

T.C.
MUNZUR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ



**YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE
YANSIMALARI**

Merve AKÇA

YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DANIŞMAN
Doç. Dr. Sabit MENTEŞE

TUNCELİ- 2020

T.C.
MUNZUR ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**YÖNETİMDE PARADİGMA DEĞİŞİMİNİN TÜRK KAMU YÖNETİMİNE
YANSIMALARI**

Merve AKÇA
(19120703)

YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DANIŞMAN
Doç. Dr. Sabit MENTEŞE

TUNCELİ- 2020

23/11/2020

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ

Bu tezin bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumu olmak üzere tüm aşamalarında bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi ve hiçbir şekilde “intihal içermediğini” beyan ederim. Herhangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçları kabul ettiğimi bildiririm.

İmza
Merve AKÇA

Danışman
Doç. Dr. Sabit MENTEŞE

TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans eğitimim boyunca tez danışmanlığımı yapan Doç. Dr. Sabit MENTEŞE'ye verdiği desteklerden dolayı teşekkürü bir borç bilirim.

Yüksek Lisans eğitimimde tez aşamasına kadar derslerimdeki ilgi ve desteklerinden dolayı Munzur Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı bölümündeki akademisyen hocalarıma;

Ayrıca hayatımın her anında yanımda olan başarı ya da başarısızlıklarımnda beni her daim destekleyen ve tez aşamamda büyük fedakârlık gösteren sevgili eşim Kadir AKÇA'ya varlığıyla bana güç veren biricik kızım Kamer AKÇA'ya sevgilerini ve desteklerini her zaman hissettiğim canım aileme sonsuz teşekkür ederim.

Merve AKÇA
TUNCELİ-2020



İÇİNDEKİLER

ETİK İLKE VE KURALLARA UYGUNLUK BEYANNAMESİ.....	I
TEŞEKKÜR.....	II
İÇİNDEKİLER.....	III
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	V
TABLolar LİSTESİ	VI
KISALTMALAR LİSTESİ	VII
ÖZET	VIII
ABSTRACT	IX
1. GİRİŞ	1
2. YÖNETİM KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL GELİŞİMİ İLE DEVLET KAVRAMI VE GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN POST MODERN KAMU YÖNETİMİNE GEÇİŞ	28
2.1. Devletin Köken Sorunu	28
2.1.1. Devletin tanımı ve unsurları	28
2.1.2. Devletin kökeni	29
2.1.3. Devletin görevleri	33
2.2. Kamu Yönetimi Kavramı	34
2.2.1. Eski uygarlıklarda kamu yönetimi	36
2.2.2. Avrupa’da kamu yönetimi.....	39
2.2.3. ABD’de kamu yönetimi	40
2.3. Kamu Yönetimi Düşüncesinin Evrimi	41
2.4. Geleneksel Kamu Yönetimi Düşüncesi	42
2.4.1. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının teorik arka planı	43
2.4.1.1. Weber’in bürokrasi modeli	44
2.4.1.2. Taylor’un bilimsel yönetim düşüncesi	45
2.4.1.3. Henri fayol’ un yönetim süreci modeli.....	46
2.4.2. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri	47
2.4.3. İnsan ilişkileri kamu yönetimi düşüncesi (.Neo-klasik kamu yönetimi anlayışı).....	47
2.4.4. Kamu yönetiminde sistem ve durumsallık yaklaşımı	48
2.4.4.1. Sistem yaklaşımı	48
2.4.4.2. Durumsallık yaklaşımı	49
2.4.5. Post modern yönetim anlayışı	49
2.4.6. Modernizm ve çağdaş devlet.....	51
3. KAMU YÖNETİMİNİN MODERNLEŞME İLE DEĞİŞEN ROLÜ VE KAMU YÖNETİMİ ÖRGÜTLENME TÜRLERİ.....	55
3.1. Modern Devlet	55
3.2. Müdahaleci Sosyal Devlet (Refah Devleti-Modern Devlet)	57
3.3. Liberal Devlet (Postmodern Devlet).....	58
3.4. Düzenleyici Devlet ve Minimalleştirilen Devlet (Neoliberal Devlet)	59
3.5. Yönetişen Devlet.....	60
3.6. Kamu Yönetiminin Örgütlenme Türleri	62
3.6.1. Merkezden yönetim	63
3.6.2. Yerinden yönetim	65
3.6.3. Desantralizasyon (Yerelleşme) düşüncesi ve yeni kamu yönetimi	67
4. KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİNİN DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI	70
4.1. Yeni Kamu Yönetimi’nin Ortaya Çıkışı.....	71

4.1.1. Yeni kamu yönetimi paradigması	73
4.1.2. YKY paradigmasının özellikleri	74
4.1.3. Yeni kamu yönetiminin getirdiği ilkeler	75
4.1.4. YKY paradigmasının yönetimde meydana getirdiği değişiklikler	77
4.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim	78
4.3. Dünyada ve Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Paradigmasının Yansımaları	80
4.3.1. Yeni kamu yönetimi paradigması yansıması: İngiltere örneği	81
4.3.1.1. Deregulasyon (Özelleştirme) politikası	84
4.3.1.2. İngiltere’de yerelleşme	86
4.3.1.3. ABD örneği	87
4.3.1.4. Fransa örneği	88
4.4. Yeni Kamu Yönetim Paradigmasının Türk Kamu Yönetimine Yansımaları	89
4.4.1. Türk kamu yönetiminde idari reform	90
4.4.1.1. Reform ve kamuda reform nedir?	90
4.4.1.2. Türkiye’de idari reformun kısa tarihi	91
4.4.1.2.1. Osmanlı dönemi	91
4.4.1.2.2. Cumhuriyet dönemi	92
4.4.1.2.3. Türk kamu yönetiminde 1960 öncesi idari reform çalışmaları	93
4.4.1.2.4. Türk kamu yönetiminde 1960 sonrası idari reform çalışmaları	95
4.4.2. Planlı dönem idari reform çalışmaları	95
4.4.2.1. MEHTAP raporu	95
4.4.2.2. İdari reform danışma kurulu ve raporu	96
4.4.2.3. 12 Eylül dönemi reform çalışmaları	97
4.4.2.4. KAYA projesi	97
4.4.3. Kalkınma planlarında idari reform yaklaşımı	99
4.4.4. Türk kamu yönetiminde 1980 sonrası yasalar çerçevesinde idari reform çalışmaları	102
4.4.4.1. Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı (KYTKT)	102
4.4.4.2. Yerel yönetim reformları kapsamında kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları	104
4.4.4.3. 5302 Sayılı il özel idaresi kanunu	105
4.4.4.4. 5393 Sayılı belediye kanunu	106
4.4.4.5. 5216 Büyükşehir belediye kanunu	108
4.4.4.6. 5355 Sayılı mahalli idare birlikleri kanunu	109
4.4.4.7. Bilgi edinme hakkı kanunu	109
4.4.4.8. 5176 Sayılı kamu görevlileri etik kurulu kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun	110
4.4.4.9. 5018 Sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu	111
4.4.4.10. 6328 Sayılı kamu denetçiliği kurumu kanunu	113
4.4.4.11. 6360 Sayılı torba yasa kanunu	113
4.5. Yeniden Yapılandırmada Özelleştirme Uygulamaları	116
4.6. Yeni Kamu Yönetimi İle Türkiye’de Değişimin Değerlendirilmesi	88
4.7. Uluslararası Örgütlerin İdari Reform Sürecindeki Rolü	120
4.7.1. Uluslararası örgütlerin türk kamu yönetimi üzerindeki uygulamaları	122
5. SONUÇ VE ÖNERİLER	128
6. KAYNAKLAR	132
ÖZGEÇMİŞ	

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1. Merkezden yönetim, yerinden yönetim örgütlenme ilkeleri 62



TABLÖLER LİSTESİ

Tablo 2.1. Modern öncesi ve modern sonrası toplumların özellikleri	54
Tablo 3.1. Merkezden ve yerinden yönetimin karşılıklı özellikleri	63
Tablo 3.2. Desantralizasyonun nedenleri	68
Tablo 4.1. 1980-2003 ve 2003-2019 tarihleri arasında yapılan Türk kamu yönetimin yeniden yapılandırma çalışmaları ve kalkınma planları... Error! Bookmark not defined.	



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	: Dünya Ticaret Örgütü
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
M.Ö.	: Milattan Önce
M.S.	: Milattan Sonra
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
NUTS	: İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
YİKB	: Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi
YUP	: Yapısal Uyum Programları
YY	: Yüzyıl
TODAİE	: Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi ve Enstitüsü
PEPSAL	: Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredi Anlaşması
BAKA	: Bölgesel Kalkınma Ajansları
KOP	: Konya Ovası Projesi
DOKAP	: Doğu Karadeniz Projesi
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
YDO	: Yatırım Destek Ofisi
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü
DEİK	: Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
EURADA	: Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı

ÖZET

Kamu yönetimi statik değil dinamik bir süreçtir ve bu nedenle tarihsel süreç içerisinde sürekli bir değişim geçirmiş ve geçirmektedir. Klan örgütlenmesinden başlayarak, aşiret, krallık, prenslik, beylik, imparatorluk, Weberist ulus devlet ve giderek ulus ötesi küresel devlete doğru yolculuğunda, geline bugünkü noktada koruyucu ve müdahaleci devletten minimal devlete dönüşürken, her döneme denk gelen kamu örgütlenmesi ya da devlet yönetimi özellik, görev ve işlevleri bakımından da biri birinden farklılıklar göstermiştir. Özellikle 1970'lerden sonra giderek belirginleşen kamu yönetiminde paradigma, İngiltere merkezli ve ABD destekli olacak şekilde değişimi başta Avrupa ülkeleri olmak üzere dünyanın diğer ülke kamu yönetimlerine, bu ara Türk kamu yönetimine de birçok alanda yansımaları olmuştur.

Bu çalışmada “*yeni kamu yönetimi*” nin geçmişten bugüne süregelen “*kamu yönetimi*” anlayışını nasıl değiştirdiği ve bu değişimde etkili olan faktörlerin neler olduğu ve bunun yanında Türk kamu yönetiminin bundan nasıl etkilendiği değerlendirilmiştir. Çalışmada toplam; yönetim kavramının ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi ile devlet kavramı ve geleneksel kamu yönetiminden post modern kamu yönetimine geçişi, kamu yönetiminin modernleşmesi ile birlikte değişen *devlet şekilleri*, ve kamu yönetimi örgütlenme türleri, kamu yönetiminde *paradigma değişimi* ve bu değişimin dünyada ve Türkiye’de kamu yönetimine yansımalarının neler olduğu ve son olarak ise sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi, paradigma, devlet, modernizm ve postmodernizm.

ABSTRACT

Reflections of Paradigm Change in Management on Turkish Public Administration

Public administration is not a static but a dynamic process, and for this reason, it has undergone a continuous change in the historical process. Starting from the organization of the clan, tribe, kingdom, principality, principality, empire, the Weberist nation state and gradually in the journey towards the transnational global state, at the present point, while transforming from a protective and interventionist state to a minimal state, the public organization or state administration characteristic of every period, They differed from each other in terms of their duties and functions. Especially after the 1970s, the paradigm in the public administration, which became increasingly evident after the 1970s, had reflections on the public administrations of other countries of the world, especially in European countries, and on Turkish public administration in many areas.

In this study, how the "new public administration" has changed the understanding of "public administration" from the past to the present, what the factors influencing this change and how the Turkish public administration was affected by this was evaluated. The study has been handled in; the emergence and historical development of the concept of administration and the concept of state and its transition from traditional public administration to post-modern public administration, changing state forms with the modernization of public administration and public administration organization types this change of paradigm shift in public administration and public administration in the world and the repercussions that Turkey was going on section and some suggestions.

Key words: Public administration, new public administration, paradigm, state, modernism and postmodernism.

1. GİRİŞ

Temel amacı vatandaşlarına hizmet sunmak olan devletin, kamu hizmetlerine bakış açısını etkileyen en önemli etken de değişim ve dönüşümdür. Özellikle iktisadi ve teknolojik alanlarda yaşanan hızlı değişimin birçok alana etkisi vardır. Değişimden etkilenenlerden biri de devletlerin yönetim yapıları ve dolayısıyla kamu hizmeti sunum şekilleridir. Kamu hizmetlerinin sunum şekillerine de etki eden kamu yönetimi teorisinin, üçlü dönemselleştirilmesi literatürde genel kabul görmüştür (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 10). 19.yy'da başlayan geleneksel kamu yönetimi, modernleşme ile gelen modern kamu yönetimi, 21. yy'da postmodern kamu yönetimi paradigmasının tarihsel sürecini açıklamaktadır.

Tarihsel süreç içerisindeki kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler ve bu gelişmelere bağlı yaşanan değişimler somut ifadesini uygulamada devlet idari sistemlerinde kendisini göstermektedir. Öte yandan, devlet idari sistemlerinde yaşanan değişimler, her yer ve şart altında tüm dünya ülke kamu yönetimlerinde aynı anda ve zamanda olmamakla birlikte, bu değişime hazır olmayan ülkelere bir şekilde süreç içerisinde etkileri, diğer bir ifadeyle yansımaları kaçınılmaz olmaktadır. Devletin ya da kamu yönetimindeki bu değişim merkezi ulus devlet yapısına denk gelen liberal devlet anlayışından müdahaleci devlete yani refah ya da sosyal devlete ve son olarak 1970'lerle başlayan minimal ya da yeni kamu yönetimi paradigmasının gerektirdiği milliyetçi muhafazakar yeni sağ ya da kamu yönetim devlet biçimine doğru olmuştur.

Yönetim paradigmasındaki dönüşüm ile merkeziyetçilik değil yetki devri, katılımcılık, yerinden yönetim ve yerindenlik; gizlilik ve kapalılık değil şeffaflık ile açıklık; dokunulamazlık değil hesap verilebilirlik, tek adamlık değil çok aktörlülük, vatandaş odaklılık, kamusal süreçte anlaşılabilirlik, güvenilirlik, doğruluk gibi kavram, ilke, varsayım ve amaçlar kamu yönetimi kuramcıları tarafından incelenmeye ve tartışılmaya başlanmıştır. Bu ilke ve kavramlar yeni kamu yönetimi anlayışını, diğer bir deyişle yeni paradigmayı meydana getirmiştir.

Bu anlamda “Yönetimde Paradigma Değişiminin Türk Kamu Yönetimine Yansımaları”nın tespiti bu tezin temel amacı olarak belirlenmiştir. Bu amaçla araştırma aşağıdaki bölüm, ana ve alt başlıklar adı altında ele alınarak değerlendirilmiştir. Bunlar;

İkinci bölüm, yönetim kavramının ortaya çıkışı ve tarihsel gelişimi ile devlet kavramı ve geleneksel kamu yönetiminden post modern kamu yönetimine geçiş süreci,

yönetim kavramı, eski uygarlıklarda yönetim, Avrupa’da kamu yönetimi, ABD kamu yönetimi, kamu yönetimi disiplininin ana nesnesi: devlet, geleneksel kamu yönetiminden modernleşmeye yönetim anlayışı incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde, Kamu yönetiminin modernleşme ile değişen rolü ve kamu yönetimi örgütlenme türleri ana başlık altında modern devlet, müdahaleci sosyal devlet (Refah Devleti), liberal devlet, düzenleyici devlet ve mineralleştirilen devlet (Neoliberal Devlet), yönetişen devlet, kamu yönetiminde örgütlenme türleri ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde, Kamu yönetiminde paradigma değişimi ana başlık altında ise kamu yönetiminde paradigma değişiminin dünyada ve Türkiye’de yansımaları ABD, İngiltere ve Fransa ile karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Ayrıca, tarihsel olarak Türk kamu yönetiminde idari reformların evrim ve özellikleri üzerinde durulmuştur.

Beşinci ve son bölümde ise, sonuç ve önerilere yer verilmiştir.

Araştırmayla ilgili veriler literatür taramasına dayalı olarak elde edilmiştir. Literatür taraması bilimsel yayınlar, kurumsal yayınlar ve belgeler, kamu kurum, kuruluş ve özel sektör yayınları ile probleme ilişkin görsel ve işitsel çalışmaları kapsar.

Literatür taramasının birinci aşaması problemle ilgili bilgilere ışık tutan ve önerilen çalışmanın neden bu ön bilginin bir uzantısı şeklinde sonuçlanacağını mantıklı bir şekilde gösterirken; ikinci aşamasında detaylı olarak açıklanan literatür taramasında bilimsel etkinliklerin yayınları, kurumsal ya da bireysel raporlar, monografiler gözden geçirilir (Büyüköztürk ve ark., 2018:26).

Alana ilişkin çalışmaların yüksek düzeyde olduğu görülmektedir. Ancak kamu yönetiminde paradigma değişiminin dünyada ve Türkiye’deki yansımalarına ilişkin oldukça sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Araştırmada Türk Kamu Yönetimi yönünden durum değerlendirmesi yapıldığında, yeni kamu yönetiminin etkilendiği önemli bazı yönetsel reformlar yapılmak istenmişse de beklenen ya da olması beklenen düzeyde bir yeni kamu yönetimi değişiminin gerçekleşmediğine vurgu yapılmıştır.

2. YÖNETİM KAVRAMININ ORTAYA ÇIKIŞI VE TARİHSEL GELİŞİMİ İLE DEVLET KAVRAMI VE GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN POST MODERN KAMU YÖNETİMİNE GEÇİŞ

İnsanlık tarihi kadar eski olan yönetimin devlet olarak örgütlenmiş şekli ise tarihin geç bir döneminde mümkün olabilmektedir. Toplumların sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarında oluşan dönüşüm sürecine göre devletlerin ve doğal olarak kamu yönetiminin değişimi söz konusu olmuştur. Araştırmanın bu basamağında devlet ve yönetimin köken sorunu ile geleneksel kamu yönetiminden post modern kamu yönetimine geçişin tarihsel teorik arka planı üzerinde durulmuştur.

2.1. Devletin Köken Sorunu

Bu başlık altında; Devletin tanımı ve unsurları, Devletin kökeni, Devletin görevleri ve Geleneksel kamu yönetiminden modernleşmeye yönetim anlayışı konuları incelenecektir.

2.1.1. Devletin tanımı ve unsurları

Devlet; bir ülke üzerinde bir iktidar tarafından yönetilen insan topluluğunun oluşturduğu politik kuruluştur (Kapani, 2014: 45). Diğer bir tanımıyla devlet; insanlar arası ilişkileri düzenleyen, anlaşmazlıkları çözümleyen, uyulması gereken kuralları belirleyen, kamusal mal ve hizmetleri yöneten en üst egemen güçtür (Özer, 2016: 15).

Devlet ile ilgili birçok tanım yapılmıştır ve hala da yapılmaktadır. Bu tanımlar arasında en çok benimseneni Georg Jellinek' in “Üç Unsur Teorisi” ne göre yapılmış olanıdır. Bu teoriye göre devlet, üç unsurun birlikteliği ile oluşmaktadır ve bu üç unsur insan, toprak ve egemenliktir (Jellinek, 1991: 296).

Nüfus devletin gerçek unsurudur, halkı olmayan bir devlet düşünülemez zaten devlet ilk başta belirli bir toprak parçası üzerine yerleşmiş olan insan topluluğundan ibarettir. Devletin ikinci unsuru ise ülkedir yani devletin var olması için sadece insan topluluğu yeterli değildir aynı zamanda bu insan topluluğunun üzerine yerleşebileceği bir bölgede gereklidir. Eğer belirli bir toprak parçaları olmazsa egemenlikleri olsa dahi insan toplulukları bir devlet sayılmazlar. Nüfus ve ülke bir devlet için önemli iki unsur olsa da

sadece bu ikisi yeterli değildir aynı zamanda egemenliğe de ihtiyaç vardır. Egemenlik, bir toplumun kendi kendini yönetebilmesi, kanun koyabilmesi ve bu kanunları hem içerde hem de dışarıda uygulayabilmesidir (Versan, 1976: 7-8).

2.1.2. Devletin kökeni

İlk çağlardan beri insanların yaşamını düzenleyen bir otorite tüm toplumlarda görülür. Bu durum yeni düzen ve otoritede daima aynı şekilde görülmez. Zaman ve yer bakımından farklılıklar gösterir. İlk topluluklarda kabile ve klanlarda otorite eski gelenek ve törelere dayanır ve genellikle egemenlik bu toplumlarda tek kişiye aittir. Zamanla otoritenin tek elde toplanmasından doğan sorunları görünce toplum; siyasal iktidarı devredebilecekleri farklı bir güç yaratma ihtiyacı duymuştur. Yaratılan ve ihtiyaç duyulan bu güç devlettir.

Devletin varlığı kendine özgüdür ve yönetenlerden ayrıdır. Devlet bu anlamda sosyal bir varlıktır. Devlet denilen bu siyasal kuvvet ve teşkilatın varlığı zorunludur.

Devlet anlayışı 3. ve 4. yüzyıllarda krallığın ve azınlığın olduğu bir yönetim anlayışı olarak ortaya çıkmış olsa da günümüzdeki anlayışı ile karşımıza ilk 6. yüzyıldan itibaren çıkmıştır. Eski Yunan’ da o dönem dine bağlı toplumların oluşturduğu siteler bulunmaktadır ve bu sitelere karşı işlenen herhangi bir suç Tanrı’ya karşı işlenmiş gibi kabul edilmektedir. Bu toplumların en dikkat çeken özelliği ise tek kişi himayesi altında olmak yerine her sitenin başında bir yönetici olması ve buna rağmen de Yunan dünyasına bağımlı kalabilmeleridir. (Ağaoğulları, 1991: 73-80).

Bu dönemin en doğal kurumu kölelik olmuştur. Aristoteles, köleliğin doğal kurum olduğunu “insanlar doğuştan ayırdırlar, kimilerinin yönetilmek kimilerinin ise yönetmek için olduğu” şeklinde ifade etmiştir. Sınıf ayrımlarının her devletin yapısında olması birbirlerinin oluşmasına imkan sağladığı olası bir durum olmuştur. Devletlerin oluşmasında ve toplumların sınıflandırılmasında, bu dönemde ortaya çıkan çiftçi, zanaatkârlar, hayvancılık yapanlar küçük toprak sahipleri, köleler ve yöneticiler basamak olarak gösterilmiştir. Devletlerdeki gelişim ve yerleşimler ekonomik sömürü konusunda güç sağlamıştır ve devlet de bunun aracı konumundadır (Russell, 1994: 1-5).

476 yıllarında Roma İmparatorluğu’nun yıkılışı ile birlikte uzun bir dönemi kapsayacak Ortaçağ devlet görüşleri ortaya çıkmış ve Amerika’nın keşfine kadar da

sürmüştür. Ortaçağ devlet olarak Hristiyanlığa dayanmış ve Aristoteles ile Platon etkisinde kalınmıştır (Weber, 1949: 43).

Platon'a göre devlet bölümleri olan bir organizmadır ve sınıflara ayrılmış bir toplum adaletli toplumdur. Bu görüşünü “bu şekilde savaşçı ve yönetici olanlar mülk sahibi olamazlar” ifadesiyle belirtmiştir. Mutluluk felsefesi ve devlet felsefesini ele aldığı “Devlet” isimli kitabında adalet, devlet ve bireyin niteliklerini diyaloglar ile anlatmıştır. Platon esas olanın devletin varlığı olduğu görüşüyle bireylere yol göstermiştir. Devleti daha yararlı hale getirmeyi amaçlayan Platon devletin yönetecekler ve yarar sağlayacaklar olarak kısımlara ayrılması gerektiğini belirtmiş bu şekilde devletin çıkarlarına daha faydalı durumlar olabileceğini savunmuştur.

Platon'un Devlet Anlayışının Özellikleri (Cevizci, 2010: 78-82):

- Devlet bireyler arası sözleşmelerden oluşur.
- Devletin oluşumundaki temel ilke insan doğasının eşitsizliğidir.
- Egemenlik halkın iradesine dayalıdır.
- Toplum düzeni insan yaşamına aykırıdır görüşünü savunur.
- Toplumlara oluşturan bireylere uygun devlet modeli ön görmüştür.

Aristo'ya göre; insan siyasal bir varlıktır, devlet Aristo'ya göre insanın siyasal içgüdüsünün zorunlu sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Devlet; toplumdaki bireylerin birleşmesiyle oluşur. Aristoteles 'in devlet görüşünde sosyal birlik ailedir ve aile devletin çekirdeğini oluşturmuştur. Aristoteles “Aile ve Devlet birbirinin eşiti” görüşündedir ve aile reisi ile devlet başkanını benzer güç olarak kabul etmiştir. Devletin amacı insanları bir arada tutmaktan ziyade onların sürekli ve düzenli bir şekilde yaşamalarını sağlamak olmuştur.

Aristoteles'e göre devlet, insan ve ülke olmak üzere iki unsurdan oluşmuştur (Bornes, 2002: 56-59). Aristoteles hak, adalet ve ahlak gibi değerleri akıl sahibi insanların oluşturabileceğini savunmuştur. Bunun nedeni insanlar doğuştan tutku ve arzu ile doğar ve insanın erdem sahibi olabilmesi eğitim ve öğretim sayesinde olmuştur. Eğitim insanlara arzularını ve tutkularını nasıl kullanmaları gerektiğini öğretmiştir (Babür, 1997: 87-89).

Aristoteles, siyasi alandaki karışıklıkların yönetim biçimlerini değiştirdiğini, ancak bu değişikliğin devletin sürekliliğine bir etkisinin olmadığı görüşündedir. Bu değişikliğin sadece yöneticileri değiştirdiğini kabul etmiş “devlet yine devlettir” anlayışını savunmuştur. (Aristoteles, 1975: 7-8).

Hobbes'e göre, devlet kişiler arasındaki sözleşme gereğince herkesin barış ve savunmayı sağlamak için yetki verdikleri kişidir. Bu sözleşme ile herkes karşı koyma ve direnme gücünü devlete bıraktığından devlet Hobbes'in deyimi ile Leviathan yani mutlak kudret ve egemenliğe sahiptir. Bu nedenle Hobbes devletin asıl şeklinin mutlakiyet olduğunu ileri sürer (Versan, 1976- 11).

Locke'a göre de, insanlar doğal yaşamlarından bir sözleşme ile ayrılmışlardır. Ancak Locke bu doğal yaşamın her türlü kurallardan yoksun olduğunu Hobbes' in aksine kabul etmemektedir. Locke' a göre, bu doğal yaşamında kendine ait doğal rasyonel kuralları vardır ve bu sözleşmenin de doğal yaşamın kurallarına uygun şekilde yapılması gerekir. Yani insanların doğal yaşamdan gelen belirli doğal hakları vardır ve bu doğal haklar Tanrı tarafından insana verilmektedir yani kökeni dindir. Locke'nin düşüncesine göre, bu sözleşme, toplum veya devletteki doğal kanunlara karşı oluşan uygunsuzlukları etkili ve sürekli bir şekilde cezalandırmaya yarayan bir araçtır. Bundan başka bir şey değildir. Böyle olunca da bu sözleşmeyi katılan kişiler tanrısal ve sürekli kanunlara uymayan devlete itaat etmeye zorlanamazlar. Locke devletin en üstün organ olmasını kabul etmiş ancak insanların yaşayışları üzerinde mutlak bir takdir yetkisinin olmadığını savunmuştur. Locke, sosyal sözleşme teorisi ile liberal bir devlete varmaktadır ve bu liberal söylentileri ile 1688 İngiliz Devrimi'ni hazırlayanlardandır (Versan, 1976: 12).

Sosyal sözleşme teorisini halka mal eden Rousseau'dur. Rousseau Locke, Hobbes ve Hume gibi bir filozof değildir. Hürriyet aşığıdır. Rousseau'ya göre insanlar arasındaki sürekli ve meşru bir otoritenin tek esası sözleşmedir. Daha önce doğal ve serbest olarak yaşayan insanlar kendilerini bir güvenceye bağlamak için bir araya gelerek bir sözleşme yapıyorlar ve devleti meydana getiriyorlar yani devlet kişilerin rızasından ve sözleşmeden başka bir esasa dayanamaz (Versan, 1976: 14).

David Hume, yayınladığı “Moral ve Politik Denemeler “ adlı eserinde sosyal sözleşme teorisinin kuvvetli yönleri olsa da doğru bir esasa dayanmadığını ileri sürmüştür ve yeni bir görüş ileri sürerek sözleşmenin kişiler arasında değil hükümdar ile halk arasında yapıldığını bu nedenle hükümdarın ayrıcalıklarının kişilerin hak ve hürriyetlerini sınırladığını söylemiştir. Bu görüşler, 1688 İngiliz, 1776 Amerika ve 1789 Fransız devrimlerini hazırlayan nedenler üzerinde çok etkili olmuştur (Versan, 1976: 15).

Bir diğer teori Marx ve Engels'e göre üretim ilişkileri toplumun ekonomik yapısını oluştururlar ve bunun sonucunda o topluluğunun siyasi ve hukuki müesseseleri ortaya çıkar yani hukuk ve devlet sistemlerinin kökeni üretim şekilleridir. Marks'a göre ekonomik

ilişkiler hukuki normlara göre düzenlenemez aksine hukuk kuralları ekonomik ilişkilerden meydana gelir. Engels daha da ileri gitmiştir ve sadece devletin ve kamu hukukunun değil kişiler arasındaki ekonomik ilişkileri düzenleyen özel hukuk kurallarının da ekonomik faktörlere dayandığını ileri sürmüştür. Üretici kuvvetlerin mevcut üretim ilişkilerinin sınırlarını aşarak sürekli gelişmesinin sonucu uyumsuzluklar baş göstermiştir ve bu da sosyal bir devrime sebep olmuştur. Böyle zamanlarda üreticiler ile üretme ilişkilerine birbirlerine ters düşmüşlerdir, hukuk toplumun çıkarlarını ve ihtiyaçlarını yansıtmaktan uzaklaşmıştır ve sadece egemen sınıfın çıkarlarını koruyan bir nitelik taşımıştır. Bu durumun toplumun gelişmesine ve yararına engel teşkil ettiği açıktır (Versan, 1976: 16).

Marx ve Engels birbirine zıt çıkarlar olan bir toplumda kapitalizmden komünizme bir geçiş devri olarak Proletarya diktatörlüğünden söz etmişlerdir. Proleterya diktatörlüğü, Marx ve Engels'e göre ne tek bir kişinin ne de bir grubun diktatörlüğüdür. Marksizm'e göre Proleterya diktatörlüğü demokrasinin değil burjuva diktatörlüğünün tersidir, amaç burjuvazi yerine proleter sınıfının geçmesi ve burjuva esaslarına göre kurulan devletin yıkılmasıdır. Nihai amaç ise hukuksuz bir topluma geçmektir (Versan, 1976: 16).

Sistemin uygulayıcısı Lenin 1917 yılında “ Devlet ve İhtilal ” isimli bir eser yayınlamış ve sınıf mücadelesinin her ya da geç diktatörlüğe dönüşeceğini vurgulamıştır. Lenin'e göre hürriyetlerin, seçimlerin hiçbir önemi yoktur, önemli olan sadece burjuvazi yok etmektir. Ayrıca Lenin'e göre devlet bir sınıfın diğer sınıfı yok etme aracıdır (Versan, 1976: 17).

20. Yüzyılda bir kısım yazarlar tüm bu görüşlere karşı çıkarak devletin gerçekte var olmayan metafizik bir varlık olduğunu ileri sürmüşlerdir, bu teoremin kurucusu Leon Duguit'tir. Hukukçu olan Duguit, her şeyden önce devletin tüzel kişiliğini tanımamaktadır ve devlete kişilik tanımadığı için onun egemenliğe sahip olduğunu da kabul etmemektedir. Duguit'e göre ne ulusal irade ne de ulusal egemenlik vardır. Bunlar sadece metafizik iddialardan ibarettir aynı zamanda devletinde kendine özgü bir iradesi yoktur. Gerçekte ise birbirine özel bağlarla bağlı kişilerin kurduğu bir toplum vardır. Buna da millet denir, milleti meydana getiren herkesin iradesi eşittir (Versan, 1976: 17).

Gerçekte Duguit ulusal toplumda yüksek bir otoritenin varlığını kabul etmektedir. Ancak bu otoritenin bunu kullananlar için bir hak olmadığını ileri sürmektedir. Kamu gücü ve egemenliği diye yönetenler için subjektif bir hak yoktur yani devletin bünyesinden doğan bir yetki yoktur. Hak toplum içinde kişiler arasındaki karşılıklı ilişki sonucunda ortaya çıkan bir anlamdır, iki kişi arasında oluşacak bir orantıdır. Duguit'e göre devlet

kuvvetlerle zayıfların farklılaştığı ve kuvvetlilerin iradelerini üstün kılan güçlerini zayıflara karşı örgütlediği insan topluluğudur (Versan, 1976: 18).

Kuvvetler ve zayıflar arasındaki farklılaşma en ilkel insan toplumlarında olduğu gibi çağdaş toplumlarda da ortaya çıkar. Geniş ülkeler, kalabalık nüfus, gelişmiş bir siyasi teşkilata sahip modern devletlerde de ilkel toplumlar gibi siyasal iktidarın niteliği asla değişmemiştir yani Duguit ilkel bir kabile başkanı ile modern biri devletin başkanı arasında hiçbir fark görmemektedir. Nitelik bakımından Duguit'e göre bu iki kudret aynıdır. Devlet olarak objektif hukuk kurallarına uygun kullanılan her hareketin kökeni ne olursa olsun meşrudur bu nedenle Duguit'e göre hükümet edenlerin hak kurallarına uygun hareketleri kamu hizmetleri olarak ortaya çıkar ve bu nedenle de hak kuralı kamu hizmetlerinin hem nedenini hem de sınırını belirler (Versan, 1976: 18).

2.1.3. Devletin görevleri

İlk ortaya çıkışından günümüze kadar devletin görevlerine ilişkin farklı görüş ve düşünceler vardır ve görevleri değişiklik göstermiştir.

Devletin asli görevi negatiftir ve topluma faydası olmayan her şeye engel olmak, dışta güvenliği iç de düzeni sağlamaktır. İbn-u Haldun devletin niteliğini incelerken onun iki temel özelliğinden bahseder. Bunlar yasakçı ve hakim olmasıdır. Hakim olması; toplumda adaleti sağlamasıdır. Yasakçı olması ise toplumu kargaşadan, çekişmeden korumasıdır (İbni Haldun, 1986: 472).

Devletin klasik fonksiyonu olarak da kabul edilen temel zorunlu görevleri vardır. Vergi toplama, adalet, güvenlik, savunma gibi. Bunlar olmadan devletin varlığından söz edilemez. Devletin modernleşmesinden sonra asli görevlerinin yanında yeni görevi olmuştur. Devletin yeni görevi toplum için gerekli ortak hizmet ile meta üretmektir. Devlet bunun dışında iktisadi faaliyetleri düzenleme ve gelirlerin bölüşümünü yeniden sağlamak gibi bir görev de üstlenmiştir. Genel olarak baktığımızda devletin ilk ortaya çıkışından itibaren üstlendiği asli görev ya da klasik fonksiyon olarak ifade edilen temel görevleri vardır. Ancak zaman içerisinde yaşanan değişimler, gelişmeler ile devlet modernleşmiş görevleri de artmıştır ya da değişmiştir.

19. Yüzyılın son çeyreğine kadar devam eden milliyetçilik hareketleri, 20. Yüzyılın ilk çeyreğinde birçok ulus devletin kurulmasına kadar varmıştır. Avrupa'da ulus devletin oluşması konusunda katkısı olan üç gelişme vardır. İlk gelişme, iktisadi uyum ile devletin

merkezi bir konuma yükselmesi; ikinci gelişme, bürokrasi ve teknik uzmanlığın yükselişinin kaynaklardan yararlanarak egemenliği pekiştirmesi; üçüncü gelişme, geleneksel kilise otoritelerinin devlet egemenliği ve vatandaş eşitliği çerçevesinde oluşan dünyevi kurtuluş gayesine dönüşmesi ve bu gayeye hizmet eden aydınlar topluluğunun devlette farklı bir kültürel birlik meydana getirme amacına katılmasıdır (Smith, 2002: 173-176).

Modern devlette meşruiyet kaynağı ulustur. Ayrıca yönetimin meşruiyet kaynağı rasyonelliğe ve hukuka dayanmaktadır. Modern devlette hukuki kurallara dayalı olarak insanlar vatandaşlık statüsü kazanmışlardır. Temel hak ve özgürlükler yasalarla düzenlenmiştir. Geleneksel yapıdan farklı olarak laiklik anlayışının getirilmesiyle devlet üzerindeki dinin etkisi kaldırılmıştır. Buna karşılık geleneksel devlet, ortaçağ ve öncesi devlettir. Temel özelliği otoritenin kaynağının dini referansa dayalı, teokratik bir yapıya sahip olmasıdır.

Modernliğin tarihini Berman üç evrede inceler (Berman, 1992: 44). İlk evre 16.yüzyıl'dan 18.yüzyıl'a kadar olan insanların modernliği yeni yeni algılamaya başladıkları evredir. İkinci evre, 1789'da Fransız Devrimi ve onun etkisiyle modern bir kamu yönetimi doğduğu evredir. Üçüncü evre ise 20. yüzyılda modernleşmenin tüm dünyaya yayıldığı ve modern kültürün sanatta ve edebiyatta başarılar sağladığı evredir.

2.2. Yönetim ve Kamu Yönetimi Kavramı

2.2.1. Yönetim Kavramı

Yönetim; hem devletin örgütleyici faaliyetleri hem de bu faaliyetleri yürüten bir araçtır (Fişek, 2013: 207) Yönetim bir bilimdir ve konusu da kamu yönetimidir (Güler, 1994:3) Yönetim ya da devlet yönetimi devletin faaliyetleri örgütsel çalışmalarıdır (Çevik, 2010: 45)

Yönetim; “amaçların etkin ve verimli yerine getirilmesi için bir insan grubunun iş birliği ve koordinasyonu sağlamaya yönelik faaliyetlerin tümüdür” (Erkut, 2009: 27). Yönetim; maddi ve beşeri tüm kaynakların belirli bir amaca yönelik olarak kullanılması faaliyeti ve sürecidir (Eryılmaz, 2011: 3).

Bir yerde yönetim olgusunun doğması ve gerçekleşebilmesi için iki temel zorunluluk vardır. Bunlar; birden fazla insan ve ortak amaç. Bu iki zorunluluğun doğal bir

sonucu olarak üçüncü bir koşul da eklenebilir. Bu da insanlar arası etkileşim yani iletişimdir.

Yönetim ile ilgili kaynaklar araştırıldığında bir bölümünde yönetim ve kamu yönetimi kavramlarının aynı anlamda kullanıldığı bir bölümünde kamu yönetiminin yönetimin bir alt dalı olarak tanımlandığı görülür. Bu çalışmada yönetim ve devlet yönetimi aynı anlama gelecek şekilde kullanılmış ve değerlendirilmiştir.

2.2.2. Kamu Yönetimi Kavramı

İlkel toplumlarda kurumsal ve örgütsel yapı yoktur. Doğa güçlerine karşı bir yaşam mücadelesi vardır. İnsanlar arasında yöneten yönetilen ayrışması söz konusu olmadığından bu dönem yönetimsiz dönem olarak da anılır. Ancak yerleşik yaşama geçmesiyle insanoğlunun giderek ihtiyacından fazla üretim yapması, tohumu ve hayvanları evcilleştirmesi, madenleri keşfedip üretim ve savaş sürecine koymasıyla durum değişmiş ve yönetimde yönetimsiz dönem yerini yönetimli döneme bırakmıştır (Fişek, 2011: 25).

Klan, aşiret, krallık, imparatorluk, ulus ve çok uluslu örgütsel yapılar artık devlet olarak anılırken, kamu yönetimi olarak devletin ulus devletlerle birlikte anılıp incelendiği ve bilimleşmesinin de bu dönemde gerçekleştiği görülür (Eryılmaz, 2011: 4). O günden başlayıp günümüze gelinceye kadar sosyo ekonomik, teknolojik, siyasal ve hukuk ile diğer bilim alanlarındaki gelişmeler neden sonuç ilişkisi içerisinde devleti, doğal olarak kamu yönetimini etkilemiş, oldukça çok değişim geçirmiştir. Bu değişim süreci aşağıda ele alınmıştır.

Kamu yönetimi ile ilgili pek çok farklı tanım bulunmaktadır. Kamu yönetimi; halkın ihtiyaçlarını karşılamak üzere üretilen mal ve hizmetlerdir. Kamu yönetimi; kamu politikası oluşturma ve yürütme çalışmalarıdır. Kamu yönetimi; kamu hizmeti konusunda öngörülen işleri ve kararları yerine getirmek amacıyla siyaset, hukuk ve yönetim prosedürlerinin uygulanmasıdır. Kamu yönetimi; kanunları ve idari kuralları uygulamak ile ilgili süreçler ve bu süreçteki personel faaliyetleridir (Anadolu Üniversitesi, 2013: 6). Kamu yönetimi; devletin yasama, yürütme ve yargı işlevlerinin tamamıdır (Gözübüyük, 2004: 4) Kamu yönetimi; devletin ya da devlete bağlı kurumlardaki bireylerin davranışları, devletin amacını gerçekleştirecek araçlar ve insan gücü, siyasal karar organlarına destek veren örgütlenmeler olarak da tanımlanabilir (Ergun, 1998: 133)

Bu kamu yönetimi tanımlarından da anlaşılacağı üzere, kamu yönetimi özünde devletin yönetimi ve devletin en iyi nasıl yönetilmesi gerektiği, devleti yönetenlerin kaynakları amaçlar doğrultusunda nasıl verimli ve etkili olarak kullanması gerektiği ayrıca örgütlenme ilke ve yöntemlerini kapsayan bir alan olduğu anlaşılmaktadır.

2.2.3. Eski uygarlıklarda kamu yönetimi

Yönetim kavramı; M.Ö. 5000 yılları ile Sümerlere kadar uzanır (Claude, 1974: 9). Bazı arkeolojik bulgulara baktığımızda tarih öncesinde insanların gruplar halinde yaşadıkları ve belirli bir yönetim biçimlerinin olduğunu görebiliriz (Bergeron, 1995: 35). Eski Mezopotamya, Grek, Roma medeniyetleri, siyasi işlerin yürütülmesi, yolların ve binaların yapılması ve muhasebe sistemleri geliştirilmesinde, yönetimin iyi ilkelerinin önemli neticelerine şahitlik eder (George, R, 1985: 2). Yine M.Ö. 2600 yıllarında Mısır Kralı Kheops, ünlü piramit inşaatına yaptığı girişim Mısırlıların bazı planlama ve örgütlenme teknikleri kullandıklarının kanıtıdır. Yönetim kitaplarının çoğu bu alandaki ilk danışman olarak Musa'nın kayınpederi "Jetro" yu gösterir. O, otoritenin devredilmesi, ast sayısının minimize edilmesi ve istisnalarla yönetim kavramlarını Musa'ya öğretmişti (Bergeron, 1983: 35). Yönetim literatüründe, Musa'nın kurduğu örgütler ile ilgili bilgilere rastlamak mümkündür (Bergeron, 1985: 73-74).

Tarihin ilk çağlarında yönetim; çoğunlukla devlet yöneticileri ya da askeri yöneticiler, komutanlar, krallar vs. tarafından gerçekleştirilmiştir. Bunlara Mezopotamya, Çin, Mısır, Yunan, Roma medeniyetleri örnek olarak verilebilir (Bergeron, 1985: 73-74).

Mezopotamya'da yönetime baktığımızda; Mezopotamya, Dicle ve Fırat nehirleri arasında kalan, doğal savunma sınırı olmayan bir bölgedir. Bu nedenle bu bölge çok fazla istilaya uğramış ve çok fazla medeniyet barındırmıştır. Sümer, Akad, Babil, Asur, Elam bu bölgede kurulan başlıca uygarlıklardandır. Bu uygarlıklar değişik yönetim uygulamaları yaratmışlardır. Beş bin yıl önce Sümer toplumunda siyasal bir meclisin yer aldığı ve insanlık tarihindeki bu ilk siyasal meclisin M.Ö. yaklaşık 3000'de ciddi bir oturumla bir araya geldiği o dönemden günümüze ulaşan kayıtlardan anlaşılmaktadır. Bu insanlık tarihinde bilinen ilk kurumsallaşmış yönetim uygulamasıdır. M.Ö. 2100'den sonra Sümerleri Babil medeniyeti izlemiştir. Babil Kralı Hammurabi 282 maddelik kanunlarla Babil'de düzeni sağlamaya çalışmıştır. Bu da tarihin bilinen ilk anayasasıdır.

