), Mustafa Çetin (Başbakanlık), Dr. M. Emin Zararsız (DPT), Dr. Cevdet Yılmaz (DPT), Zekeriya Sarbak (İçişleri Bakanlığı), Kayhan Kavas (İçişleri Bakanlığı), Mevlüt Atbas (İçişleri Bakanlığı), Ercan Topaca (İçişleri Bakanlığı), Bekir Korkmaz (Devlet Personel Başkanlığı). Ayrıca bu Kanun Tasarısının hazırlanmasında; Başbakanlık, TODAİE, Bilgi Üniversitesi, TESEV, TOBB, TÜSİAD, IULA, Ak Parti ve CHP tarafından yapılan atölye çalışmaları ile bu çalışmalara katılan çok sayıda bilim adamı, bürokrat, yönetici, işadamı, belediye başkanı, vali ve uzmanın katkısı ve emeği bulunmaktadır [Başbakanlık,2003].

Bu bölümde ülke gündemini açıkladığı günden itibaren fazlasıyla meşgul eden KYTK Tasarısını, tasarının dayandığı temel ilkeler ile kapsamı ve getirdiği değişiklikler olmak üzere iki ana başlık altında ele alacağız.

3.1. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISININ DAYANDIĞI İLKELER

Yönetimde yeniden yapılanma tasarlanırken yapılanmadan neyin kastedildiğini anlayabilmemiz için evrensel düzeyde bazı ilkelere hareket etmemiz gerekmektedir. Bu ilkeler hemen hemen her ülkedeki yönetim reformuna temel teşkil eden altı unsuru içermektedir. Bunlar [TESEV,2004:6]:

–*Devletin Vatandaşa Maliyetinin Azaltılması*: Bu ilke az parayla daha çok işi daha düzgün yapma becerisini ifade etmektedir.

–*Hizmet Sunumunda Kalitenin Artması*: Burada amaçlanan kamu hizmetlerini sunarken vatandaş memnuniyetinin temel alınmasıdır.

–*Kamu Personelinin Yetkinliği*: Bu anlamda kamu görevlilerinin yetkin, yetenekli ve bilgili olmaları etkin bir devlet idaresi için son derece gereklidir.

–*Elektronik Devlet*: Yönetimin yeniden yapılanmasında giderek ağırlık kazanan bir ilke de kamu hizmetlerinin ve bilgilerinin elektronik ortamda sağlanmasıdır.

–*Basit Devlet*: Bundan kasıt devletin operasyonel görevler yerine düzenleyici bir fonksiyon üstlenmesi olduğu kadar devletin uyguladığı mevzuatın da basitleştirilmesidir.

–*Saydam ve Dürüst Devlet*: Bu anlamda başta kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığını izlemeye imkan verecek olan mali saydamlık olmak üzere kamusal faaliyetlerin takibine imkan verecek olan bir anlayışı hayata geçirmek gerekmektedir. Saydam ve dürüst devlet ilkesinin bir başka unsuru kanun hakimiyetinin sağlanması ve sorumluluk mekanizmalarının iyi düzenlenmesidir.

KYTK Tasarısının dayandığı temel ilkeleri, tasarının hazırlanmasında ileri sürülen gerekçeler ve sonuçta ortaya çıkan tasarı metni* özellikle de 5. maddesindeki ilkeler bağlamında ele almaya çalışacağız.

* Tasarı metni [BKKGM,2003]'dan alınmıştır.

3.1.1. BÜTÜNCÜL BİR YAKLAŞIM

Yeniden yapılanma çalışması, bütüncül bir yaklaşım içinde ele alınmalıdır. Bilindiği gibi yönetim, çeşitli unsurlardan meydana gelen bir sistemdir. Yeniden yapılanma çalışmaları, yönetimi meydana getiren her bir alt sistemi de içerecek kapsamda olmak durumundadır [Eryılmaz,2004a:141].

Merkezi yönetim, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile yerel yönetimlerin örgütsel yapısı, görevleri ve yetkileri, ilişkileri, personel sistemleri, mali kaynakları, denetimleri, yönetim süreçleri ve hizmet yöntemlerinin bir bütünlük içinde ele alınması halinde, yeniden yapılanmadan daha yararlı sonuçlar alınabilir. Buradaki temel strateji, bütünden başlayarak parçaları belirli bir sistematik içinde düzenlemektir. Nitekim KYTK Tasarısında “*kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır*” (md.5/a) denilerek bu yaklaşım esas alınmıştır [a.g.e.,s.141].

3.1.2. YENİ KAVRAMLAR VE İLKELER

Tasarının ilk maddesinde, bu kanunun amacının, “*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*” olduğu belirtilmektedir. Beşinci maddesinde ise “*kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır*” (md.5/b), “*yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır*”(md.5/c) ifadesi yer almaktadır.

Bu kavram ve ilkelerin birçoğu, yönetim örgütü ile ilgili mevzuatlar bakımından yeni olan kavramlardır. Ayrıca kullanılan bu yeni kavramlar *yeni kamu yönetimi* anlayışının Türk mevzuatına yansıtılmasıdır. Burada kullanılan kavramlar yeniden yapılanmanın nelere vurgu yaptığını ve önceliğinin ne olduğunu göstermesi bakımından da önemlidir [Al,2003]. Bu kavramları ve ilkeleri şöyle sıralayabiliriz.

3.1.2.1. KATILIMCILIK

Bu ilke, kanunun amacının düzenlendiği 1. madde ile, temel ilkelerin düzenlendiği 5. maddede geçmektedir. “Katılım” kavramı, kamu hizmetleri ile ilgili kararların

hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmalarını ifade etmektedir [BKKGM,2003].

Katılımı, saydamlığı, çoğulculuğu, etkinliği öngören bir yeniden yapılanma, hazırlanış ve uygulanış itibarıyla de bu ilkeleri içselleştirmelidir. Katılımcı bir değişim süreci, ilgili tüm kesimlerin görüş, öneri ve eleştirilerine açık olarak yürütülmelidir. Bir toplumun yönetiminde rol alabilecek ortaklar veya yönetim aktörleri olarak; parlamento ve hükümet, yerel yönetimler, üniversiteler, sendikalar, vakıflar, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri hem hazırlık sürecinin, hem uygulamaların, hem de sonuçların içinde yer almalıdır [Dinçer, Yılmaz,2003:128].

Yeni kamu yönetimi anlayışa göre bireyler, yönetim sürecine sadece siyasi temsilcileri aracılığıyla, dolaylı bir şekilde değil, doğrudan da katılabilmelidir. Bu yaklaşımın benimsenmesinde, bireyin güçlenmesi, bireye verilen önemin artması, demokrasi ile ilgili gelişmeler, doğrudan katılım araç ve yöntemlerinin gelişmesinin etkisi büyüktür [A1,2003].

Katılımla ilgili 5/f maddede önemli açılımın getirildiğini görmekteyiz. Kamu kurum ve kuruluşları, toplumsal hayatı yakından ilgilendiren temel kararların alınmasında ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlerinin görüşlerinden yararlanacak ve bu suretle hem katılımın sağlanması hem de toplumsal ihtiyaç ve taleplere en uygun kararların alınması mümkün olacaktır [BKKGM,2003] gerekçesiyle taslakta, “*kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır*” denilerek sanki kamu hizmetleri sadece örgütlü kesimleri ilgilendiriyor görüntüsü verilmektedir. Bu bendin örgütlü olmayan kesimi de içerecek şekilde genişletilmesinin daha yararlı olacağı kanısındayız [A1,2003].

3.1.2.2. SAYDAMLIK, HESAP VEREBİLİRLİK, ÖNGÖRÜLEBİLİRLİK VE BİLGİ EDİNME HAKKI

Bu tasarıda dikkat çeken yeniliklerden birisi de saydamlık hesap verebilirlik, öngörülebilirlik ve bilgi edinme hakkıdır. Son yıllarda kamuoyunun gündemine çok sık gelen yolsuzluk iddiaları karşısında, halkın kamu yönetimine olan güveninde ciddi bir aşınma meydana gelmiştir. Bunun önüne geçebilmek ve kamuda kirlenmeyi

önleyebilmek için bütün kamu kurum ve kuruluşlarının her türlü eylem ve işlemlerinde saydamlığın sağlanması ve bu kurum ve kuruluşlar ile kamu gücünü kullananların hesap verebilir hale gelmesi için her türlü tedbirin alınması gerekmektedir. Bu kapsamda yönetimin görev ve yetkileri önceden belirlenecek, kaynağını Anayasa ve kanunlardan almayan herhangi bir yetki kullanılmayacaktır. Önceden belirlenip ilan edilmeden kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki süreçlerde bir değişikliğe gidilmeyecektir [BKKGM,2003].

Saydamlık kavramı, kamu yönetiminde görev, yetki ve sorumluluklar ile karar ve hizmet süreçlerinin önceden bilinebilir ve açık olmasını; üretilen karar, belge ve bilgilere ulaşılmasına fırsat verilmesini; faaliyet ve denetim raporlarının yayınlanmasını ifade etmektedir [a.g.r.].

Tasarıda yaralan yeni bir kavram olan hesap verebilirlik kavramı, yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkililik ilkelerine uygun kullanılmasına; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluğu ifade etmektedir [a.g.r.]. Böylece tasarı geleneksel anlayışın dışında yeni bir “kamusal sorumluluk” anlayışı getirmektedir. Hesap verme sorumluluğu daha fazla öne çıkmaktadır. Yeni kamu yönetimi taraftarları, genel sorumluluk yerine, hesap verme sorumluluğu kavramını tercih etmektedirler. Hesap verme sorumluluğunda ekonomik boyut daha ön plana geçmektedir. Artık kamu kurumları çıktıkları ölçülebilir hale getirmek durumundadır. Denetimde ise parasal boyut daha ön plana çıkmaktadır [A1,2003].

Öngörülebilirlik kavramı ise kamu yönetiminin karar, eylem ve işlemlerinin etkilerinin kişiler tarafından önceden bilinebilirliğini ifade etmektedir [BKKGM,2003].

Bilgi edinme hakkıyla da, kamu kurum ve kuruluşları, halkın maksadını aşacak şekilde ve gereksiz olarak sır kavramına sığınılması yoluyla kamuya açıklanmasında sakınca olmayan bilgilerin öğrenilmesini engellemeyecektir. Kişiler, özellikle kendileri ile ilgili görüş, karar ve işlemler hakkında bilgi edinebilecekler; kurum ve kuruluşlar da bunun sağlanması için gerekli önlemleri alacaktır [a.g.r.].

Geleneksel anlayışta “gizlilik esas açıklık istisna iken”, yeni anlayışta tam tersine “açıklık kural gizlilik istisnadır”. Gizliliğin, bürokrasinin doğasından kaynaklandığı ve onun bir niteliği olduğu, gizlilik sayesinde yönetimde etkinliğin ve tarafsızlığının daha iyi sağlanacağı, kamu yararının daha iyi gerçekleştirileceği, dolayısıyla makul

görülmesi gerektiği düşüncesi bilgi edinme hakkındaki düzenlemelerle artık taraftar bulmamaktadır [A1,2003].

Bu ilkeler tasarının 5. maddesinde: “*Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır*”(md.5/b), “*Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır*” (md.5/g), “*Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir*” (md.5/k) şeklinde yer almıştır.

3.1.2.3. İNSAN HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİNİ ESAS ALAN BİR YÖNETİM OLUŞTURULMASI

Yönetimin yapı ve işleyişi ile ilgili bir yapılanma da geleneğimizde pek rastlanılan bir durum olmayan insan hak ve özgürlüklerine vurgu yapılmasıdır. Devletler arasında ve devlet-birey ilişkilerinde temel belirleyici hale gelen insan hak ve özgürlükleri yönetimin işleyişinde de belirleyici rol almıştır [a.g.e.].

Tasarıda yer alan “*Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayırıcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz*”(md.5/d) hükmü gereğince kamu kurum ve kuruluşları herhangi bir hizmeti yerine getirirken hem bu hizmetin sunulmasında hem de bu hizmetten yararlanacaklar bakımından bir ayırım yapmayacaktır. Herkes, dil, ırk, din, felsefi inanç, mezhep, siyasi düşünce, sosyal menşee, renk, cinsiyet gibi sebeplerle ayırım yapılmaksızın kamu hizmetlerinden yararlandırılacaktır. Bu hüküm, esasen Anayasanın 10. maddesi ile insan haklarına ve temel özgürlüklerine ilişkin uluslararası anlaşmaların öngördüğü bir ilkenin vurgulanmasını amaçlamaktadır [BKKGM,2003].

3.1.2.4. HİZMETLERİNİN YÜRTÜLMESİNDE ESAS ALINACAK İLKELER

3.1.2.4.1. Süratli, Kaliteli, Etkili ve Verimli Yönetim Anlayışı

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini öngörmektedir. Kamu hizmetlerinin sunulmasında esas alınacak kavramlardan; “Adil” kavramı, kamu hizmetlerinin onlardan yararlanan sosyal kesimlerin ihtiyaçları ve durumları dikkate alınarak, tarafsız ve eşit olarak sunulmasını; “kalite” kavramı, sunulan hizmetlerin önceden belirlenmiş ve çağdaş standartlara; hizmetten yararlananların ihtiyaç ve beklentilerine uygun niteliklere sahip olmasını; “etkililik” kavramı, hedeflere ulaşma düzeyini ve bir faaliyetin planlanan sonucu ile gerçekleşen fiili durum arasındaki oranı; “verimlilik” kavramı, mallar, hizmetler ve diğer sonuçlar (çıktılar) ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar (girdiler) arasındaki ilişkiyi; aynı girdi ile en çok çıktının elde edilmesi veya aynı çıktının en az girdi ile uygun kalite dikkate alınarak sağlanmasını ifade etmektedir [a.g.r.].

