

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi

Journal of Public Administration and Policy

Yıl / Year: 2020 / Cilt / Vol.: 1 / Sayı / No: 2 (Özel Sayı / Special Issue)



KAMU YÖNETİMİNDE DÖNÜŞÜM ÖZEL SAYISI
SPECIAL ISSUE ON TRANSFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION



Editörler / Editors

Doç. Dr. Cenay Babaoğlu

Selçuk Üniversitesi

Doç. Dr. Elvettin Akman

Süleyman Demirel Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Oğuzhan Erdoğan

Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi

Dr. Öğr. Üyesi Onur Kulaç

Pamukkale Üniversitesi

Editör Kurulu / Editorial Board

Prof. Dr. Alexey G. Barabashev, National Research University, Rusya

Prof. Dr. Todor A. Tanev, Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaristan

Prof. Dr. Mete Yıldız, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye

Prof. Dr. Paul Leonard Gallina, Bishop's University, Kanada

Doç. Dr. Teona Mataradze, Tbilisi State University, Gürcistan

Doç. Dr. Tekin Avaner, Jandarma ve Sahil Güvenlik Akademisi, Türkiye

Dr. Veronika Linhartova, University of Pardubice, Çekya

Dr. Dejan Maralov, Goce Delchev University, Kuzey Makedonya

Dr. Athanasios Podaras, Technical University of Liberec, Çekya



Uluslararası Danışma Kurulu / International Advisory Board

- Prof. Dr. Tamar Dolbaia, Tbilisi State University, Gürcistan
Prof. Dr. Wolfgang Drechsler, Tallinn University of Technology, Estonya
Prof. Dr. Gülise Gökçe, Selçuk Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Hüseyin Gül, Süleyman Demirel Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Doğan Nadi Leblebici, Hacettepe Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. Yusuf Şahin, Aksaray Üniversitesi, Türkiye
Prof. Dr. William Webster, University of Stirling, İngiltere
Prof. Dr. Dimitris Gouscos, University of Athens, Yunanistan
Doç. Dr. Murteza Hasanoğlu, The Academy of Public Administration, Azerbaycan
Dr. Martin Sobotka, University of Pardubice, Çekya
Dr. Perfecto G. Aquino, Duy Tan University, Vietnam
Dr. Florin Constantin Mihai, Alexandru Ioan Cuza University, Romanya
Dr. Lucie Sobotkova, University of Pardubice, Çekya

Bu Sayının Hakemleri / List of the Referees of the Current Issue

- Prof. Dr. Mustafa Öztürk
Doç. Dr. Dilek Memişoğlu Gökbınar
Doç. Dr. Osman Kürşat Acar
Doç. Dr. Murşit Işık
Doç. Dr. Mustafa Kocaoğlu
Doç. Dr. Şerife Pekküçükşen
Doç. Dr. Salih Batal
Dr. Öğr. Üyesi Yıldız Atmaca
Dr. Öğr. Üyesi Metin Özkartal
Dr. Öğr. Üyesi Tolgahan Aydın

Kapak / Tasarım / Dizgi / Designer

Veli Koç

Tarandığı Dizinler/endeksler / Abstracting/Indexing





Editörden

Değerli okuyucularımız,

İkinci sayımızla birlikte hepimizi saygıyla selamlıyoruz. Yolun başında olan dergimizi için ikinci büyük adımı atıyor olmaktan dolayı çok mutluyuz. Ayrıca memnuniyetle ifade etmek isteriz ki **Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi** yayın hayatına kısa süre önce başlamış olmasına rağmen gerek akademik camiadan gerekse genel okuyucundan ve araştırmacılardan yoğun ilgi görmüştür. Bu yoğun ilgiyle sorumluluğumuz artmış, Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinin Türkiye’de kamu yönetimi ve kamu politikaları alanlarına yönelik bir bilgi merkezi olma hedefi de perçinlenmiştir.

Bu sayıda dergimiz “Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi” özel sayısı ile yola çıkmıştır. Kamu yönetimi ve politikaları dergisinin ikinci sayısında birbirinden kıymetli beş makaleye yer verilmiştir. Bu çalışmaların ilki; Sergii Verbytskyi ve Aleksandr Bokov tarafından hazırlanan “-*Development of Non-Standard Forms of Employment Within Functioning System of Labour Market in Ukraine*” adlı çalışmadır. **Bu çalışmada** yazarlar, Ukrayna işgücü piyasasında standart dışı istihdam biçimlerini incelemiş, çalışanların ve işverenlerin istihdam ilişkileri irdelenmiştir. Bu kapsamda Ukrayna açısından daha fazla yasal düzenleme ihtiyacı ve bu alanda uluslararası yasal çerçeveye uyum ihtiyacı üzerinde durulmuştur.

Emine Çeliksoy ve Üzeyir Alkış, “*Rusya ile Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Reform*” adlı çalışmada Rusya ve Türkiye’de yerel yönetimler ile yerel yönetim reformlarını ele almıştır.

Üçüncü çalışma; Halim Emre Zeren, Yağmur Tekin ve Faruk Özdek tarafından hazırlanan “*Kamu Yönetiminin Dönüşümü Bağlamında Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun Faaliyetlerine İlişkin Bir Değerlendirme*” adlı çalışmada geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile denetim sistemi kuramsal olarak açıklandıktan sonra kamu denetçiliği kurumunun son beş yıllık faaliyetleri faaliyet raporları üzerinden incelenmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetiminin Kurumsal Görünümü” adlı çalışmada Emine İkbâl Kılınç, yeni hükümet sistemi ile birlikte devlet teşkilatlanmasında ortaya çıkan yeniden yapılandırmayı ve bu dönüşümün kamu personel sistemi üzerine etkilerini ele almıştır. Bu kapsamda yeni ve eski kurumlar arasında ortaya çıkmış olan görev ve yetki dağılımının değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Bu sayıdaki son makalede Yıldız Atmaca, “*Kalkınma Ajanslarının Yerel Kalkınma Politikalarına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme*” başlıklı çalışmada kalkınma ajanslarının işleyişi ve kalkınma politikalarındaki rolünü resmi raporlar üzerinden incelemiştir.



Dergimizin ikinci sayısı ile karşınıza çıkmanın verdiği heyecan ile hızlı hareket ettiğimiz biliyoruz. Bu süreçte eksik ve hatalarımız olduysa yazarlardan ve okuyuculardan af diliyoruz. Derginin büyüme sürecinde tüm paydaşlardan gelecek yapıcı eleştirilere de mutlulukla karşılayacağımızı ve bu eleştiriler ile daha iyiye ulaşacağımıza olan inancımızı beyan ediyoruz.

Şimdiye kadar bu yolda dergimiz için bizlerden desteğini esirgemeyen değerli hakemlerimize, çalışmalarıyla katkı sunan tüm yazarlara, araştırmacılara, kıymetli okuyucularımıza ve emeği geçen tüm çalışan arkadaşlarımıza teşekkürlerimizi sunuyoruz. Derginin sonraki sayılarında yeniden buluşmayı diliyor, hürmetlerimizi sunuyoruz.

EDİTÖR KURULU



**İÇİNDEKİLER
(CONTENTS)**

	Sayfa (Page)
SERGII VERBYTSKYI, ALEKSANDR BOKOV	6
DEVELOPMENT OF NON-STANDARD FORMS OF EMPLOYMENT WITHIN FUNCTIONING SYSTEM OF LABOUR MARKET IN UKRAINE UKRAYNA'DA İŞGÜCÜ PİYASASININ İŞLEYİŞ SİSTEMİ İÇİNDE STANDART DIŞI İSTİHDAM BİÇİMLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ	
EMİNE ÇELİKSOY, ÜZEYİR ALKIŞ	18
RUSYA İLE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE REFORM LOCAL GOVERNMENTS AND REFORM IN RUSSIA AND TURKEY	
HALİM EMRE ZEREN, YAĞMUR TEKİN, FARUK ÖZDEK	34
KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FAALİYETLERİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME AN ASSESSMENT OF THE ACTIVITIES OF TURKEY OMBUDSMAN INSTITUTION IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION	
EMİNE İLKBAL KILINÇ	50
CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN KURUMSAL GÖRÜNÜMÜ INSTITUTIONAL WIEV OF PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM	
YILDIZ ATMACA	66
KALKINMA AJANSLARININ YEREL KALKINMA POLİTİKALARINA KATKISI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME AN EVALUATION ON THE CONTRIBUTION OF DEVELOPMENT AGENCIES TO LOCAL DEVELOPMENT POLICIES	



DEVELOPMENT OF NON-STANDARD FORMS OF EMPLOYMENT WITHIN FUNCTIONING SYSTEM OF LABOUR MARKET IN UKRAINE

UKRAYNA'DA İŞGÜCÜ PİYASASININ İŞLEYİŞ SİSTEMİ İÇİNDE STANDART DIŞI İSTİHDAM BİÇİMLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ

Sergii Verbytskyi*
Aleksandr Bokov**

Öz

Ukrayna işgücü piyasasının işleyiş sisteminde, standart dışı yeni istihdam modelleri oluşturulmaktadır, bu da işçilerin emek potansiyellerinin gerçekleştirilme biçimini özgürce seçmelerine izin vermektedir. Standart dışı istihdam özelliklerini ve özelliklerini değerlendirmek için, çoğunlukla “gri bölge” işgücü piyasasında olduğu için dolaylı yöntemlerin kullanılması gerekiyordu. Ukrayna işgücü piyasasında standart dışı istihdam biçimlerinin gelişimi göz önünde bulundurulmuş, çalışanların ve işverenlerin istihdam ilişkileri açısından olumlu ve olumsuz yönleri tespit edilmiş, daha fazla yasal düzenleme ihtiyacı ve bu alanda yasal normlar getirilmesi uluslararası yasal çerçeveye uyum kaydedildi. Standart dışı istihdamın getirilmesinin, iç işgücü piyasasının esnekliğinin artırılmasına ve çalışanların işlerinde mesleki yeterliklerini en etkin şekilde uygulama yeteneklerinin artırılmasına katkıda bulunacağı kanıtlanmıştır. Ukrayna işgücü piyasasının işleyiş sisteminde standart dışı istihdamın düzenlenmesine ilişkin devlet politikasının tedbirleri önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Standart Dışı İstihdam, İstihdam Biçimleri, İşgücü Piyasası Esnekliği, Hükümet Düzenlemeleri, Ukrayna

Abstract

In the system of functioning of the Ukrainian labour market, new non-standard employment models are being formed, these allowing workers to freely choose the form of realization of their labour potentials. To evaluate non-standard employment traits and characteristics indirect methods had to be used as this is mostly in the “grey zone” labour market. The development of non-standard forms of employment in the Ukrainian labour market has been considered, its positive and negative aspects in terms of the employment relationship of employees and employers have been identified, the need for further legislative regulation and bringing legal norms in this area to the compliance with international legal framework has been noted. It has been substantiated that the introduction of non-standard employment will contribute to the promote flexibility of the domestic labour market and to increase the ability of workers to most effectively implement their professional competence in the work. Measures of state policy on the regulation of non-standard employment in the system of functioning of the Ukrainian labour market are proposed.

Keywords: Non-Standard Employment, Forms Of Employment, Labour Market Flexibility, Government Regulation, Ukraine

1. Introduction

In recent years, in the system of functioning of the Ukrainian labour market, new non-standard employment models are being formed, these allowing workers to freely choose the form of realization of their labour potential. A prerequisite for the development of such models are large-scale changes in the socio-economic situation in the country.

First, there are significant changes in the sectoral structure of employment, in which the proportion of people working in the service sector has been steadily increasing.

Secondly, the aggravation of global competition, as well as the resulting augmentative uncertainty, increasing competition in the market and the necessity to reduce costs, requires both employers and employees to show greater flexibility in labour relations.

Thirdly, scientific and technical progress, the revolution in computer and information technologies, a rapidly growing service sector, small business need workers who could work remotely with the flexible working schedule.

Non-standard forms of employment become widespread and popular due to such factors as: informatization and computerization, increasing the information load upon workers, increasing innovation and labour mobility, the need to combine work and child care, studies and employment of young people. There is also a change in the structure of employment of the population – from the industrial sectors of the economy to the tertiary one.

Changes in the system of standard forms of employment and the development of non-standard ones are associated with the accelerated development of information and communication technologies. This allows the labour market, as the main regulator of labour relations, to stimulate the creation of

* Ph.D., Institute of Food Resources of the National Academy of Agrarian Sciences of Ukraine, Department of Informational Support, Standardization and Metrology, tk140@hotmail.com, ORCID ID: 0000-0002-4211-3789;

** Candidate of Sciences in Public Administration, Senior Researcher, Associate Professor of the Department of Public Management and Administration, Institute of Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine, aleksbokov@ukr.net, ORCID ID: 0000-0001-5664-9253.



new effective jobs, to increase the proportion of non-standard forms of employment, which will be more competitive as the result of more flexible legal regulation thereof.

Among the reserves to ensure the competitiveness of Ukrainian enterprises and to increase employment weakening of the rigidity of the labour market should be considered prospective.

Non-regular employment is usually considered to be typically non-standard one, temporary, seasonal and occasional work being its forms. Work in the informal sector is non-standard, when considering the labour sphere, whereas by the nature of the use of working time, the standard employment is the full time one. Incomplete employment and overemployment characterize non-standard use of working time. According to the type of contract, employment is recognized as standard under the employment agreement, and non-standard under a contract (independent contractor agreement, service provision agreement), because such employment is not regulated by labour law, but by the Civil Code of Ukraine.

Employment by the form of workplace organization can be considered standard in the case when a human agent is employed in the workplace in a premise provided by the employer, and remote employment, which is developing very actively today due to the spread of information and communication technologies, is defined as non-standard.

The development of the economy of a post-industrial society and the formation of an innovative model of the development of the Ukrainian economy requires state regulation of employment processes, in particular, non-standard, aimed at forming its innovative core.

To conduct research in the field of promising technologies and means of mechanization of processes performed in industry and construction, to develop innovative products in the services sector, the efforts of professionals in the field of science and technology are necessary. Innovative employment of scientists and researchers implies non-standard conditions of employment, this, as a rule, being not permanent, that is, they are employed to carry out research works under a contract that involves performing a certain work within a specified period. At the same time, the creative process of developing innovations requires concentration and dedication, which implies the use of this form of non-standard employment as overemployment. Formation of personnel potential for innovative employment is impossible without a high level of education. In the field of education, non-regular and part-time forms of non-standard employment are most common.

2. Literature review

The most active formation of the innovation core and the use of non-standard employment is characteristic for the enterprises of the intellectual sphere (science, IT) of the high-tech sector.

Atamas (2017) indicates, that, according to forecasts of the development of the IT industry, by 2020, there will be about 240 thousand IT specialists in Ukraine. Ukrainian IT market has been demonstrating stable growth from year to year. According to the analysis of the company PwC, the domestic IT market has recently increased by 2.5 times. During 2011-2015 it grew by 150%, and it is assumed that by 2020 it will reach \$ 57 billion. This rapid growth is easily explained by the perspective, prestige and dynamism of the IT sphere in Ukraine.

Among the areas of activity, outsourcing is most actively used in information technology activities. According to some estimates, in Ukraine 90% of IT specialists work on the basis of outsourcing. There are also certain advantages in terms of work environment: from access to advanced technology to flexible working hours in most offices. The role of outsourcing suppliers in the field of high technology has moved from manual labour to the top solutions for software architecture and full-



cycle product development.

This area of economic activity is characterized by flexible technologies for hiring and dismissing personnel, high professional and educational level of employees, the use of the latest information and communication technologies (ICT), a high proportion of new products, personnel orientation towards the use of new forms of work organization, high labour productivity, higher wages, etc. The use of new non-standard forms of employment determines promising innovative-oriented vectors of qualitative changes in the labour market.

Employees who form the innovative core of non-standard employment create and implement innovations in all spheres of economic activity. Thus, the industry forms the demand for innovative employment, since the industrial enterprises are the launching pad for innovative techniques and technology and the site where new types of products are released. Industrial enterprises can often use such non-standard form of employment as overemployment. When mastering new technologies, setting up and starting innovative technology, the working time of employees and employers may be irregular and exceed the standards established by law. Overemployment and casual employment can be used in construction when introducing innovative technologies, applying new materials and structures that make it relatively easy to erect buildings, speed up installation work, etc.

The use of non-standard employment has both its advantages and disadvantages. On the one hand, it is a factor that provides the flexibility of the labour market, but, on the other hand, it makes the position of employees in this market weaker. Thus, employers can use flexible forms of employment to reduce labour costs and increase the competitiveness of enterprises in the shortest possible time, which, in turn, expands the possibilities for preserving existing and creating new jobs. At the same time, employers have less motivation to improve the skills of their employees, which will lead to a devaluation of human capital and a decrease in the competitiveness of the national economy in the future.

According to Perehudova (2015a), employees associate non-permanent employment with a decrease in social security, low wages, and poverty. However, for most people who work in the mode of non-standard employment, such activity is often the only way to earn certain incomes, retain qualifications, a chance for employment, which reduces the risk of joining the ranks of the unemployed, a way to combine work with study, family or social responsibilities. In this case, non-standard employment can serve as a “buffer” between unemployment or the state of economic inactivity and standard employment.

Researchers take the development of non-standard forms of employment back to the mid-1970s. This time is characterized by post-industrial development and the development of labour market flexibility. Despite the ILO’s concept of decent work, the main elements of which are social protection, respect for employee rights, access to employment, and social dialogue, the ILO has been working to reduce the rigidity of the labour market, since 1994 certain barriers to the development of non-standard forms of employment have been removed. Thus, conventions were adopted aimed at reducing the rigidity of the labour market, among them: Part-Time Work Convention, 1994 (No. 175), Home Work Convention, 1996 (No. 177), Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181) (International Labour Organization, 2019).

3. Results and Discussion

While exploring the need to create an institutional mechanism for regulating non-standard employment, it should be remembered what is meant by standard employment. The latter is full-time employment on the terms of a tenure with one employer, which provides for paid holiday, sick leave, annual leave, social insurance, opportunities for advanced training, and protection from unwarranted dismissal. Deviation from these norms determines employment as non-standard. An analysis of employment in Ukraine indicates that the said standards in a market economy are not generally respected.



Regarding the issue of the legal consolidation of the category “non-standard employment”, it should be noted that the recent amendments to the Law of Ukraine “On Employment of Population” define part-time, full and productive employment (Article 1). The same Article allows the functioning of employment intermediaries in the labour market of Ukraine, namely: business entities that provide employment mediation services – legal entities registered in the manner prescribed by law, regardless of the form of ownership, type of activity and business, as well as natural persons – entrepreneurs who provide services for mediation in employment in Ukraine and / or abroad in accordance with the said Law and other acts of legislation (Verkhovna Rada of Ukraine, 2019).

In Ukraine, the regulation of these moments when using non-standard forms of employment is based on Art. 13 of the Labour Code, Art. 7 of the Law of Ukraine “On Collective Agreements and Contracts”, in which the content of the collective agreement is adduced, in particular: mode of operation, working hours and rest, etc. and the order of the Ministry of Labour and Social Policy of Ukraine “On Approval of Methodological Recommendations for the Establishment of Flexible Working Time” dated October 4, 2006 No. 359, which specifies the procedure for introducing flexible working time, organizing the work of employees in a flexible working time environment. In 2012, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the “Program to promote employment of the population and stimulate the creation of new jobs for the period up to 2017” (decree of October 15, 2012 No. 1008), the main goal of which was to expand the opportunities for population to exercise their right to decent work, to increase their income by: creating conditions for rise in the level of employment, stimulating the interest of employers in creating new jobs, preserving and developing the labour potential, increasing the role of participants in social work (associations of employers’ organizations and trade unions), interested in the transformations in the labour market. However, measures to expand opportunities in the sphere of work on the basis of non-standard forms of employment are not indicated there, and the rules for regulating non-standard employment remain imperfect.

Social and labour involvement of the population in terms of non-standard employment is characterized by meeting the needs of employment of the population in an atypical mode of work. This corresponds to the specific capabilities and interests of the person for a certain time. Social and labour rejection, being the result of the useful intentions of employers to reduce personnel costs, has a negative effect on a person’s work motivation and contributes to a decrease in income and social protection of employees. Institutional support for the regulation of non-standard forms of employment should be aimed at changing the nature of such forms from social and labour rejection to social and labour involvement of the population.

In order to reduce the socio-economic risks of non-standard employment, one should adhere to the flexicurity concept, this being combination of the flexibility of the labour market and social protection (security) of employees. The main directions in the framework of this concept is to strengthen relations between employers’ federations and trade unions to regulate the conditions of dismissal of employees, social protection of the unemployed for a long time, advanced training at the expense of the state for the speedy return of the population to socially useful activities. Examples of countries where the principles of flexicurity are respected are Austria, Denmark, the Netherlands.

Lyubokhinets (2011) indicates that providing social protection for workers in the frames of flexible employment is possible – according to L. Lyubokhinets. Studying the mechanisms of flexibility in various countries, the researcher gives examples of countries with high (The Netherlands, Great Britain, Finland, Sweden), medium (Belgium, Austria, Germany, France) and low (Italy, Spain, Portugal, Greece) levels of flexibility, concluding that this is possible based on the interests of both employers and employees.

Thus, the study of best practices in the use of non-standard forms of employment and the



implementation of the principles of the flexicurity concept by individual developed countries of the world should be the impetus for improving the development of the labour market in Ukraine. Understanding the nature and necessity of the institutional mechanism for regulating non-standard forms of employment becomes an urgent issue for employers (as an opportunity to use labour potential effectively) and employees (as a means of social and labour attraction), as well as for the state (as an opportunity to reduce social tension in the labour market of Ukraine).

In the context of research and search for effective mechanisms of state regulation of non-standard employment in the system of functioning of the Ukrainian labour market, we consider also the positive foreign experience of such regulation.

Thus, the study of foreign experience of such regulation indicates that the norms of part-time, non-standard employment are not constant and differ not only among developed countries, but also have been changing within these countries over time. Analysis of scientific sources shows that non-standard employment concerns work schedules, working hours, salary levels and conditions of dismissal.

The priority in improving the institutional mechanism for regulating non-standard employment is connected with the need to study the priority development its forms. The study of the scale of non-standard employment by its forms in the developed countries proves the greatest popularity of temporary, part-time employment and home-based labour. However, non-standard forms of employment form only a small segment of the labour market in the developed countries. Among the forms of non-standard employment, the most common are temporary, part-time employment, on the basis of which, for example, almost 27.9% employees worked in Austria and 23.3% – in the UK. Agency labour is ranked somewhat lower, although there is a tendency for its further spread.

Despite such employment opportunities under non-standard employment, foreign and domestic scientists and trade union representatives point out that the latter are characterized by numerous deviations from the principles of the concept of decent work. There is a certain contradiction. On the one hand, an analysis of the labour market in Ukraine confirms the need to reduce the socio-economic exclusion of the population in the labour sphere, in our opinion this is possible due to non-standard employment. On the other hand, such employment increases the scale and the level of social risks. Thus, non-standard employment can be in the nature of both social and labour involvement of the population, as well as being a manifestation of social and labour rejection.

The main task of institutional regulation of non-standard forms of employment is to study the influence of institutions on the effect of social and labour relations between the subjects of the labour market. I. Dombrovskaya (2006) defines the category “institute” as an element of the socio-economic structure characterizing the attitudes, norms, rules, forms of organization governing social life, with the help of them, agreement is reached in relations between people and organizations.

Studying the nature of the institutional mechanism, Istomin (2009) notes that it should be: organizationally aimed at creating conditions for stable work of economic entities, and legally – at consolidating economic relations, which contributes to the effective implementation of the goals and objectives of the economic mechanism. He defines “the structural unit of the economic mechanism and its own organizational structure based on horizontal and vertical interaction between specific subjects and economic agents and organizing their interrelations within the economic system” as an institutional mechanism.

In our opinion, the institutional mechanism for regulating non-standard forms of employment should manifest itself in coordinating the activities of state bodies, trade unions, employers, employment agencies, employees, aimed at achieving the adaptation of labour market institutions and employment to those conditions that promote creating the maximum social and labour engagement of the people



through old institutions' transformation and adaptation to new institutions with the involvement of foreign ones through a selection function. That is, between these subjects of the labour market there should be a constant search for a compromise to achieve socio-economic goals and efficiency. The main goal of this mechanism is to minimize precarious processes in the field of non-standard employment and limit opportunistic behaviour in contractual relationships, as well as social and labour relations.

A study of the reasons for choosing agency employment, conducted by Miedema and Hesselink (2002) showed that in the Netherlands 60.9% of respondents indicated that they gained work experience, for 54.8% the reason was that they did not have a permanent job, 53.3% stated that agency employment gives the opportunity to maintain freedom and independence, for 43.7% additional temporary earnings were important, as well as for 27.2% – ability to combine family and work responsibilities.

Rantala (2003) indicates that in Finland, among the reasons for choosing agency employment, respondents indicated: an alternative to unemployment (38%), switching to a permanent job (19%), gaining work experience (15%), additional income for students (10%), additional income if there is another job (4%), alternative to permanent work (4%), combining work with family responsibilities (2%), variety of tasks (1%), free time management (1%), other (6%).

In connection with the study, it can be concluded that an intermediary appears between the organization and the staff in case of non-standard employment. Therefore, the institutional mechanism can be considered as the interaction of such parties to social and labour relations as the state, the employer, the employee and the employment agency. Consideration of the institutional mechanism for regulating non-standard forms of employment provides for the interpretation of functions in relation to the subjects of such relationships.

Thus, planning and forecasting provides for the identification of directions for the transformation of the institutional environment in the future to change work behaviour and assess the extent of non-standard employment. The regulatory function is the process of improving the means of adequate influence on the development of non-standard employment. The information function is important, which should be aimed at creating an information base and its distribution for the formation of social-labour subjects of non-standard employment. The action of the institutional mechanism provides for the creation of a certain structure of the institutional environment.

The innovation function is the change of traditional institutions based on the creation of new, more efficient institutions, perhaps by studying the foreign experience in regulating non-standard forms of employment and evaluating the effectiveness of these methods of regulation. In this case, the attitude of the population towards new institutions, conservatism or innovativeness of the population should be investigated. On the basis of this, measures for motivating citizens to more progressive social and labour behaviour should be developed.

The selection function consists in choosing the most rational institutions for regulating non-standard forms of employment based on the study and systematization of the ability to integrate or disintegrate the socio-economic environment of society.

When forming the institutional mechanism for regulating non-standard forms of employment, it is extremely important not to lose the uniqueness, originality and mentality of the labour values of society (translational function - preservation and transfer to the future) for the rational use of the transplant function – adopting and introducing advanced foreign experience in the system of regulating non-standard forms of employment.

Ensuring the effective operation of the institutional mechanism involves organizing the management process, ensuring coordinated activities of all actors (organizational function) to increase



the level of social and labour involvement of the people and reduce the effects of precariousness (social function).

Perhudova (2015b) indicates that effective operation of the institutional mechanism for the regulation of non-standard forms of employment implies the observance of the following principles:

- Scientific approach – improving the institutional mechanism on the basis of a deep knowledge of the nature of non-standard forms of employment and the study of the influence of factors on their functioning;

- Target orientation – determining the subject of the labour market, which will be assigned basic responsibility in the context of non-standard employment;

- The adequacy of measures of influence on the social and labour relations between the subjects of the labour market;

- Adaptability to the action of factors of the institutional environment;

- Interactivity – ensuring a coordinated interaction of the interests of the parties to the labour market, the presence of feedback, which is informative in nature and contributes to the improvement of coordination of subjects of social and labour relations.

- Objectivity – impartial evaluation of processes in the labour market;

- Effectiveness and efficiency – regulation should not occur spontaneously, but with a clear consolidation of responsibility in conditions of unstable employment, the costs should be justified by the socio-economic effect.

The study proves the complexity and multidimensionality of the institutional mechanism for regulating precarious work. Speaking about the ways of improvement, we, first of all, consider it expedient to decide at the state level: which social model and labour market model should be chosen as the dominant of the development of socio-economic policy in Ukraine? Among the countries of former Soviet Union there are those who have chosen the liberal model - this is Georgia. There are those who base regulatory measures on a predominantly social model – Belarus and Moldova. Mixed model is typical for Armenia and Azerbaijan.

Thus the necessary model of labour market should be determined in future. In the work of Baikov (2019), it is proposed to consider three models of employment flexibility depending on the stability / instability of employment and compliance with the interests of employers and employees, namely:

1) individual flexibility – based on the individual relationship of the worker and the employer (examples of countries is the United Kingdom and Ireland);

2) adjustable flexibility – characterized by the influence of the state on the functioning of atypical forms of employment (examples of countries: Spain, Finland, France);

3) contractual flexibility – based on collective agreements and treaties (examples of countries: Denmark, the Netherlands, Germany).

Determining the priorities for the development of the labour market should be based not only on the results of scientific research, but also take into account monitoring data on the social and optimal flexibility of the labour market that we propose to conduct by scientific institutions with the participation of the Ministry of Social Policy of Ukraine and the National Academy of Sciences of Ukraine.

According to the definition given by Zhadan (2014) “a social optimal measure of labour market flexibility is a carefully verified and time-varying balance between protective measures for an employee



and liberal labour utilization norms for an employer with an effective system for regulating employment". In our opinion, such monitoring should take into account: an analysis of the socio-economic indicators of the labour market (the unemployment rate according to ILO methodology, the natural unemployment rate, the level of socio-economic exclusion in the labour market, informal employment, the level of employment, etc.); studies of labour values and attitudes of the population towards non-standard forms of employment; assessment of social and labour responsibility of employers, employees, employment agencies, the state.

Achieving the goals of the institutional mechanism for regulating non-standard employment (social and labour involvement of the able-bodied population, increasing the use of labour potential, increasing labour productivity, increasing the social and labour subjects of the labour market) is possible due to legal regulation, given the harsh criticism of trade union organizations. They indicate a high risk for employees of such social and labour relations, namely: limiting the period of employment without prior notice to the employee; irregular, unstable work; change of working time varies at the request of the employer; low level of wages of those employed on the terms of non-standard employment, irregular payments; change of work functions, short duration of labour relations; social package restrictions; the ability to bypass the labour standards in organizations with harmful working conditions. Therefore, it is advisable in labour legislation to establish the mandatory warning of an employee to limit the period of employment with a clear installation, the regulatory definition of non-standard forms of employment, work schedule, working time, wage level, dismissal conditions.

An example of a country with fixed non-standard employment norms is Croatia, the Labour Code of which sets out the functions of recruitment agencies, establishes the procedure for concluding agreements between a company, customers and a firm that provides workers, defines the responsibilities, responsibilities of such companies and employers to employees, postulates the principle of equality between various categories of workers and defines their duties (Experience of Croatia, 2007).

At the same time, legal regulation increases transaction costs in the labour sphere and does not contribute to the active development of such forms of employment, which are necessary to maintain a certain balance of interests of employers, employees and the level of employment of the population.

The regulation of non-standard forms of employment requires an increase in the social and labour responsibility of the subjects of non-standard employment and the development of contractual employment relations. The guarantee of ensuring rational economic behaviour is the completeness of information possessed by participants in the exchange of rights, and their perfect cognitive abilities; the use of special procedures in the conclusion of the contract.

The decrease in precarization in the conditions of non-standard employment is largely determined by the professional and responsible attitude towards employees, the ethics of business relations between employers and personnel agencies. The social and labour responsibility of the state in this case consists in ensuring the protection of the rights of employees, adopting standards for regulating the activities of intermediary agencies in the labour market, conducting information and consulting work, and cooperating with trade union organizations in setting standards for non-standard employment, which corresponds to best practice worldwide.

Thus, there is an unbalanced structure of the employed population today in Ukraine. A study of the segmentation of the labour market shows an increase in the segment of non-standard employment. Despite the lack of legal regulation of unstable agency employment in Ukraine, the said form of employment is quite common. To reduce social risks, it is necessary to prioritize the regulation of non-standard employment, namely to provide a normative definition of this category, to investigate and establish the most popular and relevant forms of application. Such an approach will help to satisfy the interests of those segments of the population already working or having the need to work in conditions



of non-standard employment, and government regulation will increase social and labour responsibility in the sphere of labour of employers, employment agencies and employees (Bokov et al., 2018).

Increasing the level of social and labour involving of the population through the adaptation of non-standard forms of employment on the national labour market is possible on the basis of improving the institutional mechanism of their regulation based on monitoring the social and optimal flexibility of the labour market, regulatory fixing of work schedules, working hours, wages, conditions of dismissal and increase of social and labour responsibility of the subjects of such relations. This approach will contribute, in our opinion, to creating additional employment opportunities and to reducing the socio-economic rejection of the population in the labour market of Ukraine.

In the conditions of budget deficit and to prevent dependency attitudes of the population, we consider it expedient to develop a preventive policy of minimizing the risk of social exclusion with the implementation of social inclusion programs, to develop and maintain able-bodied members of households by promoting involvement in community service by improving the social protection system of the population, which should establish or increase the amount of income not covered by the accounting when one becomes employed or exits state dependency. This enables the beneficiary to receive more income, avoiding social assistance, the loss of which in this case is not a impetus for the formation of dependency attitudes. The study of European practices of counteracting social exclusion of citizens proves a fairly wide range of such mechanisms that are built into the system of social protection of the population, which can be a positive example for Ukraine. An important advantage of these mechanisms is the pre-emption of the “poverty trap”.

So, an interesting practice is to increase the income tax credit for low-income people, if these people meet certain requirements and file a tax return. Special exemption from personal income tax is provided. There is a practice of bonuses for returning to work or moving from part-time to full-time employment. For single parents, an increase in childcare benefits is provided for those employed. This is done to stimulate the exit of such persons out of “poverty trap” and increase the possibility of transition from low-paying jobs with the receipt of assistance to full employment and career growth. Social inclusion in the labour market can also occur through the provision of subsidies to employers when creating additional jobs. In addition to financial incentives, there are administrative and moral incentives, mitigating barriers to entering the labour market, and developing personal responsibility to minimize social risks (Neuburg et al, 2005: 39-43).

It should be noted that Art. 169 of the Tax Code of Ukraine provides for the recalculation of the tax and tax social benefits for socially vulnerable categories of citizens. At the same time, the disadvantages of the current procedure are the calculation on the basis of an underestimated subsistence minimum, a critical analysis of which is widely presented in scientific sources, and the lack of consideration of the period and amount of insurance premiums of an individual.

Our proposals correspond to the modernization plan of Ukraine, presented by the Union of Employers of Ukraine (Ukraine, 2019). Thus, the modernization of state employment policy should be carried out in the direction of comprehensive support of the economically active population, in particular of those who can make investments; creating conditions for self-realization of active entrepreneurship and, in general, compliance with the motto successfully defined by the Munich employment program: “It is better to finance work than unemployment.” Today, the best tools are to regulate employment from the position of supply and demand.

Bokov (2018) indicates that today, employment policies should focus on the transition from an economy of demand to an economy of supply based on increased investment and job creation. The main goal, which is aimed at creating new jobs, involves the achievement of priority economic policy objectives: ensuring the implementation of national projects; implementation of investment



and innovation projects in those areas of the economy that involve the employment of highly skilled workers; development of production clusters; the formation and development of infrastructure projects; formation of small and medium businesses. Ensuring effective employment requires the introduction of innovative methods of state regulation in the field of employment. Among the main instruments of such state regulation:

- improvement of labour legislation;
- ensuring a balance of supply and demand in sectoral regional labour markets;
- ensuring professional and territorial mobility of labour;
- improving the quality of jobs;
- reforming the wage system.

Improvement of labour legislation must comply with current trends in the labour sphere, which is associated with changes in the content of labour, its forms of organization in various sectors of the economy, the implementation of structural reforms, the creation of high-tech industries and infrastructure facilities. First of all, it requires legislative regulation of the issue of the use of agency employment and other new forms of labour relations, which will contribute to increasing the flexibility of the labour market. These include: expanding the scope of fixed-term labour and civil law contracts, more active use of part-time work, optimizing labour by increasing the flexibility of employment of already working employees (in particular, increasing the proportion of occupations or jobs combined), wider use of labour remote workers using information and communication technology tools for work. Increasing flexibility should not be a return to market mechanisms; new forms and methods of regulation should be used. Otherwise, this will lead to discrimination in labour relations, reduced protection of workers, and non-compliance with guarantees. Such an approach can be traced in ILO acts. According to ILO experts, a certain level of labour flexibility is acceptable in those cases when it does not destroy standard labour relations and relies on labour market guarantees, provides protection upon transfer to another job. In addition to the internship, it would be appropriate to introduce a mechanism of transit jobs, not necessarily by profession (specialty), for which education is acquired, for young people and other categories of citizens who have additional guarantees in promoting employment. All measures aimed at increasing the flexibility of labour relations regulation should be carried out while ensuring and monitoring compliance with labour laws.