Çin için yönetim anlayışının başlangıcına bakıldığında; M.Ö. 8. yy da başlayan Chungui (ilkbahar ve sonbahar) döneminin sonlarında eski yönetici ve soylu kesimlerden gelenlerin oluşturduğu eğitim görmüş seçkin bir tabaka oluşur. Konfüçyüs aynı zamanda devlet görevlisi ve bilge önder olarak da tanınan bu filozofların en bilineni ve en çok etki yaratanıdır. Sonradan Çin uygarlığına yetenek ve ahlak üstünlüğünü öne çıkaran bir düzen önerdi. Onun en büyük amacı devlet yönetiminde görev almaktı ve devlet yönetiminde görev almak için rekabet oldukça sertti ve bu görevler yeteneğini ve becerisini kanıtlamış kişilere veriliyordu. Konfüçyüs'ü izleyen düşünürler onun çizdiği temeller içinde kaldılar. Çin bürokrasisi yaklaşık M.Ö. 1000 yıllarında hiyerarşik bir anlayışla yapılandırıldı.

Eski Mısır yönetiminde ise kral tanrının yeryüzündeki temsilcisidir. M.Ö. 1198-1167 arasında Dünya'nın en büyük sütunlu salonu Karnak Tapınağı çok az bir teknoloji ile 20 yıl gibi kısa bir sürede yapılmıştır. Bunu oluşturan güç yönetsel bir güçtür. Bunun gibi mühendislik projeleri devlet tekelindedir. Ve bu da yönetsel bir bürokrasinin gelişmesine ihtiyaç doğurmuştur.

Eski Yunan toplumunun yönetim anlayışında ise siyasal düzenlerine damga vuran örgütleniş biçimleri kent devletleri göze çarpar. Devlet yönetimi tüm vatandaşların katılımıyla yapılan seçimlere dayanırdı. Eski Yunanda düşünürlerin yönetim konusunda çeşitli görüşleri olmuştur. Sokrates, Aristoteles ve Xenophon gibi felsefeciler bu düşünürlerle örnektir.

Eski Roma uygarlığında krallık ön plana çıkar, krallıkla yönetilir, krallar halk meclisi tarafından seçilirdi. Ayrıca danışma meclisi olarak 'Senatus' vardı. Seçimlerde oy kullanma ve sonuçları sözlü esasa dayanmaktaydı. M.Ö. 3. yy sonu ve 2. yy başında Roma'da oyların küçük levhalar halinde yazılı olarak verilmesi kabul edilmiştir. Romalıların devlet yönetimi alanında getirdiği yaklaşımlar sonraki uygarlıklar için model oluşturmuştur. M.Ö. 5. yy da hazırlanan 12 levha kanunları bu alandaki köklerin ne kadar eskiye dayandığını belgeler.

M.S. yönetim anlayışının gelişimini Hz. İsa'nın doğumundan itibaren ele almakta fayda var. Nitekim Hz. İsa mutlak surette itaat edilmesi gereken bir devlet yönetimini savunmuştur.

Matta İncil'ine göre Hz. İsa devlet yönetimi ve politikalarına karşı sistemin dışında kalmayı savunmuştur. Hz. İsa'nın temel öğretilerinden biri de siyasal alan içerisinde bulunmamak ve hükümdarlara kararları konusunda karışmamaktır (Uygun, 2017: 154).

Büyük Roma İmparatorluğunda M.S. 284 yılında tahta geçen Diocletian tahta geçtiği andan itibaren askeri ve sivil otoriteyi birbirinden ayırmış ve mali sistemi düzenleyerek ekonomik yapıyı güçlendirmiştir. Ayrıca site devletleri yeni ortaya çıkan Roma İmparatorluğu değerlerine egemenliklerini yitirmiş başkent Roma'ya bağlanmış yönetimleri Roma'dan yapılmıştır. Diocletian, en önemli düzenlemeyi yönetim şeklinde yapmıştır. Mevcut durumu değiştirerek imparatorluğu önce dört eyalete ayırarak tetrarşi (dörtlü yönetim) yönetimini uygulamaya başlamıştır. Bu dört eyalet; Galya, İtalya, Balkan ve Doğu Eyaleti'nden oluşmakta ve her bir eyalet de kendi içinde bölgelere ayrılmaktadır. Toplam 4 eyalet ve 12 bölgeden oluşan imparatorluk yönetim modeli Diocletian tarafından getirilen bir modeldir (Dikici, 2013: 24).

Türk siyasi tarihinde kamu yönetimi ve yöneticilerinin nasıl olması gerektiği üzerine pek çok şey yazılmıştır. Ortaçağın en önemli Türk-İslam düşünürlerinden olan Farabi'ye göre ise insan yaratılışı gereği medenidir ve başkalarıyla birlikte olmaya, yaşamaya eğilimlidir. Her insan varlığını devamını sağlamak ile mükemmelliğe ulaşmak amacıyla, hepsini tek başına temin etmesinin mümkün olmadığı birçok şeye muhtaçtır ki, bu da insanları bir topluluk olmaya itmiştir. Bu amaçla insanların bazıları mükemmel, bazıları eksik ve sahip olduklarından, kötü olan birtakım amaçların elde edilmesi için birbirlerine yardımcı olabilecekleri bir şehir kurabildikleri gibi gerçek anlamda mutluluğun elde edildiği bir şehir de kurabilirler. Farabi'ye göre mükemmel şehir yani devlet tüm organları canlı varlığın yaşamını tam kılmak ve onu bu durumda tutmak amacıyla birbirleriyle yardımlaşan tam ve sağlıklı bedene benzer. Bedenin organları da tıpkı insanlar gibi farklı işlevleri yerine getirirler. Ancak bir arada çalıştıkları zaman mükemmel bir mekanizmayı ortaya çıkarırlar. Bedenin organları arasında hiyerarşik bir yapılanma vardır ve tüm organlar en üstteki organa itaat ettikleri sürece beden mükemmelleşir (Eryılmaz, 2013: 64).

1069-1070 yıllarında Karahanlılar Devleti'nin (932-1212) veziri Yusuf Has Hacıp'ın yazdığı ve dönemin hükümdarı Tabgaç Buğra Han'a sunulan Kutadgu Bilig (mutluluk veren bilgi ya da hükümdarlık bilgisi) yönetim tarihimizdeki eserlerdendir. Yusuf Has Hacıp düşüncelerini “adalet”, “devlet”, “akıl”, “kanaat” olmak üzere dört kavram üzerine inşa etmiştir. Bu kavramların her birine bir Türkçe isim vererek onları karşılıklı konuşturur (Eryılmaz, 2013: 65).

Selçuklu Devleti'nde vezir olarak görev yapan Nizam'ül Mülk'ün Siyasetnamesi yine yönetim tarihimizdeki önemli eserlerdendir. Nizam'ül Mülk eserinde, padişahın

mahkeme kurarak halkı doğrudan dinlemesini, kuvvetli fikir ve ileri görüşlülük ile olan danışmanın önemli olduğunu, devlet işlerini yürütürken bilginlere danışması gerektiğini öğütlemiş ve devletin küfür ile devam etse de zulüm ile devam edemeyeceği ilkesini vurgulamıştır (Eryılmaz, 2013: 66-67).

18.yy'a kadar yönetim anlayışı devlet yönetimi olarak gelişmiştir.18.yy'dan itibaren devlet yönetimindeki yöntemleri ifade eden bilim olarak kamu yönetimi kavramı ortaya çıkmıştır.

Görüldüğü üzere çağdaş devlet ya da kamu yönetimi ortaya çıkmadan önce özellikle Sanayi Devrimi öncesi, bu döneme kadar devletlerin asli görevleri oldukça azdır. Sözgelimi mal ve hizmet üreterek bunları halka sunma ve halkın refah düzeyini arttırma, alt yapı vs. görev ve sorumluluğu yoktur. Sadece dışta güvenliği, iç de ise düzeni sağlamak ve vergileri toplamaktır. Devletin hukuk ilkeleri üzerine oturmadığı dönemdir. Hak ve hürriyetler ortada yoktur ve dolayısıyla korunması sorunu da buna bağlı olarak tarihin bu dönemine kadar devletin bir işlevi ya da görevi değildir. En iyi nasıl yönetilmesine ilişkin bilimsel olarak neredeyse hiçbir fikir ve düşünce yoktur. Ancak felsefi temelde birtakım görüş ve düşünceler bulunmaktadır.

2.2.4. Avrupa'da kamu yönetimi

Devlet dolayısıyla kamu yönetiminin ortaya çıkışının tarihi oldukça eskilere dayanmaktadır. Devletin ve devlet yönetiminin nasıl olması gerektiğine ilişkin kaynaklar da bir o kadar eski olsa da bilimsel ve sistematik olarak incelenmesi çok daha sonra olmuştur. Avrupa'da kamu yönetiminin bilim dalı kabul edilerek incelenmesi eski olmasa da; yönetim alanındaki çalışmalar çok eskiye dayanır. Rutgers (2010) Seckendorff tarafından 1656'da yapılan çalışmanın kamu yönetimi ile ilgili ilk çalışma olduğunu kabul etmektedir. 1700'lerde ise kamu yönetimi konusu Delamare tarafından çalışılmıştır (Treatise on Polity). Bu çalışmalar içerikleri bakımından yetersiz olsalar da devlet ile ilgili bilgiler vermeleri gerekçesiyle ilk çalışmalar olarak kabul edilmişlerdir (Rutgers, 2010: 128).

Modern kamu hizmetlerinin ve kamu yönetiminin temelinde Kameralizm düşüncesi ve pratiği yatar. Kameral Bilimler Prusya'da 18.yüzyılın ilk yarısında ortaya çıkmıştır. Kameralizm, devletin gücünü artırmayı amaçlayan devlet yönetimi ile ilgili bilgi ve tekniktir. Bu anlayışta devlet belirleyici tek etkindir ve devlet çıkarları her zaman ön

plandadır. Kameralizm; Batı Avrupa’da merkantilizmin bir yansıması olarak değerlendirilmektedir.

Merkantilist düşünürler, devletin iktisadi faaliyetlere müdahalesini ve devletin merkezileşmesini savunmuştur. Bu düşünürlerle ihracat hacminin artırılması amacıyla devletin ülke sanayisini düzenlemesi, sanayi kuruluşlarını denetlemesi ve gerekir ise sanayi kuruluşu kurmasını savunmuşlardır. Sanayi malları için ortak bir ölçü birimi kullanılmasını yaygınlaştırmak ve malların kalitesini kontrol etmek gibi görevleri devletin üstlenmesi gerektiğini savunmuşlardır. Merkantilizm Almanya’da ekonomi alanında gayet başarılı olmuştur. Merkantilizmin Almanya’daki yansıması Kameral Bilimlerle ilgili çalışmaları ortaya çıkarmıştır (Aydemir, Güneş, 2006: 149).

Kameralizm haricinde Avrupa’da kamu yönetimi ile ilgili Fransa’da çalışmalar yapılmıştır. Kamu yönetimi kurucularının hangi ülkeden çıktığı konusunda tartışmalarda ilk incelemelerin Fransa’da yapıldığı belirtilmektedir. 1812 yılında Fransa’da Bonnin tarafından ele alınan “Kamu Yönetiminin İlkeleri” adlı eser kamu yönetimi adının geçtiği ilk eser olmuştur (Karasu, 2004: 227). Bonnin’e göre, toplumsal ilişkilerin kamu yararı gözetilerek kurulması, kamu gücü, yine kamu yararı gözetilerek yapılan düzenlemeler ve kamu görevlileri kamu yönetiminin konusunu oluşturmaktadır. Baktığımız zaman Bonnin’e göre devlet ile ilgili tüm alanlar kamu yönetimine dahil edilir ve bu şekilde değerlendirilir.

1828-1844 yılları arasında Macarel üç idare hukuku kitabı yayınlamıştır. Macarel’in farkı, o zamana kadar tüm kamu yönetimi kitapları idare hukuku temelinde ele alınırken Macarel idare hukukunu kamu yönetimi temelinde ele almıştır. Ancak hukuk ve yönetim ayrımını bu çalışmalar da getirememiştir. O dönem insanların hakları ya da hukuki güvenceleri en önemli şey olduğu için yönetim doğal olarak yargı ile birlikte kabul edilmiştir. Hukuk ve yönetimin birbirinden ayrılması yüz yıllık bir zaman almıştır. Hukuk ve yönetim ancak yargıçların bağımsızlığı garanti edildiği zaman birbirinden ayrılabilmiştir.

2.2.5. ABD’de kamu yönetimi

Kamu yönetiminin akademik anlamdaki incelemesi ABD’de 1880’lerin sonunda olmuştur. Amerikan başkanlarından ve aynı zamanda bilim adamı olan Woodrow Wilson’ın (1856-1924), 1887 yılında “Political Science Quarterly” dergisinde yayınlanan

“Yönetimin İncelenmesi” isimli makalesi, bu konudaki başlangıç aşamasını meydana getirir. Yönetim biliminin Avrupa’da, özellikle Fransız ve Alman profesörler tarafından, üniter devlet ve merkeziyetçi bir yönetim anlayışına göre geliştirildiğini vurgulayan Wilson, bu bilimin Amerikalıların ihtiyaçlarına uygun olabilmesi için sade ve üniter bir devlete göre değil aksine karmaşık ve çeşitli kalıplara giren bir devlet ile adem-i merkeziyetçilik esasına dayanan bir yönetim sistemine uydurulması gerektiğini belirtir (Eryılmaz, 2013: 38).

Wilson yönetim ile ilgili çalışmalarındaki amacın kamu kurum ya da kuruluşlarının yaptıkları işlerde ne kadar başarı elde ettiklerini ve en düşük maliyet ile en yüksek hizmeti sağlayıp sağlayamadıklarını incelemek olduğunu belirtmiştir. Wilson siyaset ve yönetim farkının önemli olduğunu, çalışanları eğiterek ve farklı yönetim teknikleri geliştirerek kamu hizmetlerinin daha etkili hale getirilmesi, kamu ile özel kuruluşların karşılaştırmalı incelenmesi ve faydanın esas olduğu bir değerlendirmenin yapılması gerektiğini belirtmiştir. Kamu yönetimi anlamında Wilson’un düşünceleri önemli katkı sağlamıştır (Çevik, 2010: 14).

Kamu yönetiminin bilimleşmesinde önemli katkısı olan bir başka Amerikan siyaset bilimcisi Frank J. Goodnow 1900 yılında yayınladığı “Siyaset ve Yönetim” eserinde yönetim ve siyasetin ayrı incelenmesi gerektiğini ve hükümetin de yönetim ve siyasi anlamda iki işlevi olduğunu belirtmiştir (Çevik, 2010: 14). Politika belirlemek veya devlet iradesini ortaya koymak hükümetin siyasi anlamdaki işlevi bu belirlenen politikaları yürütmek de yönetim anlamındaki işlevidir. Kuvvetler ayrımı bu temele dayanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 39).

Kamu yönetimi düşüncesinin bilimleşmesi her ne kadar Wilson’un ilgili makalesi ile başlamış kabul edilse de, araştırmalar sürecin Avrupa’da Fransızlar tarafından başladığını ifade etmektedir.

2.3. Kamu Yönetiminin Dönüşümü

Tarihsel süreç içerisindeki kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler ve bu gelişmelere bağlı yaşanan değişimler somut ifadesini uygulamada devlet idari sistemlerinde kendisini göstermektedir. Öte yandan, devlet idari sistemlerinde yaşanan değişimler her yer ve şart altında tüm dünya ülke kamu yönetimlerinde aynı anda ve zamanda olmamakla birlikte, bu değişime hazır olmayan ülkelere bir şekilde süreç

içerisinde etkileri, diğer bir ifadeyle yansımaları kaçınılmaz olmaktadır. Devletin ya da kamu yönetimindeki bu değişim ulus devlet yapısına denk gelen liberal devlet anlayışından müdahaleci devlete düzenleyici devlete ve refah devletine ve son olarak minimal ya da yeni kamu yönetim paradigmasına doğru olmuştur (Karasu, 2004: 59).

20. yüzyılda siyasal sistemlerin tamamını etkileyen değişim süreci, devletlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik arayışları ivmelendirmiştir. 20 yy.’ın başlarında refah devleti anlayışı olarak ortaya çıkan politikalar modern devleti farklı görev üstlenen bir yapıya dönüştürmüştür. Toplumun devamlı artan ve farklılaşan hizmet isteğini karşılamada yetersiz hale gelen devlet yönetimi, yönetimin yeniden yapılandırılması, kamunun küçültülmesi, kamu işletmeciliği, yerinden yönetim ve yönetişim gibi kavramların neredeyse ülkelerin tamamının gündemlerinden biri durumuna gelmesini sağlamıştır (Karasu, 2004: 60).

Yönetim paradigmasındaki dönüşüm ile merkeziyetçilik yerine yetki devri, katılımcılık ve yerindenlik gizlilik ve kapalılık değil açıklık; dokunulamazlık değil hesap verilebilirlik, tek adamlık değil çok aktörlülük; vatandaş odaklılık, kamusal süreçte anlaşılabilirlik, güvenilirlik, doğruluk gibi kavram, ilke, varsayım ve amaçlar kamu yönetimi kuramcıları tarafından incelenmeye ve tartışılmaya başlanmıştır. Bu ilke ve kavramlar yeni kamu yönetimi anlayışını, diğer bir deyişle yeni paradigmayı meydana getirmiştir.

Yönetimde yeni paradigma anlayışı çerçevesinde tüm dünya ülkelerinde kamu yönetiminde uygulamaya konulan reform paketleri oluşmuştur. Temel hedef geleneksel olarak tabir edilen ve ekonomik ve toplumsal gelişmede artık büyük bir engel oluşturduğu iddia edilen sistem yerine yenilikçi bir model yaratabilmektir. 1980’den önceki reformlar yürütmenin uygulayıcı gücüne odaklanırken 1980-1990 arası ekonomik merkezli, 1990 sonrası da devletin bir bütün olarak nesneleştirildiği bir reform sürecini işaret etmektedir. Bir başka deyişle reformlar hem anlam hem zaman bakımından Övgün’ün (2013: 14) deyişiyle “idari reform”dan “devlette reform”a doğru evrilmiştir (Övgün, 2013: 14).

2.4. Geleneksel Kamu Yönetimi Düşüncesi

17. ve 18. yüzyıllar, ekonomik gelişmelere ve üretim biçimlerindeki değişimlere bağlı olarak gerek toplum yapılarında gerekse yönetim yapılarında yeni ve büyük değişimleri beraberinde getirmiştir. İlk kez İngiltere’de ortaya çıkan ve makinanın üretim

süreçlerinde kullanılması ile seri üretimin gerçekleştirilmesini sağlayan endüstri devrimi, sanayi toplumu adı verilen yeni bir toplum düzeninin altyapısı ortaya çıkmıştır. Üretimin sanayileşmesi, sosyoekonomik yapıların ve ilişkilerin buna göre yeniden biçimlendirilmesini gündeme getirmiştir. Yine bu süreçte sanayi devrimi, farklı sınıfsal yapıların ortaya çıkmasına, mevcut pazarların genişletilmesine ve bürokratik yapılanmanın gelişmesine neden olmuştur (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 5-30; Atasoy, 2005: 199).

Sanayi devriminin temelini ticari sermayenin sanayiye kayması oluşturmaktadır. Artık ekonomi, tarıma değil sanayiye dayalıdır ve küçük atölyelerin yerini piyasalar için yığın üretim yapan dev fabrikalar almıştır. Üretim ve ticaret büyümüş, sermaye, hammadde, teknolojik donanım, makina ve emek, toprağın yanında, üretim süreçlerinin yeni faktörleri haline gelmiştir. Sanayi toplumu ile üretim ilişkilerinde önemli değişimler meydana gelmiştir. Tarım toplumlarında tek bir kişide toplanan emek ve sermaye, sanayi toplumlarında tek bir kişide bulunmaması nedeniyle iş bölümünü ve hatta iş birlikteliğine dayalı yeni bir üretim biçimini ortaya çıkarmıştır. Yaşanan bu değişim süreci, Batı toplumlarında sermayeye dayalı kapitalist bir ekonomik düzen ile liberal bir devlet ve geleneksel yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır (Koray ve Topçuoğlu, 1995: 6; Al, 2002: 27; Atasoy, 2005: 199).

Sanayi toplumunun üretim biçimi, kitle üretimi ya da seri üretim biçimi olarak tanımlanan Fordizm'dir. Henry Ford'un uygulaması ile ortaya çıkan Fordist üretim biçimi, sanayi dönemi kitlesel üretim biçiminin temelini oluşturmaktadır. Fordizm merkezileşme, sermaye yoğun üretim, katı hiyerarşik yapılanma, bürokratik yapılanma, iş bölümü, uzmanlaşma ve standartlaşma gibi ilkeleri temel alarak, esneklikten yoksun bir üretim sürecini benimsemektedir.

2.4.1. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının teorik arka planı

Geleneksel veya klasik olarak ifade edilen kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyıl ikinci yarısıyla başlamış ve 20. yüzyıl sonuna kadar büyük bir değişim geçirmeden varlığını sürdürmüştür (Sözen, 2005: 16). Woodrow Wilson'un 1887' de kaleme aldığı "İdarenin İncelenmesi" adlı eser klasik kamu yönetimi düşüncesinin başlangıcı sayılmaktadır. Wilson bu makalede; siyaset ve yönetimin ayrı tutulması gerektiği görüşü ilk kez dile getirilmiştir. Wilson, bu çalışmasında geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel unsurlarından bir tanesi olan politika ve yönetim ayrışmasını ve idarenin siyasal iktidara

bağımlı olduğu düşüncesini ortaya koymuştur. Wilson'a göre, politik açıdan sorumlular kamu politikalarını belirledikten sonra, bunları uygulama görevi yönetim bilimi alanında uzman ve objektif olan kamu görevlilerine geçer ve onlar da bu uygulama görevini mümkün olan en etkin biçimde yerine getirirler (Sözen 2005: 23). Geleneksel yönetim anlayışına aynı zamanda 'Klasik Yönetim Düşüncesi' de denilmektedir. Geleneksel yönetim anlayışının oluşmasında temel düşünce akımları olan Weber'in "Bürokrasi Modeli", Taylor'un "Bilimsel Yönetim" ve Fayol'un "Yönetim Süreci" teorileri literatürde "Klasik Yönetim Düşüncesi" olarak bilinmektedir.

2.4.1.1. Weber'in bürokrasi modeli

Geleneksel anlayışın en önemli ilkesi Weber'in bürokrasi kuramıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, temel olarak Weber tarafından ortaya konulan bürokrasi kuramına göre örgütlenmiştir. Hatta literatürde geleneksel kamu yönetimi yerine bazen bürokratik paradigma deyiimi de kullanılmaktadır (Sözen, 2005: 25). Bürokratik yönetim modelinde iş bölümü esastır. Resmi işlerin dayanak noktası yazılı belgeler ve kanunlardır. Teknik gerektiren bürolarda çalışanlar gerekli donanıma sahip kişilerdir. Hiyerarşi söz konusudur, tüm çalışanlar kendi üstlerinin denetimi ve gözetimi altındadırlar.

Weber, bürokrasi en verimli örgütlenme türüdür ve kamu-özel fark etmeksizin her kesime uygulanabilir görüşünü savunmuştur. Weber'e göre bürokrasi, bir kere kurulur ise bir daha ortadan kaldırılması çok zor olan bir örgütlenmedir. Bürokrasi, toplu bir eylemi toplumsal bir eyleme dönüştürme aracıdır. Yönetilenler, ortaya çıkmış olan bürokratik otoriteyi bir daha kaldıramazlar ya da yerine başka bir şey getiremezler (Weber, 1993: 207-208). Bürokratik örgütlenmenin çeşitli şekilde değerlendirmeleri yapılmakta ve olumlu, olumsuz yönlerinden söz edilmektedir.

Baransel (1993: 28), bürokrasinin olumlu fonksiyonlarını şu şekilde açıklar:

- Bürokrasi uzmanlaşma ve iş bölümü yolu ile verimliliği artırır.
- Bürokrasi örgüt yapısına sağlamlık kazandırır.
- Bürokrasi önceden tahmin edilebilirlik ile belirsizliği azaltır.
- Bürokrasi ussallık sağlar.
- Bürokrasi demokrasi sağlar.

Weber'e göre bürokrasi modeli, diğer örgüt şekillerine göre; "dakiklik", "devamlılık", "disiplin" ve "güvenilirlik" bakımlarından üstündür. Bu özellikler, örgüt

yönetimi ve çalışanları ile örgüt hizmetlerinden yararlananların, sonuçları büyük bir kesinlikle önceden tahmin etmelerini mümkün kılar ve belirsizliği azaltır. Weber'e göre ideal bürokrasinin en önemli üstünlüklerinden biri de ileri derecede ussal olmasıdır. Görev ve sorumlulukların belirlenip dağıtılması, kimin ne yapacağı ve kime rapor vereceğinin iyi bir biçimde belirlenmiş olması, bürokrasinin ileri düzeyde ussal olmasını sağlayan faktörlerdir (Aydınlı 2004: 34). Buna karşılık bürokrasiyi eleştiren görüşler de vardır. Nitekim bürokrasiye yöneltilen başlıca eleştiriler; İlk olarak Weber için bürokrasi “ideal tip” örgütlenme türü olarak kabul edilmiştir ancak buradaki bürokrasi kavramı, var olan tüm bürokrasilerin özelliğini taşımamakta ve tüm bürokrasi modellerini temsil etmemektedir. Bu nedenle Weber’in bürokrasi modeli, gerçekliği tam olarak yansıtmayan metodolojik bir kavramdır. Modern örgütlerde bürokrasi, rasyonel anlamda işlemez ve keyfi konulan kurallar bulunmaktadır (Eryılmaz, 2013: 80). Bürokratik yapılar, belli bir süre sonra örgüt amacından ve kamu yararı amacından uzaklaşarak bürokratik olarak rasyonel olmayan davranışlar göstermişlerdir (Öztaş, 2015: 159). Başka bir eleştiri ise bürokrasinin herkese ait olmayan bir kurum olduğu noktasındadır. Bürokrasi orta sınıfın kurumudur ve bu örgüt modelinin karmaşıklığı ve süreçleri alt sınıfın kafasını karıştırabilir ve onları yabancılaştırabilir. Bunun yanında bürokrasi ekonomik değerleri ön plana çıkaran, ekonomik olmayan ihtiyaçları geri plana atan bir modeldir (Öztaş, 2015: 164).

2.4.1.2. Taylor’un bilimsel yönetim düşüncesi

1911 yılında Frederick Taylor tarafından ortaya konulan “Bilimsel Yönetimin Temel İlkeleri” adlı çalışma geleneksel yönetim anlayışı açısından önemlidir. Taylor, bu eserinde örgütte karlılığın nasıl artırılabileceğine dair önerilerde bulunmuş ve çalışmalarını genelde örgütteki astlar üzerinde odaklamıştır. Taylor için yapılması gereken temel şey, çalışanların maksimum kapasitede çalışmalarını temin edebilmektir. Bu yüzden de çalışmasını, verimliliği artırmak için alınması gerekli tedbirlere çevirmiştir. Frederick Taylor bilimsel yönetimin ilkelerini dört temel unsurda ifade etmiştir. Bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir (Koçoğlu, 2009: 9):

- Yönetim sürecinin aşamaları ile ilgili doğru yöntemler geliştirilmesi.
- Personel seçmek için bilimsel yöntemlerin kullanılması.
- Personelin eğitimi ve gelişiminin sağlanması.
- Yönetim ile işçiler arasında samimi bir iş birliğinin kurulması.

Taylor'un bilimsel yönetim anlayışı belirli nedenlerden dolayı eleştirilmiştir. Bu nedenlere genel olarak baktığımızda; insancıl ve demokratik olmaması, otoriter olması, insana gerektiği kadar önemsememesi, insanı bir makine parçası gibi algılaması, para dışında personel motivasyonunu etkileyen unsurları geri plana atması, verimliliğe yeterince önem vermemesi, işverenlerin kârının çalışanlara göre daha ön planda tutulması, iş ortamını monotonlaştıran tekniklere yer vermesi, insanları “prototip” bir varlık olarak kabul etmesi, personele çalıştığı ve ürettiği kadar önem vermesi, hastalık ya da yaşlılık gibi olası durumları önemsememesi gibi durumlar sayılmaktadır (Yüksel ve Aykaç, 1994: 83-84).

2.4.1.3. Henri Fayol' un yönetim süreci modeli

Geleneksel yönetim anlayışının gelişmesinde katkısı bulunan düşünce akımlarından biri de Henri Fayol'un “Yönetim Süreci” modelidir. Fayol, örgütün tamamı üzerinde çalışarak, iyi bir örgüt dizaynının nasıl olması gerektiğini ve yönetim ilkelerini ortaya koymuştur. Henri Fayol, işletmelerde ticari, teknik, finansal, güvenlik, muhasebe ve yönetim faaliyetlerinin yapıldığına değinmiş, çalışmalarını yönetim faaliyetine yöneltmiş ve bu faaliyetlerini; öngörme ve planlama, örgütleme, emir-kumanda, haberleşme ve yürütme, örgütsel birimlerin kendi aralarında ve üst yönetim ile uyum içinde çalışmalarını sağlama, faaliyet sonuçlarını denetleme ve değerlendirme olarak açıklamıştır.

Fayol, çalışmaların belli bir düzen dahilinde yürütülebilmesi için disiplinin sağlanması; astlara görevleriyle ilgili kaynakları kullanma yetkisi ve bunlarla ilgili sorumluluk verilmesi; her astın sadece bir üstten emir alması ve ona raporlama yapmasına imkan verecek bir emir-kumanda ilişkisinin oluşturulması; her örgütte ortak amaçların oluşturulacağı bir yönetim tesis edilmesi; örgütün amaç ve çıkarlarını, çalışanların kendi şahsi amaç ve çıkarlarından daha üstün tutması; üstlerine saygılı olan ve itaat eden astlar için örgütte ödüllendirme sistemi kurulması; astlar arasında iş bölümü yapılarak uzmanlaşmanın sağlanması; yetki ve sorumlulukların dağıtımında gereken özenin gösterilmesi ve israfın önlenmesi; örgütteki üretim araçlarının etkin ve verimli bir şekilde çalışmasının sağlanması; örgütteki tüm personele objektif ve adil davranılması; örgütte tüm çalışanlar arasında birlik ve beraberlik bilincinin oluşturulması gerektiği tespitlerini yapmıştır.

2.4.2. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri

Geleneksel kamu yönetiminin dayandığı temel ilke ve düşünceler Eryılmaz tarafından (2010: 16-17) dört grupta ifade edilmiştir:

1. Geleneksel yönetim yapısı ayrıntılı kuralların, katı hiyerarşinin, gayri şahsiliğin ve merkeziyetçiliğin belirlediği bürokrasi modelini esas almaktadır.

2. Kamusal mal ve hizmet üretiminde bürokrasi aracılığıyla devlet doğrudan görev almakta, birçok mal ve hizmetin hem üreticisi hem dağıtıcısı rolünü üstlenmektedir. Bu nedenle standartlar belirlenerek kamu görevlilerinin faaliyetleri ayrıntılı kurallara bağlanmakta, kurallara aşırı bağlılık beraberinde hizmet etme amacından ziyade kural ve normların katı uygulamasını getirmektedir.

3. Geleneksel yönetim anlayışında siyasi ve idari konular birbirinden ayrılmaktadır. Yönetim yani kamu yönetimi siyasilerce belirlenen politikaların uygulamasıyla sorumludur. Siyasi kurum ve yöneticilere mutlak anlamda itaat söz konusudur ve kamu kurumlarının denetimi merkeziyetçi, hiyerarşik bir nitelik arz etmektedir. Kurumların performans hedefleri, misyonları, maliyetleri, piyasa mekanizması önem verilen hususlar arasında bulunmamaktadır.

4. Son olarak ise geleneksel yönetime göre kamu yönetimi, yönetimin özel bir şeklidir. Profesyonel bir bürokrasi ve ömür boyu istihdam anlayışı mevcuttur (Al, 2002: 47-60).

2.4.3. İnsan ilişkileri kamu yönetimi düşüncesi (Neo-klasik kamu yönetimi anlayışı)

Klasik yönetim teorisi, 1930 yılına kadar örgütlere işleyiş ve yapı bakımından yön veren tek teoridir. Ancak 1929 yılında tüm dünyada meydana gelen ekonomik krizinin etkisiyle problemler artmıştır ve klasik teorinin eksikleri hissedilmeye başlanmıştır. Aynı tarihlerde Hawthorne araştırmalarının sonuçlanması ile neo-klasik teori ortaya çıkmıştır. Neoklasik yaklaşımın en önemli özelliği klasik yaklaşımda eksik kalan insan faktörünü önemli hale getirmesidir (Koçel, 2010: 85).

Neo-klasik yönetim teorisi klasik yönetim teorisine dayanır ancak klasik teorinin insanı sistemin duygusuz bir parçası gibi kabul etmesine karşı çıkmaktadır. Neoklasik yönetim teorisine göre örgüt için en önemli değer insandır ve tüm çalışanlar bu anlayış

çerçevesinde değerlendirilmelidir. Neo-klasik yaklaşım; çalışanların davranışları ile örgüt yapısı arasındaki ilişkileri araştırmaktır. Bu nedenle bu teori “davranışsal teori” veya “örgütsel davranışsal teori” şeklinde de ifade edilmektedir (Robbins ve Coulter, 2007).

Neo-klasik yönetim teorisine göre örgütün verimliliğini ve etkinliğini belirleyen en önemli faktör insandır. Bu anlayışta esas olan örgüt içinde bulunan “insan” faktörünü anlamak ve onun tüm becerilerinden en etkili biçimde yararlanmaktır. Neo-klasik yaklaşım, klasik yaklaşımın iktisadi rasyonellik anlayışını kabul etmiş buna insan faktörünü tatmin etme kavramını eklemiş yönetime yeni bir boyut kazandırmıştır (Ertürk, 2013).

Neo-klasik anlayışta iş görenler amaçlarına örgüt amaçları açısından bakmazlar. Bu anlamda iş görenleri etkilemek gerekmektedir. Örgütün iletişim kanalları rasyonel ve ekonomik şekilde işleyiş sağladığı gibi iş görenlerin duygularını da iletir. Örgütsel başarı için ekip çalışması önemlidir (Atıgan, 2011: 34).

Bu yaklaşımda çatışma, tüm örgüt ve gruplar içinde var olan doğal bir olaydır. İnsan ilişkilerinde çatışma kaçınılmazdır. Bu anlayış, çatışmanın ortadan kaldırılamayacağını ve bunun örgütün işgücü verimliliği açısından olumlu yönde etkisinin olacağını savunmaktadır (Topaloğlu, 2011: 256).

Erkılıç’ a (2007: 57) göre, toplam kalite yönetiminin önemli ilkelerinin temeli neo-klasik yönetim yaklaşımına dayanmaktadır. Neo-klasik yaklaşım dış çevre üzerinde durmaması ve örgütü kapalı sistem olarak değerlendirmesi konusunda klasik yaklaşıma benzer.

Örgütün verimliliğinin artması açısından en önemli etkenin insan olduğu ve verimlilik artışı için gerekli tüm şartların sağlanması ve grup normlarının da dikkate alınmasının yeterli olduğu savunulmuştur (Koçel, 2005: 113).

2.4.4. Kamu yönetiminde sistem ve durumsallık yaklaşımı

2.4.4.1. Sistem yaklaşımı

Sistem; belirli bir çevrede, belirli bir amacı gerçekleştirmek için birimlerin ve bu birimler arası etkileşimlerin oluşturduğu yapay veya doğal yapı ve işleyişlerin bütünüdür.

Eryılmaz’a (2013: 82) göre; sadece yönetsel yapı veya insan davranışlarını incelemek sistem yaklaşımına göre yönetim kavramını anlama bakımından yeterli değildir.

Sistem yaklaşımına göre, yönetimi en iyi sistem veya bütün olarak ele aldığımızda anlayabiliriz. Sosyal olguların çok yönlü ve dinamik olması ayrıca tek ve basit bir sebeple açıklanamaması, sosyal bilimler için sistem yaklaşımını gerekli kılmıştır.

Bu yaklaşım, yönetimi; “*personel, örgüt, norm düzeni, mali kaynak ve insanlardan oluşmuş bir bütün*” şeklinde ifade eder. Yönetimi, siyasi, ekonomik ve sosyo-ekonomik çevreden ayrı inceleyemeyiz. Yönetim kendi unsurları ve çevresi ile etkileşim halindedir. Sistem yaklaşımı, yönetim olgusunu daha geniş bir perspektif içinde değerlendirmeye çalışan önemli bir analitik model özelliği taşımaktadır (Eryılmaz, 2013: 82-83).

2.4.4.2. Durumsallık yaklaşımı

Durumsallık yaklaşımı klasik ve neoklasik yaklaşımın örgüt yapısı ile örgütlenme ilkeleri konusundaki görüşlerinin yetersiz olduğuna vurgu yaparak her yer ve zamana uygun bir yönetim ilkesinin olamayacağını yönetimin duruma göre değişebileceğini savunmuştur. Durumsallık yaklaşımının dayandığı temel varsayımlar şunlardır:

1) Her durumda bir örgütün faaliyetlerini düzenleyen bir en iyi tek yol bulunmamaktadır. Bu anlamda durumsallık yaklaşımı her durumda uygulanabilen yönetim ilkeleri üretmeye çalışan geleneksel yönetim insan ilişkileri teorilerinin karşıtıdır.

2) Organizasyon yapısını bazı iç ve dış faktörler belirler. Örgüt bu iç ve dış faktörlere uyum sağlayamazsa örgütün devamlılığı tehlike altına girer.

3) Bazı örgüt yapıları durumlara bağlı olarak diğer örgüt yapılarına göre daha verimlidir.

4) Örgüt yapısı ile insanlar çevre, teknoloji ve büyüklük isteklerinin doğası arasındaki eşleşme özelliğinin ne olabileceği konusunda deneysel çalışma yapılabilir (Eryılmaz, 2013: 83-84).

2.4.5. Post modern yönetim anlayışı

21.yy’ın sonuna doğru ortaya çıkan postmodernizm; modernizm sonrası şeklinde gelecekteki toplumları egemen merkezin isteğine göre ele almaktadır.¹ Jameson, “postmodernizm, bir anlamda Avrupa merkeziliğin sonu ve Amerikan merkeziliğin ideolojisi olarak görülebilir” der (Jameson, 1994). “Post” eki sonra anlamına geldiğinden bir başkaldırıyı sembolize eder.

Postmodernizm; akılcılık, merkeziyetçilik, uzmanlaşma, hiyerarşi, rasyonel kapitalist değerler gibi modernliğin temeli olan ilkelere karşı çıkar. Böylece, postmodernizm bireyi öne çıkaran, devleti geri plana iten parçalılığı ve belirsizliği savunan bir anlayıştır (Şeyhanlıoğlu, 2007: 88; Frederickson vd. 2012: 142; Clegg, 1997: 181; Doğan, 2008: 399; Cooper, 2015: 31). Postmodernizm; *“benzerlikler yerine farklılıkları, bütün yerine bölünmeyi, evrensellik yerine çoğulculuğu”* ön plana çıkararak toplumun her alanında olduğu gibi kamu yönetimi alanında da bir dönüşüm isteği oluşturmuştur. Bu açıdan postmodernizm ile kamu yönetiminde *“yerelliği, yatay örgütlenmeyi, yerinden yönetimi ve esnek uzmanlaşmayı ön gören örgütlenmeler, geçici veya kendiliğinden oluşan yapılanmalar”* ortaya çıkmıştır. (Yıldırım, 2009: 390; Ergun, 1997: 13; Bogason, 2005: 241; Basu, 2004: 151-152; Hassard, 1994: 317).

“Postmodern toplum için ‘risk toplumu’ değerlendirmesi yapılmıştır ve bu değerlendirme modern toplumda önemli bir dönüşümü gündeme getirmiştir. Risk toplumu kavramı ile kastedilen öncekine göre farklı bir toplum yapısı değil ancak riskin artık toplumun her alanına girdiği ve toplumsal aktörlerin riskleri göze alarak örgütlendiklerinin altı çizilmektedir. (Mirchandani, 2005: 102). Toplumsal yaşamdaki bu riskler toplumun örgütlenmesinde değişim yaratmıştır ve bu değişimi anlayabilen örgütler ayakta kalabilecektir. Hızlı değişime ayak uydurabilmek hızlı karar verebilmek ve verilen kararı uygulayabilmek önemli olmuştur. Dolayısıyla örgütlerin buna uygun bir stratejiye sahip olmaları gerekmektedir. Modern dönemin örgütleri; küçük, biçimsel olmayan, karmaşık roller kullanan, bireylerarası iletişim ve yaratıcı kabiliyetlere sahip kişiler çalıştıran bir özellik taşımaktadır (Bartos, 2006: 312).

Kamu yönetiminde postmodernizm 1970 ve 1980’li yıllarda ortaya çıkmıştır. (Ergun, 1997: 4). 1970’lerde önce düşünce yani neoliberal düşünce bazında 1980’lere gelindiğinde ise fiili uygulama alanı bularak önce İngiltere’de daha sonra ABD ve diğer ülkelerde modernist yönetime karşılık yeni kamu yönetimi paradigması olarak karşılık bulmuştur. Modern yönetim anlayışına karşılık postmodernizm 2 farklı alanda gelişmiştir (Özcan ve Ağca, 2010: 7; Şener, 2007: 38; Gruening, 2001: 9). Bunlar:

- Birincisi, 1970’li yıllardaki post-fordist, esnek üretim anlayışını takip eden post-bürokratik anlayışın kamu yönetimi alanındaki yansıması olan *“yeni kamu işletmeciliği dir(Örgüt-kuramsal yaklaşım)”*.

- İkincisi 1990’lı yıllardaki Amerika merkezli postmodern olarak anılan radikal *“söylem kuramıdır (Söylem-kuramsal yaklaşım)”*.

Bu dönemlerde kamu yönetiminde katılımcılık, çoğulculuk ve demokrasi kuramsal olarak tartışılan konuların başında gelmiştir. Bu yaklaşımlar arasında, 1990'lı yıllardan sonra kamu yönetimini en çok etkileyen postmodern felsefedir ve postmodern felsefe kavramsallaştırılmıştır (Şener, 2005: 12; Üstüner, 2003: 366; Ergun, 2003: 607; Güler, 2003a: 539; Bogason, 2015). Fox, Miller ve Farmer gibi postmodern kuramcılarına göre, günümüzde batı demokrasisi etkili bir şekilde işlememektedir. Postmodern kuramcılar, geleneksel yaklaşımı halk katılımı konusunda eleştirmişler ve halkla diyalogun kamu yönetimi meşruiyeti için olması gerektiğini savunmuşlardır (Genç, 2010: 152). Bu nedenle bu kuramcılar, liberal demokrasi ve kapitalizme karşı çıkmayıp onların aksayan yönlerinin eşitlik, katılım, çoğulculuk gibi ilkeler ile çözülebileceğini savunmaktadırlar (Yalçın, 2010: 338). Diğer bir deyişle, Liberal kapitalist sistemin Neoliberal şekle dönüştürülerek ıslahı savunulmuştur.

1980'li yıllarda işletme şeklinde bir uygulama ile kamu yönetiminde küçülmeye gidilmiştir. Bu sebeple kamu örgütlerinin kamusal nitelikleri azalmış, kaybolmuş ya da kaybolmaya yüz tutmuştur. Bu dönemde kamu yönetimindeki özelleştirme, yerinden yönetim, sözleşmecilik, performans denetimi postmodernizmin kamu yönetimine yansımaları olarak değerlendirilmektedir.

Postmodernistler, ussallık ve ussallaşmayı reddetmekte ancak kamu yönetiminde hayal gücünün gelişmesini istemektedirler. Bu bakış açısı kamu yöneticilerinin ileri görüşlü ve risk alan kişiler olmalarını sağlayarak liderlik ve stratejik yönetim arasında ilişki kurmaktadır (Frederickson ve Smith, 2003: 151-152).

2.4.6. Modernizm ve çağdaş devlet

Modern kelimesi Hristiyan dünyasını Pagan ve Romalı geçmişinden ayırmak amacıyla Latince “modernus” olarak ilk defa 5. yüzyılda kullanılmıştır (Kızılçelik, 1994: 87). Modernizm, yeni bir yaşam biçimi, yeni dünya görüşünü ifade eden akılcılık, pozitivizm, evrensel bilgi ilkelerini benimsemiştir aynı zamanda Orta Çağ'ın düşünce ve yaşam biçimine de bir tepkidir (Yıldırım, 2010: 703).