3.1.2.4.2. Hizmette Yerindelik

Merkezi yönetim zaman içinde çoğu kamu hizmetini bünyesinde toplamış, bu hizmetleri yerine getirme gayreti içinde aşırı büyümüş ve hantallaşmış, kaynakları verimsiz bir şekilde ve halkın taleplerine uygun olmayan şekilde kullanır bir konuma düşmüştür. Bu süreç içinde merkezi yönetim asli işlevlerinde zayıflamış; strateji geliştirme, politika oluşturma, hedef ve stratejiler belirleme, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme, rehberlik yapma ve denetleme konularında zaafa uğramıştır [Dinçer-Yılmaz,2003:135].

Yerel müşterek nitelikli, küçük ölçekli ve gündelik alanlardan çekilmediği sürece, merkezi yönetimin kendisinden beklenen konularda kapasite geliştirmesi mümkün görünmemektedir. Bir alt düzeyde çözülebilecek bir sorunun veya verilebilecek bir hizmetin, bir üst düzeye taşınmaması anlamına gelen “yerindenlik” (subsidiarite) ilkesinin hayata geçirilmesi, merkezi idarenin gündelik ayrıntılı işlerden çekilmesi ve uzun vadeli stratejik konularda yoğunlaşabilmesi imkanını doğuracaktır. Gereksiz yüklerinden arınmış merkezi yönetim; ölçek ekonomileri gereği doğrudan yürütmesi gereken ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri de daha nitelikli bir şekilde gerçekleştirecektir [a.g.e.,s.135].

Tasarıda “görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir” (m.5/e), denilerek Avrupa Özerklik Şartı’nda yaralan “hizmette yerellik ilkesi” doğrultusunda yerel yönetimlerin yetkileri artırılmaktadır.

3.1.2.4.3. İhtiyaçlara Uygunluk ve Sonuca Odaklılık

Kamu hizmetlerinin görülmesinde amaç, kamu kurum ve kuruluşlarının kurumsal çıkarları olmayıp, bu hizmetlerden yararlanacak kişilerin ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. Bu nedenle, kamu kurum ve kuruluşları yerine getirecekleri her türlü hizmet ve görevde hizmetten yararlananların ihtiyaçlarına odaklanacak, bu ihtiyaçların karşılanması için yetkilerini kullanacaktır. Bunun için de bir hizmetin görülmesi sürecinde girdilerden çok çıktılar esas alınacak, hizmetin sonucunda halkın ihtiyaçlarının karşılanması sağlanacaktır [BKKGM,2003].

Yeniden yapılanma çabasının nihai amacı insanların birey ve topluluk olarak daha iyi hizmet almaları ve yaşam koşullarında kalitenin artmasıdır. Değişim süreci içinde doğal olarak bazı geçici sorunlar ve çalışmalarda bazı aksamalar olabilmektedir. Önemli olan bu sorunların en aza indirgenmesi, en kısa sürede aşılması ve sonuçta varılacak hizmet düzeyinin halka iyi anlatılmasıdır. Kamuda yeniden yapılanmanın nihai performans göstergesi yapılan değişimler sonucunda halkın yönetime olan güveninin artması ve kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyinin yükselmesidir [Dinçer, Yılmaz,2003:129].

Yeni yönetim taraftarları, geleneksel yönetimin, sonuçlardan çok usullere odaklandığını; kural yönelimli olduğunu; çalışanların, verilen emirlere ve mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmiş saydıklarını ve yapılan işlerin sonuçlarından kendilerini sorumlu tutmadıklarını ileri sürmektedirler [A1,2003]. Gerçekten de örgütler ve kurallarla ilgili en büyük sorun, zamanla bu örgütlerin ne için kurulduğunun ya da bu kuralların ne için konulduğunun unutulmasıdır. Zamanla örgütler ve kurallar bir araç olmaktan çıkıp bir amaç haline gelebilmekte ve asıl amaç ise ortadan kalkabilmektedir.

Yeni anlayışa göre kamu kurumlarının dikkati, kurallar ve düzenlemeler yerine sonuca, hedeflere ve misyona kaymalıdır [a.g.e.]. Bu yaklaşım hesap verme yükümlülüğünün odak noktasının, faaliyetlerin sonuçlarına doğru kaymasını da gerektirmektedir.

Tasarıda “Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde,...hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır” (md.5/b) denilerek, yönetim

sistemimiz için oldukça yeni bir yaklaşım ihtiyaca uygunluk ve sonuca odaklılık esası getirilmek istenmektedir. Böylece yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden olan ve en fazla tartışma konusu yapılan 'müşteri/vatandaş odaklılık' ilk kez yönetim sistemimize taşınmaktadır [a.g.e.].

Kamu hizmetlerinin kişiler bakımından öngörülebilir kılınması için, sunulacak hizmetlerin standartları ve süreçleri kurum ve kuruluşlar bakımından önceden belirlenecek ve ilgililer tarafından bilinmesini sağlayıcı tedbirler alınacaktır. Yöneticiler, hizmetlerin hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan da sorumludur. Bu sorumluluk halkın insanca yaşama hakkını gözeterek ve hayatını kolaylaştıran bir sonuç doğuracaktır. Hizmetlerin bu standartlara uygun olarak sunulup sunulmadığı yöneticiler tarafından sürekli kontrol edilecek, standartlara aykırı iş ve işlemlerden yöneticiler de sorumlu tutulacaktır. Böylece kamu hizmetlerinde nicelik yerine nitelik öne çıkarılacaktır [BKKGM,2003].

Tasarıda ayrıca, *"kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur"*(md.5/j), denilerek ihtiyaca uygunluk esas alınmaktadır.

3.1.2.4.4. Beyana Güven

Yönetimin kuruluş ve işleyişinde esas alınacak temel ilkelerden biri de beyana güvendir. Kamu kurum ve kuruluşları kişilerin beyanını doğru kabul edecek; iş ve işlemlerini buna göre yapacaktır. Ancak yalan beyanda bulunmayı caydırıcı gerekli önlemler de alınacaktır. Beyana güven kavramı, kamu kurum ve kuruluşlarının iş ve işlemlerini kişilerin beyanını esas alarak yapmasını ifade etmektedir [a.g.r.].

Yeniden yapılanma sonucunda beklenen en önemli sonuçların başında halk ile devlet arasında ve devleti oluşturan çeşitli kurumlar arasında güven sorununun aşılmasıdır. Açıklık, dürüstlük ve iyi niyete dayalı olmayan bir yeniden yapılanma süreci bu sorunun aşılması yerine daha fazla artması sonucunu doğurabilecektir. Bu bakımdan en önemli husus yapılanma sürecinde kurumsal ve bireysel çıkarların ön plana çıkmasına engel olunması, fırsatçılığa meydan verilmemesi ve amaçlar ile yapılan değişikliklerin içeri arasındaki uyumun sürekli bir şekilde kontrol edilmesidir. Genel çıkarlar esas alınmalı

ve kurumsal çıkarları maksimize etmeye dönük eğilimler sıkı bir şekilde kontrol altında tutulmalıdır [Dinçer,Yılmaz,2003:134].

Tasarıda “*Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, ..beyana güven... esas alınır*” (md.5b) ibaresi ile bu ilkeye yer verilmiştir.

3.1.2.4.5. Bilgi Teknolojilerinden Yararlanma

Halkın yaşamını kolaylaştırmak amacıyla kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kişilerin bu hizmetlere erişmesinde bilgi teknolojilerinden azami ölçüde yararlanılacak, “e-dönüşüm” çerçevesinde hizmetlerin sunumunda ve hizmetlere ulaşmada bilgi teknolojisinin sağladığı araçlar kullanılacaktır. Bu çerçevede kamu kurum ve kuruluşları gerekli altyapıyı oluşturacaklardır. Bu altyapı sadece kurumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere değil, esas itibarıyla kurumun hizmet sunduğu kesimlerin ihtiyaç ve taleplerine dayalı olarak geliştirilecektir [BKKGM,2003].

Tasarıda, “*kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır*” (md.5/h) şeklindeki ifadeyle bu ilkeye yer verilmiştir.

3.1.2.4.6. Düzenleyici Etki Analizi

Düzenleyici etki analizi kavramı, herhangi bir kamu hizmetinin veya programın başlatılması, yönetim biriminin kurulması veya düzenlemenin yapılmasına ilişkin kararların alınması ya da uygulanmasından önce bunların toplum açısından getirisinin ve muhtemel sonuçlarının hesaplanmasını, fayda ve maliyetinin değerlendirilmesini ifade etmektedir.

Yeniden yapılanma ihtiyacı ile karşılaşıldığında, bunların yönetimde ve halkın hayatında meydana getireceği etkiler araştırılacaktır. Yeniden yapılanma faaliyetinden doğacak bu etkilerin sistematik olarak incelenmesini ve bu inceleme sonucunda ortaya çıkacak verilerin karar alıcılara iletilmesini ihtiva eden düzenleyici etki analizi, düzenlemenin içeriğine ve türüne göre fayda-maliyet analizi, maliyet-etki analizi, maliyet değerlendirmesi ve fayda değerlendirmesi gibi yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Fayda-maliyet analizinde, bu düzenleme ve yeni birimlerin sağlayacağı toplam fayda ile bunların toplam maliyeti karşılaştırılacak ve sonuçlarına göre karar verilecektir. Maliyet-etki analizi de maliyeti daha düşük düzenlemelerde farklı seçeneklerin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Maliyet değerlendirmesinde faydalar gözardı edilir ve

maliyete odaklanılır. Fayda değerlendirmesine ise, fayda-maliyet analizinin yetersiz kaldığı durumlarda düzenlemenin faydalarının değerlendirilmesi amacıyla başvurulur. Özellikle sosyal devlet ilkesinin gerektirdiği düzenlemelerde düzenlemenin sağlayacağı sosyal faydaya odaklanması amacıyla fayda değerlendirmesi yöntemi tercih edilebilecektir. Bu açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, düzenleyici etki analizi, yeni düzenlemeler yapılmasıyla ortaya çıkacak sosyal faydanın da dikkate alınmasını gerektirmektedir [a.g.r.].

Tasarıda “Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır” (md.5/c) denilerek bu ilkeye yer verilmiştir.

3.1.3. GÖREV VE YETKİLERİN YENİDEN TANIMLANMASI (STRATEJİK YÖNETİME GEÇİŞ)

Merkezi yönetim kurumları, her türlü hizmeti kendi bünyelerine toplamaktan dolayı aşırı büyümüşler, günlük uygulamaların ve sorunların içinde boğulmuşlar, vizyonlarını ve stratejik yönetim perspektiflerini yitirerek asli görevlerini yapamaz hale gelmişlerdir. Bir çok kuruluş da işlevsiz hale gelmiştir. Hizmet alanları birbirlerine yakın çeşitli kuruluşların da birleştirilmesi gerekmektedir [Eryılmaz,2004b:8].

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların* hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini, ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir. Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır [Dinçer, Yılmaz,2003:130].

Stratejik planlama kıt kaynaklarla ihtiyaçların öncelikler temelinde karşılanması ve böylece devletin vatandaşa olan maliyetinin azaltılmasında önemli bir araç görevini

* Stratejik plan: Kamu kurum ve kuruluşlarının orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder (md.3/c).

yerine getirmektedir. Klasik planlama sürecinden farklı olarak stratejik planlama bu görevi kurumlara vermek suretiyle kurumların programlarına sahip çıkma ve sorumluluklarını yerine getirmede daha duyarlı olmalarına imkan sağlamaktadır [TESEV,2004:8].

Tasarı ile merkezi yönetim, günlük hizmetleri yerine getirmek için uğraşmak yerine, küreselleşme süreci ile birlikte artan uluslararası ilişkiler nedeniyle yeni rollerini etkin olarak yerine getirme, hizmetlere ilişkin genel ilke, politika, amaç ve hedef belirleme, koordinasyon sağlama ve denetleme alanında güçlendirilmektedir. Kısaca, bakanlıklar, büyük ölçüde politikalar oluşturacaklar ve uygun stratejileri belirleyip uygulamalara nezaret edeceklerdir [Eryılmaz,2004b:7].

3.1.4. KAMU MALİ YÖNETİMİ

Kamu mali yönetiminde yeniden yapılanmanın temel ilkeleri mali disiplin, kaynakların öncelikli alanlara tahsisi ve böylece israfın önüne geçilmesi, bu suretle tahsis edilen kamu kaynakların etkin, verimli ve ekonomik olarak kullanılması ve bunların sağlıklı bir mali kontrol süreci ile denetlenebilmesidir. Bu anlamda kamuda maliyet muhasebesi, performansa dayalı bütçe, kuruluşlara esneklik tanınması ve iyi performansın ödüllendirilmesi gibi kavramlar gündeme gelmektedir. Bir başka deyişle bu ilke az para ile daha çok işi daha düzgün yapma becerisini ifade etmektedir [TESEV,2004:8]. Tasarıda bu husus “*kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar*”(md.5/i) şeklinde ifade edilmiştir.

Beşinci maddenin son bendinde yer alan “*Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez*” ifadesi ise devletin idare organı ile piyasaya fazlaca müdahale etmesinin önüne geçilmek istendiğini gösteriyor. Gerçekten de ilgili hükme göre kamu kurum ve kuruluşları artık kanunlarla kendilerine açıkça yetki verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramayacak, mal ve hizmet üretimi yapamayacaklardır. Geçici 6. madde hükmü de bu düzenlemeye aykırı mal ve hizmet üretimi yapan birimlerin tasfiye edileceğini öngörmektedir. Bu düzenlemeden sonra idare, asıl hizmet ve görevlerine odaklanacak

ve yaptığı hizmet ile alakası olmayan alanlarda işletme kuramayacak ve bu suretle kamu maliyesine gereksiz bir külfet yükleyemeyecektir. O yüzden bu düzenlemenin, düzenleyici-dengeleyici teknik bir hizmet aygıtı olması gerektiği belirtilen devletin, klasik görevlerine dönmesi yönünde önemli bir adım teşkil edeceği söylenebilir [Demir,2003].