4. Conclusion

Further developing of the complex of measures proposed by Huk (2015) we consider that the state policy on the regulation of non-standard employment should be aimed at:

- creation of an effective system for monitoring non-standard employment and forecasting trends and changes in its individual forms;
- ensuring stable development of the economy with a minimal increase in the consumer price index to create conditions under which confidence in the future allows an employee to more flexibly act in the labour market, without unnecessary risk, agree to changing (for a certain period) employment, look for higher paid jobs for more complete meet their needs;
- facilitating a combination of employment with parental responsibilities for expanding part-time employment in Ukraine in order to create conditions for ensuring additional income and the opportunity not to lose the qualification obtained during the statutory maternity leave;
- ensuring conditions of decent employment, under which the situation of the existence of



working poverty and poverty of pensioners who are forced to use overtime and secondary employment to actively search for additional incomes is impossible;

- ensuring wage flexibility while preventing the reduction of nominal and real wages and a significant reduction in the living standards of workers employed on non-standard conditions;

- increasing in the rate of repayment of wage arrears to minimize the level of under-employment (reluctant part-time employment) in Ukraine caused by economic factors;

- growing of the investment activity of the state, which will allow to create jobs in the legal sector of the economy and remove informal workers from the shadows;

- liberalization of tax policy in order to support the development of small business and abolish the practice of concealing income through the use of informal employment, which reduces revenues to the system of obligatory state social insurance and to the state budget of Ukraine;

- promoting the development of innovative IT-employment by supporting self-employment and entrepreneurship, which the unemployed persons begin, the cause of their unemployment being demobilization from military service, that is, active youth, who, thanks to the use of information and communication technologies, have the opportunity to get access to work in economically developed regions of the country;

- legalization of remote work, in particular, non-standard IT employment, to ensure social protection in the event of job loss or temporary disability and wage increases for teleworkers.

Summing up the above, it should be noted that the introduction of the principles of non-standard employment can provide jobs for not only ordinary people, but also attract attention from people with disabilities, unemployed people, retirees, and people who can combine in-patient training with remote work. Creating favourable conditions for combining maternity, paternity and work by developing mechanisms that would promote employers' interest in hiring citizens with a high family burden, including part-time work schedule or work at home (compensation for additional expenses to the employer when introducing such a mechanism is possible at the expense of the Fund of Compulsory State Social Insurance of Ukraine in case of unemployment or through the introduction of tax benefits). Of particular relevance, these measures are for women who bring up children aged 1.5 to 3 years.

However, it should be noted that the introduction of such non-standard forms of employment and their legal regulation cannot be carried out without elaboration of the question of relevant practices in other countries of the world.

REFERENCES

Atamas, S. (2017). Development of IT-Branch in Ukraine: Look From Aside. Visited: 28 June 2020, <https://kreston-gcg.com/ua/development-of-the-it-industry-in-ukraine-a-side-view>).

Baikov, A. (2019). Flexible Working Time as a Normative Mean of Working Schedules Individualization in EU. Visited: 28 June 2020, <http://www.baltic-course.com/rus/opinion/?doc=42228>.

Bokov, O. (2018). Institutional Mechanism of EU Policy in The Sphere of The Employment of Population. Kozhemiakina, S. and Kalinina, S. (Ed.). Labour Market and Employment in Ukraine: Actualities and Prospects (334-349). Kyiv:Ukrainian State Employment Service Training Institute.

Bokov, O., Dzhincharadze, N. and Hulevich, O. (2018). Actual Trends of Labour Market Development



- in Ukraine. Kyiv: Ukrainian State Employment Service Training Institute.
- Dombrovskaya, I. (2006). Institutional Mechanism of Adoption of Federal State Unitary Industrial Enterprises for Market Conditions. Izhevsk: Udmurt State University.
- Experience of Croatia: Labour Code vs. Agency Employment! Independent Trade Union. (2007), Independent Journal of Trade Unions of Russia, 2(2), 26-27.
- Huk, L. (2015). State Regulation of Non-Standard Employment. Kyiv: State Organization “Institute for Economics and Forecasting”, Ukrainian National Academy of Sciences.
- International Labor Organization, S. (2019). Visited: 28 June 2020, <http://www.ilo.org>.
- Istomin, S. (2009). Nature of Institutional Mechanism. Herald of Chelyabinsk State University. Economy Ser., 1(139), 46–52.
- Lyubokhynets, L. (2011). Elastic Forms of Employment and Flexibilization of Labour Market Amid Deepening of Globalization Processes in World Economy. Herald of Khmelnytskyi National University, 6(4), 243–248.
- Miedema E. P. and Hesselink, K. (2002), Employed or Excluded, TNO Work & Employment. Hoofddorp.
- Neuburg, C., Castongey, D. and Rolen, K. (2005). Systems of Social Protection of Population: Lessons of European Experience. Washington D.C.: The World Bank.
- Perehudova, T. (2015). Institutional Mechanism of Regulating Non-Standard Employment in Ukraine, Ukraine: Labour Aspects, 4, 24-33.
- Perehudova, T. (2015). Social Threats of Non-Standard Employment and Methods of Their Minimization, Problems of Contemporary Economy 2015 Conference. Zaporizhzhia, Ukraine, 13-14 February. Zaporizhzhia: SIEU, Part 1, 69-73.
- Rantala, A. (2003). Labour Market Flexibility and Policy Coordination in a Monetary Union. Bank of Finland Discussion Paper, 11.
- Ukraine. From Crisis to Economic Advance. Plan of Modernization of Ukraine. (2019). Visited: 28 June 2020, http://modernization.fru.org.ua/images/documents/Ukraine_part.pdf.
- Verkhovna Rada of Ukraine. (2020). Visited: 28 June 2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17?lang=en#Text>.
- Zhadan, O. (2014). Causes and Effects of the Spread of Non-Standard Employment in National Labour Market. Theory and Practice of State Administration. 3 (46). Visited: 28 June 2020, <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/2/02.pdf>.



RUSYA İLE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE REFORM

LOCAL GOVERNMENTS AND REFORM IN RUSSIA AND TURKEY

Emine ÇELİKSOY¹

Üzeyir ALKIŞ²

Öz

Yerel yönetimler hem üniter devletlerde hem de federal devletlerde halka en yakın birimlerdir. Devlet kamu yönetimleri eliyle hizmet sunmaktadır ancak devletin sunduğu hizmetlerde sürekli değişim içindedir. Kamu yönetimleri yaşanan ekonomik, siyasal, kültürel ve toplumsal değişimlerden etkilenmektedir. Ülkelerin yönetim biçimleri kendilerine özgü özelliklerine göre belirlenmektedir. Bu sebeple tüm üniter devletler aynı esaslara yönetilir ya da tüm federal devletler tamamen aynı esaslara yönetilir demek doğru olmayacaktır. Genel esaslar ortak olmakla birlikte her devlet kendi ihtiyaçlarına göre kamu yönetimlerini şekillendirmektedir. Kamu yönetimleri de reformlar ile yapılarını sürekli güncel ihtiyaçlarına uyumlu hale getirmeye çalışmaktadır. Modern anlamda devletler birbirleri ile etkileşim halindedir. Etkileşim halinde olan devletlerin birbirini etkilemesi ve birbirinden etkilenmesi doğaldır. Devletler ekonomik, kültürel, siyasi açıdan birbiri ile iletişim halindedir. Dünyanın bir noktasında meydana gelen bir olaydan aynı anda birçok devlet etkilenmektedir. Bu etkileşimler bazen birbirlerinin yapıları ve politikalarının da benzemesine yol açabilmektedir. Bu çalışmada Rusya ve Türkiye'de yerel yönetimler ile yerel yönetim reformları ele alınacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Reform, Rusya, Türkiye

Abstract

Local governments are the closest units to the public in both unitary and federal states. The state provides services through public administrations, but it is constantly changing in the services provided by the state. Public administrations are affected by the economic, political, cultural and social changes. The management styles of the countries are determined according to their unique characteristics. For this reason, it would not be correct to say that all unitary states are governed on the same basis or all federal states are governed on the same basis. Although general principles are common, each state shapes public administrations according to their needs. Public administrations are also trying to harmonize their structures with their current needs through reforms. In a modern sense, states interact with each other. It is natural that they interact and affect each other from their interacting states. States are in economic, cultural and political communication. Many states can be affected at the same time from an event occurring in some part of the world. These interactions can sometimes lead to similarities and policies of each other. This study will be discussed with the local government reform and local governments in Russia and Turkey.

Keywords: Local Government, Reform, Russia, Turkey

1. GİRİŞ

Yerel yönetimler belirli bir coğrafyada yaşayan insan topluluklarının yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan kamu tüzel kişiliğe sahip örgütlerdir. Yerel yönetimlerin orta çağda başarıyla uygulandığına dair ilgili literatürde çeşitli görüşler mevcuttur. Komünler ortaçağda başarılı yerel yönetimlerdir. 18. yüzyıldan itibaren belediyelere de rastlanılmaktadır.

Yerel yönetimlerin amacı vatandaşların yerel hizmetlerle ilgili beklentilerine en yakın yerde, en yakın zamanda ve en iyi şekilde cevap sunabilmektir. Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler tarafından imzalanan uluslararası önemli bir sözleşme olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel hizmetlerin halka en yakın birimlerce sunulması gerektiğini ifade eden subsidiarite (hizmette halka yakınlık) ilkesi düzenlenmektedir. Bu ilke uyarınca yerel yönetimlerin yapıları, hizmet sunma yöntemleri ve mali yapılarının değişiklikler geçirmesi gerekmektedir. Yerel yönetim anlayışında meydana gelen değişiklikler ile uyumlu düzenlemelerinde yapılması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin ortaya çıktığı zamanlarda sunduğu hizmetler ile şu an sunduğu hizmetler arasında farklar vardır. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler üniter devletler ile federal devletlerde

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, eceliksoy@karatekin.edu.tr ORCID ID: 0000-0001-8175-8611

² Yüksek Lisans Öğrencisi, Çankırı Karatekin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, uzeyiralkis0@gmail.com ORCID ID: 0000-0002-4109-2787

Makale Geliş Tarihi: 24 Nisan 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 14 Haziran 2020



çeşitli farklılıklar taşımaktadır. Üniter devletlerde kamusal mal ile hizmetler merkezi idare ile yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Federal devletlerde kamusal mal ile hizmetler federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler tarafından sunulmaktadır. Bununla birlikte tüm üniter devletlerde yerel yönetim birimleri aynı şekilde teşkilatlanmamıştır. Merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı da tüm üniter devletlerde aynı oranda gerçekleşmemektedir. Tüm federal devletlerde de yerel yönetim birimleri aynı şekilde teşkilatlanmamıştır. Federal devlet, federe devletler ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı da tüm federal devletlerde aynı oranda gerçekleşmemektedir.

Günümüzde yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin belirlenmesinde küreselleşmenin etkisinden bahsedebiliriz. Uluslararası arenada meydana gelen değişikliklerden devletlerde etkilenmektedir. Ancak bir devlette meydana gelen değişikliklerin tümünün uluslararası gelişmeler neticesinde olduğunu söylemek isabetli olmayacaktır. O devletin tarihi gelişimi, kuruluşundan o güne kadar yaşadığı siyasi, sosyal, ekonomik durumu birinci derecede etkide bulunmaktadır ancak küresel gelişmelere de devlet uyum sağlamaya çalışmaktadır. Dünya’da bir yandan küreselleşme süreci yaşanmakta hem de yerelleşmenin de bazı yerlerde güçlendiği görülmektedir. Küreselleşme ve yerelleşme karşısında Rusya ve Türkiye’deki yerel yönetimlerin durumu ve bu alanda yapılan reformlar çalışmada incelenmektedir. Nitel yöntem kullanılacaktır. Literatür taramasında dayalı kavramsal inceleme yapılacaktır.

1.1 Kavramsal Çerçeve

Yerel yönetimin birçok farklı tanımı yapılabilir. En genel ifadeyle il, ilçe, kasaba ya da köy halkının mahalli ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan ve yönetim organları yerel halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir. Bir diğer ifadeyle yerel yönetim belirli bir coğrafyada yaşayan topluluğun ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla halk tarafından seçilen görev ve yetkileri kanunlarla sınırlandırılan kamu tüzel kişisidir (Ulusoy ve Akdemir, 2001: 17). Yerel yönetimler hem üniter devletlerde hem de federal devletlerde yer almaktadır. Üniter devletlerde kamu hizmetleri merkezi yönetim ve yerel yönetim organları tarafından sunulmaktadır. Federal devletlerde kamu hizmetleri federal devlet, federe devletler ve yerel yönetim organları tarafından yerine getirilmektedir.

Yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk olmaları gerekmektedir. Aynı zamanda kendi kamu tüzel kişilikleri vardır. İdari özerklik yerel yönetimlerin merkezi idarenin karar alma ve yürütme mekanizmasından ayrı kendilerine ait bir tüzel kişilik olmalarını ifade etmektedir. Mali özerklik yerel yönetimlerin kendi bütçelerinin olması ve harcama serbestisinin olmasını ifade etmektedir. Aynı kamu tüzel kişiliği ve mali özerklik merkezi idarenin dışında ve devletin kurallarıyla bağlı olmamayı ifade etmemektedir. Türkiye’de merkezi idare ile yerel yönetimler arasında idari vesayet denetimi ile idarenin bütünlüğü ilkesi sağlanmaya çalışılmaktadır. Kanuni olarak da yerel yönetimler denetlenmektedir.

Reform mevcut durumun eksikliklerini gidermek, yeniden yapılanmasını sağlamak ve iyileştirmek için yapılanları ifade etmektedir. Yeniden yapılandırma ihtiyacı süreklilik gösteren bir ihtiyaçtır. Her dönem yeniliklerle uyumlu kamu yönetimleri yaratmak ihtiyacı doğabileceğinden süreklilik taşımaktadır. Türkiye’de kamu yönetiminde köklü yeniden yapılandırma çalışmaları Tanzimat Dönemi’nde başlayıp günümüze kadar gelmiştir (Özer, 2016: 99). Türkiye’de 1980’li yıllardan itibaren



fikri olarak başlayan kamu yönetiminin yeniden yapılandırma düşüncesi 1990'lı ve 2000'li yıllarda geniş uygulama imkânı bulmuştur. 2000'li yılların ortalarında yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili Büyükşehir Belediyesi, Belediye, İl Özel İdaresi Kanun'ları çıkarılmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin belirlenmesi açısından bu kanunlar önemlidir. Her üç kanunda yerel yönetimlerin halka en yakın hizmet sunan birimler olmasını sağlamaya yöneliktir. Aynı zamanda mali açıdan yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu gelişmelerin yaşanmasında ülke içindeki sosyal, kültürel, ekonomik faktörler etkili olabileceği gibi aynı zamanda taraf olunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Kentsel Şartı'nın da etkili olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Reformun genel bir tanımını yapmamız gerekirse; toplumsal değişimler reformun oluşmasına etki eder. Reformun amacı yönetimdeki etkinliğin verimliliğini artırmaktır. İdari reform hem yönetsel hem de siyasal bir değişimdir. Reformlar yönetim sistemini planlı bir şekilde değiştirme durumunu ifade etmektedir. Reform değişikliği ifade etmektedir (Aykaç vd., 2003:155).

Toplumda zaman zaman ekonomik, siyasi ve kültürel alanlarda sorunlar oluşabilmektedir. Bu sorunlar kamu yönetim sistemini de olumsuz etkilemektedir. Bundan dolayı sistemde bazı değişikliklere veya düzenlemelere gidilmektedir. Bu düzenleme veya değişiklik kamu yönetimde idari reform olarak adlandırılır. İdari reformun birçok tanımı yapılmıştır. İdari reform kavramı yerine yeniden düzenleme, yönetimde reorganizasyon ve yeniden yapılanma kavramları literatürde birbiri yerine kullanılmaktadır (KAYA, 1991).

Türkiye'de idarenin yeniden yapılandırılması gerektiği düşüncesi Osmanlı Devleti'nde Tanzimat döneminden itibaren sürekli ön plandadır. Cumhuriyetin kuruluşuyla Osmanlı'dan devralınan yönetim geleneği korunmakla birlikte kamu yönetiminde dönem dönem günün ihtiyaçlarına uygun yeniden yapılandırma çalışmaları yaşanmıştır. 1930'lardan itibaren idari reform alanında raporlar oluşturulmuştur. 1963 yılında yayımlanan MEHTAP(Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi) Raporu yerli uzmanlar tarafından hazırlanan en kapsamlı ve önemli raporlardan biridir. 1980'lerde dünyada kamu yönetimlerinde büyük ve kapsamlı bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Türkiye'de bu değişimlerden etkilenmiştir. 1991 yılında Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin işleyişi üzerine Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) yayımlanmıştır (Tatar, 2006: 48-49).

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi için birçok neden vardır. Bu nedenler arasında kamu yönetimlerinin teknolojik ve çevresel değişimlere uyum sağlamasına yardımcı olmak, değişen ihtiyaçları karşılayabilmesi için tespitlerin üzerinde yoğunlaşmak istemesi öne çıkmaktadır (Mamur Işıkcı, 2017: 170).

Reformu gerektiren nedenlerden bir diğeri ise geleneksel kamu yönetimi anlayışının karşılaşılan sorunların çözümünde eksik kalmasıdır. Küreselleşme ile birlikte toplumsal, siyasi, ekonomik, askeri, teknolojik olarak ortaya çıkan değişim ve gelişmeler geleneksel yönetim anlayışını pasif durumda bırakmıştır. Kamu yönetiminin karşılaştığı sorunları çözebilmesi için geleneksel yönetim yapısında gerçekleştirilecek köklü bir reforma ihtiyaç vardır fikri geçerlilik kazanmaya başlamıştır.

Yeniden yapılandırma çalışmaları çalışanlar üzerinde, örgüt üzerinde ve yöntem üzerinde



gerçekleştirilebilmektedir. Yeniden yapılandırma çalışmalarında şu ilkeler göz önünde bulundurulmalıdır: İdari reform yapılırken ülkenin ekonomik ve kültürel yapısı, siyasal sistemi, gelenekleri dikkate alınmalıdır. İdari reform uzun kademelili bir yapılanma sürecidir. Kısa sürede hızlı sonuçların oluşması beklenmemelidir. Kamu yönetiminde idari reform gerçekleştirilirken uzmanlaşmış bir personel kadrosunun bulunması gerektirir. İdari reformda personel sorunlarına öncelik verilmesi gerekir. İdari reform öncelikli olarak planlama yapmayı gerektirmektedir (Tatar, 2006: 5-6).

1923'ten günümüze kadar birçok reform projesi gerçekleştirilmeye çalışılmıştır ancak bunların küçük bir kısmı başarılı bir şekilde uygulamaya aktarılabilmiştir. 1960-2000 yılları arasında gerçekleştirilmeye çalışılan reform projelerinin içinde 2 araştırma öne çıkmaktadır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başarılı projelerdir. Bu projelerde 1500'ü aşkın öneri sunulmuştur. Bu önerilerin çok azı uygulamaya geçirilebilmiştir. Reform projelerinin başarılı olamama sebepleri şöyle sıralanabilir: Siyasi istek eksikliği söz konusudur. Türkiye'de sık sık değişen iktidarlardan dolayı uygulanmaya çalışılan reformlar destek bulamadığı için uygulanamamıştır. Reform stratejileri eksiktir. Reform çalışmalarında siyasi desteğin yanında kamuoyunun ve bürokrasinin de desteği gerekir. Bu kısımlar göz ardı edilmektedir. Türkiye'de bürokraside hedef belirsizliğini gidermek için verilen görevler reformların gerçekleşmemesine neden olmuştur. Reform önerilerinin kim tarafından ve hangi yöntemlerle değerlendirildiği net olmadığı için başarısız sonuçlar alınmasına neden olmuştur (Tutum, 1971: 142-143).

2. RUSYA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM

2.1 Rusya Federasyonu'nda Yerel Yönetim

1708 ve 1719 yılları arası Rusya ve Sovyetler Birliği'nde yerel yönetimin tarihi açısından ilk il yönetim reformunun gerçekleştirildiği yıllardır. Bu dönemde I. Peter'in 50 (elli) guberniiu (il) olarak taksim ettiği bir reform süreci yaşanmıştır. Bu iller daha sonra kendi içinde uyezdy (ilçe)'lere bölünebilecek şekilde teşkilatlandırılmıştır. 1864 yılında ise Rusya'nın Avrupa'da kalan toprakları ile Ukrayna'da 34 guberniiu(il) ve bunların alt kademesi olarak oluşturulan 400 uyezdy(ilçe) birimi olarak oluşturulmuştur. Bu uygulama zemstvo olarak adlandırılmaktadır. Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra 2000'li yıllarda ise resmi federal hakların eklendiği etnik bölgeler(enclave) oluşturulmuştur (Sadioğlu ve Erdiñler, 2018: 69).

Rayonlar halka en yakın hizmet sunan birimlerdir. Rayonlar federe birimlerinin altında teşkilatlanmış, bu federe birimlerden ayrı kamu tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim örgütleridir. Rayonlar;belediyeler ve köyler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 2018 yılı verilerine göre Rusya içinde 19.904 kırsal belediye (selskie poseleniya), 1.745 kentsel belediye (gorodskie poseleniya), 522 kentsel okrug (gorodskie okrug), 236 federal statülü şehir belediyesi (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol içerisinde) görev yapmaktadır (Sadioğlu ve Erdiñler, 2018: 71).

Rusya'nın topraklarında yer alan federe yönetimler Rusya Federasyonu Anayasası'na göre 46 oblast (il), 22 cumhuriyet, 9 kray (bölge), 4 özerk okrug (özerk bölgeler), 1 özerk bölge (Yahudi Özerk Oblast) ve 3 federal şehir (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol) olmak üzere 85 birimden



oluşmaktadır (Rusya Federasyonu Anayasası, Madde 65, <https://web.archive.org>). Sivastopol 2014 yılından itibaren Ukrayna'nın özel statülü şehri olarak tanınmaktadır. Ancak Rusya'nın yayınladığı belgelerde Sivastopol'un kendi federal şehri olduğu yer almaktadır.

Cumhuriyetler, toplam 22 tanedir. Özerktirler, her birinin kendi anayasaları, cumhurbaşkanları ve meclisleri mevcuttur. Kendi toprakları içinde resmi dillerini belirleyebilmektedirler.

Oblastlar, toplam 46 tanedir. Oblastlar bir valisi ve seçilmiş bir meclisi bulunan federal birimlerdir. Genellikle oblast merkezinin adını alır.

Kraylar, toplam dokuz tanedir. Tarihsel olarak oluşmuş federe birimlerdir.

Özerk oblastlar, Yahudi Özerk Oblastı Rusya'nın tek özerk oblastıdır.

Özerk Okruglar, toplam dört tanedir. Baskın etnik azınlığa sahip ve oblastlardan daha özerk ama cumhuriyetlerden daha bağımlı federe birimlerdir.

Federal şehirler, toplamda Anayasa'nın çıktığı dönemde üç taneydi. 2014 yılında Sivastopol'un statüsü değişti. Bunlar imtiyazlı şehirlerdir. Federal yönetimin imtiyaz tanıdığı üç şehre ilişkin federe yönetimi ifade etmektedirler.

Rusya'da dışarıdan bakıldığında federal yönetim ile federe birimler arasındaki ilişkiler oldukça karışık gözükmektedir. Zira her federe birimin sahip olduğu haklar aynı değildir. Federal birim ile aralarındaki özerklik oranı da aynı değildir. Bu durumun oluşmasında tarihi geçmişinin de etkisi vardır.

Rusya'da siyasi yönetim birimlerinden sonra idari yerinden yönetim birimleri (özyönetimler) gelmektedir. 1993 yılında çıkan Rusya Anayasası'nın 12. maddesine göre: Yerel özyönetim örgütleri merkezi yönetimin bir parçası değildir. Yerel özyönetimlerin görev alanına yalnız yerel konular girmektedir. 1993 yılında çıkan Rusya Anayasası'nda yerel özyönetimler 1. bölüm 12. madde ile yerel yönetimler de 8. bölüm 130-133.maddeleri arasında düzenlenmiştir. Rusya'da 2003 yılında çıkarılan Yerel Yönetimlerin Temel İlkeleri Hakkında Kanun ile yerel yönetimler güncel yapısına kavuşmuştur. Bu kanun tüm yerel yönetimleri sistematik bir yönetim yapısına kavuşturmayı amaçlamaktadır. Bu kanun ile yerel yönetimler özerkliklerini biraz daha kaybetmiştir. Merkezi yönetime bağımlı hale getirilmiştir (Kök, 2017: 64-66).

Rusya'da yerel yönetimler için hukuki açıdan Rusya'nın imzaladığı uluslararası sözleşmeler, Rusya federal yasaları, 1995 yılında çıkan Rusya'da Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkındaki Kanun, 2003 yılında çıkan Rusya'da Yerel Özyönetimlerin Teşkilat İlkeleri Hakkındaki Kanun önem taşımaktadır. 2003 yılında çıkan bu kanun ile önceden Rusya'da yapılmayan kırsal yerleşim ve kentsel yerleşim ayrımı da kesinlik kazanmıştır. Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerce imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı Rusya 1996 yılında imzalamış, Şart 1998 yılında uygulanmaya başlamıştır (Kök, 2017: 64-66).

Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra yerel yönetimlere çeşitli haklar ve serbesti tanınmıştır. Ancak Rusya'da yerel yönetimlere özgürlük vermenin devleti dağılma sürecine taşıyacağı



düşünülmektedir.

Yakın dönemde gerçekleştirilen yönetim politikalarına baktığımızda; federal birimler ve yerel yönetimler Yeltsin döneminde geniş kapsamlı özgürlüklere sahipken, Putin döneminde durum tersine dönmüştür. 2004 yılında Beslan'daki terörist eylemin ardından Putin seçim ve yönetim sistemini değiştirmiştir. Bu değişen sistemde, tüm federal yöneticiler federal merkez tarafından atanmaktadır. Putin döneminde önceden yerel seçmenler tarafından seçilen yerel yöneticiler merkezden atanmaya başlamıştır.

2.2 Türkiye’de Yerel Yönetim

Türkiye’de yerel yönetimlerin oluşumu Tanzimat Dönemi’ne dayanmaktadır. Cumhuriyet ilanından sonra yerel yönetimler daha modern ve yenilikçi bir yapıya dönüştü. Türkiye’de 150 yıllık yerel yönetim deneyimi, Türk kamu yönetiminin gelişimi içinde önemli bir rol oynamıştır (Bütün Sula,2017: 76).

Türkiye’de yerel yönetimler, belediye, il özel idareleri ve köy olmak üzere 3 gruba anayasa ile ayrılmıştır. 1982 Anayasası’nın 127. maddesi uyarınca, il, belediye ve köy, temel ilkeleri kanunla belirlenmiş olan kamu kurumlarıdır ve karar organları seçmenler tarafından seçilmektedir (<https://www.tbmm.gov.tr>). Bu tanıma göre yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu, karar organlarının seçildiği, görev ve yetkilerinin yasa ile tanımlandığı sonucuna varılmaktadır.

1982 Anayasası’nın 127. maddesinde yer alan ”Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” hükmü gereğince 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 27.06.1984 tarihli 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 2004 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 10.07. 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanun’u ile bu kanun yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanun sekiz yıl uygulanmıştır. 12.11.2012 tarihli 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile ülke içindeki büyükşehir sayımız 16’dan 30’a çıkarılmıştır (Atmaca, 2013:169).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir belediyesinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Büyükşehir belediyesinin olduğu illerde il özel idaresi yoktur. Büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde köyler mahalleye dönüştürülmüştür.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’na göre; il nüfusunun yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir ve karar organı seçmenler tarafından seçilmiştir. İl özel idaresi, ili kuran kanunla belirlenir ve tüzel kişiliği ilin kaldırılmasıyla sona erer. İl özel idaresinin sorumluluk alanı il sınırları kapsar. Ülkemizde 30 ilde büyükşehirbelediyesi ve 51 il özel idaresi bulunmaktadır. İl özel idaresinin organları: İl genel meclisi, il encümeni ve validen oluşur(<https://www.tbmm.gov.tr>).



İl Genel Meclisi: İldeki seçmenler tarafından seçilen üyelerden oluşur. İl özel idaresinin karar organıdır. Başlıca sorumlulukları belediye sınırları dışındaki bölgelere yönelik imar planlarına karar vermek, bütçeyi kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, bağışları kabul etmek, mal alım-satımı ile kiralama yapmak, mahalli idare birlikleriyle işbirliği yapmaktır (<https://www.tbmm.gov.tr>).

İl Encümeni: Valinin başkanlığında genel sekreter ile il genel meclisinin meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşmaktadır. Genel Sekreter, valinin katılmayacağı encümen toplantısına başkanlık eder. Gündemdeki konularla ilgili olarak, vali sorumlu birim başkanlarını oy hakkı olmaksızın görüşlerini bildirmeye davet edebilir. Bütçe ve nihai hesapları, stratejik plan ve yıllık çalışma programını gözden geçirip il genel meclisine görüş bildirmek, öngörülemeyen ödenek için harcama yerlerini belirlemek ve yasal cezalar uygulamak önemli görevlerindendir(<https://www.tbmm.gov.tr>).

Vali: Vali, il özel idaresinin başı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Başkanı olduğu il özel idare teşkilatını sevk ve idare etmek ile menfaatlerini korumak, il özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, il özel idare faaliyetleri ve personelinin bütçe ve performans kriterlerini belirlemek, izlemek ve ilgili raporları meclise sunmak, il özel idaresini Devlet organları ile resmi törenlerde temsil etmek önemli görevlerindendir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

Belediye: 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca bölge sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu hukuku kurumudur ve karar organı seçmenler tarafından seçilmiştir. Belediye yasalarına göre, 5.000 veya daha fazla nüfusa sahip yerleşim yerlerinde bir belediye kurulabilir. Belediyenin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır(<https://www.tbmm.gov.tr>).

Belediye Meclisi: Belediye Kanunu'na göre belediyenin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşur. Meclisin temel görevleri bütçeyi tartışmak ve onaylamak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alım-satımı ile kiralamaya karar vermek, bağışları kabul etmek, imtiyazlara ve özelleştirilmelere karar vermek, yollar ve sokaklara ad vermek, mahalle kurulması-kaldırılması-sınırlarının değiştirilmesine karar vermek, mahalli idarelerle ilişkiler kurmak, imar planlarıyla ilgili yasada verilen görevleri ifa etmektir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

Belediye Encümeni: Belediye Kanunu'na göre il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi içinden bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim müdürleri ve belediye başkanının birim müdürleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi içlerinden bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim müdürü ve belediye başkanının birim müdürleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. Bütçe ve nihai hesapları gözden geçirip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programında yer alan çalışmalara ilişkin kamulaştırma kararları vermek ve uygulamak ve kanunda belirtilen cezaları uygulamak, mal satımı-trampası- üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek önemli görevlerindendir (<https://www.tbmm.gov.tr>).



Belediye Başkanı: İlgili kanunda belirtilen esaslara göre yerel seçmenler tarafından seçilmektedir. Belediye Kanunu'na göre, yerel yönetimin başkanı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Önemli görevleri; belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ile tahsil etmek, yetkili mercilerin kararına aldıktan sonra sözleşme yapmak, belediye personelini atamak, belediye ile bağlı kuruluşları ile işbirliklerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmektir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre, nüfusu iki binden az yurt (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında (kasaba) ve nüfusu yirmi binden fazla (şehir) olarak adlandırılmaktadır. 3 organı vardır: Köy derneği, ihtiyar meclisi ve köy muhtarı. Köy Kanunu köy muhtarına diğer yerel yönetim kanunlarında o yerel yönetim organının en üst yöneticisine verilmeyen birçok yetki ile görev vermiştir. Salma yetkisi bu konuda örnek verilebilir. Köylüleri köyün işleri için seferber edebilme yetkisi muhtara verilmiş önemli bir yetkidir (<https://www.tbmm.gov.tr>).

3. TÜRKİYE VE RUSYA'DA YEREL REFORMLARIN GÖRÜNÜMÜ

Dünyada yaşanan hızlı değişim ve dönüşümden birçok devlet etkilenmektedir. Devletlerin dönüşüm ve değişimlerden etkilenmeleri kamu politikalarına yansımakta ve kamu politikalarının uygulanması sürecinde de bu süreçten kamu yönetimleri de etkilenmektedir. Yeniliklerle uyumlu kamu politikalarının uygulanabilmesi için kamu yönetimlerinde de yeniden yapılanma, reform hareketleri gereklidir. 1990'lı yılların başında küreselleşmenin de etkisiyle Sovyetler Birliği'nin dağılması sonucunda birçok ulus devlet kurulmuştur. Hem birlikten ayrılan birçok yeni devletin hem de Rusya'nın reform hareketlerine bu dönemde ihtiyaçları olmuştur.

1973 Petrol Krizi'nden sonra devletler reform politikaları uygulamaya başlamışlardır. Özellikle ekonomik anlamda politika değişikliğine gidilmiştir. Tüm mal ve hizmetleri sunmaya çalışan büyük ve hantal devlet git gide bu dönemde sorgulanmıştır. Bu devletin yerini piyasa ekonomisi ile birlikte elde edilen maddi refahın alması aynı zamanda siyasi ve kültürel bir değişimi de beraberinde getirmiştir. Ekonomik, sosyal ve siyasi atmosfer yalnız ekonomik olarak güçlü devletleri değil aynı zamanda az gelişmiş ya da gelişmekte olan devletleri de etkisi altına almıştır. Bu yıllarda başlayıp 1980'li yıllar itibarıyla devam eden yeni kamu yönetimi düşüncesi kamu yönetimlerinde etkili olmuştur. Kamunun sunduğu mal ve hizmetlerin özelleştirilmesi, yerelleştirilmesi ve devletin sunması gereken tam kamusal malların da başarılı yönetim ve örgüt yöntem ile teknikleriyle sunulması fikri bu dönemlerden itibaren rağbet görmektedir. Bu düşünceler reform düşüncesini de hareketlendirmiştir. Reformlar merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, örgütlerin yapısını, kamu politikalarını içerebilmektedir.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte yeni kurulan Rusya'da en köklü reform sosyalist sistemin kapitalist sisteme çevrilmesidir. Rusya'nın ilk devlet başkanı olan Boris Yeltsin ekonomi modeli olarak komünizm tabanlı ekonomi yerine piyasa tabanlı bir ekonomi benimsemiştir. Bu geçiş döneminde Sovyetler Birliği'nden kalan yapı ile ilişkileri tamamen kesmek adına yeni yönetim birimleri kurulmuştur. Yeniden yapılanma sürecinde olan Rusya IMF'in politikalarını benimsemek zorunda kalmıştır. Rusya ekonomik reformlar için "Şok Terapi" önerisini kabul etmiş ve ABD'den reformlarda



danışmanlık yapmak üzere Rusya'ya uzmanlar getirilmiştir. Piyasa ekonomisine geçiş sürecinde yaşanan sıkıntılardan dolayı ülke krize girmiştir. Bu krizden kurtulabilmek için; mali politikalarda istikrar sağlama politikası, devlet kurumlarını özelleştirme politikası, liberalleşme politikası olmak üzere 3'lü iktisat politikası oluşturulmuştur (Orhan ve Çobanoğlu,2015: 57-58).

Piyasa ekonomisinin uygulanması kamu yönetiminde de yeni kamu yönetimi anlayışının politikalarını güçlendirmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı âdem-i merkeziyetçilik anlayışını benimsemekte, yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımını öngörmektedir. Rusya'da piyasa ekonomisine geçiş ile birlikte katı merkeziyetçilik anlayışından vazgeçilmeye başlanmıştır. Yerel yönetimlere yetki ve görev aktarılmıştır. Ancak hiçbir sistemin, yöntemin sorunları tek başına çözmekte etkili olamayacağı bir gerçektir. Rusya'da da yerel yönetimlere yetki ve görev devri ülkenin kendi dinamiklerinden kaynaklanan sorunları beraberinde getirmiştir.