Sosyal bilim alanında 1300'lü yıllara kadar uzanan Rönesans dönüşümünün oluşturduğu fikir ve yaşam tarzının egemen olduğu dönem Modern dönem olarak ifade edilir. Aydınlanma düşüncesinin tarihi temelleri 1300'lü yıllara kadar giderken, kamu yönetiminde modernizm 18.yy.'da ortaya çıkan Liberal görüşle açıklanmaktadır.

Modernizm de modern dönemin dünya görüşüdür. Yani modernizm modern dönemdeki yaşayış tarzını ve kültürel gelişmeyi yansıtır. (Demir, 1997: 119).

Modernizm; bir dinamizmdir, değişimdir, dönüşümdür, savaşımdır; aydın bireylerin ilişkilerinin oluşturduğu ussal bir dünya düzenidir. Modernizm; 18. yüzyılda Batı’da aydınlanma ile kullanılmaya başlanılan modern devlet anlayışı; geleneksel devletin zıddı ilerlemeyi, idari ve ekonomik rasyonalizasyonun olduğu durumu belirtmektedir (Sarıbay, 2001: 4-5).

Modernleşmenin dayandığı iki temel olgu vardır. Bunlar; sanayileşme ve milliyetçiliktir (ulus-devlet anlayışı). Batı Avrupa’da 16. ve 17. yüzyıllardan sonra şehirlerde ticaretin artması, teknolojik alandaki gelişmeler, sanayideki üretimin artması, kırsal kesimlerden şehirlere insanların göç etmesine sebep olmuş ve şehir merkezlerinde yeni bir yaşam başlamıştır.

Sanayileşme şehirleşmeyi beraberinde getirmiş ve sosyal yaşamda da değişiklikler meydana getirmiştir, bu değişiklikler imparatorluklar içerisinde milliyetçilik hareketlerini arttırmıştır. Fransa gibi ülkelerde halk isyan etmiş ve halka dayanan yönetimler kurmaya çalışmıştır. Fransa’da ulusa dayalı devletin kuruluşu 1789 Fransız İhtilali olarak kabul edilse de bu düşünce uzun bir geçmişe sahiptir. Özellikle Fransız düşünür J.J. Rousseau’nun (1712-1778) egemenlik anlayışı bu süreci etkilemiştir.

Modernleşme sürecinde toplumda iktisadi, siyasi ve hukuki; sosyal ve kültürel; teknolojik ve ekolojik alanda bir takım değişim ve gelişmeler olmuştur. Bir başka ifadeyle, bu değişim ve gelişmeler idari, siyasi ve hukuki; sosyal ve kültürel, iktisadi ve teknolojik alanda modernleşmeyi ifade etmektedir. Bu değişim ve gelişmeler, modernleşme sürecini hızlandırarak ya da yavaşlatarak modernleşmeye karmaşık bir süreç niteliği kazandırması bakımından önemlidir (Hayes, 1954: 202-203).

Modernleşme sürecinde, ekonomik değişim ve gelişmeler:

- 1) Geçim ve yaşamak için değil piyasa için üretime geçiş,
- 2) Sanayi, ticaret ve hizmet sektörlerinin ön plana çıkması,
- 3) İleri teknoloji kullanılarak üretim yapılması,
- 4) Genişletilen bir piyasa,
- 5) Ekonomik rollerde uzmanlaşma,
- 6) Sermaye birikimi
- 7) Kişi başına düşen GSMH’ nın artması, şeklinde özetlenebilir.

Modernleşme sürecinde, siyasal değişim ve gelişmeler:

1) Merkezi hükümetin güçlenmesi ve siyasal gücün etkin olduğu alanın genişlemesi,

2) Güç ve otoritenin daha geniş gruplara yayılması,

3) Siyasal gücün halka dayalı olması ve demokratik olarak gelişmesi,

4) Hükümet organlarının merkezileşmesi,

5) Devletin birçok sosyal görev üstlenmesi.

Modernleşme sürecinde, sosyo-kültürel değişme ve gelişmeler:

1) Ailenin büyümesi ve fonksiyonlarının değişmesi,

2) Bazı iş ve meslek gruplarının önemini yitirmesi ve yeni iş ve meslek alanları oluşması

3) Toplumsal hareketliliğin dikey ve yatay anlamda artması,

4) Şehirleşmenin hızlanması ve eğitimin laikleşerek yaygınlaşması şeklinde özetlenebilir (Einsensadt, 1989: 3).

Nitekim aşağıda verilen tablo (Tablo 1)'da sanayi öncesi ya da modern öncesi ile sanayi sonrası modern toplumların özellikleri topluca görülmektedir. Bu özellikler incelendiğinde, görüleceği üzere biri birine benzemeyen zıtlıklar içeren farklı iki ayrı dünya ve doğal olarak bu yapılara denk gelen kamu yönetimlerinin de farklı olacakları anlamına da gelmektedirler.

Tablo 2.1. Modern öncesi ve modern sonrası toplumların özellikleri (URL-4, 2018)

Sanayi Öncesi Toplum Özellikleri	Modern Toplum Özellikleri
Tarıma dayalı ekonomik yapı.	Tarım, sanayi ve hizmet sektörlerine dayalı ekonomik yapı.
İlkel teknoloji, üretimin adale gücüne dayanması.	İleri teknoloji, üretimde mekanik güç.
Tüketim için üretim, üretimde verimsizlik,	Piyasa için üretim, üretimde etkinlik ve verimlilik.
Nüfusun dağınık oluşu ve köylerde kümeleşmesi.	Şehirleşme eğilimi.
Hiyerarşik ve statik sosyal yapı.	Pramdal ve dinamik sosyal yapı.
Geniş aile tipi, ailenin temel üretim birimi olması.	Dar aile tipi, üretimin aile dışındaki birimlere devredilmesi.
Yaygın cehalet, yetersiz eğitim.	Okuryazarlık oranının çok yüksek olması, eğitim sisteminin ileri seviyede olması.
Kaderci bir hayat görüşü, metafizik felsefe.	Olayların önceden tahmin edilerek önlenebileceği inancı ve akılcı düşünme tarzı.
Toplumsal rollerin çok boyutluluğu.	Toplumsal rollerin tek boyutluluğu.
Toplumsal ve ekonomik rollerin doğuştan edinilmesi.	Toplumsal ve ekonomik rollerin yetenek ve başarı ile elde edilmesi.
Kural, prensip ve kanunların şahsa göre uygulanması.	Kaide, prensip ve kanunların genel uygulanması.

Tablo 2.1'in devamı

Sanayi Öncesi Toplum Özellikleri	Modern Toplum Özellikleri
Yetki ve görevlerde belirsizlik.	Yetki ve görevlerde belirlilik.
Merkezi hükümet otoritesinin zayıflığı.	Güçlü merkezi hükümet.
Feodal, otokratik, totaliter siyasi yapı.	Demokratik siyasi yapı.
Siyasal istikrarsızlık.	Siyasal istikrar.

3. KAMU YÖNETİMİNİN MODERNLEŞME İLE DEĞİŞEN ROLÜ VE KAMU YÖNETİMİ ÖRGÜTLENME TÜRLERİ

Devletin son birkaç yüzyılda ekonomi ve toplum üzerindeki rolü değişmiş ve bu değişim de kamu yönetimine yansımıştır. Bu yansımanın sonucu olarak devletin kendisi olan kamu yönetiminde kamu hizmetlerinin sağlanması ve sunumunda değişim yaşanmıştır.

Bu değişim ve dönüşüm 20. yüzyılın sonunda hala kamu yönetimi ile ilgili tartışmalar geleneksel anlamda devam etmektedir. Kamu sektörü ile özel sektör ayrı şekilde kavramsallaştırılarak kamu yönetimi gerekli olduğu yerlerde özel sektör faaliyetlerinin kolay ve doğrudan kontrol kapasitesine sahip olduğu düşünülmektedir. Yine son dönemde yaşanan ekonomik krizle devletin rolünde tekrar bir değişim yaşanmış ve devlet ekonomik anlamda tekrar müdahale araçları kullanmaya başladığı görülmektedir.

Yaşanılan iki dünya savaşı, 1929 ekonomik buhranı, 1973 ekonomik krizi ve diğer gelişmeler ile devletin kamu hizmetlerini sunması ve ekonomiye müdahale etmesi konusundaki çizgisi değişime uğramıştır (Çevik, 2010: 31).

Modernizmin iktisadi ideolojisi olarak görülen Liberalizm mali krizler nedeniyle daha müdahaleci bir devlete dönüşmüştür, zamanla bu müdahaleci devlet işlemez hale gelince düzenleyici devlete dönüşmüştür, halkın karar mekanizmalarına katılımının artmasıyla yönetim düşüncesi gelişmiştir ve yönetişen devlet oluşmuştur ve son olarak da devlet tekrar mali anlamda müdahaleci bir yaklaşım sergilemeye başlamıştır.

3.1. Modern Devlet

Feodalitenin yıkılışı ile Batı Avrupa’da başlayan ekonomik ve siyasal dönüşüm modern devletin kökeni olarak kabul edilebilir. Feodal sistemin çöküşü, burjuvazinin yükselişi, sanayi devrimi vb. nedenlerle devlet biçiminde dönüşüm yaşanması sürecini başlatmıştır.

Modern devletin meşruiyeti ulus kavramına dayanmaktadır. Ulus kavramı “Avrupa” da patrimonyal ve mutlakiyetçi devlet alanında ortaya çıkmıştır. Patrimonyal devlet ise “*monarşinin mülkü*” şeklinde ifade ediliyordu (Hard&Negri, 2001: 115). Weber’in belirttiği biçimde mutlakiyetçi otorite ile bu otoritenin aşırı şekli olan sultanizm “...*geleneksel egemenlikteki iktidar sahibinin kişisel araçları olarak bir yönetsel ve askeri güç oluşturma halinde meydana*

gelmiştir” (Weber, 1995: 338). Patrimonyal sistemde erk sahibi iktidarını istediği gibi kullanabilir, sınırlarını gönlünce genişletebilir ve bu hakkı kendisinde görür. Weber’e göre bu sistem ataerkillikten farklıdır çünkü iktidarı kişisel olarak sahiplenme, tüm toprakların iktidarın mülkü olması patrimonyal otoriteye özgü bir durumdur (Weber, 1995: 341-42). Dolayısıyla Ortaçağ’ da Avrupa’da başlayan iktisadi ve siyasi değişim sadece üretim, iktidar ya da siyasi değişim olarak kalmamış, toplumsal ilişki ve yaşam biçimlerini de büyük bir değişime uğratmıştır. Egemenlik ile meşruiyetin süjesi “ulus” merkezine kaymış, patrimonyal iktidar önce biçimsel değişim yaşamış sonrasında da ulus-devletin düzeni içerisinde kaybolmuştur.

Günümüzde tüm dünyada var olan modern devlet kavramı, ulus devlet anlayışıdır. Modern devlet, Weber’e göre yönetsel anlamda görevlilerin kuralların uygulanması için fiziksel güç kullanma yetkisine sahip olduğu “kurumlaşmış siyasi girişim” i ifade eder (Weber, 1995: 93-94). Weber devletin iktidar ilişkilerinde belirleyici olmasını, bu anlamda tekel olmasını ve gerektiği zaman şiddet kullanma hakkına sahip olması gerektiğini savunmuştur.

Ulus-devlet, sınırları belli coğrafyada, homojen topluma sahip, sınırları içerisinde iktidarı kontrol altında tutan, şiddet kullanma ve vergi toplama haklarına sahip bir örgütlenme biçimidir. Siyasi terminolojide, “ulus” ile “devlet halkı” aynı kapsamda kabul edilir. Ancak hukuksal tanımlamanın haricinde ulus, “ortak köken, dil, kültür ve tarih ile biçimlenmiş siyasi topluluk” şeklinde de tanımlanabilir.

“Ulus-devlet” veya “devlet vatandaşlığı ulusu” kavramlarında bulunan bileşenler, bir yanda devletlerin diğer yanda ulusların oluşumunun gerçekleştiği iki sürece dayanır (Habermas, 2002: 16). Ulus-devletin merkezinde yer alan “ulus” kavramı devlet kurumları içerisindeki üyelerden ibaret değildir, ulus halk demektir ve kendisi sadece kültürel değil siyasi bir varlık olarak da kabul eder. Bu sistemde halk devletin içinde kendi kimliğini oluşturarak ulusu meydana getirir. Teorik anlamda halk ulus-devlet içerisinde kendisini özgür biçimde yönetir ve yabancı bir yönetimden bağımsız olur (Schulze, 2005: 195).

Ulus-devlet’ in modern devlet haline gelmesi Fransız Devrimi’nden sonra gerçekleşmiştir (Beriş, 2006: 129). Daha önceki devlet modellerinde iktidarın kimde olacağı problemi ulus devlet anlayışı ile çözülmüş ve ulusal egemenlik ortaya çıkmıştır. 16. ve 17. yüzyıllar Batı Avrupa’da hem ekonomik hem de siyasal anlamda dönüşümlerin yaşandığı ve ulus devlet anlayışının hakim olduğu bir dönemdir. Bu anlayış krallık gibi egemenlik biçimlerini geri plana atmıştır. Yine bu dönemde sanayi devriminin hızla

ilerlemesi ekonomik anlamda değişimlere neden olmuştur. Ekonomik alandaki değişmeler siyasi değişmeleri de beraberinde getirmiştir. Bu anlamda devlet kurumları kendi içerisinde değişime uğramıştır. Hızlı sanayileşme ve kapitalizmin yarattığı eşitsizlikler ve toplumda meydana getirdiğı tahribat sistemin dönüşümü için arayışa neden olmuştur ve bu arayış “Sosyal Devlet” in ortaya çıkması ile de bağlantılıdır (Beriş, 2006: 239).

3.2. Müdahaleci Sosyal Devlet (Refah Devleti-Modern Devlet)

Müdahaleci Sosyal devlet, kapitalist ekonomilerde var olan sorunlar ile artan güvensiz ve eşit olmayan ortam karşısında devletin seyirci kalamayarak müdahale etmesi gerektiğı düşüncesinden hareketle ortaya çıkmıştır. Müdahaleci Sosyal devlet, bireylere ve ailelere belirli bir gelir güvencesi ve sosyal güvenlik olanağı sağlayan, kişileri toplumsal tehlikelere karşı koruyan, toplumsal konumları fark etmeksizin tüm vatandaşlara eğitim, sağlık gibi sosyal hizmet alanlarında belirli standart getiren devlettir (Şenkal, 2005: 276).

Refah devleti ya da bir diğer ifadeyle müdahaleci sosyal devlet anlayışı sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkar ve bu ülkelerde ortaya çıkmasının nedeni kapitalizmin yaşadığı krizlerin yarattığı değişimlerdir (Gül, 2004: 144).

1929 krizi ile devletin piyasaya müdahale etmesi gerektiğı ve kalkınmayı gerçekleştirebileceğı düşüncesi ve inancı oluşmuştur. İkinci Dünya Savaşı’nın sebep olduğu ekonomik ortam bu düşünce ve inancı yaygınlaştırmıştır. Kuramsal anlamda, müdahaleci devlet yaklaşımının oluşmasına en büyük katkı Keynes tarafından olmuştur. Keynes, “*Klasik İktisadi Düşünce*” nin devlet anlayışında müdahaleyi en aza indirmesine karşı çıkmış ve devletin ekonomik anlamda rol ve işlevinin artması gerektiğini savunmuştur. Etkin bir kaynak dağılımı, fiyat istikrarının sağlanması ve tam istihdamın gerçekleştirilmesi amacıyla müdahalecilik formülleri oluşturmaya çalışmıştır (Keynes, 1967: 143-146).

Batılı ülkelerin İkinci Dünya savaşına girmesi ekonomik anlamda onları zor duruma düşürmüştür. 1929 buhranının olumsuz sonuçlarını yok etmek için başvurulmuş politikalar 2. Dünya Savaşı’ndan sonra daha da fazla ihtiyaç duyulmuştur. Savaşta hayatını kaybedenlerin yakınlarının ya da savaştan dönenlerin ekonomik anlamda desteğe ihtiyacı olmuştur bu durum devletin müdahalesini zorunlu hale getirmiştir. Bu anlamda İngiltere’den sosyal devlet düşüncesi ortaya çıkmış ve kamu hizmetlerinin tamamının

devlet tarafından sunulduğu yeni ekonomik, sosyal ve idari politikalar devreye sokulmuştur.

Bu şekilde ilerleyen devlet müdahalesi 1960-70'lere gelindiğinde harcamalardaki aşırı artış nedeniyle devletin vergileri artırmasına neden olmuştur. Aynı zamanda kamu hizmetlerine olan talep artışı ve hizmetlerin beklentileri karşılayamaması gibi sorunlar müdahaleci devlet anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur (Çevik, 2010: 33).

3.3. Liberal Devlet

Liberalizm; devletin güvelik, adalet ve savunma gibi hizmetler haricinde olabildiğince bireye, topluma ve ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğini savunan düşüncedir.

Liberal düşünürlerin birçoğuna göre, liberalizmin özgürlük, bireycilik, sınırlı devlet ve piyasa ekonomisi olmak üzere dört unsuru vardır. Liberal düşünce, üretim ve değişim sürecine devletin müdahale etmemesini savunmaktadır çünkü müdahaleler bireyin özgürlüğünü kısıtlar ve bireylerin birbirleri üzerinde baskı kurmalarına sebep olarak doğal uyumu engeller. Bu bakımdan bireycilik ve özgürlük liberalim için çok önemlidir ve bu yüzden liberalizm sloganı da “bırakınız yapsınlar bırakınız geçsinler” olmuştur.

John Locke öncülüğünde gelişen siyasi liberalizm ve Adam Smith öncülüğünde gelişen iktisadi liberalizm olarak liberalizmin iki boyutu olduğu ileri sürülmektedir. Siyasi boyut bakımından klasik liberalizmin doğması o dönem devlete karşı kişilerin haklarını savunmak ve devleti sınırlandırmak için yapılan mücadele sayesinde olmuştur. Bu nedenle siyasi boyut; hukuk, anayasa, insan hakları gibi kavramları esas alarak sınırlı devlet, dinsel hoşgörü, güçler ayrılığı gibi öğeleri savunmaktadır (Heywood, 2006: 63). İktisadi boyutu bakımından liberalizm ise "Laissez Faire" olarak ifade edilen ekonomiye müdahale etmeyen bir devlet, üretim önündeki engellerin kaldırılması ve serbest piyasa ekonomisi anlayışına dayanmaktadır. Bu düşüncenin temeli bireyin iktisadi bakımdan özgür olmasıdır (Köroğlu, 2011: 15). Diğer bir deyişle Liberalizm kişi hak ve hürriyetlerinin yanında sermayenin de serbestçe dolaşım ve rekabetini savunur.

1930'lara kadarki döneme bakıldığında Batılı ülkelerde genel anlamda müdahale etmeyen bir devlet olduğu görülmektedir. Yine bu dönemde demokratik değerler geliştirilmiş ve özgürlükler korunmaya çalışılmış ve kapitalizme uygun olarak asgari düzeyde müdahalede bulunan bir devlet modeli oluşmuştur. Ayrıca devlet öncelikli olarak

iç ve dış güvenlik ile eğitim, sağlık gibi hizmetlerini sunmayı üstlenmiştir (Çevik, 2010: 32).

3.4. Düzenleyici Devlet ve Minimalleştirilen Devlet (Neoliberal Devlet)

Devlet kavramı, liberalizm hareketi ile 1980’lerde geleneksel anlamını kaybetmiş ve yepyeni bir anlam kazanmıştır. Bu yeni devlet, artık yapan değil, genel kuralları belirleyip sektörleri bu kurallara göre düzenleyen yapı haline gelmiştir. Diğer bir ifadeyle; devlet müdahalesinin ekonomik anlamda bir çözüm olmadığına anlaşılmıştır ve bu dönemde liberal iktisadi politikalar üretilmiş ve yeni yapılanmalar ortaya çıkmıştır.

Bu yeni paradigma devletin toplumdaki rolünü yeni bir çerçeveye oturtmak ve biçimlendirmek amacıyla görünüşte devleti küçültüyor gibi anlaşılsa da devleti nitel anlamda daha etkili ve verimli kılmak, vatandaşların yönetime katılmalarını artırmak, bir diğer ifadeyle devleti esas işlevlerine döndürmek amacını gütmektedir (Çevik, 2010: 34).

1970’lerde başlayan ve günümüze kadar gelen süreç, devletin iktisadi krizi, kamu sektörü krizi veya kapitalist iktisadi sistem krizi gibi farklı isimlerle anılmış ve kendi ideolojisini de güçlendirmiştir. Bu ideolojiye de yeni sağ denilmiştir (Martin 1995, akt. Dursun 2001: 107).

Bilindiği gibi, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ile İkinci Dünya Savaşı’nın olumsuz etkileri; asıl görevi adalet ve güvenlik sağlamak olan devletlerin müdahale alanlarını genişletmiştir. Bunun sonucunda da, vatandaşının mutluluk ve refahını sağlamak amacıyla sorumluluk ve yetki bakımından daha etkin bir devlet anlayışı hakim olmuş ve bu anlayışa da “refah devleti” denmiştir. Bu anlayış 1970’lerde bütçe açığı, petrol krizi gibi nedenlerle miadını doldurmuştur ve kapitalizm “Yeni Sağ” ı ortaya çıkarmıştır. “Yeni Sağ” ın temel amacı ise ; “refah devleti” nin, yapısını çözerek küreselleşen sermaye önündeki engelleri ortadan kaldırmaktır (Baltacı, 2004: 360).

“Yeni Sağ” anlayışı kamu sektörünün piyasadaki ağırlığını reddeden neo liberalizm ile geleneksel değerleri arzulayan Neo muhafazakârlık olmak üzere iki bileşen üzerine tesis edilmiştir. Neo muhafazakârlık muhafazakarlığın 1960’larda ABD’de liberal katkılarla yenilenmiş hali iken (Okutan, 2006: 309); neo-liberalizm de klasik liberalizmin yenilenmiş hali olarak sahneye çıkmıştır. Bu haliyle “Yeni Sağ” anlayışı, sağın geleneksel yönünün yeni bir terkipte ele alınmasıdır. Burada bahsedilen neo-liberalizm, Keynesyen sosyal refah devletinin içinde bulunduğu krize kapitalizm koşullarında bulunan çözümdür.

Neo muhafazakârlık ise, muhafazakârlığın modern ve değişebilecek şekilde sunulmasıdır (Köroğlu, 2012: 121- 122).

“Yeni Sağ”, muhafazakâr düşüncenin liberalizm üzerindeki inşası olarak veya liberal muhafazakâr düşünce olarak belirtilebilir (Çaha, 2012: 130). “Yeni Sağ” 20. yüzyıl son çeyreğinde iktisadi anlamda neo-liberalizm ile sosyal anlamda muhafazakârlık olmak üzere farklı iki ideolojinin gelişmesini sağlamıştır. Bu anlamda neo muhafazakârlık, neo-liberalizmin ekonomik alandan devlet müdahalesini geri çekme siyasetine karşı, sosyal alanda otorite ve sosyal disiplinin öne çıkartılmasını savunmuştur (Güler, 2010: 146). Ayrıca, bu düşünceye sahip olanlar değerlerden arınmış veya kültürel kimliği olmayan liberal bir toplum olmayacağını, böyle bir toplumun yozlaşarak çökeceğini ifade etmişlerdir (Güler, 2010: 151).

“Yeni Sağ” politikaları “IMF İstikrar Paketi” ile ilk kez 1970’lerde İngiltere’de ortaya çıkmış, 1979’da Margaret Thatcher iktidarı ile başlayarak ve 1980’ler boyunca devam etmiştir. ABD’de ise “Yeni Sağ” politikalar, 1980’de Ronald Reagan ile başlamış Cumhuriyetçi Parti iktidarı boyunca devam etmiştir (Yürekli, 2007: 29). Yeni sağ adı altında neo liberal görüşü savunanlar; küreselleşme ile devletin artık hiçbir şey yapmayan ve piyasayı engellemeyen bir rol üstlenmesi ve devletin yeni rolünün bundan ibaret olması görüşündeydiler. Bu dönemde devlete ait tüm iktisadi teşebbüslerin özelleştirilmesi, devletin sadece düzenleyici bir işlev üstlenmesi öngörülmektedir.

Sonuç olarak, 1980’lerden sonra devlet küçültülerek devletin kamu hizmetlerini doğrudan sağlamak yerine sadece düzenlemesi amaçlanmış, böylece kamu ile özel sektör örgütleri arasında dengeleyici bir rol üstlenerek siyaset üstü hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu da özellikle başlıca alanlarda düzenleyici kurullar ile devlet adına siyasetten bağımsız işlev üretmeleri ile sağlanmıştır. Böylece, önceki dönemde rolü ve işlevleri artan devlet artık hizmetleri en alt seviyede sunarken düzenleme işlevini gerçekleştirmiştir (Çevik, 2010: 35).

3.5. Yönetişen Devlet

Yönetişim kavramı ilk defa 1989 yılında yayınlanan OECD raporunda yer almıştır. Yönetişim en genel tabiriyle, “*iktidarın hükümet, sivil toplum ve piyasa aktörleri ile birlikte kullanılmasını*” ifade etmektedir. Bu anlamda; “*devlet, sivil toplum ve piyasa*” yönetişimin unsurları olarak düşünülebilir. Yönetişim yaklaşımı, devlet-toplum-piyasa ayırımını ortadan

kaldırarak “birlikte” yönetme tavsiyesini getirmiştir (Bayramoğlu, 2005: 112-113). Böylece kamu “yönetilen” rolünden çıkarak, “yönetim” klasik yöneten-yönetilen ilişkisinin ötesinde tüm tarafların kendilerini birlikte yönetmesi anlayışına evrilmektedir. Kişi toplumsal ve siyasal rolleri bakımından yeniden tanımlanarak, yönetim ile birey pasif konumdan kamusal alanda etkin konuma yükseltilmiştir (Nohutcu-Balcı, 2003: 17).

Ayrıca, yönetim öngörülebilir bir karar alma sürecinin, bürokratik bir yönetimin, her türlü eyleminden sorumlu bir hükümetin ve kamusal sürece katılım sağlayan sivil toplumun ve hukukun üstünlüğünün var olduğu bir düzeni ifade etmektedir (The World Bank, 1992: 70).

Yönetişim yaklaşımı Neoliberal dönemin yönetim anlayışı olarak da kabul edilmekte ve yönetişimin Dünya Bankası ile temel önermeleri; piyasa ve rekabetin desteklenmesi kamu sektörü etkinliğinin sağlanması ve özel teşebbüs için uygun ortamın yaratılması için devlette girişimciliği geliştirmek; kamudaki personel sayısının azaltmak ve bu şekilde kamuda reforma gitmek; bütçeyi kontrol etmek; kamu kuruluşlarını özelleştirmek; adem-i merkeziyetçi bir idare oluşturmak ve devlet dışındaki aktörleri daha fazla kullanmak biçimindedir. Ayrıca ‘hesap verebilirlik’, ‘yönetimde saydamlık’, ‘meşruiyetin sağlanması’ ve ‘katılımcılık’ gibi kavramlar da yine yönetişimin kurucu kavramları arasındadır ve bunlar yetki paylaşımının sağlanması ve sivil toplumun geliştirilmesine bağlı olarak gerçekleşmektedir (The World Bank, 1992: 72).

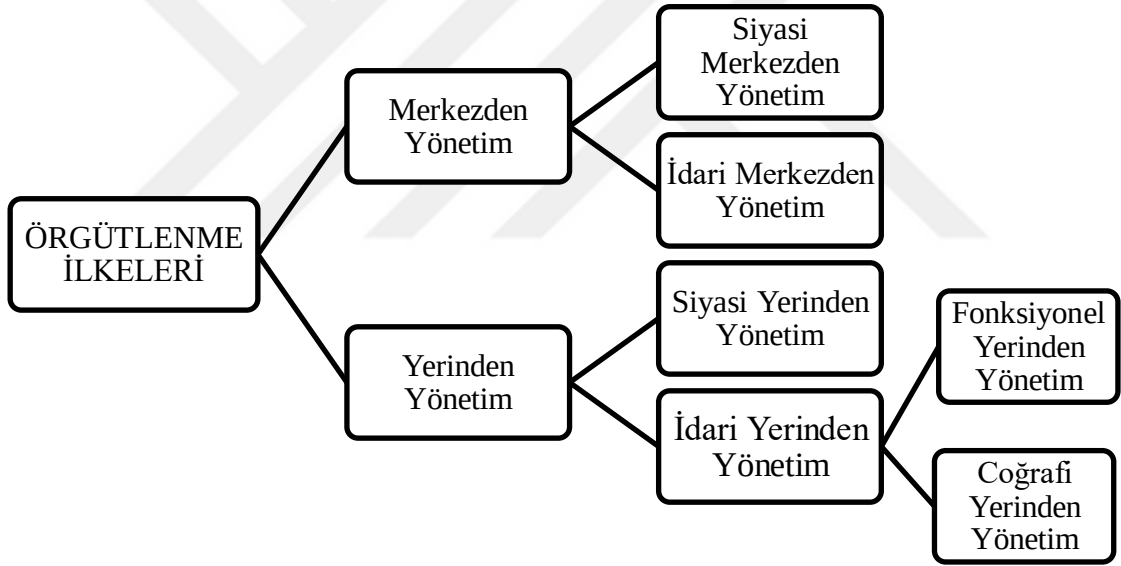
Son yıllarda çokça kullanılan yönetişim kavramı yönetim yönünden istenmesine rağmen uygulamada yeni yeni başlayan bir yaklaşımdır. Devletin demokrasiyi geliştirmek için yönetişim yaklaşımını ne kadar benimsediği tartışmalı bir konudur. Kamu hizmetlerinin sunulması ve sağlanması konusunda toplumsal katılım en üst düzeyde iken hizmetler ile ilgili aksamalarda veya eksikliklerde kime hesap sorulacağı belirsizdir.

Diğer bir ifadeyle, topluma ait kurumların ve bireylerin var olduğu böyle bir karar mekanizmasında aksama ve başarısızlıklarla ilgili sorumluluğun kime yükleneceği konusu yönetişim konusunda akıllarda şüphe uyandırmaktadır. Bu yönüyle bakılınca yönetişim yeni bir anlayış mı yoksa kamu yönetiminin doğal bir sonucu mu konusu tartışmaya açıktır.

3.6. Kamu Yönetiminin Örgütlenme Türleri

Kamu yönetimi ilkelerinden biri olan örgütlenme, “kamu hizmetleri için gereken araç ve olanakları bir düzen içerisinde toplayarak; yetki, görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak” demektir. Bu bakımdan önce amaçlar belirlenir, daha sonra yetki ve görevler sayılır ve sonra da bunları yapacak organlar ve kaynaklar tanımlanır. Örgütlenme amaç değil, kamusal hedefler için bir araçtır (Eryılmaz, 2013: 105).

Kamu yönetiminde iki şekilde örgütlenme türü vardır: Merkezden ve yerinden yönetim. Merkezden yönetim; merkezi hükümete bağlı bakanlık gibi birçok kamu kurum ve kuruluşlarını oluştururken, Yerinden yönetim; mahalli idareler, federe birimler, özerk kamu kurumlarını oluşturmuştur ve tüm ülkeler idari birimlerini bu iki yönetim ilkesine uygun şekilde örgütlemişlerdir. (Eryılmaz, 2013: 105-106).



Şekil 3.1. Merkezden yönetim, yerinden yönetim örgütlenme ilkeleri (Gözler, 2018: 30)

Tablo 3.1. Merkezden ve yerinden yönetimin karşılıklı özellikleri (Gözler, 2018: 30)

ÖZELLİK	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
Tüzel Kişilik	Tek Tüzel Kişilik (Devlet)	Her kuruluşunun ayrı tüzel kişiliği var.
Özerklik (Karar ve Yönetim Organları, Bütçe ve Malvarlığı)	Devletin kendisi bağımsızdır. İçindeki bölümlerin (Bakanlıkların veya il ve ilçe gibi mülki bölümlerin) bir özerkliği yoktur.	Her kuruluş özerktir. Her kuruluşun kendi karar ve yönetim organları, malvarlığı ve bütçesi vardır.
Denetim	Devletin üzerinde denetim olmaz. Devletin kendi içinde ise hiyerarşik denetim vardır.	Her kuruluşun üzerinde, merkezi idarenin vesayet denetimi bulunur. Her kuruluşun kendi içinde ise hiyerarşik denetim vardır.

Tabloda merkezden yönetim ve yerinden yönetimin tüzel Kişilik, özerklik ve denetim açısından karşılaştırmaları yapılmış olup aşağıda daha detaylı olarak ele alınmıştır.

3.6.1. Merkezden yönetim

Merkezi yönetim, bir ülkedeki tüm politika ve hizmetlerin tek bir merkezden alınan karar ile yine bu merkeze bağlı birimler tarafından yerine getirildiği yönetim şeklidir. Bu bakımdan merkezi yönetim birbirlerine hiyerarşik olarak bağlı birimlerin tek bir organ gibi birlikte hareket ettiği yönetim şeklidir. Merkezi yönetim hem yer hem de kişi bakımından tüm kararların tek bir merkezden alındığı yönetim şekli olarak da ifade edilebilir (Nalbant, 1997: 36).

Merkezden yönetim, “siyasi” ve “idari” olarak ikiye ayrılır. Siyasi bakımdan, ülkede hükümet ve yasama organının tek olmasını ve böylece siyasi otoritenin merkez iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin var olmasını ifade eder. Siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete “üniter devlet” denilir (Eryılmaz, 2013: 107).

İdari bakımdan merkezden yönetimin, daha dar bir anlamı vardır. İdari merkeziyetçilik, devlet otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Merkezin hiyerarşik yapısı içerisindeki birimlere takdir yetkisi tanınmaz. Aslında idari merkeziyetçilik siyasi merkeziyetçiliğin bir sonucudur çünkü bir devlet siyasi bakımdan merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip değil ise idari bakımdan merkeziyetçi yönetim de olmaz (Eryılmaz, 2013: 107).

Merkezden yönetimin var olduğu ülkelerde hizmet kararları başkentteki yöneticiler tarafından alınıp uygulanır. Uygulama sırasında başkente hiyerarşik olarak bağlı olan birimler kararların uygulanışında merkezi yönetime yardım etmektedir. Merkezi yönetimin başkent birimlerine “*başkent teşkilatı*” , başkent dışındaki birimlerine “*taşra teşkilatı*” denilmektedir (Günday, 1995: 174). Bir ülkede yönetimin böyle örgütlenmesi halinde yasama, yürütme ve yargıya ait tüm yetkiler merkezde toplanmaktadır. Böyle olunca da ister ülke genelini ilgilendiren hizmetlerin ister yerel düzeydeki politikaların uygulamasına ilişkin karar ve bu politikaların hangi yöntemler ile gerçekleştirileceğine, kim tarafından yapılacağına ait tasarruf yetkisi merkezde toplanmaktadır. Bu şekilde örgütlenen ülkelerde merkezdeki yönetim dışında diğer birimlerin tüzel kişiliğinin olmaması gerekmektedir. Fakat bu durumun toplumsal gerçeklere ters düşmesi nedeniyle hiçbir ülkede bu şekilde uygulanmamaktadır (Gözübüyük, 2006: 36).

Merkezi yönetimin özellikleri (Gözübüyük, 2000: 42);

- Tek tüzel kişilik bulunur o da devlettir yani merkezi yönetimdir.
- Kamu hizmetleri bakanlıklar şeklinde örgütlenir, bakanlıkların tüzel kişiliği yoktur tüm hizmetleri devlet adına yerine getirirler.
- Kamu hizmetleri ile ilgili tüm gelir ve giderler merkezde toplanır.
- Kamu hizmetleri, merkezde bulunan kişiler tarafından planlanıp yürütülür ve oluşabilecek aksamalar için sorumluluk bu kişilere aittir.
- Tüm hizmetleri merkezden yürütmek zor olduğundan görevlileri merkez tarafından atanan taşra teşkilatı tüm ülkeye yayılmıştır. Taşra görevlilerinin kendilerine has yetkileri yoktur, merkezden aldıkları talimatlar doğrultusunda çalışırlar.

- Bakanlıklar ve taşra teşkilatı şeklinde ayrılmış gibi görünse de merkezi yönetim bir

bütündür ve tüm görevliler hiyerarşik olarak birbirine bağlıdır.

Merkezi yönetimin faydaları (Yayla, 2009: 234)

- Kararların merkezden alınması devlet otoritesini güçlendirir.
- Merkezde toplanan gelir ve giderlerin kontrolü kolaydır.
- Taşra görevlileri merkezi talimatları doğrultusunda olduklarından tarafsızdırlar.
- Hizmetler tek elden yürütülür bu şekilde bölgelerarasındaki eşitsizlik ortadan kalkar.

- Görevliler hiyerarşik olarak sürekli denetlendiğinden hizmetler tarafsız yürütülür.

Merkezi yönetimin sakıncaları (Eryılmaz, 2013: 108-109):

- Merkezden yönetimde kamu hizmetleri gecikebilir; hizmetler yerel ihtiyaçlara uygun olmayabilir. Çünkü kararlar merkezden alınır ve bu kararlar taşrada yaşayanlar için uygun olmayabilir. Bu durum kaynak israfına neden olur. Ayrıca kırtasiyecilik de yine merkezi yönetimde sık görülen bir durumdur.

- Taşradaki memurların kendi alanlarında fazla inisiyatif hakkı bulunmamaktadır. Bu durum memurların yeteneklerini değerlendirmelerine ve geliştirmelerine engel olur ve hizmetlere karşı ilgisiz ve isteksiz memurlar ortaya çıkabilir.

- Merkezi idarenin sürekli ve günlük işlere girmesi hizmet yükünü artırır ve artan hizmet yükü temel fonksiyonların yürütülmesi konusunda engel oluşturur.

- Merkezden yönetim kamu hizmetlerine karşı halkın katılımını azaltabilir. Bunun sebebi; kararlar merkezden alınarak uygulanır ve kendilerini ilgilendiren konularda bile fikri alınmayan halk artık her şeyi devletten bekler duruma gelir.

Merkezi yönetim anlayışı bu gibi sorunlara sebep olması nedeniyle neredeyse bütün ülkelerde taşra teşkilatına karar alma yetkisi verilerek, yetkileri genişletilerek merkezi yönetim yumuşatılmaya çalışılmaktadır.

3.6.2. Yerinden yönetim

Yerel yönetim, “*âdem-i merkeziyet*” kavramı ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Yalçındağ, 1995: 3). Yerinden yönetim, topluma sunulacak hizmetlerin merkezden ya da tek elden değil, merkeze hiyerarşik olarak bağlı olmayan kamu tüzel kişilerin yürütülmesini savunur (Günday, 2002: 61).

Yerinden yönetim siyasi ve idari olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkez ile mahalli yönetim birimleri arasında bölüştürülmesidir yani siyasi otorite merkezde toplanmayıp çeşitli bölgesel birimler arasında bölüştürülmüştür. Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Üniter devlet sisteminden farklı hatta üniter devlet sisteminin zıddı olan sistemdir federalizm. Üniter devlet de ulusal hükümet dışında bir egemenlik alanı yok iken, federal devlet sisteminde hükümetin yürüttüğü birçok kamu hizmeti bölgesel kuruluşlara aktarılabilir. Merkezilik federalizmin örgütsel ifadesidir. Federalizmin avantajlarından en önemli olanı yerel anlamda farklı sorunlara ve gereken ihtiyaçlara cevap verebilmesi ayrıca değişik siyasi varyasyonlara da müsaade etmesidir.

İdari yerinden yönetim, “*yerel halka sunulacak kamu hizmetlerinin ya da iktisadi, ticari, kültürel bazı fonksiyonların hiyerarşik olarak merkezi idareye tabii olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir*”. İdari yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşlar özerk yapıdadır. Hizmetten yararlananlar merkezden yönetimde pasif durumda iken yerinden yönetimde aktif hale gelmektedirler. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçelerinin olması onları mali olarak da özerk yapmaktadır. Bu kuruluşları seçimle belirledikleri kendi organları yönetir (Eryılmaz, 2013: 116-117).

İdari yerinden yönetim coğrafi ve fonksiyonel bakımdan yerinden yönetim olarak iki şekilde uygulanır.

Fonksiyonel yerinden yönetim merkezi idareden belirli işlevleri alınarak özerk bir kuruluşa aktarılmasıdır. Bu şekilde merkezi idaredeki hizmet yükü daha uzman ve teknik bakımdan daha iyi birimlere aktarılmış olur. Burada amaç bu fonksiyonları daha verimli ve çabuk yürütebilmektir. Nitekim bu kuruluşların yöneticilerinin ciddi bir inisiyatifleri vardır; kendi yetenek ve çabalarına uygun olan hizmeti sunarak daha verimli hale gelme imkanları vardır

Coğrafi yerinden yönetim, idari anlamda belirli fonksiyonların yürütme görevini merkezi idareden bağımsız ve karar organları seçimle belirlenen faaliyetleri de coğrafi olarak belirli bir alanla sınırlı olan belediye, köy gibi yönetimlere verilmesidir. Bu sistemde mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yöre halkına karar alma ve hizmetleri yürütme yetkisi tanınmaktadır. Bu bakımdan coğrafi yerinden yönetimin oluşturduğu mahalli idareler çok yönlü görevler yürütseler de fonksiyonel yerinden yönetime göre yürüttükleri görevler sınırlı ve tek düzedir (Eryılmaz, 2013: 119-120).

Parlak ve Sobacı (2012, 31-32)’ ya göre;

Yerinden yönetimin faydalı yönleri:

- Demokrasiye uygunluk,
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltması,
- Hizmetlerin, ihtiyaçlara göre yürütülmesini sağlaması.

Yerinden yönetimin sakıncalı yönleri;

- Ülkede milli birlik ve beraberliği bozabilme olasılığı,
- Bölgeler arasındaki eşitsizlikleri artırma olasılığı,
- Partizanca uygulamalara yol açabilmesi,

• Yeterli ekonomik ve teknik olanakları olmayan yerinden yönetim kuruluşlarının hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklara yol açabilmesi,

- Yerinden yönetim kuruluşları için yapılan mali denetimde yaşanan güçlükler.

Dolayısıyla yerelleşme bir anlamda merkezi yönetimin yükünü hafifletirken, merkezi yönetimin asıl fonksiyonlara odaklanmasını sağlarken, bir anlamda da merkezi yönetimin ekonomik üstünlüğünü kaybetmesine ve bölgeler arası eşitsizliklerin artmasına sebep olduğu söylenebilir (Özer, 2012: 445).

3.6.3. Desantralizasyon (Yerelleşme) düşüncesi ve yeni kamu yönetimi

Yönetimin örgütlenmesinde sözü edilen yöntemlerden biri de desantralizasyondur. Desantralizasyon yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki görev ve yetki dağılımıdır.

Desantralizasyonun klasik anlamdaki ifadesi merkezin yetki ve sorumluluğunu yerel birimlere dağıtmasıdır. Modern anlamdaki ifadesi ise, merkezin yetki ve sorumluluğunun yüksek düzeydeki birimlerden alt düzeydeki birimlere aktarılmasıdır. Bir başka ifade ile; kamuya ilişkin yetki ve sorumlulukların merkezden yine merkeze bağlı sivil toplum örgütlerine, özerk kuruluşlara veya özel sektöre aktarılmasıdır, yani merkez karar verme ya da planlama gibi yetkilerini bu örgütlenmelerle işbirliği içerisinde paylaşır (İşleyen, 2011: 42).

Desantralizasyonun genel kabul gören tanımı, “Kamuya ait merkezi yönetim ve fonksiyonların; merkezi otoritenin taşra birimlerine, yarı özel kamu birliklerine, fonksiyonel otoritelere, özerk yerel yönetimlere ya da hükümet dışı örgütlere devredilmesi” (Rondinelli, 1981: 137).

Desantralizasyonun üç nedeni vardır. Bunlar; ideolojik nedenler, siyasi nedenler ve işlevsel nedenlerdir.