3.1.5. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Ülkemizde insan kaynakları yönetiminde birkaç bakanlık (Dışişleri, Maliye ve İçişleri) hariç, diğer bakanlıklarda liyakate dayalı kariyer sistemi kurulamamıştır. Kamu görevlilerinin hizmet sınıflarına göre dağılımında önemli dengesizlikler bulunmaktadır. İnsan kaynakları yönetiminde kayırma ve yozlaşmanın her türlü biçimine rastlanılmaktadır. İstihdamda aşırı güvenceye dayalı memurluk statüsü, verimlilik ve etkinlik için gerekli değişimin önündeki en önemli engellerin basında gelmektedir. Personelin performansını değerlendirmeye yönelik bir denetim ve ödüllendirme sistemi kurulamadığı için, ise dayalı objektif değerler yerine, işle alakalı olmayan kişilere dayalı değerler önem kazanmaktadır. Bu nedenle işin niteliğine ve kişinin isteki başarısına dayalı esnek bir personel politikasını olanaklı kılan bir statüye ihtiyaç bulunmaktadır [Eryılmaz,2004a:143].

Merkez örgütlenmesine ilişkin olarak hangi birimlerin kurulacağı saptanırken Bakanlıkların Personel Daire Başkanlıkları yerine insan kaynakları yaklaşımının getirilmesi de uygun olmuştur. Personel Genel Müdürlüğü veya Başkanlığı ile Eğitim Daire Başkanlıkları birleştirilerek İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı olarak isimlendirilmiştir. Böylece alışılmış memur bakışı yerine, personeli önemli bir kaynak olarak gören anlayış da yönetim sistemimize girmektedir.

3.1.6. DENETİM

Kamu yönetimindeki geleneksel denetim uygulamaları köklü bir şekilde değiştirilmeye çalışılmaktadır. Herşeyden önce, denetimin amacı yeniden belirlenmekte ve denetimde rehberlik, eğitim ve danışmanlık yaklaşımı öne çıkarılmaktadır. Böylece kamu yönetiminde hataları bulmak değil, onları ortaya çıkmadan önlemek, iyi uygulamaları yaygınlaştırarak kamu yönetiminin sistem ve süreçlerinin geliştirilmesini sağlamak ve

çalışanları geliştirmek suretiyle performanslarını artırmak mümkün olacaktır [Dinçer,Yılmaz,2003:133-134].

İkinci olarak, kamu yönetiminde denetimin* kapsamı da yeniden tanımlanarak zenginleştirilmektedir. Buna göre, kamu yönetiminde sadece iş yapma süreçleri veya çalışanların eylem ve işlemlerinin mevzuata uygunluğu değil; aynı zamanda kurumun stratejilerine dayalı olarak geliştirilen kurumsal ve kişisel amaç ve hedeflere, hizmetin kalite standartlarına, kısaca faaliyet sonuçlarına göre değerlendirme hususuna da vurgu yapılmaktadır. Bundan böyle hem kurum ve kuruluşlar, hem yöneticiler, hem de çalışanlar sadece mevzuata uygunluk değil, aynı zamanda performanslarına göre değerlendirilmeye tabi tutulacaklardır. Böylece, kişileri denetleme anlayışından işi geliştirme sürecine geçilmesi amaçlanmaktadır.

Son olarak, yönetimin önceden belirleyeceği başarı ölçütleri ile faaliyet sonuçlarının mukayese edilerek düzeltici tedbirlerin alınması esası getirilmektedir. Bu amaçla, periyodik olarak faaliyet raporlarının hazırlanması, saydamlık ilkesine uygun olarak ilgililere ulaştırılması gerekmektedir. Böylece, yöneticilerin ve yargı organlarının yapacağı denetimin yanında kamuoyunun denetimine de işlerlik kazandırılmış olacaktır. Ayrıca, kurum ve kuruluşların bütçelerinin oluşturulması ve kaynak tahsisi de performanslarına ve rasyonel esaslara bağlanacaktır.

3.2. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUN TASARISININ KAPSAMI VE AMAÇLADIĞI DEĞİŞİKLİKLER

3.2.1. KAPSAMI

Tasarının 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*

* Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale 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.38)

yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” (md.1) olarak belirlenmiştir. Tasarının sistematığı ise şu şekilde oluşturulmuştur: Tasarı dört kısımdan oluşmaktadır. Birinci Kısım: Kamu Yönetiminin Amaç, İlke ve Görevleri, İkinci Kısım: Merkezi İdarenin Teşkilatlanmasına İlişkin Esas ve Usuller, Üçüncü Kısım: Kamu Yönetiminde Denetim, Dördüncü Kısım: Çeşitli ve Geçici Hükümler adı altında düzenlenmiştir. Birinci Kısımda; Amaç,Kapsam,Tanımlar ve Temel İlkeler ile Merkezi ve Mahalli İdarelerin Yetki, Görev ve Sorumlulukları başlıkları altında iki bölüm, İkinci Kısımda; Merkezi İdarenin Teşkilatlanması, Danışma Birimlerinin Görev ve Yetkileri, Yardımcı Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileri başlıkları altında üç bölüm, Dördüncü Kısımda; Çeşitli Hükümler ve Geçici Hükümler başlığı altında iki bölüm bulunmaktadır. Bu çalışmada değerlendirmeye esas aldığımız taslak 9’u geçici madde olmak üzere toplam 60 maddeden oluşmaktadır.

Tasarının ikinci maddesinde kanunun kapsamı belirlenmektedir. *“Bu Kanun, merkezi idare ile mahalli idareleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsar”* (md.2). Bu anlamda, herhangi bir şekilde kamu kaynağı veya kamu gücünü kullanan hiç bir kurum veya kuruluş bu Kanunun kapsamı dışında bulunmamaktadır.

Tasarının 3. maddesinde kanunda geçen kavramlardan bazılarının tanımları yapılmaktadır. Öncelikle Kanunun kapsamında yer alan “merkezî idare” ile “mahalli idare” deyimlerinin bu Kanunda hangi kurum ve kuruluşları ihtiva ettiğine açıklık getirilmektedir. Merkezi idare, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları; mahalli idareler ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır.

Kanunda geçen merkezi idare deyiminin başbakanlık, bakanlıklar ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları kapsadığı ifade olunmuştur. Ancak burada iki şey dikkatimizi çekmektedir. Birincisi merkezi idare kavramı içerisine giren “cumhurbaşkanlığı”nın* kanun kapsamı dışında tutulmuş olması. İkincisi de 1982 Anayasası’nda merkezi idare örgütü içerisinde öngörülmemiş olan ayrı tüzel kişiliğe sahip “ilgili kuruluşlar” (hizmet

* Madde gerekçesinde bu konuyla ilgili şöyle denilmektedir “...merkezi idare içinde yer aldığı tartışmasız olan Cumhurbaşkanlığının özel anayasal konumu ve Anayasanın 107 nci maddesindeki Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kuruluşu, teşkilât ve çalışma esasları ile personel atama işlemlerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenleneceği yönündeki kural sebebiyle bu Tasarıda öngörülen hükümlere tâbi kılınmaması için, Cumhurbaşkanlığına bu Kanun bakımından merkezi idare tanımı içinde yer verilmemektedir” [BKKGM,2003].

yönünden yerinden yönetim kuruluşlar) ile RTÜK, Sermaye Piyasası Kurulu, BDDK vb. gibi “ilişkili kuruluşların” (bağımsız idari kurumların) kanunda merkezi idare örgütü içinde düşünülmüş olmasıdır. Oysa 1982 Anayasası’nın 126. maddesindeki düzenleme, ayrı tüzel kişiliklere sahip bu kurumların merkezi yönetim içerisinde sayılmalarını olanaksız kılmaktadır. Fakat tasarıdaki bu düzenleme Türkiye Cumhuriyeti’nin genel anlamdaki merkezi idare örgütünü değil sadece tasarıdaki merkezi idare kavramını betimlediğinden düzenlemenin anayasal bir problem çıkaracağı söylenemez [Demir,2003].

Tasarı, merkezi ve yerel yönetimler ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları kapsamına rağmen bazı istisnaları da içinde barındırmaktadır. Öncelikle Cumhurbaşkanlığının anayasal konumu ve Anayasanın 107. maddesi nedeniyle, 3. maddede Cumhurbaşkanlığı bu Kanunun uygulaması bakımından merkezi yönetim içinde sayılmamış; dolayısıyla Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır. Diğer taraftan Milli Savunma Bakanlığı ise diğer bakanlıklarla birlikte merkezi yönetim içinde yer aldığından Kanun kapsamına dahil edilmiş ancak, ilgili bakanlığın kuruluş ve görev özelliklerinden dolayı, maddede bu Kanunun 24. maddesinin birinci fıkrasının son cümlesi hariç olmak üzere, ikinci kısmındaki hükümler ile 46. maddesinin beşinci fıkrası dışındaki hükümlerin ve 47. maddesinin bu Bakanlık hakkında uygulanmayacağına ilişkin hüküm getirilmiştir. (md.48)

Diğer taraftan, merkezi ve yerel yönetimler ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları arasında sayılamayacak olan Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği ile bu Kanun bakımından yukarıda sayılan kurum ve kuruluşların tanımları içinde yer almayan Türk Silahlı Kuvvetlerinin Kanunun kapsamı dışında bulunduğu açık olduğundan, bu Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı kurumlar arasında bunların sayılmasına gerek görülmemiştir [BKKGM,2003].

3.2.2. AMAÇLADIĞI DEĞİŞİKLİKLER

Özellikle 1980’li yıllarda dünyada meydana gelen gelişmeler devletin rolünde de önemli değişiklikler meydana getirmiştir. Devlet, doğrudan hizmet üretmekten ziyade hizmetin üretilmesini kolaylaştırıcı önlemleri alan ve düzenlemeleri yapan konuma çekilmiş; devlet eliyle yürütülen bazı hizmetler ise yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektör tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Merkezi yönetim ise ulusal ölçekli

olanlar hariç doğrudan kamu hizmetini yerine getirmek yerine genel ilke, politika, amaç ve hedefleri belirleme, koordinasyonu sağlama ve denetleme görevini üstlenmektedir. Küreselleşme süreci ile birlikte merkezi yönetim kurumlarının uluslararası ilişkiler sistemindeki artan rolünü güçlendirebilmek için günlük uygulamaların ve işlemlerin dışına çıkarılması gerekmektedir. Böylece, merkezi yönetim daha etkili hale gelecek, daha güçlü bir şekilde plan ve daha yeterli denetim yapabilecektir [a.g.r.].

Bütüncül bir yeniden yapılanmanın devletin yürütme erkinin tamamını kapsayan bir çerçeveye dayanması gerekmekte [Dinçer,Yılmaz,2003:141], yeniden yapılanma çalışması bütüncül bir yaklaşım içinde ele alınmak durumundadır. Nitekim KYTK Tasarısı da bu yaklaşım içinde ele alınmıştır [Eryılmaz,2004a:141]. Bu kapsamda, tasarıda gördüğümüz bütüncül bir yaklaşım anlayışı gereğince yönetimde amaçlanan değişiklikleri; Başbakanlık, Bakanlıklar bağlı ve ilgili kuruluşlar, ilişkili kuruluşlar, kamu kaynaklarının yönetiminde stratejik yaklaşım, kamu mali yönetimi, devlet personel rejimi ve performansa dayalı bir denetim ana unsurları alt başlıkları etrafında irdeleyeceğiz.

3.2.2.1. MERKEZİ YÖNETİM

Tasarı, “küçük devlet” anlayışı içinde merkezi yönetimin gücünü sınırlamakta ve geleneksel olarak merkezi yönetimin kapsamı içinde kalan pek çok hizmeti yerel yönetimlere bırakmaktadır. Bu Tasarı ile merkezi yönetim, deyim yerindeyse elini ayağını taşradan çekmektedir. 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 Bu görevini yürütürken de özel sektör ve sivil toplumla işbirliği yapacaktır [TESEV,2004:18-19].

Merkezi yönetimde yeniden yapılanma kapsamında tasarıda; merkezi yönetim kuruluşlarının planlama ve denetim fonksiyonları güçlendirilirken, hizmet sunumunda yerinden yönetim, piyasa ve sivil toplum kuruluşlarına ağırlık verildiğini görmekteyiz [Dinçer,Yılmaz,2003:142].

Tasarının “Merkezi İdarenin ve Mahalli İdarelerin Yetki, Görev ve Sorumlulukları” başlığını taşıyan ikinci bölümünde yer alan 6.maddesinde merkezi yönetimin kamu hizmetlerinin görülmesi konusundaki genel yetki ve sorumlulukları belirlenmektedir.

Buna göre 3. maddede tanımlanan merkezi idare kapsamına giren kurum ve kuruluşların merkezi yönetimin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumlulukları şöyle sıralanmıştır:

- Kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek,
- Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek,
- Hizmetlerin verimli ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak,
- Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek,
- Kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada ve yurtdışında örgütlenerek yerine getirmek,
- Yerel yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idari vesayet yetkisini kullanmak. (md.6)

Merkezi yönetim bu maddede sayılan yetki ve sorumluluklar çerçevesinde, bazı görev ve hizmetleri doğrudan kendisi yerine getirecektir. Bu hizmetler niteliği gereği doğrudan merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetler olup, yerel yönetimlere devredilemeyecek niteliktedir. Bu kapsamda 7. maddede doğrudan merkezi yönetimin yerine getirmesi gereken görev ve hizmetler sayılmıştır. Bunlar:

- Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler,
- Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri,
- Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki planları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler,
- Milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğini sağlama, müfredatı belirleme ve geliştirme görev ve hizmetleri,
- Diyanetle ilgili görev ve hizmetler,
- Sosyal güvenliğe ilişkin görev ve hizmetler,

- Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlığa ilişkin görev ve hizmetler,
- Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler,
- Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler,
- Mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri,
- Kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.(md.7)

KYTK Tasarısında; merkezi yönetimin genel yetkileri ile yürüteceği görev ve hizmetlerin yukarıda yer verdiğimiz şekilde ayrı ayrı sayılarak görev ve hizmetlerin sınırlarının belirlenmiş olması önemli bir yenilik olarak değerlendirilmektedir. Bu sayılanlar dışındaki görev ve hizmetler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin yürüteceği hizmetler için sınırlandırıcı bir belirleme yapılmasından kaçınılmış, görev ve yetki alanı olabildiğince geniş tutulmuştur [Aslan,2003].