Uzun yıllar otoriter bir rejimle yöneltilen Sovyetler Birliği'nden Rusya'ya geçiş süreci eski dönemden kalan alışkanlıkları da beraberinde getirmiştir. Devlet başkanının yerel yönetimlere yönetici atamalarını kendi başına yapması, bu yerel yöneticilerin kendi görev yerlerinde demokratik olmayan yönetim usulleri benimsemeleri, uzun yıllar merkeziyetçi anlayışın hâkim olduğu ülkede merkezi yöneticilerin yetkilerini yerel yöneticilere devretmek istememeleri bu dönemde yaşanan sorunlardandır (Orhan ve Çobanoğlu,2015: 60-61).

1990'lı yılların sonunda yerelleşmenin getirdiği sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ortaya çıkan anlaşmazlıklar ve neo-liberal politikalar yeniden bir ekonomik darboğaza zemin hazırlamıştır.

1990'lı yıllar aynı zamanda köklü belediye reformlarının gerçekleştirilmeye çalışıldığı yıllardır. Bu anlayış yerel demokrasinin kurulması ile yerel özerkliğin verilmesini öngörmektedir (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018: 69-70)

Boris Yeltsin'in istifasından sonra yerine gelen Vlademir Putin, Yeltsin döneminde 1998 yılında yürürlüğe giremeyen uygulamaları devlet adına uygulamaya koymuştur (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018: 68) Putin, Yeltsin döneminden kalan sorunlardan olan Rusya'nın parçalanması tehlikesine karşı ve ekonomik krizler sebebiyle siyasi yapıda değişikliğe giderek 85 idari birimi olan Rusya'yı 7 federal bölgeye ayırmıştır (Kemaloğlu, 2016: 4). 2000'li yılların başında yerel yönetimlerde reformlar yapılarak yerel yönetimler kontrol altına alınmıştır. 2003-2005 yılları arasında Putin, federal yönetim ile yerel yönetimlerde yasama, yürütme ve yargı organlarında köklü bir reform gerçekleştirmiştir (Sadioğlu ve Erdinçler, 2018:68).

2005'te eğitim ile sağlık alanında reformlar başlatılmıştır. Bu dönemde Rusya'nın ekonomisi büyümüştür. Bu büyümede bazı reform politikalarının olumlu etkisi, vergi reformu sonrası sağlanan gelirler ile yine bu dönemde petrol fiyatlarındaki artış başrol oynamıştır. Petrolden elde edilen yüksek kazanç ile büyüyen bütçe başlıca dört alana aktarıldı. Öncelikle sosyal alanlarda ki reformları gerçekleştirilmeye çalışıldı ve altyapıya yatırımlar gerçekleştirildi. İkinci olarak Sovyetler Birliği ile Boris Yeltsin döneminden kalan dış borçlar ödenmeye çalışılmıştır. Üçüncü olarak komşular, Orta Doğu'da ve diğer yerlerdeki Moskova yanlısı tutumlarını devam ettirebilmek amacıyla harcamalar



yapılmıştır. Son olarak kriz dönemlerinde krizin etkilerini en aza indirebilmek amacıyla kurulan Rusya Federasyonu İstikrar Fonu'na bütçe aktarılmıştır (Kemaloğlu,2016: 5-6).

2005 sonrasında ise belediye hizmetlerinin standartlaştırılması, devlet dairelerinde rüşvetin önlenmesi alanlarında başlatılan reform çalışmaları günümüzde de devam ettirilmektedir.

Türkiye'de planlı dönemde gerçekleştirilen, yerel uzmanlarca hazırlanan, ülkenin içinde bulunduğu şartlar ile uyumlu olan ve bu sebeple başarı oranı da diğer çalışmalara göre daha yüksek olan önemli reform çalışmaları olmuştur. Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) başarılı reform projelerindedir.

Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi (MEHTAP) 24 Nisan 1962 yılında başlamış ve 24 Nisan 1963 yılında başbakanlığa sunulan raporla sonuçlanmıştır. Projenin amacı kamusal hizmetlerin etkin ve verimli imkân sunup sunmadığının incelenmesidir. MEHTAP(Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi) Raporu'nda mali imkânlardaki yetersizlik, kırtasiyecilik, teşkilatta yaşanan aksaklıklara yer verilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2008:364).

İdari Reform Danışma Kurulu ülkenin siyasi açıdan sıkıntılar yaşadığı bir dönemde görev yapmıştır. Bu Kurul'da raporlarında MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi) Raporu'nda olduğu gibi idarede yeniden yapılanmanın hedeflerini belirlemek ve bu hedeflerin gerçekleşmesi için yapılması gerekenleri belirlemek amaçlanmaktadır. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda bürokraside eylemsizliğin genel ilke olduğu, bir yol gösterici ve bir denetim mekanizması olmadığı, idari teşkilatın hantal bir işleyişe sahip olduğu yer almıştır (Kaya, 2016:175).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) merkezi yönetimi ve yerel yönetimleri kapsamaktadır. Altıncı beş yıllık kalkınma planına yol göstermek için oluşturulan projedir. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu'nda yer alan sorunlar; kamusal hizmet sunumu ya kısmen yapılmakta ya da hiç yapılmamaktadır. Kamusal hizmetlerde birlik ve bütünlük yoktur. Kamu kurumlarında ikincil görevler asıl görevin yerini almıştır. Merkezi yönetim ile taşra örgütü ve yerel yönetimlerin etkili, hızlı, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir yapıya kavuşturulması gerektiği raporun önerilerinde yer almaktadır (Kaya, 2016: 177).

Türkiye'de yerel yönetimler alanında en köklü reformlardan bir tanesi de 2000'li yılların ortalarında gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerdir. Bu dönemde İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyesi kanunları çıkarılmıştır. 04.03.2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Meclis'te kabul edilmiştir. Bu üç kanunda yerel yönetimlerin yapısı, yetkileri, personeli, mali yapısı, denetimleri konularında yeni düzenlemeler getirmektedir.

Her üç kanunda köklü bir zihniyet değişimini öngörmektedir. Köklü merkezîyetçi devlet yönetimi ilkesi yerine güçlü yerel yönetimler ile hizmet sunma anlayışı kanunların temelinde yer almaktadır. Bu kanunlar ile: Belediyeler ile büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için yeni kriterler belirlenmiştir. İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclislerinin daha çok toplanıp, yerel sorunlara



daha hızlı çözüm üretebilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır. İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclislerinde alınan kararlar için kesinleşme süreci yeniden düzenlenmiştir. Her üç meclis için fesih sebepleri azaltılmıştır. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyesinin bütçelerinin kesinleşme sürecinde yeniden yapılanma gerçekleştirilmiştir. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyeleri için iç denetim ve dış denetim yapılabilir. Bu kısımda da değişiklikler planlanmıştır. İl özel idaresinde valiye, belediye ve büyükşehir belediyelerinde ise belediye başkanlarına, il özel idaresinin ve belediyelerin stratejik planı ile yıllık performans programlarını yapma yetkisi getirilmiştir. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyeleri için norm kadro uygulaması başlatılmış ve çalışanların performansı için kriterler belirlenmiştir. İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyeleri kendi üyeleri arasından özel ihtisas komisyonları kurabilecektir (Sobacı,2009:205-208).

İki ülkenin yerel yönetim yapılanmaları bir takım farklılıkları barındırmaktadır. Türkiye üniter bir devlettir. Merkezi idare ve yerel yönetimler vardır. 81 tane il vardır. İllerde hem merkezi idare yönetimleri hem de yerel yönetimler yetkili ve görevlidir. Rusya federatif bir yapıya sahiptir. Federal yönetim, federe yönetimler ve yerel yönetimler mevcuttur (Akhundova, 2014:230-231).

Yerel yönetim yapılanmasında iki ülkenin benzer uygulamaları da vardır. Türkiye ve Rusya'da belediyeler meclis tarafından yönetilmekte ve bu meclis halk tarafından seçilmektedir.

Birçok devlet yeni kamu yönetimi düşüncesi ile birlikte 1980'li yıllardan itibaren yerel yönetimlerde yeniden yapılanma gerçekleştirmiştir. Türkiye yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına ilişkin çalışmaları 2000'li yılların ortalarında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ile sürdürmüştür. Çalışma ilkeleri açısından Türkiye'de yerel yönetimlerde sürdürülebilir kalkınma, saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik ilkelerine önem verilirken, Rusya yerel yönetimlerinde ise saydamlık, özerklik, hesap verebilirlik gibi ilkeler benimsenmiştir (Akhundova, 2014: 242).

Rusya'da yerel yönetimlerin kullandıkları bütçeler merkeziyetçi bir sistem ile belirlenmektedir. Bölgelerden gelen vergiler federal yönetimde toplanıp sonra yeniden yerel yönetimlere de taksim edilmektedir. Türkiye'de de belediyelerin kalkınma ihtiyaçları çerçevesinde hizmet sunabilmeleri için Mustafa Kemal Atatürk'ün isteği ile 11 Haziran 1933 tarihinde Belediyeler Bankası kurulmuştur. Tüm yerel yönetimlere hizmet verebilecek hukuki düzenlemeler yapılarak bankanın adı 23 Haziran 1945 tarihinde İller Bankası olarak değiştirilmiştir. İller Bankası da il özel idareleri ve belediyelerin ihtiyaçlarının günün ihtiyaçlarına göre çeşitlenmesi ile birlikte reform sürecine uyum sağlamıştır (Akhundova, 2014: 245).

Belediyeler görev ve sorumluluklarını yerine getirmek için 03.07.2005 tarihli ve 5393sayılı Belediye Kanunu'na göre çeşitli serbestiye sahiptirler. Rusya'da yerel yönetimler görev ve sorumluluklarını yerine getirmede federal sistemde merkeziyetçilik esaslarına göre hareket etmektedir.

Rusya'da yerel yönetimler, federe birimler ve federal devlet olmak üzere üçlü bir teşkilatlanma vardır. Türkiye'de yerel yönetimler ve merkezi idare olmak üzere ikili bir teşkilatlanma vardır.

Rusya'da Putin, federal devleti çok güçlü merkezi idare ile yönetmek istemektedir. Bu sebeple 1993-1999 yılları arasında bölgeselleşme politikaları baskınken Putin iktidarında merkezileştirme



politikaları sürdürülmektedir. Putin'in güçlü lider durumu merkezi idareyi sürekli güçlendirme çalışmaları ile desteklenmektedir. Ancak sistem Putin üzerine kurulu gözükmekte bu durumda onun iktidarından sonra devletin yönetiminde bir sorun yaratıp yaratmayacağı şu an tartışmaya açık hale gelmektedir. Anlatılanları en genel haliyle şu şekilde tabloda özetleyebiliriz:

Tablo 1. Türkiye ve Rusya Yerel Yönetimler ve Reform Görünümü

TÜRKİYE	RUSYA
İl özel idaresi, büyükşehir belediyesi, belediye, ilçe belediyesi, köy 51 İl Özel İdaresi, 30 büyükşehir belediyesi, 51 belediye, 922 ilçe belediyesi, 18292 köy	Rayonlar; belediyeler ve köyler 19.904 kırsal belediye (selskie poseleniya), 1.745 kentsel belediye (gorodskie poseleniya), 522 kentsel okrug (gorodskie okruga), 236 federal statülü şehir belediyesi (Moskova, St. Petersburg ve Sivastopol içerisinde)
Türkiye üniter bir devlettir. Merkezi idare ve yerel yönetimler vardır. İllerde hem merkezi idare yönetimleri hem de yerel yönetimler mevcuttur.	Rusya federatif bir yapıya sahiptir. Federal yönetim, federe yönetimlerle yerel yönetimler mevcuttur. Federe yönetimler (46 oblast (il), 22 cumhuriyet, 9 kray (bölge), 4 özerk okrug (özerk bölgeler), 1 özerk bölge (Yahudi Özerk Oblast) ve 2 federal şehirden (Moskova, St. Petersburg) federe birimler)
Belediyeler meclis tarafından yönetilmektedir.	Belediyeler meclis tarafından yönetilmektedir.
Belediye meclisi halk tarafından seçilmektedir.	Belediye meclisi halk tarafından seçilmektedir.
Belediye organları: Belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı	Belediye organları: Belediye temsil organları, belediye başkanı, yerel idare
Belediyelerin borçlanma yetkisi vardır.	Belediyelere borç alma yetkisi verilmiştir.
Belediyelerin stratejik plan, performans programı hazırlamak zorunluluğu vardır.	Belediyelerin stratejik plan, performans programı hazırlamak zorunluluğu yoktur.
Sivil toplum katılımı, kent konseyi ve muhtarlar aracılığıyla sağlanmaktadır.	Sivil toplum katılımı, seçim birlikleri ve diğer sivil toplum kuruluşları ile sağlanmaktadır.
Âdem-i Merkeziyet ilkesince vesayet denetimi mevcuttur.	Merkez-yerel ilişkilerinde merkez daha baskıcıdır.

Kaynak: Akhundova, 2014; Akhundova, 2013, Sadioğlu ve Erdinçler, 2018.

4. SONUÇ

Kamu yönetimi sisteminin bir parçası olan yerel yönetimler yapıları ve sundukları hizmetler açısından halka en yakın yönetim birimleridir. Günümüzde de ekonomik, kültürel ve toplumsal hayatın tüm alanlarındaki yaşanan değişimler gibi kamu yönetiminde zaman zaman değişimler

meydana gelmektedir. Bu bağlamda bakıldığında devletin küçültülmesi, merkezi idarenin küçültülmesi, yerel yönetimin güçlendirilmesi politikaları devletin işlevlerini farklılaştırabilir.



Yerel yönetimler alanında yapılan temel düzenlemelerle vatandaşların hayatını kolaylaştıran, daha kaliteli hizmet sunumunu esas alan, kaynakların ekonomik kullanımı ile çağdaş hizmet uygulamalarını hedefleyen bir yaklaşım benimsenmiş ve hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak hedeflenen hayata geçirilen her zaman örtüşmemiştir. Bu durumdan en fazla zararı ise hizmetlerin sunulduğu vatandaşlar görmektedir.

Dünyada meydana gelen ekonomik, siyasi gelişmelerden ülkelerin yönetim yapıları da etkilenmektedir. Yönetim reformları bu kapsamda değerlendirilmelidir. Türkiye ve Rusya’da yerel yönetim reformları gerçekleştirilmiştir ve bu süreç hala devam etmektedir. Rusya’da devlet organlarıyla yerel yönetim organları arasında sınırlar net değildir. Rusya federal ancak buna karşın güçlü yetkilerle donatılmış bir devlet başkanı ve güçlendirilmiş yetkilere sahip bir federal idareye sahiptir. Yeltsin döneminde başlatılan yerelleştirme çalışmaları ve bu alandaki reformlar Putin iktidarı ile tersine döndürülmüştür. Mevcut yerel yönetim kanunları idari ve mali açıdan yerel yönetimleri güçlü kılmamaktadır.

Rusya ve Türkiye’de merkezi idare ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki dağılımına ilişkin reform hareketleri gerçekleştirilmiştir. Ancak bu reform hareketleri tüm idari ve mali sorunları çözebilecek düzeyde değildir. Her iki ülkenin kendi tarihi, siyasi, yönetsel yapılarından kaynaklanan sorun alanları merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gerçekleşen yetki ve görev dağılımını da etkilemektedir.

KAYNAKÇA

Akhundova J.(2013) “Rusya’da ve Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun Karşılaştırılması”, *Avrasya İncelemeleri Dergisi*, 1 (2), 63-97.

Akhundova, J.(2014) *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Reformları Türkiye ve Rusya Örneği*, Bursa, Ekin Yayınevi.

Altan, İ. (2019) *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Neo-Weberyen Devletin İzini Sürmek*, *Uluslararası Politik Araştırma Dergisi* Aralık 2019, 5(3), 207-219.

Arslan N. T. (2010) ”Klasik- Neo-Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-39.

Atmaca, Y . (2013) “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* , 3 (2), 168-184 .

Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. (2003) *Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5 (2), 153-179 .

Avaner, T, & Fedai, R. (2019) ” Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine”, *Amme İdaresi Dergisi*, 52(2), 149-172.

Belli, A.(2017) “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Yerinden Yönetimin ve Yerel Yönetimlerin Değerlendirilmesi”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 9(16), 101-118.



- Bütün Sula, M.Ş. (2017) Avrupa Yerel Yönetimler Yerindenlik İlkesi Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Çevikbaş R. (2012) Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 1(2), 9-32.
- Dinçer, Ömer, Yılmaz C. (2003) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, T.C Başbakanlık, Ankara, 2003.
- Güler, B. A. (1996). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Ankara:TODAİE.
- Hood, C. (1991) “A Public Management For All Seasons?” Public Administration, Volume 69, Issue 1, p. 3–19.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor / Kaya Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (1991) Ankara :TODAİE
- Kalağan, G. (2009) Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Örneği, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Isparta.
- Kaya, F. (2016) Türkiye Cumhuriyeti’nde yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , (48), 165-181 .
- Kemaloğlu, İ . (2016) 21. Yüzyılın Başında Rusya Federasyonu, Marmara Türkiyat Araştırmaları Dergisi , 3 (2), 1-14 .
- Keskinsoy, Ö. Kaya S. B. (2018) “ Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme”, TBB Dergisi (137), 67-96.
- Korkut, G. Kürşat, O. Tetik, A. “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı İle Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu”, İş ve Hayat, 1(2), 107-135.
- Kök,S. (2017) İstanbul ve St. Petersburg’un Yönetim Yapısı Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Mamur Işıkçı, Y . (2017)“Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi”, Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 5 (1), 167-191 .
- Orhan,G., Çobanoğlu,S. (2015) “Sovyet Sonrası Dönemde Rusya’da İdari Reform Politikaları”, Yasama Dergisi, 30, 44-69.



- Ömürgönülşen, U. (2003) Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Acar, M. ve Özgür, H. (der.) Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde, Nobel, Ankara, 3 – 43.
- Özer, M. A. (2005) Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59, 3-46.
- Özer, M.A. (2016) ”Yerel Yönetimler Reformunda Reform:6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, Yerel Politikalar, 0 (3), 97-126 .
- Öztürk N. K. (2019) Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Temel Dinamikleri, ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM-UHAD), 6 (15).
- Parlak, B., Sobacı, M.Z. (2008) Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler, İstanbul, Alfa Aktüel Yayıncılık.
- Sadioğlu, U., Erdiñler, R.E.,(2018) Tarihsel Perspektiften Geleceğe, Yerel Yönetimler Bağlamında Rus Kamu Yönetiminde Güncel Reformların Analizi, Memleket Siyaset Yönetim, 13, 59-74.
- Sobacı, M.Z. (2009) Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa.
- Tatar, T. (2006) Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında Kamu Yönetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Turan, A. M. (2018) “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.
- Tutum, C. (1971) “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, Amme İdaresi Dergisi, 4(2), 32-45.
- Tunç A., Belli A., Özdemir F. N., Göksel K. (2018) Kamil Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, VII. Uluslararası Sempozyum İdealden Gerçeğe Toplum, Siyaset Ve Ekonomi, 74-81.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2001) Mahalli İdareler, Ankara, Seçkin Yayınları.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. (2018, Temmuz 10). Nisan 26, 2020 tarihinde T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>
- <http://sahipkiran.org/2018/12/13/cumhurbaskanligi-hukümet-sistemi/> Şema:1, Erişim Tarihi: 20.04.2020 .
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=1&MevzuatTur=19&MevzuatTertip=5>, Erişim Tarihi:26.04.2020.
- <http://www.ysk.gov.tr>, Erişim Tarihi:26.04.2020.



Rusya Federasyonu Anayasası, <https://web.archive.org/web/20140217070421/http://eng.constitution.kremlin.ru:80>, Erişim Tarihi: 07/03/2020.

https://tr.wikipedia.org/wiki/Rusya%27n%C4%B1n_federal_b%C3%B6l%C3%BCmleri, Erişim Tarihi: 07/03/2020.

https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2018.pdf, Erişim Tarihi:15/11/2019.



KAMU YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ BAĞLAMINDA TÜRKİYE'DE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMUNUN FAALİYETLERİNE İLİŞKİN BİR DEĞERLENDİRME

AN ASSESMENT OF THE ACTIVITIES OF TURKEY OMBUDSMAN INSTITUTION IN THE CONTEXT OF TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

Halim Emre Zeren ¹

Yağmur Tekin ²

Faruk Özdek ³

Öz

Küreselleşme sürecinin tetiklediği kamu yönetiminin değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminin durağanlığına son verdiği gibi; kamu yönetimi gibi onun önemli fonksiyonlarından olan denetimi de değişime ayak uydurmaya zorlamıştır. Tanzimat Fermanı'ndan günümüze kadar Türkiye'de yönetim alanında yapılan reform çalışmalarının ortak hedefi öncelikle Batı'ya benzemek olmuştur. Batılılaşma özlemini yaratıp güçlendiren temel etken ise bu kültürün ekonomik nitelikleridir. Bu doğrultuda kamu denetçiliği kurumu da AB üyelik sürecinde uyum yasalarıyla birlikte 2000'li yıllarda gündeme gelmiş ve uygulamaya başlanmıştır.

Çalışmanın amacı; geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramlarını ana hatları ile mukayeseli olarak ele alarak, Anayasanın 74.maddesinde yer alan "kamu denetçiliği" kurumunun söz konusu dönüşümde denetim sistemindeki etkisini incelemektir.

Bu çalışmada, kamu yönetiminin geleneksel denetim mekanizmalarına bir alternatif olmak yerine, bu mekanizmaların eksik yönlerini tamamlayan ve destekleyen bir işlevi görmesi beklenen kamu denetçiliği kurumunun kamu yönetiminin denetimine sunacağı katkılar incelenecektir. Kamu yönetiminde düzenleyici ve denetleyici kurumlara dayalı bir yapı oluşturulması, kamu yönetiminin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan metotlardan birisi olan kamu denetçiliği kurumunun ülkemizde, özellikle 2010 Anayasa değişiklikleriyle birlikte kurumun faaliyetlerine ilişkin bir değerlendirme sunulmuştur.

Bu maksatla, geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile denetim sistemi kuramsal olarak açıklandıktan sonra yeni kamu yönetimi anlayışının bir parçası olan kamu denetçiliği kurumunun son beş yıllık faaliyetleri kurumun kendi raporları üzerinden incelenmiş ve sonuca ulaşılmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Dönüşüm, Kamu Denetçiliği, Türkiye.

Abstract

In this study, through the process of the relationship between the activities of the Ombudsman Institution and which manifested itself at the end of the 19th century and the process of transition of public administration approach known as "traditional" to public administration called "new" is discussed. The aim of the study is to analyze its applicability and to evaluate its evolving and changing activities in transition in question of "The Ombudsman Institution" mentioned in Article 74 of the Constitution addressing comparatively concepts of traditional public administration and new public administration. The process of change and transformation of public administration triggered by the globalization process has forced the control which is one of the important functions to keep up for change as it puts an end to the stagnation of public administration. Until today from the Tanzimat Edict, the common goal of reform work made in the field of management in Turkey has been resemble to the West. The main factor that creates and strengthens the longing for Westernization is the economic characteristics of this culture. In this regard, the Ombudsman Institution came into the agenda in the 2000s with the harmonization laws in the EU accession process and started to be implemented. In this study, instead of being an alternative to the traditional control mechanism of public administration, the Ombudsman Institution which is expected to serve as a mechanism that complements and supports the shortcomings of these methods will be examined for the audit of contributions of public administration. An assessment of the framework in which operates in our country especially with the 2010 constitutional amendments of the Ombudsman Institution which is one of the methods aimed at protecting individuals against the administration, supervising of public administration, establishing a structure based on regulatory and supervisory institutions in public administration is presented. In this context, its activities and current level are evaluated through the activities of the institution.

Keywords: Public Administration, New Public Administration, Conversion, The ombudsman, Turkey.

1. GİRİŞ

Tarih sürecinde ne zaman başladığı konusunda kesin olarak bir uzlaşmaya varılamamış olsa da 20.yüzyılın ikinci yarısından itibaren tüm dünyada kendini gösteren "küreselleşme" ile beraber, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, kültürel, siyasi ve idare sistemlerinde köklü değişim ve dönüşümlerin olması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu değişim ve dönüşümü

1 Doç.Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, emre.zeren@adu.edu.tr ORCID ID: 0000-0002-8681-2397

2 Yüksek Lisans Öğrencisi, Gaziantep Üniversitesi, yagmurarya812@cloud.com ORCID ID: 0000-0002-8649-1669

3 Mezun, Adnan Menderes Üniversitesi, farukozdek@gmail.com ORCID ID: 0000-0002-8781-7691

Makale Geliş Tarihi: 4 Haziran 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 19 Haziran 2020



sağlayan adımlar yüzyılın sonunda hız kazanmış ve geçmişte oluşmuş olan devlet örgütlenmesinin işlevi, kurumları, faaliyetleri, kavramları ve yönetilenler ile olan ilişkileri mercek altına alınmış, eleştirilmiş ve anlayışları değiştirilmiştir. Küreselleşmeyle beraber devletlerarası sınırların şeffaflaşarak karşılıklı bağımlılık ve ilişkilerin şekillenmesiyle devletin işlevlerine farklı anlamlar yüklenmiştir. Küreselleşmeden etkilenen birçok kurum gibi devlet de büyük ölçüde etkilenmiş, devlet örgütlenmesi de yeniden formüle edilmiş ve düzenlenmeye çalışılmıştır.

Elbette ki böyle bir ortamda kamu yönetimi de değişim sürecinin etki alanına girmiştir. Çünkü siyasal, toplumsal, sosyal ve ekonomik olmak üzere birçok alana hakim olan kamu yönetiminin bu gelişmelerden uzak kalması neredeyse imkansızdır. Sanayi Devrimi'ne bağlı olarak Weberyen Bürokrasi'nin katı ilkeleri ile şekillenmiş olan kamu yönetimi, küresel bilgi toplumu getirileriyle beraber yenilikler karşısında değişmeye ve dönüşmeye başlamıştır. Bu dönüşümle beraber Geleneksel Kamu Yönetimi yerini Yeni Kamu Yönetimine bırakmıştır. Yeni Kamu Yönetimi kavramı devlet ve vatandaş ilişkilerinin de gözden geçirildiği ve düzenlendiği bir alan ortaya çıkarmıştır. Yeni Kamu Yönetimi ile birlikte yönetilenlerin, yönetimde görüş bildirmesi ve karar alma mekanizmalarına katılmasına ortamı sağlamıştır.

Bu açıklamalara paralel biçimde bu çalışma üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda: Geleneksel kamu yönetiminden genel hatları ve temel dinamikleri ortaya konulmaktadır. Daha sonra kamu yönetiminde değişim dinamikleriyle birlikte yeni kamu yönetimi kavramı ele alınmıştır. İkinci kısımda: Ombudsmanlık kurumu ve tarihsel gelişim süreci üzerinde durulmuş, üçüncü kısımda ise; Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumunun rolünden ve işlevinden bahsedilerek Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yıllık raporları incelenmiştir.

2. Kamu Yönetiminin Dönüşümü

Sosyal bilimlerin her alanında yer alan kavramlarda olduğu gibi yönetim kavramının tanımı hakkında da kesin bir görüş birliğine varılamamıştır. Yönetim kavramı literatürde ve halk dilinde “sevk ve idare”, “idari sistem”, “örgüt” gibi anlamlarda kullanılmaktadır (Koçak, 2015: 9). Yönetim, işbirliğine dayanan küme davranışı olarak tanımlanabilir. Bu anlamda yönetim, örgütlenmenin yanında, örgütün işlevini sağlayacak her türlü yönetsel etkinlikleri, diğer bir anlatımla kaynakların bir araya getirilmesini, koordinasyon sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi de içine alan süreçtir (Gözübüyük, 1999:1). Bu açıklama hem özel yönetimi hem de kamu yönetimini kapsamaktadır. Çalışmada kamu yönetimi kavramı üzerinde durulacağından kamu yönetimi açıklaması yapılması uygun görülmüştür. Kamu yönetimi yapısal anlamda: kamu kesiminde yer alan, mal ve hizmetleri yöneten, kaynak aktarılan veya kaynak kullanan, hukuki nitelikleri ve piyasa için mal üretmeleri organik yanlarını etkilemeyen örgütlerin tümü olarak açıklanmaktadır.

2.1 Geleneksel Kamu Yönetimi

Geleneksel olarak nitelendirilen kamu yönetimi anlayışı 19.yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamış 1920'li yıllarda biçimsel şeklini almış ve 20.yüzyılın son çeyreğine doğru büyük bir değişme olmadan devam etmiştir. Geleneksel modelin entelektüel temelleri Woodrow Wilson, Max Weber ve Friedrich Taylor'un görüşlerine dayandırılabilir. Wilson, 19.yüzyılın son çeyreğinde yazdığı makalesinde, kamu yönetimini, siyaset biliminden bağımsız bir disiplin haline getirmek için



“siyaset/yönetim” ayrılığı ilkesini savunmuştur. Weber ise formüle ettiği “ideal tip bürokrasi” modelinin, en rasyonel ve etkili bir örgütlenme biçimi olduğuna ilişkin düşüncesini geliştirmiştir (Eryılmaz, 2016:44). Wilson ve Weber’in düşünceleri, siyasetin alanıyla kamu görevlilerinin alanlarının farklı olduğu, siyasetçilerin kamu politikalarına ilişkin temel kararların verilmesi, kamu görevlilerinin de bunları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en etkin ve tarafsız olarak uygulayacakları esasına dayanır. Geleneksel kamu yönetimi, büyük oranda Weber’in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayri şahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve büyük ölçüde merkezîyetçi nitelikler göstermektedir (Eryılmaz, 2016:45). Geleneksel yönetim modeli şu özellikleriyle nitelendirilebilir (Hughes, 2013:94):

- Siyasi liderliğin formel kontrolü,
- Bürokrasinin hiyerarşik modeliyle sıkı sıkıya temellendirilmiş yönetim,
- Kamu yararıyla güdülenmiş yönetim,
- Kalıcı, tarafsız, anonim ve iktidara gelmiş her partiye eşit hizmet eden ve siyasalara katılmak yerine sadece siyasaları yöneten memurların idaresi.

Geleneksel kamu yönetimi; performansı, işleyişi ve büyüklüğü açısından 1970’li yıllardan itibaren önemli ölçüde eleştirilmiştir. Devletin aşırı biçimde büyümesi, kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallık gibi eleştirilerin yanında; çevresel etkenler, teknolojinin gelişimi ve vatandaşların artan beklentileri gibi faktörler, geleneksel yönetimin sorgulanması sonucunu doğurmuştur (Koçak, 2015:276).

2.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

1980’li yılların son dönemlerinde ülkelerin göstermiş olduğu gelişmeler doğrultusunda geleneksel kamu yönetimi karşısında yeni bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, “yeni kamu işletmeciliği”, “piyasa temelli kamu yönetimi” ya da “girişimci idare” gibi kavramlarla ifade edilmiştir (Eryılmaz, 2016:48). Kamu yönetiminde değişimi gerektiren nedenler, ülkelerin koşullarına göre değişiklik göstermektedir. Toplumsal tutumlardaki dönüşüm, siyasi liderlikteki değişim, vatandaş beklentilerinin artması, yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler ve uluslararası alanda meydana gelen gelişmeler yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkaran faktörlerdendir (Çoşkun, 2013:51). Yeni kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkmasında yalnızca bu faktörler değil; ekonomik, politik ve ideolojik, sosyal faktörler de önemli ölçüde etkilidir.

Klasik kamu yönetimi büyük ölçekli ve hiyerarşi temelli bürokratik bir örgütlenme modelini esas alırken; yeni kamu yönetimi, ‘yerinden yönetim, yetkilerin devredilebilmesi, rekabet odaklılık, katı olmayan yönetim anlayışı ve müşteri odaklılık’ gibi değerlerle ifade edilmektedir (Walsh, 1995:4). YKY’nin artan gücü “Neoliberal” ideolojinin kamu sektöründeki yansımaları olarak kabul edilmiştir. Söz konusu ‘Yeni Sağ’ yönelim, yönetim anlayışındaki değişikliğin ve yeni kamu yönetimi anlayışının düşünsel arka planını oluşturmuştur. Yeni Sağ, kamu düzeni, otorite ve disiplin unsurlarını liberal iktisat anlayışıyla bir araya getirme girişimidir denilebilir (Eryılmaz, 2016:49).

YKY ile birlikte kamu sektörü, özel sektör yönetim anlayışına yaklaşmıştır. Geleneksel yöne-



tim anlayışının katı tutumu önemli ölçüde değişiklik göstermiş, buna birtakım yenilikler eklenmiştir. Bu gelişmelerle birlikte YKY'nin; bürokrasinin süreç odaklılığı yerine sonuç odaklı bir anlayışı, pasif bir yönetim anlayışı yerine dinamik ve aktif yönetim süreçlerini, kontrolcü anlayış yerine yetki devrini, tekelcilik yerine rekabeti, yeknesak hizmetler yerine ihtiyaca göre şekillenen hizmetleri öne çıkaran eylemler bütünü olduğu savunulmaktadır (Flynn, 1977:3).

3. Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması

Küresel değişim dinamikleriyle sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş sürecinde; siyasal, sosyal, ekonomik alanlar gibi kamu yönetimi de değişmiştir. Geleneksel yönetimde görülen sert örgütsel disiplin, merkezi eğilim, hiyerarşi, merkezi önceleyen büyük ölçekli yapılar, katı bürokratik düzen yerine; yeni yönetim anlayışında örgüt yapısının esnediği, yerinden yönetime önem veren, hiyerarşinin esnetildiği, küçük ölçekli yapıları önceleyen, piyasa yönelimli minimal devlet yapısını görmekteyiz.

Geleneksel yönetim ve yeni yönetim anlayışı mukayeselerine devam edildiğinde; rolleri, il-keleri ve politikaları açısından da büyük farklar göze çarpmaktadır. İki anlayışın da özelliklerinden hareketle birlikte, geleneksel yönetim anlayışında örgüt merkezli olma, sabit ücret uygulamaları, kural-lara bağlılık ve yakından kontrol etme, bürokrat tipi yönetici, hizmetlerde nicelik, üst yöneticiye bağlı değerlendirme, kapalı enformasyon kuralları, kuralcılık ve kırtasiyecilik, risk almakta isteksizlik, girdi ve süreç odaklılık ve son olarak birey yönelimlilik durumları yaşanırken; yeni yönetim anlayışıyla bir-likte müşteri-vatandaş merkezlik, yönetişim, şeffaflık, hizmetlerde kalite, risk almakta isteklilik, çıktı ve sonuç odaklılık, yetkilendirilmiş yönetici, performans hedefli denetim açık enformasyon kanalları, girişimci yöneticilik, performans dayalı ücretlendirme ve ekip yönelimlilik gibi gelişmeler yaşanmaya başlamıştır.

Türkiye'deki değişim ve dönüşüm sürerken, uygulanan kamu yönetimi reformlarının belirli il-keler ve doktrin çerçevesinde olmak yerine, konjonktürel gelişmelere ve dış etkilere bağlı olduğu dü-şüncesi, söz konusu reformları tartışmalı hale getirmektedir. Türkiye'de kamu yönetiminin değişimi ve dönüşümü, 2000'li yılların başlarında geleneksel yönetim anlayışının güçlü etkisine ve değişime diren-me anlayışına rağmen devam etmiştir. Buna karşın 2012 sonrasında yaşanan gelişmelere bakıldığında, merkezi yönetimin etkisini arttırdığı ifade edilebilir.

Bu bağlamda 29.6.2012 tarihinde yayımlanan 6382 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile Türkiye'de faaliyete geçen Ombudsmanlık Kurumu'nun gelişimi, Dünya'nın bazı ülkelerindeki ve Türkiye'deki durumu ele alınarak, yönetimdeki dönüşüm sürecinde söz konusu kurumun durumu de-ğerlendirilmeye çalışılmıştır.

4. Ombudsmanlık Kurumu ve Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık İsveç kökenli bir kelime olup, "vekil, temsilci" anlamı taşımaktadır. Ombuds-man ile ilgili birçok tanımlama yapılmış olup bu tanımlamalar arasında birbirine çok yakın özellikler olduğu dikkati çekmektedir. Ombudsman, en genel anlamı ile kamu çalışanlarıyla ilgili şikâyetlerle ilgili çalışan, bunları inceleyen ve raporlayan kamu görevlisi şeklinde tanımlanmaktadır (Odyakmaz, 2011: 98; Özden, 2010: 24).