Tablo 3.2. Desantralizasyonun nedenleri (Özmüş, 2005:2)

İdeolojik Nedenler	Siyasi Nedenler	İşlevsel Nedenler
-Merkezi hükümete duyulan güvensizlik ve yerel sorumluluklara değer verilmesi -Merkezi hükümete karşı oluşan tepki,	-Demokratikleşme -Özerklik -Temsil -Merkezi hükümetin, kendisi için sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi,	-Merkezi hükümetin, kendisi için pahalı olan işlevlerinden kurtulmak istemesi -Hükümetin, işlevlerini siyasi alanda yoğunlaştırabilmesi için rutin işlevlerinden kurtulması -Kamu hizmetlerinin etkili ve verimli şekilde yerine getirilmesinin istenmesi- Hizmetlerin yerel ihtiyaçlara ve şartlara göre sağlanması- Hizmetleri yerine getirme konusunda özel sektör ile kamu sektörü arasında “rekabetin” artırılması- Hizmetlerin ulaştırılmasında hiyerarşinin en uygun hale getirilmesi -Eşitliğin ve adaletin sağlanması -Tüm yetki organlarına kendi kararlarını alma hakkı verilmesi -Yerel öncelikler ile ihtiyaçlar için kaynak temin edilmesi,

Desantralizasyonun avantajlarına bakıldığında bunlar;

- Yerel halkın kendi gereksinimlerini en iyi kendileri bildiği için Desantralizasyon ile yerel ihtiyaçların daha iyi karşılanacağı savunulur(Tatar, 1993: 142). Böylece kamu hizmetlerinin yerel halkın isteklerine uygun daha etkili ve kolay sunulabileceği (Sezer vd., 2010: 210) savunulmaktadır

- Kararlarını kendi alan ve uygulayan yerel halk aktif rol aldıkları alanlarda daha gönüllü olacaklar (Tatar, 1993: 143); dolayısıyla, iş bölümü kolaylaşacak, dinamik ve yenilikçi bir yönetim tarzı ortaya çıkacak (Sezer vd., 2010: 210) şeklinde düşünülmektedir.

- Desantralizasyondan beklentiler bürokrasiyi azaltması (Tatar, 1993: 143); yönetimin adalet, saydamlık, açıklık gibi ilkelere göre gerçekleştirilmesidir (Sezer vd., 2010: 210).

- Desantralizasyon, bölgelerarası rekabet ve demokrasiye uygun olması gerekçesiyle (Yücel, 2007: 68) yerel yönetim sistemi için en uygun yöntem olarak kabul edilir (Sezer vd., 2010: 210).

Desantralizasyonun, faydaları olduğu kadar zararları da bulunmaktadır. Bunlara bakacak olursak;

- Bölgelerin belli olanaklar bakımından birbirinden farklılaşması eşitsizliğin artmasına sebep olabilmektedir (Sezer vd., 2010: 211), (Akyar, 2008: 32).

- Yerel yönetimlerin yürütmüş olduğu modernleşme projelerini halk benimsemeyebilir bu durum da merkezi yönetimin programlarını sekteye uğratabilir (Eryılmaz, 1999: 74).

- Yerel yöneticilerin bağımsız olmaları yakınlarını kayırma tehlikesini ortaya çıkarır ve hizmetlerde eşitsizliğe neden olabilir.

- Yerel yönetimlerin hizmet sunması gider ve maliyetlerin yükselmesine neden olabilir (Gözübüyük, 2004: 92-93).

- Yerel yönetimlerin güçlenmesi yüksek borçlanmalara, yolsuzluklara, kontrolsüz harcamalara, hizmet kalitesinin düşmesine ve yetkinin kötüye kullanılmasına neden olabilmektedir (Sezer vd., 2010: 212; Akyar, 2008: 32).

Desantralizasyonun getirdiği ilkelere baktığımızda kamu yönetiminde yeni bir anlayışın ortaya çıktığı görülür. Bu yeni anlayış tüm yetki organlarının kararlarını kendilerinin alabilmesi, yerel ihtiyaçların ön plana çıkması, kamu ile özel sektör arasında rekabet sağlanması, eşitlik ve adalet sağlanması amacıyla merkezi yönetimin fonksiyonlarını yerel yönetime devretmeyi amaçlamış ve bu yönüyle yeni kamu yönetimi ile bağdaşmaktadır.

4. KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMİNİN DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNE YANSIMALARI

Günümüzde sürekli olarak ve hızla gerçekleşen köklü değişim süreci çok yönlü değişimlerin yanında değişimin kendisini de değiştirmiş; ısrarla devamlı hale gelen değişim, normal bir hal almıştır (Hammer ve Champy, 1996: 20). Yönetimin de siyasi, sosyal ve ekonomik çevreye ait bir fonksiyon olduğu varsayılırsa bu değişimin yönetimi de direkt veya dolaylı olarak etkilemesi ve yönlendirmesi kaçınılmazdır. (Tutum, 1994: 13).

“Paradigma” kavramı ilk kez bilim felsefecisi olan Thomas Khun tarafından 1961 yılında kullanılmıştır. Geniş ve değişik anlamları bulunmakla birlikte yaygın anlamı itibarıyla paradigma; bakış tarzı, zihinsel düşünce şekli, topluluk tarafından benimsenen ortak anlayışlar, değerler, inançlar, teknikler, herhangi bir şeyi açıklayıcı bir model ya da kavramsal çerçeve olarak nitelendirilmektedir (Al, 2002: 17; Özer, 2006: 3).

Kamu yönetiminde değişimi mecbur kılan sebepler; küreselleşme ile ortaya çıkan yeni yönetim değerleri, bürokratik yönetim anlayışının yetersiz duruma gelmesi, uluslararası kuruluşların küreselleşme ile yönetim anlayışları üzerinde daha etkin hale gelmesi, modern yönetim yaklaşımından postmodern yönetim yaklaşımına geçiş yani sanayi toplumunun bilgi toplumuna evrilmesi, ekonomik anlamda verimlilik arayışlarının ortaya çıkması şeklinde sayılabilir.

Küreselleşme, ülkeler arasındaki ekonomik, siyasi, sosyal ilişkilerin yaygınlaşması ve gelişmesi, ideolojik ayrımlara dayalı kutuplaşmanın çökmesi, farklı toplumsal kültürlerin, inanç ve beklentilerin daha iyi tanınması, ülkeler arasındaki ilişkilerin yoğunlaşması gibi farklı görünen ancak birbirleriyle bağlantılı olgular içerdiği, bir anlamda maddi ve manevi değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin milli sınırları aşarak dünya çapına yayılması olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla küreselleşme her alanda olduğu gibi ülkeler nezdinde yönetimde de değişikliğe neden olmuştur.

Yönetim sistemi 1980’lerde kamu sektörünün var olduğu ülkelerde ciddi değişim süreci geçirmiştir. Zamanla 20. yüzyılın katı, bürokratik ve hiyerarşik kamu yönetimi yapısı, esnek, piyasa tabanlı bir hal almıştır. Bu basit bir reform olarak algılanmayıp, hükümetlerin geçirdiği ciddi değişim süreci olarak belirtilmiştir (Bilgiç, 2003: 25). Günümüzde hızlanan küresel rekabet, gelişen teknoloji ile yönetim sistemine bu değişikliklere uyum sağlayabilecek yeni bir paradigmaya ihtiyaç doğmuştur (Eren, 2001: 30). Paradigma değişimi olarak YKY bu süreçte ortaya çıkmaktadır (Özer, 2012:182).

4.1. Yeni Kamu Yönetimi'nin Ortaya Çıkışı

Kamu yönetimindeki arayışlar ve “kimlik bunalımı” tartışmaları 1930'lara kadar uzanır (Dahl, 1947: 126). Özellikle 1970'lerde kamu yönetimi değişime daha duyarlı hale gelmiştir çünkü hızla değişen örgüt yapıları işleyiş üzerinde baskı kurmuştur (Sargut, 1997: 1). Zamanla bürokrasi yerine başka bir anlayışın getirilmesi ya da yeni bir anlayış geliştirilmesi ile ilgili görüşler ortaya çıkmış ve kamu yönetimi “işletme yönetimine” ya da “kamu işletmeciliğine” doğru kaymıştır (Denhardt, 295 1993: 6-11).

Kamu yönetimi değişim sürecinin tüm dünyada üç aşamada gerçekleştiği kabul edilir. İlk aşama, 1980'lerde genellikle gündelik sorunları çözen, yönetsel reform şeklindeki değişimlerin gerçekleştiği aşamadır. İkinci aşama, devletin işlevlerinin sınırlandırılarak rolünün yeniden tanımlandığı ve kamu yönetiminde özel sektörün yönetim tekniklerinin kullanıldığı aşamadır. Üçüncü aşama ise, günümüzde de devam eden kamu yönetimini toplum ile birlikte düşünme yaklaşımının ortaya çıktığı aşamadır. Bu dönem özel sektör, devlet, sivil toplum etkileşiminin olduğu dönemdir (Yılmaz, 2007: 223). Kamu yönetiminin dünya genelinde değişen rolüne neoliberalizmin etkisi büyüktür. Neoliberalizm ile başlayan devletin rolü tartışması kamu hizmetlerini verimli, etkili ve etkin sunabilecek bir yönetsel yapı yaratma fikrini ortaya çıkarmıştır.

1970'li yıllardaki petrol krizlerinden sonra gelen mali bunalım, bir yandan II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan Keynezyen ekonomi ile ilgili tartışmalar sosyal demokrat düşünceleri sorgulatmıştır. Hızlı ve sürekli artan kamu harcamaları ile yine gittikçe artan hizmet isteği nedeniyle, Avrupalı sosyal refah devletleri ekonomik krize girmişlerdir. Dolayısıyla, sınırlı bir devlet ve etkin hizmet arzı sağlayacak kurumların olduğu idarî bir yapı aramaya başlamışlardır. Kamu sektörünün genişlemesini istemeyen, liberal muhafazakârların muhalif fikirleri, 1970'lerin sonlarında, İngiltere ve ABD'de, hızla ilerlemiş ve devletin küçültülmesini partileri resmî politikası haline getirmişlerdir. Bu fikir ve politika rüzgârı, kısa zamanda başka ülkeleri de etkilemiştir, Yeni Zelanda ve Avustralya hükümetleri de bu değişimden etkilenen ülkelerdendir (Ömürgönülşen, 2004: 3-4).

1980'lerin başlarında kamu yönetimini vatandaşa karşı duyarlı, daha etkin ve verimli hale getirmek amacıyla birçok reform girişiminde bulunmuştur. Bu reform girişimleri temelinde devletin küçültülmesi ve piyasa merkezli bir kamu yönetimi uygulama fikri olması nedeniyle önceki reform hareketlerinden farklı olarak görülür

(Sobacı, 2009: 35). Fakat süreç öncekilerden farklı olmuştur ve devlet küçültülse dahi kurumlar nasıl daha iyi yönetilebilir sorusu üzerinde durulduğundan anlaşılmaktadır. Aynı zamanda kaynakların da en azından geçmişteki kadar etkili kullanılarak kamu hizmetlerinin gerektiği gibi sunulması konusu da gündeme gelmiştir, çünkü kamu sektörü için kullanılacak kaynaklar geçmişe göre sınırlıdır. Bu durum, yönetimleri yeni fikir ve uygulamalar için araştırmaya yöneltmiştir. Müşteri odaklı, bürokratik olmayan, piyasa merkezli bir yapı duruma uygun ideal bir sistem olarak düşünülmüştür. Kamu hizmetlerinin yetenekli yöneticiler tarafından daha etkin ve verimli şekilde müşterilerin beklediği gibi sunulması kamu yönetiminde yeni bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Özer, 2012: 201-202).

Bu yaklaşıma ” *yeni kamu yönetimi paradigması* ” denilmektedir (Özer(a), 2005: 311). Bu paradigma kuram yerine daha çok uygulama ile şekillenen ve bu uygulamaların ülkeler tarafından kabul edilmesi ile “yeni kamu yönetimi” olarak kavramlaştırılan bir akımdır (Al, 2008: 70). Kamu hizmeti sunumunda özel sektör tekniği uygulanmasını öngören bu paradigma (Çiçek, 2012: 65) piyasa ve özel sektöre vurgu yapmaktadır. Bu anlamda yeni kamu yönetimi işletme ve ekonomi gibi bilimlerin etkisi ile şekillenmiş, klasik, neoklasik, modern ve diğer tüm anlayışlardan da etkilenecek olduğu kabul görmüştür (Bozlağan, 2008).

Yeni kamu yönetimi (YKY) kavramı, farklı düşünce ve uygulama yapılarına dahil melez bir fenomendir (Hood, 1991: 7). Hood, KYK anlayışını tek bir faktöre bağlayarak açıklamaya çalışır. Bu anlayışın oluşmasında siyasi, sosyal, ekonomik pek çok faktör etkili olmuştur. Bu faktörler ve etkileri şöyle açıklanabilir:

Ekonomik faktörler: Refah devleti anlayışı devletin kamu harcamalarını artırmış ve devletin işlevlerini değiştirmiştir. 70’lerde ortaya çıkan ekonomik durgunluk, kaynakları etkin kullanarak devletin küçültülmesi çalışmalarını ortaya çıkarmıştır (Parlak-Bekir-Sobacı, 2005: 203). Bu gelişmeler sonucunda verimlilik önemli hale gelmiş, kamu sektörü ile özel sektör verimlilik çerçevesinde karşılaştırılmıştır (Kutlu, 2004: 39).

Sosyal faktörler: Zamanla eğitim düzeyi yükselen ve hakkını aramaya başlayan vatandaşlarda kamu yönetimi ve yöneticilerinden daha nitelikli hizmet beklentisi oluşmuş ve siyasi otoriteye itaat etmemeye başlamışlardır.

Politik ve ideolojik faktörler: Piyasanın serbestleştirilmesini savunan “*yeni sağ*” düşüncesinin KYK yaklaşımı ile bağlantılı olduğu kabul edilir. Muhafazakar iktidarların kamu yönetimi işlevine, yapısına, hizmetlerine yönelik eleştirileri ilk olarak Thatcher ile

İngiltere’de başlamış ve kamu yönetiminin küçülmesi, sınırlandırılması ve değişmesinde önemli rol oynamıştır (Bilgiç, 2003: 28). Kamu yönetimindeki değişim ile; (1) Devletin faaliyet alanının küçülmesi; (2) Hizmet sunumunda özel sektörün etkin hale gelmesi; (3) Hizmet sunumunda rekabetin ortaya çıkması; (4) Bilgi teknolojilerinde gelişen otomasyon; (5) Devletin sektörleri denetleme yetkisinin serbestleştirme ya da kuralsızlaştırma yöntemleri ile sınırlandırılması gündeme gelmiştir.

Kamu yönetiminin siyasetten farklı düşünölemeyeceğı herkes tarafından kabul edilen gerçeklerden biridir. Kamu yönetimi ABD’de, 1950’ den sonra, işletme yönetimi ile de ilişki içerisinde olmuştur. Aynı zamanda, özel ve kamu sektörünün yönetimleri konusunda benzerlik ve ortak noktalarının olduğuna vurgu yapılmıştır. Bu fikirlerin gelişmesiyle, 1970’lerin sonunda ABD ve İngiltere’deki muhafazakâr hükümetlerin gerçekleştirdikleri reformlar YKY yaklaşımının temelini oluşturur. Bu yeni yaklaşım teorik boyutunu bu reform hareketlerini sistemleştiren bilim adamlarının yazdıkları ile tamamlamıştır. YKY anlayışının oluşmasını sağlayan reformlar, bir kitap ya da bir akademisyen görüşüne göre gerçekleşmemiştir. Öncelikle uygulama amaçlı reformlar oluşturulmuş, daha sonra da bu reformlara dayalı teorik boyutu geliştirilmiştir (Eryılmaz, 2011: 38).

4.1.1. Yeni kamu yönetimi paradigması

YKY paradigması iki teorinin birleşimine dayanır. İlki, yeni kurumsal iktisat teorisidir, bu teori; kamu tercihine, işlem maliyetlerine ve asil-vekil teorisine dayanır, diğeri ise yönetim ideolojisi teorisidir, bu teori de; kamu yönetimini bilimsel yönetim yerine, ekonomi tabanlı anlayışla ele alır. YKY yaklaşımını etkileyen ilk anlayışta yer alan teoriler (Kaboolian, 1998: 190): (1) Toplumda meydana gelen değişim ile ilgili alınacak tüm kararların bireylerin tercihlerine bağı olduğunu belirten, kamusal ve toplumsal çıkarı maksimize etme yerine minimalist devleti öngören (Aktan, 2000: 20); kamu seçim teorisinden (Haque, 2007: 180) etkilendiğı belirtilmiştir; (2) Tüketiciyi asil, hizmet sağlayan örgütleri de vekil olarak gören “asil-vekil teorisi” nden etkilendiğı vurgulanmakta (Guston, 1996: 34) ve devletin asil ya da vekil olması tartışmaları ortaya çıkmaktadır. Geleneksel devlet anlayışında devlet vekil, vatandaşlar asil iken; yeni yaklaşımda devlet hem asil hem vekil olabilmektedir. Devletin otoritesini kullanarak proje ve programlar yürütmesi asil rolünü; vatandaşlara karşı sorumlu olması ve hesap vermesi vekil rolünü

ifade eder; (3) İşlem maliyetinin sıfıra düşürülmesini ve elektronik pazarın daha az aracıya gerek duymasını ifade eden işlem maliyeti teorisinden etkilendiği kabul edilir. YKY anlayışının teorilerinden bir diğeri olan “*yönetim ideolojisi teorisi (işletmecilik)*”, özeli kamudan üstün görür ve özel sektöre ait yöntemleri inceler. YKY anlayışı ile bütünleşen bu teori, kamu yönetiminde belirli ilkeleri öne çıkartır, bu ilkeler; kalite standartları, ticarileştirme, piyasalaştırma, tercih, sözleşme, performans ölçümü ve değerlendirilmesi, özelleştirme, stratejik yönetim, rekabet vs. şeklinde sıralanabilir (Sobacı, 2009: 56). Son yıllarda OECD ülkeleri kamu sektörlerinde bu teorilerin etkisiyle hızlı ve radikal bir dönüşüm yaşamıştır. Bu süreçte, bu ülkeler pek çok yeni kavramla tanışmışlardır, bunlar; kamu birimlerinin yeniden yapılandırılması, rekabet, yeni yönetim, yöntem, bilgi ve performans sistemleri, parasal değer, müşteri sorumluluğu, süreçlerde yerelleşme, reformculuk, sözleşmecilik, yerelleştirme ve reform, insan kaynakları yönetimi vs. olarak ifade edilebilir. Bu dönüşüm önemli değişmelere neden olmuştur; piyasa-devlet, yönetim-vatandaş, ilişkilerindeki değişimler bunlara örnek gösterilebilir (Özer, 2012: 218).

4.1.2. YKY paradigmasının özellikleri

YKY’ nin özellikleri;

“özelleştirme, piyasa kapitalizasyonu, kurumsal yönetim” (Carmichael-David, 2002: 258); “ayrı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılanmanın desantralizasyonu, performans, standartlar düzenleme, politik kontrol ve küçülme” (Haque, 2007: 181), “yönetişim kavramının ön plana çıkması, sivil toplumun yeniden keşfi” (Balci, 2005: 5).

olarak ifade edilmektedir. Bu bakımdan YKY, çalışan ve yöneticilerin yeteneklerini geliştirdikleri, yüksek düzeyde açık ve hesap verebilir olan e-devlet gibi teknolojik uygulamalarda uzmanlaştıkları bir sistemi anlatmaktadır (Jreisat, 2001: 193).

YKY özel sektörü hizmet sunumu konusunda etkili bir araç olarak kabul edip, kamu sektöründe de özel sektör tekniklerinin kullanılmasını yani etkinlik, ekonomik ve etkililik kavramlarını savunmaktadır (Bilgiç, 2003: 25). YKY kamu yönetimini, katılımcı ve girişimci vatandaş odaklı hale getirmiştir (Bryer, 2006: 480). YKY yaklaşımı kaynağını büyük ölçüde yönetim bilgisi pazarından almaktadır. YKY kavramının kamu örgütlenme biçiminde ve fonksiyonlarında meydana getirdiği değişiklikler ve hizmet sunumunda ortaya çıkan yeni yaklaşımları açıklayan kavramlar şunlardır:

“(1) Yönetişim, (2) Performans Kültürü, (3) Bürokrasiye Karşı Değişen Bakış Açısı, (4) E-Devlet, (5) Sorumluluk Anlayışı, (6) Toplam Kalite Yönetimi” (Bryer, 2006:480).

4.1.3. Yeni kamu yönetiminin getirdiği ilkeler

YKY anlayışının teorik anlamda sistemleşmesinde, önemli yeri olan Hood, bu yaklaşımın temel ilkelerini şöyle belirtmiştir:

- “1) Aktif katılımlı profesyonel yönetime geçiş,
- 2) Belirli standartlarla performans ölçülmesi,
- 3) Çıktı kontrolüne önem verilmesi,
- 4) Büyük birimlerin küçük birimlere ayrılması,
- 5) Rekabetin artırılması,
- 6) Özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması,
- 7) Kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluğun ilke edinilmesi.” (Hood, 1991: 5).

Hükümetin Yeniden Keşfi eseriyle Osborne ve Gaebler (1993, 19-20), YKY yaklaşımının teorik gelişmesine ve ABD’de gerçekleşen reformlara fikirleriyle ciddi katkı sağlamışlar ve “girişimci yönetim” olarak ifade ettikleri YKY anlayışının temel ilkelerini şu şekilde sıralamışlardır:

- Hizmet sunanları kendi aralarında rekabete yöneltmek,
- Bürokrasi yerine, yurttaşların güçlü olduğu bir yönetim meydana getirmek,
- Girdiler yerine çıktılara odaklanmak ve buna göre performansı ölçmek,
- Kural ve düzenlemeler yerine, hedef ve misyonlara yönelmek,
- Kamu hizmeti alanları müşteri olarak kabul edip onlara seçenekler sunmak,
- Problemleri oluşuktan sonra çözmek yerine problem oluşmadan önce önlem almak,
- Hizmet sunarken harcama yapmak yerine para kazanmayı hedeflemek,
- Katılımcı bir yaklaşımla âdem-i merkeziyetçi bir yönetim ortaya çıkarmak,
- Bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmalarını tercih etmek,
- Sadece kamusal hizmetlere odaklanmak yerine, tüm sektörler için katalizör görevi gören, problemleri çözmek için sektörleri harekete geçiren yönetim yaklaşımı benimsemek.

YKY anlayışı 1980 sonrasında oluşan yaklaşımlar arasındadır ve özel sektör yönetimi ile kamu yönetimi arasında bir yeri vardır.

YKY yaklaşımının kamu kuruluşlarında dört temel süreci vardır. Bunlar; dağıtıcı süreç, bütünleştirici süreç, sınırlı heyecan süreci ve sosyal heyecan-duygu sürecidir.

Dağıtıcı süreç: Mal ve hizmetlerin kişi veya gruplara dağıtımını içeren dış dağıtım sürecidir. Bu sürecin sonuçlarını görmek için maliyet-yarar ya da maliyet-kar teknikleri uygulanır. Bu şekilde kamu hizmetlerinden bireylerin nasıl yararlandığı ortaya çıkar. Sürecin iç dağıtımı da vardır. Burada güç, konu, para, statü vs. için yaşanan rekabet önemlidir (Frederickson, 1992: 372-374).

Bütünleştirici süreç: Koordinasyon, ilişki ve organizasyonunun önemli olduğu bir süreçtir. Hiyerarşi yönünden burada bir sorun yoktur çünkü bunların koordinasyonu yöneticiler tarafından rahatlıkla yapılabilir. YKY’de “*az yapısal- az resmi- az otoriter*” teknik ve bütünleşmeler yeni yeni kullanılmaktadır. Yönetim anlamında süreç ve performans farklılık gösterebilmektedir (Frederickson, 1992: 374). Fakat bu süreçte de problemler oluşmaktadır. Resmi olmayı istemeyen, bütünleştirici süreçleri savunan, ademi merkeziyetçi YKY yöneticisi büyük kuruluşları yönetmekte sorun yaşamaktadır. Bu soruna da çözüm olarak yöneticilerin tecrübe kazanması için mekanizmalar geliştirilebilmektedir. Bir diğer problem ise, üst düzey ve alt düzey yöneticiler arasındadır. Üst düzey yöneticiler dağıtım sürecinde güçlü olmalıdır ama burada otorite piyasasının öncelikleri tarafından belirlendiği için üst düzey yöneticileri olumsuz etkilemektedir. Bu yüzden üst düzey ve alt düzey yöneticiler arasında denge iyi kurulmalıdır. Üst düzey yöneticilerin çok tolerans göstermeleri durumunda orta ve alt düzey yöneticiler de başına buyruk karar verebileceklerdir (Frederickson, 1992: 374-375).

Sınırlı değişim süreci: Kamu kuruluşlarının müşteriler ve gruplar ile arasındaki ilişkileri gösteren süreçtir. Kamu kurumları siyasi, sosyal ve ekonomik çevrede kendilerini bulmakta ve çevreden destek aramaktadırlar.

Sosyal heyecan-duygu süreci: Kamu yönetimi farklı kişisel ve grupsal özellikler taşımaktadır. YKY’de kullanılan örgütsel gelişme teknikleri, hiyerarşiye karşı kişilerin güven kayıplarını içermekte, onların çatışmaya yönelik yoğun hislerini tolere etmelerini sağlamak ve onları belirli şartlarda daha fazla risk almaya hazırlamaktadır (Frederickson, 1992: 377). Bu açıdan bakıldığında klasik ve yeni bakış arasında ciddi farklılıklar olduğu görülür. Bu yüzden YKY standart bir yönetim değişikliği gibi düşünülmemelidir, YKY kamu yönetimine yeni bir yaklaşım getiren paradigma değişimidir. YKY anlayışı klasik kamu yönetiminin temel ilkelerine meydan okumaktadır. Kamu sektöründe müşteriye karşı sorumluluk, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde

yoğunlaşmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, bürokrasi yerine piyasaları önemsemek, kamu yönetiminden ziyade işletme yönetimi üzerine yoğunlaşmak gibi yeni değerler oluşmuştur. Diğer bir ifadeyle, kamu sektörünün verimlilik için yeni öncelikleri teknikleri, piyasa kültürü, bilgi ve yetenekleri olmuştur (Ömürgönülşen, 1997: 531).

4.1.4. YKY paradigmasının yönetimde meydana getirdiği değişiklikler

Daha önce de belirtildiği gibi 1980’li ve 1990’lı yıllarda birçok ülkede kamu yönetimi alanında önemli bir değişim yaşanmıştır. Hiyerarşik ve katı bir kamu yönetimi dönüşerek piyasa tabanlı ve esnek hale dönüşmüştür. Bu durum yönetim alanında basit bir değişiklik olarak görülmemiş, klasik kamu yönetimindeki bir paradigma değişikliği olarak kabul edilmiştir (Ömürgönülşen, 1997: 517). Zamanla geleneksel anlayış, genellikle pratik ve teorik tabanda değerlendirilmiş ve bu yaklaşım kamu yönetiminde prestij kaybına neden olmuştur.

YKY paradigmasının ideolojik kaynağı neoliberal yaklaşımdır. Yani YKY paradigması tesadüfen ortaya çıkmış bir yönetim yaklaşımı değildir. Tam aksine İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ileri teknoloji ve bilimin giderek etkin bir meta haline gelmesi bu yaklaşımın ortaya çıkmasında etkilidir. YKY konusunda çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunun nedeni bu anlayışın uygulamalar ile oluşması ve reform hareketi olarak hala da devam etmesidir. YKY anlayışı belli bir kurucu tarafından, formel bir teori ile oluşturulmamış, aksine tek tek örnekler ile oluşturulmuş ve teorik anlamda gelişimini devam ettiren bir reform hareketidir (Al, 2007: 146).

YKY anlayışı, girişimci idare, piyasa temelli kamu yönetimi, işletmecilik ve yeni kamu işletmeciliği gibi terimlerle karşılanmaktadır. Bu yaklaşımı savunanlar, yönetim ve işletmenin farklı anlamlara sahip olduklarının ve işletmenin yönetime göre daha geniş bir kavram olduğunun üzerinde dururlar. Yönetim, işleri usule ve kurallara uygun şekilde idare etmektir. İşletme ise, sadece kurallara göre iş yapmaktan ziyade, öncelik ve amaçları belirleyerek, bunun için plan yapmak, tüm kaynakları etkin ve verimli kullanmak, sorumluluk almak ve performans değerlendirmesi yapmak gibi birçok işlevi gerçekleştirir. Kamu yönetiminden işletmeciliğe doğru gerçekleşen değişime neden olan birkaç etken bulunmaktadır. Bunlardan biri; kamu yönetimine olan eleştirilerin artması, diğeri; Yeni

Sağ ve ekonomi teorisindeki değişmeler ve bir diğeri de özel sektördeki gelişmeler olarak değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2011: 42-43).

Zaman içinde, geleneksel kamu yönetimine, kuramsal bakımdan ve tatbik ediliş bakımından, ciddi eleştiriler getirilmiştir. Bu açıdan bakıldığında; YKY geleneksel kamu yönetimi anlayışına ve kamu yönetimi disiplinine meydan okuma hükmündedir (Ömürgönülşen, 1997: 518). Bu anlamda; YKY, bürokrasi anlayışından uzaklaşan bir harekettir. Hiyerarşik yapılar yerine parçalı örgüt yapılarına geçmeyi belirtmektedir. Böyle bir yapısal değişim, detaylı düzenlenmiş kurallar yerine, performans ölçümü ve kamuda belli derecelerde sözleşme ile kamu hizmetlerinin özel sektöre verilmesinin, eşit muamele yerine esneklik ve teşvikin olduğu bir yönetim yaklaşımının egemen olduğu bir zamana denk gelmiştir (Bayraktar, 2012: 601).

Bu yeni yaklaşım geleneksel yönetim anlayışına eleştiri yaparak yönetim anlamında alternatifler sunmaktadır. Bu anlayışta Weber tarafından ideal model olarak kabul edilen bürokrasi modeline de eleştiriler bulunmaktadır. Klasik bürokrasi, merkeziyetçi yapısı, beklentileri karşılayamaması, karmaşık kuralları, hantal örgüt yapısı bakımından eleştirilmektedir. Katı bir merkeziyetçi olan, kaynakları etkin kullanamayan ve maliyetleri artıran bu yapının değişmesi gerektiği görüşü hakimdir. Bu yeni anlayış kamu yönetiminin siyasetten uzaklaşarak piyasaya uygun faaliyetlerde bulunmasını savunmaktadır. Özel sektör tekniklerinin kamuda uygulanmasını ve verimlilik, etkinlik gibi kavramların ön plana çıkmasını savunmaktadır (Arslan, 2010: 23).

4.2. Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim

Yönetişim değişen kamu yönetim modelleri arasında üçüncü sırada ortaya çıkmaktadır. Küresel anlamda belirsizliğin ve karşılıklı bağımlılığın sürekli artması ve değişimin git gide hız kazanması nedeniyle kamuda ve özel sektörde gerçekleşecek faaliyetler için uygun çerçevenin oluşturulması zordur. Bu durum, devletin müdahale etme durumunu tekrar değerlendirmeyi ve kamu kurumlarının faaliyetlerini, programlarını ve verimliliklerini yeniden incelemeyi gerektirir (Göymen, 1999: 74-83).

Genel olarak yönetim; iktisadi, siyasi ve idari yönetim olmak üzere üçe ayrılabilir. Literatürde daha sık kullanılan yönetim türleri arasında, küresel yönetim, kamu yönetimi, iyi yönetim bulunmaktadır. Özellikle iyi yönetim, vatandaşların güvenliğini sağlamayı, hukukun üstünlüğünü ve yargı bağımsızlığını ön plana çıkaran hukuk devletini,

adil ve doğru harcama yapan kamu kurumlarını, vatandaşların hesap sorabildiği ve siyasi liderlerin de hesap verebildiği şeffaf yönetimi ve insan haklarının ihtiyaçlarını içermektedir (Yüksel, 2000: 145-159). Literatürde şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik, eşitlik, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılımcılık ve stratejik vizyon olmak üzere sekiz ilke iyi yönetim için birbirini tamamlayan ilkelerdir. Bu ilkeler gerektiği şekilde birbirini tamamlayacak şekilde yerine getirilir ise iyi yönetim söz konusu hale gelir.

Yönetişim, genel olarak, farklı ortaklık yapılarının var olduğu interaktif bir süreç olarak algılanmaktadır. Bu süreçte, yönetim, toplumu yönlendirerek sorumluluğun devletten sivil topluma geçmesini işaret eder; çok aktörlü bir sistemle birlikte, karşılıklı yönlendirme sürecini önerir. Sonuçta, yönetim işlerin devletin yapması yerine, devletin yönlendirmesi ile yapılması anlayışına geçmeyi içermektedir (Tekeli, 2003: 621-631).

Hem YKY hem de yönetimde ağsal ilişkilerin örgütler açısından önemi vurgulanmaktadır. Bu iki düşüncenin birçok ortak ve benzer yönü vardır. Bu benzerliklere baktığımızda; - iki yaklaşımda da devletin direkt hizmet sunumu yerine kamusal politikalar ile ilgili kararlar vermesinin gerekliliğine vurgu yapmaktadır. - iki yaklaşımda da hesap verebilirlik çözülemeyen bir problemdir çünkü seçilenlerin rolü sürekli küçülmüş ve değişmiştir. - iki yaklaşımda da özel ve kamu arasındaki fark göz ardı edilmektedir.

Yeni kamu yönetiminde amaç, piyasa ya da piyasa benzeri mekanizmalar ile rekabet ortamı yaratmaktır. Yönetimde ise amaç, kamu hizmetlerinin özel, kamu ve gönüllü kuruluşların işbirliği içerisinde yerine getirilmesini sağlamaktır. İki yaklaşım için de sonuçlar girdi kontrolünden daha önemlidir (Pierre ve Peters, 1998: 223- 244). Ayrıca, “dümen tutma / idare” iki yaklaşım için de temel kavramdır. Bu iki yaklaşım arasındaki bu kadar benzerlik yönetimin YKY kapsamında değerlendirilmesine neden olmuştur. Özellikle kamu yönetiminde yönetim YKY etrafında şekillenmektedir (Özer, 2006: 59-89). Yukarıda bahsettiğimiz ortak noktalara karşın iki kavram arasında çok önemli farklılıklar da bulunmaktadır:

Bu iki yaklaşım yani yönetim ve yeni kamu yönetimi yaklaşımı arasındaki farklılıklar:

- Demokratik katılım açısından,
- Süreç / sonuç üzerinde odaklanmaları açısından,
- Merkezi yönetimin gücü ve işlevine ilişkin olarak, üç ana başlık altında incelenebilir. Yönetişim, süreçle; yeni kamu yönetimi ise daha çok çıktılarla ilgilidir (Rhodes, 2000: 223-244).

Yönetişim ve yeni kamu yönetiminin cevap aradığı sorular farklıdır; yönetim kamusal politikaların oluşturulması ve yürütülmesi konusunun nasıl gerçekleştiğine cevap ararken, yeni kamu yönetimi müşterilerin tatmini ve verimliliğin ne durumda olduğuna cevap aramaktadır (Frederickson vd., 2003: 219-220). Yeni kamu yönetimi reform sürecinde örgütler arası bir program, yönetim ise bir perspektiftir. Yönetişim kavramı, toplum ile devlet arasındaki değiş tokuştur, siyasi bir teori olduğu ifade edilir; yeni kamu yönetimi de daha çok örgütsel bir teori olarak değerlendirilir (Peters ve Pierre, 1998: 223-244). Yönetişim, kamuya ait kaynakları, siyasi denetimi ve yönetimi artıran stratejiler geliştirilmesine bağlı olarak korumakla ilgilidir. Yeni kamu yönetimi ise kamu sektörünün değişimiyle ilgilidir. Yönetişim, yönetimin sınırlarını aşarak ona üstün gelme, yönetim yapılarını ve kamu kuruluşları ile özel sektörün çıkarlarını birleştirme çabasıdır. Yeni kamu yönetimi ise içe dönüktür ve hizmet sağlayanlar ile kamu hizmeti alan müşteriler arasındaki alışverişle ilgilenir (Peters ve Pierre, 1998: 228). Toplum ile yönetim ilişkisini tanımlayan süreç yönetim, bu ilişkinin nasıl olması gerektiğini ifade eden de yeni kamu yönetimidir (Frederickson vd., 2003: 219). Yönetişim teriminin anlamı hiçbir zaman netleştirilememiştir. Özellikle Avrupa’da yönetim yerine yönetim terimini kullanma eğiliminin arttığı görülmektedir. Yönetişim terimi kullanılırken ortaklıklara, ağlara, uluslararası piyasalara önem verilmekte ve yeni kamu yönetimi tartışmalarının bu süreçle ilişkisi kurulmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 223).

4.3. Dünyada ve Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Paradigmasının Yansımaları

YKY paradigmasının temel dayanağı neoliberalizmdir. Neoliberalizmin, 1929’dan sonra sosyal refah devleti uygulamasını ortadan kaldırıp, devleti tekrardan piyasaların serbestleştirilmesi anlayışına uygun duruma getirmesinin ve toplumsal alanın piyasaya göre tekrar oluşturulmasının projesi olduğu konusunda genel bir uzlaşısı vardır. Neoliberalizm, iktisadi ve sosyal yapıların yanında kamu yönetimi yapılarını da değiştirmiştir. 1970’lerde ortaya çıkan kriz sonrası gerçekleşen yeniden yapılanma sürecinin şekli, Amerika ve İngiltere’de aynı zamanda “devletin toplumsal problemlerin çözülmesinde bir araç değil, problemin kaynağı olduğu piyasanın ise bu problemlerin çözümü olduğu” ifadesiyle ortaya çıkmıştır (Öniş, 1999: 390; Öniş, 2006: 11; Öniş ve Şenses, 2007: 245). Artık piyasa devletin önüne geçmiş ve devlete piyasaya müdahale

etmeden piyasanın işleyişini güvence altına alma işlevi yüklenmiştir. Başka bir ifadeyle “daha az devlet, daha çok piyasa” şeklinde söylenebilir. Bu anlamda neoliberalizmin özü, devletin küçültülmesi stratejisidir. Devletin küçültülmesi de, özelleştirme ve deregülasyon ile gerçekleştirilmek istenmektedir.

Neoliberalizmin temeli “*yönetişim*” dir. Yönetişim; bürokrasi, özel sektör, sermaye arasında devlet otoritesinin paylaşılmasıdır. Bürokrasi, özel sektör ve sermaye karar verme konusunda eşit durumdadır. Bu açıdan yönetim, yönetim ile siyasetin ayrıştırılarak yönetimin bağımsız kuruluşlara verilmesidir. Bu şekilde neoliberalizm, yönetim-siyaset ikilemini tekrar gündeme getirmiştir (Güzelsarı, 2008: 26). Neoliberal devlet, yönetişimci yapıyı “*yerelleşme*” ya da “*yerellik*” ilkesi üzerine inşa etmiştir (Güler, 2005: 17).

4.3.1. Dünyada ve Türkiye’de yeni kamu yönetimi paradigması

Türkiye’de dahil birçok yarı çevre ülkede neoliberal politika uygulanmasını, Öniş’ in de belirttiği üzere, “gönüllü bir süreç olarak algılamamak gerekir” (Öniş, 2006: 14). Bu ülkeler, yaşadıkları mali krizlerin atlatabilmek ve ekonomik anlamda büyümek için dış borç ve yabancı sermaye girişi temelli neoliberal modeli benimsemek zorunda kalmışlardır. Bu sürecin başlatılmasında IMF, OECD, Dünya Bankası ve DTÖ gibi dış aktörler önemli rol üstlenmişlerdir (Öniş, 2006: 14-15; Öniş, 1999: 393; Öniş ve Şenses, 2007: 251-286). Ancak bu küresel aktörler bu ülkelerdeki politika değişimlerini tek başlarına gerçekleştirmemişlerdir. Bu küresel aktörlerin politika değişimlerinde önemli rolleri olsa da böyle bir değişimi sağlayabilmeleri için ülke içi koalisyonun paralel gelişimine ihtiyaçları vardır (Öniş ve Şenses, 2007: 255-259).

Bu başlık altında yeni kamu yönetimi paradigmasının uygulamaya geçildiği bazı ülke örnekleri ve Türk kamu yönetimine yansımaları üzerinde durulacaktır.

4.3.1.1. Yeni kamu yönetimi paradigması yansıması: İngiltere örneği

Yeni sağ yerelleştirme, özelleştirme ve özel sektörleştirme gibi uygulamaları araç olarak kullanıp kamu yönetimini etkilemeye çalışmaktadır (Güler, 2000: 78). Yeni sağ, siyasi anlamda yeniden yapılanma süreci olarak değerlendirilir. Devletin ekonomiye müdahale şeklinin ve toplumsal düzenin değişmesi, ekonomik anlamda küreselleşmenin hızlanması, tüm dünyadan uygulanan bu politikaların özelliğidir.

Yeni sağ görüş, refah devletinin gücünün zayıflatılarak rekabetçi sektörler ile yer değiştirmesi gerektiği üzerinde durur. Bazı hizmetler kamu sektörü tarafından yerine getirilirken bu hizmetlerin üretiminin rekabet ve piyasaya açılması savunulmuştur. Bu anlayış özelleőtirmeyi ve piyasaların ön plana çıkmasını gerektirmiştir. Böylece kapsamlı bir yeniden yapılanma fikri ortaya çıkmıştır. Bu aşamada yapılanlar:

- Kamu ve idare hukuku yerine özel hukuk etkin hale getirilmesi, devletin özel karşısında var olan ayrıcalığının son bulması ve devletin özel sektöre göre hizmet vermesine çalışılmaktadır.

- “Kamu kuruluşlarının özerkleőtirilip, her kurumun görev alanına göre piyasa kuralları ile bütünleşmesine” çalışılmaktadır. Bu şekilde kamu kesiminin bütünlük ve büyüklükten kaynaklanan avantajları en aza indirilmeye çalışılmaktadır.

- Sosyo ekonomik yapı ve planlama, bütün yerine parçalı olarak algılanmakta, daimi işçilik ya da memurluk yerine kamudaki personel sisteminde sözleşme sistemi getirilmeye çalışılmaktadır.

- Kurul tipi örgütlenmeyi ön plana çıkararak, bakanlık tipi örgütlenmenin yerine geçirmek, yasama organının gücünü zayıflatmak ve piyasayı etkinleőtirmeye çalışılmaktadır. (Güler, 2000: 7).

- Devletin, öncelikle ekonomik olmak üzere kamusal anlamdaki tüm faaliyet alanını daraltmak ve bu daraltılan alanda yürütülecek faaliyetleri de özel işletme anlayışına göre yürütmeye çalışılmaktadır (Aksoy, 1998: 10-11).

Tüm bu görüşlerin haricinde yeni sağ düşüncesi savunucuları; devletin özel kurumlar ile yenden yapılanacağını, piyasaya yardım konusunda daha etkin hale geleceğini ve devletin piyasaların rekabetine açık olacağını böylece de zayıf durumda olan kamu kurumlarının da bu şekilde gelişeceğini ifade etmektedirler (Heeks, 2001: 14).

Yeni Sağ fikirlerinin ortaya çıkışı, 1945 sonrası oluşın iktisadi büyümenin 1970’lerde durması ile açığa çıkan Keynesçi sosyal demokrasinin başarısız olması ile otoritenin zayıflaması endişesine kadar götürülebilir. Reaganizm ve Thatcherizm’ in ABD ve İngiltere’de 1980’lerde görülmesi bu fikirlerin etkisidir (Heywood, 2012: 118).

Esasen bakıldığında 1979’da seçimi kazanan Thatcher’ in, Birleşik Krallık’ ta karşı karşıya kaldığı problemler dünyadaki genel problemlerden farklı değildi. Bu dönemin belirgin ekonomik sorunları; yüksek enflasyon, kamu harcamalarındaki artışlar, ekonomide durgunluk, yüksek vergiler ve aynı zamanda vergi gelirlerindeki düşüşler idi. Hükümet, mali disiplinsizliğin varlığını kabul etti ve bu disiplinsizliğin maddi yönü ile ilgilendi

(Thatcher, 1993: 32-33). Birleşik Krallığın dünya ticaretindeki payının azalmasının telafi edilmesi ve yüksek enflasyon oranının düşürülmesi Thatcher'ın ekonomik hedeflerinin başında geliyordu. Muhafazakâr partililer müdahaleci politikaların bitmesini ve devletin ekonomi alanında sınırlandırılması gerektiğini düşünüyorlardı. Bunun için de vergi oranlarının düşürülmesi, sıkı para politikası ve kamu harcamalarının azaltılması gibi piyasayı etkinleştirecek politikaları seçmişlerdi (Marsh, 1992: 170).