KYTK Tasarısındaki en geniş kapsamlı düzenlemeler merkezi yönetimin 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 ünvanlar ayrıntılı olarak düzenlenmiştir [a.g.e.].

3.2.2.1.1. Başbakanlık

Başbakanlığın, bakanlıklar arası koordinasyon yapması gereken, değişik alanların birbirleri ile etkileşiminde ülke çıkarını tespit eden, makro stratejileri geliştiren ve uygulanmasını izleyen bir yapıya kavuşturulması maksadıyla tasarıyla birlikte Başbakanlık kurumunda [Dinçer, Yılmaz,2003:144];

- Başbakanlığa bağlı ve ilgili icracı birimler ilgili icracı bakanlıklara bağlanarak, Başbakanlığın koordinatörlük boyutu ön plana çıkarılmalı ve Başbakanlığın iç yapısında gerekli dönüşümlerle birleştirilerek sonuçlandırılmalı,
- Yaptıkları işin niteliği gereği diğer bakanlıklara bağlanması mümkün olmayan bir kaç kuruluş dışındaki tüm kuruluşların ilgili bakanlıklara bağlı olarak çalışması sağlanmalı, Başbakanlığa bağlı kalmaya devam edecek olan kuruluşlar

esas itibariyle bakanlıklar arası koordinasyon yapan veya sunduğu hizmet gereği birden fazla bakanlığı ilgilendiren kuruluşlar olmalı ve
–Ekonomi yönetiminde görevli ve yetkili olan kuruluşlar, tek bir çatı ve Başbakanlık çerçevesinde koordinasyon içinde yönetilmelidir.

3.2.2.1.2. Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar

Başbakanlık dönüştürülürken Bakanlar Kurulunun da yeni yönetim anlayışına uygun bir ölçeğe ve yapıya kavuşturulması zorunludur. Tasarı ile birlikte 17 hizmet bakanlığı ve 18 devlet bakanlığı olmak üzere Başbakanla birlikte 36 üyeden oluşan Bakanlar Kuruluna Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi çalışmalarıyla birlikte yeni bir boyut kazandırılacaktır.

Bunun için öncelikle devlet bakanlıklarının sayısının bu kadar artmasına neden olan Başbakanlığa bağlı ve ilgili kurumların ilgili icracı bakanlıklara bağlanması ile devlet bakanlıklarının sayısı otomatik olarak azalacak, Bakanlar Kurulunun daha etkin çalışmasına yol açacaktır.

Diğer taraftan, sadece devlet bakanlıklarının sayısının azaltılması değil, aynı zamanda hizmet bakanlıklarının da yeniden değerlendirilerek, bakanlık düzeyinde örgütlenmesi gerekli olmayan bakanlıkların kaldırılması, bazı bakanlıkların birleştirilmesi ve gelişen ihtiyaçlara göre yeni bazı bakanlıkların da kurulması kaçınılmaz hale gelmiştir. göre mevcut hizmet bakanlıklarının da yapısı değiştirilerek, Bakanlar Kurulu rasyonel bir temele oturtulacaktır.

Sonuç olarak, Bakanlar Kurulu daha az sayıda bakandan oluşan etkin bir iletişim ve işbirliği sağlamaya uygun bir yapıya kavuşacaktır. Bakanlıklar arasında görev, yetki ve sorumluluk alanları netleştirilecek, ortak çalışma ve koordinasyon gerektiren konularda ise Başbakan Yardımcılıkları aracılığı ile koordinasyon mekanizmaları devreye sokulacaktır. Bakanlıklar bu yeniden yapılanma sürecinin sonunda daha az ancak daha nitelikli elemanla çalışan, yatay bir organizasyon yapısı ile strateji geliştirme konusunda yoğunlaşan, ulusal ölçekli projeleri yürüten yapılara dönüşecektir. Bu yeni yapı içinde çalışma alanları ile ilgili olarak stratejik planlama yapacak olan bakanlıklar ve bağlı kuruluşları, kaynak tahsisi sürecini bu temel üzerinde şekillendirecek ve denetim mekanizmalarını hedeflere ve performans göstergelerine göre geliştireceklerdir [a.g.e.,s.145-1496].

Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklarla ilgili olarak tasarıda yer alan önemli düzenlemeler şunlardır:

-Tasarının 13. maddesinde Bakanlar Kurulu, başbakan ve başbakan yardımcılarını düzenlenmiş Devlet Bakanı sayısının sekiz* ile sınırlandırılmış, bakanlardan en fazla üç tanesinin başbakan yardımcısı** olarak görevlendirilebilmesi, başbakan yardımcılarını ile Devlet Bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadroların Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilmesi öngörülmüştür.

-Tasarının 16. maddesi ile oldukça radikal bir değişiklik getirilmektedir. İlgili hükme göre ekli (I) sayılı cetvelde*** gösterilen bakanlıklardan ekli (II) sayılı cetvelde**** gösterilen bakanlıklar taşra teşkilatı kuramazlar. Böylece (II) sayılı cetvelde yer alan bakanlıklar bu Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra taşra teşkilatı kuramayacaklar ve taşrada mahalli düzeyde doğrudan hizmet yerine getiremeyeceklerdir. Bu bakanlıklara ait yerel yetkiler yerel yönetimlere devredilmektedir. (I) sayılı cetvelde yer alan bakanlıklardan ise Adalet Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı taşra teşkilatı kurarak, bu teşkilatı eliyle bazı hizmetleri yerine getirebileceklerdir.

-Tasarının getirdiği en önemli yenilik ve düzenleme kuşkusuz ki bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile arsa, arazi, bina, araç, gereç, personel, bütçe ödenekleri, borç ve alacaklarının mahalli idarelere, üniversitelere ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına

* 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 [Aslan,2003]

** Yürürlükteki kanunda başbakan yardımcısı sayısı 3 ile sınırlı değildir. Kanun, gerektirdiği sayıda bakanın başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebileceğini söylemektedir.

*** (I) Sayılı Cetvel, Bakanlıklar:(1). Adalet Bakanlığı, (2). Millî Savunma Bakanlığı, (3). İçişleri Bakanlığı, (4). Dışişleri Bakanlığı, (5). Maliye Bakanlığı, (6). Millî Eğitim Bakanlığı, (7). Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, (8). Sağlık Bakanlığı, (9). Ulaştırma Bakanlığı, (10). Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, (11) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, (12). Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, (13). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, (14). Kültür ve Turizm Bakanlığı, (15). Çevre ve Orman Bakanlığı.

**** (II) Sayılı Cetvel Taşra Teşkilatı Olmayan Bakanlıklar: (1). Dışişleri Bakanlığı, (2). Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, (3). Sağlık Bakanlığı, (4). Ulaştırma Bakanlığı, (5). Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, (6). Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, (7). Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, (8). Kültür ve Turizm Bakanlığı, (9). Çevre ve Orman Bakanlığı.

devredilmesidir. Bu düzenlemeyle bakanlıkların (9) tanesinin taşra teşkilatı kuramayacakları sonucu ortaya çıkmaktadır.

–Müsteşar yardımcılığı, genel müdür yardımcılığı ve başkan yardımcılığı uygulamasına sınırlama getirilmiştir. Birim ve personel sayısı dikkate alınarak bakanlıklardan sadece merkez teşkilatı bulunanlar ile müsteşarlık şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç, diğer bakanlıklarda en çok beş müsteşar yardımcılığı kadrosunun ihdas edilebileceği öngörülmüştür (md.17). Bakanlık merkez ve taşra teşkilatının hiyerarşik kademeleri ve ünvanları;* hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak suretiyle aşağıdaki şekilde düzenlenir:

–Müsteşarlık,

–Genel Müdürlük, Başkanlık, Daire Başkanlığı,**

–Müdürlük.***

–Tasarının 18. maddesi bakanlıkların merkez teşkilatlarını düzenlemiştir. Bu hükmün önem ve özelliği ilke olarak bakanlık denetim birimlerinin yani teftiş kurullarının ortadan kaldırılması ile ilgili düzenleme getirmesidir. Fakat İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile yerel yönetimlere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla anahizmet birimi şeklinde denetim birimi oluşturulabileceği ifade edilmektedir.

–Tasarının 22. maddesi taşra teşkilatı kurulmasına ilişkin ilke ve esasları düzenlemiştir. Bakanlık taşra teşkilatındaki il kuruluşlarının; Vali, İl Müdürlüğü, Şube Müdürlüğü şeklinde, taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarının; Kaymakam, İlçe Müdürlüğü, ihtiyaç duyulan ilçelerde Şube Müdürlüğü, bölge kuruluşlarının ise; Bölge Müdürlüğü, Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik şeklinde hiyerarşik kademeye tabi olması öngörülmüştür. Buna maddeye göre bakanlıklar ve bağlı kuruluşların il ve ilçelerde tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır. Yine ilgili

* Dışişleri Bakanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilişkili kuruluşlar, bu maddede öngörülen hiyerarşik kademe ve ünvanlara ilişkin hükümlere tâbi değildir. Bunların hiyerarşik kademe ve ünvanları kuruluş kanunlarında düzenlenir.(md.28)

** Taşra teşkilatı olan bakanlıklarda Genel Müdürlüklere bağlı olarak daire başkanlığı kurulabilir.(md.28)

*** 3046 Sayılı Kanunda Bakanlık Merkez teşkilatında yer alan “Şube Müdürlüğü”, KYTK Tasarısında “Müdürlük” olarak, isimlendirilmiş, “Şeflik” ünvanına ise yer verilmemiştir.

hükme göre kamu hizmetlerinin zorunlu kıldığı hallerde birden çok ili içine alacak şekilde bölge teşkilatları kurulabilecektir. Fakat bölge düzeyinde teşkilatlanan bakanlıklar il, il düzeyinde teşkilatlanan bakanlıklar da bölge düzeyinde teşkilatlanamaz.

-Tasarının 23. maddesi ile artık Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı dışındaki bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının yurtdışı teşkilatı kuramayacakları; yurt dışı teşkilatı kuramayan bu bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının hangi ülkelerde yurtdışı hizmeti sunacağına Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği, bu hizmetlerin ilgili kurum ve kuruluşların personelinin Dışişleri Bakanlığı kadrolarında belirli süreli olarak görevlendirilmesi suretiyle yürütüleceği, bu kadrolara Dışişleri Bakanlığı elemanlarının atanamayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır. Oysa 3046 Sayılı Kanunda yurtdışı teşkilatına ilişkin işlemlerin “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” hükümlerine göre yürütüleceği düzenlenmiştir.

-Bu Tasarı'nın Türk kamu yönetimine getirdiği en önemli yeniliğin DPT Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulan “Strateji Geliştirme Kurulu” olduğu söylenebilir. Tasarının 27. maddesi ile de bakanlıklarda yeni bir yardımcı kurul *Strateji Geliştirme Kurulu* oluşturulmuştur. Maddeye göre bu kurul bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere oluşturulur.

Bugünkü uygulamanın en çok tartışılan yönü, bakanlıkların kısa, orta ve uzun verimli politikalarının olmayışydı. Günlük gereksinmelere göre karar alan merkezi yönetim belli bir perspektifi olmadığı için hem israfa yol açıyor, hem de yeni durumlara uyamıyordu. Stratejik planlama kıt kaynaklarla ihtiyaçların öncelikler temelinde karşılanması ve böylece devletin vatandaşa olan maliyetinin azaltılmasında önemli bir araç görevini yerine getirmektedir. Klasik planlama sürecinden farklı olarak stratejik planlama bu görevi kurumlara vermek suretiyle kurumların programlarına sahip çıkma ve sorumluluklarını yerine getirmede daha duyarlı olmalarına imkan sağlamaktadır [TESEV,2004:8].

–Bakanlık merkez teşkilatının; ana hizmet birimleri, danışma birimleri* ve yardımcı hizmet birimleri olarak oluşturulması öngörülmüştür. 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 tasarıda bakanlıklarda önem ve öncelik taşıyan konularda bakanlık makamına yardımcı olmak ve düşünce ve önerilerinden yararlanılmak üzere, bakanlık makamına bağlı olarak bakanlık müşavirleri bulunabilmesi öngörülmektedir. Bakanlık Müşavirlerinin sayısı yirmi***** ile sınırlandırılmıştır. (md.33)

3.2.2.1.3. Bağlı ve İlgili Kuruluşlar

Tasarıyla birlikte bakanlıkların ana hizmet birimlerinin bakanlık dışında örgütlenmesi anlamına gelen bağlı kuruluş yapıları ve görev alanı itibariyle bakanlıklarla ilişkili kuruluşlar da genel ilkeler ışığında, stratejik planlama yapan, performansa dayalı olarak kaynak tahsisini oluşturan ve sonuçlara odaklı bir şekilde hesap veren yapılara dönüştürülecektir [Dinçer, Yılmaz, 2003:148].

Bağlı kuruluşlar, bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere kanunla kurulan kuruluşlardır. Dolayısıyla, esasında bağlı kuruluşlar bir bakanlığın anahizmet birimi olarak da teşkilâtlanabilecek kuruluşlardır. Bağlı kuruluş kapsamında değerlendirilemeyen bir yönetim birimi çeşidi

* 3046 Sayılı Kanunda Bakanlık merkez teşkilatları; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı hizmet birimleri olarak tasnife tabi tutulmuşken, KYTK Tasarısında “danışma ve denetim birimleri” ifadesindeki “denetim” kelimesi çıkarılmış ve sadece “danışma” olarak tanımlanmış, denetim birimleri teşkilat yapıları içinde sayılmamıştır

** 3046 Sayılı Kanunda tanımlanan; Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu’nun adı Strateji Geliştirme Başkanlığı olarak isimlendirilmiştir.