Uluslararası Barolar Birliği Ombudsman Komitesi tarafından yapılan kapsamlı bir tanımlama ise şu şekildedir: “Anayasa, ve meclis tarafından sağlanan, yasama organına karşı sorumluluğu bulunan, başında yüksek mertebeden özgür bir bürokratin olduğu, hükümet kurumları ve çalışanları tarafından kasten veya sehven mağduriyete uğramış vatandaşların şikayet başvurularıyla ya da kurumun kendisi re’sen faaliyete geçerek gerekli tetkikleri yapıp, disiplin uygulamaları önerilerinde bulunarak ve bu konularla ilgili rapor ve bildirge düzenleyerek yayınlama hakkı olan bir birimdir (Babüroğlu: 1997:3)”. Bu tanımda Ombudsmanın görevlendirildiği mercie daha çok dikkat çekilmekteyken, Fendoğlu’nun tanımında (2011:19) Ombudsmanın bağımsızlığına yapılan vurgu daha bariz görülmektedir. Bu tanıma göre: “İdare tarafından mağduriyete uğramış bireylerin şikayetleri üzerine harekete geçen, hızlı ve geniş bir sorgulama ve inceleme yetkisi ile donatılmış olan; yapılmış olan yanlış işlemi belirlemek, takdir yetkisinin kötü amaçla kullanımının önüne geçmek, normlara uygun hareket etmeyi sağlamak, hakkaniyet önlemlerini ortaya koymak ve sonuçta kamu hizmetinin daha iyi gerçekleştirilebilmesini sağlamak amacıyla gereken reformların yapılmasını öneren, yetkin, tarafsız, atanmış veya seçilmiş bir kamu görevlisidir.”

Ombudsmanlığın temelleri Osmanlı İmparatorluğu’na dayandığını söyleyen birçok görüş ileri sürülmüştür. Divan-i Mezalim, Dar’ül Adl, Kazasker Kurumu ve Ahilik Teşkilatı gibi kurumlar bir nevi Ombudsmanlık işlevi görmüşlerdir. Ombudsmanlık, Ruslarla yaptığı savaşta Osmanlı Devleti’ne sığınan İsveç Kralı XII.Karl’ın, Osmanlı Devleti’nin idare ve denetim biçiminden ve Divan-ı Hümayun uygulamalarından etkilenerek, 1713 yılında ülkesindeki yöneticileri denetlemek amacıyla ilk ombudsmanı atamıştır. Ombudsmanlığın dönemin İsveç Kralı XII. Karl döneminde ile başlayan ve sonra Dünyaya yayılan bir uygulama olduğu bilinmekle birlikte; önceki dönemlerde gerek Osmanlı Devletinde, gerekse daha evvelden Roma’da ve Çin’de benzer kurumlar olduğu ileri sürülmektedir (Özden, 2010: 27).

Finlandiya 1919 yılında ve Danimarka 1955 yılında, Ombudsmanlığın İsveç dışında uygulamaya konulmasının öncülüğünü yapmışlar. Daha sonra Batı Almanya (1959), Norveç ve Yeni Zelanda (1962), İngiltere (1967), İsrail (1971), Fransa (1973), Portekiz (1976), Hollanda ve İspanya (1981) Ombudsmanlık sistemini hayata geçirmişlerdir (Gökçe, 2012:206).

Türkiye’de yeni yönetim yaklaşımları ile birlikte modern devletin yetki ve sorumluluklarının artması, idarenin vatandaşlar üstünde etkilerinin artmasına yol açmıştır. Sorumlulukların artması ile birlikte geleneksel denetleme mekanizmaları işlevini yitirmeye başlamış ve 14.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kanun ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Söz konusu kurum, TBMM’ye bağlı ve özerk biçimde faaliyet gösteren bir kurumdur.

5. Bazı Ülkelerden Ombudsmanlık Kurumu Örnekleri

Ombudsmanlık kurumu, dünyanın çeşitli ülkelerinde farklı isimlerle varlığını sürdürmektedir. Fransa’da ‘Mediateur’ olarak isimlendirilirken, İngiltere’de ‘Parlamento Komiseri’ şeklinde isimlendirilmektedir. Bu bölümde kökeni itibariyle ‘İsveç Ombudsmanı’ örneğinden bahsedilirken; gelişmiş ülkelerden ise İngiltere’deki ‘Parlamento Komiserliği’ ve Fransa’daki ‘Mediateur’lük kurumları ele alınmıştır.



5.1 İsveç'te Ombudsman Uygulamaları

Kamu yönetim sisteminde Ombudsmanlık kurumuna resmi olarak ilk yer veren ülke İsveç'tir. İsveç'te Ombudsman'ın yurttaşların idareye karşı hak savunucusu konumunda olduğu ifade edilebilir. Ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi açısından İsveç'teki Ombudsmanlık sisteminin dünya örnekleri arasında önemli bir yere sahip olduğu bilinmektedir. Bununla birlikte sistemin ilk örneğini teşkil etmesi, diğer ülkelerde kurulmuş olan Ombudsmanlık sistemlerine bir nevi model olmuştur denilebilir.

İsveç ya da resmî olarak İsveç Krallığı, parlamenter düzeni haiz olup, meşruti monarşi ile yönetilmektedir. İsveç'te yaklaşık iki asırlık temeli kuvvetli bir geçmişi bulunan Ombudsmanlık Kurumu, 1809 tarihinde kabul edilen Anayasa'ya dayanmaktadır. Ombudsmanlık faaliyetlerinin başladığı günden itibaren sürekli değişime uğramış, sayıları değişkenlik göstermekle birlikte artarak 4'e kadar çıkmıştır. 1975 yılında, Parlamento Ombudsmanı Yasası ile İsveç'te kurulan ilk Ombudsmanlık, Parlamento Ombudsmanlığı'dır (Özden, 2010).

İsveç Parlamentosu tarafından Parlamento Kanununun 13'üncü bölümünün 3'üncü maddesi gereği biri 'Başombudsman' olmak üzere toplam dört kişi göreve başlama tarihi itibarıyla dört yıllık bir süre için Ombudsman olarak seçilmektedir. Ombudsmanlar, Parlamento tarafından açık oyla seçilmektedir. Seçilen ombudsmanlar görev süresinin sonunda, kendi yerine seçilen Ombudsman göreve başlayana kadar görevini yürütmektedir. Ombudsmanlar yeniden seçilebilirler. Ancak Ombudsmanların üç dönem arka arkaya seçildikten sonra bir daha seçilmemesi teamül hâline getirilmiştir (Versan, 1990: 108).

İsveç'te 1809 Anayasası ile kurulmuş olan Parlamento Ombudsmanı'na ek olarak 1980'lerden itibaren, belirli yasaların uygulanmasını gözetmek ve ayrımcılıkla mücadeleyle görevli olan ve hükümet tarafından atanan uzmanlaşmış Ombudsmanlar kurulmuştur. Bu kapsamda Tüketici Ombudsmanı, Çocuklar için Ombudsman, Etnik Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Cinsel Yönelimlere Dayalı Ayrımcılığa Karşı Ombudsman, Engelliler Ombudsmanı, Eşit Fırsatlar Ombudsmanı ve Basın Ombudsmanı da faaliyet göstermektedir (Eklundh, 2000: 478).

İsveç'te Ombudsmanlar parlamento tarafından seçimle iş başına gelmektedir. Bu seçime istinaden yukarıda bahsedilen hükümet tarafından atanan Ombudsmanlar kurumsal faaliyetler bakımından Parlamento Ombudsmanı'na karşı sorumludur. İsveç'teki Ombudsmanlık Kurumu'nun, Avrupa ülkeleri dahil olmak üzere dünyadaki tüm Ombudsmanlık kurumları arasında en fazla yetki genişliğine sahip olanı olduğu iddia edilebilir. Örneğin İsveç Ombudsmanı'nın yetki ve görev alanı içerisine yargı, idare ve ordu da dâhil edilmiştir. İsveç Ombudsmanı'nın denetimde esas aldığı ölçüler hukukilik, yerindelik ve hakkaniyete uygunluk olarak sıralanabilir.

Kamu kurumlarının gerçekleştirmiş oldukları eylemlerinin ve eylemsizliklerinin hukuk düzeninin gereklerine uygun olup olmadığını incelemekte, aykırılık tespitinde bulunmadığı durumlarda ise kamu kurumlarının işlemlerine meşruiyet kazandırmaktadır (Akıncı, 1999: 310). Ombudsman yetkilerini iki türlü yoldan faaliyete geçirmektedir. İlk olarak vatandaşların talepleri doğrultusunda gelen şikâyetleri inceleyerek raporlandırır. Bir diğer yol ise; basın aracılığıyla ya da kurum tarafından yapılan denetimler neticesinde fark edilen yönetsel yanlışlık ve eksikliklerin değerlendirilmesi sonucu inceleme



başlatır (Chapman, 1970:241). İsveç Ombudsmanları idare tarafından mağdur edilen vatandaşların bireysel başvuruları üzerine veya kendiliğinden (re'sen) de idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşılık olarak inceleme başlatabilmektedir. Yapılan araştırmalar sonucunda ilgili kuruma Ombudsman tarafından tavsiye ve eleştiri raporu sunulmaktadır. Ombudsman, gelen şikâyetler üzerine yapılan incelemeler sonucunda, ilgili kuruma haklı şikâyetler doğrultusunda yönetimin soruna ilişkin yaklaşım ve uygulamalarını yeniden değerlendirmesini isteyebilir. Ayrıca bu duruma ilişkin kamu personelinin cezalandırılmasını da idareden talep etme hakkına sahiptir. Ombudsmanın bu talepleri idare için istişari nitelik taşımaktadır, herhangi bir bağlayıcılığı olduğu söylenemez.

İsveç Parlamento Ombudsmanı şikâyetleri incelediği gibi kamu kurum ve kuruluşlarının işleyişleri ve çalışmaları hakkında yıllık raporlar da hazırlamaktadır. Bu raporlar genellikle belirtilen kurumun eksikliklerine ve bu eksikliklerle ilgili düzeltilmesi gereken noktalara değinmektedir. İsveç'te Ombudsmanlık kurumunun vatandaşlara idare karşısında anayasanın verdiği yetki ile güvence sağladığı görülmektedir. Ombudsman gerek kararları ile gerekse anayasanın ona verdiği güç ve güvence ile saygın bir kişilik olarak karşımıza çıkmaktadır. İsveç Parlamento Ombudsmanı'nın yetkileri ile ülkede demokrasinin işleyişine katkıda bulunduğu söylenebilir.

1 Temmuz'da başlayan ve 30 Haziran'da sona eren mali yılları boyunca değerlendirdikleri çeşitli şikâyet ve başvurular üzerine yapılmış olan bir istatistikî çalışma, kurumun internet sitesinde yer almaktadır (Riksdagens Ombudsman, 2020). Buna göre, 2018/2019 mali yılında kuruma 8.954 tanesi çeşitli şikâyetlerden oluşan 9.152 adet başvuru yapılmış; aynı dönemde kurumda 9.168 başvuru sonuçlandırılmıştır. Söz konusu 9.168 başvurunun 8.975'i şikâyet içeren konulardan müteşekkilen; 91'inin kamu denetçilerinin kendileri tarafından başlatılan soruşturmalarda ve 102'sinin de yeni mevzuatla ilgili olduğu görülmektedir.

5.2 İngiltere'de Ombudsmanlık Uygulamaları

İngiltere'de tarihsel süreç içerisinde halk ile yönetim arasında sürekli bir hak arama mücadelesi süregelmiş ve bu mücadelenin kazananı halk olmuştur. Bu hak kazanımlarının ardından ülke içerisinde yönetimden kaynaklanan sıkıntıları giderecek mekanizmaların var olmaması veya işlevsizliği yeni bir kuruma ihtiyaç olduğunu göstermiştir. İngiltere'de Ombudsmanlığın incelenmesi, sistemin Avrupa'ya nüfuz etmesinde öncü olan bir ülke olduğu için önem arz etmektedir. İngiltere'de Ombudsman, «Parlamento Komiseri» olarak adlandırılmaktadır. Diğer Ombudsmanlık sistemlerinde olduğu gibi İngiltere'de Parlamento Komiseri de idarenin haksız eylem ve işlemlerine karşı yurttaşlarını güvence altına almayı planlamaktadır.

Parlamentar demokratik bir sisteme sahip olan İngiltere'de Parlamento Komiseri; yurttaşlar, idare ve parlamento açısından müstesna bir yere sahiptir. İngiltere'de idareyi denetime tabii tutan farklı bir kurum ya da kuruluş bulunmamaktadır. İdari bir yöneticinin faaliyetlerinden dolayı mağduriyet yaşayan bir vatandaş, adli mahkemeler önünde haklılığını ispat etmek durumundadır. Ancak bu süreç çok zaman alan, meşakkatli ve masraflıdır (Bahadır, 2010: 372). Bu soruna bir çözüm olarak değerlendirilebilecek olan Ombudsmanlık, İngiltere'de 10 farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır. Bunlar: Mahalli İdare, Güvenlik, Kuzey İrlanda, Yargı Hizmetleri, Yatırım, Sigorta, Mülkiyet, Medya, Emeklilik ve Cezaevi



Ombudsmanıdır (Özden,2010: 85).

İngiltere’de parlamento komiseri diğer İskandinav, Avrupa ve dünya ülkelerinden farklı olarak meclis tarafından değil, yürütme tarafından atanmaktadır. Başbakan’ın önerisi ile Kraliyet tarafından ataması sağlanan parlamento komiserinin Avam Kamarası’ndan da olumlu görüş alması gerekmektedir. Bu da sistemde Avam Kamarası’nın da önemine dikkat çekmektedir. Parlamento komiserinin görevinden alınması ise ancak iki Meclis Kamarası’nın da kararıyla mümkün olabilmektedir. Parlamento komiserinin denetim ve inceleme alanları ise Parlamento Komiseri Kanunu’nda belirtilmiştir. İngiltere’de Parlamento Ombudsmanı İskandinav ülkelerindeki ve dünyadaki genel Ombudsman uygulamasından farklı olarak Parlamento tarafından atanmamaktadır. Parlamento Ombudsmanı’nın atanmasında yürütme organı ve kraliyet etkili olmaktadır. Parlamento Ombudsmanı olarak bir kişi, başbakanın tavsiyesi üzerine Kraliyet tarafından atanmaktadır (Akıncı, 1999: 328). İlgili idari kuruluşa ve bağlı olduğu bakanlığa kötü yönetim sonucu ortaya çıkan zararın giderilmesine ilişkin tavsiye verir.

Parlamento Ombudsmanı, her yıl göreviyle ilgili faaliyetlerini kapsayan yıllık raporu Avam ve Lordlar Kamarasına sunmaktadır. Özel raporlar ise Ombudsmanın uygun gördüğü ve dile getirme ihtiyacı hissettiği herhangi bir zamanda parlamentonun iki kanadına da sunulmaktadır. Parlamento Ombudsmanına bir şikâyetin ulaştırılabilmesi için bireylerin başlangıçta bir parlamento üyesine başvurarak Ombudsmana iletilmesini talep ettikleri şikâyetlerini bildirmeleri gerekmektedir. Parlamento üyesinin ilgili şikâyeti ciddi ya da incelenmeye değer görmesi sonrası ilgili şikâyet Ombudsman tarafından incelenebilmektedir. İngiltere parlamento komiseri inceleme ve araştırma yapmak için bazı istisnalar dışında bütün belgelere ve bilgilere ulaşabilmektedir. Şikâyet üzerine yapılan inceleme ve araştırmalar ile parlamento komiserinin kararları tavsiye ve öneri niteliğindedir ve bir yaptırım gücü bulunmamaktadır. İngiltere’de parlamento komiseri dışında 10 tane farklı ombudsman bulunmaktadır. Bunlardan bir tanesi de Yerel Yönetim Ombudsmanı’dır. Yerel halka sunulan hizmetin ve yerel yönetimin kararlarının şeffaflığını, etkinliğini ve uygulanma oranını denetleyebilmek için bununla birlikte etkinliği de arttırabilmek amacıyla yerel yönetim ombudsmanları görev yapmaktadır. Nitekim yerel yönetim ombudsmanlarının var olması yereldeki yönetimin kararlarının daha etkin ve şeffaf olmasına katkı sunmaktadır.

İngiltere’de merkezi Ombudsman 2019’da, yaklaşık 8.000 başvuru aldığını, bunlardan 4.000 kadarını değerlendirdiğini ve % 40 oranında sonuçlandırdığını belirtmektedir (ombudsman.org.uk, 2019). İnternet sitesindeki Ombudsman beyanında, başvuruların hala vekiller aracılığıyla yapıyor olmasının başvuru sayısını azalttığını ve bu uygulamanın günümüzde demode olduğu söylenmektedir (ombudsman.org.uk, 2019).

5.3 Fransa’da Ombudsmanlık Uygulamaları

Fransa’da “arabulucu, aracı” anlamına gelen Mediatür (Médiateur) adıyla ombudsman uygulaması benimsenmiştir. Fransa’da bu uygulamanın benimsenmesi diğer ülkelere kıyasla pek kolay olmamıştır. Ülkede güçlü bir idari yargı sisteminin olmasının ve idari yargının en iyi hak arama yolu olarak kabul edilmesinin Fransa’da tavsiye niteliğinde karar veren “ombudsman” uygulamasına soğuk bakılmasına sebep olduğu ifade edilebilir. Fransa’da güçlü bir idari yargı sistemi bulunmasına rağmen yargı organlarına getirilen çeşitli eleştiriler bulunmaktadır. Yargı organlarına başvurmanın ağır prosedür ku-



rallarına bağlı olması, yargı sürecinin çoğu zaman uzun sürmesi ve yargı kararlarında kamu yararının ön planda tutulması eleştirileri Fransa’da idari yargı sistemine getirilen eleştirilerdir (Akıncı, 1999: 274).

Fransa’da kuvvetli bir merkezi devlet yapılanması bulunduğu bilinmektedir. Bu kuvvetli merkezi yapılanmanın denetimi ise yine bir o kadar kuvvetli olan hukuk sistemi ve yargı denetimindedir. İdari mahkemeler vatandaşların idare ile olan ilişkilerinde, idareye ve onun kurumlarına karşı hak ve özgürlüklerini muhafaza edip savunabilmesini ve bununla birlikte idarenin eylemlerini, tutumlarını, yasalara uygunluğunun kontrolünü ve denetimini gerçekleştirmektedir (Bahadır, 2010:375).

Mediateur, Fransa’da kelime anlamıyla “arabulucu” anlamına gelmektedir. Söz konusu kurum Fransa’da 1973 yılından itibaren faaliyet göstermeyken, 2008 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle 2011 yılından itibaren ‘Défenseur des droits’ (Hakların Savunucusu) adıyla faaliyet göstermektedir. Başbakan tarafından atanan Défenseur des droits’in görev süresi 6 yıldır. Fransa’da Défenseur des droits’in hükümet tarafından göreve getirilmesinin Parlamento ve vatandaşlar tarafından görevde bağımsızlık ve şeffaflık ilkesini tereddüte düşürdüğü söylenebilir. Fakat yaptığı işlemlerden ve açıkladığı görüşlerden dolayı kendisine yargı yolunun kapalı olması bağımsızlığını güçlendirmektedir.

Fransa’da Hakların Savunucusu (Défenseur des droits), görevinden kaynaklanan bir durum tespit edilmedikçe görevine son verilememektedir. Tespit edilen olumsuz bir durum olduğu takdirde ise Sayıştay, Danıştay ve Yargıtay başkanlarının oluşturduğu kurulun oybirliğiyle karar vermesi gerekmektedir. Kuruluşun görev ve yetkilerini belirleyen maddeler ise kanunda belirtilmiştir.

Hakların Savunucusu (Défenseur des droits), bireysel başvuruları da kabul etmektedir. Şikâyetle ilgili inceleme ve araştırma yapar, ilgili idareye veya kuruluşa konuyla ilgili tavsiye ve önerilerini iletir. Kararları bağlayıcı ve hüküm verici nitelikte değildir. Hakların Savunucusu (Défenseur des droits), diğer ülkelerdeki gibi re’sen harekete geçmemekte, sadece başvuru yoluyla inceleme ve araştırma yapmaktadır. Ombudsman - Fransa’daki anlamıyla hakların savunucusu -, her yıl kamu kurumlarının işleyişini, eksikliklerini ve tamamlanması gerekenleri belirten yıllık raporlar sunar. Bu raporların içeriği ilgili kurumun daha etkin ve şeffaf bir kurum haline gelmesi için yapılan önerilerdir ve tamamen öneri ve tavsiye niteliğindedir.

Kurumun faaliyet raporuna bakıldığında genel olarak, 2018 yılında 2017’ye göre % 6’dan ve son iki yılda %13’ten fazla artışla 95.836 şikâyet dosyası aldığı ifade edilmektedir. Kurum tarafından başlatılan dostane çözümlerin % 80’inde başarı sağlandığı, 34.999 bilgi talebine cevap verdiği, 295 karar aldığı, Parlamento’ya 29 görüş gönderdiği ve mahkemelere 108 görüş sunduğu faaliyet raporlarında verilen bilgiler arasındadır (Defenseurdesdroits, 2020).

5.4 Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) ve Faaliyetleri

Türkiye’de 29/6/2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6328 sayılı Kanun ile yürürlüğe girmiştir. Kanunda kuruluş amacı; “*Kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak*” olarak belirtilmektedir (KDK, 2014). Kamu Denetçiliği Kurumu,



Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne bağlı, özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haizdir.

Kamu Denetçiliği Kurumu, yukarıdaki tanımdan da anlaşılacağı üzere “idare tarafından yapılmış bütün eylem ve işlemleri” denetleme faaliyetini konu edinebilir. Bununla birlikte,

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin askerî nitelikteki faaliyetleri denetleme alanının dışındadır.

Kurum, bu denetim faaliyetlerini yürütürken belli bir takım genel ilkeler doğrultusunda hareket ettiğini bildirir. “İyi yönetim ilkeleri” şeklinde adlandırdığı bu ilkeler ise şunlardır:

- Yasalara uygunluk,
- Kişisel bilgilerin korunması,
- Ayrımcılığın önlenmesi,
- Makul sürede karar verme,
- Ölçülülük,
- Sonuca karşı müracaat yollarının açık olması,
- Yetkinin iyi yönde kullanılması,
- Kararların esas gerekçeli olması,
- Eşitlik,
- Bilgilendirilme hakkı,
- Tarafsızlık,
- Müdafaa hakkı,
- Nezaket,
- Açıklık,
- Hesap verilebilirlik,
- Kazanılmış hakların korunması ve
- Dinlenilme hakkıdır.



Bu ilkelerin denetim faaliyeti yürütülürken, kurumun temel amacı olan idarenin vatandaşlarla ilişkisini daha sağlıklı ve hakkaniyet temelli bir zeminde, etkin ve verimli bir şekilde yürütebilmesine yardımcı olmak amacı taşıdığı ifade edilmektedir (KDK, 2016)

Buradaki amacın kamu yönetimi bünyesinde gerçekleşen yeniliklerin hız kazanması olduğu söylenebilir. Farklı bir ifadeyle, kurumun vatandaşın idareyle olan ilişkisinde eşitlik ve dengeli söz hakkı tanıyan, işlevini yitirmiş yönetimden kaynaklanan yolsuzlukları önleyen, hem kamusal alandaki etkinliği hem de halk tabanındaki memnuniyeti çoğaltan bir yapısı bulunduğu ifade edilmektedir. Kurum, temel hak ve özgürlükleri, ulusal düzeyde ve uluslararası düzenlemeler bağlamında değerlendirmektedir. Diğer bir ifadeyle, öncelikle Anayasa olmak üzere, ulusal mevzuat, ülkemizin de içinde bulunduğu uluslararası sözleşmeler, AİHM içtihatları, üst düzey yargı kararları gibi metinler inceleme ve araştırmalarında esas alınan noktalarıdır.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun 2013 yılından günümüze kadar 5 adet yıllık rapor yayınlamıştır. Bu raporlar ışığında kuruma yapılan şikayetler karşısında kurumun kararları ve idarenin tutumu değerlendirilmiştir.

Tablo 1.Kamu Denetçiliği Kurumu 2013- 2018 Yıllık Raporları Karşılaştırması

Tabloya bakıldığında, 2013 verilerine göre Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) tarafından, 7.638 şikâyet başvurusunun 6.097'sinin sonuçlandırıldığı görülmektedir. Kararların %37'sini gönderme kararı, %35'ini incelenemezlik kararı, % 5,9'unu başvurunun geçersiz sayılması, %5,3'ünü karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararı, % 7,1'ini birleştirme kararı, %7,9'unu mahalli idarelere ilişkin başvuruları, %1'ini tavsiye kararları, %0,6'sını ret kararı ve %0,2'sini de kısmen tavsiye kısmen ret kararı oluşturmaktadır (KDK, 2013).

2013 yılında ilk raporunu çıkaran kurum, vatandaş adına inceleme kavramının henüz çok yeni olduğu idari sistemde, 64 adet tavsiye kararının ve 11 kısmen ret kısmen tavsiye kararının 40'ı hakkında ilgili idarenin işlem yapıp yapmadığı konusunda bilgi alınamamıştır. Buna karşın kurumun 2 adet tavsiye kararındaki önerilere idarenin kısmi uyum sağladığı bilinmektedir. 27 tavsiye kararındaki öneriler ise ilgili idare tarafından uygulanmamıştır. 31.12.2013 tarihi itibarıyla ilgili idarelerin sadece 5 tavsiye kararı doğrultusunda işlem tesis ettiği bilinmektedir. Verilen rakamlardan da anlaşılacağı üzere, idarenin Kamu Denetçiliği Kurumu kararlarına uyma oranı %21 civarındadır. Ne yazık ki bu oran, kararlara uyma oranının %80 olduğu Avrupa ortalamasının çok altında bir başlangıç olarak sayılabilir.

Bazı durumlarda ise idarenin KDK kararlarına uyma eğilimi gösterdiği fakat idarenin mevzuatına uymaması hasebiyle tavsiyeler doğrultusunda işlem tesis edemediği görülmüştür. Kararlara daha fazla işlem tesis edilebilmesi ve kararlara uyma oranının artması için; TBMM'nin KDK'nın tavsiye kararlarını takip etmesi ve kurum kapasitesinin ve sınırlarının artırılarak daha işlevsel hale getirilmesi için gerekli yasal düzenlemelerini yapması öngörülmüştür.

2014 yıllık raporu verilerine göre kurum tarafından 6348 şikâyet başvurusu sonuçlandırılmıştır. Kararların % 36,59'unu gönderme kararı, %33,82'sini incelenemezlik kararı, %1,26'sını başvurunun geçersiz sayılması,%10,13'ünü birleştirme kararı, %12,70'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin



karar, %1,26'sını mahalli idarelere ilişkin başvurular, % 1,47'sini tavsiye kararları, %2,36'sını ret kararı ve %0,41'ini de kısmen tavsiye kısmen ret kararları oluşturmaktadır (KDK, 2014)

Türkiye'de idare ile vatandaş arasında olan uyuşmazlıkların hızlı ve etkin bir biçimde çözülmesi amacıyla yargı denetiminden farklı bir şekilde denetleyen Kamu Denetçiliği Kurumu, 2014 yılında kurumsallaşmasını büyük ölçüde tamamlayarak, vatandaşın kurumdan beklentisi doğrultusunda hizmet sunmaya başlamıştır. Fakat gerek ulusal gerek uluslararası düzeyde kurumdan beklentinin günden güne arttığı ifade edilebilir. Şikâyet başvuru sayısına ilişkin rakamlar karşılaştırıldığında 2013 yılında 7.683 adet şikâyet başvurusu görülürken, 2014 yılında bu rakam 5.639'a inmiştir. Bu düşüşte, kurumların KDK tavsiye kararlarını uygulama konusunda isteksiz davranmalarının etkisi olduğu düşünülmektedir.

2015 yılı verilerine göre, 5.897 şikâyet başvurusunun kurum tarafından sonuçlandırıldığı görülmüştür. Bu kararların %37,39'unu gönderme kararı, %29,83'ünü incelenemezlik kararı, %0,71'ini başvurunun geçersiz sayılması, %17,38'ini birleştirme kararı, %11,45'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %0,95'ini tavsiye kararı, %1,85'ini ret kararı ve %0,44'ünü ise kısmen tavsiye kısmen ret kararı oluşturmaktadır (KDK, 2015).

2014 yılı başvuru sayısına oranla 2015 başvuru sayılarında %8'lik bir artış gözlemlenmiştir. Kurum bu artışı, yaptığı işbirliklerine ve diyalog eksenli yaklaşımları ile tüm paydaşlarıyla beraber farkındalığın artırılması hedefini koymasına bağlamaktadır.

2016 yıllık raporunda sonuçlanan kararların % 41'ini gönderme kararı, %35,75'ini incelenemezlik kararı, %1,10'unu başvurunun geçersiz sayılması, %7,35'ini birleştirme kararı, % 8,88'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin karar, %1,29'unu tavsiye kararı, %3,96'sını ret kararı ve %0,66'sını kısmen tavsiye kısmen ret kararı oluşturmuştur. Kurum, geçen 4 yıl içerisinde toplam 24.851 adet başvuru inceleyerek yaklaşık %75'ini sonuçlandırmıştır. Bu 4 yıl içerisinde 275 tavsiye ve 95 kısmen tavsiye kısmen ret kararını veren KDK kararlarının idareler tarafından uygulanma oranı gözlemlendiğinde; 2013 yılında yaklaşık % 20'lerde iken 2016 yılında % 42'lere yükseldiği fakat yine de Avrupa ülkelerinde kararların uygulanma oranından az olduğu gözlenmektedir (KDK, 2016).

2017'de KDK tarafından 14.746 şikâyetin sonuçlandırıldığı görülmektedir. Bu sonuçların %31,39'unu gönderme kararı, %29,71'ini incelenemezlik kararı, %0,38'ini başvurunun geçersiz sayılması kararı, %19,40'ını birleştirme kararı, %10,68'ini dostane çözüm kararı, %3,18'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararı, %1,66'sını tavsiye kararı, %2,39'unu ret kararı, %1,20'sini kısmen ret ve kısmen tavsiye kararı oluşturmaktadır (KDK, 2017).

2018 verilerinde ise 15.572 şikâyet KDK tarafından sonuçlandırılmıştır. Bu sonuçların %30,90'ını gönderme kararı, %41,85'ini incelenemezlik kararı, %1,20'sini başvurunun geçersiz sayılması kararı, %0,48'ini birleştirme kararı, %0,15'ini ayırma kararı, %12,30'unu dostane çözüm kararı, %2,78'ini karar verilmesine yer olmadığına ilişkin kararı, %4,35'ini tavsiye kararı, %4,25'ini ret kararı, %1,73'ünü kısmen ret ve kısmen tavsiye kararı oluşturmaktadır (KDK, 2018).

2017 yılında Kamu Denetçiliği Kurumu tarafınca verilen kararların idarelerde takibinin sağlanması üzerine Araştırma, Takip ve Değerlendirme bürosu oluşturulmuş ve 2 yıldır faaliyet gösterdiği



görülmüştür. Bu kapsamda 2018 yılında verilen tavsiye içerikli 946 kararla ilgili olarak; 657 idarenin KDK kararlarına uyup uymayacağı yönünde cevap verdiği görülürken, 263 idarenin cevap vermediği, 26 idarenin ise kararın kendisine ulaştığı bilgisini iletmediği görülmüştür.

2017 ve 2018 yıllarına bakıldığında, diğer yıllara nazaran kurumun kapasite ve kapsam olarak genişlediği ve geliştiği düşünülebilir. Çünkü hizmetleri ve kabul ettiği dosya sayısında gözle görülür bir artış dikkati çekmektedir. Kurumun hala kuruluş ve gelişim evresinde olduğu düşünüldüğünde bu artışın yetersiz olmakla beraber umut verici olduğu ifade edilebilir.

6. Sonuç

Dünya üzerinde 20.yüzyılın başlarından itibaren birçok önemli olay ve tarihsel değişimler kendini göstermiştir. İki büyük dünya savaşı ve onların peşinden meydana gelen ekonomik ve siyasi krizler, devletleri, ekonomilerini ve kamu yönetimlerini değişime ve dönüşüme yönlendirmiştir. Dünyada ve devletlerin kamu yönetimi yapılarında yaşanan küresel değişim süreci, 1980’li yıllardan itibaren bir paradigma değişimine sebep olmuştur. Yeni yönetim anlayışıyla beraber katılımcı demokrasi, yönetim, toplam kalite yönetimi gibi kavramlar literatüre girmiş, Ombudsmanlık gibi kurumlar yeniden tevecçülere mazhar olagelmiştir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu, henüz yeni denilebilecek bir kurum olmasına rağmen, kurumsal yapılaşma sürecini neredeyse tamamlamış görünmektedir. Bununla beraber çocuklara, gençlere ve toplumun diğer kesimlerine ulaşarak, hak arama bilinciyle ilgili farkındalığı arttırmaya yönelik sistemli çalışmalar yürütmektedir. Başvuru sürecinin kolaylığı, internet sitesinin kolay kullanımı ve e-başvuruya imkân vermesi sayesinde bilinirliğinin, dikkate alınma seviyesinin ve sorun çözme becerisinin hızla yükseleceği öngörülmektedir. Son yıllardaki performans artışı da bu öngörüğü doğrulamaktadır. Kararlarının niteliği ve niceliği açısından da yukarıda örnekleri verilen ülkelerdeki kurumlarla rekabet edebilir bir seviyede olduğu iddia edilebilir.

Ülkemizde katılımcı bir demokrasiye ulaşmak ve hukuk devleti idealini gerçekleştirebilmek adına Kamu Denetçiliği Kurumu önemli bir araç durumundadır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun bağımsızlığının, tarafsızlığının ve saygınlığının korunması büyük önem taşımaktadır. Kurumun statüsü, idareyi etkin ve verimli bir şekilde denetleyebilmesi için ayrıcalıklı bir biçimde düzenlenmeli ve tam manasıyla özerkliği tesis edilmelidir. Ülkemizde faaliyet gösteren Kamu Denetçiliği Kurumunun yasal düzlemde kendisine verilen ve hukuksal olarak da temin edilen yetki ve görevler ile bağımsızlığından ödün vermeden yapacağı inceleme ve araştırmalar, ülkemizin idari yapısı ve demokratik altyapısı için büyük önem arz etmektedir.

Küreselleşmenin ulus devletleri işlevsizleştirdiği eleştirileri bir yana; salgınlar ve savaşlar gibi olağanüstü durumlarda kötü bir sınav verdiği, ulus devletleri ve söz konusu devletlerin merkezi idarelerini ön plana çıkardığı ifade edilmektedir. Bu süreç dünyada süratle esen desantralizasyon rüzgârının etkisini hafifletmiş, popülist politikaları ve merkezileşme eğilimlerini daha ön plana çıkarmış görünmektedir. Bu rüzgârın ne kadar eseceği bilinmemekle beraber, Ombudsmanlık gibi katılımcılığı ve hesap verebilirliği etkin kılan kurumların varlığının her anlamda vatandaşların lehine olacağını söylemek



yerinde olacaktır. Bu mekanizmaların dengeleyici fonksiyonları dolayısıyla, faaliyetlerinin güçlü bir kamuoyu desteğiyle artarak etkili şekilde sürmesine yönelik politikalar geliştirilmesinin, kamu yönetiminin en önemli kazanımlarından olacağı kanaatimizdir.

KAYNAKÇA

- Akıncı, M. (1999). Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman. İstanbul: Beta Yayınları.
- Avşar, Z. (1997). Ombudsman (Kamu Hakemi) Türkiye İçin Bir Model Önerisi. Ankara:HAK-İŞ Konfederasyonu.
- Bahadır, O. (2010). *Ombudsmanlık Kurumunun İsveç,İngiltere ve Fransa ile Karşılaştırmalı İncelenmesi*. Türkiye Adalet Akademisi Dergisi. (1), 363-384
- Chapman, B. (1970). İdare Mesleği: Avrupa'da Devlet Memurluğu. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Coşkun, B. (2013). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme, KamuYönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Seçkin Yayınları.
- Défenseur des Droits. (2019). *Rapport Annuel D'Activite 2018 Du Defenseur Des Droist: Version Accessible*. Erişim tarihi: 29.04.2020, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=27932&opac_view=-1
- Eklundh, C. (2000). İsveç'te Parlamento Ombudsmanları. Ankara: Ankara Barosu Yayınları.
- Endicott, T. (2011). Administrative Law. New York: Oxfordd University Press.
- Eryılmaz, B. (2016). Kamu Yönetimi Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar. Kocaeli:Umuttepe Yayınları.
- Fendoğlu, H. T. (2011). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Flynn, N. (1990). PublicSector Management. Hemel Hempstead: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf.
- Gökçe, A. F. (2012). Çağdaş Kamu Yönetiminde Kamu Denetçiliği(Ombudsmanlık) ve Türkiye İçin Askeri Ombudsmanlık Önerisi. İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 205-206.
- Gökçe, O. (2002). 1980'li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme. Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi.
- Hood, C. (1995). The New Public Management; in the 1980s:Variationson a Theme.