“Vergi ve kamu harcaması indirimleri, sıkı para ile deregulasyon politikalarına bağlı ekonomi politikaları” 1980’lerde uygulanmış ve dünyada da yansımaları olmuştur. 1970’lerin ortalarına kadar Birleşik Krallık’ta hakim olan Keynezyen politikalar iken, Thatcher iktidarına kadar da İşçi Partisi ve Muhafazakâr Parti tarafından müdahaleci politikalar uygulanmıştır. 1976 yılından itibaren ise İşçi Partisi durumu fark edip, IMF’nin de desteğiyle para arzı artışını sınırlamış ve harcamalarda indirime gitmiştir. Thatcher’in 1979’da iktidar olmasıyla, Keynezyen politikalar terkedilmiş; vergi, para arzı ve kamu harcamalarını sınırlandıran, piyasa ekonomisine dayalı politikalar benimsenmiştir. (Drucker, 1988: 192).

Thatcher’in ekonomi ve politika konusundaki düşüncelerini aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- * Etkin ve minimal devlet,
- * Güçlü devlet; sadece adalet, iç güvenlik ve savunma hizmetlerinde görev almalı,
- * Bireysel sorumluluk; problemler devlet yerine kişiler ya da kişilerin yakınları aracılığı ile çözülmelidir,
- * Kamu harcaması ve verginin fazla olması kişisel sorumluluğu azaltır,
- * Piyasa ekonomisi; özgürlük, bireysel sorumluluk ve ekonomik büyüme anlamına gelir.
- * Harcamalar azaltılmazsa, enflasyon ve borçlanmaya sebep olur.
- * Enflasyonu kontrol etmek için para arzı kontrol edilmelidir.
- * Piyasa özgürlüğü ve bireysel özgürlük birbirinden ayrılmayan bütündür.
- * Piyasanın etkin olması tüm toplumun yararınadır.
- * Devlet müdahaleleri etkinliğe ve özgürlüğe engel olur (Kavanagh, 1995: 11; Jones, 1991: 132-135).

Para arzını sınırlandırarak enflasyonu yavaşlatmak, özelleştirme ile özel sektörü güçlendirip kamu sektörünü zayıflatmak, işgücü yasalarındaki değişim ile hükümeti güçlü hale getirmek ve bu politikaları uyumlu ve bağlantılı şekilde uygulamak olmak üzere bu

dört tedbiri Thatcher amacına ulaşmak için öngörmüştür (Kavanagh, 1995: 12-13). Thatcher'ın ekonomi politikası bu tedbirler ile kamu sektörünün küçültülmesi, serbest piyasa, devletin rolünün yeniden belirlenmesi ve özel sektöre teşvik gibi politikalar etrafında şekilleniyordu (Jessop, 1988: 7).

4.3.1.1.1. Deregulasyon (Özelleştirme) politikası

Özelleştirmenin 1980'li yıllarda İngiltere için özel yeri vardır. Birleşik Krallık aslında daha küçük devlet amaçlarken; doğrudan satışla birlikte, pazarlanabilir kamu hizmetlerinin özel kesime ihale edilmesi veya imtiyaz verilmesi, yasal tekeller önündeki engellerin kaldırılması, İngilizlerin söylemiyle “serbestleştirilmesi” yöntemiyle özelleştirme politikasını hızla hayata geçiren ülkeler arasındadır (Yay, 2000: 267).

Thatcher'e göre; özelleştirmenin amacı olan devleti minimize etmek “birey özgürlüğünün, refahının ve mutluluğunun artması” demektir. Bu çerçevede “özelleştirme”; uluslararası sermayenin dünyada uyguladığı bir politika haline gelmiştir.

Özetle; Devlet müdahalesinin sınırlandırılması, geliştirilen piyasa ekonomisi, ülke savunması ve kanunilik ilkesi ile güçlü devlet, düşük vergi, yüksek borçlanmanın reddi ve kişisel sorumluluğa önem verilmesi olmak üzere Thatcher altı noktada değişim gerçekleştirmiştir.

İngiltere'de reform adı altında gerçekleştirilen uygulamalara bakıldığında;

Yeni Adımlar (Next Steps) Girişimi: “Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar” adını taşıyan rapor 1988 yılında yayınlanmıştır. Raporun temel özelliği politika haricindeki tüm yürütme görevlerini farklı birimlerin yerine getirmesini öngörmesidir. Bu farklı birimlere “Executive Agencies” denmektedir. Bu yaklaşımın amacı, sistemi yeniden yapılandırmaktır. Hizmet sunumuna odaklandığı için hizmetten yararlananların gereksinimleri öne çıkacaktır. Rapor hizmet sunumunda etkililiği artırmak amacıyla yalnız yapısal değişikliğin yetmeyeceğini asıl gelişmenin ilgililerin sonuçlarda kişisel olarak sorumluluk almasıyla sağlanabileceğini savunmuştur. Bu anlamda sahiplenme ve kişiselleştirme hissi yaratmanın önemi vurgulanmıştır. Bu sebepten dolayı “Executive Agency” lerden tek yönetici sorumlu tutulmuştur. En üst yönetici, sınırsız ve doğrudan bakana karşı sorumludur. Birimler yapacakları göreve göre örgütlenmiştir. Gerekli kaynak ve performans hedeflerini bakan belirler ancak yönetsel sorumluluk yine yöneticiye aittir. Yönetici mevcut kaynaklarla en iyi nasıl yönetilir ya da en iyi sonucu nasıl alır konusunda

özgürdür. 1999’da bu çerçevede oluşturulan 140 ajans bulunmaktadır; ayrıca 4 bölüm de yeni adımlar sistemine göre çalışmaktadır (PUMA, OECD, 1999: 50).

Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality): “Kalite İçin Rekabet” girişimi ve “Yurttaş Şartı” adı verilen iki girişim 1991 yılında başlatılan Next steps girişimini tamamlayan girişimlerdir. Kalite için rekabet girişimi, 1991 yılında hazırlanan “Competing for Quality Buying Better Public Services” adlı raporla başlatılmıştır. Bu girişim kamuyu rekabete açmayı ve bu şekilde maliyet ve fayda konusunda etkili bir bileşim yaratmayı amaçlamaktadır. Özel kesimi kamu faaliyetlerine çekmeye yönelik yöntemler geliştirilmeye çalışılmıştır.

Yurttaş Şartı (Citizen Charter) Programı: Bu program 1991 yılında 10 yıllık bir süreç için başlatılmıştır. Yayınlanan ilk Beyaz Kitap da program gündemi ve uygulama takvimi kamu hizmetlerinden beklentiler ile ortaya konmuştur. Sonrasında yayınlanan 4 kitap ile de geleceğe ilişkin planlar oluşturulmuştur. Programın amacı tüm kamu hizmetleri için yurttaş şartı oluşturmaktır. Programdaki şartlar yurttaşların kamu hizmetleri konusunda istedikleri standartları sağlamaktadır. Her birim kendi alanındaki hizmeti sunmakta ve bununla ilgili sorumlu olmaktadır. Yani hizmet eksik geç ya da istenilen gibi olmazsa yönetici yurttaş karşı sorumlu olmaktadır.

1999 yılı itibariyle 40’tan fazla ulusal şart ve 10 bin yerel şart bulunmaktadır. Bu konuda merkezi kuruluşların tamamı bilgi ve standartlar ile şikayetleri yayınlamak mecburiyetindedir. Aynı zamanda tüm yerel otoritelerde bu standartlara uyulup uyulmadığını denetlemekle yükümlüdürler (David ve Banishing, 1997: 60).

Kamusal Bilgilere Erişim Kodu (Code of Practice on Access to Government Information): 1994 yılında uygulamaya konup 1997 yılında yeniden düzenlenmiştir. Sadece bilgilere erişim için hazırlanmamıştır, temel politikalarla ilgili bilgiler, kamu kurumlarının işlemleri ve kurum yurttaş ilişkisi konusunda rehber kitapçık hazırlanması da planlanmıştır. Bu yasanın uygulanmasını da kamu denetçisi sağlamıştır. 1997 yılındaki düzenlemeler daha çok kamunun daha şeffaf duruma gelmesi ile ilgilidir.

Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı (Civil Service White Papers): Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları 1994 yılında yayımlanan “Süreklilik ve Değişim” ve 1995 yılında diğer kitabın devamı olan “Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak” adlı kitaplardan oluşmaktadır. Bu kitaplarda kamu görevlileri ile ilgili; “dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, açık ve adil işe alma, liyakate dayalı yükselme ve sorumluluk” ilkeleri yer almaktadır. Hükümet bu anlamda bazı düzenlemeler yapmıştır. Bunlardan en önemlisi 1996’da yürürlüğe giren “Kamu

Görevlilerinin Yönetimi Kuralı” ile ücret ve değerlendirme ile ilgili etkilerin alt birimlere devredilmesidir. Böylece kamu birimleri esnek bir sistemle kendi personel politikalarını uygulayabilmişlerdir. Bu şekilde disiplinli bütçe uygulaması ile esnek ve performansa dayalı ödeme sistemi amaçlanmıştır. Herhangi bir görevlinin performansının değerlendirilmesi çalıştığı birim tarafından daha iyi yapılacağı için performansa dayalı ücret sisteminde yetki devri kaçınılmazdır. Yine bu çerçevede üst düzey yöneticilere yönelik getirilen sistem, onların tabi oldukları kuralların ayrı olması ve esnek bir sistem meydana getirilmesidir.

4.3.1.1.2. İngiltere’de yerelleşme

İngiltere’deki yerel yönetimlerin sahip olduğu pek çok yetkinin uzun bir tarihsel geçmişi vardır. İngiltere’de yerel yönetimler için yazılı bir anayasa yoktur bu nedenle yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı yoktur. Ayrıca İngiltere’de yerel yönetimler 1960’tan beri yasal mevzuata tabi kuruluşlar olarak varlık göstermektedirler (Worthy vd., 2011: 12). İngiltere’de yerel yönetimlerin geçerli yapısı 1972’de hazırlanarak 1974’te yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası ve 1985’te hazırlanan düzenlemelerle oluşturulmuştur. 1974 tarihli yasa ile yerel yönetimler, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik koşullar göz önüne alınarak tekrar incelenmiş ve yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile halihazırdaki yerel yönetim kuruluşlarının sayısı azaltılmış ve üç sınıflı bir sistem kurulmuştur. Bu sistemin sınıflandırmaları; birinci kademedeki il , ikinci kademedeki bölge ve son kademedeki köyler yer almaktadır (İnanç vd., 2006). İngiltere’de yerel yönetim sistemi 1974 ve 1985’te hazırlanan düzenlemeler ile yeniden yapılandırılrsa da dönemin muhafazakar Thatcher Hükümeti hala köklü değişikliklere ihtiyacı olduğunu düşünmekteydi. 1990’larda Thatcher Hükümeti’nin son bulsa da yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili çalışmalar (White Paper) yürütülmeye devam etmiştir (Chandler, 1991; 25).

İngiltere’de yerel yönetimlerin son yıllarda yerel yönetim modeli etrafında gönüllü kuruluşların kamu hizmetleri konusunda rollerinin artması ile yerel yönetimlerin bu gönüllü kuruluşlar tarafından denetlenmelerine yol açmıştır. Fakat yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılan denetim belirleyici özelliğe sahiptir. Yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç şekilde yapılan bu denetimde; “Avam Kamarası” tarafından yapılan yasama denetimidir, “Başbakanlık ve Çevre Bakanlığı” tarafından yapılan ve en etkili denetim türü olan yürütme denetimidir ve yürütme denetimi genel olarak

uygulamada ekonomik kaynakların düzenlenmesi, yetkilerin kısıtlanması biçiminde gerçekleşmektedir (Parlak vd., 2005: 139). Yerel yönetimlerin kararlarının hukuka uygunluk bakımından değerlendirildiği mahkeme kararları ise yargı denetimidir. Parlamentoda çoğunluğa sahip hükümetler; yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlayabilir, karar organlarını dağıtabilir, görev alanları ve hizmet standartlarını istedikleri gibi tasarlayabilir, yetki ve sorumluluklarını birbirlerine aktarabilir (Karasu, 2004: 216).

4.3.1.2. ABD örneği

ABD’de 1980’de Reagan’ın iktidara gelmesiyle yeni sağ anlayışı, pratiğe dökülmüştür. Yapılan reform çalışmaları bu konuda bir çerçevedir. ABD’de yüksek vergileri yüksek gelirlilerden alarak, piyasa güçlerine dayanan makroekonomik yönetim ile refah devletine geri dönmek öngörülmüştür. Kısa sürede sosyal hizmetler azaltılmış, verimlilik sağlanmaya çalışılmış, zayıf kuruluşlar için iflası görmezden gelinmiş ve istihdamda rekabet engellenmiştir (Esman, 1991: 458).

Refah devleti, ekonomiye müdahil olan bir anlayış olsa da kapitalist sistem üzerine inşa edilmiştir. Bu yaklaşımın krize girmesi kapitalist sisteme iki seçenek sunmuştur. İlk seçenek; toplumsal ve ekonomik isteklerin karşılanması ve bu yüzden kapitalizmden ödün verilmesi ikinci seçenek; toplumsal isteklerin kısılması, demokrasiden ödün verilmesi ama sermaye birikim koşullarının korunup geliştirilmesi (Baltacı, 2004: 362-3). Kapitalist devlet ikinci seçeneği uygulamıştır. Refah devletinde yaşanan ekonomik sorunlardan ikisi enflasyon ile durgunluktur. Kamu harcamalarının artması enflasyona neden olurken, üretim ve yatırımı da olumsuz etkileyen yüksek vergi oranları durgunluğa neden olur. Böylece arz yanlı iktisat görüşü 1980’de ABD’de Reagan tarafından uygulanan ekonomi politikalarına temel olmuştur (Pehlivan, 2009: 55).

Thatcher ile Reagan’ın politikaları belli konularda farklılık gösterir. Bu konular; enflasyonun kontrolü ile devlet borçlarının azaltılmasıdır. Esasen bu iki lider iktidar olmadan önce politikaları birbirine benziyordu ve Thatcher iktidar olduktan sonra Amerikalılar tarafından takibe alınmıştı. Birleşik Krallık ve Amerika’da yaşanan ekonomik düşüş nedeniyle iki lider de seçim kampanyalarını bu düşüşü tersine çevirebilecek politikalar üzerine kurmuşlardı. Bunun için de savunma hariç tüm kamu harcamalarında indirim yapılması önemliydi. Fakat farklılıklar daha fazlaydı. Öncelikle Thatcher ABD’nin aksine arz yanlı iktisat politikasını hiç uygulamamıştır. Oysa Amerika’da kişisel vergi

oranlarında indirimler öngören politikalar uygulanmıştır. Birleşik Krallık'taki politikanın farkı, vergi indirimlerinin çok keskin olmayışı ve kamu harcamalarında bir indirim programı uygulanması idi. Böylece Birleşik Krallık'ta disiplinli bir bütçe uygulaması ve azalan bir kamu borçlanma gereği var iken; ABD'de aynı dönemde artan bir bütçe açığı yaşanıyordu. (Riddel, 1985: 16). Thatcher ekonomide monetarist uygulamalar kullanırken, Reagan arz yanlısı iktisat modelini uygulamaya çalışmıştır (Ashford, 1990: 2). Thatcher ve Reagan'ın uygulamaları hızla diğer ülkelere yayılmıştır bunda etkili olan beş unsur vardır (Ashford, 1990: 8):

- Ekonomide yeni sağ uygulamalarının akademik ve güvenilir olması.
- Bu uygulamalara kurumsal destek sağlanması.
- Bu politikaların medya aracılığı ile yayılması ve benimsenmesi.
- Bu uygulamaların genellikle politik destek verilmesi.
- Bu politikaların kabul edilebileceğinin toplumun tercihlerine bakılarak anlaşılması.

Bu unsurlar, Yeni Sağ anlayışının küreselleşme ile diğer ülkelerde yayılmasını sağlamıştır. Son olarak, Başbakan Margaret Thatcher ile Başkan Ronald Reagan'ın devleti yönetme ve krizlere karşı duruşları konusunda fikir olarak ruh ikizleri ve ayrılmaz politik müttefikler oldukları ifade edilir (Clark, 2013: 21).

4.3.1.3. Fransa örneği

Özerksizleştirim ve yetki genişliği yöntemleri, son 20 yıl içinde Fransız idari yapısının temel yönlendirici ilkeleri olmuş, önemli bir gelişme göstermiştir: Özerksizleştirim (adem-i merkeziyet): 1982 tarihli, "belediye, il ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine yönelik yasa" ülkesel yönetim konusunda köklü bir değişiklik getirmiştir. Valinin yerel yönetim üzerinde sahip olduğu vesayet yetkileri "yasallık denetimi" ile sınırlandırılmış; bölge yönetimi yerel yönetim olarak kabul edilmiş ve il için valiye verilen yürütme gücü yetkisi genel meclis başkanına verilmiştir. Vesayet denetimindeki değişim, yerel yönetimlerin kararlarının valinin onayına gerek kalmadan icrailiği özellik kazanmasını sağlamıştır. Benzer sistem yeni " belediye yasası " ve "İl Özel İdaresi yasaları" ile Türkiye'de de kabul edilmiştir. 1982'den sonra çıkarılan yasalar hem iller hem de yerel yönetimler lehine birçok yetki devrini sağlamıştır. 2003 yılı anayasa değişikliği ile Özerksizleştirim anayasa hükmü haline getirilmiştir (Karahanoğulları, 2013: 79).

Fransa, uzun yıllardır sürdürdüğü İdarenin Özerksizleştirilmesi uygulamalarında 2003 yılı itibariyle anayasa hükümlerinde değişiklikler yaparak yeni bir aşamaya geçti.

Bu değişikliğin ana hatlarına göre, cumhuriyetin örgütlenmesi özerksizleştirilmiş; özerksizleştirilmeye ilişkin yasa tasarılarının ilk olarak senatoda görüşüleceği belirtilmiş; "yerel yönetimler kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecekleri yetkilerin kullanımı için tüm kararları alma yetkisine sahiptir." denilerek yetkide yakınlık ilkesi adı konulmadan düzenlenmiş; yerel yönetimlere deneme yetkisi verilmiş; yerel mali özerklik artırılmış; yerel meclislerin gündemini dilekçeyle değiştirebilme ve yerel referandum düzenleme yetkileri getirilmiştir (Karahanoğulları, 2013: 121-123).

Özerk yönetimin öngördüğü ilkeler: Bölgesel ve yerel yönetimler yetki alanlarına dahil olan alanlarda kendi politikalarını belirleyebilirler; yerel vergi oranlarına, hizmet sunma yöntemlerine kendileri karar verebilirler. 1999'dan sonra güçlenen komün birlikleri yerel birliklerin çeşitliliğini "özerklik" ilkesinin izin verdiği ölçünün ilerisine taşımıştır (Eliçin, 2017: 39). Özel statü ve deneysel uygulama 2003'te ortaya çıkan anayasa reformu ile 2004'te çıkarılan yerelleşme yasasının iki önemli sonucudur. Deneysel uygulama ile yerel yönetimler yetki alanlarına girmeyen bir alanda politika belirleme hakkına sahip olmuşlardır (Canatan, 2006: 310).

4.4. Yeni Kamu Yönetim Paradigması ve Türk Kamu Yönetimi

Yeni kamu yönetim paradigmasının tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türk kamu yönetimine de etkileri olmuş ve olmaktadır. Ancak bazı ülkeler bu yeni kamu yönetim paradigmasının ortaya çıktığı merkezler iken, İngiltere, ABD, Fransa gibi. Bazı ülkelere ise söz konusu ülkelerde meydana gelen ve giderek ulus ötesi küresel güç durumuna gelen ülke kamu yönetim değişimlerinin ikinci ve üçüncü ülkelere yansımaları olmuştur. Türkiye yeni kamu yönetim düşüncesinin pratiklerini 1980'lerle birlikte devletin iktisadi yaşamdan çekilmesiyle kendisini gösterirken, Ortadoğu ülkelerinin neredeyse tamamı bu değişime direnç göstermişlerdir. Bu kısımda yeni kamu yönetiminin türk kamu yönetimdeki yansımaları üzerinde durulacaktır.

4.4.1. Türk kamu yönetiminde idari reform

Türk kamu yönetimine yeni kamu yönetim paradigması uygulamalarının yansımaları bir kerede olup bitmemiş ve Türkiye bu düşüncenin ortaya çıkışının da merkezi durumuna hiçbir zaman gelmemiştir. Osmanlı'nın son dönemlerinden başlayarak Cumhuriyet dönemiyle devam eden Batı'da meydana gelen kamu yönetimindeki değişimleri gerilerden takip ya da sonradan bunlara özenme ve akabinde kendisine empoze edilecek şekilde kamu yönetimine monte ettirilmiştir. Nitekim Cumhuriyet öncesi ve sonrası dönemlerde reform ve yeniden yapılandırma ve 1961'den başlayarak da beş yıllık kalkınma planları adı altında kamuda yaşanan yasal ve yapısal değişiklikler incelendiğinde bu durum çok daha iyi bir şekilde anlaşılacaktır (Tutum, 1994: 5).

4.4.1.1. Reform ve kamuda reform nedir?

Esasında Batı merkezli ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yönetim anlayışı ve uygulamaları Türkiye' de reform adı altında zamana yayılarak gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu nedenle öncelikle reformun ne anlama geldiği üzerinde durulması gerekir. Devletin rolünde, işlevlerinde veya niteliğinde meydana gelen değişiklik reform olarak adlandırılır ve reform yönetim sisteminin kendi içinde ve çevresi ile olan sistemindeki karar verme süreci, sistemin yapısı, personel rejimi, hizmet tercihi ve siyasal ilişkilerinde meydana gelen değişim demektir. Yönetimde reform, kamu kurumlarının amaçlarını sınırlı kaynaklarla en verimli ve en etkili şekilde nasıl gerçekleştirdiği sorusuna cevap bulmaya çalışmaktadır (Tutum, 1994: 5-6).

Literatürde reform üzerine birçok tanım bulunmakla birlikte tanımların önemli bir kısmı reformu idari bir eylem olarak ele almaktadır. Bu şekildeki ele alışlardan biri de İdari Reform Danışma Kurulu'nun yapmış olduğu tanımdır. Bu tanım; "kamu kurumlarının amaçlarında, görevlerinde, teşkilat yapısında, kaynaklarında ve kaynakların kullanılış biçiminde, personel sisteminde, yöntemlerinde oluşan aksaklıkları ya da bozuklukları düzeltmek için yapılan geçici düzenlemelerin tamamı" şeklindedir (Övgün, 2013: 22).

İdari reform, "teknik anlamda idarenin sürekli ve sistemli bir şekilde değişmesine ve yenilenmesine ilişkin tedbirler dizisi" olarak tanımlanmaktadır. Bu yenileme ve değişme "insan, örgüt ve yöntem" olmak üzere idarenin üç alanında yapılır. Bu alanlardaki değişme ve geliştirmelerde göz önünde tutulması gereken ilkeler şunlardır:

1. İdari reform, bir ülkedeki siyasi, sosyal ve ekonomik düzeni, geleneği dikkate almalıdır. Ani değişiklikler idari reforma yabancıdır. Uygulandığı toplumdan soyutlanamayan idari reform bir ilim, sanat ve politikadır.

2. İdari reformdan aşamalı bir süreç olması nedeniyle kısa zamanda bir sonuç beklenmemelidir. Kararlı ve dikkatli yürütülen reformun başarısı ile ilgili şüpheye düşülmesi durumunda hedefe ulaşamaz.

3. İdari reformda genel stratejinin, belli başlı safhaların, önceliklerin ve gelişme ritminin tespiti şeklinde önceden yapılan bir planlama gerekir.

4. Örgütlenmeyi gerektiren idari reformda, bu amaçla sürekli nitelikte kuruluşlara gidilmesi gerekir, aksi durumda başarı olmaz. Uygulama araçlarının da tam olması gerekir.

5. İdari reformda başarı için kamu yönetiminde ihtisaslı personel kadrosu ve araştırma, inceleme ve uygulama yapacak uzman yetiştirilmesi mecburidir.

6. İdari reformun personel sorunlarına öncelik vermesi gerekir, çünkü temelinde personel sorunları vardır.

7. İdari reformda reformdan önce başlayıp onunla birlikte devam eden bir psikolojik hazırlık gereklidir. Amaç, alınan tedbirlerin kolay kabul edilebileceği bir ortam oluşturmaktır. Bu yüzden memurları, halkı, siyasi liderleri reforma hazırlayan programlar düzenlenmelidir.

8. Reform; alışkanlıkları değiştirmesi, rutin uygulamaların terk edilmesi, yeni şartlar getirmesi yönünden idari mekanizmanın kanunlarına aykırı düşebilir bu da direnmelere yol açabilir (Tutum, 1971: 25).

4.4.1.2. Türkiye'de idari reformun kısa tarihi

4.4.1.2.1. Osmanlı dönemi

Osmanlı İmparatorluğunda; feodalizmin yıkılması, kapitalizmin gelişmesi, burjuva devletin ortaya çıkıp Osmanlı'ya üstünlük sağlaması, Osmanlı'yı yenilgiye sürüklemesi ve 19. yüzyılın başlarında Osmanlı'nın sömürge haline gelmesi reformu gerekli kılmıştır. Tarihçilerin ve sosyal bilimcilerin ortak görüşü bu gerilemenin asıl sebebi Osmanlı toplumunun, feodalizmi yok ederek kapitalizmi egemen kılacak ve toplumu modern sanayi evresine getirecek bir milli burjuvazi oluşturamamış olmasıdır (Şaylan, 1974: 495). Osmanlıların reform gayreti tarihte III. Selim tarafından kurulan “Nizam-ı Cedit” ordusu

ile başlatılır. Bu gelişmeyi “1826 Vaka-i Hayriye, 1839 Gülhane Fermanı, 1856 Islahat Fermanı, 1876 I. Meşrutiyet ve 1908 II. Meşrutiyet” izler. İlk büyük idari reform girişimi Tanzimat Fermanı kabul edilir. Bu şekilde Osmanlı devlet sisteminin batılı ülkeler gibi yeniden yapılandırılma amacı yeni bir fikir olarak gündeme gelir ve bu düşünce, kamu hizmeti ile devlet sisteminin yeniden biçimlendirilmesine sebep olmuştur (Yaşamış, 2001: 11).

4.4.1.2.2. Cumhuriyet dönemi

Cumhuriyet dönemine kadarki yeniden yapılandırma çalışmalarında, bu çalışmaların birçoğunun belli felsefi içerikten yoksun, sosyo-politik ortama inmeden yapılan idari sosyal ıslahatlar olduğu ve idareyi baştan sona inşa etmeyi hedeflemekten ziyade sorunlara pratik çözümler bulmak için hazırlanmış olmalarıdır (Haktankaçmaz, 2009: 79).

Yapılan çalışmalar reformdan çok ıslahattır çünkü ıslahat ile gelen yeni müesseselerin yanında eski felsefi düşünce de devam etmektedir. Halka inmeyerek, hayatın her alanını değiştirmeyerek, yüzeysel olarak gerçekleşen değişimlerdir (Savcı, 2003: 397-401).

Yine Cumhuriyet öncesi dönemki reform hareketlerinde dikkati çeken bir diğer husus, Osmanlı zamanında reformlar halkın isteklerine karşılık vermek için değil devleti kurtarmak için yapılmıştır. 16. Yüzyılda yazılan tüm risalelerde düzenin bozulması problem olarak ifade edilmiş ve çözümün eski düzene dönmek olarak belirtilmiştir (Tekeli, 2004: 30). Yenilgiler ile gündeme gelen reformun amacı devleti eski ihtişamlı haline döndürmektir.

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş yıllarında Osmanlı İmparatorluğu bürokrasisini devralmıştır. Cumhuriyet, Osmanlı yönetimindeki olumsuz yönleri gidermiş, devleti yeniden şekillendirmeye ve ekonomiyi düzenlemeye çabalamış, bürokrasiyi büyütmüş ve bürokrasinin yönetsel görev alanını genişletmiştir. Yönetim konusunda akademik incelemelerin yapıldığı 1950’li yıllara kadar bakanlık ve personel sayısı artmıştır. İktisadi devlet teşekkülü adı altında devlet girişimleri kurulmuştur. Bürokrasinin yetkileri artmıştır, memurların ücret ve özlük hakları yasal güvencelere bağlanmıştır (Ergun, 1992: 12). Ülkemizde idari reform hakkında 1930’lardan itibaren birçok çalışma yapılmış ve çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Türkiye’de yeni toplumsal yapı ve ilişkinin hakim olması II. Dünya

Savaşı ile başlamıştır. Bu yeni yapı ile devletin üstlendiği fonksiyonlar da değişmiştir. Toplumsal sınıf ilişkilerinin değişmesi ile devlet örgütünün de değişmesi konusunda birbirine zıt görüşler ortaya çıkmıştır. Bürokrasi toplumdaki iktidar ve ayrıcalığını kamu yönetimi örgütlenmesinden alırken devlet örgütü gücünü ekonomik örgütlenmeden almıştır ve bunlar fonksiyon, şekil ve içerik bakımından birbirinden farklı bir görünüş almaktadırlar (Şaylan, 1974: 498).

Osmanlı'nın modernleşme ve reform konusunda model aldığı ülke Fransa'dır. Model alma ise kamu kurumlarında ve faaliyetlerinde uygulaması olan idare hukukunu ithal etme şeklinde oluşmuştur (Karahanoğulları, 2013: 44).

Tahsin Bekir Balta, genel olarak Batı'nın örnek alınmasını ve bu yüzden de Fransa'daki sivil idarenin askeri alanı etkilemesini ifade eder. Tüm askeri alana, eğitim müesseselerine, mahkeme ve kanunlara kapsamlı şekilde Batı örnek teşkil etmiştir. Sivil idare kurumlarından bazıları batıdan alınmış bazıları da yine Batı'nın örnek alınması ile kurulmuştur. Hükümetin kabine yapısı ve bakanlıklar, Danıştay, Sayıştay gibi kurumlara Fransa örnek olmuştur (Balta, 1973: 37).

Bu hareketler kendi içinde farklı anlamlara ve amaçlara sahip olmakla birlikte hepsinde ortak bir amaç dikkati çekmektedir: Kamu yönetimini reforma tabi tutmak. Kamu yönetimini reforme etmek, ister geçmişe duyulan özlemle bugünün sorunlarını imparatorluğun geçmişinde aramak olsun isterse çözüm dışarıda olsun, kamu yönetimi reformu her zaman için moda bir kavram olmuştur.

4.4.1.2.3. Türk kamu yönetiminde 1960 öncesi idari reform çalışmaları

1960 öncesi ve sonrası olarak ikiye ayrılan kamu yönetimini inceleme ve araştırma amacıyla yapılan çalışmalardan 1960'tan öncekiler yabancı uzmanların raporlarından oluşur (Tutum, 1994: 84-85). Esasında, bu raporlar, Türk Kamu yönetimi için üyesi bulunduğu Batı dünyası ülke topluluklarına bir anlamda uyumunu sağlama ya da dünyada gelişen ve değişen kamu yönetim paradigmasına Türk kamu yönetimine yansımaları olan belgeleridir.

Dorr raporu: Bu bağlamda Türk reform tarihinde ilk uğraşımız 1933 yılında ABD'li uzmanlarca hazırlanmış olan ve “Dorr Raporu” olarak da bilinen “Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” adlı çalışmadır. Çok sınırlı sayıda araştırmaya konu olmuş bu rapor üç kitap ve altı ciltlik geniş hacmiyle Türkiye'nin başta kamu yönetimi olmak

üzere 1930'lu ve 1940'lı yıllarda nasıl bir görünüme sahip olması gerektiği konusunda barındırdığı güçlü tavsiyelerle dikkat çekmektedir. Rapor, Türkiye'nin ağır ve uzun dönemli yatırımlardan ziyade hafif ve kısa vadeli yatırımlara girmesi, bu yatırımlarda tarıma öncelik verilmesi, demiryolu ağından ziyade karayollarına önem verilmesi, 1930'lu yılların ülkesinde memur sayısının çok olduğu ve bu nedenle de azaltılması, yönetimde güçlü ve ağır merkeziyetçiliğin karşısında yetki devrinin yattığı belirtilerek yerleşmenin öne çıkarılması ve bürokratik iş ve işlemlerin en aza indirilmesi gibi günümüzde de hala geçerliliğini koruyan önerilerde bulunmasıyla dikkat çekmektedir" (Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki, 1933).

Neumark raporu: “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor” isimli “Neumark raporu” Prof. Neumark tarafından 1949 yılında hazırlanmış ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan ilk bilimsel çalışmadır. Bu raporda personelin niteliksel olarak ve ücret bakımından yetersizliği, personel dağılımındaki dengesizlikler, kodifikasyon eksikliği ve yetersizliği, aşırı kırtasiyecilik, örgütsel bozukluklar gibi noktalar üzerinde durulmuş; bunların giderilmesi için, Maliye Bakanlığı'na özel yetkiler vermek, alınan önlemler hakkında halkı bilgilendirmek ve bu amaçla bakanlığa bağlı enformasyon bürosu kurmak, bazı bakanlıklar ile genel müdürlükleri birleştirmek ve memurların yetiştirilmesine önem vermek gibi önlemler sunulmuştur.

Barker raporu: Barker raporu 1950 yılında Türk hükümeti ve Dünya Bankası'nın birlikte finanse ettiği bir kurul tarafından hazırlanmıştır. Bu raporda, iller ve yerel yönetimlere yetki devri, yetki ve sorumlulukların dağıtımı, merkezi bir personel dairesi kurulması, teknik personel istihdamı, hizmet içi eğitim programları geliştirilmesi ve kamu yönetimini tamamen inceleyecek bir komisyon kurulması gibi konular üzerinde durulmuştur.

Martin and Cush raporu: 1951 yılında hazırlanan “Martin And Cush” raporunda üst kademe yöneticilerin rutin işleri bırakması, dairelerdeki çalışma yöntemlerinin geliştirilmesi, işe alma yöntemlerinin geliştirilmesi, hizmet ve personel sınıflandırması yapılması, bir devlet personel dairesi kurulması önerilerinde bulunulmuştur.

Chaileux Dantel raporu: “Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü” nün 1958 yılında yayımladığı ortak bir çalışma ürünü “Chaileux Dantel” raporunda, “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” isimli rapor ile Cumhuriyet’ten itibaren memuriyet de ortaya çıkan gelişmeler incelenmiştir.

4.4.1.2.4. Türk kamu yönetiminde 1960 sonrası idari reform çalışmaları

27 Mayıs 1960'ta iktidarın değişmesinin ardından planlı bir kalkınma stratejisini yaşama geçirmek için yapılan düzenleme çabalarının kamu yönetiminde reforma imkan vermesi için geniş bir araştırma yapılmıştır. Bu şekilde ilk defa, var olan kamu örgütlerinin durumu, personelleri ve yaptıkları işlere yönelik sorular bir bütün olarak ele alınmıştır (Kamu Personel Yönetimi Reformu, 2006). 1961 Anayasası ile beş yıllık kalkınma planları ile yıllık programlar hazırlayan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin kurulması açısından 1960'lar Türkiye için bir dönüm noktasıdır (Polatoğlu, 2001: 151). 1960'lardan sonraki planlı kalkınma döneminde, idarede yeniden düzenlemelere ağırlık verilmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "İdarede Yeniden Düzenleme" başlıklı bölümünde plan hedeflerin başarılı bir şekilde gerçekleşebilmesi için planları uygularken devletin kendisinden beklenenleri yapabilecek duruma gelmesinin zorunlu olduğu ve yeniden düzenleme konusunda hangi ilkelerin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir (Çoker, Amme İdare Dergisi-3: 71). 1945-1980 yılları arasında gerçekleşen idari reform çalışmalarının bir amacı dış yardım, doğrudan yabancı yatırım ile kredi ve istikraz akışının sorunsuz yürütülmesidir. Aynı çalışmaların bir diğer amacı, Batı tipi, kapitalizmin gereklerini yerine getiren bürokratik bir araç yaratmak ki bu araç da yaratılmıştır. Başka bir amacı da reformlar bürokrasinin rol ve konumunu belirleme amacı taşırlar, her çalışma bürokrasiyi sorgulatarak kapalılık ve katılığının azalmasını sağlar. Bu anlamda bürokrasinin rol ve konumu değiştirilebilir, esnek hale getirilerek yeniden tanımlanabilir (Güler, 1996: 41).

4.4.2. Planlı dönem idari reform çalışmaları

Devlet Planlama Teşkilatının kurulması, Devlet Personel İdaresinin kurulması ve TODAİE 'nin reform çalışmaları açısından önemli bir merkez olması 1960 yılı reform çalışmalarındaki önemli gelişmelerdir (Sürgit, 1972: 85).

4.4.2.1. MEHTAP raporu

Planlı dönemde uygulanan çalışmalardan ilki, 1964 yılında hazırlanan ve merkezi yönetim konusunda tavsiyeler veren "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

(MEHTAP)” raporudur. Raporun amacı, merkezi hükümette görevlerin en uygun şekilde dağıtılması için rasyonel teşkilat ile usullerin, sistematik planlama ile koordinasyonun, etkin mali kontrol ile personel sisteminin; daha iyi, daha etkin olmasını sağlamak için gereken tedbirlere temel oluşturmak; bakanlık ile kuruluşlardaki iç teşkilat ve usullerin geliştirilmesi konusunda yapılacak düzenlemeleri aydınlatmak ve idareyi geliştirme faaliyetini yerine getirecek mekanizma hakkında önerilerde bulunmaktır (Sürgit, 1972: 86-87). MEHTAP raporu idaredaki problemlere neden olan esas sebepler arasında, idarenin ekonomik yetersizliği, personel sorunları, gözetim ve yönlendirme konusundaki yoksunluğu, örgütsel bozuklukları, kırtasiyeciliği ve bozuk bir merkeziyetçiliği saymaktadır (Şaylan, 1974: 542). Merkezi hükümet örgütünü genel olarak ele alması, birimlerin iç yapıları ve işleyişlerine yönelik soruna bir bütün olarak bakması açısından önemli bir çalışmadır. MEHTAP çalışması sonraki yıllarda yapılacak çalışmaları da etkilemiştir (Kamu Personel Yönetimi Reformu, 2006: 102). Raporda yer alan idareyi geliştirme bölümünde idareyi geliştirme ya da düzenleme hizmetlerinin esas olarak her daire ve bakanlığın kendi sorumluluğunda olduğu ön planda tutulmalıdır ifadesi belirtildikten sonra tüm bakanlık ve gerekli tüm kuruluşlarda birer “İdareyi Geliştirme Komitesi” kurulması tavsiye edilmektedir.

Merkezi idareyi geliştirme biriminin denetim ile gözetiminde bulunan bu komitelerin; bağlı oldukları kurum, bakanlık ya da dairelerin işlemlerinden sorumlu olmaları; merkezi geliştirme biriminin uygun gördüğü kurumlarda organizasyon birimleri kurulması, hizmetler için açık fikirli ve dinamik kişilerden yararlanılması önerilmektedir (Sürgit, 1972: 88-89).

4.4.2.2. İdari reform danışma kurulu ve raporu

12 Mart hükümeti KİT ve idare alanları ile aynı şekilde ilgilenmiştir. 12 Mart hükümetinin hedefi “idari ve ekonomik yapının modernleştirilmesi” dir. Siyasi iktidar, KİT’lerin karlı, verimli ve modern işletmeciliğe göre, politik baskı olmadan ama etkili bir iktisadi denetim ile çalışmalarını amaçlamaktadır. Kamu yönetimi konusunda istediği sürekli bir kalkınma çabası ile “reformcu ve dinamik bir idare” yaratılmasıdır. Bu işi nasıl yapabileceğini tespit etmek için veya hükümet programındaki deyimiyle “devlet kesiminin tekrar düzenlenerek genel strateji ile yönünü belirlemek için” bir danışma kurulu oluşturulmuştur (Güler, 1996: 35).

4.4.2.3. 12 Eylül dönemi reform çalışmaları

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinden sonra başlayan ve 1984'ün sonuna kadar devam eden dönemde kamu yönetiminde köklü düzenleme çalışmaları yapılmıştır. Milli Güvenlik Konseyi ülke yönetimini devraldıktan sonra ilk önce kamu yönetimini daha doğrusu kamu yönetiminin düzenlenmesi konusunu ele almıştır. Askeri yönetim, kamu yönetimi alanında özellikle halka hizmetin gittiği işlemlerde formalitelerin azaltılması, kamuda her kademede görev ve yetki dağılımının sınırının belli olması, sorumluluktan kaçmanın yaptırımı olması, kamu kuruluşlarında görevle uyumlu insan gücü planlaması yapılmasını mecburi kılacak önlemlerin alınması, tüm kuruluşlar için kadro standartlarının belirlenmesi, işçi memur farkına tarafsız ölçüler getirilmesi gibi hususlar üzerinde durmuştur (Karaer, Amme İdaresi Dergisi, 2015: 3-36).

Kamu yönetiminde 12 Eylül döneminde ilk bakışta yönetim bilimi ilkelerine göre ve akılcı görünen reform girişimleri ilerleyen bir süreç değildir. 24 Ocak kararları ile başlayan bir süreç ile öncesinde ortaya çıkan engeller, 12 Eylül baskıcı rejimi tarafından ortadan kaldırılmıştır. Bu yönetim bilimi ve yönetim hukuku ilkelerine aykırı bir süreçtir (Güler, 1996: 38).

4.4.2.4. KAYA projesi

1980'lerde idari reform yaklaşımı, aşırı geniş görev alanı olan dolayısıyla gereksiz bir büyüme sergileyen, hantal, kaynakları tüketen, yeteneksiz bir devleti konu almıştır. Anlayış, “demokratikleşme, artçı devlet, sanal bürokrasi, ulus ötesi kalkınma” terimleri ile ilerlemektedir. Azgelişmişlikten kurtulabilmek için mevcut bürokrasinin tasfiye edilmesi, devletin ekonomik, toplumsal ve kültürel yaşamdan uzak durması, dikkatlerin yerli yerine yabancı dünyaya çevrilmesi gerekmektedir (Güler, 1996: 9). Son yıllarda yaşanan toplumsal gelişmelerin 1980 sonrası sistemi ne ölçüde etkilediğini belirleme gereği kamu yönetiminin yeniden incelenmesini zorunlu hale getirmiştir. Bu amaçla DPT 1988 yılında TODAİE'den yıllık program uygulamalarını aydınlatacak şekilde kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek için, şimdiye kadar yapılan çalışmaların ne derece uygulandığını, uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar ve sorunları belirleyerek bunlarla ilgili alınabilecek önlemleri saptamak için bir araştırma yapmasını istemiştir. Konu TODAİE

tarafından “Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA)” olarak ele alınmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 21).

KAYA amaçları ve ele aldığı konuları bakımından geniş içerikli bir projedir. KAYA’ nın amacı merkezi yönetim ile yerel yönetimlere etkili, hızlı, verimli bir düzen sağlamak, kamu yönetimini çağdaş şartlara uyumlu hale getirmek, kamu kurumlarının amaçları, sorumlulukları, görev ve yetki paylaşımları, personel sistemleri, kaynakları, kaynaklarının kullanılış biçimleri, örgütlenme şekilleri konularında ortaya çıkan aksaklıkları belirlemek ve gereken önlemleri almaktır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 21). KAYA projesi ile, ülkede kamu yönetimi alanındaki sorunları belirleyip; çözüm önerileri, ortak görevler, yerel yönetimler, ana hizmet grupları, Avrupa Birliği’ne yönetsel uyum konularında tavsiyeler sıralanmıştır (Akın, Türk İdare Dergisi: 85).