*** Personel Genel Müdürlüğü veya Başkanlığı ile Eğitim Daire Başkanlıkları birleştirilerek İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı olarak isimlendirilmiştir.

**** İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı da Sivil Savunmayı da kapsayacak şekilde Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı olarak isimlendirilmiştir.

***** Bu sayı 3046 Sayılı Kanunda otuz ile sınırlandırılmıştır.

de ilgili kuruluş olarak tanımlanan kurum ve kuruluşlardır. Bunlar İDT ve KİK'dan oluşan KİT ya da özel hukuki, mali ve idari statüye tabi diğer kuruluşlardır.

Tasarıda bağlı ve ilgili olarak yer alan hususlar şunlardır:

- Tasarıda bağlı kuruluşların Müsteşarlık, Başkanlık ve Genel Müdürlük olarak üç şekilde de teşkilatlanabileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Müsteşarlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda: 1. Müsteşarlık, 2. Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı, 3. Müdürlük.Başkanlık şeklindeki bağlı kuruluşlarda: 1. Başkanlık, 2. Daire Başkanlığı, 3. Müdürlük, 4. Genel Müdürlük şeklindeki bağlı kuruluşlarda: 1. Genel Müdürlük, 2. Daire Başkanlığı, 3. Müdürlük şeklinde hiyerarşik kademeye tabi olması öngörülmüştür (md.28). Başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç başkan yardımcılığı ve genel müdür yardımcılığı kadrosunun ihdas edilebileceği hükme bağlanmıştır. (md.17)
- Tasarının 24. maddesinde 18. maddesinde sayılan bakanlıklara özgü denetim birimleri, bağlı kuruluşlarda oluşturulabilmektedir. Aynı maddede başbakanlığa bağlı olanların dışında müsteşarlık şeklinde bağlı kuruluş kurulmaması hükme bağlanmıştır.
- Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin görevlerinin tek tek sayılması yerine, bakanlık merkez teşkilâtındaki benzer birimlerin görevlerinin esas alınarak düzenleneceği öngörülmüştür (md.37).
- Tasarının 25. maddesi bakanlık ilgili kuruluşlarının hizmet yönünden yerinden yönetim kurulu olduklarını açıkça belirtiyor. Yani bu kuruluşlar teknik anlamda merkezi yönetim örgütü dışında değerlendirilmek durumundadır.

3.2.2.1.4. İlişkili Kuruluşlar

İlişkili kuruluşlardan, şu anda farklı alanlarda faaliyette bulunan ve 'Üst Kurul' olarak adlandırılan 'düzenleyici ve denetleyici kurullar' kastedilmektedir [Al,2003]. Yönetim sisteminde 1980'li yıllardan itibaren görülmeye başlayan ve özellikle 2000'li yıllarda sayıları giderek artan bir yapılanma şekli de düzenleyici ve denetleyici kurumlar veya özerk idari otoriteler olmuştur. Ancak, bu kurumların merkezi yönetim ile olan ilişkileri ne bağlı kuruluşlara ne de ilgili kuruluşlara benzemektedir. Bu nedenle, bunlar üçüncü bir kategori olarak ilişkili kuruluşlar şeklinde adlandırılmaktadır. Bu kurumların temel özellikleri; çalışmalarında herhangi bir merkezi kuruluşla hiyerarşik ilişkilerinin

olmaması, idari ve mali özerkliğe sahip olmaları, belirli alanlarda düzenleme ve denetleme yetkilerinin bulunmasıdır [BKKGM,2003].

Bugün ülkemizde değişik alanlarda faaliyet yürüten 9 adet düzenleyici ve denetleyici kurum bulunmaktadır. Bunlar Sermaye Piyasası Kurumu, Rekabet Kurumu, Telekomünikasyon Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu ile tekel mamulleri ve şeker sektörlerindeki kurumlardır.

Geleneksel anlayışın oldukça dışında ve farklı alanlarda faaliyette bulunmaları, aldığı kararların önemi ve üyelerinin güvenceleri, bu kurulların isimlendirilmesini ve değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu örgütler, ne geleneksel kamu örgütlerine ne de özel sektör veya üçüncü sektör örgütlerine benzemektedir. Geleneksel anlayışla ve kavramlarla bu örgütleri izah etmek oldukça zordur [Al,2003].

Devletin düzenleyici rolünün güçlendiği ve özel sektörün geleneksel olarak devletin faaliyet gösterdiği bir çok alana girmeye başladığı bir ortamda düzenleyici ve denetleyici kurumların varlığı vazgeçilmezdir. Özel firmaların faaliyet gösterdiği alanlarda tarafsız ve objektif kriterler ile bağımsız karar vermesi gereken bu kurumlar hükümetin genel politikalarına uygun davranmak ve tüketicinin haklarını korumak durumundadırlar. Hükümet politikalarına uygun çalışmak bu kurumların gündelik kararlarına süreçlerinde operasyonel bağımsızlıkları ile çelişmediği gibi, hesap verme sorumluluklarını da ortadan kaldırmamaktadır [Dinçer, Yılmaz,2003:147].

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 [Aslan,2003].

–Tasarınının 26. maddesi ile ilişkili kuruluşların, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve malî özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlar olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca, “bu kurumlar, ancak kanunla kurulabilir ve ilişkili olduğu bakanlık kuruluş kanununda belirtilir” denilmektedir.

3.2.2.2. YEREL YÖNETİMLER

1980 sonrası sağlanan mali imkanlarla önemli başarılarla imza atan belediyeler yerel yönetimlerin genel olarak kamu hizmetlerinin sunumundaki payını ve statüsünü artırmanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması öngörülmüştür. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi yönetimin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü yerel müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlere verilecektir. Bu işbölümünde keyfilik değil hizmetin hangi noktada daha etkili ve verimli bir şekilde ve vatandaşın arzuları doğrultusunda verileceği esas alınacaktır. Projeler ölçek ve karmaşıklığına göre en uygun merkezi ve yerel otoriteler tarafından, yönetimin bütünlüğü ilkesini ve hizmetler arası tamamlayıcılık ilişkisini bozmayacak şekilde dağıtılacaktır [BKKGM,2003].

Bu kapsamda yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde, bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakları yerel yönetimlere devredilecektir. Ulusal ölçekteki işler, görev ve yetkiler iyi tanımlanarak merkezi kuruluşlar tarafından sürdürülecektir.

Tasarının 8. maddesinde “mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilir” denilmektedir. Ancak, yerel yönetimler, görev, yetki ve sorumluluk alanına giren hizmetleri Anayasada ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesine, kanunlara; ayrıca, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine ve standartlara uygun olarak görecektir.

Tasarıya göre yerel yönetimlere devredilecek görev ve yetkiler geçici 1. maddesinde* düzenlenmiştir. Buna göre: Kanun yürürlüğe girdiğinde, Bakanlar Kurulunca

* GEÇİCİ MADDE 1. - Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte;

a) Sağlık Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, eğitim hastaneleri hariç, sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi, dispanser ile hastaneler araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,

belirlenecek usul ve esaslara göre; Milli Eğitim Bakanlığı, 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

- b) Kültür ve Turizm Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal nitelik taşımayan kütüphane ve müzeler ile halk kütüphaneleri, kültür merkezleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine, ören yerleri ise il özel idarelerine,
- c) Çevre ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve benzeri tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere; belediye sınırları dışında bulunan bu gibi tesis ve yerler ile Millî parklar il özel idarelerine,
- d) Tarım ve Köyişleri Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri, ulusal veya bölgesel düzeyde faaliyet gösteren araştırma enstitüleri ve laboratuvarlar hariç enstitü ve laboratuvarları ile üretme istasyonları bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,
- e) Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile huzurevi, çocuk yuvası, kreş gibi tesisler, bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine,
- f) Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile spor sahaları, spor salonları, stadyumlar ve diğer spor tesisleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli belediye sınırları içinde belediyelere, belediye sınırları dışında il özel idarelerine,
- g) Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları, bütçe ödenekleri ve kadroları ile birlikte olmak üzere personeli il özel idarelerine,
- Devredilmiştir.

Birinci fıkranın (b), (c), (d) ve (f) bentlerinde belediyelere devredilen bina, araç, gereç, personel, taşınır ve taşınmaz mallar ile alacak ve borçların, büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde paylaşımı özel kanununda belirtilen hükümlere tâbidir.

Birinci fıkranın (a) bendinde il özel idarelerine devredilen sağlık evi, sağlık ocağı, sağlık merkezi ve dispanser gibi koruyucu sağlık hizmeti veren tesisler il özel idarelerince Sağlık Bakanlığı 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 devredilebilir.

Birinci fıkranın (d) bendinde il özel idarelerine devri öngörülen enstitü ve laboratuvarlar Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 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 görev alanına göre üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına veya belediyelere devredilebilir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına devir halinde personelin devri isteklerine bağlıdır.

Millî Eğitim Bakanlığı dışındaki bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarına bağlı sağlık, tarım, adalet, tapu kadastro ve Anadolu meteoroloji meslek liseleri bina, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ile bunlara ait bütçe ödenekleri Millî Eğitim Bakanlığına devredilmiştir. Bu fıkra da öngörülen devir işlemleri ile bu okulların personelinden devredilecek olanlara ait işlemler Millî Eğitim Bakanlığı ile ilgili bakanlık veya kuruluşlar arasında yapılacak protokollere göre 2003-2004 öğretim yılı sonunda tamamlanır.

Devir ve tasfiye, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı ile ilgisine göre bu maddede belirtilen bakanlıklar tarafından birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulu tarafından yürürlüğe konulacak esas ve usullere göre birinci fıkranın (a) bendi dışında en geç bir yıl içinde gerçekleştirilir. Ancak, atanacak personel ile devredilecek taşınır ve taşınmaz mallar, ilgili mahallî idarelerin ihtiyacı dikkate alınarak belirlenir. Birinci fıkranın (a) bendinde belirtilen kadroların dışındaki unsurların devri bir yıl içinde, kadroların ve taşra teşkilatının bunlara ilişkin görev ve yetkilerinin devri ise Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Sağlık Bakanlığı tarafından birlikte hazırlanarak Bakanlar Kurulunca yürürlüğe konulacak esaslara göre kademeli olarak beş yıl içinde yapılır. Bu süre içerisinde devredilmeyen kadrolara ait atamalar Sağlık Bakanlığı tarafından yapılmaya devam edilir.

Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile taşradaki taşınır ve taşınmaz mallarının, alacak ve borçlarının, bütçe ödeneklerinin, kadro ve personelinin il özel idarelerine, belediyelere ve kısmen de üniversitelere devredilmesi öngörülmektedir

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri yerine getirmesinde ciddi aksamaların meydana gelmesi ve yapılan inceleme ve araştırma sonucunda bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilediğinin somut olarak belirlenmesi halinde, ilgili merkezî yönetim kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığının bu aksaklıkların giderilmesi için aksamanın boyutu ile ölçülü ve geçici nitelikte olmak şartıyla kanunlarda öngörülen tedbirleri alması öngörülmektedir. Bakanlık, makul bir süre içinde söz konusu aksaklığın telafisi için ilgili idareyi uyarır ve aksaklığın giderilmesi için fırsat tanır. Bu tedbirlerin alınmasında, bütçe imkanları elverdiği halde ödenek ve personel tahsis edilmemesi, gerekli yatırımların yapılmaması gibi objektif kriterler esas alınır ve tedbirler aksayan kamu hizmeti ile sınırlı tutulur [a.g.r.]. Bu olumlu ve demokratik bir yaklaşım olmakla birlikte, bazı zorunlu ve acil olaylar için iyi bir çözüm olarak gözükmemektedir [TESEV,2004:21]. Tasarıda yerel yönetimlerle ilgili şu hususlar yer almaktadır:

–Tasarının 9. maddesi ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sınırları ve esasları belirlenmektedir. Merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden illerde yapılması gerekenler özel kanunlarda öngörülen istisnalar dışında valilikler ve kaymakamlıklar eliyle gerçekleştirilecektir. Bu durum, daha çok taşra teşkilatı kurabilen bakanlıklar bakımından söz konusu olmakla birlikte, taşra teşkilatı kuramayan bakanlıklar tarafından da zamanla illerde hizmet görülmesi gerektiğinde prensip olarak bu hizmetler valilikler ve kaymakamlıklar eliyle gördürülecektir.

–Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda merkezi yönetim birimleri yerel düzeyde teşkilat kuramayacaklar, bu konularda doğrudan ihale ve harcama yapamayacaklardır. Böylece, merkezi yönetimin yerel yönetim alanına giren görev ve hizmetlerin yerine getirilmesine müdahalesi önlenmiş olacaktır.(md.9/2)

–Madde ile ayrıca, merkezi yönetimin görev alanına giren bazı yatırımların ilgili bakanlığın uygun görmesi ve ilgili yerel yönetimin de kabul etmesi halinde yerel

yönetimler tarafından gerçekleştirilebilmesi öngörülmektedir. Ancak, bu durumda yatırımlara ilişkin gerekli ödenekler ilgili yerel yönetim bütçesine aktarılacak ve yerel yönetimler bu ödenekleri aktarılış amaçları dışında kullanamayacaklardır. (md.9/3)

-Tasarı, merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumluluklarını sayarak yerel yönetimlere geniş bir hizmet alanı vermektedir. Yerel yönetimlere bırakılan geniş hizmet yelpazesini garantilemek için de merkezi yönetimin müdahalesini önleyebilecek ek güvenceler getirilmektedir merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler düzenlenirken, merkezi yönetimin mevzuattan kaynaklanan ikincil düzenlemeler yapma yetkisini kullanması sırasında yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, kullanılmasını önleyici veya merkezi yönetime görev ve yetki aktarmayı sağlayacak hükümler konulmasına yönelik yasaklama da getirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede merkezi yönetim birimleri, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkaracakları tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler koyamayacaktır. (md.9).