Organizations and Society.

Hughes, O. E. (2013). Kamu İşletmeciliği & Yönetimi. (B. Kalkan, B. Akın, & Ş. Akın, Çev.) Ankara: BigBang Yayınları.

Keneş, B. (1997). Bir Denetim Mekanizması Olarak Ombudsman; Türkiye'deki İhtiyaçlara Ne Kadar Cevap Verebilir.

Koçak, Y. (2015). Kamu Yönetimi, Örgüt Yapısı-Bürokratik Yapı-Bir Örgüt Olarak Devlet-İdari Reform-Denetim Sistemi-Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim. Ankara: Merdiven Yayın.

Kamu Denetçiliği Kurumu (2013). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 24.06.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2013-yillik-rapor.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2014). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 24.06.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2014-yillik-rapor.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2015). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 30.06.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/kdk-2015-yillik-rapor.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2016). *Hakkımızda*. Erişim tarihi: 01.08.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda/index.html>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2016). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 04.07.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2017). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 04.07.2019, <https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-y%C4%B1ll%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf>

Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). Kamu Denetçiliği Kurumu Yıllık Raporu. Erişim tarihi: 07.07.2019, https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/mobile/index.html

Özden, K. (2010). Ombudsman (Kamu Denetçisi) ve Türkiye'deki Tartışmalar. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Parliamentary and Health Service Ombudsman (2019). The Ombudsman's Annual Report and Accounts 2018-2019. Erişim tarihi: 01.05.2020, https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/PHSO_Annual_Report_and_Accounts_2018-2019.pdf

Riksdagens Ombudsman (2019). Statistics, Erişim tarihi: 28.04.2020, <https://www.jo.se/en/>



About-JO/Statistics/

Versan, V. (1990). Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat. İstanbul: Der Yayınları.

Walsh, K. (1995). Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management. Basingstoke: Macmillan.

Zeren, E. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinin Türkiye’de Kent Yönetimine Etkisi, Kamu Yönetimi, Yönetim-Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma. (Y. Koçak, & C. Çiçek,) Ankara: Gazi Kitabevi.

EKLER

Tablo 1. Kamu Denetçiliği Kurumu 2013- 2018 Yıllık Raporları Karşılaştırması

Kaynak: <http://www.ombudsman.gov.tr>

Tarih	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
Gönderme Kararı	2155	37	2323	36,59	2205	37,39	1976	41,00	4629	31,39	4812	30,90
İncelenemezlik Kararı	2240	35	2147	33,82	1759	29,83	1723	35,75	4381	29,71	6514	41,85
Başvurunun Geçersiz Sayılması	329	5,9	80	1,26	42	0,71	53	1,10	56	0,38	187	1,20
Karar Verilmesine Yer Olmadığına İlişkin Karar	307	5,3	643	12,70	675	11,45	428	8,88	469	3,18	433	2,78
Birleştirme Kararı	522	7,1	806	10,13	1025	17,38	354	7,35	2861	19,40	75	0,48
Ayırma Kararı	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24	0,15
Dostane Çözüm Kararı									1575	10,68	1916	12,30
Mahalli İdarelere İlişkin Başvurular	432	7,9	80	1,26	-	-	-	-	-	-	-	-
Tavsiye Kararı	64	1	93	1,47	56	0,95	62	1,29	245	1,66	677	4,35
Ret Kararı	37	0,6	150	2,36	109	1,85	191	3,96	353	2,39	662	4,25
Kısmen Tavsiye Kısmen Ret Kararı	11	0,2	26	0,41	26	0,44	32	0,66	177	1,20	269	1,23
Toplam	6097	100	6348	100	5897	100	4819	100	14746	100	15572	100



CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE KAMU PERSONEL YÖNETİMİNİN KURUMSAL GÖRÜNÜMÜ*

INSTITUTIONAL WIEV OF PUBLIC PERSONNEL MANAGEMENT IN THE PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM

Emine İlkbal KILINÇ**

Öz

16 Nisan 2017 tarihindeki referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin ardından 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan seçimler sonucunda, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan ve dünyada birtakım örnekleri olsa da Türkiye için ilk defa deneyimlenecek olan yeni bir hükümet sistemine fiilen geçilmiştir. Bahsi geçen yenilik ile birlikte sistemde söz sahibi aktörler ve bu aktörler arasındaki güçler dengesi ile uygulama araçları bakımından da birtakım değişikliklerin yaşanması söz konusu olmuştur. Bu çalışmada da yeni hükümet sistemi ile birlikte devlet teşkilatlanmasında ortaya çıkan yeniden yapılandırma ile birlikte malum sürecin kamu personel sisteminin kurumsal yapısı; diğer bir ifadeyle kamu personel rejiminde söz sahibi olan kurumlar açısından yansımaları ve hali hazırda bu kurumlar arasında ortaya çıkmış olan görev ve yetki dağılımının değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Personel Yönetimi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kamu Personeli

Abstract

Following the constitutional amendments held on 16 April 2017 with a referendum, as a result of the elections held on 24 June 2018, called the Presidential Government System and a number of examples in the world, though the government has also passed a new system that will actually experienced for the first time in Turkey. With this innovation, there have been some changes in the system in terms of the balance of powers and the means of implementation between the actors and these actors. In this study, with the restructuring that emerged in the state organization with the new government system, the institutional structure of the public personnel system of the known process; in other words, it is aimed to evaluate the reflections of the institutions that have a voice in the public personnel regime and to evaluate the distribution of duties and powers that have already arisen between these institutions.

Keywords: Presidential Government System, Public Personnel Management, Presidential Decree, Public Personnel

1. GİRİŞ

2018 yılı itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile birlikte, yeni hükümet sisteminin gerekleri çerçevesinde devlet teşkilatlanmasında kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiş ve bu değişikliklerin kamu personel yönetiminin kurumsal yapısına da bazı yansımaları olmuştur. Öte yandan, kamu personel sistemine yönelik olarak hükümet sisteminde yaşanan değişim sürecinden bağımsız olarak gerçekleştirilen birtakım mevzuat düzenlemelerinin de söz konusu olduğu görülmektedir.

Bu dönemde devlet teşkilatlanmasında ve kurumlar arası görev ve yetki dağılımına ilişkin yapılan pek çok düzenlemenin temelinde hükümet sistemi değişikliği olması nedeniyle; bu çalışmada, öncelikle, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden bahsedilecek, ardından söz konusu sisteme geçiş

* Bu makale, Emine İlkbal KILINÇ'ın, "Türk Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Planlaması Reformu" başlıklı yüksek lisans tezinden hazırlanmıştır.

** Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Uzmanı. ORCID ID: 0000-0002-4755-222X

Makale Geliş Tarihi: 18 Mayıs 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 13 Temmuz 2020



ile birlikte oluşturulan yeni kurumlar ve yapısı değiştirilen kurumlar ile bu kurumlar arasındaki görev ve yetki dağılımına değinilecektir.

1.1. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi

Bilindiği üzere; Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihindeki referandum ile gerçekleştirilen Anayasa değişikliğinin¹ akabinde, yapılan seçimler sonucunda², parlamenter rejim temelinde işleyen mevcut yapı sona ermiş ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan yeni hükümet sistemine geçilmiştir. Söz konusu yeni sistem öncesinde, 2007 yılında halk oylamasına sunulan Anayasa değişikliğinin ardından, 2014 yılında cumhurbaşkanının ilk kez halk tarafından seçilmesine kadar, yürütme kuvvetinin tepesinde cumhurbaşkanının bulunduğu, ancak siyasal sorumluluğun başbakanın başında olduğu hükümet tarafından kullanıldığı klasik parlamenter sistem uygulanmıştır. 2014 yılı itibariyle uygulanan, halk tarafından seçilmiş olan başbakanın ve cumhurbaşkanının yürütme yetkisini kullandığı bir nevi yarı-başkanlık olarak adlandırılabilir olan sistem ise yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte sona ermiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş için hazırlanan Anayasa değişikliği önerisinin gerekçesinde, 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanına verilen geniş yetkiler aracılığıyla parlamenter sistemin sınırlarının aşılmış olduğu ve 2007 yılı itibariyle Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi ile birlikte çift başlılık sorunun ortaya çıktığına değinildiği belirtilmektedir. Ayrıca, mevcut rejimin istikrar sağlamadığı ve siyasi iktidar üzerinde bürokratik vesayete sebep olduğunun gerekçede vurgulanan diğer bir husus olduğu iddia edilmekte ve yeni hükümet sistemi bu sorunları aşacak bir anahtar olarak sunulmaktadır (Gülener ve Miş, 2017: 8).

Başkanlık sistemi olarak bilinen ve dünyada da örnekleri mevcut olan yönetim sisteminin ülkemize uyarlanmış halini teşkil eden, ancak başkanlık ve yarı-başkanlık sistemlerinden farklı olma iddiası bulunan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ya da diğer bir ifadeyle Türk tipi başkanlık sisteminin, bilhassa ABD tipi başkanlık sistemiyle karşılaştırıldığı görülmektedir. Fakat, yeni hükümet sistemi, söz konusu sistem ile belli ölçüde benzerlikleri olmakla birlikte, temel bazı hususlar bakımından farklı bir görünüm arz etmektedir (Avaner ve Volkan, 2019: 105).

Bu kapsamda; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin başlıca vaadinin tek başlı ve güçlü bir yürütme organı ile “istikrar”ın tesis edilmesi olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu sistemin dünyadaki uygulamaları, bu ülkelerin yönetim süreçlerinde istikrarlı bir yapının kurulup kurulmadığı ve eğer istikrardan söz edilebiliyorsa bunun salt yönetim sisteminin başarısı olup olmadığı gibi hususlar farklı bir çalışmanın konusu olabileceğinden, bu çalışmada ayrıntılı bir şekilde ele alınmayacaktır.

Ancak, yürütmenin ikili yapısına son verilerek, tek ve güçlü bir makam aracılığıyla söz konusu yetkinin kullanılması belirli ölçüde “istikrar” vaat ediyor olsa bile; bunun sadece güçlü yürütme organı vasıtasıyla sağlanabilmesinin pek mümkün olmadığı, gerçek anlamda istikrarlı bir yapının kurulabilmesi için kurumsal özellikleri bakımından güçlü bir sistemin yanı sıra süreci destekleyen pek çok bileşenin varlığına ihtiyaç duyulduğu da aşikârdır.

Bu çerçevede; Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin kurumsal açıdan üç temel özelliğinin bulunduğu belirtilmektedir. Bunlardan ilki, yasama ile yürütme arasında katı ayrılığın benimsendiği

1 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11 Şubat 2017, 29976.

2 24 Haziran 2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri yapılmıştır.



ABD modeli ve yürütmenin tüm sistemi domine ettiği otoriter başkanlık modelinden farklı olarak, yasamanın üstünlüğünün kabul edilmiş olmasıdır. İkincisi, hızlı karar alma ve uygulamayı hedefleyen etkili yürütme yapısının hedeflenmesidir. Sonuncusu ise, sistemin işlerliğinin sağlanması bakımından olası kriz zamanlarında kilitlenmesini önleyecek çeşitli mekanizmalara yer verilmiş olmasıdır (Alkan, 2018: 140).

Öte yandan; bahsi geçen hükümet sistemi ile birlikte oluşturulmuş olan yeni yapılanmada, aktörler arasındaki yetki ve görev paylaşımı ile yine bu sistem ile getirilen birtakım uygulama araçlarına değinilmesi sistemin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Öncelikle; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde; yürütmeye ilişkin yetkiler Cumhurbaşkanlığı makamında birleştirilmekte ve yasama ile ilişkileri yeniden tanımlanarak, yürütmenin yasamadan doğan bir organ olması durumuna son verilmektedir. Ayrıca, yürütme organına, yüksek yargıda görev yapacak hâkimlerin belirlenmesi ve genel olarak yargının yönetimi konusunda karar verecek makamda yer alacak üyeleri belirleme yetkisi tanınmaktadır (Ardıçoğlu, 2017: 28). Dolayısıyla, mevcut haliyle, Cumhurbaşkanlığı makamında vücut bulan yürütme organının diğer organlar ile olan ilişkisinde bir nevi “eşitler arasında birinci” olma rolü ile öne çıktığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Yeni sistemde Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve yürütme gücünün Cumhurbaşkanının elinde toplanması ile birlikte Bakanlar Kurulunun olağan veya olağanüstü dönemlerde çıkardığı kanun hükmünde kararnameler de sona ermiştir. Buna karşılık, yürütmeye Cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla kural koyma imkânı tanınmış bulunmaktadır. (Gönenç, 2018). Anayasal çerçevesi tespit edilmiş olan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari, siyasi ve sosyal alanda düzenleme yapma yetkisini haiz olan yürütme organı –yani cumhurbaşkanı, yasal bir dayanağa ihtiyaç olmaksızın, doğrudan anayasadan aldığı yetkiyle söz konusu alanlarda hareket kabiliyetine sahip olmaktadır.

Bu bağlamda, yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte yürütme organının mevcut yapısına ilişkin Ardıçoğlu'nun (2017: 28) tespitleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- 1- *Yürütme organı yasamadan bağımsız kılınmıştır. Böylece; yürütme organının oluşumunda yasama söz sahibi değildir; yasama organının yürütmenin program, işlem ve faaliyetlerini denetleme imkânı yoktur ve yasama organı (nitelikli çoğunlukla) ve yürütme organı (tek başına) diğerinin görevine son vermeye kendi görevine de son vermek şartıyla karar verebilir.*
- 2- *Yürütme yetkisi kolektif bir organ olan hükümet (bakanlar kurulu) tarafından değil cumhurbaşkanı tarafından kullanılır; hükümetin varlığına son verilmiştir ve cumhurbaşkanı, cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların amiridir.*
- 3- *Yürütme, devlet yetkisi olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, sosyal ve ekonomik haklar alanında yürütme tarafından belirli düzenlemeler yapılabilir ve idari teşkilatlanma konusunda yürütmeye yetki tanınmakla “kanuni idare ilkesi”nin alanı daraltılmıştır.*

Söz konusu sistemde cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi nedeniyle meşruiyetinin daha fazla olduğu, yürütmenin ikili yapısına son verilmesi ile hesap sorulacak makamın netlik kazandığı ve mevzuat düzenlemelerinde daha açık ve anlaşılır olması ile şeffaf bir düzenin kurulmasının öngörüldüğünden bahisle; ülkenin demokratikleşme sürecinin hızlanacağını düşünülüyor belirtmektedir (Demir, vd.,



2017: 150). Ancak, yeni hükümet sisteminin, içinde bulunulan dönemin popüler kavramlarından olan şeffaflık, hesap verilebilirlik ve katılımcılığın uygulanabilirliği bakımından, bahsedildiği kadar elverişli bir yapıda olup olmadığı tartışmaya açık bir husus olarak kabul edilmektedir.

Bu kapsamda, yeni hükümet sisteminin anayasal ve yasal altyapısının oluşturulması için yapılması öngörülen düzenlemeler, 24 Haziran 2018 tarihindeki seçimlerin ardından, kanun hükmünde kararname, cumhurbaşkanı kararları, cumhurbaşkanlığı kararnameleri ve genelgesi aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. İlk olarak, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname³ ile sistemde köklü bir değişiklik yapılarak, kurumların teşkilat kanunları lağvedilmiştir. Yeni hükümet sistemi ise 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulmaya başlamış ve devam eden süreçte yayımlanan cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yeniden yapılandırma süreci sürdürülmüştür.

Yeni sistem ile birlikte hukuk sistemimize giren, normlar hiyerarşisinde kanun ile yönetmelik arasında kendisine yer bulan ve Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğu Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenecek olan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel özellikleri şunlardır:⁴

- Yürütme yetkisine ilişkin konularda çıkarılabilir.
- Anayasanın ikinci kısmının üçüncü bölümünde yer alan sosyal ve ekonomik haklar ve ödevleri düzenleyebilir.
- Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konular ile kanunda açıkça düzenlenen konularda çıkarılamaz.
- Aynı konuda kanun çıkarılması durumunda hükümsüz hale gelir.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.

Bunların yanı sıra, olağanüstü hallerde çıkarılan cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin yetki alanı ise şu şekildedir:⁵

- Temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar ve ödevler düzenlenebilir.
- Kanun hükmündedir.
- Resmî Gazetede yayımlandıkları aynı gün Meclis onayına sunulan kararnameler, üç ay içinde (savaş ve mücbir sebeplerle Meclisini toplanamaması hâli hariç olmak üzere) Meclis tarafından görüşülüp, karara bağlanmadığı takdirde kendiliğinden yürürlükten kalkar.

3 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 9 Temmuz 2018, 30473 (3. Mükerrer).

4 1982 Anayasası'nın "Yürütme" başlıklı İkinci Bölümü'nün "Cumhurbaşkanı"na ilişkin kısmının "Görev ve yetkileri" başlıklı 104 üncü maddesinde; Cumhurbaşkanının bahsi geçen kararnameler aracılığıyla yürüteceği görevler ve kullanacağı yetkiler sayılmakta olup; böylece cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel özelliklerinin genel bir çerçeveye oturtulması da söz konusu olmuştur.

5 1982 Anayasası'nın 119 uncu maddesinde olağanüstü hallerde çıkarılacak cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin temel özelliklerine yer verilmektedir.



- Şekil ve esas bakımından Anayasaya aykırılıkları iddiasıyla, Anayasa Mahkemesinde dava açılmaz.

İdari teşkilatlanma bakımından cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle hüküm altına alınabilecek olan hususlar ise aşağıdaki şekilde özetlenebilir:⁶

- Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması düzenlenir.
- Kamu tüzelkişiliği kurulur.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliğinin teşkilatı ve görevleri ile Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri düzenlenir.
- Üst kademe kamu yöneticilerinin atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenir.
- Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilir.

Görüldüğü üzere; yeni sistemde Cumhurbaşkanı kararnamelerinin konu alanı genişletilmekte ve parlamento onayına sunulması zorunluluğu kaldırılmaktadır. Böylece, yürütmenin, yasamanın tekelinde olan, ilk elden “kural koyma” yetkisi ile donatılması söz konusu olmaktadır. Ancak, söz konusu asli düzenleme yetkisinin, Anayasada yer verilen konu itibarıyla sınırlar içinde kullanılabilir bir yetki olması hasebiyle, “genel düzenleme” yetkisini de içinde barındırdığını söylemek mümkün bulunmamaktadır (Ardıçoğlu, 2017: 49-50).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde, partili cumhurbaşkanı halk tarafından seçilmekte, devletin başı olarak yürütme erkini kendisinde toplamakta ve cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak suretiyle yetkilerini kullanmaktadır. Bu çerçevede cumhurbaşkanı; temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, siyasi haklar ve ödevlere ilişkin hususlar ile Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülmüş olan ve kanunda açıkça düzenlenmiş olan hususlar haricindeki konuları düzenlemek için Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisini haiz bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile devlet teşkilatının düzenlenmesinin mümkün kılınması ile birlikte yürütme kanadında bir nevi yeniden yapılandırma söz konusu olmuştur. Bahsi geçen kararnameler aracılığıyla; bakanlıklar kurulmuş, Cumhurbaşkanlığının ve bakanlıkların teşkilat yapısı düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanlığı ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları yapılandırılmıştır. Bu kapsamda, sürecin daha iyi anlaşılması bakımından, yeni hükümet sistemi ile birlikte, yukarıda hukuki ve teknik bakımdan özellikleri ile yetki alanından bahsedilen cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile yapılan düzenlemelerin genel başlıklarına yer verilmesi uygun olacaktır.

Öncelikle, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde teşkilat kanunları kaldırılan ancak faaliyetleri süren bakanlıkların teşkilat yapılarına ilişkin düzenlemeler yapılmış ve bu bakanlıkların

6 1982 Anayasasının 104, 106, 108, 118, 123 ve 124 üncü maddelerinde hüküm altına alınan hususlardan yola çıkılarak, cumhurbaşkanlığı kararnameleri aracılığıyla idari teşkilatlanmaya ilişkin olarak yapılabilecek düzenlemelerin genel bir çerçevesi oluşturulmuştur. Ayrıca, yeni hükümet sistemine geçiş ile birlikte öncelikli olarak yürürlüğe girmiş olan 1, 3 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde de bahsi geçen hususların düzenlendiği görülmektedir.



teşkilatları oluşturulmuş, görev ve yetkileri belirlenmiştir. Akabinde, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşların görev ve yetkileri düzenlenmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi⁷ ile Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Makamı ve İdari İşler Başkanlığı şeklinde oluşturulmuş, bakanlık sayısı 16'ya düşürülerek Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içine alınmış, politika kurulları ve ofisler oluşturulmuş, bağlı kurum ve kuruluşlar yeniden belirlenmiştir.

Tablo 1. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

CUMHURBAŞKANI	
Cumhurbaşkanlığı Makamı	Özel Kalem Müdürlüğü Başdanışman ve Danışman Özel Temsilci Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu ⁸
İdari İşler Başkanlığı	Başkan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü Güvenlik İşleri Müdürlüğü Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü
Cumhurbaşkanı Yardımcıları	
Politika Kurulları	Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu Ekonomi Politikaları Kurulu Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu Hukuk Politikaları Kurulu Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu Gıda, Tarım, Orman ve Hayvancılık Kurulu Sağlık ve Sosyal Politikalar Kurulu Yerel Yönetim Politikaları Kurulu

7 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10 Temmuz 2018, 30474.

8 Adı geçen Kurul, 15/05/2019 tarihli ve 30775 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 36 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 4/A maddesi hükmü uyarınca teşkil edilmiştir. Bu çerçevede; millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi birikimi sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilmesi için kurulduğu belirtilen Kurulun üyeleri, üyelerinin çalışma usul ve esasları ile üyelere yapılacak ödemelerin Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmesi öngörülmüştür.



Bağlı Kurum ve Kuruluşlar	Devlet Arşivleri Başkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Diyanet İşleri Başkanlığı İletişim Başkanlığı Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı Savunma Sanayi Başkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Türkiye Varlık Fonu Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
Bakanlıklar	Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Ticaret Bakanlığı Maliye ve Hazine Bakanlığı Tarım ve Orman Bakanlığı Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı Adalet Bakanlığı İçişleri Bakanlığı Dışişleri Bakanlığı Milli Eğitim Bakanlığı Milli Savunma Bakanlığı Kültür ve Turizm Bakanlığı Sağlık Bakanlığı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Gençlik ve Spor Bakanlığı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Ofisler	Dijital Dönüşüm Ofisi Finans Ofisi İnsan Kaynakları Ofisi Yatırım Ofisi

Kaynak: Turan, 2018, s. 61

Tablo 1’de de görüldüğü üzere; mevcut durumda, devletin teşkilat yapısı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı” adı altında tek bir çatı altında oluşturulmuş; bazı kurumlar kapatılmış, bazıları ise birleştirilmiş ve yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca; ofis ve politika kurulları gibi daha önce ülkemizde uygulaması olmayan birtakım yeni yapılar oluşturulmuş ve ofislerin ürettiği projelerin kurullar tarafından politikalastırılarak, bakanlıklar tarafından yürütüleceği bir işleyiş mekanizması öngörülmüştür.



Söz konusu değişiklikler ile birlikte; kamu personel sistemine ilişkin karar verme, plan hazırlama, politika belirleme, belirlenen politikaları çeşitli araçlarla uygulama, uygulamayı takip etme, sorunları çözme ve yaptırımları belirleme gibi görev ve yetkileri kullanan kurumlarda da birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Ayrıca, kalkınma planları aracılığıyla merkezi düzeyde planlama faaliyetlerini yürütmekte olan Kalkınma Bakanlığı lağvedilmiş; yerine Cumhurbaşkanlığına bağlı bir başkanlık olan Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuş ve kapatılan Bakanlığın bazı birimleri de Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde toplanmıştır.

Bu çerçevede; yeni hükümet sistemi ile birlikte oluşturulmuş olan kurumsal yapının kamu personel yönetimine ilişkin olan kısmının daha iyi anlaşılabilmesi için bahsi geçen politika belirleme, uygulama ve koordinasyon sağlama gibi hususlarda görevli ve yetkili olan kurumlara kısaca değinilerek, bu alanda söz sahibi olan aktörler arasındaki rol paylaşımı ele alınacaktır. Ancak, gerek yeni sisteme adaptasyon sürecinin hala devam etmekte olduğu gerekse uygulamada yaşanan birtakım aksaklıklar olduğu göz önünde bulundurulduğunda, sistemin işleyişinin –en azından şimdilik tasavvur edildiği kadar hızlı, pratik ve kusursuz olmadığı söylemek mümkün bulunmaktadır.

1.2. Görevli ve Yetkili Kurumlar

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte, yeni kurumların kurulması ve bazı kurumların kapatılması sonucu kurumlar arası görev ve yetki dağılımında yaşanan birtakım değişiklikleri Akman (2019: 39) şöyle özetlemektedir:

Öncelikle, başbakanlık ve bakanlar kurulunun kaldırılması ile kamu politikasına ilişkin karar süreçlerinde temel aktörlerin değişmesi söz konusu olmuştur. Parlamenter sistemde başbakanın başkanlık ettiği bakanlar kurulunun yerine, yeni sistemde cumhurbaşkanının tek başına karar verici pozisyonunda olduğu görülmektedir. İkinci olarak, bakanlıkların da hükümetin genel politikası çerçevesinde kendi görev alanlarına ilişkin politika belirlemek suretiyle sisteme yön verme yetkilerini, diğer aktörlerle paylaşması söz konusu olmuştur. Üçüncü olarak, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde komisyonlarda ve genel kurulda tartışılarak hazırlanan ve böylece farklı kesimlerin de politika yapım sürecine dâhil edilmesini sağlayan kanun tasarıları kaldırılarak, kanun teklifi uygulamasının benimsenmesi, TBMM'nin politika belirleme süreçlerine ilişkin gücünü zayıflatmıştır. Dördüncü olarak, bürokrasinin üst kademe yöneticilerinin cumhurbaşkanı tarafından kolaylıkla atanabilmesi ve görevden alınabilmesi ile kamu politikasına ilişkin uygulamalarda bürokratların etkinliğine ilişkin bir farklılaşma yaşanmıştır.

Bahsi geçen hususlarda yaşanan değişimin yanı sıra, sisteme yeni aktörlerin dâhil edilmesi söz konusu olmuş ve bu çerçevede politika belirleme ve uygulama süreçlerinde görevli ve yetkili olan kurumlar bakımından birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Yeni aktörler ile kast edilen cumhurbaşkanı yardımcısı¹ ve başkanlıklar ile kamu politikalarının özellikle hazırlık süreçlerinde etkili olması beklenen politika kurulları ve ofislerdir.

Bu çerçevede, cumhurbaşkanı yardımcılığı makamı, politika yapım ve uygulama süreçlerinde cumhurbaşkanına yardımcı olacak temel mekanizma olarak öngörülmüştür. Parlamenter sistemdeki başbakan yardımcılığı makamına tekabül ettiği düşünülse bile, siyasi kimliğinin olmaması ve bürokratik kimliğiyle ön plana çıkması hasebiyle nitelik bakımından anılan makamdan farklı bir görünüm arz etmektedir. Başkanlıklar ise cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kendi görev alanları çerçevesinde hizmet

9 Su anda bir tane cumhurbaşkanı yardımcısı bulunmakla birlikte, birden fazla cumhurbaşkanı yardımcısı atanması mümkün bulunmaktadır.



yürütecek olan kurumlardır. Öte yandan politika kurulları, görevli oldukları alanlarda politikalar ve uzun vadeli stratejiler geliştireceklerdir. Ofisler ise, Cumhurbaşkanı tarafından talep edilen hususlara ilişkin araştırmalar yaparak raporlar hazırlayacaklar ve sisteme yön vereceklerdir.

Bürokrasinin şikâyet edilen yapısından kurtulmak için kurulduğu belirtilen ve Cumhurbaşkanı ile doğrudan çalışacak olan Ofislerde görev yapacak olan personelin devlet memuru olma zorunluluğunun olmadığı ve özel sektör yöneticilerinin de istihdam edilebilmesi için gerekli düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir (Avaner ve Fedai, 2019: 155). Böylece, mevcut sistemde, ofisler politikalara ilişkin hazırlık süreçlerinden, kurullar ise politika geliştirmekten sorumlu iken, bakanlıklar da bu politikaların uygulamaya geçirilmesi bakımından yetki sahibi olacaktır.

Görüldüğü üzere, yeni hükümet sisteminin yönetim modelinde, başkanlık sistemiyle yönetilen diğer ülkelerden de esinlenerek, siyaset ve yönetimin merkezine yerleşen cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturma, uygulama ve değerlendirme kapasitesinin artırılmaya çalışılması söz konusudur. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı yapının içinde ofis ve kurulların oluşturulmasının ve politika belirleme süreçlerinde bu yapılara önem verilmesinin de bundan kaynaklandığı ileri sürülmektedir (Sobacı, vd., 2018: 6). Bu kapsamda, söz konusu değişiklikler ve yenilikler ile birlikte kamu personel sisteminin hali hazırda çizdiği kurumsal yapılanmanın bir nevi fotoğrafını çekebilmek için görev ve yetki sahibi olan kurumlara kısaca değinilmesi gerekmektedir. Böylece, yeni oluşturulan sistemde bu alana ilişkin politika belirleme, karar alma, alınan kararları uygulama, uygulamayı takip etme ile soru ve sorunları çözme gibi hususlardaki yetki dağılımı genel bir çerçevede içinde incelenmiş olacaktır.

1.2.1. Çalışma Genel Müdürlüğü (Mülga Devlet Personel Başkanlığı)

1960 yılında kurulan, 2011 yılında Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanan Devlet Personel Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname aracılığıyla kapatılmış; 217 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Başkanlığa verilmiş olan görevlerin bir yıl süreyle yürütüleceği ve sürenin bitiminde Başkanlığın Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına devrinin ilgili makam tarafından yapılacağı belirtilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 74 üncü maddesi ile Devlet Personel Başkanlığının bazı görevleri Çalışma Genel Müdürlüğüne verilmiş olup; bu görevler şunlardır:

- *Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümlerine göre, kamu kurum ve kuruluşlarının personel kadroları ile ilgili işlemlerini yapmak, uygulamalarını takip etmek ve denetlemek,*
- *Kamu personeli ile ilgili hususlarda her çeşit istatistiki bilgileri toplamak, personel kayıtlarını merkezi olarak tutmak, kurumlar arası veri değişimi için gerekli teknik koordinasyonu sağlamak,*
- *Personel ve teşkilata ilişkin mevzuat tasarılarının hazırlanmasına katkı sağlamak, bu konularda kurumlarca hazırlanan mevzuat tasarılarını incelemek ve görüş bildirmek,*
- *Kamu görevlileri sendikalarına ilişkin mevzuatın uygulanmasında personel konularında*



uygulama birliğini sağlayacak tedbirleri almak, kamu işverenini temsilen yetkili kurullar ile kamu görevlileri sendikaları ve üst kuruluşları arasında yürütülen çalışmalarda danışma, destek ve koordinasyon hizmetlerini yürütmek,

- *Kamu personel alım sınavları ve yerleştirme işlemlerine ilişkin esasları belirlemek, engellilerin istihdamına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,*
- *Kamu personelinin eğitim ve yetiştirilmeleri ile ilgili her türlü çalışmaları yapmak, uygulamaları takip etmek, değerlendirmek ve denetlemek,*
- *Özelleştirme ve yeniden yapılandırma uygulamalarına ilişkin mevzuat hükümleri gereğince istihdam fazlası personelin diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakil işlemlerini yürütmek,*
- *Kamu iktisadî teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkların personeli ile kadro ve pozisyonlarına ilişkin işlemleri yürütmek,*
- *İç ve dış seyahat yevmiyeleriyle sürekli görevle yabancı memleketlerde bulunan kamu görevlilerinin aylıklarına uygulanacak ödeme misillerini tespit etmektir.*

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ilgili maddesinde öngörülen bir yıllık süre tamamlandıktan sonra yaklaşık altı aylık bir sürecin ardından devir işlemleri tamamlanan kurumun, yukarıda sayılan görev ve yetkilerini, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının birimlerinden birisi olan Çalışma Genel Müdürlüğünün bünyesinde, genel müdür yardımcısına bağlı daire başkanlıklarından oluşan bir teşkilatlanma ile yürütmesine karar verilmiştir.

Ancak, kuruluşundan itibaren görev alanı itibariyle bakanlıklar üstü bir konumda olan ve bu nedenle Başbakanlığa bağlanmış olan kurumun, 2011 yılı itibariyle bir bakanlığın bağlı kuruluşu olarak teşkilatlandırılması bile sahip olduğu görev ve yetkilerin kullanılmasında birtakım sıkıntıları beraberinde getirmiştir. Mevcut durumda ise, Bakanlığın ana hizmet birimlerinden birisi olan bir genel müdürlük bünyesinde, daire başkanlıklarından oluşan bir teşkilat yapısı ile görev alanı kapsamında bulunan kamu hizmetlerinin yürütülecek olması, 2011 yılı sonrasında oluşturulmuş olan yapılanmadan çok daha sıkıntılı bir görünüm arz etmektedir.

Diğer bir ifadeyle; kurumların kadroları ile ilgili işlemlerin yapılması, teşkilatlanma ve personel konularına ilişkin mevzuat taslaklarına görüş verilmesi, personel alım ve yerleştirme işlemlerinin esaslarının belirlenmesi, personelin eğitimine ilişkin genel düzenlemelerin yapılması ve uygulamanın takip edilmesi gibi önemli görev ve yetkilerin yürütüleceği mevcut yapılanmada bir bakanlık teşkilatının içinde bakanlıklar üstü görev ve yetkilerin kullanılması söz konusu olacaktır.

Bahsi geçen hususlar nedeniyle; hali hazırda uygulamada yaşanan sıkıntıların yanı sıra, ileriki başlıklarda da değinileceği üzere, kamu personel sistemine ilişkin söz sahibi olan kurumların sayısındaki artış ve bu kurumların görev ve yetki alanlarının sınırlarının tam olarak netlik kazanmamış olması nedeniyle ortaya çıkan görev ve yetki çakışmaları da göz önünde bulundurulduğunda; yeni hükümet sistemi ile birlikte gerçekleşmesi öngörülen çok aktörlü yapıya son verilmesi, bürokrasinin



azaltılması ve hızlı karar alınması gibi hedeflerin kamu personel rejimi bakımından en azından şimdilik gerçekleşmesinin pek olası olmadığı değerlendirilmektedir.

1.2.2. Strateji ve Bütçe Başkanlığı

703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılan Kalkınma Bakanlığının, bazı görevleri ve bu görevleri yürüten birimleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına aktarılmış; devredilmeyen görevleri ve personeli ise 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümleri çerçevesinde kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın teşkilatlanmasında yer almıştır.² Ayrıca, yeni hükümet sistemi ile birlikte kapatılmış olan Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesindeki Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün (BÜMKO) bütçeyle ilgili görevleri ve personelinin bir kısmı da Başkanlığa devredilmiştir.³

Başkanlık, mezkûr Kararname çerçevesinde; Cumhurbaşkanlığınca belirlenen temel hedef, ilke ve amaçlar çerçevesinde kalkınma planı, cumhurbaşkanlığı programı, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan, cumhurbaşkanlığı yıllık programıyla sektörel plan ve programların, ilgili kamu idareleriyle Cumhurbaşkanlığı bünyesinde bulunan Politika Kurullarının görüşlerini de almak suretiyle Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlanması ve makro dengelerin oluşturulması ile görevlidir.⁴ İlâveten; yine Hazine ve Maliye Bakanlığı ile birlikte merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin bütçenin hazırlık süreçleri, hazırlanması, uygulanması ve uygulamaya ait işlemlerin yapılması hususlarında yetki sahibidir.

Öte yandan, kadro ihdas tekliflerin incelenmesi, sürekli işçi kadroları ve sözleşmeli personel pozisyonlarının unvan değişikliği, birimler arası aktarmaları, boş olanlarının açıktan atama amacıyla kullanılması hususlarında Çalışma Genel Müdürlüğü (mülga Devlet Personel Başkanlığı) ile birlikte görüş bildirme ve memur ve öğretim elemanı kadrolarına açıktan veya nakil suretiyle yapılabilecek yıllık atama sayısı, bu sayı sınırlamasına tabi tutulmayacak atamalar ile uygulamaya ilişkin hususlara ilişkin müşterek teklif hazırlama yetkisini haizdir ve kurumlar yapılan bu işlemleri anılan Başkanlıklara bildirmekle yükümlüdür.⁵

Başkana bağlı üç tane başkan yardımcılığının altında genel müdürlükler ve bu genel müdürlüklerin bünyesinde teşkilatlanmış daire başkanlıklarından oluşan Başkanlığın, kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkileri Bütçe Genel Müdürlüğü⁶ tarafından, planlamaya ilişkin görev ve yetkileri ise Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü⁷ tarafından yürütülmektedir. Ancak, Başkanlığın, ne tam anlamıyla Kalkınma Bakanlığı'nın ne de mülga BÜMKO'nun yerine geçemediği düşünülmektedir. Gerek yeni

10 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 24 Temmuz 2018, 30488.