KAYA’ nın idari reform projesi olmasının birçok sebebi vardır. İlki; kamu yönetiminde reforma gereksinim duyulmasının nedeni sorgulanmamıştır ve bu yüzden amaç kesinleşmemiştir. İkincisi; 1980’lerde uluslararası sistem değişim yaşamasına rağmen yapısı sorgulanmamıştır, Türkiye’nin yenedünya üzerindeki konumu belirlenmemiş ve Proje Yönetimi’nin konuyla ilgili görüşleri açıklanmamıştır. Bu durum KAYA projesi için bir eksiklikler çünkü 1980’ler 1945-1980 döneminin bittiği ve yeni bir dönemin başladığı dönemdir. Yenedünya düzeninin ülkeler açısından sonucu sadece uluslararası konumlarını değiştirmek değil devletlerin yapı ve işlevlerini de değiştirmek olmuştur. Üçüncüsü; devletin değişen işlevleri sorgulanmamış, KAYA Projesi de diğer projeler gibi devletin ekonomik ve toplumsal alandaki yerini araştırmamıştır. Dördüncüsü; KAYA Projesi de diğer projeler gibi hızlı, verimli ve etkili bir araç yaratmak amacıyla geleneksel yöntemlere bağlanmıştır; oysa 1980’li yıllar, geleneksel örgütlenmenin tarihe mal olma konusunda hızla ilerlediği zamanlardır. Proje bu değişimlerden söz etmemiş ve idareyi de başka bir örgütlenmeye yönlendirme konusundan uzak kalmıştır (Güler, 1996: 40). Buraya kadar olan kısımda Türk kamu yönetimi yönünden Osmanlı Devleti’nde, esasında kapitülasyonlarla başlayan süreç içerisinde yapılmak istenilen idari anlamda değişim ve yenilenmeler reform adı altında gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak ilginç olan tüm kamu yönetim reformlarının bilgi talep ana kaynağının batı eksenli olmalarıdır. Diğer yandan, hazırlanan raporların kamu yönetimine değişimi gerçekleştirme yönüyle etkileri çok sınırlı kalmıştır. Diğer bir deyişle, raporlar idari reform için hazırlanmalarına rağmen gerçekleşme düzeyleri çok sınırlı kalmıştır. Nedenlerinin başında ülke kaynaklarının alt

yapı bakımından sözü edilen raporların gerçekleşmesine uyum sağlar nitelikte olmamasıdır.

4.4.3. Kalkınma planlarında idari reform yaklaşımı

Kamu yönetimi statik değil dinamik bir süreçtir. Bu nedenle özellikle üretim araçlarında, teknik ve teknolojiye ve de sanayide meydana gelen değişimlerin getirdiği yeni koşullara kamu yönetimi uyum maksadıyla kendisini sürekli yenileme ihtiyacı duyar. Böylece kamu yönetimi gelişen ve ortaya çıkan yeni koşullara göre yeniden yapılandırılarak sorun kaynağı olmaktan, sorunları çözen bir araç durumuna gelir. Bunu gerçekleştiremeyen yani kendisini sürekli yenilemeyen kamu yönetimleri bir süre sonra sorun çözmekten uzaklaşarak sorun kaynağı olmaya yüz tutmaktadırlar.

Günümüz Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleri başta olmak üzere, dünyada benzer daha birçok ülke kendi kamu yönetimlerinde olmasını bekledikleri değişimleri sağlayamadıkları için ki en büyük örneklerinden birini Sovyetler Birliği'nde görmekteyiz, ciddi bir sorun kaynağı olarak halkın sırtında ağır bir yük teşkil eder duruma gelmişlerdir. Nitekim Osmanlı Devleti'nin yenilenme ya da değişime yönelik adımlarını geç attığı ve bu nedenle beklenen sosyo-ekonomik ve kültürel gelişmeyi ve buna bağlı idari reformları yapamadığı, geri kalmışlığın zeminine bu değişimi sağlayacak sosyo ekonomik ve kültürel yapıları oluşturmayışı öne sürülmektedir (Heper, 1973: 44). Bu bağlamda Türk kamu yönetiminde Cumhuriyet öncesi Tanzimat'la (1839-1876) başlayan kamu yönetiminde reform çalışma ve çabaları halen devam ettiğini söylemek abartılı sayılmamalıdır. Bakıldığında III. Selim ve II. Mahmut döneminde başlayan bu idari reform hareketlerinin Batı eksenli idari reformlar olduğu da görülür. Çünkü belirtilen dönem Batı'da ülkelerin iktisadi ve diğer tüm alanlarda aldığı yol oldukça ileri düzeydedir.

Kentleşme, idari yapılanmada yeniden örgütlenmenin oluşturduğu kamu düzeninin kendi içinde tutarlılığı, anayasal ve parlamenter sistem, insan hakları, özel sektörün geliştirilmesi ve rekabetçi bir piyasanın oluşturulması vs. bunlardan en çok dikkat çekenleridir. Weberist Ulus eksenli merkezi devletlerdir bu ülkeler. Kaldı ki Cumhuriyete geçildiğinde idari bakımdan yapılması gereken reformların o kadar da çok olmadıkları görülmektedir. Başkent'in İstanbul'dan Ankara'ya ve adının Osmanlı Devletinden Türkiye Cumhuriyeti Devletine dönüşmesi gözle görülen değişiklikler iken, sözgelimi meclis, seçim, hukuk, eğitim, mahalli idareler vs. sistemleri neredeyse aynen alınmış, yeni devlet

yapılanması içindeki yeri korunmuştur. Burada sorun Osmanlı döneminden başlayarak kendi iç dinamikleriyle değişimi sağlayamayan Cumhuriyet devleti, dünyada yaşanan değişimlerin bir anlamda gerisinde ya da Batı'da ortaya çıkan her anlamda değişimin gerisinde kalması ister istemez gelişen ve değişen bu yeni idari yapılanmalara bir anlamda benzemek ya da benzetilmek istenmesi özenme ile başlayarak sonraki yıllarda empoze edilerek günümüze kadar çeşitli reform adı altında ve kalkınma planlarında sağlanmaya çalışılmıştır. Heper'in (1973: 45) aktardığına göre "Aralık 1972'de Ankara'ya gelen Bernard Lewis bir özel sohbette, on dokuzuncu yüzyılda Batının Osmanlı Devletine olan ilgisinin daha ziyade "siyasi" olduğu, ekonomik etkinin daha çok özel şirketler yolu ile ortaya çıktığı, ancak Batılı devletlerin şirketlerine uygun koşulları sağlamak için Osmanlı Devleti nezdinde girişimde bulunduğunu ifade etmektedir (Heper, 1973: 46).

Genel anlamda idari reform kavramı kamu örgütlerinin yapılarını, işleyiş süreçlerini, hizmet standartlarını, çalışma şekillerini değiştirerek daha iyi çalışmalarını sağlamak ve bu değişiklikleri bilinçli bir şekilde yapmak biçiminde ifade edilmektedir (Özer, 2014: 202). Bakıldığında Cumhuriyetle başlayan idari reformların bazen adına beş yıllık kalkınma planı denilen planların içerisinde ve bazen de oluşturulan özel komisyonların hazırladığı (KAYA vb.) raporlarda söz konusu idari reformları görmek mümkün. Nitekim ilk beş yıllık kalkınma planı 1963-1967 yılında ve bugüne gelindiğinde en son On birinci beş yıllık kalkınma planı (2014-2018) gerçekleştirilmiştir (URL-2, 2019).

Kalkınma planları incelediğinde kamu yönetimi yönünden değişimi ya da reform mahiyetinde yer alanlar başta iktisadi yapı olmak üzere, eğitim, sağlık, alt yapı, savunma, güvenlik, uluslararası ilişkiler, nüfus, kırsal kalkınma vs. sorunların üstesinden gelebilecek yeni bir devlet yapılanması, diğer bir deyişle Plânın uygulanması ve amaçlarının gerçekleşmesi için Devlet idaresi en önemli araçtır ve Devlet idaresinin de beklentileri karşılayacak duruma getirilmesinin şart olduğudur. Yine incelendiğinde kalkınma planlarının sosyal devlet nitelikleri ile doğrudan ilgili ve müdahaleci devlet modeli önerdikleri görülmektedir (1. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1962: 79). Öyle ki bu planda "Osmanlı İmparatorluğundan alınan sistemi yeni koşullara uydurmak amacıyla yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır" denilerek, bir anlamda Osmanlı dönemi idari yapının artık değiştirilmesinin gerekli ve hatta zorunlu olduğu yönünde bir belirleme söz konusu olmuştur.

Birinci beş yıllık kalkınma planını takip eden diğer kalkınma planları birinci kalkınma planıyla bir paralellik gösterdiği ise gözlerden kaçmamakta. Çünkü gelen yıllarda yapılan planların ana temasını her nedense yine birinci beş yıllık kalkınma planında yer alan yapılması gereken değişiklik ve yenilemelerin ve beklenen kalkınma hedeflerinin tutturulamaması neden ve çözüm önerilerini içermektedir. Ancak dördüncü beş yıllık kalkınma plan dönemine gelindiğinde bazı radikal değişimlerin yaşandığı söylenebilir. Bunların başında ise özelleştirme gelmektedir.

Yeni kamu yönetimi paradigması kendisini en belirgin olarak 1980 sonrası göstermektedir. Temel ideolojisi neo liberalizmdir. Bu bakış açısı, II. Dünya Savaşı sonrası zorunlu olarak devletleri hayatın her alanına müdahale etme gereği, artık yerini müdahalede bulunduğu bu her yer içinde yer alan devletin yerine getirmek istediği hizmetlerin ve bu hizmetleri yerine getirirken oluşturduğu merkezi ulus devlet örgütlenmesinden yenisine geçmektir.

Yeni paradigmanın kamu yönetimi için anlamı desantralizasyondur, yerelleşmedir, şeffaflaşma, hesap verebilirlik, maliyenin sıkı denetimi ve şeffaflığıdır. Gücün merkezden ya da yetkinin merkezden hiyerarşik altlara doğru aktarımı ve yatay örgütlenmedir. Yerinden yönetimi güçlendirmedir. Dünyaya entegrasyondur. Küreselleşmenin meydana getirdiği değişimleri karşılayabilecek devlet örgütlenme biçimidir. Bilgi çağının sanal dünyasında yer alabilecek kalkınma için gerekli ne ise onları hayata geçirebilecek minimal, aktif, hızlı ve hakem devlettir. Tekçilikten çoğulculuğa, çoklu merkeze yani yönetişime dayalı bir yönetimi egemen kılmaktır (URL-3, 2019).

Bu minvalde soruna bakıldığında, Türkiye Cumhuriyeti Devleti dördüncü beş yıllık kalkınma planıyla başlayan söz konusu yeni kamu yönetimi paradigmasının sonraki on birinci beş yıllık kalkınma planı dahil diğer tüm kalkınma planlarında bir anlamda gereğini yerine getirme ile ilgili teorik bağlamda yazılması, önerilmesi ve yapılması gerekenler nelerse tümünü birer birer sıralayarak ve açıklamalı olarak verdiği görülmektedir. Yine “görev ile teşkilat arası dengeyi sağlama, hizmet etkinliğini artırma, hizmette vatandaşların isteklerini esas alan mal ve hizmet sunumu, sayı ve nitelik bakımından yeterli personel istihdamı, katılımcılık ve halka dönük yönetim yaklaşımının yerleştirilmesinin esas alınacağı” yönündeki Sekizinci beş yıllık kalkınma planında belirtilenler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için önceki kalkınma planlarında belirtilenlerle paralellik gösterdiği de bir gerçektir. Esasında, bunlar aynı zamanda AB’nin Türkiye’den talepleridir. Sorun bu belirlemelerin Türk kamu yönetimini aktif, işlevsel, etkili ve verimli, çağdaş

demokratik teamüllere uygun, şeffaf denetlenebilir ve katılımcı bir kamu yönetimi durumuna getireceği belirtilmesine karşılık uygulamada ne kadar karşılık bulunduğudur?

Plan döneminde ekonomi alanında güçlü bir politika koordinasyonu sağlanarak para, maliye ve gelirler politikaları arasındaki uyumun güçlendirilmesi, piyasa aksaklıklarının giderilmesi ve kurallı tam rekabetçi serbest piyasanın gelişiminin sağlanması gerektiğine değinilmiştir (URL-3, 2019).

4.4.4. Türk kamu yönetiminde 1980 sonrası yasalar çerçevesinde idari reform çalışmaları

4.4.4.1. Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı (KYTKT)

Türk Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında gerçekleştirilen ve 03.11.2003 tarihinde kamuoyunun tartışmasına sunulan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT)”, 29.12.2003 tarihinde TBMM’ye gönderilmiştir. Tasarının TBMM’deki yasalaşma sürecindeki adı, gelen eleştiriler üzerine “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak değişmiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 23).

Kanunun amacı, hesap verebilir, katılımcı, saydam, insan hak ve özgürlüklerini ön plana çıkaran bir kamu yönetimi meydana getirmek, kamusal hizmetleri adil, kaliteli, hızlı, verimli ve etkili biçimde gerçekleştirmek amacıyla merkezi ve mahalli idarelerin görev ve yetkilerini çağdaş koşullara göre belirlemek, merkezî idareyi yeniden yapılandırmak ve kamusal hizmetlerin ilkelerini düzenlemek (T.C. Başbakanlık, 2003: 95).

“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” nda yer alan “hizmette yerellik” ya da “hizmette halka yakınlık” ilkesi tasarıda yer almıştır. Hizmetlerin, hizmetten yararlananlara en yakın ve en uygun birimler tarafından verileceği ifade edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimleri ilgilendiren konularda katılımı sağlamak amacıyla yerel yönetimlerle ilgili sivil toplum kuruluşlarının ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüş ve önerilerine başvurulacağı ifade edilmiştir. Bu şekilde yeni kamu yönetimi paradigmasının temel ilkesi yönetim hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

Kanunun 8. maddesi, mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki, sorumluluk ve hizmetlerin mahalli idarelerce yürütülmesini öngörmüştür. Kanunun getirdiği en büyük değişikliklerden biri burada göze çarpmaktadır; o da şimdiye kadar Türk

idari teşkilatlanmasında görülen genel yetkili merkezi idare yerine genel yetkili yerel yönetimler ve sınırlı yetkili merkezi idare şeklindeki görev ve yetki paylaşımıdır (Şencan, 2006: 101).

Denetim konusu, Kanun' un 38, 39, 40, 41, 42. maddelerinde düzenlenmiş olup; kamu kurumlarında iç ve dış denetim olarak iki şekilde yapılması öngörülmüş, iç denetimde amaç; riskleri belirlemek, hataları önlemek, iyi uygulamayı yaygınlaştırmak ve yönetim sistemini geliştirmektir; dış denetimde ise amaç, kamu kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu gerekçesiyle tüm faaliyet ve işlemlerini kanunlar, kurumsal hedefler ve planlara uygunluğu bakımından değerlendirmektir. Sayıştay tarafından dış denetimin, kamu kurumlarının yöneticileri ya da üst yönetici tarafından seçilen kişiler tarafından iç denetimin belirlenmiş usullere göre yapılması öngörülmüştür. Kanunda kamu kurumlarındaki teftiş birimlerinden hiç bahsedilmemektedir. Kanunda, denetimle ilgili olarak köklü değişiklikler yapıldığını da söylemek mümkündür. Teftiş Kurulları' nın kaldırılmasına ek olarak, vatandaşın bilgi edinme hakkıyla ilgili düzenleme ve mahalli idareler halk denetçisi müessesinin kurulması bu kapsamda değerlendirilebilecek yeniliklerdir (Şencan, 2006: 103).

Tasarı; stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi, performans değerlendirme gibi özel sektör tarzı yönetim anlayışlarının kamu yönetiminde uygulanmasını öngörmektedir. Bu anlayış ise, YKY yaklaşımı ile birebir uyuşmaktadır. Tasarının 41.maddesinde Bilgi Edinme Hakkına yer verilmiştir. 42. Maddesinde, sadece mahalli idareler bağlamında ombudsmanlığı öngörmektedir. 43. Maddesinde, YKİ anlayışı ile kamu kurumlarında stratejik yönetimin etkinleştiği, dolayısıyla klasik denetimin yerini, sadece mevzuata uygunluk değil stratejik plan ve programlara, hizmet kalite standartlarına ve performans ölçütlerine uygunluğun da arandığı bir denetimin aktif hale geldiği kabul edilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2010: 349-351).

Kanunun 46. maddesi, insan kaynakları konusunu ele alarak kamusal hizmetlerin işçi, memur ya da diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesini, memurların göreve alınması ya da yükselmesinin sınava ve liyakate dayalı şekilde yapılmasını, memurların performanslarına göre değerlendirilerek duruma göre ödüllendirilmesini öngörmektedir (Şencan, 2006: 103).

Kamu yönetimi için sürekli gelişim, katılımcılık, şeffaflık, hesap verilebilirlik, yerindenlik, hizmetlerde yerellik, bilgi teknolojilerinden etkin bir şekilde yararlanmak gibi ilkeler esas kabul edilir. Yine tasarı, ülkemizde kamu yönetiminin yeniden

yapılandırılmasına yön verecek ana unsurları şu şekilde sıralayarak yeni kamu yönetimi anlayışından esinlendiğini gözler önüne sermektedir (Başbakanlık, 2003: 78):

- Mümkün olduğu kadar piyasa araçlarını kullanır ve piyasalar konusunda saygılıdır,
- Bireylere ve sivil toplum kuruluşlarına hukuk güvencesi ile geniş alan tanır,
- Stratejik yönetim anlayışına önem verir,
- Tüm yönetim sürecinde bilgi teknolojilerini kullanır,
- Çok çalışmak yerine programlı çalışmayı öngörür,
- Sade ve kısa mevzuatı öngörür,
- Yetki devri ve yatay organizasyonu öngörür,
- Katılım için gerekli mekanizma ve ortamı yaratır,
- Hesap verme sorumluluğu vardır ve bilgi edinme hakkını savunur,
- Çalışanları yetkilendirir ve geliştirir,
- Çalışanların görüşlerinden faydalanır ve grup çalışmasına önem verir.

Kanun 2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek meclise geri gönderilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2010: 347). Veto edilme sebebi, tasarının merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisini zedeleyeceğini ülkedeki birliğe zarar vereceği düşüncesidir. Tasarı yürürlüğe girmemiş olsa da belediye, il özel idare ve büyükşehir belediyelerine ilişkin yerel yönetim kanunlarında gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

4.4.4.2. Yerel yönetim reformları kapsamında kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları

Yirminci yüzyılın sonlarında tüm dünyada hızla yaşanan gelişmelere paralel şekilde oluşan “küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme” dinamikleri, problemlere uluslararası seviyede çözüm arayışları, ulaşım-iletişim alanındaki olağanüstü gelişmeler ve bilginin büyük bir hızla yayılması yönetimde merkeziyetçi yapıdan uzaklaşarak yerelleşmeyi mecburi hale getiren neticeleri de beraberinde getirmiştir. Geleneksel yönetimden daha katılımcı yönetime dönüşen kamu ve işletme yönetimleri zamanla birbirine yakınlaşmakta ve küreselliğin karşısında yerellik gittikçe önem kazanmaktadır (Ökmen, 2006: 945).

Merkezden ve yerinden yönetime göre çalışan Türk kamu yönetimi merkez ve yerel arasındaki dengeyi, merkezin yerel üzerindeki vesayet dengesiyle sağlamaktadır. Osmanlı’dan devralınan bu yöntem belli dönemlerde aşırı merkeziyetçiliğin etkisiyle

hantallaşmıştır. Dolayısıyla 1980’li yıllardan itibaren olumsuz değişimi olumlu yöne çevirmek amacıyla çalışmalar yapılmıştır (Emini, 2009: 32). Ayrıca Türkiye’de yerel yönetimler Tanzimat’tan yirminci yüzyılın son çeyreğine kadar güçlendirilmeye çalışılmıştır. Tanzimat, Cumhuriyet ve sonraki tüm dönemlere bakıldığında reform sürecinin hep gündem olduğu görülür. 1960’lı ve 1970’li yıllarda köyden kente göçün artmasıyla belediyelerin yükünün arttığı, 1970’ler demokratik belediyeçilik anlayışının olduğu bir dönem, 1980’de askeri müdahaleden sonra yapılan değişiklikler ve sonrasında Özal döneminde yerel yönetimlerin gelirlerini ve yetkileri ile ilgili kısmen iyileştirici tedbirler, 1990’larda çok tartışılan ama sonuçsuz kalan reform tasarıları, geçmişten günümüze yapılan değerlendirmeler ele alındığında yerel yönetimlerin güçlenebilmek için “idari, siyasi ve mali” açıdan devamlı bir reforma tabi olduğunu göstermektedir (Kösecik ve Özgür, 2005: 10).

Yerel yönetimlerin uygulamada görevlerini istenilen şekilde yerine getirememesi nedeniyle yeniden yapılandırılmaları gerekmiştir. Bu yeniden yapılandırmanın amacı, yerel yönetimleri çağa uygun hale getirip, halkın talep ve beklentilerini karşılayarak, daha hızlı, etkin ve verimli olmasını sağlamaktır. Türkiye’de benzer nedenlerle yerel yönetimlerde yapılanmaya gitmiş ve son zamanlarda kapsamlı reformlar yapmıştır (Urhan, 2008: 85-86). Bu kapsamda yürürlüğe giren “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun” larında yerel yönetimler ele alınarak, yeniden yapılandırılmaları amaçlanmıştır.

4.4.4.3. 5302 Sayılı il özel idaresi kanunu

Bugün yürürlükte olan metin “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” dur. Kanun İl özel idareyi; İl halkının ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, seçmenler tarafından karar organı belirlenen, mali ve idari bakımdan kamu tüzel kişisi olarak tanımlamaktadır. İl özel idaresinin organları vali, il encümeni ve il genel meclisidir (Md. 3).

Anayasamızda yerel yönetimlerin özerk olması ile ilgili bir hüküm yoktur. Yerel yönetimler ile ilgili tanım vesayet üzerinden yapılır. Fakat Anayasa Mahkemesi, il özel idaresinin özerk kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmasını Anayasaya aykırı bulmamıştır. Sonuç olarak, yeni kanunun ilk farkı il özel idare tanımıdır. Özerkliğe vurgu yapılan tanım il özel idareye denetim ve kısıtlama olmadan yürütme gücü vermiştir. Eski yasadan farkı il özel idare artık sınırlı yerel işler yapmak yerine yerel işler ile ilgili genel yetkili konumuna

gelmiştir. Bunu yaparken “görev sayımı” değil “hizmet alanı” yöntemi kullanılmıştır (Başa, Konferans: 3).

Yasanın 6.maddesi, hizmetleri yürütürken, il özel idaresinin ekonomik durumunu, hizmetin ivediliğini ve hizmet verilecek yerin gelişmişlik düzeyinin dikkate alınmasını öngörmektedir. İl özel idaresinin sunacağı hizmetlerin, vatandaşlara en yakın yerlerde, en uygun yöntemlerle sunulmasını ve hizmet sunumunda özürlü, yaşlı ve dar gelirlilerin durumlarına göre yöntemler uygulanmasını öngörmektedir. Bu düzenleme olumlu karşılanırsa da il özel idaresine belirli bazı bağlayıcı ilkeler getirmemesi eleştirilmektedir (Başa, Konferans: 10).

İl özel idareleri, merkezden izin almadan, her türlü faaliyette bulunabilecek, faaliyetler için ruhsat verebilecek, denetleme yapabilecek, yönetmelik çıkarabilecek, emir ve ceza verebilecek, yasaklar koyup uygulayabilecek, taşınır ya da taşınmaz mal alabilecek, satabilecek, kiralayabilecek ya da kiraya verilebilecek, takas edebilecek, borç alabilecektir (Başa, Konferans: 11).

4.4.4.4. 5393 Sayılı belediye kanunu

Kanuna göre belediye, “belde sakinlerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, seçmenler tarafından karar organı belirlenen ve mali ve idari bakımdan özerk kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. Böylece kanun, anayasada olmasa da, belediye tanımını, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” na uygun duruma getirmiştir.

1580 sayılı kanundaki “herkes nüfus kütüğünde yazan yerin hemşehrisidir” tanımı bu kanunda “herkes ikamet ettiği yerin hemşehrisidir” olarak değiştirilmiş ve hemşehri kriteri nüfus kütüğü yerine ikamet esasına göre belirlenmiştir (Öner, 2005: 70). Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile katılımı ve açıklığı sağlayacak bir hemşehri hukuku öngörülmüş olup, hemşehrilere belediyenin hizmetlerinden yararlanma, alınacak kararlara katılma, belediyenin sunmuş olduğu hizmetler ve yapmış olduğu faaliyetler hakkında bilgi edinme hakkı verilmiştir.

5393 sayılı kanunun yerel yönetimlerin özerkliği açısından değerlendirdiğimizde; yerel özerklik koşulları, mali özerklik haricinde karar alabilme, alınan kararları uygulayabilme ve karar alacak organları özgürce oluşturabilmektir (Tortop, 1991: 3-6).

Özerk bir kurum veya kuruluş üst makamların izin ve onayına tabi olmadan kesin karar alabilmelidir. Gerçek bir özerklik için belediyelere bu hak verilmelidir. 5393 sayılı

kanun, belediye meclisi kararlarının kesin olduğunu, ancak denetim organlarının bu kararlara karşı yargıya başvurabileceğini ifade etmektedir (Çelik, 2013: 21).

Belediye gelir kaynakları “genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar”, “öz gelirler” ve “denkleştirme ödeneği” olarak üçe ayrılır (Eryılmaz, 2010: 159). Öz gelirler, sürekli genel bütçenin vergi gelirlerinden ayrılan paylardan düşük olmuştur (İnanç ve Ünal, 2007: 42).

Dolayısıyla belediyeler, mali kaynak bakımından merkeze “göbekten” bağlı duruma gelmiştir. Merkezi yönetim, belediyelere istedikleri gibi kullanabilecekleri yerel kaynaklar bırakmamıştır. Ayrıca merkezi yönetimde kullanılan fon ve ödeneklerin aktarımında partizanca hareket edilmektedir (Geray, 1993: 14).

5393 sayılı kanunun 55. maddesinde, belediyelerin işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve personel denetimi bakımından iç ve dış denetiminin yapılacağı mali işlemler haricindeki işlemlerin hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü bakımından İçişleri Bakanlığı tarafından denetiminin yapılacağı belirtilmektedir. Yönetmelik denetim ve yerel özerklik, kamu yönetiminin en büyük problemlerindendir. Yönetmelik denetim ve özerklik arasında ters orantı vardır. Başka bir ifadeyle, özerklik artarsa, yönetmelik denetim azalır. Yönetmelik denetim arttıkça, özerklik zarar görür (Özer, 1993: 29).

Türkiye’de 1982 Anayasası 127. madde yönetmelik denetimin dayanağıdır. Bu madde yönetmelik denetimin amacını, mahalli hizmetlerin yürütülürken idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olması, kamu görevlerinde birliğin var olması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gerektiği şekilde yerine getirilmesi olarak belirtmiştir. Anayasanın bu maddesi yönetmelik denetimin hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi ile yapılmasını mecbur kılmıştır (Eryılmaz, 2010: 179). Bu yüzden, belediye yönetimi üzerindeki personel, karar ve işlemler ile ilgili yapılan denetim belediyeni gelişmesini, yerelleşmesini ve demokratikleşmesini engellemektedir (Geray, 1993: 15).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 8. maddesi, yerel yönetimlerin faaliyetlerini yönetmelik denetim adıyla belirtmiştir. Türkiye’nin kabul ettiği maddeler; yerel yönetimlerin yönetmelik denetimi sadece anayasa ve kanunda belirtilen durumlarda ve yine anayasa ve kanunda belirtilen yöntemler ile yapılması, yerel yönetimlerin yönetmelik denetimi sadece anayasa ve kanunlara uygunluk için yapması, üst makamların yerel yönetimleri yönetmelik denetimine tabi tutabilmesidir. Çekince koyduğu madde ise; yerel yönetimlerde yönetmelik denetimin, denetleme yapacak makamın müdahalesinin korunacak çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak şekilde yapılmamasıdır.

4.4.4.5. 5216 Büyükşehir belediye kanunu

Kanun'da büyükşehir belediyesi tanımı; En az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyelerin koordinasyonunu sağlayan; kanunların verdiği görev ve sorumlulukları gerçekleştiren, yetkileri kullanan; seçmenler tarafından seçilen karar organı olan özerk kamu tüzel kişisi şeklinde yapılmıştır (Ankara Barosu Dergisi, 2014: 97).

Kanun büyükşehir belediyeleri için nüfus şartı getirmiştir ve belediye sınırları içinde 750.000 nüfuslu il belediyeleri, büyükşehir belediyesi olabilecektir.

3030 sayılı Kanunda Büyükşehir belediyelerinin nasıl kurulacağına ilişkin hükümler yer almamış, ancak büyükşehir belediyesinin tanımı yapılmıştı. Buna göre, Büyükşehirlerde büyük şehrin adı ile bir büyük şehir belediyesi, Büyükşehir dahilindeki ilçelerde ise ilçelerin ismi ile "*ilçe belediyeleri*" kurulması düzenlenmişti. Merkez ilçeler ise 3030 sayılı Kanunun uygulanması açısından ayrı bir ilçe sayılmışlar ve bu ilçenin Büyükşehir belediyesi içinde kalan bölümde "*merkez ilçe belediyesi*" adı ile kurulmuştur. Öte yandan 3030 sayılı Kanunun geçici 7. maddesine istinaden ilçe belediyesi sınırları içinde bulunan ve ilçe belediyesi merkezi dışındaki belediye şubeleri hiçbir işlem gerekmeksizin ilçe belediyesine bağlı şube müdürlüklerine dönüştürülmüş, gerekli olmayanlar ise kaldırılmıştır (Öner, 2005: 273). 5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin tanımını değiştirmiş, büyükşehir ilçe belediyelerinin haricinde ilk kademe belediyelerini de eklemiş ve büyükşehir belediyelerinin kurulması için somut kriterler geliştirmiştir. Bu kanun temel değişiklikler dışında birçok yenilik de getirmiştir ve yürürlüğe girdikten sonra da defalarca kanun koyucu tarafından değiştirilmiştir (Muratoğlu, 2015: 61-62).

5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görevleri detaylı bir şekilde düzenlenerek, bu belediyeler arasında çıkabilecek görev ve yetki çatışması önlenmeye çalışılmıştır. Bu düzenlemeyle planlama yetkileri başta olmak üzere, ilçe belediyeleri tarafından gerçekleştirilen pek çok yetki, büyükşehir belediyesine devredilmiş olup, görev ve yetki dağılımı ilçe belediyeleri aleyhine önemli biçimde bozulmaktadır (Torlak ve Sezer, 2005: 95).

4.4.4.6. 5355 Sayılı mahalli idare birlikleri kanunu

Bu kanun ÷lkemizdeki mahalli birliklerin hukuki statüsünü, organlarının yönetimini, kuruluşunu, görev, yetki ve sorumluluklarını ve çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla 11.06.2005' te yürürlüğe girmiştir.

Mahalli idareler görev ve yetki alanlarındaki hizmetleri kanunlara, stratejilerine, idarenin bütünlüğüne, kalkınma hedeflerine, performans ölçütlerine ve amaçlarını uygun olarak yürütür.

Yerel yönetim birlikleri ise il özel idaresi, belediye ve köylerin yasalarla kendilerine verilmiş mecburi veya isteğe bağlı görevleri yerine getirebilmek için bir ya da daha fazla konuda imkanlarını, isteğe bağlı olarak ayrı bir kamu tüzel kişiliği içerisinde süreli veya süresiz örgütlenmelerden oluşur. Bu birliklerde önemli olan birlik kurma iradesinin isteğe bağlı olması ve bu iradeye bağlı olarak oluşan kuruluşun yeni bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmasıdır. Yerel yönetim birlikleri yerel gereksinimlerin karşılanması genel amacının gerçekleştirilmesine yönelik olarak Anayasada belirtilen yerel yönetim kuruluşlarına destek kuruluşlarıdır (Özdemir, 2008: 10).

İl, belediye veya köy yönetimi tarafından yürütülecek hizmetlerin mevzuatın kısıtlamalarından kurtulmak, daha güçlü ekipmana sahip olmak, maddi kaynak yetersizliğini gidermek ve hizmeti yerine getirecek personelin daha kolay çalışmasını sağlamak için oluşturulan mahalli idare birliklerini düzenlemek amacıyla çıkarılmış olan bu kanun, yeni kamu yönetiminin yerinden yönetim yapılarının güçlendirilmesi ve desteklenmesi hususundaki izlerini taşıdığını göstermektedir.

4.4.4.7. Bilgi edinme hakkı kanunu

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkan kavramlardan biri de yönetimde açıklık, şeffaflıktır. Yönetimde açıklık günümüzde şeffaf yönetim olarak da tanımlanmaktadır. Şeffaflık, bilgilenmek için karar sürecine dahil olan vatandaşlarca, karar sürecinin anlaşılabilir ve açık olmasını ifade eder. Bu kavram Birleşmiş Milletler üyesi ÷lkeler tarafından kamuda performans ve kararlar ile ilgili güvenilir bilgilere erişimin engellenmemesi şeklinde tanımlanmıştır.

En geniş tanımıyla şeffaflık; devletin hedeflerini, bu hedefler için gerçekleştirdiği politikaları ve bu politikaların sonuçlarını anlamak için gereken bilginin doğru, güvenilir, tutarlı ve anlaşılabilir şekilde sunulmasıdır (Cansız, 2000: 267-268).

Kamu yönetiminde şeffaflığın temel unsurları; yönetimin, bireyleri faaliyetleri konusunda bilgilendirmesi, bilgi ve belgelere erişimin sağlanması, danışma ve aktif katılımıdır. Vatandaşların bilgiye ulaşmasının sağlanması, karar alma konusunda fikirlerinin alınması ve katılımlarının sağlanması hesap verebilirlik sağlayarak şeffaflığı artıran önemli unsurlardır. Bilgi kullanımı; vatandaşların kamusal bilgilere talep etmeleri ile ya da devletin yayınlaması ile ulaşmasıdır. Danışma; kamunun karar alma konusunda vatandaşların fikirlerini ve yorumlarını almasıdır. Aktif katılım ise vatandaşın karar alma sürecine katılmasıdır. Yani politikalar konusunda görüş belirtmeleridir ancak politika oluşturulmasında son karar yine devlete aittir (Eken, 1993: 154-155).

Türk Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında yönetimde açıklığı, şeffaflığı ve katılımı sağlamaya yönelik yapılan yasal düzenlemelerden biri de “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” dur.

Bilgi edinme hakkı kapsamında; herhangi bir kamu kurumuna bilgi talep etmek amacıyla yapılan başvuru sonrası kamu kurumu bu bilginin kendi görev alanı ile ilgili olup olmadığını inceler, konunun görev alanı ile ilgili olup olmadığını tespit ettikten sonra; talep edilen bilgi ya da belgenin özel bir çalışma veya inceleme gerektirip gerektirmediğine bakar eğer özel bir çalışma gerektiren bilgi ise kamu kurumu başvuruyu olumsuz cevaplandırabilir (BEHK, m.7/II). İdareden talep edilen bilgi ya da belge, başvuru yapılan kurumdan başka bir yerde ise, başvuru bu kuruma gönderilir ve durum ilgiliye yazılı olarak bildirilir (BEHK, md.7/III). Bu bildirim yükümlülüğündeki amaç, bilgiye ulaşma süresini geciktirmemektir çünkü bilgiye ulaşma süresi bilgi kadar önemlidir.

“Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” nun vatandaşların bilgiye ulaşmasını ve kullanımını sağlayarak; Yeni Kamu Yönetimi anlayışının yönetime katılım, vatandaş odaklı yönetim, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerine hizmet etmektedir.

4.4.4.8. 5176 Sayılı kamu görevlileri etik kurulu kurulması ve bazı kanunlarda değişiklik yapılması hakkında kanun

Kanun 2004’te TBMM tarafından kabul edilmiştir. Kanun’un amacı; kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken uyması gereken ilkeleri belirlemek, etik

davranışa aykırı bir durumda başvuru üzerine ya da re'sen inceleme yaparak sonucu yetkililere bildirmek, kamuda etik kültürünü etkinleştirmek için çalışmalar yapmak ve yapılan çalışmaları desteklemek ile görevli olan "Kamu Görevlileri Etik Kurulu" nun görevlerini, çalışma usullerini belirlemektir.

"Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması için çıkarılmış olan bu Kanun, yeni kamu yönetimi anlayışının şeffaflık ve hesap verebilirlik, vatandaş odaklı yönetim gibi ilkelerine hizmet etmektedir.

4.4.4.9. 5018 Sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu

Kamu yönetiminin dönüşümü özünde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile yakından ilgilidir. Çünkü katı merkezci örgütsel yapılarda “gizlilik”, “devlet sırrı” adı altında kamu örgütünün halka hesap verebilirliği söz konusu olmamaktaydı. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve Ombudsmanlık ile bu durum desteklenmiş ve 5018 sayılı kanunda bu konuda önemli rol oynamıştır. Bu kanunda kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılması, performansa esaslı bütçe sistemine geçilmesi, mali yönetim ve kontrol yetkisinin ilgili idarelere verilmesi, iktisadi saydamlık ve hesap verilebilirliğin ön plana çıkması, kamu harcamaları konusunda iç ve dış denetim yapılması, bütçe ve muhasebe uygulamalarında bütünlük sağlanması konularında düzenlemeler yapılmıştır (Arcagök vd., 2004: 3-19).

Bu kanun ile mevcut sistemin değiştirilerek etkin hale getirilmesi, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği'ne uygun hale getirilmesi, bütçe hakkının kanun ile genişletilerek kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama konusunda etkinliğin artırılması, iktisadi anlamda saydamlığın sağlanması, hesap verme mekanizması sayesinde harcama konusunda yetki-sorumluluk dengesinin kurulması, etkin iç kontrol sistemi ile çağdaş şartlara uygun kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması öngörülmüştür (Saraç, 2004: 124).

Bu kanunun öngördüğü esaslar ve bazı yenilikler özetle şöyledir: Kamu maliyesinin ilkeleri ve ne olduğu düzenlenmiştir. Kamu maliyesinin tanımı; gelirleri toplayan, giderleri yapan, açıkları finanse eden, kamu varlık ve borçlarını yöneten sistem olarak yapılmıştır. Kanun'a göre, kamu maliyesi, merkezden ve yerinden yönetim esasına göre yerine getirilir, kamu idarelerinin görevleri açıkça belirlenir ve kaynak dağıtımında esas alınır (Candan, 2006: 9).

5018 sayılı Kanun bütçe türlerini uluslararası standartlara göre tekrar tanımlamış ve sınıflandırmış ayrıca bütçenin kapsamını genişleterek bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamıştır (Tosun, 2003: 19-20). Bu şekilde harcamaların parlamentonun bilgisi ve denetiminde yapılmasına çalışılmıştır (Kesik, 2005: 102).

Mali politikada amaç ekonomik refahı artırmaktır. Bunun için de mali politika üç unsur kullanır. Bunlar; iktisadi faaliyetlerin düzenlenmesi, kamusal kaynakların tahsisi, refah ve gelirin yeniden dağılımıdır. Bütçe mali politika için önemli bir araç olarak kamu kaynakları konusunda diğer unsurları da direkt ya da dolaylı biçimde etkiler. Bütçelemenin bu unsurları nasıl etkilediği konusunu anlamak mümkündür. Bu süreçte ilk politika formül edilir, daha sonra politikaya göre bütçe hazırlanır, uygulanır ve uygulanmasındaki amaç da vatandaş tarafından devlete verilen yetkinin kullanılması olup, devletin bu yetkiyi kullanırken neler yaptığının ve ürettiğinin hesabını verebilmesidir (Kesik, 2005: 104).

Ayrıca, kamu idareleri mali saydamlık için gerekli düzenlemelerin yapılması ve tedbirler almaktan sorumludur, bunları izleme yetkisi de Maliye Bakanlığı'na verilmiştir (Candan, 2006: 3).

5018 sayılı Kanun mali saydamlık bakımından gerekli olduğu için; bakanları idarelerinin amaçları, stratejileri, hedefleri ve performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı kamuoyunu bilgilendirme konusunda zorunlu tutmaktadır. Ayrıca üst yöneticiler, kendi alanlarındaki faaliyetleri ile ilgili faaliyet raporu hazırlamak zorundadırlar. Böylece kanun kapsamında hazırlanan stratejik planlar, faaliyet ve performans raporları mali saydamlığı sağlayan araçlardır (Kesik, 2005: 105).

5018 sayılı Kanun'un getirdiği diğer bir yenilik hesap verme sorumluluğudur. Bu bakımdan idarelerin hazırladığı faaliyet raporlarını Sayıştay değerlendirilecek ve TBMM'ye rapor sunacak bu sunulan raporlar kamu idarelerinin kaynak kullanımı konusundaki hesap verme sorumluluğunun TBMM'de görüşülmesine temel teşkil edecektir (Yüksel, 2005: 5).

Hesap verme sorumluluğu; kişinin görevlerini yerine getirme durumları ile ilgili hesap verme zorunluluğudur. Yönetim açısından bu sorumluluk yöneticilerin planlarını geleceğe yönelik bildirme garantisini içermektedir. Böylece bu sorumluluk, kaynakları yönetenlerin programlarının etkinliği konusunda sağlam bilgi sistemine sahip olmalarını da gerektirir (Kesik, 2005: 106).

Faaliyet raporları; hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlığın önemli iki aracıdır. Faaliyet raporları üst yöneticiler ve harcama yetkililerince hazırlanır. Faaliyet

raporları performans esaslı bütçeleme sisteminin de dayanaklarındandır (Kesik, 2005: 115).

5018 sayılı bu Kanunun, yeni kamu yönetiminin saydamlık ve hesap verebilirlik, stratejik planlama, etkin bir denetim, performans odaklı olma gibi ilkelerine hizmet etmektedir.

4.4.4.10. 6328 Sayılı kamu denetçiliği kurumu kanunu

2010 yılında Anayasa'nın 74. Maddesine TBMM'ne bağlı “Kamu Denetçiliği Kurumu” nun kurulacağı ibaresi eklenmiş ve 14.06.2012’ de “Kamu Denetçiliği Kurumu” kurulmuştur.

Kamu Denetçiliği Kurumuna hem gerçek hem tüzel kişiler başvurabilmektedir. Başvurunun gizli tutulması başvuru sahibinin isteğine bağlıdır (KDK, 2012: Md.17).

Kurum vatandaşların şikâyeti üzerine yapmış olduğu inceleme ve araştırma sonucunda, vatandaşların haklarının ihlal edildiğini tespit etmesi durumunda, kamu otoritelerine bu hak ihlalinin ortadan kaldırmasını tavsiye edebilir ancak bu konuda idareyi zorlama hakkına sahip değildir. Tavsiye ettiği çözüm yolu ile kurum ile vatandaş arasında uzlaşma sağlamaya ve hak ihlalinin ortadan kaldırmaya çalışır.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, yeni kamu yönetimi anlayışının öngörmüş olduğu iyi yönetim anlayışının tesisi, hesap verebilirlik gibi ilkelerine hizmet etmektedir.

4.4.4.11. 6360 Sayılı torba yasa kanunu

Kanun; 13 ilde Büyükşehir belediyesi kurulmasını, 26 ilçe kurulmasını, bazı kanun ya da kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasını, 29 ilde il özel idaresinin kaldırılmasını öngörmüştür. Aynı zamanda bu kanun söz konusu illerdeki tüm köy ve beldelerin tüzel kişiliğini kaldırmış ve bunları bağlı oldukları ilçenin mahallesi hâline getirmiştir. İl özel idare, köy ve belde belediyelerinin anayasal dayanağı vardır (Anayasa, m.127/1). İl özel idare, köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri Anayasa değişikliği yapılmadan kanunla kaldırılırsa Anayasaya aykırı olur (Gözler, Legal Hukuk Dergisi, 2013: 23).

Kanun ile ilgili gelişmelere baktığımızda iki değişiklik dikkat çeker. Biri, büyükşehir belediyesi olan şehirlerin tüm alanlarının belediye sınırlarına dahil edilmesi ve

hizmet sunumu açısından kır-kent ayrımının ortadan kalkmasıdır. Büyükşehir belediyesi olan şehirlerde belde belediyeleri kapatılıp, burada yer alan köyler mahalle statüsüne geçmiş, diğer şehirlerde ise nüfusu 2000'in altında olan belediyeler köye dönüşmüştür. Diğer değişiklik ise; büyükşehir belediyesi olan şehirlerde valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları' nın kurulması ve valiliklerin kapasitesinin artırılmasıdır. Kanunun getirdiği bu iki değişikliğin sonuçları, ölçek ekonomisi etkinlik ve yerindenlik ilkesi bakımından değerlendirildiğinde uygulamada birbirleriyle çeliştikleri söylenebilir. Bu çelişki, etkili katılımın gerektirdiği yönetsel ölçeğin bazı hizmetler bakımından ekonomik olmadığı gerçeğinden kaynaklanmaktadır (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 2-3). Kanun yerelleşme hedefiyle yola çıkıp bölgeselleşmeyi getirir ve bu durum Türkiye açısından idarenin bütünlüğü ile ilgili riskli görülmüştür.