-Yerel yönetimlere yetki devredilmesinin ve bu çerçevede yerel müşterek hizmetlerin tamamının yerel yönetimlerce yerine getirilmesinin ön şartlarından biri de yerel yönetimlere yeterli miktarda kaynak sağlanmasıdır. Bu amaçla, "Mali Kaynak Dağılımı" başlığını taşıyan 10. maddede, yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanması öngörülmektedir. Buna paralel olarak, yerel yönetimlere sağlanacak mali kaynakların dağılımının objektif kriterlere göre gerçekleştirilmesini sağlayacak mekanizmalar kurulacaktır.

-Yerel yönetimlerle ilgili olarak tasarının 11.maddesinde yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da uygun olarak, kamu hizmetlerinin en yakın yerde, en uygun yöntemle ve yönetim birimi tarafından yürütülmesi öngörülmektedir. Kamu hizmetlerinin daha etkili, verimli ve süratli şekilde görülmesi için, merkezî idare veya mahallî idarelere ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenlerin gerektiğinde üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilmesine imkan tanınmaktadır..

Hizmetin bu kuruluşlara gördürülmesi, idarenin görev ve sorumluluğunun bu kurum ve kuruluşlara devri anlamına gelmemektedir. Yönetim, hizmet standart ve usullerini belirler ve hizmetin yrtlmesini denetler. Bu düzenleme ile hizmetin yönetimi ve denetimi ilgili kamu idaresinin sorumluluğundan çıkarılmamakta ve kamu hizmetinin kapsamı daraltılmamakta; hizmetin belirtilen kurum ve kuruluşlara gördürülmesi suretiyle, kamu hizmetlerinin yürütülüş biçimi çeşitlendirilerek zenginleştirilmektedir.

Ayrıca Tasarıda [Diņer,Yılmaz,2003:152], yerel yönetim yapılanması kapsamında yerel aktörlerin katılımı ile bölgesel gelişmeyi sağlamaya dönük olarak bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmektedir.

Kaynakların merkezden dağılımı bu güne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının artmasına da yol açmıştır. Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB normlarına uygun olarak ülkemiz için tanımlanmış olan İstatistiksel Bölge Düzeyleri dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır.

Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar merkezi yönetim tarafından, bölgesel potansiyellerin harekete geçirilmesi ve iller arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise genel bir koordinasyon içinde hizmet bölgeleri tarafından yürütülecektir.

3.2.2.3. DENETİM

KYTK Tasarısı ile getirilen en önemli yeniliklerden bir tanesi de yönetimin denetimi konusundadır. Yönetiminde yapılacak denetim ile ilgili düzenlemeler tasarının üçüncü kısmında yer almaktadır. Bu kısımda yönetimdeki geleneksel denetim uygulamaları köklü bir Şekilde değiştirilmeye çalışılmaktadır [BKKGM,2003]. Bu kısmın ilk maddesi olan 38. maddesinde “denetim”in tanımına ve neleri içerdiğine yer verilmiştir.

Tasarının 39. maddesinde ise denetimin kapsam ve türlerine yer verilmiştir. Bu maddeye göre kamu kurum ve kuruluşlarında i ve dış denetim yapılır. İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin

yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetimdir. Buna karşın dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir. Yeni sisteme göre bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalli idarelerin dış denetimleri tamamen Sayıştay'a, iç denetimleri ise kurum ve kuruluşların üst amirlerinin inisiyatifine bırakılmıştır

Tasarı iç ve dış denetimin hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi olmak üzere üç başlık altında yapılmasını öngörmüştür. Buna göre:

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

-*Mali denetim* ile esas olarak gelir, gider ve mallara ilişkin hesap ve işlemlerin doğruluğunun,

-*Performans denetimi*yle de yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlaması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesi amaçlanmaktadır (md.39).

Tasarının 40. maddesine göre iç denetim, kurumun iç denetim elemanları tarafından yapılan bir hiyerarşik denetim iken; dış denetim, Sayıştay tarafından yapılan sorumluların hesap ve işlemlerin kesin hükme bağlandığı bir mali denetimdir. Burada dikkat çeken husus mali denetimin Sayıştay yanında iç denetim elemanları tarafından da yapılabileceğidir. Böylece kamu kurum ve kuruluşlarında, görevlilerin eylem ve işlemlerinin iç denetim yoluyla hukuka uygunluk, mali denetimi- ve performans (yerindelik) denetimi yapılabilecektir. Ayrıca tasarı Kamu İktisadi Teşekküllerinin denetimini yapan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nu lağvederek bu kamu kurumlarının da denetim görev ve yetkisini Sayıştay'a vermektedir. Haliyle bu durum Sayıştay'ın görev yükünü artırmaktadır. Bu görev yükündeki artışa mukabil tasarının 40. maddesinin II. fıkrası Sayıştayın teşkilat yapısı içinde özel ihtisas daireleri oluşturulmasına ve bölge düzeyinde taşra birimleri kurulmasına da izin vermiştir.

Ayrıca belirlenecek usul ve esaslara göre özel denetim için de açık kapı bırakılmıştır. Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında halen mevcut olan Teftiş Kurulları, Kontrolörler Kurulları ve buralarda görev yapan müfettiş ve kontrolörlerle ilgili

herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak, KYTK Tasarısının teşkilatlanmayla ilgili bölümünde bazı bakanlıkların ve bağlı kuruluşların ana hizmet birimi kapsamında “rehberlik ve denetim” birimi kurabilmelerine imkan tanınmıştır [Aslan,2003].

Dikkati çeken bir hüküm olarak burada köylerin bütçe, gelir ve giderlerinin denetimi ele alınabilir. 40. maddenin son fıkrasına göre köylerin ve kendi aralarında kurdukları birliklerin denetimi mülki idare amirleri tarafından yapılır. Düzenli bir geliri bulunmayan köylerin ihtiyar meclisi ve muhtar eliyle hazırladıkları bütçelerinin mülki idare amirleri tarafından onaylanması göz önünde tutularak köylerin denetiminin de mülki idare amirlerine verildiği anlaşılmaktadır.

3.2.2.3.1. Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı ve Saydamlık

KYTK Tasarısında denetimle ilgili kısımda, bilgi edinme hakkı ve saydamlık sağlanmasına ilişkin düzenlemelere yer verildiği görülmektedir. Konuyla ilgili olarak Adalet Bakanlığı tarafından kamu hizmetinden yararlananların bilgi edinme hakkını kullanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla hazırlanan “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” 24.10.2003 gün ve 25269 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmış ve yayım tarihinden itibaren altı ayın sonunda yürürlüğe girmesi hükmü getirilmiştir.

41. madde “Bilgi Edinme Hakkı ve Saydamlık” başlığını taşımaktadır. Bu madde ile gerçek ve tüzel kişilerin bilgi edinme hakkı güvenceleşerek kamuoyu eliyle yönetimin denetiminin sağlanacağı düşünülmüştür. Bu maddenin ikinci fıkrası ise kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojileri ile kamuoyunun bilgilerine sunacaklarını öngörmektedir.

3.2.2.3.2. Kamu Denetçisi

Denetim kısmında son olarak, getirilen en önemli yeniliklerden bir tanesi olan kamu denetçisi (ombudsman) olarak tanımlanabilecek “Mahalli İdareler Halk Denetçisi” ile ilgili düzenlemedir.

Ülkemizde uzun yıllardır kurulması yönünde tartışmaların yaşandığı ombudsmanlık kurumu, bu Kanunla ilk kez yerel yönetimler bakımından öngörülmektedir. Tasarıda yer alan “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”nin; seçimi, görev ve yetkileri, başvuru yolları, raporları ve raporlarının sonuçları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmektedir. Buna göre halk

denetçisi, yerel yönetimler ile bunlara bağlı kuruluşların ve bu yönetimler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere görev yapacaktır. Düzenleme şu şekildedir:

–Tasarı, bu denetim organını 42. maddesi ile yalnız yerel yönetimler (belediye ve il özel idareleri ile bunlara bağlı kuruluşlar) düzeyinde öngörmektedir.

–Bu maddeye göre her ilde, yerel yönetimlerin gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.

–Maddenin ikinci fıkrası halk denetçisinin il genel meclisi tarafından 5 yıllık bir süre için üçte iki oy çokluğu ile seçileceğini öngörmektedir.

–4. fıkra ise, görevini engelleyen fiziki ve psikolojik bir rahatsızlığı, görevi gereği edindiği kişisel bilgi ve sırları açıklaması, işlem ve işlemleri ile kendisine olan güvenin sarsılması sebepleriyle halk denetçisinin il genel meclisinin üçte iki çoğunluğun kararı ile görevinden alınabileceğini belirtmektedir.

–6. fıkranın son cümlesi halk denetçisinin başvurular karşılığında hiçbir şekilde ücret talep edemeyeceğini belirtmiştir.

–İlgili maddenin 7. fıkra hükmü, “halk denetçisine idari bir işlem veya işlem sebebiyle menfaatleri muhtel olanlar tarafından başvuru yapılabileceğini ve denetçinin de bu başvuruyu 45 gün içerisinde sonuçlandırmak zorundadır. Kararı, ilgili idareye ve talep sahibine bildirir. İlgili idare halk denetçisinin verdiği karara karşı tutumunu en geç on gün içinde açıklar. İdare, halk denetçisinin tavsiyesini uygun bulmazsa görüşünü gerekçelendirmek zorundadır. Halk denetçisinin raporları kamuoyuna açıktır. İlgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeleri ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermek zorundadır” şeklindedir.

–Konusu açık olmayan, somut iddia içermeyen, halk denetçisinin yetki alanına girmeyen veya dava konusu yapıldığı anlaşılan başvurular işleme konulmaz. Halk denetçisi incelemesi sırasında, teknik hususlarda bedeli il özel idare bütçesinden karşılanmak suretiyle her türlü uzmandan yararlanabilir. (md.42/9)

–Menfaati ihlal edilen gerçek veya tüzel kişiler, işlem ve eylemden haberdar olduktan sonra veya yaptıkları başvuruya süresi içinde cevap verilmemesi üzerine

otuz gün içerisinde halk denetçisine başvurabilirler. Halk denetçisine başvuru süresi, eylem ve işlemin tekemmül tarihinden itibaren altı ayı geçemez. (md.42/10).

–Dava açma süresi içinde halk denetçisine yapılan başvuru, dava açma süresini durdurur. Halk denetçisinin tavsiye kararının verilen süre içinde yerine getirilmemesi veya başvuru sahibini tatmin etmemesi halinde, kararda belirtilen sürenin bitiş tarihinden itibaren, talep sahibinin dava açma süresi yeniden işlemeye başlar. Dava konusu edilmiş veya üçüncü kişilere dönük karar ve işlemler sebebiyle halk denetçisine başvurulamaz. Halk denetçisine başvuru, idari yargıya müracaat hakkının önşartı değildir (md.42/11).

–Halk denetçisi, incelemesi nedeniyle elde ettiği kişilere ait bilgilerin gizliliğinin korunmasından sorumludur. Halk denetçisi tarafından alınan tavsiye kararları arşivlenir. Halk denetçisi, her yıl Ocak ayında, bir önceki yılda verdiği tavsiye kararları ile ilgili genel değerlendirme raporunu il genel meclisinin bilgisine sunar. (md.42/12)

3.2.2.4. İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

Daha uzun vadeli olan ve mutlaka gerçekleştirilmesi gereken yeniden yapılanma alanlarından biri de Devlet Personel Rejimi Reformu'dur. Temel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenen bu alan, daha sonra ihtiyaçlar ortaya çıktıkça bu Kanunda değişiklikler ve paralel personel rejimi kanunları çıkarılarak düzenlenmeye çalışılmıştır. Halen DPT tarafından üzerinde çalışılan Kamuda Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi çalışmasında Devlet personel rejimi reformu kapsamında esas alınacak ilkeler özetle şöyledir [Dinçer-Yılmaz,2003:159-160]:

- Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek,
- Göreve alma ve yükselmeye objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek,
- Maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecek,
- Orta vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecek,
- Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacak,

- Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenlerin dışındakiler İş Kanununa göre çalıştırılacak, asli ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecek,
- İstihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacak,
- Müsteşarların ve bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlanacaktır.
- Yapılması devam eden bu çalışmanın Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında izlerini görmekteyiz Öncelikle performansa dayalı ücret sistemi konusunda evrensel gelişmelere paralel bir yaklaşımı benimsediği görmekteyiz. Ayrıca, alışılmış memur bakışı yerine, personeli önemli bir kaynak olarak gören anlayış da yönetim sistemimize girmiş, Personel Genel Müdürlüğü veya Başkanlığı ile Eğitim Daire Başkanlıkları birleştirilerek İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı olarak isimlendirilmiştir.

Tasarıda insan kaynakları yönetimine ilişkin yer alan hususları şöyle özetleyebiliriz:

- Tasarısının 46. maddesinde; kamu hizmetlerinin; memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülebileceği belirtilmiştir.* Buradaki “diğer kamu görevlileri” tanımlanırken kullanılan “tam zamanlı veya kısmi zamanlı” ifadesi ilk defa bu tasarıda kullanılan tanımlamalardır. Ayrıca, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin ise alınmaları ve görevde yükselmelerinin ehliyeteye dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılması, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin performans ölçülerine göre değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesi öngörülmektedir.
- Tasarı mevcut yönetim kademelendirmelerini (genel müdür yardımcılıklarının kaldırılması gibi) sınırlamaktadır.
- Tasarıda bazı üst düzey görevlilerin hükümetlerle birlikte değişmesini otomatik kılan hükme yer verilmiştir. Buna göre hükümetin görevi sona erdiğinde,

* Bilindiği gibi Anayasamızın 128. maddesinde; “...kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yürütülür” denilmektedir. Bu çerçevede 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 4. maddesinde; “kamu hizmetleri memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür” denilmekte, 5. maddesinde de; “bu Kanuna tabi kurumlar 4. maddede yazılı dört istihdam şekli dışında personel çalıştıramazlar” düzenlemesi yer almaktadır.

müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevlerinin kendiliğinden sona ermiş sayılır. (md.46/5)

–Bakanlıklarda bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde belediye başkanının talebi, ilgilinin ve kurumunun uygun görüşü alınmak kaydıyla merkezi yönetim personelinin memur statüsünde olanların yerel yönetimlerin yönetici kadrolarında veya bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebilecekleri, bu personelin kendi kurumundan izinli sayılacağı ve asıl kadrosuyla ilgisinin devam edeceği de getirmesi amaçlanan düzenlemeler arasında yer almaktadır.