11 Ancak, kapatılan BÜMKO, 7 Ağustos 2019 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanan 43 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü" adı altında yeniden kurulmuş ve anılan genel müdürlük kamu istihdamı ve buna ilişkin giderlerle ilgili mevzuatın uygulanmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek ve uygulamayı izlemekle görevlendirilmiştir.

12 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

13 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10 Temmuz 2018, 30474.

14 Kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkiler, Bütçe Genel Müdürlüğü'ne bağlı olan Kadro ve Pozisyon İşlemleri Dairesi (I,II ve III olmak üzere üç adet), Mevzuat Düzenlemeleri Koordinasyon Dairesi ve Kamu Personel Verileri Analiz Dairesi tarafından yürütülmektedir.

15 Plan ve Programlar Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri; Makro Plan ve Programlar Dairesi, Planlar ve Programlar İzleme ve Değerlendirme Dairesi, Kurumsal Stratejik Planlama ve Performans Programı Dairesi, Merkezi Yönetim ve Mahalli İdareler Maliye Politikaları Dairesi, Sosyal Güvenlik, Fon ve Döner Sermayeler Dairesi, Kamu İktisadi Teşebbüsleri Dairesi aracılığıyla yerine getirilmektedir.



kurulmuş olması sebebiyle kurumsal kültürün yerleşmemiş olması, gerekse kuruluş aşamasında farklı kurumlardan nakil suretiyle personel devşirilmiş olması ve mülga Kalkınma Bakanlığında görev yapan nitelikli personelin bir kısmının farklı kurumlara aktarılması nedeniyle, personel sayısı da yetersiz olan Başkanlığın öngörüldüğü kadar etkin bir yapıda olmadığı düşünülmektedir.

Ayrıca, kamu personel sistemine ilişkin görev ve yetkilerinin de bu alanda söz sahibi olan diğer kurumlarla birlikte koordineli bir şekilde kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda; oluşan çok aktörlü yapı sebebiyle, sistemin işlerliğinde birtakım sorunlara ve gecikmelere neden olduğu görülmektedir. Bu durumun da yeni hükümet sisteminin vaat ettiği karar alma ve uygulama mekanizmalarının etkin ve süratli bir şekilde işlev görmesi amacından uzaklaşılmasına neden olduğu değerlendirilmektedir.

1.2.3. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü ve Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü

Yeni Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte kurulan İdari İşler Başkanlığına geniş yetkiler verilmiş ve daha önce en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarının yerine İdari İşler Başkanı en yüksek devlet memuru olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı karşı sorumlu olan İdari İşler Başkanına esas olarak devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin edecek ilkelerin belirlenmesi, TBMM ve kamu kurum ve kuruluşları ile olan ilişkilerin yürütülmesi ve eşgüdümün sağlanması ile güvenlik ve terörle mücadele konularında görev ve yetki verilmiştir (Turan, 2018: 62-63). Söz konusu görev ve yetkileri ise kendisine bağlı olarak kurulan birimler aracılığıyla yerine getirmesi öngörülmüştür.

Bu çerçevede, İdari İşler Başkanlığına bağlı birimlerden biri olarak kurulan Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğüne; “devlet teşkilatının düzenli ve etkin bir şekilde işlemlerini sağlamak, kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili politikaların tespiti için gerekli çalışmaları yapmak veya yaptırmak, kamu personeli ile ilgili mevzuat çalışmalarının koordinasyonunu sağlamak, üst kademe kamu yöneticileri ile Cumhurbaşkanınca yapılacak diğer atamalar hakkında gerekli işlemleri yapmak, üst kademe yöneticilerinin bilgilerini toplamak ve hizmet içi eğitimleri ile ilgili işlemleri yapmak” gibi konularda birtakım görev ve yetkiler verilmiştir.⁸

Diğer taraftan, söz konusu Başkanlığa bağlı diğer birim olan Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün; “bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarınca hazırlanan mevzuat taslaklarını; Anayasaya, kanunlara, Cumhurbaşkanlığı kararnamelerine, genel hukuk kurallarına, Cumhurbaşkanı Programına uygunluğu açısından incelemek ve Cumhurbaşkanınca çıkarılan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, kararları ile yönetmelik taslaklarını hazırlamak”⁹ görevleri çerçevesinde, kamu personel mevzuatına ilişkin genel düzenlemeleri yaparak kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve kurumların personel mevzuatına ilişkin hazırladıkları taslaklara görüş vermek hususlarında yetkili olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte, İdari İşler Başkanlığına bağlı olarak teşkilatlanmış bahsi geçen genel müdürlükler, kamu personel rejimine yeni aktörler olarak dâhil olmuşlardır. Üstelik Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görev yapmaları ve kurumlar üstü bir yapıda olmaları hasebiyle karar alma ve uygulama süreçlerinde diğer aktörlerden daha etkili bir görünüm arz

16 Anılan Genel Müdürlüğün görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 8 inci maddesinde düzenlenmiştir.

17 Anılan Genel Müdürlüğün görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 7 nci maddesinde düzenlenmiştir.



etmektedirler. Ancak, aktörlerin sayısının artırılmasının yanı sıra, yeni hükümet sistemi öncesine ait olan yerleşmiş alışkanlıkların da etkisiyle, kurumlar kamu personel mevzuatının hazırlık süreçlerinde ve bu mevzuatın uygulanması konusunda yaşadıkları tereddütler konusunda görüş alacakları kurumu tespit etmekte karışıklık yaşamakta ve bu durum da süreci yavaşlatarak birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmektedir.

1.2.4. İnsan Kaynakları Ofisi

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin yeniliklerinden biri olarak nitelendirilebilecek olan ofisler Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahiptir. Politikalara temel olacak projelerin geliştirilmesinde kritik bir işlev üstlenmesi beklenen dört adet ofisten bir tanesi de ülkedeki insan kaynakları politikaları hususunda yetkilendirilmiş olan İnsan Kaynakları Ofisidir.¹⁰

Başlangıçta, insan kaynaklarına ilişkin hususlarda kamu sektörü ve özel sektöre yönelik projeler oluşturmak ve oluşturulan projelerin takibini yapmak gibi görevleri gerçekleştirmek üzere daha minimal bir yapı olarak öngörülmüş olan Ofisin, teşkilat yapısı ve görevleri 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile genişletilmiştir.¹¹

Mezkur düzenleme sonrası, İnsan Kaynakları Ofisi; “Türkiye’nin insan kaynakları envanterini çıkararak, ihtiyaç duyulan alanlarda yetenek gelişim faaliyetleri yürütmek, vizyon ve hedefler çerçevesinde insan kaynağının geliştirilmesini sağlamaya yönelik projeler üretmek, özel yeteneklerin keşfi için projeler yürütmek, küresel düzeyde insan kaynağının tespitini yaparak milli projelere kazandırılmasını sağlamak, verimliliğin artırılması için insan kaynakları planlamasına yönelik çalışmalar yapmak, kamuda kariyer ve performans yönetimi gibi modern insan kaynağı yönetim modellerinin hayata geçirilmesi ve liyakat ve yetkinliğin artırılması için projeler geliştirmek” ile görevli ve yetkili kılınmıştır.¹²

Ayrıca, söz konusu Kararname ile Ofise bağlı hizmet birimleri oluşturulmuş olup; bunlar; “İnsan Kaynağı ve Kariyer Planlama Dairesi Başkanlığı, Yetenek Kazanımı ve Organizasyon Dairesi Başkanlığı, Ölçme ve Değerleme Dairesi Başkanlığı, İnsan Kaynağı Eğitim ve Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Projeler ve Bilişim Teknolojileri Dairesi Başkanlığı, Yönetim Hizmetleri Dairesi Başkanlığı”¹³ şeklindedir.

“İnsanı yaşat ki devlet yaşasın”¹⁴ sloganını esas alan Ofisin, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme ve kalkınma için beşeri kaynakların etkin bir şekilde değerlendirilmesi için gerekli politika ve plan süreçlerinin yürütülmesini sağlamak için kurulduğu anlaşılmaktadır. İlaveten, “Üni-Veri”, “TalentforBIZ”, “Kamu-Veri” ve “Bölgesel Kariyer Fuarları” gibi projeler aracılığıyla; kalkınma planlarında insan kaynakları planlamasına yönelik olarak şimdiye kadar hedeflenen ancak uygulamaya geçirilemeyen hususların Ofis aracılığıyla gerçekleştirilmesinin amaçlandığı tahmin edilmektedir.

18 **Bakınız: Tablo 1.**

11 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24 Ekim 2019, 30928.

19 İnsan Kaynakları Ofisinin görevleri, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 527 nci maddesinde düzenlenmiştir. 24 Ekim 2019 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mezkûr maddede birtakım ilaveler yapılmak suretiyle Ofisin görev alanları genişletilmiştir.

20 Yeni kurulan daireler ve bu dairelerin görevleri 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine eklenen 527/E maddesinde hüküm altına alınmıştır.

21 İnternet: <https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>. Son Erişim Tarihi: 12/04/2020.



Söz konusu projelerle, üniversiteler, kamu ve özel sektör kurumları ile meslek odalarının işbirliği ile işgücü talebi ve arzının uyumlu hale getirilmesi, başta işgücü ihtiyacı olan alanlar için olmak üzere, nitelikli işgücünün yetiştirilmesi ve yeteneklerine uygun alanlarda istihdam edilmesi, yurtdışındaki yüksek nitelikli işgücü için ülkemizin cazibe merkezi haline getirilmesi ve kamu kurumlarında istihdam edilen personelin insan kaynakları süreçleri hakkında fikirlerinin alınmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.¹⁵

Ancak, bahsi geçen hususlara yönelik olarak bazı çalışmalar¹⁶ yapılmış olsa bile, insan kaynakları alanında gerek planlama gerekse süreçlerin iyileştirilmesi bakımından sonuçlanmış yahut devam etmekte olan tam anlamıyla somut bir çalışmanın söz konusu olmadığı görülmektedir.

Bu durumun ofis yapılanmasının Türk kamu yönetimi bakımından yeni bir uygulama olması nedeniyle tam anlamıyla işlerlik kazanması için belirli bir zamana ihtiyaç duyuyor olmasından kaynaklanması olası olmakla birlikte; İnsan Kaynakları Ofisi'nin görev alanı itibarıyla de birtakım netleşmeyen hususlar olduğu ve kamu yönetiminde personel sistemine ilişkin süreçlerde hali hazırdaki çok aktörlü yapıda kendisine işlevsel bir yer bulmasının şimdilik pek mümkün olmadığı düşünülmektedir.

Öte yandan, insan kaynakları yönetimi süreçlerine ilişkin politikalar belirlenirken özel sektör ile kamu sektörünün birbirlerinden farklı işleyişleri, yapılanmaları ve amaçları olduğu gözden kaçırılmaması gereken bir husustur. Dolayısıyla, bu sektörlerin biri bakımından etkili ve faydalı olan herhangi bir çalışma diğerinde tahmin edilmeyen sıkıntıların gündeme gelmesine yol açabilecektir. Bu çerçevede; insan kaynaklarına yönelik olarak tek yanlı bir bakış açısıyla, sektörlerden biri bakımından işlevsel olacak olan politikaların belirlenmesi, diğer sektörde bu politikaların uygulanamaması, uygulanırsa bile sonuç alınamamasına yol açacaktır.

Bütün bu hususlar göz önünde bulundurulduğunda; İnsan Kaynakları Ofisinin –en azından şimdilik görevli olduğu alana ilişkin gerçekleştirilmesi öngörülen hedeflerin biraz uzağında olduğu düşünülmektedir. Ancak, gerek ofis yapılanmasının Türkiye için yeni bir kurumsallaşma şekli olması, gerekse insan kaynakları alanına ilişkin mevcut yapıdaki çok aktörlü sistemde yeni bir aktörün kendisine alan yaratmasının pek kolay olmadığı göz önünde bulundurulduğunda; İnsan Kaynakları Ofisi'nin etkinliğinin değerlendirilebilmesi için biraz zamana ihtiyaç duyulduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi ile devlet teşkilatlanmasında yaşanan yeniden yapılandırma çalışmaları çerçevesinde kamu personel yönetiminin kurumsal yapılanmasında da pek çok yeniliğin gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak sistem değişikliği öncesindeki mevcut halinde de birtakım görev ve yetki karışıklıklarını bünyesinde barındıran bahsi geçen kurumsal yapılanmanın, söz konusu değişiklik sonrasında sisteme yeni dâhil edilen aktörler ile birlikte biraz daha karmaşık bir görünüm arz etmekte olduğu düşünülmektedir.

Bahsi geçen yeni aktörler ile kast edilen kurumların yanı sıra, mevcut kurumların yapısındaki değişiklikler ve kurumlar arası görev ve yetki paylaşımının henüz netlik kazanmamış olması sonucunda,

22 İnternet: <https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>. Son Erişim Tarihi: 12/04/2020.

23 11 Haziran-26 Temmuz 2019 tarihleri arasında yapılan ve her yıl tekrarlanması öngörülen “Kamu Çalışanı Anketi” bu çalışmalardan bir tanesidir.



aynı alanda söz sahibi olan kurum sayısının fazlalığı ile birlikte –ne yazık ki tahmin edilenin aksine yeni sistemin öngörüldüğü kadar hızlı ve etkili bir yapıda işlemediği görülmektedir.

Kurumlar; teşkilat yapısına (yeni bir daire başkanlığı yahut genel müdürlük kurulması vb.) ilişkin düzenlemeler içeren cumhurbaşkanlığı kararnamesi taslaklarını yahut personele ilişkin konularda (atama, disiplin, yer değiştirme, görevde yükselme yönetmelikleri vb.) hazırladıkları mevzuat taslaklarını incelemek ve görüş bildirmek üzere gönderecekleri kurumun tespitinde birtakım sıkıntılar yaşamaktadırlar. Önceden, mülga Devlet Personel Başkanlığının görüşleri çerçevesinde Başbakanlık koordinasyonunda yürürlüğe giren mevzuat taslakları için mevcut durumda Cumhurbaşkanlığı Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Çalışma Genel Müdürlüğü'nün görüş tesis etmesi söz konusu olmaktadır. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü'nün süreçteki rolü genellikle koordinasyon şeklinde olmakta; kendisine gelen görüş taleplerini ilgili kurumlara göndermekte ve böylece, öncesinde doğrudan yapılan yazışma sürecinde aktör sayısı artmakta ve işlerin tamamlanma süresi uzamaktadır.

Öte yandan, önceki sistemde, kurumların kadro ihdas ve iptal, tenkis ve tahsis gibi işlemleri için mülga Devlet Personel Başkanlığı ve mülga Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü yetkiliyken; mevcut durumda Cumhurbaşkanlığı Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile Çalışma Genel Müdürlüğüne yetki verilmiş ve bu çoklu yapılanma da koordinasyon sıkıntısını beraberinde getirmiştir.

Bu kurumların yanı sıra Türk kamu yönetiminde her bakımdan yepyeni bir yapılanma olan İnsan Kaynakları Ofisi de kamu personel sistemi alanında kendisine varlık gösterebileceği bir alan oluşturmaya çalışmaktadır. Yürütmesi öngörülen hizmetler bahsi geçen kurumlar kadar somut ve icrai olmayan Ofisin, mevcut haliyle diğer aktörlere rakip olacak bir görünüm arz etmediği değerlendirilmekle birlikte; ilerleyen yıllarda üstleneceği projeler aracılığıyla etkin bir yapı haline gelip gelmeyeceği merak konusu olmaktadır.

Son tahlilde, bu çalışmada genel bir çerçevesi çizilmeye çalışılan yeni hükümet sisteminin ve bu sistem ile birlikte yapılan kurumsal değişikliklerin uygulamada karşılığının net bir şekilde görülebilmesi için belirli bir zamana ihtiyacı olduğu aşikârdır. Ancak, kamu personel yönetimi bakımından, hali hazırda ortaya çıkmış olan çok aktörlü yapıda sadeleştirme çalışmaları yapılarak, görev ve yetki sahibi kurumların sayısının azaltılmasının ve aralarındaki işbölümünün sınırlarının çizilmesinin, sürecin işlerliğin sağlanması bakımından önemli bir gereklilik olduğu değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

Akman, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri. *Paradoks Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 38-54.

Alkan, H. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Kurumsal Özellikleri ve Demokratikleşme Sürecine Olası Etkileri. *Türkiye İletişim Araştırmaları Dergisi, Özel Sayı*, 139-153.

Ardıçoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 21-51.

Avaner, T. ve Volkan, M. (2019). Hikmet-i Hükümet ve Yeni Reform: Türk Tipi Başkanlık Sistemi ve ABD



Başkanlık Sisteminin Etkisi Üzerine. Yasama Dergisi, 39, 106-130.

Avaner, T. ve Fedai, R. (2019). Türk Kamu Yönetiminde Ofis Sistemi: E-Devlet Uygulamalarından Dijital Dönüşüm Ofisine. Amme İdaresi Dergisi, 52(2), 149-172.

Demir, C., Çohadar, Ö. ve Gök, G. (2017). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yönetişimin Temel İlkeleri Bağlamında İncelenmesi. Strategic Public Management Journal, 3, 139-153.

Gönenç, L. (2018). Uygulamada Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Tepav, Erişim Tarihi: 19 Nisan 2020. https://www.tepav.org.tr/upload/files/15268844867.Uygulamada_Cumhurbaskanligi_Hukümet_Sistemi.pdf.

Gülener, S. ve Miş, N. (2017). Cumhurbaşkanlığı Sistemi. Analiz, 190, 1-25.

RG: 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10/07/2018, Sayı: 30474.

RG: 2 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 10/07/2018, Sayı: 30474.

RG: 13 sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 24/07/2018, Sayı: 30488.

RG: 36 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, R.G: 15/05/2019, Sayı: 30775.

RG: 48 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG: 24/10/2019, Sayı: 30928.

RG, 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, R.G: 09/07/ 2018, Sayı: 30473 (3. Mükerrer).

RG, 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG: 11/02/2017, Sayı: 29976.

Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. Perspektif, 206, 1-6.

Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. Social Sciences Research Journal, 7(3), 42-91.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı İnsan Kaynakları Ofisi. Erişim Tarihi: 12 Nisan 2019, <https://www.cbiko.gov.tr/projeler/kamu-veri>.



KALKINMA AJANSLARININ YEREL KALKINMA POLİTİKALARINA KATKISI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME*

AN EVALUATION ON THE CONTRIBUTION OF DEVELOPMENT AGENCIES TO LOCAL DEVELOPMENT POLICIES

Yıldız Atmaca**

Öz

Kalkınma ajansları, bölgedeki genel menfaati korumak ve kalkınma sorunlarının çözülmesine yönelik stratejik politikalar geliştirmek amacıyla 2006 yılında kurulan merkezi hükümetten bağımsız, yarı otonom idari kuruluşlardır. Bölgedeki ekonomik ve sosyal kalkınmanın kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği ile sağlanacağını iddia eden kalkınma ajansları, birlikte yönetimi öngören çok aktörlü bir bölgesel örgütlemedir. Kuruluş amacı, bölgeler arası farklılıkları azaltarak yerel ve bölgesel kalkınmayı sağlamaya çalışmaktır. Bu çalışmada, kalkınma ajanslarının kuruluş amacına uygunluğu ve yerel kalkınmaya katkısı incelenmektedir. Bu incelemeye, kalkınma ajanslarının işlevsel boyutunu ele alan resmi raporlar ve konu üzerine araştırmalar yapan ikincil kaynak araştırmaları ile başlanmıştır. Çalışma sonucunda ajansların kuruluş amacıyla uyumluluk göstermediği ve yerel kalkınmaya katkı sağlayacak yönde çok önemli politik düzenlemeler gerçekleştirmediği anlaşılmıştır. Çalışmada, kalkınma ajanslarının işleyişi ve kalkınma politikalarındaki önemi, kalkınma ajanslarını ele alan ikincil kaynaklara ek olarak konu üzerine hazırlanan resmi raporlar üzerinden incelenerek tespit edilmeye çalışılmıştır. Literatürde kalkınma ajanslarının işleyişini resmi raporlar perspektifinde inceleyen çalışma, sınırlı sayıda. Bu yönüyle çalışma, özgün bir konu üzerinde temellendirildiği ve alana katkı sağlayan potansiyel bir güce sahip olduğu iddiasındadır.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Yerel Kalkınma, Katılımcılık, Kalkınma, Yönetişim, Yönetim

Abstract

Development agencies are semi-autonomous administrative institutions independent of the central government, established in 2006, in order to protect the general interest in the region and to develop strategic policies to solve development problems. The development agencies, which claim that economic and social development in the region will be provided by the cooperation of public, private sector and non-governmental organizations, are a multi-actor regional organization that envisages joint management. Its purpose of establishment is to try to achieve local and regional development by reducing the regional differences. In this study, the appropriateness of development agencies to the purpose of establishment and their contribution to local development are examined. This review began with official reports dealing with the functional dimension of development agencies and secondary source research that conducted research on the subject. As a result of the study, it was understood that the agencies did not comply with the establishment purpose and did not make very important policy arrangements to contribute to local development. In this study, the functioning of development agencies and their importance in development policies were tried to be determined by examining the official reports prepared on the subject in addition to the secondary sources dealing with development agencies. There is a limited number of studies in the literature that examine the functioning of development agencies in the perspective of official reports. In this respect, the study claims that it is based on an original subject and has a potential power that contributes to the field.

Keywords: Development Agencies, Local Development, Participation, Development, Governance, Administration

1. GİRİŞ

Kalkınma, dünya üzerindeki bütün ülke politikalarını etki altına alan önemli bir paradigmadır. Her çağda kendini farklı yönleriyle hissettiren kalkınma, toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel yapılarına göre farklılık göstermektedir. Ortak olan tek nokta, geleneksel yol ve yöntemleri küreselleşme olgusunun etkisi ile sorgulamak ve yeni arayışlara doğru hareket etmektir. Küreselleşme ile yerelleşme ve yerel yönetim hareketlerinin ön plana çıkması gündeme yerel kalkınma adıyla yeni bir kalkınma türünü daha getirmiştir. Yerel kalkınma, özellikle kalkınma politikalarında üzerinde hassasiyetle durulan çok önemli ilkelere bir tanesidir.

Kalkınmanın gerçekleşebilmesi yerel aktörlerin yereldeki konumlarını ve karşılıklı bağılıklarını iyi kavramalarına, etkili ve verimli bir çalışma için gerekli ortamı sağlamalarına ve pazar piyasasındaki rekabeti ve işbirliğini dikkate almalarına bağlıdır. Çünkü yerel kalkınma, ortak

* Bu çalışma, 10-13 Ekim 2018 tarihinde Diyarbakır II. Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumunda sunulmuş bildirinin genişletilmiş ve güncellenmiş son halidir.

** Dr. Öğr. Üyesi, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, yıldizatmaca@yyu.edu.tr.

ORCID ID: 0000-0001-6345-4745

Makale Geliş Tarihi: 11 Temmuz 2020 **Makale Kabul Tarihi:** 9 Ekim 2020



bir yörede yer alan ve ortak yerel kaynakları yereldeki ilgili bütün aktörlerin işbirliği ve eşgüdüm halinde bulunmaları halinde gerçekleşmektedir (Gül, 2004: 201-205). Bu doğrultuda, yerel kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi amacıyla bir politika belirlenmesi gerekmektedir. Ancak hangi politika olursa olsun bu durum, bir plan dâhilinde gerçekleştirilmelidir (Levy, 2017: 93).

Türkiye, gelişmişlik seviyesini arttırmaya çalışan ve bu gelişmişliğin de yerelin kalkınma seviyesinin artmasıyla mümkün olabileceğini savunan dünya ülkelerinden birisidir. Bu sebeple yerel kalkınma, Türkiye'nin gündeminde yer alan önemli bir konudur. AB politikalarının da ayrıca önem verdiği yerleşme politikaları, Türkiye'nin kamu politikalarında yerleşme endeksli düzenlemelere önem vermesini gerektirmiştir. Bu bağlamda Türkiye, bölgeler arası farklılıkları azaltmak, yerel/bölgesel kalkınma hızını arttırmak ve Avrupa Birliği (AB) üyesi bir ülke olmak amacıyla 2006 yılında "Kalkınma Ajansları" adıyla yerel yönetim birimlerinde aktif katılımı sağlayacak ve bölgesel farklılık sorununu çözecek bir idari kuruluşun kurulmasına karar vermiştir.

Kalkınma ajansları, yerel kalkınma politikalarına hizmet edecek yereldeki önemli araçlardan biri olarak kabul edilmektedir. Çok aktörlü, teşvik edici, destekleyici ve işbirlikçi yapısı ile yerel birimlerdeki ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel sorunları birlikte tespit ederek kalkınma sorunlarını birlikte çözüme amacı taşımaktadır. Kalkınma ajansları, Türkiye'deki yerel kalkınma politikalarına katkı sağlamayı ve kalkınma seviyesini arttırmayı hedeflemektedir. Kalkınma ajanslarının bu yöndeki hedef ve faaliyetleri Türkiye'nin beş yıllık kalkınma planlarında ayrıca yer almaktadır. Bunun yanı sıra kalkınma ajanslarının uygulamadaki pozisyonunu ele alan ve icraatlerini inceleyen "Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporları" da vardır.

Bu doğrultuda, "Kalkınma Ajanslarının Yerel Kalkınma Politikalarına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme" başlıklı bu çalışma ile kalkınma ajanslarının ele alındığı bütün bu literatür üzerine bir analiz yapılması planlanmaktadır. Kalkınma ajanslarının yerel kalkınma politikalarının hangi noktasında olduğu, kalkınma politikalarının taşıdığı amaçlara hangi yönde uyumluluk gösterdiği araştırılmak istenmiştir. Çalışmada ilk olarak yerel kalkınma ve kalkınma ajanslarının kavramsal açımları yapılmış, temel ilke ve politikalarından bahsedilmiştir. Daha sonra ise kalkınma ajanslarının yerel kalkınma politikalarına katkısı değerlendirilmiştir. Son olarak, yerel kalkınma politikaları ve kalkınma ajanslarına yönelik eleştiriler ile ilgili bir takım açıklamalar yapılmış ve değerlendirme aşamasına geçilmiştir. Çalışma sonucunda ise kalkınma ajanslarının yerel kalkınma politika ve amaçlarına uygunluk göstermeyen teoride olumlu ancak uygulamada işlevsel yönü çok gelişmemiş bir kurumsal yapılanma olduğu gerçeği ile karşılaşmıştır. Kalkınma ajanslarını literatürde ele alan çalışmaların çoğunluğu, kalkınma ajanslarının işleyişi, görev ve sorumlulukları ile eleştirilerine yöneliktir. Ancak ajansların işleyişini resmi belgelerle açıklayan, uygulamadaki görünümünü resmi belgeleri delil göstererek ele alan çalışmaların sayısı yok denecek ölçüdedir. Bu sebeple, çalışmanın kamu yönetimi literatürüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1.1. Yerel Kalkınma

Kalkınma, dünya üzerindeki birçok ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel perspektifli politikalarında göz önünde bulundurarak hareket ettiği önemli bir kavramdır. Yönetimde salt büyümeyi değil, büyümenin toplumsal boyutunu ve gelişmişliğini dikkate almaktadır. Çok yönlü, katılımcı, eşitlikçi ve insan odaklı yaklaşımı ile kamu politikalarının gündemini teşkil eden önemli ve ayırt edici bir özelliğe sahiptir. Küreselleşme ile gelişim süreci içerisine giren kalkınma, yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi ve idari kapasitelerinin güçlendirilmesi sürecinde Türkiye'deki yönetsel yapılanma hareketlerini büyük ölçüde etkilemiştir. Çünkü gelişmiş birçok ülke gibi kalkınma anlayışının ulusal kalkınmadan çok yerel kalkınma ile gelişim gösterebileceğini anlamıştır (Göymen, 2010: 129). Bugün, yerel kalkınma stratejileri, birçok gelişmiş ülke ekonomisinde dikkat çekmekte gelişmekte olan ülke



ekonomilerine de uyarlanmaya çalışılmaktadır (Çetin, 2006: 127). Bu sebeple, Türkiye’de, özellikle 2000’li yıllardan sonra yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik çok önemli idari reformlar gerçekleştirmiştir.

Ekonomik ve yönetsel yapılanmasını tamamlamaya çalışan ülkelerin iyileşme çalışmaları için sıklıkla kullanılan bir kavram olan kalkınma, Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu (UNDP), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (WB) gibi çok önemli uluslararası kuruluşlarla bir değerlendirilmektedir. Çünkü bahse konu olan bu kuruluşlar, gelişmekte olan ülkeler için sosyo-ekonomik kalkınmayı ve kamu yönetimi düzenini etkili bir siyasal işleyiş ve birlikte yönetimin temel alındığı bir yönetsel düzenle bir gerçekleştirebileceğini ileri sürmektedir (Kapucu ve Gündoğan, 2010: 556).

Kelime olarak “iyileşme” anlamını taşıyan kalkınma, bilimsel çalışmalarda büyüme, sanayileşme ve modernleşme kavramlarının yerine kullanılmaktadır. Bunun yanı sıra küreselleşme ile elde edilecek başarının güçlü bir yerel süreç ile mümkün olabileceğini ifade etmektedir. Devletlerin gelişmişlik seviyesini arttırmada yerel aktörlere önem verilmesini ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması gerektiğini belirtmektedir (Zengin vd, 2014: 97).

Kalkınma, siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel ve yerel olmak üzere birden fazla başlık altında, farklı yönleriyle incelenmektedir. Ancak yerel kalkınma, Türk yönetim yapısının iyileşme veya gelişme yönünde kat ettiği mesafeyi anlama bağlamında bu başlıklar içerisinde ayrıca bir öneme sahiptir. Yerel kalkınma, yerel halkın kültürel, sosyal, ekonomik veya siyasal anlamda gelişmişlik seviyesini arttırmak amacıyla ilgili kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarının desteği ile birlikte çalışmasıdır. Yerel kalkınma, yerele kendi ekonomik ve sosyal yapısını şekillendirme fırsatı sunmasıdır. Aşağıdan-yukarıya karar verme işlemlerinin gerçekleştiği bir kalkınma politikası ön plana çıkarmasıdır (Çetin, 2006: 127).

Yerel kalkınma, küreselleşmenin monopol özelliğine karşı, tepkiyle ortaya çıkmakta ve daha da görünür hale gelmeye çalışmaktadır. Kalkınmanın yerel dinamiklerin potansiyel güçlerinin ortaya çıkması ile mümkün olabileceğini iddia etmektedir. Merkezi idarenin güçlülüğü varsayımı ile yerelleşme ve demokratikleşme arasında bir ilişki kurmaktadır. Yerelleşme ile merkezi idarenin gücünün azaltılabileceğini ve yerelin güçlenmesi sonucunda katılımın artabileceğini ileri sürmektedir (Darıcı, 2007: 219).

Yerel halkın ve yereldeki kamu kurum ve kuruluşlarının yönetimde birlikte söz sahibi olmasıyla kalkınmanın gerçekleştirebileceğini ileri süren yerel kalkınma, toplumsal kalkınmanın makro ve mikro politikaların birlikte değerlendirilmesi ile mümkün olabileceğini belirtmektedir. Yerel beceri ve birikimi arttırmak, girişimciyi özendirmek, mevcut imkânları kalkınma anlayışı doğrultusunda harekete geçirmek ve bütün bu çalışmaları katılımcı bir anlayış ilkesi çerçevesinde geliştirmek, yerel kalkınmanın ivedi bir şekilde gerçekleşmesi sonucunu doğuracaktır (Kaya,2007: 22-23). Yerel kalkınmanın sağlanması, ulusal kalkınmanın sağlanmasını kolaylaştıracaktır. Bu sebeple, yerel kalkınmada yer alan temel ilkeler ve bu ilkeler doğrultusunda hazırlanan politikalar önem arz etmektedir.

1.1.1. Temel İlke ve Politikaları

Yerel kalkınma ile yerele ait kaynaklar hem sosyo-kültürel hem de ekonomik hedefler doğrultusunda değerlendirilerek mevcut durum geliştirilmeye çalışılmaktadır. Kamu, özel sektör işbirliği ile gerçekleştirilen bu çalışmalara, kalkınmayı sağlayacak politikalar oluşturmakla başlanmaktadır. Bu sebeple yerel kalkınma, yalınlaştırılarak yerelde geliştirilmeye çalışılan ekonomik ve sosyal politikalar bütünü olarak da tanımlanmaktadır. Yerel kalkınma, bölgesel kalkınmanın, bölgesel kalkınma da ulusal kalkınmanın bir alt basamağı olarak kabul edilmektedir. Bu durum, bir devletin gelişiminin en alt basamaktan başladığını, temelin sağlam olması da o devletin ilerlemesini kolaylaştıracağı düşüncesini



ortaya koymaktadır (Küçük ve Güneş, 2013). Bu noktada yerel kalkınma politikalarında yerelleşme ayrıca bir önem taşımaktadır.

Yerelleşme, en yalın hali ile merkezi yönetimce iyi yapılmadığı düşünülen hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesidir. Ancak bu devir, hizmetlerin üretilmesi ve sunulması açısından olduğu gibi veya kısmen devredilebilmektedir. Dünyadaki genel kanaat yerel ihtiyaçlara daha iyi cevap verdiği gerekçesiyle yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak aktarılması düşüncesidir. Bir yandan küreselleşme yoluyla ulus devletlerin etkinliğinin uluslararası kuruluş ve şirketler karşısında zayıflatıldığı düşünülürken diğer bir yandan yerelleşme yolu ile ihtiyaçlara daha fazla karşılık verilme durumu dünyadaki son dönemlerin önemli gelişmeleri arasında kabul edilmektedir (Çevik, 2009: 286).

Küreselleşme sürecinin yerelleşme sürecini desteklediği, yerelleşmenin küreselleşme ile daha geniş bir çerçevede tanımlanmaya başladığı, yerelleşme ile yalnızca yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin değil bunun yanı sıra her kademede bir alt birime yetki devri yapılması, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına yetki aktarımı ile gerçekleşen yetki genişliği güçlendirilmesi, aynı zamanda yetkilerin merkezi ve yerel kuruluşlardan özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına doğru akan süreç, yerelleşmenin küreselleşmenin bir sonucu olduğu gerçeğini ortaya çıkarmaktadır (Bilgiç, 2009:123). Çünkü yerelliğin gerçek sebebi, insanların küçülen dünyada kendi köklerine ihtiyaç duymalarıdır. Dünyanın birçok yönden küreselleşmesi sebebi ile insanlar, kendilerini kendi anlayabilecekleri biçimde tanımlamaya ihtiyaç duymaktadır. Yerelleşme gerçekleştiği zaman, insanlar yaşadıkları ortamdan çıkmakta, bu ortamın bir parçası olmakla birlikte kendilerini de farklı görmek istemektedirler. Bu sebeple, dünya ne ölçüde küreselleşirse o ölçüde de yerelleşecektir. Bu durum, ulus devletlerin temelini sarsmakta ve ulus devletleri yalnızca bir devlet haline getirmektedir. Bir diğer anlamda, siyasal bir birim olmaktan öte idari bir birim haline getirmektedir (Ökmen, 2003:138).

Yerelleşmenin ortaya çıkmasına sebep olan faktörler arasında, iktisadi siyasi liberalizme ve küreselleşmeye karşı çıkan bir takım ideolojiler de bulunmaktadır. Bütün bu ideolojilerin ortak noktasını yerelleşme oluşturmaktadır. Devletçi düşüncüyü gerçekleştirmeye çalışan gruplar, devletin küreselleşme karşısındaki azalan gücünü yerelleşme ile yükseltmek ve eskiden modernleşme amacıyla gündeme gelmiş ulus oluşturma mücadelesi, şimdi herkesten farklı olduğumuz bu sebeple de kendimize özgü yerel çözümler bulmamız gerektiği iddiasına dönüşebilmektedir (Keyder, 1996: 51-52).