6360 sayılı kanunun öngördüğü yeni sistemin katılım ile yerel demokrasiyi gerçekleştirmesi beklenmişse de problemlili taraflarının olduğu görülmektedir. Vatandaşa yakın birimlerin kapatılması ve belediyelerin birleştirilmesinin yerel düzeyde olumsuz yansımaları görülmektedir. Bunlardan biri, seçilen kişilere ulaşmak için mesafelerin artması ve vatandaşların siyaset ile yönetime katılımının zorlaştırmasıdır. Bu durum, öncelikle “subsidiarite” olarak bilinen “hizmette vatandaşla yakınlık” prensibi ve “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ile “Avrupa Kentsel Şartı” nın da ilgili maddelerine aykırılık taşımaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediye başkanları ile valilere verilen aşırı yetki, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyeleri içinde etkisiz hale gelmesine neden olmuştur. Bu bakımdan kanunun yerelleşmeyi sağlamadığı gibi yerelde merkezileşmeye sebep olduğu savunulmaktadır. Eski sistemde bile sorun yaşayan belediyelerin sınırlarının genişlemesiyle uzakta olanlara hizmet ulaştırması daha da zor hale gelmiştir. Ülkemizin coğrafi şartları düşünüldüğünde kimi zaman yüzlerce kilometreyi bulan mesafeler katılım, etkinlik ve verimlilik bakımından sorun yaratmıştır dolayısıyla yerelleşmeden söz etmek zorlaşmaktadır. 6360 sayılı kanun kurum açıp kapatırken ya da kurumların sınırlarında, kaynaklarında değişiklik yaparken bu durumun ekonomiyi ne ölçüde etkilediği yeterince dikkate alınmamıştır. Bu şekilde bakıldığında yönetişimin bir ilkesi olan yerelleşmeden yeterince bahsetmeyi güçleştirmektedir (Koyuncu ve Köroğlu, 2012: 2).

4.4.4.12. Kalkınma ajansları

Kalkınma Ajansı anlayışının dayandığı temel merkeziyetçilikten ademi merkeziyetçiliğe geçiştir şeklinde ifade edilebilir. Bu geçiş süreci büyük ölçekli sanayiden küçük ölçekli ve esnek sanayiye geçiş olarak değerlendirilmektedir. Kalkınma Ajansları KOBİ'leri esas almakta ve KOBİ'lerin küresel rekabet koşullarına uyumlu olmaları ve ihracat eğilimli olmaları ile en dinamik eleman olarak kabul edilmelerini sağlamaktadır. Aynı zamanda devlet yönetimi de buna uygun şekilde yeni bir yapılandırmaya girecek ve bu sayede Kalkınma Ajansları ile yerel yönetimler bu ekonomik sistem için kendi alanlarında daha fazla yetki kullanılır duruma getirmektedir. Fakat bu yetkiler, yerel yönetişime uygun şekilde yani özel sektör ve sivil toplum ile paylaşılarak kullanılmaktadır. Yerel yönetişim paradigması da yatırımcı sermayenin önünü açarak ve Kalkınma Ajanslarının kendi bölgelerindeki sermayelerine küresel rekabet için cazip ortamlar yaratarak destek olmasını öngörmektedir. Bu bakımdan, Kalkınma Ajansları yönetişim paradigmasının önemli unsurlarından biridir. Çünkü bu ajansların temel görevi, iş çevreleriyle kamu kesimini yönetişim paradigması çerçevesinde örgütleyerek yerel anlamda bir sinerji yaratmak böylece bölgesel kalkınmayı sağlamaktır (Türk İdare Dergisi, 2010: 191) .

Bakıldığında, yine Kalkınma Ajansları yönetişim paradigmasıyla birebir uyumlu kuruluşlardır. Bunu birkaç nedenle açıklayacak olursak; kalkınma yaklaşımında merkeziyetçilik terkedilerek adem-i merkeziyetçiliğe geçiş vardır, yerel anlamda hesap veren bir yapıdan bahsedilir, böylece yerel kalkınma amacıyla piyasa ve özel sektör hakim hale gelmiştir ve ekonomik alan ile siyasi alan ayrılmış ekonomik karar alma özerkleştirilmiş olmaktadır (Türk İdare Dergisi, 2010: 192).

Ülkemizdeki Kalkınma Ajansları da bu amaçlar ve bu anlayış doğrultusunda kurulmuştur.

Türkiye'de bölgesel kalkınma ile ilgili çalışmalar 1990'lı yıllarda başlamıştır. Bu sürecin başlama amacı AB'ye katılma sürecini hızlandırmaktır (Berber ve Çelepci, 2005: 150).Avrupa Birliği üye ve aday olacak ülkelerde BKA' ların kurulmasını istemiştir. Bu anlamda Türkiye, BKA' ları ciddi şekilde 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında ele almıştır. Daha sonra 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, katılım öncesi mali yardımdan faydalanabilmek amacıyla BKA' ların kurulması öngörülmüştür. Bu süreçte "*Kalkınma*

Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” gündeme gelmiş ve kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilmiştir (Soyak, 2005: 3).

2012 yılı Kalkınma Ajansı Faaliyet Raporuna bakıldığında, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarına yol göstererek, yörelerinde kalkınmayı sağlamak amacıyla ajanslar 335 analiz, inceleme, strateji ve planlama çalışması yapmıştır. Yine kalkınma ajansları KOP (Konya Ovası Projesi), DOKAP (Doğu Karadeniz Projesi) ve DAP (Doğu Anadolu Projesi) gibi belirli bölgelerde gelişimi sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin planlamalarına destek vermiştir. 23 binden fazla destek talebinin 4 binden fazlasına destek vererek cevap vermiştir. Teknik eğitimler ile 100 binden fazla kişiye hizmet sunulmuştur. Ajansların raporlarına bakıldığında, proje, teknik destek ve eğitim konularında artış yaşanmaktadır. Kalkınma ajansları kapsamında 81 ilde faaliyet gösteren Yatırım Destek Ofisleri (YDO) illerine yatırımcı çekip bu yatırımcılara işlerinde kolaylıklar sağlamak için faaliyetler göstermektedirler. Yine Rapora göre, kalkınma ajansları hem yurtiçi hem de yurtdışı fuarlarda, konferanslarda stant açarak bölgelerin tanıtımını yapmaktadırlar. Ayrıca Kalkınma ajansları bölgelere proje kültürünü getirmesi konusunda da dikkat çekerler. (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 114) Ajanslar hem birbirleri ile işbirliği yaparlar hem de KOSGEB, TÜBİTAK, DEİK ve İŞKUR gibi kuruluşlarla ortaklık yaparak ulusal kalkınmaya katkı sağlarlar ve AB, EURADA gibi uluslararası kuruluşlarla da ortak faaliyetler gerçekleştirmektedirler (Kalkınma Bakanlığı, 2013a: 108).

4.5. Yeniden Yapılandırmada Özelleştirme Uygulamaları

1980’lerde hükümet dönemin başbakanı Turgut Özal’ın yönetiminde dünyada en hızlı gelişen ekonomilerden biri olarak; serbest pazar, sermaye piyasası, uluslararası anlamda yatırımcılar için liberal yaklaşım benimseyerek bir yatırım çevresi haline gelmiştir. Özelleştirme Türkiye’ de 24 Ocak 1980’de “piyasa ekonomisine geçiş” ile başlamıştır. Özelleştirme adı altında gerçekleşen uygulamalar devletin ekonomiye müdahalesini en az seviyeye getirerek “serbest piyasa” ekonomisi için önemli bir işlevi yerine getirmiştir. Buna rağmen 1984-1994 arası uygulamalar yetersiz kabul edilmiş ve özelleştirme için hukuki bir taban ihtiyacı ortaya çıkmıştır. 24.11.1994 sonrası yürürlüğe giren “4046 Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun” yürürlüğe girerek “Özelleştirme Yüksek Kurulu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur (Karagöz, 2009: 38-39).

Yapılan bu özelleştirmelerin sonuçlarına bakıldığında; araç muayene istasyonlarının TÜVTURK' a devredilmesi ile muayene ücretleri artış göstermiştir, elektrik şirketlerinin özelleştirilmesi ile Türkiye'de 132 adet perakende satış yeri kurulmuş ve bu şirketler istihdamı artırdı aynı zamanda kaçak elektrik kullanım oranı azalırken, TELEKOM' un özelleştirilmesi ile telekomünikasyon geliri ve mobil trafik artmıştır, TEKEL'in özelleştirilmesi işçi çıkarılarak istihdamı olumsuz etkilemiştir, TÜPRAŞ'ın özelleştirilmesiyle az işçi ile büyük kar elde edilmeye çalışılmış ve işçi çıkarılmıştır böylece istihdam azaltılsa da verimlilik artırılmıştır, şeker fabrikalarının özelleştirilmesi ile şeker pancarı üreticileri üretimden koparılmıştır.

Türkiye'de özelleştirme çalışmalarına baktığımızda bazı kamu kurumlarında ilerleme olsa da genel itibariyle kamu yönetiminde paradigma değişimi ile istenen özelleştirmenin gerçekleşmediği görülmektedir. Bunun nedenlerinin başında; ihale usulü yapılan özelleştirmelerin yanlış şirketlerin mülkiyetine verilmesi, oluşabilecek risklerin yönetim tarafından göz ardı edilmesi, özelleştirilen kurumların hisselerinin toplu şekilde tek bir şirket mülkiyetine verilmesinin rekabeti azaltması ve bu anlamda hizmetlerin fiyatlarını artırması vb. maddeler sayılabilir.

4.6. Yeni Kamu Yönetimi ile Türkiye'de Değişimin Değerlendirmesi

Yeni Kamu Yönetimi ile gelen kamu yönetimi değişimi Türkiye de tam anlamıyla 1980'de başladığı söylenebilir; belirli yıllarda çıkarılan ya da değiştirilen kanunlar ile yeni kamu yönetimi anlayışına uyum sağlanmaya çalışılmıştır. Genel başlıkları ile değerlendirilir ise gözle görülür değişimler merkezi yönetim, mahalli idareler, sivil toplum, denetim ve stratejik yönetim alanları ile kamu adına mal ve hizmet üreten kuruluşların özelleştirilmesi şeklinde olmuştur.

Merkezi idare anlamında değişim uygulamada çok da başarılı değildir. Bunun örneklerinden biri; 2011 yılındaki düzenleyici reformlardır. KHK'lar ile gerçekleştirilen reform çalışmaları ile bazı bakanlıkların isimlerinde, bazı bakanlıkların teşkilat yapısında, bazılarının ise hem adı hem de teşkilat yapısında değişikliğe gidilmiştir ayrıca Avrupa Birliği gibi yeni bakanlıklar kurulmuştur. Bakanlıklarda oluşan bu değişim ile Türk kamu yönetiminde köklü kurumlara son verilmiş, değişen ve yeni kurulan bakanlıklar arasında görev çatışması meydana gelmiş ve aslında bakıldığında Bakanlıklar içerisinde yönetim-siyaset dengesi siyasete doğru evrilmiştir ve siyasi bir merkezileşme oluşmuştur. Ayrıca

daha sonrasında referandum ile değişen yönetim sistemi sonucunda merkezi idare daha da aktif hale gelmiştir ve daha da merkezileşmeye yönelmiştir. Bu bakımdan yeni kamu yönetimi anlayışının ademi merkeziyetçiliği savunduğunu düşünürsek merkezi idarenin yeni sisteme uyum sağlayamadığı açıktır.

Sivil toplum bakımından değişime bakıldığında; 1980’li yıllardan itibaren kamusal anlamda sesini duyuran, kampanyalar yürüten kamusal alana farklı yaşam biçimlerini, talepleri, kimlikleri aktaran canlı, dinamik ve farklılaşmış; Kadın hareketleri, Etnik talepler, Alevi Gruplar, Çevreciler, İnsan Hakları vb. gibi sivil toplum oluşumlarıyla Türkiye tanışmıştır. 1990 sonrası yönetim kavramı ile sivil toplum algısı da ciddi bir değişim geçirmiştir. Türkiye’de, AB’ye uyum kapsamında hazırlanan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nda STK’lar ile ilgili düzenlemelere yer verilmiş ve kamu politikalarının belirlenmesi konusunda STK’ların görüşlerinin alınması gerekliliği vurgulanmıştır. Sivil toplum örgütlenmeleri adına, dernekler yasasında değişiklikler olmuş ve sivil örgüt oluşumu kolaylaştırılmıştır. Böylece sivil toplum kuruluşları ‘baskı’ grubu olmaktan ve rapor hazırlayıp devlete sunan kurumlar olmaktan çıkmış, yönetime ortak hale getirilmeye çalışılmıştır.

Denetim konusunda ise; Türkiye’de 5018 sayılı Kamu Mali yönetimi ve kontrol kanunu ile iç denetim 6085 sayılı Sayıştay kanunu ile dış denetim düzenlenmiştir. Tüm dünyada yüksek denetim kurumlarının uymakla yükümlü olduğu ISSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Standartları) Türkiye’de de 2013 yılında kabul edilmiştir. Standartta göre; yüksek denetim kurumunun bağımsız, etkili ve güvenilir olması, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu demokrasinin ayrılmaz bir parçasıdır. Standart, yüksek denetim kurumlarına demokrasiye vurgu yaparak üç görev yükler: “1- Merkezi Yönetim ve Kamu Kurumlarının Hesap Verme Sorumluluğu, Şeffaflığı ve Doğruluğunu Güçlendirmek; 2- Vatandaşlar, Parlamento ve Diğer Paydaşlarla İlgili Olma Durumunun Sürdüğünü Göstermek; ve 3- Davranışlarla Örnek Teşkil Ederek Model Bir Kuruluş Olmak”(Intossai Issai 12, 2013: 5). ISSAI üç tür kamu denetimi tanımına yer vermektedir; mali denetim, uygunluk denetimi ve performans denetimi. Türkiye’de dış denetim organı Sayıştay’ın performans denetimi konusunda herhangi bir engeli yoktur hatta Sayıştay, performans denetimi ile uygunluk denetiminin bütünleştiği bir denetim de gerçekleştirebilir. Bu şekilde, yüksek denetim kurumlarına yüklenen saydamlık, hesap verme sorumluluğu gibi kamu yönetimini iyileştirme rolünü etkin biçimde yerine getirebilir. Denetim konusunda bir diğer önemli gelişme; Kamu Denetçiliği kurumu(ombudsmanlık) 2012 yılında kamu

hizmetleri konusunda bağımsız ve etkin şikayet mekanizması olarak faaliyet göstermeye başlamıştır. Ombudsmanlık Kurumu ile vatandaş haklarını idari yargıya gerek kalmadan çözümleyebilmektedir; ombudsman raporları sayesinde idare daha şeffaf davranabilmektedir; kurumun kararları kamuoyu ile paylaşması kuruma olan güveni de artırmıştır; böylece kuruma yapılan şikayetler idare ve vatandaş tatmin edecek şekilde sonuçlanmaktadır; kurumun arabuluculuk özelliği ile şikayetleri uzlaşma yoluyla çözümülemesi yargının yükünü hafifletmektedir. Tüm bu nedenlere bakarak ombudsmanlık kurumunun da Yeni Kamu yönetimine uyum sağlama konusunda önemli bir katkı sağlayacağı kesindir.

Yerel ve mahalli yönetime etkisini bakıldığında ise; genel değişim yukarıda kanunlar ile de belirttiğimiz gibi il özel idare, belediye, büyükşehir belediyesi çevresinde yaşanmıştır. Temmuz 2008’de yayımlanan “ İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” la mahalli idarelerin gelirleri artmış gibi görünse de aslında bu merkezi idareden yapılan transferlerdir. Bu düzenleme hem mahalli idarelerin merkezi idareye bağımlılığını artırmış hem de mahalli idarelerin öz gelirlerini artırma şanslarını kısıtlamıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2012: 418). Büyükşehir belediye statüsü kazanma kriterleri zorlaştırılmıştır. 5216 sayılı Kanun ile, büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir meclisi kararlarını değiştirerek ya da aynen kabul etme yetkisi vermiş aynı zamanda başkanın meclis üzerinde onay makamı olmaktan çıkmıştır ve daha demokratik bir yapılanma oluşturulmuştur (Öner, 2006: 343) Yine bunun haricinde; valinin il genel meclisi başkanı olmasına son verilmesi ve başkanın seçimle belirlenmesi; il genel meclisi kararlarının vali onayı olmadan kesinleşebilmesi; il özel idare bütçesinin iç işleri bakanlığı onayı olmadan yürürlüğe girmesi mahalli idare konusunda demokratik ve yeni kamu yönetimine uygun gelişmelerdir. Ancak vesayet denetiminin varlığı ve sınırları yerel yönetimlerin beklenen özerkliğine engel gibi durmaktadır.

Diğer bir değişim stratejik yönetimdir. Yeni kamu yönetiminin öngördüğü stratejik yönetimin esasları teorik olarak kabul edilse de uygulamada çok da başarılı olunmadığı söylenebilir. Çünkü Stratejik yönetimin temeli etkin bir stratejik planlama Türkiye’de uygulamada engellerle karşılaşmaktadır. Bunlar; planlara katılımın düşük olması ve gerekli heyecanın olmaması; katılımın düşük olması nedeniyle kalitenin de düşük olması; (Nartisa, Putans & Muravska, 2012) kaynakların etkin kullanımının önemli olması göz ardı edilerek Türk kamu yönetiminde bütçe lemede stratejik planın dikkate alınmaması; Stratejik planın temel hedeflerinden biri de kaynakların etkin bir şekilde kullanılması

gerekirken Türk Kamu Yönetiminde bütçeleme yapılması esnasında stratejik planın dikkate alınmamasıdır; dinamizm açısından önemli olsa da yöneticilerin 1 yıldan az sürelerle değişmesi ve planın hazırlanma aşamasında olan yöneticinin uygulanma aşamasında olmaması ve değişen yöneticiler ile planların da değişmesi istikrarı zayıflatmaktadır; Amaçların ve hedeflerin ulaşılabilir, ölçülebilir ve gerçekçi olması gerekir iken açık ve net olarak ortaya konmaması; kamu hizmetlerinin çıktı ve sonuçlarının ölçülebilir olması gerekir iken yine ölçüm zorluğunun olması ve kurum içi ve kurumlararası koordinasyonsuzluk stratejik yönetim için bir engeldir; (Andrews, Beynon, McDermott, 2016: 53). Stratejik plan yapılmasının yasal bir zorunluluk olduğu için tüm kamu kurumları stratejik plan hazırlamış ve hazırlatmıştır. Ancak zaruri olarak mevzuat gereği hazırlanan bu planlar, özellikle yerel yönetimlerde ilgili kuruluşa özgün olmamasının yanında birbirlerini kötü şekilde kopyalamışlardır. Stratejik yönetimin temel mantığını içselleştirmeden hazırlanan kalitesi düşük planların başarılı olmaması da gayet olası bir durum olabilmektedir.

Kamu yönetiminin değişimi konusunda etkili olan araçlar konusunda ise Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) ön plana çıkar. Küreselleşme, rekabet ve AB üyelik süreci gibi nedenlerle son yıllarda bölgesel kalkınmanın önemi artmıştır ve bu durum bölgesel kalkınma anlayışında da değişiklik meydana getirmiştir. Türkiye’de de bu değişime uyum sağlamak amacıyla 2006’da 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Ajanslara; bir bölgede kamu, özel ve sivil toplum tarafından yürütülen ve önemli görülen projelerin izlenmesi, kamu, özel ve sivil toplum arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi görevleri verilmiştir. Böylece şimdiye kadar danışma organı olarak yapılandırılan kamu, özel ve sivil toplum temsilcilerinin birlikte hareket ettiği oluşumlar, ilk kez kamu örgütünün icra gücü kademelerinde yapılanmıştır. (Lamba, 2014: 143).

4.7. Uluslararası Örgütlerin İdari Reform Sürecindeki Rolü

Uluslararası örgütler, reform transferini direkt ve dolaylı olarak etkilerler. Bu nedenle reform transferinde uluslararası örgütler hem zorunlu hem gönüllü rol oynayabilirler (Dolowitz ve Marsh, 2001: 11-12). Onların reform transferinde etkin oluşları, küresel düzeyde bilgi ve tecrübenin bir araya gelmesini mümkün kıldığı için genellikle olumlu da karşılanmaktadır.

Küreselleşme uluslararası örgütlerin etkinliklerini ve rollerini bariz bir biçimde arttırmış, uluslararasılaştırılmış piyasalar ve küresel köy kavramı dışarıdan reformların transfer edilmesinin önündeki kültürel ve kurumsal engelleri ortadan kaldırmıştır (Robertson, 1991: 75). Son çeyrek yüzyılı aşkın bir süredir küresel güçlerin ulus devletler üzerindeki baskısının artması ve teknoloji ile gelişen iletişim reform transferine hız kazandırmıştır. Reform transferine katkı sağlayan bir süreç olan küreselleşme iken (Evans ve Davies, 1999: 362) reform transferinin de küreselleşmeye katkısı olmuştur. (Dolowitz, 2000: 427). Bu bakımdan reform transferi hem küreselleşmenin kendisi hem de sonucudur denilebilir (Ladi, 1999: 56). Küreselleşme ile gelişmiş ve az gelişmiş tüm ülkeler küresel baskılara maruz kalmış, dünya ekonomisinde yeni tekniklerle dönüşüm yaşamışlardır ve bu da uluslararası örgütleri daha güçlü kılmıştır. Bu bakımdan küreselleşme ile ulusal karar yapıcılarının gündemlerini belirleme imkanları azalmış ve kamu politikaları uluslararası örgütler tarafından belirlenir hale gelmiştir (Dolowitz ve Marsh, 2001: 446). Özellikle Soğuk Savaş ve Sovyetler Birliği'nin dağılması ile liberal düşünceye alternatifler araştırılırken uluslararası örgütlerin güçlerinin artmış olması tesadüf değildir (Evans, 2004: 10-48). Zaten IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin küreselleşme sürecindeki katkıları çok sık dile getirilmiştir (Woods, 2006: 15). Bugün uluslararası örgütlerin etkisinin ulusal sınırları aştığı ve ülkelerin iç politikalarında belirleyici hale geldiği kabul edilmektedir. Bunda en önemli katkısı olan küreselleşmedir (Jones ve Newburn, 2001: 1-29). Uluslararası örgütler çok ucuz ve uygun olan kredilerine ekledikleri koşullarla reform transferindeki güçlerini arttırmışlardır (Dolowitz ve Marsh, 1998: 43). Bunun sebebi ise kredi onayı için borç alan ülkelere uluslararası örgütler tarafından sunulan koşullar reform transferi ile sonuçlanmaktadır (Dolowitz, 2000: 1). Bu anlamda uluslararası örgütlerin gücünün zorlama ya da gönüllülükle olduğu anlaşılmaktadır. Çünkü uluslararası örgütler kredi verdikleri zaman diğer kurumların vereceği kredileri hızlandırır ya da durdururlar. Benzer şeyler tanımlayıp ülkelere empoze ederler ve sundukları koşullara ülkelerin uyup uymadığını da kontrol ederler. Bu durumda uluslararası örgütlere şüphesiz bir pazarlık gücü sunar (Woods, 2006: 16).

Baktığımız zaman çoğu reformlar hep yoksul ülkelerde gerçekleşmiştir, bunun sebebi ise bu ülkelerin uluslararası örgütlerden kredi almak için “*en iyi uygulama*” adı altında reform transfer etmek zorunda kalmalarıdır (Page, 2000: 46). Dolayısıyla bu ülkelerdeki reformlar gönüllü olmaktan ziyade uluslararası örgütlerin “*reform yoksa para da yok*” politikasının uygulamadaki karşılığıdır (Peters, 1997: 12). Kalkınmacı Washington yoksul

ve küçük ülkeleri etkileme gücüne fazlasıyla sahiptir ve koşulluluk uluslararası örgütlerin gücünü kanıtlamıştır (Gilbert,2001: 24). Reform sürecinde birçok ülke IMF, Dünya Bankası, OECD gibi küresel sermaye güçlerinin yardımlarına bağımlı oldukları için bu ülkeler doğrudan reform transferine girebilmektedirler. (Evans, 2004: 10-48). Yönetmel anlamda reformlar, özelleştirme, serbest piyasa ve rekabet politikası bu krediler için birer koşuldur ve reformlar uluslararası örgütler ile müzakere yapılarak gerçekleştirilme yoluna gidilmektedir (Evans, 2004: 10-48).

IMF ve Dünya Bankası geliştirmekte olan pek çok ülkeye reform koşuluyla yardım ve kalkınma kredisi vermektedir (Haque,1996: 55). Politikacılar reform transferi sürecinde kilit rol oynamalarına rağmen uluslararası örgütlerin içinde bulunduğu reform sürecinde etkisi oldukça azdır. Yani üçüncü dünya ülkesi liderinin uluslararası örgütlerin empoze ettiği politikaları kabul etmek zorunda kalmaktadırlar. Eğer reddederlerse sonucunda borçları artacak ya da ekonomik krizini derinleştirecek ve siyasi bir krize neden olacaktır (Dolowitz ve Marsh, 1996: 45). Nitekim ülkelerin uluslararası örgütlerin sunduğu tüm koşulları kabul etmesinin en önemli nedenidir ekonomik krizler. Ekonomik krizler ülkeleri uluslararası örgütlere başvurmaya mecbur bırakmakta ve “Yapısal Uyum Programları (YUP)” da en çok kriz dönemlerinde uygulanmaktadır. Çünkü ülkelerin başka çaresi kalmamaktadır ve bu zamanlarda ülkelerin IMF ya da Dünya Bankası’nın empoze ettiği reformları uygulamaktan başka seçenekleri kalmamaktadır (Kutlu, 2001: 42).

Crespo’ ya göre de IMF ve Dünya Bankası küresel iktisadi krizler ile üçüncü dünya ülkelerini disipline etmektedir (Crespo, 2004: 95). 1970 ve 1980’lerdeki iktisadi krizlerden sonra IMF ve Dünya Bankası gibi örgütler küresel ekonomiyi korumak ve ulusal ekonomilerde etkinlik ve verimliliği devam ettirebilmek için tüm dünyada yönetmel reformları desteklemişlerdir ancak şartlarını tam olarak çok büyük iktisadi kriz içine girmiş ülkelere dikte edebilmişlerdir (Kutlu, 2001: 43).

4.7.1. Uluslararası örgütlerin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkileri

Dünyada belli başlı bazı sermaye grupları geliştirmekte ve geri kalmış ülkelere yönelik çok yönlü etkide bulunmakta ve genellikle de kamu yönetiminde yapısal sorunlarına dikkat çekmektedirler. Bunların başında Dünya Bankası, IMF gibi küresel sermaye güçleri gelmektedir. Bu başlık altında Dünya Bankası, IMF, Avrupa Birliği’nin Türk kamu yönetimine yönelik uygulamalarına yer verilmiştir.

Dünya Bankası: IMF ile büyük ölçüde aynı politikaları benimseyen Dünya Bankası'nın bu politikalarını kamu yönetimine aktardığı en önemli düzenlemelerden biri 1995 yılında imzalanan kamu mali yönetim projesidir. Proje adından da anlaşılacağı üzere vergi idaresi ve kamu harcamaların yönetimine odaklanmaktadır. Bu odakta belirlenen temel amaçlar iyileştirilmiş bir denetim stratejisini uygulanması ve geliştirilmesi, bütçe kontrol sisteminin güçlendirilmesi, yeni bir bütçeye ve muhasebe kot sisteminin oluşturulması ve gümrük işlemlerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak taşraya devredilmesidir (Övgün, 2013: 125).

2000 tarihli ekonomik reform kredi anlaşmasında ise sosyal güvenlik reformu kapsamında idari ve kurumsal yeniden yapılandırma enerji ve telekomünikasyon alanında düzenleyici bir kurumun oluşturulması elektrik sektörünün liberalleştirilmesi ve Türk Telekom'un özelleştirilmesi önemli reform hamleleri olarak görülmektedir. Bu özelleştirme ile Türkiye'de 2005 yılında 218 olan işletmeci sayısı 2007 yılında artarak 232'ye çıkmıştır. Aynı zamanda telekomünikasyonda gelir ve mobil trafik artmıştır.

Dünya Bankası'nın kamu yönetimi reformunda ön plana çıkan bir diğer politika belgesi "Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi" dir (PFPSAL)". PFPSAL 1 reform sürecinde bütçe ve denetim olmak üzere kendisine 2 temel alan belirlemekte ve bu alanlarda uluslararası standartlara uygun bir bütçe tasnifine ve denetim sistemine geçilmesi üzerinde durulmaktadır. PFPSAL 2 mali boyut bir adım daha öne çıkmakta ve bu ilişki net bir şekilde kendini göstererek kamu harcaması ve yönetimi, özel sektörün kalkınması, düzenleme ve rekabet politikası, devlet girişimciliği, bankaların yapılandırılması ve özelleştirme ile yönetsel ve sivil kamu sektörü reformu kısmında yer almakta ve bu kısmın alt başlıkları da yapısal mali politikalar, kamu harcama yönetimi, mali hesap verebilirlik, kamu borç yönetimi ve kamu sektörü yönetişimi şeklinde sınıflandırılmasıdır. PFPSAL 3 de diğer iki PFPSAL tanımlayıcı bir nitelik sergilemekte ve bu nitelikte bankacılığa ilişkin düzenleyici çerçevenin geliştirilmesine, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu'nun kurumsal yapısının güçlendirilmesine ve devlet bankalarının yeniden yapılandırılmasına ve özelleştirilmesine önem verilmektedir. Bu sürecin ise IMF standby düzenlemesi ve AB üyeliği ile uyum içinde olduğu belirtilmektedir (Övgün, 2013: 126-128). Türkiye'de PFPSAL ile performans esaslı bütçeye geçilmiş, kamu kuruluşlarının stratejik planlar hazırlayarak bütçelerini bu plan dahilinde oluşturmaları önemsenmiştir. Sistemdeki amaç ve hedeflerin kaynaklarla ilişkisini kuracak mekanizmanın olmaması, bütçe süreci yönetimindeki Kalkınma

Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile oluşan ikili yapı ve dolayısıyla ödenek ve performans arasında bağ kurulamaması nedeniyle performans esaslı bütçeleme sisteminin başarılı olarak uygulandığını söylemek pek mümkün görünmemektedir. Ancak gerek teknik gerekse politik ve kültürel engellerden dolayı henüz etkin ve amacına uygun şekilde uygulanamasa bile, kamu idarelerinde bir performans algısı oluşturmaları, kamu idarelerinin bünyelerinde başarılı ya da başarısız bir performans esaslı bütçe hazırlık ve hesap verme süreci yaşamalarının sistemin ileride etkin bir şekilde uygulanmasına katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir (Övgün, 2013: 129).

IMF (Uluslararası Para Fonu) : “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” taslağının, Dünya Bankası ve IMF tarafından dile getirilmekte ve bu çerçevede “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” nun çıkarılması yapısal bir şart olarak öngörülmektedir.

25 Temmuz 2003 tarihli Niyet Mektubu eklerinde; “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu taslağının, Dünya Bankası ve IMF görüşleri de dikkate alınarak, 17 Temmuz tarihinde Bakanlar düzeyinde yapılan toplantıda onaylanması” konusu geçmektedir.

Bankanın önem verdiği bir diğer konuda uluslararası örgütlerinde tavsiyelerinde çok sık bir şekilde yer bulmuş olan özelleştirmelerdir. 28 Nisan 2008 tarihli Niyet Mektubu’nda; “Halk Bankası’nın tamamen özelleştirilmesi sonrası Ziraat Bankası içinde bir özelleştirme stratejisi hazırlanması yönündeki kararlılığımız devam etmektedir” şeklinde ifade bulunmaktadır.

11 Mayıs 2007 tarihli IMF Uzman Raporu’nda “Bu yıl TÜPRAŞ Rafinerileri, Erdemir ve mobil telefon işletmecisi Telsim (TMSF tarafından satılmıştır) de dahil olmak üzere bir çok büyük ölçekli özelleştirme anlaşması sonuçlandırılmıştır. Başta TEDAŞ Elektrik Dağıtım Şebekeleri, elektrik üretim tesisleri, TEKEL tütün birimi, Milli Piyango ve Halk Bankası özelleştirmeleri başta olmak üzere kapsamlı bir özelleştirme programına 2007 yılında da devam edilmesi hedeflenmektedir” şeklinde belirtilmiştir. Bu bağlamda; 2008 yılında TEKEL, 2010 yılında TEDAŞ, 2012 yılında Halk Bankası ve 2020 yılında Milli Piyango İdaresi özelleştirilmiştir (Övgün, 2013: 129).

IMF’nin üzerinde durduğu bir diğer konu da Türkiye’de 2006’da uygulanmaya başlayan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” nda dile getirilmiş olan iç denetim ve iç kontrol sürecidir. Denetim alanında önemli değişiklikler öngören bu düzenleme IMF tarafından da dile getirilmekte ve iç denetim ve kontrol sürecinin önemine

değnilmektedir. Bu bağlamda kamu idarelerinde doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulmuştur.

11 Mayıs 2007 tarihli IMF Uzman raporunda;

“Devletin piyasaların işleyişindeki kontrolünün kaldırılması, bürokratik engellerin azaltılması, hukuki işlemlerin etkinliğinin artırılması ve kurumsal yönetimin geliştirilmesi hususları da dahil olmak üzere Yatırım Danışma Konseyi’nin tavsiyelerinin hızla hayata geçirilmesi kararlılığı sürmektedir. Bu çerçevede, yeni Türk Ticaret Kanunu’nun Meclis tarafından kabul edilmesi beklenmektedir” (Övgün, 2013: 129-131) şeklinde ifadeye yer verilmiştir.

Bu bağlamda “Türkiye’de Yatırım Ortamının İyileştirilmesi Reform Programı” hazırlanmıştır. Bu programla yerli ve yabancı yatırımcı artırılmaya çalışılmıştır. Yatırım Ortamını İyileştirme Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Ancak yapılan bu çalışmalar ile Türkiye’nin yatırım endekslerindeki konumunda önemli ilerlemeler olmuştur. 2008 yılında Dünya Bankası tarafından yayımlanan “İş Ortamı Raporu” nda özellikle vergi ödeme, istihdam, dış ticaret, şirket tasfiyesi konularında ilerleme kaydettiği belirtilmiştir.

Avrupa Birliği: Türkiye 2006 yılı ilerleme raporunda; AB’nin Türkiye’nin kamu yönetimi üzerindeki etkisinin en önemli göstergelerinden biri 2003 tarihli “5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu” dur. AB etkisi ile hazırlanacağı şu şekilde ifade edilmektedir:

“Diğer yandan Türkiye’nin AB’ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir. 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” (5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun).

AB tarafından her yıl yayımlanan ilerleme raporları Türkiye’nin AB’ye girme sürecindeki durumunu ortaya koyar. Kamu yönetimi reformu, ekonomi, eğitim vs. birçok alanda eleştiri ve tavsiyelerde bulunarak sürecin gidişatını belirler. Son 3 yılın ilerleme raporlarındaki tavsiye ve eleştirilere baktığımızda Türkiye’nin AB’ye girme sürecinin mevcut durumunu görebiliriz. 2018’de yayımlanan ilerleme raporu; Türkiye’nin idare konusunda daha açık olması ve “e-devlet” kullanımındaki kararlılığı kamu yönetimi reformuna Türkiye’yi kısmen hazırlıklı hale getirirse de kamusal hizmetler ve insan kaynakları konusunda idari yargıya başvurma ve tazminat hakkı ile ilgili idarenin hesap verebilirliği konusunda ciddi gerileme olmuştur.

Ekonomik kriterler ile ilgili olarak, Türkiye gelişmiş ve piyasa ekonomisine sahip olarak nitelendirilebilir. Hükûmetin teşvik tedbirleri ile ekonomi desteklenmiş, 2016 darbe sonrası oluşan daralmadan toparlanabilmiş ve 2017’de güçlü büyüme kaydetmiştir ama bu büyüme ekonomide makroekonomik dengesizlikleri de beraberinde getirmiştir. Cari işlemler açığı yüksekti ve 2017’de de artmıştır. Türkiye, AB içindeki rekabet baskısı ve piyasa güçleri ile baş edebilme konusunda bazı ilerlemeler kaydetmiştir ve iyi düzeyde hazırlıklıdır. Ancak eğitimin kalitesi konusunda kayda değer sorunlar devam etmektedir. Devlet desteklerindeki şeffaflığın artırılması konusunda ilerleme olmuştur şeklinde ifade edilmiştir (AB İlerleme Raporları, 2018: 102).

2019’da ilerleme raporu; Mart 2019 yerel seçimleri öncesinde, yerel siyasetçilerin tutuklanması ve ihraç edilmesi, yerlerine keyfi nitelikte kayyum atanması yerel demokrasiye ciddi biçimde zarar verdiği yönündedir.

Kamu hizmeti sistemindeki değişiklikler kamu yönetimini daha siyasileştirmiştir. Üst düzey yöneticilerin liyakat ve rekabete göre atanması, istisna olarak devam etmektedir. Usule ilişkin ciddi eksiklikler, Olağanüstü Hâl Komisyonunun, ihraç edilen kamu personelleri ile ilgili etkili hukuk yolu kabul edip etmeyeceği şüphelidir.

Ekonomik kriterlerle ilgili olarak, Türkiye ekonomisindeki gerilemenin devam etmesi piyasa ekonomisi ile ilgili şüpheyi düşürmüştür. Aynı zamanda, hükûmetin fiyat oluşumuna müdahale etmesi ve döviz kullanımına kısıtlama getirmesi de piyasaların işleyişini olumsuz etkilemiştir. Temel ekonomi kurumlarının bağımsızlığı konusunda endişeler artmıştır. Enflasyon oranı üst seviyelere yükselmiştir. Devlet desteklerinde şeffaflık ile ilgili ilerleme olmamıştır. Araştırma ve geliştirme, eğitim ve fiziki sermaye alanlarındaki harcamalar konusunda gelişmeler kaydedilmesine rağmen eğitim kalitesi ve cinsiyet eşitliğine ilişkin problemler devam etmektedir şeklinde ifade edilmiştir (AB İlerleme Raporları, 2019: 119).

2020’de yayımlanan AB ilerleme raporu; Türkiye, kamu yönetimi reformu alanında belirli düzeyde/kısmen hazırlıklıdır. Rapor döneminde gerileme olmuştur. 2018’de Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesinin ardından kamu yönetimi ve kamu hizmeti sistemindeki büyük çaplı yeniden yapılandırma; merkezi hükûmet kurumları arasındaki politika koordinasyonu hâlâ güçlü olmasına rağmen, insan kaynakları yönetiminin yanı sıra politika geliştirme sürecini ve idarenin hesap verebilirliğini olumsuz yönde etkilemeye devam etmiştir. Kamu hizmeti sisteminde yapılan değişiklikler, idarenin siyasileşmesini artırmıştır. Kapsamlı bir kamu yönetimi reformu stratejisi ve kamu mali yönetimi reform

programı hazırlanmasına yönelik herhangi bir adım atılmamıştır. Olağanüstü hâl döneminde meydana gelen ihraçlarla ilgili olarak etkili bir çözüm yolu sunulması hâlâ gerekmektedir. Olağanüstü Hâl İşlemleri İnceleme Komisyonunun ne derecede etkili bir hukuk yolu olduğu konusundaki şüpheler devam etmektedir.

Ekonomik kriterler ile ilgili olarak, Türkiye ekonomisi ileri düzeydedir fakat rapor döneminde ilerleme kaydedilmemiştir ve ülkenin piyasa ekonomisinin işleyişine ilişkin ciddi endişeler devam etmektedir. Kovid-19 salgınının ortaya çıkmasıyla birlikte yetkili makamlar, küresel salgının ekonomiye olan etkilerini hafifletmek amacıyla, kayda değer parasal genişleme de dâhil, bir dizi tedbir almıştır. Ancak bu tedbirler, özellikle kamu maliyesi bakımından kısıtlı politika alanı ve kurumsal zayıflıklar nedeniyle sınırlı kalmıştır. Enflasyon oldukça yüksek bir seviyeden düşmüştür ancak hâlâ yüksek bir seviyededir ve hedefin oldukça üzerindedir. Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) başkanının görevden alınması ve tekrarlanan siyasi baskılar nedeniyle para politikasının güvenilirliği daha da zayıflamıştır. Eğitimin kalitesi ve eğitime erişim konularında kayda değer sorunlar devam etmektedir. Kadınlar, kaliteli eğitime ve iş gücü piyasasına erişim konusunda zorluklar yaşamaktadır şeklinde ifade edilmiştir (AB İlerleme Raporları: 2020: 120).

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

İnsanların yönetilme ihtiyaçları doğrultusunda ortaya çıkan yönetim anlayışı sürekli bir değişim ve gelişim yaşamıştır. Bu değişim ve gelişmeler insanların istek ve ihtiyaçları ile karşılıklı etkileşim içerisinde. Dünya üzerindeki her gelişme yönetimi de etkilemiş bu gelişmelerle yönetim de değişmiştir ve bu dünyanın her yerinde eşit seviyede gerçekleşmemiştir. Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri ya da insanların istekleri yönetimin gelişimini şekillendirmiştir. Bu nedenle ülkelerarası yönetim farklılığı oluşmuştur.

Yönetim, devlet yönetimi olarak şekillendikten sonra bilimleşme sürecini geçirmiş ve kamu yönetimi olarak algılanmaya başlamıştır. Kamu yönetiminin gelişimine baktığımızda dünyada meydana gelen ihtilaller, teknolojik gelişmeler, sanayi devrimi, küreselleşme ve daha pek çok faktörün etkili olduğu görülür. Geleneksel kamu yönetiminden başlayarak süregelen Modern kamu yönetiminden geline bugünkü noktada neoliberal düşünce temelli Postmodern ya da Yeni Kamu Yönetimi şeklindeki süreç kamu yönetiminin sürekli bir değişim içerisinde olduğunu göstermektedir.

Özellikle 20.yy'ın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada etkili olmaya başlayan yeni kamu yönetimi anlayışı ülkelerin yönetim anlayışlarında zorunlu bir reform gerektirmiştir. Böylece değişen dünya düzenine uyum sağlamak isteyen ülkeler farklı şekillerde reformlar yapmaya zorlamıştır.

Yeni kamu yönetimi paradigması olarak da ifade edilen değişimin geldiği noktada devletlere ve yönetim anlayışına getirdiği ilkelere baktığımızda; daha esnek bir yönetim anlayışı, âdem-i merkeziyetçi yönetim, daha az hiyerarşi, halka karşı açıklık ve sorumluluk ve hesap verilebilirlik gibi maddeleri sıralanabilir. Ülkeler bu maddeler doğrultusunda reformlar gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Ancak bu reformların uygulanabilirliği her ülke için aynı düzeyde olabilmekte midir?

Yeni kamu yönetimi paradigmasının ülkelerdeki yansımalarını incelendiğinde başarılı ve başarısız yönlerini görmek mümkündür. Bu bağlamda çalışmamızın amacı olan Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının Türk kamu yönetimine yansımaları bağlamında uygulama anlamında çok da başarılı olunduğu söylenemez. Çalışmanın son bölümünde de aktarıldığı gibi özellikle merkezileşme yerelleşme ikileminde giderek siyasi olarak merkezileşmeye doğru gidilirken, özelleştirme ve serbestleştirme bazında yerelleşmeye doğru gidilmektedir.