3.3. KALDIRILACAK HÜKÜM VE KURULUŞLAR

Tasarının 49. maddesinde kaldırılan hüküm ve kuruluşlar düzenlenmiştir. Buna göre:

–27-09-1984 tarihli ve 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun,

–24-10-1960 tarihli ve 108 sayılı Savunma Sekreterlikleri Kurulmasına Dair Kanun,

–24-06-1983 tarihli ve 72 sayılı Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,

–09-05-1985 tarihli ve 3202 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ve bu kanunla kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü,

–Dışişleri Bakanlığı ile Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı dışında bakanlıkların ve diğer kamu kurum ve kuruluşların yurtdışı teşkilatları ile yurtdışı kadroları,

–Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar ve bu kanun kapsamına giren diğer kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin bu kanun hükümlerine aykırı olan hükümleri kaldırılmıştır.

SONUÇ

Devletin işlevleri ve yerine getirdiği kamu hizmetleri açısından, özellikle 20 yüzyılın başlarından itibaren gerek ekonomik ve toplumsal alanda yaşanan gelişmeler gerekse ideolojik bakış açısının farklılaşması sonucunda, devlet fonksiyonlarında artış ortaya çıkmıştır. Doğal olarak devletin fonksiyon alanının genişlemesi, devletin yapı ve faaliyetlerini büyük ve yaygın hale getirmiş, bu durum her şeyden önce devletin yürütme organı olan merkez yönetim birimini büyütüştür. Büyümeyle birlikte merkezi yönetim kendi içinde karmaşık ve teknik bir nitelik kazanmış, bilimsel ve teknik yöntemler, kamu yönetiminde daha çok kullanılır hale gelmiştir.

Günümüzde, küreselleşmenin hız kazanması, teknolojik alandaki gelişmeler, siyasi yapının yeni sağ düşünceye doğru kayması, ekonomide dengesini değiştiren neo-liberal düşünce, demokrasi düşüncesinin içeriğinin zenginleşmesi gibi faktörlerin etkisiyle devletin rolünün sınırları yönetim, siyaset ve ekonomi dengesinin de değiştiği yeni bir yapıya doğru değişim yaşamıştır. Bu değişim ister istemez yönetimi ve yönetimin hizmet sunma biçimini de etkilemektedir.

Devletin yeniden tanımlanması, yönetimde yeniden yapılanmayı da beraberinde getirmiştir. Dolayısıyla, yeniden yapılanma çalışmaları, var olan devleti algılama ve yeniden tanımlama biçimine bağlı olarak gelişmiştir. Bu bağlamda siyasal olarak ulaşılmak istenen amaçlar yeniden yapılanmada belirgin bir biçimde etken olmuştur.

Dönemler itibariyle yeniden yapılanma kavramının içeriği değişmiş, bu kavramla vurgu yapılan noktalar farklılaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yeniden yapılanma çalışmaları kalkınmak isteyen ülkeler açısından gelişmiş ülkelerin ve uluslararası kuruluşların yönlendirici faaliyetleri doğrultusunda kalkınmaya öncülük eden bir yönetim oluşturma gayretlerine dayanmıştır. Bu doğrultuda, yeniden yapılanma çalışmaları daha çok örgütlenme, çalışma yöntemlerinin ve kuralların gözden geçirilmesini ve bazı iyileştirmeleri sağlayacak yasa taslaklarının hazırlanmasını kapsayan çalışmalar biçiminde algılanmıştır. Yeniden yapılanmaya ilişkin tartışmalar neticesinde 1960'lı yıllara kadar kararlı, tutarlı çalışmalara yer verilmediği ayrıca, uzun süre yalnızca teknik açıdan ele alındığı görülmektedir.

1970'lere gelindiğinde ortaya çıkan kamu kesimi görevlerindeki aşırı genişleme nedeniyle, batılı ülkelerde devletin küçültülmesi yönündeki çalışmaların ön plana çıktığını ve bir çok ülkenin yönetimlerinde yapı ve işleyiş bakımından köklü değişimlerin yaşandığını görmekteyiz.

1980'li yıllar ise ekonomilerin liberalleşmesi, küreselleşme ile gelen mal ve hizmet dolaşımının yaygınlaşması, uluslararası rekabetin yoğunlaşması, Sovyet Bloğunun dağılması, insan hakları ve insani değerlerdeki gelişmeler, demokratikleşme, iletişim teknolojisindeki ilerlemeler, eğitim düzeyinin yükselmesi gibi iç ve dış gelişmelerin etkisiyle devletlerin işlevlerinin farklılaşmasına ve rollerinin yeniden tanımlanmasına neden olmuştur.

Bu kapsamda, 1980'li yıllardan itibaren başta Batı ülkelerinde olmak üzere, devletin rolü ve işlevi üzerinde önemli tartışmalar gündeme gelmiştir. Kamu hizmetlerinin yaygınlaşması ile stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen yönetim, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir. Bu açıklar liberal düşüncülerce devletin etkin olarak işletme faaliyetini yapamadığı ve bu nedenle önemli kaynak israfına neden olduğu şeklinde yorumlanmıştır. Bunun yanında kaynakları verimli bir biçimde kullanmanın yolunun devletin tıpkı bir işletme gibi yönetilmesinden geçtiği yönünde düşünceler de geliştirilmiştir. Yönetim kültürüne dayalı bir yaklaşımla, kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak isteyen, devlet yönetiminde özel kesimde görülen bazı ilkelerden ve yöntemlerden yararlanan bir anlayış gelişmiştir. Ekonomik, siyasal, yönetsel ve toplumsal alanda ortaya çıkan yeni olgu, faktör ve düşünceler devletin yeniden biçimlenmesinde belirleyici olmaya başlamışlardır.

Dünyada, 1990'lı yıllarda iyice belirginleşen küreselleşme olgusu merkezi yönetim ve yerel yönetim anlayışının da değişimine yol açmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren yönetimde kendi içine yönelik bir bakış açısından kendi dışını da irdeleyen, bütün öğeleriyle toplumu, yönetiminin ayrılmaz bir parçası olarak görmeye başlayan bir bakış açısına kaymış, dolayısıyla yeniden yapılanma çalışmaları daha geniş bir perspektifle

ele alınmaya başlanmıştır. Böylece merkezi yönetimin insiyatif alanları daralma eğilimi gösterirken, yerel yönetimler örgütlenmede daha ağırlıklı bir noktaya yerleşmektedir.

Ülkemizde genel olarak Tanzimat'tan bu yana yeniden yapılanma düşüncesi sürekli gündemde olan bir konu olmuştur. Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında bazı bakanlık ve kuruluşlarda yapılan çalışmalar dışında, yeniden yapılanma konusu üzerinde uzun zaman durulmamış, bu sorun ancak İkinci Dünya Savaşı sonrası ele alınmaya başlanmıştır.

Dünyada yaşanan gelişmeler çerçevesinde İkinci Dünya Savaşı'nın bitimi ve çok partili düzene geçişi izleyen yıllarda (1945-1960) yönetimde yeniden yapılanma alanında yoğun-bir gelişme yaşanmıştır. Özellikle yabancı uzmanlar tarafından çalışmaların yapıldığı ve sonuçlarının, raporlar halinde hükümetlere sunulduğunu görmekteyiz. Ancak bu çalışmalar uygulamaya konmamış sadece tecrübe olarak kalmıştır.

1960'tan sonra yönetimde önemli bir takım gelişmelerin yaşandığını görüyoruz. Bu dönemde planlı kalkınmaya geçilmiş ve yönetimin yeniden yapılanmasına ilişkin yeni kurulan DPT, DPD ve TODAİE gibi kurumlara önemli görevler verilmiştir. Bu dönemin çalışmalarında, sosyo-ekonomik kalkınmanın devlet tarafından yönlendirilebilecek şekilde gerçekleştirilebilmesi için, yönetim yapısının uluslararası gelişmeler paralelinde yapılandırılması amaçlanmıştır.

Planlı kalkınma dönemi içinde yeniden yapılanma ile ilgili olarak öne çıkan noktaları şu şekilde toparlayabiliriz: Birinci plan döneminde öncelikle mevcut yapı ele alınmış ve eksiklikler belirlenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede 1961 yılında "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" hazırlanmış, 1963 yılında ise, "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" tamamlanmış ve raporu yayımlanmıştır. İkinci plan döneminde nüfus açısından yoğunluk yaşanan büyük kentlere yönelik konulara ağırlık verilmiş, hazırlanan İç Düzen Raporu ile hem mevcut yapı ele alınarak hem de bu yapının aksayan yönlerine ilişkin çözüm önerileri üretilmeye çalışılmıştır. 1971 yılının Ekim ayında, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu hükümete sunulmuştur. Üçüncü plan döneminde öne çıkan yeni belediyecilik yaklaşımı hem dördüncü planı ilkesel açıdan etkilemiş hem de günümüz yerel yönetim yazınında öne çıkan bazı kavramlara ilk açıklayıcı yaklaşımları içermiştir. Başarısızlıkla sonuçlanan "Yerel Yönetim Bakanlığı" ise bu konuda merkezi yönetime önemli bir kurumsal tecrübe kazandırmıştır.

3030 sayılı kanunun çıkarılması ile yerel yönetim yapısına yeni bir açılım getirilmiştir. Türkiye’de yönetimine yönelik bütüncül, sistematik ve çok yönlü bir yeniden yapılanma stratejisinin geliştirilmesi gereksinimi dolayısıyla yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım arayışları KAYA projesi ile beşinci plan döneminde yeni bir vizyon kazanmış, Avrupa ile entegre olma yolunda gayretlere ilişkin olarak Özerklik Şartı’nın onaylanması ile önemli bir adım atılmıştır. Yedinci plan döneminde esas alınan “yapısal değişim politikası” ekseninde başlanan Mahalli İdareler Reform tasarısı girişim ve çalışmaları, sekizinci planda ise demokrasi ve katılım konusu öne çıkmaktadır.

1980’den önce yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları yalnızca araştırma yapmak, yazanak hazırlamakla sınırlı kalmıştır. Merkezinde devletin küçültülmesi olan neo-liberal politikalar, 1980’li yıllarla birlikte ülkemizin gündemine girmiştir. Bu dönemde yapılan çalışmalar, ekonomide özelleştirme politikaları ile yeni eğilimlere ayak uydurma ve yönetimde de daha çok yasal bir takım düzenlemelerle yeniden yapılanmanın sağlanması yönündedir. Bu dönem içinde devletin küçültülüp, etkinleştirilmesi politikaları doğrultusunda bazı KİT’ler özelleştirilmek istenmiş ancak beklenen başarılar elde edilememiştir. Bunun sonucunda kamu kesimi aşırı biçimde büyümeye ve genişlemeye devam etmiştir.

Bu dönemde merkezi yönetimin yeniden yapılanması konusunda da sonra çok ciddi ve önemli çalışmalar yapılmıştır. Bilhassa, 1983 yılı sonunda çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ve daha sonra çıkan kanunlarla, bakanlıklar yeniden yapılanmış, bürokrasi ile mücadele konusunda bir çok tedbir getirilmiştir.

Ülkemizde yönetimde yeniden yapılanma ile ilgili çalışmaların uygulamamaya aktarılamaması ve bu güne kadar köklü bir girişimin görülememesi nedenleri fazla olmamakla birlikte en önemlisinin siyasi sistemimizdeki politik istikrarsızlık olduğunu söyleyebiliriz.

Türkiye’nin siyasi alandaki istikrarsızlığı, başta yerel yönetimler olmak üzere birçok alanda yapılanma çalışmalarını da etkilemektedir. Cumhuriyet tarihinden bu güne kadar Anayasada değişik uygulamalara maruz kaldıktan sonra son olarak 5 yılda bir seçim öngörülmesine rağmen, 59. hükümetin kurulması, siyasi istikrarsızlığın bir göstergesidir.

Bürokratik işleyişi etkileyen bir unsur olarak siyasal istikrarsızlık, her hükümetin yönetime kendi politik ve ekonomik anlayışı doğrultusunda yeni bir biçim verme isteği sonucu, bürokrasinin iyi işleyen kararlı bir yapıya kavuşmasını engellemiştir. Hükümet programlarında çoğu zaman titizlikle yönetimin yapılanması konusuna yer verilmiştir.

Yeniden yapılanma başarılması güç bir iştir. Kapsamlı hazırlıklar yapılmadan, iyi planlamadan, zamana yayılmadan, kararlı adımlar atılmadan ve bir şekilde herkesi işin içine katmadan yapılanma çabalarından beklenen sonuç alınmaz. Siyasal, ekonomik ve sosyal çalkantılı zamanlarda, kriz dönemlerinde yapılan çalışmalar da istenilen sonucu vermez. İlgisi olmadığı halde her yapılanma çalışmasının “reform” olarak adlandırılması, yapılanların kuşkuyla karşılanmasına, gündemde konuyla ilgisi olmayan mevzuların da içine katılıp tartışılmasına neden olur.