Bu bağlamda, küreselleşme ile değişen çağ bir devletin gelişmişliğinin yerelleşmeyle ve yerel entegrasyonu sağlayacak kalkınma stratejileri ile gerçekleştirebileceğini belirtmektedir. Yerel kalkınma stratejisi, yerel kalkınma plan, politika ve araçları ile diğer uygulayıcı birimler bütünlüğünden oluşmaktadır. Kalkınma stratejisi, sivil toplum, merkezi ve yerel kuruluşlar ile yerel halkın katılımı sonucu yaşam kalitesini arttıran ve politikaların geliştirilmesinde rol oynayan önemli bir girişimdir (Konuç,2015: 21-22). Geliştirilen politikalar, tamamen mevcudiyetin düzenini muhafazaya ve geleceğini garanti altına almaya yöneliktir.

Yerel kalkınma stratejilerinin uygulanan politika ve uygulayan birimleri bulunmaktadır. Bu birimler, şu şekilde belirtilmektedir (Van Boekel ve Van Logtestijn, 2002):

- Garanti fonları ve ortak girişimleri ile finans sektörünü geliştirmeye yönelik kurulan Kalkınma Bankası ve Yerel Bankalar,
- Yönetim ve diğer özel kurslar ile iş geliştirme hizmetlerinin kalkınması için kurulan yerel yönetimler, özel sektör ve üniversiteler,
- Yerel kalkınmanın fonksiyonel işbirliğini sağlamaya yönelik kurulan kalkınma ajansları,
- Ulusal ve uluslararası arenada ağ geliştirilerek oluşturulan odalar ve yerel hükümet.

Bu durumda, stratejik kalkınma politikaları doğrultusunda yerel kalkınmanın taşıdığı temel ilkeleri: ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel boyutlu kalkınma süreci takip ederek, farklı boyutlar



arasında tamamlayıcı bir etki yaratmak, kalkınmanın toplumsal yönünü ihmal eden yaklaşımlardan uzak durarak insan odaklı davranmak, kalkınma politikalarında eşit ve kapsayıcı davranarak kollayıcı politikalar oluşturmak olarak özetlemek mümkündür (Göymen, 2010: 132-133).

1.1.2 Amaç ve Fonksiyonları

Yerel kalkınma anlayışı, yerel kaynaklar üzerinde söz sahibi olan bütün kamu veya özel sektör kuruluşları ile yerel halkın birlikte karar alması, kontrollü ve eşgüdümlü çalışması süreci olarak tanımlanmaktadır. Kalkınmada, yerelin imkânlarını kullanarak hareket edilmesini tavsiye etmektedir. Yerel toplulukların ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal alanda sürdürülebilir kalkınma ilkelerine uyum göstererek gelişimini hedeflemektedir. Sürdürülebilir kalkınma, 1987 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler genel kurulunda “ortak geleceğimiz” adlı bir raporla gün yüzüne çıkan ve “Bugünün ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların da kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin karşılamak”, olarak anlatılan bir kalkınma türüdür (World Commission on Environment and Development, 1987). Sürdürülebilir kalkınma, ekonomik ve sosyal anlamdaki gelişmişliği daha çok dünyadaki bütün insanların yaşam standardını koruyarak gerçekleştirme çabasıdır.

21.yüzyılın çevre ve kalkınma olarak belirlediği ortak hedefi doğrultusunda mevcut sorunlara kalıcı sorunlar olarak öngörülen “Yerel Gündem 21” ve “Gündem 21 Eylem Planı” projeleri, sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla geliştirilen önemli girişimlerdir. Yerel Gündem 21, sürdürülebilir kalkınmanın yerel düzeyde uygulanabileceğini öngören bir projedir. Yerel halkın ortak karar alabileceği, katılımcı bir mekanizma anlayışı doğrultusunda yönetim olgusunun egemen olacağı bir hayat anlayışını gerekli kılmaktadır. Bu anlayışın, yaşam kalitesini arttıracaklarını iddia etmektedir. Gündem 21 Eylem Planı ise çevre ve kalkınma arasında bir denge oluşturulmasını öngörmektedir. Bu dengenin de sürdürülebilir gelişme olgusunun hayata geçirilmesi ile kolaylaşacağını belirten bir üst eylem planıdır (Eroğlu, 2010: 45). Gündem 21, 21. yüzyıl ile gelecek olan tehditlere karşı hazırlıklı olmayı ayrıca bir hedef olarak belirtmektedir. Kalkınma politikalarında bir diğer önemli girişim, kalkınma ajanslarıdır. Ajansların diğer eylem planlarından farkı kurumsallaşmış bir teşkilat yapısına sahip olmasıdır. Kalkınma ajansları, kalkınma çabalarına en alt seviyeden başlanması gerektiğini ileri sürmektedir. Bölgelerarası farklılıkların azaltılmasını, ekonomik ve sosyal entegrasyonun sağlanmasını ve yereldeki ilgili bütün aktörlerin görüş ve düşünceleri doğrultusunda hareket edilmesi gerekliliğini öngörmektedir.

Yerel kalkınma, ekonomik ve sosyo-kültürel olmak üzere iki farklı boyutta amaçlarını şekillendirmektedir. Ekonomik boyutuyla yereldeki kaynaklar en rasyonel bir şekilde kullanılmayı amaçlarken, sosyo-kültürel boyutuyla da yerel toplumun kendi içindeki adaletini sağlama, karar alımında yerel halkı sürece dâhil etme ve yerel değerleri korumaya çalışma gibi amaçlar yer almaktadır. Genel olarak yerel kalkınma amaçlarını, iyi yönetişimi sağlayarak yerel demokrasiyi teşvik etmek, yerel dinamikler arasındaki işbirliğini arttırmak, oluşturulan aktif katılım ile topluma gerekli olan desteği vermek, sorunların çözümünü kolaylaştıracak etkili bir program oluşturmak ve sürdürülebilir kalkınma konusundaki uygulamaları gerçekleştirmek için bilgi merkezi oluşturmak olarak belirlemiştir (Eroğlu, 2010: 47).

Kalkınmanın bir ülke için taşıdığı önem derecesi yüksektir. Çünkü bir ülke, ekonomik, siyasal ve yönetsel anlamdaki gelişmişlik seviyesini yükseltmek ve dış devletlerle rekabet edebilirlik potansiyelini güçlendirmek istemektedir. Bu sebeple, gerek yerel, gerek bölgesel, gerekse sosyal veya ekonomik kalkınmanın her türlü dikkate alınmalıdır. Yerel kalkınma için bilgi ekonomisi anlayışından yola çıkmak, kültürel ve turistik girişimciliğin önünü açmak, kentsel bütünlüğü sağlayarak entegre kalkınmayı sağlamak, yenilikçi ve üretici yönetsel yapılar oluşturmak, kentsel yığılmaları doğru yönlendirmek, fiziksel alt yapıyı sürekli gözden geçirerek ihtiyaçlara uygun hale getirmek ve bütün bunları yönetişim



anlayışı perspektifinde yereldeki farklı aktörlerle birlikte başarmaya çaba göstermek gibi bir dizi amaç sıralanıp, kalkınmanın neden bir kent için önem taşıdığı anlatılabilir (Çukurçayır, 2010: 622). Ancak kentsel bütünlüğü ve vatandaşın huzur ve esenliğini sağlamayı bunlar içerisinde sayılabilecek en önemli amaç olarak göstermek yeterlidir.

1.2 Kalkınma Ajansları

Avrupa Birliği (AB), üyesi olduğu ülkeler arasındaki birlik ve beraberliği sağlayacak çok önemli politikalar geliştirmiştir. Bölge Kalkınma Ajansları (BKA), bu önemli politikalarından sadece biri olarak kabul edilmektedir. BKA'lar, bir bölgedeki sivil toplum, kamu ve özel sektör kurum ve kuruluşları arasındaki işbirliğini sağlayarak bölgesel farklılıkları azaltmaya çalışan merkezi yönetimden bağımsız yarı özerk kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (EURADA,1999). BKA'ların Türk yönetim sistemine kazanım tarihi 2003 yılına dayanmaktadır. AB müktesebatına uyum sürecinde Türkiye'nin yerel yönetimleri güçlendirmesine yönelik gerçekleştirdiği çalışma programında bahsedilen politikalarından biri, BKA'lardır. BKA'ların kurumsallaşması, 2003 yılında yönetime sunulmuş ancak kabul almamıştır. Bu duruma da Türkiye'de kabul edilen en büyük yönetsel biriminin iller olduğu, ilden büyük bir yapılanmayı öngören bölge sözcüğünün kullanılmasının yasal olmadığı sebep olarak gösterilmiştir. 2006 yılında hazırlanan yeni yasal düzenlemeyle bölge sözcüğü çıkarılmış ve "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri" ilgili 5449 sayılı yasayla kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Kanun kuruluşu sebebinin ise ülkede kalkınma hızını ivedileştirecek bir bölgesel kalkınma politikasının hazırlanması gerekliliğine ve AB müktesebatına uyum sürecinde yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük olması durumuna bağlamıştır (kudaka.org.tr, 2020; Resmi Gazete, 2002).

Kalkınma Ajansları, AB bölgesel politikasının uygulamadaki aracıdır. AB, bölgesel politikalarında "İstatistik Bölge Birimi Sınıflandırması (İBBS), Fransızca adıyla Nomenclature Unites Territoriales Statistiques (NUTS)" adıyla bilinen bir bölge sınıflandırma sistemi kullanmaktadır. İBBS, bir ülkedeki bölgeleme sistemini ülkenin yüz ölçümüne, nüfus yoğunluğuna ve kişi başına düşen Gayri Safi Yurt İçi Hasılaya göre yapılandırmaktadır. Bu sistem, NUTS 1, NUTS 2 ve NUTS 3 olmak üzere üç farklı şekilde sınıflandırılmaktadır (European Commission, 2020). Türkiye'de ise bu sınıflandırmalar "Düzy" adıyla, Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 olarak kullanılmaktadır.

AB müktesebatına uyum sürecinin bir gerekliliği olan İBBS, 2002 yılında kabul edilmiştir. İBBS ile ülke genelindeki mevcut illerin tamamı Düzey 3, ekonomik ve sosyal anlamda benzerlik gösteren illerde gruplandırılarak Düzey 1 ve Düzey 2 bölgeleri olarak tanımlanmıştır. Bu doğrultuda, Türkiye'deki bütün iller Düzey 3, birbirine komşu olan illerin gruplandırılması ile belirlenen 26 birimi Düzey 2, Düzey 2 seviyesindeki illerin gruplandırılması ile belirlenen 12 birimi Düzey 1 bölgeleri olarak kabul edilmektedir. Türkiye, AB gibi kurumsal anlamda yapılanmanın güçlendirilmesi ve yasal bir zeminle meşrulaştırılması öngörülen birimleri, Düzey 2 seviyesinde belirlemiştir. Türkiye'de bugün itibari ile ülkedeki farklı bölgelerde olmak üzere 26 kalkınma ajansı bölgelerdeki öncelikli ihtiyaçlara göre kalkınmayı teşvik edecek ve destekleyecek politikalar gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermektedir (Resmi Gazete, 2002).

Kalkınma ajanslarının, kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri olmak üzere dört farklı organı bulunmaktadır. Kalkınma kurulu, bölgedeki ilgili bütün aktörler arasındaki koordinasyonu sağlamak ve ajansı yönlendirmek üzere kurulmuştur. Yönetim kurulu, ajansın temel organıdır. Kurulun başkanı, validir. Genel sekreterlik, ajansın işlemlerinde yardımcı olacak icra organıdır ve yönetim kuruluna karşı sorumludur. Yatırım destek ofisleri ise genel sekreterliğe karşı sorumludur. Bölge illerinde yönetim kurulu adına yatırımları izlemek, özel kesimdeki yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini mevzuata uyumlu hale getirmekle sorumlu olan yatırım destek ofisleri, yönetim kurulu kararı ile oluşturulmaktadır. Ajanslar kamu gelirlerinden alacakları pay konusunda



Sayıştay denetimine tabidir. Bunu yanı sıra Sayıştay, “Denetim, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Kararı” gereğince “Kalkınma Ajansları ile ilgili olarak yalnızca Genel Rapor hazırlanması” konusunda görevlendirilmiştir (Resmi Gazete, 2006; Sayıştay, 2019) .

Kalkınma ajansları, etkili bir bölgesel politika oluşturmada kullanılan yereldeki önemli bir idari araçtır. Yerleşme politikalarının kurumsal yansıması olan bu araç, sosyo-ekonomik farklılıkları azaltarak bölgesel kalkınmayı sağlamayı temel amaç olarak görmektedir.

EURADA (European Association Of Development Agencies- Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği), kalkınma ajanslarının amaçlarını gerçekleştirirken bir ülke veya bölgenin değerler bütününe dikkate alarak hareket etmesi gerektiğini belirtmektedir. Bölgenin sektörel yapısı, kamu, özel veya sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliği, belirli bir sayıda olması gereken nüfus ve girişimci kapasite bu değerlerin bir bölümü olarak kabul edilmektedir (EURADA, 1999). Türkiye’de ise kalkınma ajansları ile güdülen amaç, kamu, özel ve sivil toplum kuruluşlarını birlikte karar alabilecek doğrultuda çalışmalara sevk etmek, aralarındaki eşgüdümü sağlayarak bölgesel farklılıkları minimize etmek ve yerel kalkınmayı gerçekleştirebilmektir.

Kalkınma Ajansları, bir bölgedeki mevcut hemen hemen bütün girişimcilerin desteğini alarak bölgesel kalkınmayı hızlandırmak, bölgeyi hem yerli hem de yabancı yatırımcı için cazip hale getirmek, sürdürülebilir ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak için çaba göstermektedir. Bu çabalarını da merkezi yönetimden bağımsız tamamen demokratik katılıma hizmet edecek şekilde ilgili tüm kurum ve kuruluşlarında görüşlerini alarak gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Roberts ve Lloyd, 2000).

Bölgeler arası eşgüdümü sağlamakla görevlendirilmiş, yereldeki çok önemli kuruluşlar olan kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri 5449 sayılı yasanın ilgili maddelerinde şöyle belirtilmektedir (Resmi Gazete,2006):

- Önemli görülen projeler üzerine DPT’nin de iznini alarak sivil toplum, kamu ve özel kuruluşlar arasında eşgüdümü sağlamak,
- Kalkınmayı arttıracak ekonomik ve sosyal yönlü araştırmalar yapmak,
- Bölgedeki mevcut rekabeti arttırmaya çalışmak,
- Yerel kalkınmayı gerçekleştirecek projelere gerekli desteği sağlamak,
- Küçük ve orta büyüklükteki şirketleri destekleyerek önemli projeler ortaya koymaya çalışmak,
- Uluslararası programlara katılarak önemli gördüğü projelerin geliştirilmesine ve uygulanmasına yardımcı olmak,
- Kendilerine ayrılan bütçeyi ilgili proje ve faaliyetleri noktasında kullanmaya çalışmak.

Belirtilen görev ve yetkiler dışında ajanslar, gerektiği noktada devletin ilgili kurumlarından yardım talep edebilmekte ve talep edilen kurumlar da bu beklentileri karşılamakla yükümlü bırakılmaktadır.

1.2.1. Kalkınma Ajanslarının Yerel Kalkınma Politikalarındaki Rolü

Yerel kalkınma anlayışı, kalkınmada fonksiyonelliği arttıracak faktörlerden birinin “katılımcılık” temelli bir yaklaşıma dayandığını belirtmektedir. Katılım kavramı olarak, kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınması ve uygulanması aşamalarından birine veya bir kaçına o karardan doğrudan veya dolaylı olarak etkileneceklerin taleplerini, eleştirilerini yönetim sürecine katabilme olarak ifade edilmektedir. Bir taraftan aktif bir vatandaş olarak bireysel katılım, diğer bir taraftan sivil toplum kuruluşları içinden yönetime katılabilir. Vatandaş ve devlet arasındaki hukuka ve temel değerlere olan bağların katılım süreci ile desteklenmesi toplumu daha da güçlendirecektir. Bu gücün, temsili demokrasi sistemi ile daha



da etkili hale geleceği belirtilmektedir. Çünkü toplumların hacim olarak büyümesi doğrudan demokrasi sistemini uygulanamaz hale getirmiştir (Schmidt, 2002: 164-166). Ancak katılımcı demokraside, yönetimi bir iş ve işlerin yönetilmesi olarak gören bir anlayış söz konusudur. Çünkü katılımcı demokrasi sisteminde, oy verenlerin kamusal işler karşısında konuşma ve karar verme halklarının olduğu güçlü bir katılım anlayışı söz konusudur (Barber,1995: 196). Bu sebeple, katılımcı demokrasi yönetim anlayışı ile eşleştirilmektedir. Yönetişim, yönetilemeyecek bir hale gelen karmaşık haldeki toplumun, devlet üzerindeki var olan aşırı yükünü birlikte yönetim ile çözülebileceğini vadederek ortaya çıkmıştır (Pierre ve Peters, 2005: 119-124)

17. yüzyılda Fransızca bir kavram olarak “governance” adıyla kullanılan yönetişim, o dönemde bazı felsefi anlayışlar etrafında, iktidarı sivil toplum ile uzlaştırmak veya kombine etmek amacıyla hareket eden bir yaklaşım olarak anlatılmıştır. Yönetişim İngilizce’ye “governance” adıyla aktarılmış olup farklı alanlara kısa zaman içerisinde bir yayılım göstermiştir (Gaudin,1998: 47). Yönetişim, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları olmak üzere bir toplumdaki ilgili bütün aktörlerin ortak katılımının olduğu bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Kamu yönetimlerinin kendi başlarına hareket etmesi yerine birlikte yönetim, birlikte düzenleme, birlikte üretme ve kamu-özel sektör işbirliğinin gerçekleştiği bir yönetim anlayışı noktasında farklılık göstermektedir (Al, 2002: 236).

Yönetişim, yereldeki kalkınma hızına etki eden önemli bir faktördür. Çünkü yerel kalkınma, yerel sahiplenmeyle birlikte katılım oranının artacağını belirtmektedir. Yerel kalkınmanın önemli bir boyutunu oluşturan sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin etkin bir şekilde işleyiş gösterebilmesi için yerel sahiplenmenin ve yereldeki diğer önemli aktörlerin olması gerekmektedir. Adına yönetişim denilen yönetimde aktif katılımı öngören yönetim modeli ile yerel birimlerde katılımı artış gösterecek yerel halk arasında huzur ve esenlik sağlanacaktır. Yönetimde sağlanan bu huzur, yerel birimlerdeki kalkınmanın hızını da arttırmış olacaktır (Küçük ve Güneş, 2013).

Yerel yönetimler, Sivil Toplum Kuruluşları (STK), işletmeler, yerel istihdam büroları, yerel politikacılar, eğitim ve öğretim kurumları, sosyal taraflar, finans çevreleri ve kalkınma ajansları gibi birimler, yerel kalkınma politikalarına etki eden çok önemli yerel aktörlerdir. Bu aktörler, yerel ve bölgesel gelişme stratejilerinin etkili bir aracı olan küme oluşumunun çekirdeğini oluşturmaktadır. Küme, ekonomik faaliyetlerin gerek coğrafi gerekse sektörel anlamda yoğunlaşması olarak tarif edilmektedir. Bu yoğunlaşmanın yaşandığı bölgeler yalnızca firmaların toplanmasından oluşan bir yapı olarak değerlendirilmemektedir. Bilgi ve enformasyon kaynaklarının çeşitli yollarla işlendiği kültürel ve sosyal değerlerin meydana getirildiği yerler olarak görülmektedir. Bu bağlamda, küçük ve orta ölçekli işletmelerin oluşturduğu kümelerde ekstra birçok farklı aktör bulunmaktadır (Cankorkmaz, 2011: 119).

AB, kalkınma ajanslarını yereldeki katılımı arttıracak bölgesel yönetişim anlayışının uygulamadaki idari aracı olan önemli bir aktör olarak görmektedir. Çünkü bölgesel yönetişim, bir bölgesel kalkınma modelidir. Bir bölgedeki, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte karar vererek gerçekleştirdiği, hizmetlerde şeffaflık ve karşılıklı uyumluluğun olduğu, yerel aktörlerin etkileşime ve kalkınma yönetiminin kamusal denetimine açık olduğu, karar organlarının seçimle oluşturulduğu, hesap verilebilir ve demokratik değerleri ilke olarak benimsediği bir yönetim politikasıdır (Fung ve Wright, 2003: 17-19). Bölgesel yönetişim, Avrupa’nın genelinde Bölge Kalkınma Ajansı olarak kabul edilmektedir. Bölgesel kalkınmadaki yeni bir model olarak öngörülmekte, yerellik ve demokratiklik vurgusu üzerine biçimlenmektedir (Diamond ve Liddle, 2003: 110). Bölgesel kalkınma ise bölgede yer alan doğal, ekonomik, teknolojik ve kültürel kaynakların kullanılması yolu ile yerel fırsatlardan en üst seviyede fayda sağlamayı amaçlamaktadır (Cankorkmaz, 2011: 119).

Kalkınma ajansları, bölgesel yönetişim kurumları olarak bölgesel kalkınma politikalarında önemli bir rol üstlenmiştir. AB ajansları, kamu yönetimi sisteminde yerleşme olgusunu ön plana çıkararak ve merkezi yönetimin karar alma yetkisini azaltan bir anlamda “subsidiarity-yerellik ilkesi” nin sahadaki



temsilcisi olduğu kuruluşlar olarak değerlendirmiştir (Kaya, 2007: 9). Subsidiarite, mevcut yönetimin yönetimdeki en düşük birim tarafından yürütülmesi tipi olarak kabul edilmektedir. Bir anlamda, yerel halka en yakın birimlerde organizatör, yürütücü vasfına sahip olan birimdir (Keleş, 1997: 20). Karar alımlarının merkezden yerele kayması, karar merkezinin en alt birime ait olması, taşıdığı çok aktörlü yapısı ile yerel aktörler arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlama özellikleri de ajansların yerel bir kurum olduğuna delil olarak gösterilmektedir. Ancak bu durum, AB'nin ajanslara bakış açısıyla Türkiye'nin bakış açısı arasında farklılıklar olduğunu göstermektedir. Çünkü AB, ajanslar için özerk bir statü atfetmiş ve idari kapasitelerini güçlendirmişken, Türkiye yarı özerk bir statü atfetmiş ve idari kapasitelerini güçlendirmeye yönelik her hangi bir yasal düzenleme gerçekleştirilmemiştir (Atmaca ve Sağır, 2017: 80).

Türkiye'de 2006 yılında kabul edilen kalkınma ajansları sonrasında ilgili bakanlık tarafından hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında kalkınma ajanslarına işbirliği halinde bölgesel gelişme stratejileri ve planlar hazırlama, alt ölçekli plan ve stratejilerin kapsamı ile ilke ve standartları belirleme statüsü tanınmıştır. GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi)'in kalkınma ajansları gibi girişimci yönünün ön plana çıkarılması istenmiştir. Kalkınma ajanslarının, yerelde ve merkezde etkili koordinasyon mekanizmaları gibi yeterli finansman ile destekleneceği belirtilmiştir. Yörelere has ve yenilikçi politikaların belirlenmesi ve desteklenmesi görevi kalkınma ajanslarına tanınmış, özellikle potansiyeli yüksek bölgelerde kendini besleyen kalkınma finansmanlarının temellerinin atılacağı dile getirilmiştir (Kalkınma Planı, 2006).

2014-2018 yılları arasında hazırlanan beş yıllık kalkınma planında da kalkınma ajansları aracılığıyla, mahalli idarelerin ve yerel aktörlerin Türkiye'nin kalkınma öncelikleri konusundaki görüşlerine dikkat kesilmiştir. Kalkınma ajansları ile bölgelerin rekabet gücüne katkıda bulunulacak mali bir eylem planı hazırlanıp yürürlüğe konulduğu belirtilmiştir. GAP Bölge Kalkınma İdaresinin yanı sıra DAP (Doğu Anadolu Projesi), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) için bölge kalkınma idareleri oluşturulmuştur. Kalkınma ajansları ile bölgesel potansiyelleri harekete geçirecek yerli ve yabancı sermaye yatırımlarından yararlanmaya önem verilmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir. (Kalkınma Planı, 2013).

Bu doğrultuda kalkınma ajansları için Türkiye'deki yerel kalkınma politikalarına ivme kazandırmak amacıyla oluşturulan idari kuruluşlar olarak bahsetmek mümkündür. Çünkü kalkınma ajanslarını düzenleyen 5449 sayılı Kanun, ajanslar ile birlikte yerelin potansiyel gücünün tespit edileceğini ve yereldeki önemli aktörlerin katılımı ile yereldeki sorunların yerinde ve ilk elden çözüleceğini ileri sürmektedir. Sorunlara birlikte getirilen çözümler yerel kalkınmanın gerçekleşmesini kolaylaştıracaktır. Yerel kalkınmanın sosyo-kültürel ve ekonomik yönlü amaç ve politikalarına kalkınma ajansları yalnızca yerel aktörler arasındaki "işbirliği ve koordinasyon" yönüyle ortak olmaktadır. Yönetişimin aktif, hesap verilebilir, katılımcı ve şeffaf yapısının ön gördüğü temel ilkelerle sürdürülebilir yerel kalkınmayı sağlama amacı taşıyan kalkınma politikaları, kalkınma ajansları ile yerel halk ve yerel aktör arasında işbirliğini oluşturmaktadır. Ajansların önemli bir organı olan Kalkınma Kuruluna farklı şehirlerden seçilen üyelerle demokratik bir platform oluşturulmaktadır. Burada alınan kararlar merkeze intikal ettirilmekte yönetimdeki işleyiş, aşağıdan yukarıya bir şekilde seyir takip etmektedir. Ancak ilginçtir ki DDK ve Sayıştay denetim raporları ajansların sahada bu fonksiyonundan tamamen uzak kaldığını dikkate sunmaktadır.

DDK ve Sayıştay raporları, ajansların yerelleşme fonksiyonundan biraz uzak kaldığını gözlemlemiştir. Karar merkezinin nihai haline ilgili bakanın karar vermesi durumunun, demokratik ve yerel bir yapıya dayanmadığını, kararların aşağıdan yukarıya değil, yukarıdan aşağıya alındığının bir tezahürü olduğunu açıklamaktadır. Konuyla ilgili yapılan eleştiriler, kalkınma ajanslarının kalkınma amacından uzak bir yapı halini alması ve Sayıştay'ca değerlendirilen denetim raporlarının dikkate alınmaması gibi sebepler, ajanslara ve işleyiş süreçlerine yönelik bir güvensizlik oluşturmuştur.



Ajansların bu durumu, 24 Haziran 2018 yılında yeni yönetim sistemine geçen Türkiye'nin gündeminde de yer almıştır. Hazırlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış ve ajansların uluslararası düzeyde koordinasyonu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına, denetimsel yönde ise İçişleri Bakanlığı'na bağlanmıştır. Ajansların stratejik planlama esaslı çalışması istenmiş ve bu yönüyle Cumhurbaşkanlığına bağlı Stratejik ve Bütçe Başkanlığı eşgüdümünde olunmasına karar verilmiştir. Kararname ile ajansların esas ve işleyişine bir netlik ve kuruluş amacına uygunluk yönünde bir gelişim gösterileceği düşünülmektedir (DDK, 2014; Resmi Gazete, 2018)

Strateji ve Bütçe başkanlığı tarafından 2019 yılında yeni hükümet sisteminin ilk kalkınma planı olan 11. Kalkınma Planı (2019-2023) hazırlanmıştır. Bu plan, Türkiye'nin kalkınma vizyonunu da göz önünde bulundurarak kalkınma ajanslarının kalkınma politikalarında oynayacağı rolü temel boyutlarıyla aşağıda belirtildiği üzere detaylı bir şekilde açıklamıştır (Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019):

- Kalkınma ajansları tarafından bölgesel potansiyele sahip yerler hayata geçirilecektir. Büyüme potansiyeline sahip şirketlere sermaye katkısı yapılacaktır. Bölgelerin gelişimini sağlamak, rekabet gücünü arttırmak amacıyla "Bölgesel Girişim Sermayesi" uygulaması önce pilot olarak belirlenen illerde bölge planlarıyla uyumluluk gösterecek şekilde başlatılacaktır.
- Kalkınma ajanslarına ait destekler yeniden yapılandırılacaktır. Bu yapılandırmada kurumsallaşmaya, kaynak planlanmasına, dış ticarete, müşteri ilişkileri yönetimine, enerji verimliliğine, dijital dönüşüme ve temiz üretim gibi konulara ayrıca bir önem verilecektir.
- Kalkınma ajansları, yatımlara ilişkin izin ve ruhsat gibi işlemlerde yatırımcı taleplerinin değerlendirilmesi veya çözüm önerilerinin oluşturulmasında yetki sahibi olan bakanlıklarla ve "Yatırım Koordinasyon Birimleri" ile işbirliği halinde çalışacaktır.
- Kalkınma ajansları, bölgesel gelişme hedeflerine ve kentlerin ekonomik beklentilerine uygun olarak gerekli sanayi alanlarının belirlenmesinde ve uygulanmasında aktif rol oynayacaktır.
- Kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idarelerine ait görev ve yetkiler, daha etkin ve verimli olmalarına yönelik yeniden düzenlenecektir.
- Kalkınma ajansları sonuç odaklı programları bölgeye özgü destek mekanizmaları ile daha etkili olacaktır.
- Kalkınma ajanslarının uluslararası kaynak kullanımı arttırılacak, bölgelerin ihtiyaçları doğrultusunda ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik danışmanlık, eğitim ve tanıtım faaliyetleri desteklenecektir.
- Kalkınma ajanslarının gerek kırsal gerekse diğer ilişkili destek programları tamamlayıcılığın sağlanması amacıyla genel esas ve usuller çerçevesinde yeniden gözden geçirilecektir.

1.2.2 Kalkınma Ajanslarının Kalkınma Rolüne Yönelik Eleştiriler

Kalkınma ajansları, yerel düzeydeki planlama seviyesini arttırarak bölgedeki yerel aktörleri harekete geçirmek ve bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla oluşturulmuş kurumlardır. Bu amacını gerçekleştirirken de elindeki bütün kaynakları kullanmakta ve bölgedeki kurum ve kuruluşlar arasında gerekli olan koordinasyonu sağlayarak bir çeşit koordinatör vasfını görmektedir. Böylelikle, bölgesel gelişmişliği sağlayarak gelir artışını ve istihdamı arttırmaya çalışmaktadır (kudaka.org.tr, 2020).

Kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçesi, en açık hali ile bölgesel düzeyde yaşanan gelişmelerin evrensel boyuta ulaşması, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının artması ve en önemlisi de AB üyelik sürecinin direktif ve talimatları olarak kabul edilmektedir. Ajanslar, kurumsal yapılanmaları ile merkezi



yönetimlerin yetkisini azaltarak yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılımını sağlamaktadır. Bu kurumsallaşma, Düzey 2 seviyesindeki bölgelerin desteklenmesi ile başlamaktadır. Düzey-2 seviyesindeki örgütlenme ise yerel devlet ve yerelleşme politikalarından beslenmektedir (Karasu, 2009:7).

Ajanslar, çok aktörlü bir yapılanmalardır. Çok aktörlülük, katılımcı yönetim modeline zemin hazırlamaktadır. Bu modelin genel adı ise yukarıda belirtildiği üzere yönetim olarak adlandırılmaktadır. Yönetim modelinde katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir ve saydam bir yapı bulunmaktadır. Bu yapının işlemesi ile karar alımları, merkezi yönetimden yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Merkezi yönetimin karar almaya ilişkin haklarının bir bölümünü yerele aktarması, yönetimde “yukarıdan aşağıya” yerine “aşağıdan yukarıya” bir yönetim modelini öngörmüştür. Bu öngörüyle kararlar merkezden yerele değil, yerelden merkeze bir seyir takip etmiştir (Webb ve Collis, 2000: 873). Böylelikle, yönetimde merkeziyetçilikten yerelleşmeye doğru gelişen bir yönetim anlayışı oluşturulmaya çalışılmıştır. Yerelleşme eksenli gerçekleştirilmeye çalışılan bu yeni yönetim anlayışının adı ise adem-i merkezi yönetim anlayışı olarak kabul edilmektedir.

Türkiye, adem-i merkezi bir yönetim anlayışına AB müktesebatına uyum sürecinde 2000’li yıllardan sonra gerçekleştirilen idari reformlarla geçmiştir. İlk olarak 2003 yılında adı geçen ancak kabul edilmeyen bölge kalkınma ajansları düzenlemesi, 2006 yılında “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri” adlı 5449 Sayılı Kanunla kabul edilmiştir. Kalkınma ajansları, AB’nin Türkiye’de yerel yönetimlere yeterli ölçüde özerklik verilmediği ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde büyük bir kontrol gücünün olduğu, bu kontrol gücünü azaltacak bölgesel bazlı konulara eğilim gösterecek yeni kurumların oluşturulması gerektiği talebi üzerine oluşturulmuştur (AB Başkanlığı, 2000).

Bölgesel farklılıkları azaltma, bölgesel/yerel kalkınma hızını artırma, yerel aktörlerle birlikte hareket ederek karar alma ve merkezi yönetimin karar alma yetkisini azaltma amacıyla Türkiye’de kurulması 2006’ yılında kabul edilen kalkınma ajansları, gerek kurumsallaşma aşamasında gerekse sonrasında bazı eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin en önde geleni ise ajansların yerelleşme düşüncesinden çok merkezileşme düşüncesine hizmet ettiğine yöneliktir. Ajans yöneticisinin atama ile iş başına gelen vali olması, karar veren son birimin bağlı olduğu bakanlık olması, ajansların diğer yerel yönetim birimleri gibi idari vesayete değil, Sayıştay denetimine tabi tutulması, devlete bağlı bütün kamu kurumları 5018 sayılı kamu mali ve yönetimi kontrol kanununa göre yönetilirken ajansların bu kanun kapsamında yönetilmemesi bu eleştirilerin diğer bir kısmını oluşturmaktadır.

Ajansların uygulanabilir olup olmadığı tartışmaları Türkiye’yle birlikte Avrupa ‘da da yaşanmıştır. Örneğin İngiltere, ajansları yerelleşmenin bir aracı olmaktan çok merkezileşmenin bir aracı olarak görmektedir. Hükümetin düzenleme ve kaynak paylaşımı gibi sahip oldukları yetkilerinin kendisinin yakın denetimi altında bulunan bir kuruma verilmesi durumu sorgulanmakta ve bu sorguya “merkezileşme” cevabı verilmektedir (Karasu, 2009a: 27). Bölge kalkınma ajansları üzerinde merkezi yönetimin sıkı bir denetimi bulunmaktadır. Ajanslar, bakana ve parlamentoya hesap vermek zorundadır (Karasu, 2005: 236). Bu nokta, Türkiye’de de kalkınma ajansları, yerelleşmeye mi yoksa merkezileşmeye mi yol açıyor yönünde bir takım muhalif düşüncelerin doğmasına sebep olmuştur. Kalkınma ajansları, büyük ölçüde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını üstlenmişlerdir. Ancak alan üzerine araştırmalar yapan Karasu (2009: 17), ajansların kurumsallaşması ile merkezden yerele bir güç ve yetki aktarımının güç olacağını aksine ajanslar ile birlikte birçok konuda karar yetkisinin yerel düzeyden uzaklaştırıldığını belirtmektedir. Gerçekte olan yerelden merkeze olan bir yetki kaymasıdır diyerek merkezin belli açılardan bütün ulus altı parçalar üzerinde yoğun bir denetim sürdüğünü ifade etmektedir.

Kalkınma ajanslarının bölgesel dengesizlikleri azaltma amacı ile kurulma düşüncesi ise Castells tarafından yine tam aksi bir durum diyerek eleştirilmektedir. Aslında kalkınma ajanslarının kurulması, kentlerin başka kentlere göre güç ve zenginliğini daha da fazla arttıracaktır. Merkez kentle ve bölgeyi



oluşturan diğer kentler arasında eşitsizlik yaşanacaktır. Çünkü ajans kurumsallaşmasında kentlerden bazıları merkez kentlerin belirlediği iş bölümü yapısı içerisinde sadece belirli işleri yerine getirmeleri sebebi ile var olma mücadelelerini sürdürebilmekte, bazıları da her yönüyle işlevsiz hale gelmektedir (Castells,2005: 510-511)

Benzer şekilde Güler (2005: 7), kalkınma ajanslarını toplumun yalnızca bir kesimine açık ve bu kesimin yönetiminde demokratik değerleri ihlal eden bir yapı olarak görmektedir. İktisadi ve idari iktidarı toplumsal sınıflardan birine devrederek anti demokratik süreçleri derinleştiren, toplumun varlığına dönük bir tehdit olarak değerlendirmektedir. Çünkü örgütlü olan yerel halk kendini temsil edebileceken, örgütsüz kesim bu temsilden mahsun kalarak dışlanma durumu yaşayacaktır.