Nitekim yapılan reformlar incelendiğinde örneğin; 6360 sayılı Torba Yasa Kanun'u ile yerelleşme adı altında daha da merkezileştiği, bu kanun doğrultusunda halkın seçtiği birimler kapatılırken atanmış yöneticiler tarafından başkanlık edilen YİKB'lerin kurulduğu, aynı zamanda kanunun gerekçesinde yer alan hizmetlerin tek merkezden yönetilerek kaynak israfının önlenmiş olacağı iddiası bulunmaktadır. Bu konuya ölçek ekonomisi bağlamında bakıldığında hizmetlerin yakın ölçekten dahi vatandaşa ulaşmasında sıkıntı yaşandığı bir ortamda uzak ölçekten yani merkezden uzaklaştıkça vatandaşa ulaşmak çok daha zor olmaktadır. Burada Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının gerektirdiği vatandaş odaklılık maddesinde yer alan halka yakınlık bir anlamda anlamsızlaşmaktadır. Ayrıca 6360 Sayılı Torba Yasa Kanun'u ile yapılan bazı yerel yönetimlerin sınırlarında yapılan değişiklik ya da sınırların kapatılması Türkiye'nin taraf olduğu yerel yönetim özerklik şartına aykırılık oluşturmuştur. Bu şarta göre Türkiye'de yerel yönetimlerdeki sınır değişikliği halka yapılacak referandum ile gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu durum Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının "hesap verilebilirlik" ilkesi ile çelişmektedir. Yine Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9.maddesinde belirtilen yerel yönetimlere gerekli mali kaynağın sağlanması ve bunun serbest şekilde kullanılması durumuna çekince koyması da yerelleşme ile çelişen bir durumdur. Ayrıca bazı yerel yönetimlerin kapatılması halkın yönetime katılımını da engellemiş bulunmaktadır. Türkiye'nin sosyo- ekonomik yapısı göz önünde bulundurulduğunda kırsal kesimdeki halkın zor şartlarda yaşamaları, ulaşım imkanlarının kısıtlı olması yönetime katılımı sınırlandırmaktadır. Genel anlamıyla bakıldığında kanun yeni kamu yönetimi reformu adı altında merkezileşmeye daha fazla yönelmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi paradigması çerçevesinde ortaya çıkan özelleştirme Türkiye'de esas olarak 24 Ocak 1980 kararları ile uygulamaya girmiştir. Özelleştirme mülkiyeti ve yönetimi devlete ait olan iktisadi üretim birimlerinin devlet eli ile tüzel kişilere ihale usulü ile devredilmesidir. Esasen bu özelleştirmeler uygun bir şekilde yapılır ise rekabeti arttıracak, halka verilen ürün ve hizmetlerin kalitesi artacak bu şekilde vatandaş ürün ve hizmete çok daha cazip fiyatlarla ve hizmete ulaşacaktır. Ancak günümüzde hali hazırdaki özelleştirmeler daha ziyade belirli şirketlere ve kurumlara yaptırılmakta, ihalelere isteyen her tüzel kişilik katılamamaktadır. Bundan dolayı ülkemizde yapılan özelleştirmeler kapsamında birileri zengin olurken halk aynı kalitede (bazen daha kalitesiz) ürün ve hizmete eskisinden çok daha pahalıya ulaşmaktadır. Aynı zamanda yapılan bu özelleştirmeler belirli kamu sektörlerinde yapılmış genele

yayılmamıştır. Bu haliyle yapılan özelleştirmenin Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının gerektirdiği ölçüt ve özelliklere uymadığı gibi, sonuçlarda bu yönde tezahür etmemektedir.

Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının ülkemizde yerelleşme, özelleştirme, personel istihdamı anlayışı vb. alanlarda aksamaları ve ters düşen uygulamalar olmasının yanında; 5018 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu , 6328 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu ile Yeni Kamu Yönetimi paradigmasının saydamlık, hesap verilebilirlik, vatandaş odaklılık ve etkin denetim gibi ilkelerine hizmet ederek ülkemizde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının uygulanmasını sağlamıştır.

Sonuç olarak değişen dünya düzeninin getirdiği Yeni kamu yönetimi paradigmasına uyum sağlamak amacıyla gerçekleştirilen reform adı altındaki kamuda yapılan yapısal değişiklikler Yeni kamu yönetimi paradigmasıyla belirli ilkelere bağdaşmış ancak ağırlıklı olarak yasal düzlem ve uygulamada oldukça yetersiz kalmıştır. Halen Yeni kamu yönetimi paradigması esasında Avrupa Birliği konseptinde uygulanmaya çalışılsa da ülkemizin mevcut durumu, hükümet sistemi, sosyo-ekonomik yapısı vb. sebepler nedeniyle uygulanması güç görünmektedir. Çünkü Yeni kamu yönetimi sistem özellikli bir yönetsel mehdidi olup, parça parça ve belli aralıklarla alınıp uygulamaya konulur bir yapı ve süreç kamu yönetim şekli değildir. Kendi içinde tutarlı ve sürdürülebilir özellikli ancak gelecekte yerini yeni yönetsel mehdidlere bırakacak özellikte işlevsel olarak yoluna devam ederken, biz gibi ülkelerde topallayarak yürümesi şaşılabilecek bir durum olmadığı söylenebilir.

Bu tespit aynı zamanda araştırmayla kamu yönetimimizin yeni paradigma ile ilişkilendirildiğinde var olan durum tespitidir.

Yeni kamu yönetimi adı altında yönetim alanında yapılan değişiklik varsayılarak bir öneri de bulunmak gerekir ise; kamu yönetiminde paradigma değişimi küreselliğin de bir ifadesi olarak ülkeleri kaçınılmaz şekilde etkilerken bu etkilemeni yönetimde değişimi de gündeme getirdiği açıktır. Bu anlamda değişen kamu yönetimi lokal olmadığına göre karşısında durup direnmek yerine her ülke gibi Türkiye’de sosyo-kültürel yapısı ve geçmişten getirdikleri ile yaşanan değişime uyumlu olacak şekilde, değişimlerin gerisinde kalmayarak, analitik bir yaklaşımla kamu yönetimi örgütlenme yapısı ve süreci boyutunda yapılması gerekenleri yapması gerekmektedir. Bu anlamda kamu yönetiminde değişiklik yapılacağı zaman bunun belirli bir alan yerine genele yayılarak tüm alanlarda ya da tüm kurumlarda birlikte, eş zamanlı, uyumlu, tamamlayıcı ve sürdürülebilir şekilde yapılması

gerekmektedir. Esasında yönetimin açık sistem özellikli olması onun değişimini de bütünsel olarak gündeme getirmektedir. Bu nedenle bütünsel nitelikte ve eş zamanlı yapılmayan bir değişim yönetimde aksamalara neden olmakta ve sonuç olarak uyumlu olmayan bir süreç, ilişkiler ve kurumlar ortaya çıkabilmektedir. Ayrıca yeni kamu yönetiminin Türk kamu yönetimine yansımaları farklı perspektif ve değişkenler yönüyle ele alınarak araştırıldığı gibi alternatif kamu yönetimi örgütlenmeleri yönüyle de incelenebilir.



6. KAYNAKLAR

- Ağaoğulları, M.A., Köker, L.,** 1991. Tanrı devletinden kral devlete. 1. Basım, İmge kitabevi, Ankara, 73-80s.
- Akal, C.B.,** 1998. İktidarın üç yüzü. Dost kitabevi, Ankara, 92-96s.
- Akın, C.,** 1997. Türkiye’de yerel özerkliğin anlamı. *Türk İdare Dergisi*, 69-414.
- Aksoy, Ş.,** 1998. Yeni sağ, kamu yönetimi ve yerel yönetim, eleştirel bir yaklaşım. ÇYY, 3-13s.
- Aktan, C.,** 2000. Politik iktisat. Anadolu Matbaacılık, İzmir, 20s.
- Akyar, F.K.,** 2008. Kamu hizmetlerinin desantralizasyonu sürecinde Türkiye’de belediye hizmetleri ve gelirleri. İstanbul, Marmara Üniversitesi.
- Al, H.,** 2002. Bilgi toplumu ve kamu yönetiminde paradigma değişimi. Bilim adamı yayınları, Ankara.
- Al, H.,** 2007. Bilgi toplumu ve kamu yönetiminde paradigma değişimi. Bilim adamı yayınları, Ankara.
- Al, H.,** 2008. Yeni kamu yönetimi. Değişim yayınları, Sakarya.
- Arcagök, M., Yörük, S.B., Oral, E., Korkmaz, U.,** 2004. Kamu mali yönetimi ve kontrol kanununda öngörülen düzenlemeler. *Bütçe Dünyası*, 18, İlkbahar, 3-19.
- Aristoteles,** 1975. Politika. Çev: Tunçay, M., Remzi kitabevi, İstanbul, 5. basım.
- Arslan, N.T.,** 2010. Klasik-neoklasik dönüşüm süreci: Yeni kamu yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11, 2.
- Ashford, N.,** 1990. Reaganomics and Thatcherism from ideas to policy, the heritage foundation and senior lecturer in politics at ataffordshire polytechnic, England. 1-8s.
- Atıgan, F.,** 2011. Yönetim ve organizasyon,. Ankara, Nobel yayın dağıtım tic. ltd. şti., Ocak 2011.
- Aydemir, C.H.,** 2006. Merkantilizmin ortaya çıkışı. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, www.e-Sosder.com Issn:1304-0278, 5, 15(136-158).
- Aydınlı, H.İ.,** 2004. Sosyo-ekonomik dönüşüm sürecinde belediyeler. Ankara, Nobel. yayınları.
- Aykaç, B.,** 1999. Türkiye’de kamu yönetiminin küçültülmesi yerel yönetimler ve yerel demokrasinin amaçları. *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 1-12.

- Babür, S.**, 1997. Aristoteles: Eudemos’a etik. Dost kitabevi, Muallim Cevdet kütüphanesi, 87-89s.
- Bakırcı, F.**, 2012. John Locke, Yönetim üzerine ikinci inceleme. 2. baskı, 74-76s.
- Balcı, A.**, 2005. Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar ve kamu hizmet sunumuna etkileri. Aktan C. ve Saran U. (Ed.), Kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde kalite. Hizmet- sendikası yayınları, İstanbul.
- Balcı, A., Nohutçu, A.**, 2003. Kamu yönetiminin yeni perspektif ve dinamizmi, Kamu’nun yönetilmesinden kamunun yönetmesi anlayışına doğru. Balcı, A. (Ed), Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar. Seçkin yayınevi, Ankara, 17s.
- Balta, T.B.**, 1973. İdare hukukuna giriş. Ankara, 37s.
- Baltacı, C.**, 2004. Yeni sağ üzerine bir eleştiri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9, 2, 359-373.
- Bartos, O.J.**, 2006. Postmodernism, Postindustrialism, and the future. The sociological Quarterly. Vol.37, No.2, April, pp. 307-32.
- Başa, Ş.**, 2008. Ülkemizde uygulanan mülki yönetim sistemi *Konferans*, 3-11.
- T.C. Başbakanlık**, 2003. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma 1: Değişimin yönetimi için yönetimde değişim. TC. Başbakanlık, Ankara.
- Bayraktar, G.**, 2012. Yeni sağ düşüncesinin kamu yönetimindeki yansıması olarak Yeni kamu yönetimi anlayışı. Aykaç, B., Durgun, Ş., ve Yayman, H. (Ed.). Türkiye’de kamu yönetimi. Nobel yayınevi, Ankara, 595-606s.
- Bayramoğlu, S.**, 2005. Yönetişim zihniyeti: Türkiye’de üst kurullar ve siyasal iktidarın dönüşümü. İletişim yayınları, İstanbul.
- Berber, M., Çelpci, E.**, 2005. “Türk Bölgesel Kalkınma politikalarında yeni arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de uygulanabilirliği”, *Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu*, 13-14 Ekim, 149-157.
- Bergeron, P.G.**, 1983. La gestion moderne (b). Gaeten morin éditeur, Paris.
- Bergeron, P.G.**, 1995. La gestion dynamique (A). Gaeten morin éditeur, Montreal, Paris, Casablanca, 35-73-74s.
- Beriş, H.E.**, 2006. Küreselleşme çağında egemenlik. Ankara, Lotus yayınları.
- Berman, M.**, 1992. Modernlik: dün, bugün ve yarın. Çev: Altuğ, Ü., Birikim, Sayı: 34, 54-56s.

- Bilgiç, V.**, 2003. Yeni kamu yönetimi anlayışı. Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N.K. Coşkun B. (Ed.), Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar. Seçkin yayınları, Ankara, 87s.
- Bornes, J.**, 2002. Aristoteles. Çev: Düzgören, B.Ö., Altın kitaplar yayınevi, 1.basım, 56-59s.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T.**, 1998. Kamu yönetimi sözlüğü. TODAİE, Ankara, 133s.
- Bozlağan, R.**, 2008. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı. Bozlağan, R. ve Demirkaya, Y. (Ed.), Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ve yerel yönetime etkileri. Nobel basın yayın, Ankara.
- Bryer, A.T.**, 2006. Toward a relevant agenda for a responsive public administration. Journal of public administration research and theory. 17, pp. 480.
- Büyüköztürk ve Ark.**, 2018. Eğitimde bilimsel araştırma yöntemleri. 25. baskı, Pegem Akademi, Ankara.
- Canatan, B.**, 2006. Fransa’da 28 mart 2003 anayasa değişikliği: Üniter devlette yerel yönetimlerin yeniden tanımlanması. Özgür, H. Ve Parlak, B. (Ed.), Avrupa perspektifinde yerel yönetimler. 295-315s. Bursa, Alfa Aktüel.
- Candan, E.**, 2006a. Eski ve yeni kamu mali yönetim sisteminin mukayeseli olarak değerlendirilmesi ve 5018 sayılı Kanun’la öngörülen esaslar ve getirilen yenilikler. *Vergi Dünyası Dergisi*, 295.
- Cansız, H.**, 2000. Kamusal mal işlemlerde saydamlık ve Türkiye’de saydamlık gereği. *Afyon Kocatepe Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, Sayı:6.
- Carmichael, P.**, 2002. Maintaining a distinctive public administration: The isle of man civil service since 1962, public administration. Vol:80, No:2, pp. 258.
- Cevizci, A.**, 2010. İdealar kuramı, Platon’un felsefesi üzerine araştırmalar. Gündoğan yayınları, 2. baskı, 78- 82s.
- Chandler, J. A.**, 1991. Local government today, Manchester Universty Press, Manchester.
- Clark, A.**, 2013. Were margaret thatcher and ronald reagan inseperable political allies?, history in the making. V/N. 2(2): 21-29.
- Claude, S., George, Jr.**, 1974. La gestion-les grands courants des origines à nos jour; les éditions internationales. Paris, s9.
- Coşkun, B., Nohutçu, A.**, 2005. Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma: kuramsal tarihsel perspektif genel değerlendirme ve saptamalar, Balcı, A., Beta basım yayım dağıtım, İstanbul, 1-36s.

- Crespo, P.F.**, 2004. Transferring higher Çam, Ç. A. (2015). Yerinden yönetim ve kentsel siyaset: Avrupa yerel yönetim sistemlerine karşılaştırmalı bir bakış. Semerci, P.U. (Ed.), Yerel demokrasi sorunsalı: Büyükşehir belediye meclisleri yapısı ve işleyişi. İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 15- 147s.
- Çaha, Ö.**, 2012. Dört akım dört siyaset,. 5. baskı. Orion Kitabevi, Ankara.
- Çelik, A.**, 2013. Yerel özerklik açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun genel bir değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18, 1, 17-28.
- Çevik, H.H.**, 2010. Kamu yönetimi. Ankara, Seçkin.
- Çiçek, A.C.**, 2012. Neoliberalizmin yeni kamu yönetimi anlayışını meşrulaştırma aracı olarak ‘yönetişim’ ve Türkiye kamu yönetimi üzerine yansımaları. Koçak, Y. ve Çiçek, A.Ç. (Ed.), Kamu yönetimi yönetim ve siyaset ekseninde yeniden yapılanma. Gazi Kitabevi, Ankara, 2012, 62-70s.
- Çoker, Z.**, Yeniden düzenleme çalışmalarında yöntem: İçişleri Bakanlığı iç düzen örnek olayı, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 14, S. 3, 71-82s.
- Dahl, R.**, 1947. The science of public administration: Three problems, public administration review. V. 7, N. 1.
- Demir, Ö.**, 1997. Bilim felsefesi. Vadi yayınları, Ankara.
- Denhardt, R.B.**, 1993. The pursuit of significance: Strategies for managerial success in public organizations, harcourt brace & company, Florida, USA.
- Dikici, R.**, 2016. Bizans imparatorluğu tarihi. 8.baskı, Remzi kitabevi, İstanbul.
- Doğan, İ.**, 2008. Devlet ve toplum kuramlarına yeni yaklaşımlar. İstanbul: Yeni İnsan yayınevi.
- Dolowitz, D.P.**, 2000. Introduction, governance, Vol.13, No.1, s.1; Mossberger ve Wolman, op.cit., 427s.
- Drucker, H.**, 1988. Development british politics, revised edition. Macmillan.
- Ebenstein, W.**, 2001. Siyasi felsefenin büyük düşünürleri. Çev: İsmet Özel. İstanbul: Şule yayınları.
- Eken, M.**, 1993. Kamu yönetiminde gizlilik geleneği ve açıklık ihtiyacı, *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 21-54.
- Eliçin, Y.**, 2017. Fransa’da yerelleşme reformları, Türkiye üzerinden bir değerlendirme. 39s.

- Emini, F.T.**, 2009. Türkiye’de yerel yönetimler reformunun iç ve dış dinamikleri. yönetim ve ekonomi, 16(2), 31-48s.
- Eren, V.**, 2001. YKY anlayışı Büyükşehir ve il belediyeleri üzerinde bir araştırma. Sakarya, *Yayınlanmamış Doktora Tezi*.
- Ergun, T., Polatoğlu, A.**, 1992. Kamu yönetimine giriş. TODAİE, Ankara.
- Ergun, T.**, 1997. Postmodernizm ve kamu yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), 3-15. Journal of management studies, 31(3), May, 303-324.
- Ergun, T.**, 2004. Kamu yönetimi. TODAİE, Ankara.
- Erkılıç, T.A.**, 2007. Toplam kalite yönetimi ilkelerinin yönetim yaklaşımları bağlamında tartışılması. GAU J. Soc. & Appl. Sci., 2(4), 50-62s.
- Erkut, H.**, 2009. Yönetim düşüncesinin evrimi yönetimin izleri. Yalın yayıncılık, İstanbul.
- Ertürk, M.**, 2013. İşletme biliminin temel ilkeleri. 9.baskı. İstanbul, Beta yayıncılık.
- Eryılmaz, B.**, 1999. Kamu yönetimi. İstanbul, Erkam Matbaacılık.
- Eryılmaz, B.**, 2010. Kamu yönetimi. 3. baskı, Okutman yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B.**, 2011. Kamu yönetimi. 4. baskı, Okutman yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, B.**, 2013. Bürokrasi ve siyaset, bürokratik devletten etkin yönetime, 5.baskı, İstanbul, Alfa yayınları.
- Eryılmaz, B.**, 2013. Kamu yönetimi. Umuttepe yayınları, Kocaeli.
- Esman, M.**, 1991. The state, government bureaucracies and their alternatives. Ali Farazmand (ed.), handbook of comparative and development public administration. Usa, 451-463. Evren, Ç. C. (2007). Bir Danıştay kararı üzerine kamu hizmetinde bedel sorunu. *Gazi Ün. Hukuk Fak. Dergisi*, 11(1-2), 680-693.
- Evans, M.**, (2004), Introduction: Is policy transfer rational policy-making Mark Evans (der) policy transfer in global perspective.
- Evans, M., Davies, J.**, 1999. Understanding policy transfer: a multi-level, multi disciplinary perspective, public administration. Vol.77, No.2.
- Fişek, K.**, 2011. Yönetim, Kilit yayınevi, Ankara.
- Frederickson, H.G.**, 1992. Toward a new public administration. Robert B. Denhardt (Ed.), Public administration in action readings-profiles-cases. USA: Brooks Pub. 368-381.
- Frederickson, H.G., Smith, K.B.**, 2003. The public administration theory primer. Usa, Westview.

- Genç, F.N.,** 2010. Yeni kamu hizmeti yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 466, Mart, 145- 159.
- George, J.,** 1991. Modern devlet ve hukuku. Fransızca Çev. Georges Fardis, V. Giard & Brière, Paris.
- Geray, C.,** 1993. Nasıl bir yerel yönetim düzeltimi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, Ankara, 13-21.
- Gilbert, A.,** 2001. Power, ideology and the washington consensus: The development and spread of chilean housing policy, future governance Paper 4, An esrc Research.
- Göymen, K.,** 1999. Türk yerel yönetiminde katılımcılığın evrimi, merkeziyetçi bir devlette yönetişim dinamikleri. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.32, Sayı:4.
- Gözler, K.,** 2013. 6360 Sayılı Kanun hakkında eleştiriler: Yirmi dokuz ilde il özel idareleri ve köylerin kaldırılması ve ilçe belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyesi hâline dönüştürülmesi anayasamıza uygun mudur?. *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, 37-82.
- Gözler, K.,** 2013. Anayasa hukukunun genel esasları. Bursa, Ekin yayın basım dağıtım.
- Gözler, K.,** 2018. Türkiye'nin yönetim yapısı (T.C İdari Teşkilatı). Bursa, Ekin yayın basım dağıtım.
- Gözübüyük, Ş.,** 2000. Yönetim hukuku. Turhan kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş.,** 2004. Türkiye'nin yönetim yapısı. Ankara: Turhan kitabevi.
- Gözübüyük, Ş.,** 2006. Yönetim hukuku. Turhan kitabevi, Ankara.
- Gruening, G.,** 2001. Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*. 4, 1-25.
- Guston, D.,** 1996. Principal-agent theory and the structure of science policy, science and public policy, Volume 23, Number 4, P.34.
- Gül, S.,** 2004. Sosyal devlet bitti, yaşasın piyasa!. İstanbul, Etik yayınları.
- Güler, B. A.,** 2003b. Yönetişim: Tüm iktidar sermayeye. *Praksis* 9, 93-116s.
- Güler, B.A.,** 1996. Yeni sağ ve devletin değişimi. TODAİE, Ankara.
- Güler, B.A.,** 2003a. Nesnesini arayan disiplin, kamu yönetimi. Aykaç, B., Durgun, Ş., Yayman, H. (Ed.), *Türkiye'de kamu yönetimi*. Ankara, Yargı yayınevi, 527-544s.
- Güler, B.A.,** 2005. Devlette reform yazıları, Dünya'da ve Türkiye'de ekonomik liberalizasyondan siyasi-idari liberalizasyon. Ankara.

- Güler, E.Z.**, 2010. Muhafazakârlık, kadim geleneğin savunusundan faydacılığa, 19. yüzyıldan 20. yüzyıla modern siyasi ideolojiler. 4. baskı, Örs, H.B. (Der.), İstanbul Bilgi Üniversitesi yayınları, İstanbul, 117-162s.
- Günday, M.**, 1995. İdare hukuku. İmaj yayıncılık, Ankara.
- Günday, M.**, 2002. İdare hukuku. İmaj yayıncılık, Ankara.
- Güzelsarı, S.**, 2008. Küresel kapitalizm ve devletin dönüşümü, Türkiye’de mali idarede yeniden yapılanma. İstanbul.
- Habermas, J.**, 2002. Öteki olmak, ötekiyle yaşamak. Çev: Aka, İ., İstanbul, Yky.
- Haktankaçmaz, M.İ.**, 2009. Ülkeler arasında reform transferi. *Türk İdare Dergisi*, 81 (463-464), 181-197.
- Hammerschmid, G., Meyer, R.E.**, 2005. New public management in Austria: local variation on a global theme?. *Public administration*. Vol. 83, No. 3, pp. 709– 733.
- Haque, M.S.**, 2007. Revisiting the new public management”. *Public Administration Review*, 67, pp. 180.
- Hard, M., Negri, A.**, 2001. İmparatorluk, Çev: Yılmaz, A., İstanbul, Ayrıntı yayınları.
- Hayes, S.P.Jr.**, 1952. Personality and culture problems of point iv.; hoselitz, bert. ced.). the progress of underveloped areas; the university of chicago press, 206. Kez A Bkz. Stanley, Eugene; The Future Of Underdeveloped Countries, Harpe R And Brothers, N.Y., 1954, S. 202-203.
- Heeks, R.**, 2001. Reinventing government in the ımformation age. Heeks R. (Ed.), Reinventing government in the ımformation age, England, Routledge.
- Heper, M.**, 1973. Üniversitenin işlevleri ve toplumsal değişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 6 (1), 43-56.
- Heywood, A.**, 2006. Siyaset. Çev. Bekir Berat Özipek vd., Liberte yayınları, Ankara.
- Heywood, A.**, 2012. Siyasetin temel kavramları. Çev. Özler, H., Ankara, Adres yayınları.
- Hood, C.**, 1991. A public management for all seasons?, *Public administration*, Vol. 69/1, 3-19.
- İbni, H.**, 1986. Mukaddime. Çev. Ugan, Z.K., 2, Bas, M.E.B. yayıncılık, İstanbul.
- İnanç, H., Ünal, F.**, 2006. “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16, Aralık, 125-140.
- İşleyen, İ.Ş.**, 2011, İller bankasının yeniden yapılandırılması ve yerel yönetimler üzerindeki etkileri. *Mahalli İdareler Dergisi*, 199, 42-52.

- Jameson, F.**, 1994. Postmodernizm ya da geç kapitalizmin kültürel mantığı. Çev: Plümer, N., Yapı kredi yayınları, İstanbul.
- Jessop, B., Bannet, K.**, 1988. Thatcherism: A tale of two nations, polity press, Cambridge.
- Jones, T., Newburn, T.**, 2001. Exploring US influences on british crime control policy, future governance. pp. 8, An ESRC research programme on future governance. pp. 1-29.
- Jones, B.**, 1991. Politics Uk, harvester wheatsheaf. Allan, P., Cambridge University Press.
- Jreisat, S., Lynn, L.E.**, 2001a. Globalization and administrative reform, what is. happening in theoy?. Public management Review. pp. 193.
- Kaboolian, L.**, 1998. The new public management. Public Administration Review, 3, P. 190; Farazmand, Ali. 2005 Role of government in an era of total quality management (tqm) and globalization: challenges and oppurtunities, Public Organization Review. Hood, a.g.e., pp. 5.
- Kalkınma Bakanlığı**, 2013a. 2014–2018 Onuncu Kalkınma Planı, http://www.dap.gov.tr/yeniDosyalar/Kaynaklar/Onuncu_Kalkinma_Planı.pdf, 10.02.2016.
- Kapani, M.**, 1992. Politika bilimine giriş. Ankara, Bilgi yayınevi.
- Kapani, M.**, 2014. Politika bilimine giriş. Bilgi kitabevi, İstanbul.
- Karaer, T.**, Kamu yönetiminin yeniden düzenlenme girişimleri ve sonuçları üzerinde bir deneme,. *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 2, 25-46.
- Karagöz, H.**, 2009. Konya Ticaret Odası Dünya ve Türkiye’de Özelleştirme Uygulamaları Etüd Araştırma Servisi, no: 38-39.
- Karahanogulları, O.**, 2013. Yerel özerklik, mahalli müşterek ihtiyaçların yerinden yönetimi. *Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 65- 95.
- Karasar, Niyazi**, 2018. Bilimsel araştırma yöntemi, kavramlar, ilkeler, teknikler. İkinci yazım, 33. basım, Nobel akademik yayıncılık eğitim danışmanlık tic. ltd. şti., Ankara.
- Karasu, K.**, 2004. Kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin bir not. <http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/bulten/belgeler/04.pdf>. 15 Şubat 2019.
- Kavanagh, D.**, 1995. Thatcherism and British Politics. New Edition, Oxford Press.
- Kesik, A.**, 2005. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bağlamında ve AB sürecinde Türk kamu iç mali kontrol sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 94-114.

- Keynes, J.M.**, 1967. The general theory of employment, interest and Money. 7. Edition, London, Macmillan.
- Kızılçelik, S.**, 1994. Postmodernizm: Modernlik projesine bir başkaldırı. *Türkiye Günlüğü*, Sayı:30, 86-89.
- Koçel, T.**, 2005. İşletme yöneticiliği, yönetim ve organizasyon-organizasyonlarda davranış-Klasik-Modern-Çağdaş yaklaşımlar. İstanbul.
- Koçel, T.**, 2010. İşletme yöneticiliği. 13. baskı, İstanbul, Beta yayınları.
- Koçoğlu, F.**, 2009. Yeni kamu yönetimi anlayışı ve belediyelere etkisi. *Yüksek Lisans Tezi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Koray, M., Topçuoğlu, A.**, 1995. Sosyal politika. 3. baskı, Bursa, Ezgi kitabevi.
- Köroğlu, A.**, 2011. 1990'lı yıllarda Türkiye'de Siyasal Liberalizm. İstanbul Üniversitesi.
- Köroğlu, A.**, 2012. Türkiye'de 1990'lı yıllarda ortaya çıkan siyasi Liberalizm pratikleri. *İnsan ve Toplum Dergisi*, C. 2, Sayı: 3, 121-122.
- Köroğlu, K.**, 2012. Büyükşehir Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme.
- Kösecik, M., Özgür, H.**, 2005. Yerel yönetimlerde reform: Geleneksel modelin değişimi.
- Kutlu, Ö.**, 2001. Administrative reform in the UK: The Next Steps agencies reform and its applicability to Turkey, Unpublished phd thesis submitted to the university of exeter.
- Kutlu, Ö.**, 2004. Gelişmiş ülkeler ve Türkiye'de kamu reformu ve yönetimin yeniden düzenlenmesi. Ankara, Nobel yayınevi, 39s.
- Ladi, S.**, 1999. Globalization, Think-Tanks and policy transfer, paper presented in the World Bank conference of the global development Network. Bonn, Germany, Aralık, 1-29s.
- Marsh, D.**, 1992. Implementation Gap: Explaining policy change and continuity, implementing Thatcherite policies. Buckingham, Open University Press.
- Martin, D.W.**, 1995. Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration, Public Administration review, V. 47, No. 4, July- August 1987'den Kamu yönetimi disiplininin kökenine ilişkin bir not, II. *Kamu Yönetimi Forumu*, Ankara.
- Mirchandani, R.**, 2005. Postmodernism and Sociology: From the epistemological to the empirical, sociological theory. Vol.23, No.1, March, pp. 86-115.
- Muratoğlu, T.**, 2015. Mahalli İdareler mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla yapılan değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, S: 32, 59- 96.

- Nalbant, A.,** 1997. Üniter devlet. Yapı Kredi, İstanbul.
- Okçu, M.** 2003. Postmodernizm ve kamu yönetimi. Acar, M. ve Özgür, H.(Ed.), Çağdaş kamu yönetimi. Ankara, Nobel yayınları.
- Okutan, M.Ç.,** 2006. Adalet ve kalkınma partisi, muhafazakâr demokrat mı, hristiyan demokrasinin müslüman versiyonu mu?, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 8, Sayı: 1, 307-324.
- Osborne, D., Plastrik, P., Banishing, B.,** 1997. The five strategies for reinventing government, Addison-Wesley publishing company.
- Ökmen, M.,** 2009. Uyum sürecinin idari politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye perspektifinde küreselleşme yerelleşme dinamikleri, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler. Nisan, İstanbul.
- Ömürgönülşen, U.,** 1997. The emergence of a new approach to the public sector, the new public management. *Aü Sbf Dergisi*, Cilt: 52, No: 1-4, 517-565, Ankara.
- Ömürgönülşen, U.,** 2004. Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar & H. Özgür. (Ed.), Çağdaş kamu yönetimi konular, kuramlar, kavramlar. Nobel yayınları, Ankara.
- Öner, Ş.,** 2005. Katılımcı demokrasi açısından belediye kanunu. der: Özgür, H. ve Kösecik, M., Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar-I Reform. Ankara, Nobel yayın dağıtım, 57-87s.
- Öner, Ş.,** 2005. Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye'de belediye yönetimi. Ankara, Nobel yayınları.
- Öniş, Z.,** 1999. State and market, the political economy of Turkey in comparative Perspective. Bogaziçi University, İstanbul.
- Öniş, Z.,** 2006. Varieties and crises of Neo-Liberal globalization: Argentina, Turkey and the Imf, third world Quarterly. Vol.27, No.2, 2006, [Http://Home.Ku.Edu.Tr/Zonis/Argentina, Pdf](http://Home.Ku.Edu.Tr/Zonis/Argentina, Pdf). (Erişim 14.06.2010).
- Övgün, B.,** 2013. Türkiye’de kamu yönetiminin dönüşümü. Nika yayınevi, 7, Ankara.
- Özcan, K., Ağca, V.,** 2007. Yeni kamu yönetimi anlayışında postmodernizmin izleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 43(3), Eylül, 1-32.
- Özdemir, Ş.,** 2008. Türkiye’de mahalli idare birlikleri. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*. Konya.
- Özer, A.,** 1993. Yerel yönetimlerin denetimi üzerine bir değerlendirme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 4, Ankara, 23-32.

- Özer, A.**, 2006. Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, No:63.
- Özer, M.A.**, 2014. Yerel yönetimler reformunda reform: 6360 Sayılı Kanun'un düşündürdükleri, yerel politikalar. 97-126s.
- Özer, M.A.**, 2005. Yeni kamu yönetimi: Teoriden uygulamaya. Platin yayınları, Ankara.
- Özer, M.A.**, 2012. Yeni Kamu Yönetimi. Ankara, Barış Kitap.
- Özmüş, L.**, 2005. Desantralizasyon ve yeni kamu yönetimi anlayışı. 10. *Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, Ankara, TMMOB Harita ve kadastro mühendisleri odası.
- Öztaş, N.**, 2015. Yönetim. 3. baskı, Otorite yayınları, Ankara.
- Öztürk, Ş.**, 2003. Privatizationin the Turkish ecoromyand Neo-Liberal Re-Structuring of the world Economy. *Doktora Tezi*, Kansas State University, USA.
- Page, E.C.**, 2000. Future Governance and the Literature on Policy Transfer and Lesson Drawing', Paper Prepared for the ESRC Future Governance Programme Workshop on Policy Transfer. Londra, Britannia House,1-15s, [http://www.hull.ac.uk/futgo v/. 10 Mayıs 2019](http://www.hull.ac.uk/futgo/v/10%20Mayıs2019).
- Parlak, B., Sobacı, Z.**, 2012. Ulusal ve küresel perspektifte kamu yönetimi teori ve pratik. Bursa, Mkm yayınları.
- Parlak, B., Sobacı, Z.**, 2005. Kuram ve uygulamalarda kamu yönetimi, ulusal ve global perspektifler. Alfa Akademi, İstanbul.
- Parlak, B., Cantürk, C.**, 2005. Karşılaştırmalı siyasal ve yönetsel yapılar. Alfa Aktüel yayınları, Bursa.
- Parlak, B., Sobacı, Z.**, 2010. Kuram ve uygulamada kamu yönetimi, ulusal ve küresel Perspektifler. 3. Baskı, Alfa Aktüel yayınları, Bursa.
- Pehlivan, O.**, 2009. Kamu maliyesi. Derya Kitabevi, Trabzon.
- Peters, B.G.**, 1997. Policy transfer between governments: The Case of Administrative Reforms. *West European Politics*, Vol. 20, No. 4.
- Peters, G., Pierre, J.**, 1998. Governance with out government? Rethinking public administraction, *Journal of pa Research and theory*. 8-1.
- Polatoğlu, A.**, 2001. Kamu yönetimi, genel ilkeler ve Türkiye uygulaması. Metu Press, Ankara, 151s.

- Puma, OECD**, 1999. Strategic review and reform: The UK Perspective. İngiltere, Ülke raporu.
- Rhodes, R.**, 2000. İngiliz hükümeti dönüşüm, hacim 1: Değişen kurumları. Houndmills, Basingstoke, Hampshire New York.
- Riddel, P.**, 1985. The Thatcher government. Basil black ell, updited ed., Oxford.
- Robbins, S.P., Coulter, M.**, 2007. Management. New Jersey, Pearson, Prentice Hall.
- Robertson, D.B.**, 1991. Political conflict and lesson-drawing. *Journal of public Policy*. 11-1.
- Rondinelli, D.A.**, 1981. Government Decentralization İn Comparative Perspective: Theory And Practice İn Developing Countries. *International Journal Of Administrative Sciences*. 47:133-145.
- Russell, B.**, 1994. Batı felsefe tarihi, ilk çağ. Say yayınları, İstanbul, 1-5s.
- Rutgers, M.R.**, 2010. Theory and Scope of public administration: An introduction the study's Epistemology, public administration review, foundations of public administration series.
- Saraç, O.**, 2004. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yapılan düzenlemelerin değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 148, 124.
- Sargut, S.**, 1997. Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım. *21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu*, TODAİE yayını, Ankara.
- Sarıbay, A.Y.**, 2001. Postmodernite, sivil toplum ve İslam. Alfa yayınları, İstanbul.
- Savcı, B.**, 2003. Türkiye'de reform hareketlerinin eleştirel bir analizi. B. Aykaç vd., (Der.). Türkiye'de kamu yönetimi. Yargı yayınevi, Ankara, 397-412s.
- Schulze, H.**, 2005. Avrupa'da ulus ve devlet. Çev: Binder, T., İstanbul, Literatür yayınları.
- Sezer, Ö., Vural, T.**, 2010. Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin değişen rolü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 159:203-219.
- Smith, A.D.**, 2002. Ulusların etnik kökeni. çev: Bayramoğlu, S. ve Kendir, H., Dost kitabevi, Ankara.
- Sobacı, M.Z., Köseoğlu, Ö.**, 2015. Yeni kamu yönetişimi, birlikte üretmenin ve işbirliğinin teorik çerçevesi, kamu yönetiminde paradigma arayışları, Yeni kamu işletmeciliği ve ötesi. Dora Yayınları, Bursa.
- Sobacı, M.Z.**, 2009. İdari reform ve politika transferi, yeni kamu işletmeciliğinin yayılışı. Turhan kitabevi, Ankara.

- Soyak, A.,** 2005. Ertelenen 9. Kalkınma Planı ve Türkiye’de planlamanın geleceği üzerine bir not, *Bilim ve Ütopya Dergisi*, 136:3-4.
- Sözen, S.,** 2005. Teori ve uygulamada yeni kamu yönetimi. 1. baskı, Seçkin yayıncılık, Ankara.
- Sürgit, K.,** 1972. Türkiye’de idari reform. TODAİE yayını, Ankara.
- Şaylan, G.,** 1974. Administrative reform as a problem of structural change, Turkish public administration Annual. TODAİE, 119-142s.
- Şaylan, G.,** 2003. Değişim, küreselleşme ve devletin yeni işlevi. İmge kitabevi, Ankara.
- Şencan, H.,** 2006. Kamu yönetiminin temel ilkeleri ve yeniden yapılandırılması hakkında kanun.
- Şener, M.,** 1998. Türkiye’de belediyelerin finansman sorunları ve çözüm önerileri. *ÇÜSBE Dergisi*, 5:5-7.
- Şenkal, A.,** 2005. Küreselleşme sürecinde sosyal politika. Alfa basım yayım dağıtım, Ağustos.
- Şeyhanlioğlu, H.,** 2007. Postmodern kamu yönetiminde e-devlet. *Türk İdare Dergisi*, 456:81- 106.
- Tatar, M.,** 1993. Desantralizasyon ve sağlık reformları, Türk sağlık sisteminde yeni yapılanma modeline teorik bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4):137- 151.
- Tekeli, İ., İlkin, S.,** 2004. Avrupa Birliği, Türkiye ve yerellik. 2. baskı, İstanbul.
- Tekeli, İ.,** 2003. Yönetim kavramı yanı sıra yönetişim kavramının gelişmesinin nedenleri üzerine, Türkiye’de kamu yönetimi. Aykaç, B., Durgun, Ş. ve Yayman, H., Ankara, Yargı yayınevi, 621-631s.
- Terry, G.R., Franklin, S.G.,** 1985. Les principes des management; Economica. Paris, pp.22, Bergeron(a), pp.35.
- Thatcher, M.,** 1993. The downing street years. Collins H. Publishe.
- Topaloğlu, C.,** 2011. Yönetim kuramları ve örgüt içi çatışmalar. *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, 6(1):249-265.
- Torlak, S.E., Sezer, Y.,** 2005. Büyükşehir belediye reformu üzerine bir değerlendirme, Yerel yönetimler üzerine güncel yazılar-I, Reform, (Ed:) Özgür, Hüseyin & Kösecik, Muhammet. Ankara, Nobel yayın.
- Tortop, N.,** 1991. Özerk, üretken ve katılımcı mahalli idare anlayışı. *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, 24(4):4-9.

- Tosun, E.**, 2003. Kamu mali yönetimi ve kontrol tasarısına ilişkin değerlendirme. Devlet bütçe uzmanları yayın organı, 20s.
- Tutum, C.**, 1971. İdari reformda başlıca yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 2, 42.
- Tutum, C.**, 1994. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma. TESAV yayınları, Ankara, 5-6s.
- Türkiye'nin İktisadi Bakamdan Umumi Bir Tetkiki**, 1933. Mehmet İhsan Matbaası, Ankara.
- Urhan, F.V.**, 2008. Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 70, 85-102.
- Uygun, O.**, 2017. Devlet teorisi. On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- Üstüner, Y.**, 2003. Kamu yönetimi kuramı ve kamu işletmeciliği okulu.
- Versan, V.**, 1976. Kamu yönetimi (siyasi ve idari teşkilat). Der yayınları, İstanbul, 3-21s.
- Weber, A.**, 1949. Çev: Eralp, V., Felsefe tarihi. İstanbul.
- Weber, M.**, 1993. Sosyoloji yazıları. Çev: Barla, T., Hürriyet yayınları, İstanbul.
- Weber, M.**, 1995. Toplumsal ve ekonomik örgütlenme kuramı. Çev: Ozankaya, Ö., İmge kitabevi, Ankara.
- Woods, N.**, 2006. The Globalizers-The IMF, the World Bank, and their Borrowers, Londra, Cornell University Press.
- World Bank**, 1994. World Bank Annual Report. World Bank, Washington DC.
- Worthy, B., Amos, J., Hazell, R. and Bourke, G.**, 2011. “Town Hall Transparency? The impact of the freedom of information act 2000 on local government in England,” ESRC Economic & Social research council, The constitution unit department of Political Science University College London.
- Yalçın, L.**, 2010. Kamu yönetimi kuramları, yöntem bilimsel bir değerlendirme. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yalçındağ, S.**, 1995. *Yerinden yönetim, yerel yönetim, çağdaş yerel yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı:2, Ankara.
- Yamatoma, H.**, 2003. New public management: Japan’s Practice, Policy., pp. 293.
- Yay, T.**, 2000. Birleşik Krallık’ta özelleştirme, iktisat yazıları; metodoloji-düşünce-politika. Yay, T., Yay, G.G., Beta basım Aş., İstanbul.

- Yayla, Y.**, 2009. İdare hukuku. Beta yayınları, İstanbul.
- Yıldırım, M.**, 2010. Modernizm, postmodernizm ve kamu yönetimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 7(1):703-719.
- Yılmaz, A.**, 2007. AB'ye uyum sürecinde Türk kamu yönetiminin dönüşümü üzerine notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17:215-240.
- Yılmaz, A.**, 2010. Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim. *Türk İdare Dergisi*, 466:191-192.
- Yücel, F.N.**, 2007. Maliye teorisi bağlamında mali desantralizasyon, Avrupa Birliği ve Türkiye uygulamaları. Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Yüksel, F.**, 2005. Yerel özerklik kavramı üzerine bir inceleme. İçinde: Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1. Özgür H. ve Kösecik, M. (Ed.), Nobel yayın dağıtım, Ankara.
- Yüksel, M.**, 2000. Yönetişim üzerine notlar. *Ankara Barosu Dergisi*, 58:9-12.
- Yüksel, Ö., Aykaç, B.**, 1994. Frederick Taylor'ın görüşlerinin değerlendirilmesinde yeni bir yaklaşım. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(4):83-97.
- Yürekli, F.**, 2007. Globalleşen dünyada Liberalizm, Yeni sağ ve Türkiye. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- URL-1**, 2019. <http://Web.Hitit.Edu.Tr/Dosyalar/Duyurular/Ugurozer@Hititedutrs170420176y3k5t6v.Pdf>. 25 Şubat 2019.
- URL-2**, 2019. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalkınma-Planı-2014-2018.pdf>, 1, 26, 27. 18 Nisan 2019.
- URL-3**, 2019. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/OnBirinciKalkınma-Planı.pdf>, 5. 20 Nisan 2019.
- URL-4**, 2019. <https://arastirmax.com/en/system/files/dergiler/2057/makaleler/3/2/arastirmax-toplumsal-kulturel-degisme-olarak-modernlesme.pdf>. 15 Mart 2019.
- URL-5**, 2013. <http://www.dap.gov.tr/yeniDosyalar/Kaynaklar/OnuncuKalkınmaPlanı.pdf>, 10 Şubat 2016.