Ülkemizde yapılacak yeniden yapılanma çalışmalarında şu temel ilkelerin göz önüne alınması gerekmektedir:

- Yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimlerce yerine getirilmesi gerekeceği ana yaklaşımı doğrultusunda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı yeniden düzenlenmeli,
- Merkezi bürokratik devlet anlayışından kaynaklanan idari ve mali vesayet uygulaması kaldırılmalı,
- Merkezi yönetim ilkesi yerine, yerinden yönetim ilkesine uygun yeniden yapılanma sağlanmalı,
- Merkezi yönetim de yetki genişliği çerçevesinde, “yerinden yönetim” ilkesine uygun düzenlemeye gitmeli,
- Halkın yönetime etkin bir şekilde katılımı sağlanmalı,
- Yerel yönetimleri yakından ilgilendiren yerel yönetim karar organlarının aldığı belirli kararlarda halk oylaması yapılarak topluluğun görüşünün alınması sağlanmalı ve yerel seçmenlerin belirlenecek bir çoğunluğun başvurusu üzerine yapılacak halk oylaması sonucu, seçilmiş yerel yöneticilerin seçim süresi dolmadan görevden alınması sağlanmalı; yerel yönetim birimlerinin seçimle oluşacak yerel meclisleri, yerel nitelikteki tüm hizmetlerin görülmesinde karar alma yetkisine sahip kılınmalı,
- Mahalle birimlerinin tasdik işlemlerinin ötesinde etkin yerel yönetim birimleri haline getirilmeli; yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları

sağlanmalı; bu nedenle görev mali tevzin sistemine de gidilmeli ve her yerel yönetim birimi kendisine verilen görevleri yerine getirecek yeterlikte gelir kaynağına sahip kılınmalı,

–Yerel yönetimler borçlanma bataklığından kurtarılmalı, borçların genel bütçe üzerinde giderek artan baskısı giderilmeli,

–Belediyelerin borçlanma yetkileri kısıtlanmalı,

–Büyükşehir yönetimi kurulması ile ilgili esaslar geliştirilerek, bu günkü iki kademeli yönetim aşaması yerine tekli bir sisteme gidilerek ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi gibi kademeleşme kaldırılmalı ve bu yönetimler daha fonksiyonel bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Ülkemizde son günlerin en tartışmalı konusu yapılmakta olan yeniden yapılanma çalışmasına kaynaklık edecek kanun tasarısıdır. “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” ismini taşıyan bu çalışma, ülkemizin uzun yıllar kalkınma planlarında, hükümet programlarında, uzman raporlarında hep ifade edile gelen reform konusunda bir adım atabilmek ve yönetimde yeniden yapılanmayı gerçekleştirmek üzere tüm toplumun bir parçası olmayı amaçlamaktadır.

Tasarıya baktığımızda yeniden yapılanmayı gerçekleştirirken, katılımcı, saydam, hesap verebilir, bilgi edinme hakkı ile insan hak ve özgürlüklerini esas alan; hizmetlerin yerine getirilmesinde kaliteli, etkili ve verimli olmayı amaçlayan; merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını yerindelik ilkesi kapsamında belirlenmesi temel ilke ve esasları etrafında bütünleşen bir yapı görmekteyiz.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimleri ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarını kapsayan tasarı, merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasında yetki ve görev paylaşımı yeni bir düzene ağırlanmakta; yönetimdeki denetimi Sayıştayın yapacağı dış denetim ile, kurum ve kuruluşların üst amirlerinin insiyatifine bırakılan iç denetim şeklinde iki grupta yer vermekte; gerçek ve tüzel kişilerin bilgi edinme hakkını güvenceleştirerek kamuoyu eliyle yönetimin denetiminin sağlanmasına imkan tanımakta; denetim ile ilgili olarak ayrıca, yerel yönetimler ile bunlara bağlı kuruluşların ve bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere kamu denetçisi (ombudsman) olarak tanımlanabilecek “Mahalli İdareler

Halk Denetçisi” ile ilgili düzenlemeye yer vermekte; insan kaynakları yönetimini esas alan bir personel yapılanmasının temel ilkelerine ilişkin hususları yer vermektedir.

Yönetimde yeniden yapılanma çalışmaları konusunda köklü çalışmalara zemin oluşturacağı izlenimini veren “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” yasalaşmayı bekleyen önemli bir reform girişimidir.



KAYNAKÇA

- AL, Hamza;** “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, <http://www.liberal-dt.org.tr>
02/01/03
- AR, Fikret;** “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan İdari Reform Çalışmaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:16, Sayı:3, Eylül-1983, ss.65-79.
- ASLAN, Yılmaz;** “Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Bir İnceleme”
www.icisleri.gov.tr
- ATASOY, Veysel;** Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1989.
- AYKUT, Reşat, Akın İZMİRLİOĞLU;** Planlı önemde Kamu Yönetimi Çalışmaları, DPT Yayınları No:1452, Ankara-1975.
- Başbakanlık;** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:2 Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Ankara, Ekim-2003, <http://www.basbakanlik.gov.tr>
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı;** Türkiye’de Özelleştirme:1, www.oib.gov.tr.
- Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü;** “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İşçileri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları” (1/731) 29.12.2003 Sayı B.02.0. KKG. 751/5767, <http://www.basbakanlik.gov.tr>
- BERKMAN, A.Ümit;** “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması:İdari Reformun Yönetilmesi Açısından Bir Değerlendirme”, ODTÜ Geliştirme Dergisi, S.207, 1981.
- BİLBAY, Kadir;** Türk Kamu Yönetiminde Performans Sorunu ve Yeniden Yapılanma İhtiyacı, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya-1999.

- BOZTAŞ, Nevzat;** “Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı ve Anayasa”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:8, Sayı:2, Nisan-1999, ss.3-10.
- ÇOKER, Ziya;** Yönetimde Yeniden Yapılanma, 20 Mayıs Eğitim Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayınları, Ankara-1995.
- COŞKUN, Bayram;** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990’lı Yıllardaki Gelişmeler ve İŞKUR Örneğinin İncelenmesi, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2003.
- ÇALIŞKAN, Hasip;** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetimi Yaklaşımıyla Hizmet İçi Eğitim, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Ankara-1998.
- DANIŞ, Muhittin;** Türkiye’de Yerel Yönetimleri Yeniden Düzenleme Çalışmaları, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1998.
- DEMİR, Oğuzhan;** “Kamu Yönetimi Reformu Ne Getiriyor?”, <http://www.liberal-dt.org.tr> 02/01/03
- DEMİRKOL, Selami;** Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları (1946-1973), Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1987.
- DİNÇER, Ömer, Cevdet YILMAZ;** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma:1 Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Başbakanlık Basımevi, Ankara-2003, www.basbakanlik.gov.tr.
- DİVANOĞLU, İbrahim Gökhan;** Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu ve Uygulanabilirliği, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Niğde-2001.
- DOĞAN, Hüsnü;** Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi: 1980 Reformları ve Sonrası, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı Yayın No:12, İstanbul-2000.
- DPT;** Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, Ankara-1989.

- DPT;** Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayın No: 1974, Ankara-1985
- DPT;** Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), DPT Yayını, Ankara-1995.
- DPT;** Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Mahalli idareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. DPT Yayınları Ankara-1994.
- DPT;** Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara-2000.
- DPT;** Yeniden Düzenleme Grubu; “Yeniden Düzenleme Faaliyetleri İçin El Kitabı, DPT Yayınları, Ankara-1970.
- DUMAN, Mehmet;** Türkiye'nin Demokratikleşme Sürecinde Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-1999.
- ERYILMAZ, Bilal;** Bürokrasi Ders Notları, Sakarya-2001.
- ERYILMAZ, Bilal;** Kamu Yönetimi, Erkam Matbaacılık, İstanbul-1997.
- ERYILMAZ, Bilal;** “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi”, Karizma, Yıl:5, Sayı:18, Nisan-Mayıs-Haziran-2004a, s.139-144.
- ERYILMAZ, Bilal;** “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Perspektifi ve Stratejisi”, 2004b, www.kitapyurdu.com
- ERYILMAZ, Bilal;** Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul-1997.
- GÖNÜL, Mustafa;** Yerel Yönetimlerde Reform: Anayasa ve Anayasa Yargısı Açısından Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayın No:2, Ankara, Ekim-1993, ss.21-41.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref;** Yönetim Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara-1999.
- GÜLER, Birgül Ayman;** “Kamunun Yeniden Yapılanması”, Bülten, TMMOB Yayınları, Sayı:72, Ağustos-2003, ss.5-16.
- GÜLER, Birgül Ayman;** Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları, TODAİE Yayın No:266, Ankara-1996.

- GÜNAY, Ö.Faruk;** “Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Ar-Ge Faaliyetleri”, Türk İdare Dergisi, Yıl:69, S:415, Haziran-1997, ss.129-140.
- İdari Reform Danışma Kurulu;** İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler TODAİE Yayınları No: 123, Ankara-1972.
- Kamu Yönetimi Sözlüğü;** TODAİE Yayını No:248, Ankara-1998.
- KARAER, Tacettin;** “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:20, Sayı:3, Eylül-1987, ss.29-54.
- KARAER, Tacettin;** “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, Sayı:2, Haziran-1991, ss.43-65.
- KARAKUŞ, Emine;** Türkiye’de Yönetimin Yeniden Düzenlenmesinde Siyasal İrade ve Siyasal Kararlılık Sorunu (1985’ten Sonra), Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2002.
- KAZGAN, Gülten;** Tanzimat’tan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul-1999.
- KELEŞ, Ruşen;** Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul-1998.
- KELEŞ, Ruşen, Fehmi YAVUZ;** Yerel Yönetimler, Turhan Kitabevi, Ankara-1983.
- KILAVUZ, Raci;** “İdari Reform Olgusu ve Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları”, Türk İdare Dergisi, Yıl 70, Eylül 1998, S.420, ss. 163-184.
- KOCABAŞ, Fatih;** “Türk İdare Teşkilatının Yeniden Yapılanması: Süreç ve Yöntem”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:7, Sayı:4, Ekim-1998, ss.85-103.
- KUYAKSİL, Ali;** Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963), Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-1992.
- KUYAKSİL, Ali;** “Yönetimi Yeniden Düzenleme”, Türk İdare Dergisi, Yıl 67, S.407, Haziran-1995, ss97-112.
- ODUNCU, Mehmet;** Türkiye’de Taşra Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve İngiltere Örneği, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya-1996.

- ÖNER Şerif, Uğur Yıldırım;** “1963’den 2002’YE: Kalkınma Planlarında Türk Yerel Yönetimlerinin Dönüşümü”, Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt XXI, Sayı 2, 2002, ss. 239-278.
- ÖZEFE, İbrahim;** Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya-2001.
- ÖZEN, Şükrü;** “Yönetimi Geliştirmede Bir Yaklaşım: Örgüt Geliştirme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık 1991, ss. 89-106.
- POLATOĞLU, Aykut;** Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Metu Pres, Ankara-2001.
- POLATOĞLU, Aykut;** “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt:9, Sayı:1 Ocak-2000, ss.3-24.
- SÜTLÜOĞLU, İmdat;** Mahalli İdareler ve Yeniden Yapılanma, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon-1999.
- SANAL, Recep;** “Kurumsal Yönetim (Corporate Governance) Kavramı ve Türk Kamu Yönetimi Açısından Önemi”, Türk İdare Dergisi, Yıl:74, Sayı:435, Haziran-2002, ss.45-59.
- SANAL, Recep;** Türkiye’de İllerin Yeniden Düzenlenmesi, Basılmamış Doktora tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2000.
- SARISU, Ayhan;** “Dünyada ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları”, www.geocities.com/ceterisparibus_tr/a_sarisu.
- SÜRGİT, Kenan;** “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi-“, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:13,Sayı:3, Eylül-1980, ss.39-77.
- SÜRGİT, Kenan;** Türkiye’de İdari Reform, TODAİE Yayınları No:128, Ankara-1972.
- SÜRGİT, Kenan;** “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:1, Sayı:1. Haziran 1968.
- ŞAYLAN, Gencay;** “Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:6, Sayı:2, Haziran-1973, ss.3-18.

- TDK;** Türkçe Sözlük, TDK Yayınları, Cilt:1, 7. Basım, Ankara-1983.
- TESEV;** Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı:TESEV Değerlendirme Raporu
http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu_2004
- TODAİE;** Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayınları No: 238, Ankara-1991.
- TODAİE;** Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TOAİE Yayın No:247, Ankara-1992.
- TORTOP, Nuri;** “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma” Amme idaresi Dergisi, Cilt:25, Sayı:3, Eylül-1992, ss.37-50.
- TORTOP, Nuri, Eyüp G.İSBİR, Burhan AYKAÇ;** Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara-1993.
- TURGAY, Ergun;** “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, Sayı:4, Aralık-1991, ss.11-24.
- TURGAY, Ergun, Aykut POLATOGLU;** Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE Yayınları, 4.Basım, Ankara-1992.
- TUTUM, Cahit;** Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları No:3, Ankara-1994.
- TÜSİAD;** Kamu Reformu Araştırması, TÜSİAD Yayınları Yayın No:TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul-2002.
- TÜSİAD;** Türkiye’de Düzenleyici Reformlar, TÜSİAD Yayınları Yayın No:TÜSİAD-T/2003/9/359 Eylül-2003.
- UĞURLU, Fatih;** Belediyelerin Yeniden Yapılanması ile İlgili Çözüm Önerileri, DPT Yayınları, Ankara-1995.
- YILMAZ, Osman;** Kamu Yönetimi Reformu:Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, DPT Yayınları, Şubat-2001.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, Amme idaresi Dergisi, Cilt:4, Sayı:2, Ankara-1971, ss.13-28.

YALÇINDAĞ, Selçuk; “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:24, Sayı:3, Eylül-1191, ss.123-151.

YAYMAN, Hüseyin, Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-1998.



ÖZGEÇMİŞ

1978 yılında Isparta'da doğdu. İlk ve orta tahsilini Isparta'da, lise tahsilini Ankara'da tamamladı. 1996 yılında Sakarya Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi bölümünde yüksek öğrenim hayatına başladı ve 2000 yılında mezun oldu. 2001 Şubatında Sağlık Bakanlığı'na bağlı Kocaeli İl sağlık Müdürlüğü İdari ve Mali İşler Şube Müdürlüğünde çalışmaya başladı. 2001 Eylül döneminde Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilimdalında yüksek lisans eğitimine başladı. Halen aynı kurumda görev yapmaktadır.