Bu durum, yönetim merkezli ve kayırmayı, yozlaşmayı engelleyerek demokratik bir perspektifle kurgulanan kalkınma ajanslarının, kayırma ve yozlaştırma mekanizması olarak kullanılmaya uygun hale dönüştürülmesi, bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel kayırma ajanslarına dönüştürülme tehlikesiyle karşı karşıya kalındığını göstermektedir (Çukurçayır, 2010: 640).

Ajansların hep yapısal hem de işlevsel yönlerini denetleyen devletin önemli kurumlarından biri olan DDK (Devlet Denetleme Kurulu) ve Sayıştay raporları da ajanslarla ilgili yapmış olduğu tespitlerde tamamen amaçlarının dışında faaliyet gösterdiklerine yönelik sonuçlara ulaşmıştır. DDK, Düzey 2 bölgelerinin fonksiyonel özelliğini taşımadığını, birbirinden farklı ekonomik, sosyal ve coğrafi yapılanmaya sahip olarak uygulanmaya çalışılan tek tip ajans modelinin doğru olmadığını, ilgili bakanlığın karar alımındaki belirleyiciliğinin ajansların kuruluş amacına uygunluk taşımadığını ilgili araştırmalarında tespit etmiştir. Bu tespitlerini, ajansların gelişimi için bir sorun olarak gören DDK, ajansların esas amaçlarına hizmet edecek mekanizmaları mümkün olabilecek en kısa zamanda hayata geçirmesi aksi taktirde derhal kaldırılması gerektiği yönünde önemli bir değerlendirmede bulunmuştur (DDK, 2014).

Kalkınma ajanslarının denetimini gerçekleştiren Sayıştay'ın (2016-2018) son üç yıllık Genel Denetim Raporu, ajansların uygulamada bir takım eksiklikleri olduğunu raporlamış ve bu eksikleri genel olarak şöyle açıklamıştır (Sayıştay, 2016; Sayıştay, 2017; Sayıştay, 2018):

- Kalkınma ajansları arasında yeterli düzeyde bir koordinasyon durumu söz konusu değildir.
- Kalkınma ajansları istatistiki temelli bir ayırım yapmaktadır. Ancak bölgesel kalkınma gerekliliklerine uygun bir yaklaşım tercih etmelidir.
- Önem arz eden yönetsel konularda hukuki boşluklar yer almaktadır.
- Stratejik planlama esaslı çalışmamaktadırlar.
- Yönetmelikte iç denetçi olması gerekliliği belirtilmesine rağmen ajanslarda iç denetçi istihdamı yetersiz kalmaktadır.
- Personel ödemeleri mevzuatta belirtilen limitle örtüşmemektedir.
- Yerel yönetim katkı payları gerçekleri yansıtmamaktadır.
- Bütçe ödemeleri ve aktarımları zamanında yapılmamaktadır.
- DDK tarafından yapılan tespit ve önerilerin büyük bir bölümü uygulamaya geçirilmemiştir.
- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile ajanslara verilen “Sorumlu Olduğu Bölgede Yürütülen Önemli Projeleri İzleme” görevi yerine getirilmemektedir.
- “Yerel Yönetimlerin Plânlama Çalışmalarına Teknik Destek Sağlamak” görevi yerine getirilmemektedir.
- Sayıştay tarafından hazırlanan raporların görüşülerek karar aşamasına getirilmesi noktasında



mevzuatta bir düzenleme yapılmamıştır.

- Ajansları denetleyen birden fazla kuruluş bulunmasına rağmen yapısal sorunların mevcudiyeti uygulamada denetim boşluğu oluşturmaktadır.
- Ajanslar yeni yönetim sistemi ile “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının koordinesinde kuruluşlar” olarak tanımlansa bile bağlı veya ilgili kuruluş olma nitelikleri henüz netleştirilmemiş, durumu değiştirilmemiştir. Kamu tüzel kişiliği vurgusu Anayasa Mahkemesince belirtilmesine rağmen konu, yasal zeminde meşrulaştırılmamıştır.

Bu yönde alınan değerlendirmeler ışığında 2019 Sayılı Sayıştay raporu, kalkınma ajanslarına ilişkin “kalkınma ajansları tarafından hazırlanan ve bölgesel kalkınma açısından önemli olan bölge planları etkin şekilde uygulanamamakta, planlar genel anlamda üst ölçekli birer niyet dokümanı olarak kalmakta ve işlevlerini tam olarak yerine getirememektedir” şeklinde genel bir değerlendirmede bulunmaktadır (Sayıştay, 2018).

2018 yayımlanan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kalkınma ajanslarının denetlenme yetkisi DDK ve İçişleri Bakanlığına verilmiştir. Kalkınma ajanslarının denetimini gerçekleştiren bir takım mekanizmalar ajansın kendi içinde bulunmaktadır. Ancak bu denetimi gerçekleştiren iç denetçi sayısı oldukça az sayıdadır. Faaliyet gösteren 26 kalkınma ajansında toplam 4 iç denetçi bulunmaktadır. Bu durum, ajansların iç denetiminde etkin bir yapının oluşmadığını göstermektedir. Bağımsız denetim kuruluşları tarafından yapılan dış denetimlerin ise ajans tarafından değerlendirildiğine yönelik bir takip yapılmamaktadır. Bu sebeple bağımsız denetim kuruluşlarınca da yapılan denetimin etkinlik yönü tartışmalıdır (Köksal ve Köse, 2019).

2. Sonuç ve Değerlendirme

Gelişmekte olan ülkeler, gelişmişlik seviyesini arttırabilmek amacıyla ulusal veya uluslararası pek çok alanda stratejik kamu politikaları gerçekleştirmek üzere çalışmaktadır. Ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve yerel kalkınma stratejileri bu politikaların önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Kavram olarak iyileşme anlamını taşıyan kalkınma, kendinden bir önceki sözcük grubuyla bir araya gelerek bütünleşmekte ve taşıdığı anlam doğrultusunda politik faaliyetlerini icra etmek üzere çalışmaktadır. Yerel kalkınma kelime grubuna bu perspektiften bakıldığında, yerel kalkınma olgusunu, yereldeki dinamik aktörlerin aktif katılımlarıyla birlikte sürdürülebilir kalkınma politikalarına uygun, işbirliği ve koordinasyon içinde yereldeki gelişimi sağlama ve bölgesel farklılık sorununu minimize etme süreci olarak tanımlamak yanlış olmayacaktır. Çünkü başarılı bir yerel kalkınma, yerel aktörlerin hem planlama hem de uygulama safhalarında her daim aktif olması, sahiplenme göstermesi, proje üretme kapasitesini geliştirmesi ve bunu kurumsallaştırması ile mümkündür. Yerel kalkınma, yereldeki ekonomik ve sosyo-kültürel gelişimi, en iyi bir şekilde sağlama çabasıdır.

Gündem 21, yerel gündem 21 ve kalkınma ajansları yerel kalkınma politikaları doğrultusunda oluşturulan önemli girişimlerdir. Gündem 21 ve yerel gündem 21 katılımcı politikalarıyla varlıklarını sürdürmektedir. Ancak kalkınma ajansları, uygulamada kuruluş amacından uzak bir statüde görünmektedir. Bu görünümüleriyle yerel katılımı sağlayan bir kuruluş olmaktan çok, merkeze yereldeki işlerini yürütme noktasında destek olan, merkezi yönetimin rahatlıkla müdahale edebileceği merkezi bir kuruluşa benzemektedir. Çok aktörlü yapısıyla da iyi yönetişimin temel ilkeleriyle pek çok noktada uyumluluk göstermemektedir. Devlete bağlı kurumlar tarafından yapılan denetim raporlarında yereldeki kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında bir işbirliği sağlama fonksiyonundan uzak durulduğu, bir stratejik plan dâhilinde hareket edilmediği, kalkınmayı gerçekleştirecek projelere destek konusunda zayıf kalındığı, ekonomik ve sosyal yönlü araştırmalar gerçekleştirilmediği, yerel katılımı yeterli ölçüde teşvik etmediği ve yereldeki diğer aktörler gibi merkezin desteklemesi ile bütçe ve girişimci pozisyonunun arttığı tespit edilmiştir. Başında atanarak gelen bir başkanın (valinin) olma durumu ise



yerelleşme olgusunun ajanslar içindeki boyutunu düşündürmektedir.

Ajanslar, yönetim anlayışının uygulamadaki bir görünümü olarak kabul edilmektedir. Nitekim ajanslarla birlikte karar alımları yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya bir seyir takip etmiştir. Ajansların işlemesi gereken işlevsellik, bu yönde olmalıdır. Aksi bir durum, kuruluş amacına uygunluk göstermemekte, uygunluk gösterebilmesi içinde mutedil önlemlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Ajansların Türk yönetim yapısı içindeki statüsü güçlendirilmelidir. Bu güçlendirmeye de yasal metinlerle resmiyet kazandırılmalıdır. Ajanslar bir coğrafi yerinden mi yoksa bir hizmet yerinden mi kuruluşudur, kamu tüzel kişiliği var mıdır, bir kamu kuruluşu ise neden ajanslar stratejik planlama esaslı çalışmamaktadır ve diğer yerel birimler gibi idari vesayete değil, Sayıştay veya DDK denetimine tabidir? Hazırlanan yasal çalışma bu sorulara cevap verecek nitelikte olmalıdır. Ajansların merkezi değil yerel endeksli çalışmalara hizmet edilen bir idari reform olduğu açıklanmalıdır. Bu doğrultuda, yerel kalkınma politikaları daha da ileri boyutlarda gelişecek ve kalkınma ajansları bu süreçte yerel kalkınma politikalarına gerekli desteği sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AB Başkanlığı (2000), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine 2000 Yılı Düzenli Raporu, Ankara
- Al, H. (2002), Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. Ankara, Bilimadamı Yayınları.
- Atmaca, Y.Sağır, H. (2017), Avrupa Birliği Bölgesel Politikası ve Türkiye: Kalkınma Ajansları Bağlamında Bir Analiz, Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 3 (2). 67-88.
- Barber, B. R (1995), Güçlü Demokrasi, (Çev. Mehmet Beşikci), İstanbul, Ayrıntı Yayınları
- Bilgiç, V. K. (2009), Türkiye'de Yerelleşme Sorunları, V. K. Bilgiç (Ed), ”, Değişik Yönleriyle Yerelleşme (113-130), Ankara, Seçkin.
- Cankorkmaz, Z. (2011), Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 26(1) 113-138.
- Castells, M. (2005), Ağ Toplumunun Yükselişi, (Çev. E. Kılıç), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Onbirinci Kalkınma Planı (2019-2023), <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/onbirincikalkinmaplani.pdf>
- Çetin, M. (2006), Yerel Kalkınma Ajansları, Ege Akademik Bakış Dergisi, 6(2), 127-139.
- Çevik, H. H. (2009), Yerel Yönetimlerde Stratejik Yönetim ve Performans Yönetimi, V. K. Bilgiç (Ed), Değişik Yönleriyle Yerelleşme (285-302), Ankara, Seçkin.
- Çukurçayır, M. A. (2010), Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim, M. A.Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H. Eşki Uğuz (Ed). Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar (617-643), Konya, Çizgi.
- Darıcı, B.(2007), Yerel Kalkınmada Küresel Yaklaşımlar ve Türkiye'nin Konumu, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, (3), 215-221.
- Devlet Denetleme Kurulu (2014), Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi, Araştırma ve İnceleme Raporu. Ankara.
- Diamond, J, Liddle, J. (2003), Regional Governance: Some Unresolved Problems, Public Policy and Public Administration, 18(2) 106-117.



- Eroğlu, H.T.(2010), “Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26(2) 44-55.
- EURADA, Creation, Development And Management Of Rdas: Does It Have To Be So Difficult?, Brussels, February, 1999, Www.Eurada.Org , (24.03.2017).
- European Commission (2020),“Overview of NUTS”, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>, (20.09.2020)
- Fung A., Wright,E. O. (2003), Deepening Democracy: Institutional Innovations In Empowered Participatory Governance, 4. Verso.
- Gaudin, J.P. (1998), Modern Governance, Yesterday And Today: Some Clarifications To Be Gained From French Government Policies, International Social Science Journal, 50(155), 47-56.
- Göymen, K.(2010), Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma, Boyut Yayınları, İstanbul
- Gül, H.(2004), Ekonomik Kalkınmada Yerel Alternatifler, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, Denizli, 1, (DPT Yayını), 201- 219
- Güler, B. A. (2005), Sunuş, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, (Der. Menaf Turan), (3-10), Ankara, Paragraf Yayınevi
- Kalkınma Planı (2006), Başbakanlık,2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı, Ankara, DPT
- Kalkınma Planı (2013), Başbakanlık,2014-2018 Onuncu Kalkınma Planı, Ankara, Kalkınma Bakanlığı,
- Kapucu, N, Gündoğan E.(2010), “Yönetişim, Ekonomik Kalkınma ve Demokrasi”, M. A.Çukurçayır, H. T. Eroğlu, H.Eşki Uğuz (Ed). Yönetişim: Kavram, Kuram ve Boyutlar (553-584), Konya, Çizgi.
- Karasu, K. (2005), İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, (Der. Menaf Turan), (197-238), Ankara, Paragraf Yayınevi
- Karasu, K. (2009), Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları, Memleket, Siyaset, Yönetim, 4(11) 1-43
- Karasu, K. (2009a), Yeni Bir Tür Merkezleşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, Yerel Yönetim Araştırma, Eğitim ve Yardım Derneği, Nisan, 24-33
- Kaya, E. (2007), Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım: Yerel Kalkınma Yönetimi, İstanbul, Okutan Yayıncılık
- Keleş, R. (1997), Planlama Gerçeği ve Avrupa, Planlama Dergisi, Sayı 1.
- Keyder, Ç. (1996) Ulusal Kalkınmacılığın İflası, İstanbul, Metis Yayını.
- Konuç, K. (2015), Yerel Kalkınma ve Yönetişimde Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Antakya Örneği, Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi.
- Köksal, A. G., Köse, E. (2019), Kalkınma Ajanslarının Denetimi, International Journal Of Economic, Social Research. 15(3) 281-295.
- Küçük, M., Güneş, G. (2013), Yerel Kalkınmada Bir Etken Olarak Turizm: Yerel Sivil Toplum Kuruluşlarının Görüşleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 22(4) 23-50.
- Levy, M. J. (2017), Contemporary Urban Planning, New York and London, Routlage
- Pierre, J., Peters, B.G. (2005), Governing Complex Societies Trajectories and Scenarios. New York: Palgrave Macmillan.
- Resmi Gazete (2002), Bölgesel İstatistiki Düzenlemeler Hakkında..., Sayı, 24884



- Resmi Gazete (2006), Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 5449 Sayılı.
- Resmi Gazete (2018), Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 30479 Sayılı.
- Roberts P. W., Greg L. (2000), Regional Development Agencies In England: New Strategic Regional Planning Issues, *Regional Studies*, 34(1), 75-79
- Sayıştay (2017), 2016 Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, Eylül, Ankara
- Sayıştay (2018), 2017 Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, Eylül, Ankara
- Sayıştay (2019), 2018 Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, Ekim, Ankara
- Schmidt, M. G. (2002), *Demokrasi Kuramlarına Giriş*, (çev. Emin Köktaş), Ankara, Vadi Yayınları
- Ökmen, Mustafa (2003) Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, *Yönetim ve Ekonomi*, CBÜ İİBF Dergisi, 10(1), 117-139
- Van Boekel, G., Van Logtestijn M., (2002). *Applying The Comprehensive Led Approach: The Case Of Mozambique*, Cooperative Branch International Labour Office, Geneva, Switzerland,
- Webb, D., Collis (2000), C. Regional Development Agencies and The New Regionalism in England, *Regional Studie*, 34(9), 857-873, <http://dx.doi.org/10.1080/00343400020002985>.
- World Commission On Environment And Development (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.
- Zengin, E., Başkurt, M., Es, M. (2014), “Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma”, *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 95-124.

web

<https://kudaka.org.tr/ekler/mev3.pdf> (Erişim tarihi:06.10.2020).



AMAÇ ve KAPSAM

Yirminci yüzyılda gelişen kamu politikaları alanı başta akademik araştırmacılardan başlayarak uygulamacılara doğru ilgi odağı halinde görünüyor. Bu kapsamda yayın hayatına atılan dergimizin amacı, Türkiye'de kamu yönetimi çalışmalarıyla ilgili bir bilgi merkezi olmak ve kamu politikaları disiplini odaklı bir yayın merkezi kurmaktır. Binaenaleyh, kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, ilgili sosyal bilimlerin çalışmalarının alanyazına kazandırılması amaçlanmaktadır. Ek olarak bu dergi ile İktisadi ve İdari Bilimler, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler vb. beşeri bilimler bünyesindeki farklı disiplinlerden ortak bir akademik platform oluşturulmak istenmektedir. Bilgi ve değer üretilmesine katkı vermek; akademik yayıncılıkta referans kaynağı olmak; kamu politikası, kamu yönetimi ve sosyal alanda sürdürülebilirliği incelemek derginin hedefidir. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD) editör kurulu, yayın hayatına başladığı günden bu yana hedeflerin ancak ilkeli yayıncılık politikası, bilim ve ifade özgürlüğüne saygı, bilim ve araştırma etiği ilkelerine koşulsuz bağlılık ile gerçekleşeceğine inanmaktadır.

1. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD), Mart, Temmuz ve Kasım ayları olmak üzere yılda üç kez yayınlanan uluslararası hakemli bilimsel bir dergidir. Dergi gerektiğinde özel sayılar çıkarabilecektir.
2. Yayınlanmak üzere gönderilen çalışmaların başka bir yerde yayınlanmamış veya yayınlanmak üzere gönderilmemiş olması gerekmektedir. Derginin yayım dili Türkçe, İngilizce, Almanca ve Rusça'dır.
3. Dergide, sosyal bilimler alanındaki tüm konu başlıklarına sahip bilimsel makaleler kabul edilmektedir. Dergimizde belirtilen sosyal bilim dallarında teorik ve deneye dayalı çalışmalar, kitap incelemeleri, açıklamalı bibliyografiler ve derleme makaleler de yer alabilecektir.
4. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi, açık erişim politikasını benimsemiş ve akademik özgürlüğü savunan bir yayım alanıdır. Yayın öncesinde, sürecinde ya da sonrasında yazarlardan ücret talep edilmez. Yazarlara bir telif ücreti ödenmez.
5. Yayınlanmak üzere dergiye gönderilen yazılar, yayın kurulu tarafından ilk değerlendirmesi yapıldıktan sonra hakemlere gönderilir. Yayın kurulu hakemlerden gelecek rapor doğrultusunda yazının basılmasına, yazardan makalesinde düzeltme istenmesine ya da basılmamasına karar verir. Yayım kararı yazar(lar)a bildirilir.
6. Yazarlar makalelerinin başlığını, ad, soyadı, unvan, bağlı oldukları kurum adı, posta adresi, telefon ve e-posta adreslerini ayrı bir kâğıda yazarak bir kapak sayfası hazırlayıp makaleleri ile birlikte göndermelidir. Hakemlere gönderilecek metinde makalenin başlığı, makale metni, Türkçe ve İngilizce özetler bulunmalı, kimlik bilgileri yer almamalıdır.
7. Sisteme yüklenen her bir makalenin iThenticate, Turnitin gibi intihal tarama programı aracılığı ile taranarak sisteme yüklenmesi gerekmektedir. Tarama sonucu %20'nin üzerinde olan makaleler RET edilmektedir. Makaleler en az iki hakem tarafından kör hakemlik uygulamasıyla değerlendirilmektedir.
8. Dergide yayımlanması istenilen metinlerin, word veya open office gibi döküman biçiminde ve DergiPark sistemi üzerinden (<http://dergipark.org.tr/tr/pub/kaypod>) başvurusu yapılmalıdır.
9. ULAKBİM/TR Dizin'in 2020 yılında zorunlu kıldığı "etik kurul kararı gerektiren klinik ve deneysel insan ve hayvanlar üzerindeki çalışmalar için ayrı ayrı etik kurul onayı alınmış olmalı, bu onay makalede belirtilmeli ve belgelendirilmelidir." kriteri çerçevesinde insan ve hayvan örnekleme olan nitel ve nicel saha araştırmaları için etik kurul onayı makaleye ek olarak verilmeli ve makalenin yöntem kısmında belge tarih ve sayısı belirtilerek etik kurallara uyulduğu ifade edilmelidir.
10. Dergiye gönderilen çalışmaların Araştırma ve Yayın Etiğine uygunluğuna dikkat edilmektedir. ICMJE (International Committee of Medical Journal Editors) tavsiyeleri ile COPE (Committee on Publication Ethics)'nin editör ve yazarlar için uluslararası standartlara uygunluk aranmaktadır.
11. Yazım ve biçim kurallarına uygun olmayan makaleler hakeme gönderilmez ve basılmaz.
12. Düzeltme metnini 30 gün içerisinde göndermeyen yazarların metinleri reddedilir.



ETİK İLKELER VE YAYIN POLİTİKASI

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi (KAYPOD) kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere, ilgili sosyal bilimler çalışmalarını yayımlamak amacıyla kurulmuştur. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisinde yer alan etik görev ve sorumluluklar oluşturulurken açık erişim olarak Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan rehberler ve politikalar dikkate alınmıştır. Aşağıda yazar, hakem ve editörlerin uyması gereken etik ilke ve kurallara yer verilmiştir.

Yazarlara İlişkin Etik İlke ve Kurallar

- Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen makalelerin kamu yönetimi ve kamu politikaları başta olmak üzere ilgili sosyal bilimler alanlarında özgün çalışmalar olması gerekmektedir.
- Makalelerde yararlanılan tüm kaynaklara ilişkin doğru ve uygun bir şekilde kaynak gösterimi gerekmektedir.
- Dergiye gönderilen makalelerin başka bir dergiye gönderilmemiş olması ve KAYPOD Telif Hakkı Devir Formu doldurulması gerekmektedir.
- Makaleye fikren katkıda bulunmayan kişilere yazar olarak yer verilmemelidir.
- Gönderilen makaleye ilişkin çıkar çatışmaları belirtilerek nedeni açıklanmalıdır.
- Yazarların, hakem sürecindeyken çalışmalarına ilişkin ham verileri editörler kuruluna iletmesi istenebilir, bu durumda yazarların ham verilerini editörler kuruluyla paylaşmaları beklenebilir. Yazarlar, yayımlanan bir makaleye ilişkin verileri 5 yıl süreyle saklamakla yükümlüdürler.
- Yazarlar çalışmalarında bir hata tespit ettiklerinde editörü ve editörler kurulunu bilgilendirmelidir. Düzeltme veya geri çekme süreçlerini editörler ile işbirliği içerisinde gerçekleştirmelidirler.

Hakemlere İlişkin Etik İlke ve Kurallar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler çift taraflı kör hakemlik süreci ile değerlendirilmektedir. Çift taraflı kör hakemlik, yansız, nesnel ve bağımsız bir değerlendirme sürecinin sağlanabilmesi için yazarların hakemlerden, hakemlerin de yazarlardan gizli tutulması anlamına gelmektedir. Hakemlere makaleler değerlendirilmek üzere Dergipark sistemi üzerinden iletilmektedir. Hakemler, değerlendirdikleri makalenin KAYPOD'un temel yayın alanlarına katkısını ve makalenin yayımlanabilir olup olmadığına ilişkin kararlarını kendilerine sistem üzerinden iletilen formu doldurmak suretiyle gerçekleştirmektedirler. Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'nde hakem olarak görev yapan akademisyenlerin etik sorumlulukları şunlardır:

- Hakemlerin uzmanlık alanlarına ilişkin makalelere hakemlik yapmaya özen göstermeleri gerekmektedir.
- Hakemler çıkar çatışması olabilecek çalışmalarını değerlendiremeyeceklerini editörlere iletmelidirler.
- Hakemler makaleleri tarafsız olarak değerlendirmelidirler.
- Hakemlerin değerlendirdikleri makalelere ilişkin çevrimiçi Makale Değerlendirme Formunu doldurmaları gerekmektedir. Hakemler değerlendirdikleri makaleye ilişkin görüşlerini makale değerlendirme formunda gerekçeli olarak ifade etmelidirler.
- Hakemler makale değerlendirmelerinde yazarları rencide edecek bir dil kullanmaktan kaçınmalı, aksine önerilerinde kullandıkları üslubun bilimsel olması gerekmektedir. Olumsuz bir durum ile karşılaşılması halinde editörler hakem ile iletişime geçerek yorumlarını yeniden gözden geçirmeleri ve düzeltmelerini talep edebilirler.
- Hakemlerin kendilerine verilen süre içerisinde etik sorumluluklara uyarak değerlendirmelerini tamamlamaları gerekmektedir.

Editör(ler)e İlişkin Etik İlke ve Kurallar

- Editörlerin Committee on Publication Ethics (COPE) tarafından yayınlanan olduğu 'COPE Dergi Editörleri için Etik Davranışlar ve En İyi Uygulamalar Kılavuzu'nda yer alan etik sorumlulukları yerine getirmekle yükümlüdürler. Editörlerin etik görevleri ve sorumlulukları aşağıdaki gibidir:
- Editör derginin niteliğinin artırılması ve gelişimine katkıda bulunmak için çaba sarf etmekle yükümlüdür.
- Editörün, yazarların ifade özgürlüğünü desteklemesi gerekmektedir.



- Editörün, dergide hakem değerlendirmesinin gerekli olmadığı bölümlerin (editöre mektup, davetli yazılar, konferans duyuruları vb.) açıkça belirtildiğinden emin olması gerekmektedir.
- Editörün yayımlanan makalelerin dergi okuyucularının bilgi ve becerileriyle uyumlu olabilmesi için çaba sarfetmesi gerekmektedir.
- Editör, hakemlerin bilgi ve uzmanlıklarına uygun makaleleri değerlendirmelerini istemelidir. Böylece makalelerin alanında uzman kişilerce uygun bir şekilde değerlendirilmesi sağlanmalıdır.
- Editör, hakemlerin bir makaleyi değerlendirmeden önce makaleye ilişkin çıkar çatışmaları bulunmadığını belirtmelerini talep etmekte yükümlüdür.
- Editörün hakem değerlendirme sürecine ilişkin gerekli tüm bilgileri ve hakemlerden yapması beklenenleri hakemlere iletmesi gerekmektedir.
- Editör, hakem değerlendirme sürecinin çift taraflı kör hakemlik ile sürdürüldüğünden emin olmalı ve yazarlara hakemleri, hakemlere de yazarları ifşa etmemelidir.
- Editör, hakemleri zamanlama ve performanslarına göre değerlendirmelidir.
- Editör, hakemlere ilişkin bir veri tabanı oluşturmalı ve hakemlerin performansına göre veri tabanını güncellemelidir.
- Editör, kaba ve kırıcı yorumlarda bulunan ya da geç dönen hakemleri hakem listesinden çıkarmalıdır.
- Editör, hakem listesini hakemlerin uzmanlık alanlarına göre sürekli yenilemeli ve genişletmelidir.
- Editör, yazarlara kendilerinden ne beklediğine ilişkin yayım ve yazım kuralları ile örnek şablonu sürekli güncellemelidir.
- Editör dergiye gönderilen makaleleri dergi yazım kuralları, çalışmanın önemi, özgünlüğü açısından değerlendirmeli ve makaleyi ilk gönderim sürecinde reddetme kararı alırsa, yazarlara bunun nedenini açık ve yansız bir şekilde iletmelidir. Bu süreçte, makalenin dilbilgisi, noktalama ve/veya yazım kuralları (kenar boşlukları, uygun şekilde referans gösterme, vb.) açısından tekrar gözden geçirilmesi gerektiğine karar verilirse, yazarlar bu konuda bilgilendirilmeli ve gerekli düzeltmeleri yapabilmeleri için kendilerine zaman tanınmalıdır.
- Makalelerde gönderim ve yayıma kabul tarihleri yer almalıdır.
- Yazarların makalelerinin durumuna ilişkin bilgi talebi olduğunda çift taraflı kör hakemlik sürecini bozmayacak şekilde yazarlara makalelerinin durumuna ilişkin bilgi verilmelidir.
- Dergiye yayımlanmak üzere gönderilen makalelerde son karar editör kuruluna aittir. Editör kurulu objektif ve akademik kriterler dahilinde dergide yayınlanacak makaleleri belirlemekle yükümlüdür.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarını iletmeli ve kendilerinden beklenenleri açıklamalıdır.
- Editör, editörler kurulu üyelerine yayım ve yazım kurallarının en güncel halini iletmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini değerlendirmeli ve derginin gelişimine aktif olarak katılım gösterecek üyeleri editörler kuruluna seçmelidir.
- Editör, editörler kurulu üyelerini aşağıda yer alan rolleri ve sorumluluklarına ilişkin bilgilendirmelidir
 - Derginin gelişimini desteklemek
 - Kendilerinden istendiğinde uzmanlık alanlarına ilişkin derlemeler yazmak
 - Yayım ve yazım kurallarını gözden geçirmek ve iyileştirmek
 - Derginin işletiminde gerekli sorumlulukları yerine getirmek

İntihal ve Etik Dışı Davranışlar

Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi'ne gönderilen tüm makaleler basılmadan önce herhangi bir intihal yazılım programı ile taranmaktadır. Benzerlik oranı %20 ve altında olan makaleler yayına kabul edilir. Bu oranı aşan makaleler ayrıntılı olarak incelenir ve gerekli görülürse gözden geçirilmesi ya da düzeltilmesi için yazarlara geri gönderilir, intihal ya da etik dışı davranışlar tespit edilirse yayımlanması reddedilir.

Aşağıda etik dışı bazı davranışlar listelenmiştir:

- Çalışmaya fıkren katkıda bulunmayan kişilerin yazar olarak belirtilmesi,
- Çalışmaya fıkren katkıda bulunan kişilerin yazar olarak belirtilmemesi,
- Makalenin yüksek lisans/doktora tezinden ya da bir projeden üretilmişse bunun belirtilmemesi,
- Dilimleme yapılması yani, tek bir çalışmadan birden fazla makale yayımlanması,
- Gönderilen makalelere ilişkin çıkar çatışmalarının bildirilmemesi,
- Çift taraflı kör hakemlik sürecinin deşifre edilmesi.



YAZIM KURALLARI

1. Her makalede, ana başlığın hemen altında, makalenin amacı ve önemini içeren biri Türkçe biri İngilizce olmak üzere 200 kelimeelik öz/abstract yer almalıdır. "Öz"lerin altında, beş kelimeyi aşmayan anahtar sözcükler/keywords bulunmalıdır. Kısacası makaleler, Ana Başlık, Öz, Anahtar Sözcükler, Abstract, Keywords, Makale Metni, Notlar ve Kaynakça sırası ile kaleme alınmış olmalıdırlar.

2. Makaleler 8.000 kelimeyi geçmemelidir.

3. Kamu Yönetimi ve Politikaları dergisine gönderilecek tüm makaleler makale şablonu kullanılarak hazırlanmalıdır. Bu şablon kullanılmadan gönderilmiş makaleler RED edilecektir. Makale şablonuna <https://dergipark.org.tr/tr/download/journal-file/18581> linkine tıklayarak ulaşabilirsiniz.

4. Ana metin Times New Roman yazı karakteri kullanılarak 11 punto ve iki yana yaslı olarak yazılmalıdır. Paragraf öncesi ve sonrası paragraf boşluğu bırakılmamalıdır. Paragrafların ilk satırları 1,25 cm içeriden başlamalıdır.

5. Makalenin ana başlık ve alt başlıkları iki yana yaslı, Times New Roman 13 punto, 1,25 cm paragraf girintili olarak yazılmalıdır ve 1., 1.1., 1.1.1 gibi ondalıklı şekilde, 1.GİRİŞ'ten başlayarak (Kaynakça Hariç) numaralandırılmalıdır. Giriş, Bulgular vs. bölüm başlıkları koyu ve büyük harflerle yazılmalıdır. Alt başlıklar ise koyu ve kelimelerin ilk harfleri büyük olacak şekilde yazılmalıdır.

6. Metin içinde kısa alıntılar çift tırnak içinde verilmeli, alıntının içinde tırnak işareti kullanılması gerekmesi durumunda ise tek tırnağa başvurulmalıdır. 40 sözcükten uzun alıntılar blok halinde, tırnaksız, paragrafların ilk satırı ile aynı hizada (soldan 1,25 cm girintili) ve tek satır aralık ile italik (Eğik) yazılmalıdır. Alıntı yaparken özgün eserden çıkarılan sözcük ve cümleler parantez içinde üç nokta ile (...) belirtilmelidir.

7. "Uzun alıntılar için Microsoft Word programında Giriş sekmesinin altında bulunan Stiller kısmından UzunAlıntı stili seçilmelidir. Kısa alıntılar çift tırnak içinde verilebilir."

8. Kitap, dergi, gazete, film ve program adları metin içinde italik yazılmalıdır. Sayılar metin içinde tutarlı olmak koşuluyla harf veya rakamla belirtilebilir. Türkçe metinlerde tarih belirtilirken önce gün, sonra ay yazılmalıdır.

1.1. Başlıklar

(Hazırlamış olduğunuz Diğer kısımları bu alanın tamamını silerek yapılandırabilirsiniz)

İkinci dereceden başlıklar Başlık 2 Seçilerek yapılmalıdır

1.1.1. Üçüncü ve Dördüncü Dereceden Başlıklar

Üçüncü dereceden başlıklar Başlık 3,

1.1.1.1.

Dördüncü dereceden başlıklar Başlık 4 seçilerek yapılmalıdır.

KAYNAKÇA

1- Kaynakça 1,25 cm aslı ve 1,25 soldan girintili olacaktır.

2- Dergiye gönderilen tüm yazıların metin içi referansları ve kaynakçaları APA sistemine uygun olarak düzenlenmeli, kaynak olarak Publication Manual of the American Psychological Association'ın altıncı baskısı kullanılmalıdır.

3- Metin içinde yapılan tüm göndermeler, yine metnin içinde, sırasıyla yazarın soyadı, tarih ve eğer alıntı yapılmışsa sayfa numarası yazılarak belirtilmelidir (Barthes, 1975, s. 104). Aynı kaynaklara yapılan diğer göndermelerde de aynı yöntem uygulanmalı, "age." gibi ibareler kullanılmamalıdır.

4- Gönderme yapılan eser iki yazarlı ise, her iki yazarın da soyadları belirtilmeli (Lipovetsky ve Charles, 2004); yazarlar ikiden fazlaysa, ilk yazarın soyadından sonra "ve diğerleri" anlamında "vd." ibaresi kullanılmalı (Jenkins vd., 2009); birden fazla kaynağa yapılan göndermeler ise noktalı virgülle ayrılmalıdır (Alemdar, 1999; Oskay, 1994).

5- Aynı yazarın aynı yılda yaptığı çalışmalar için "a, b, c" ibareleri kullanılmalı (Cassetti, 2011a) ve bu ibareler metin içinde ve kaynakçada aynı olmalıdır.

6- İkincil bir kaynak söz konusu ise metin içi referans, alıntı yapılan yazarın adının metinde geçip geçmemesine göre (aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) veya (Musser'den aktaran Elsaesser, 2004, s. 82) şeklinde düzenlenmelidir.

7- Kaynakçada yalnızca metinde gönderme yapılan kaynaklara tam künyeleri ile yer verilmeli ve türleri dikkate alınmaksızın tüm kaynaklar yazar soyadı ve yıla göre düzenlenmelidir.

8- Çeşitli eserlerin kaynakçada nasıl gösterilmesi gerektiği ile ilgili örnekler aşağıda sunulmuştur:



KİTAP

Tek yazarlı kitap

Tekşen, Ö. (2014). Ertelenmiş Vergilerin İncelenmesi ve Muhasebeleştirilmesi 1 (1. baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.

Tek yazarlı çeviri kitap

Wacquant, L. (2011). Kent Paryaları: İleri Marjinalliğin Karşılaştırmalı Sosyolojisi. (M. Doğan, Çev.). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.

İki ve daha fazla yazarlı kitap

Eco, U. ve Dixon, R. (2012). Inventing the enemy and other occasional writings. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

Eco, U., Martini, C. M., Proctor, M. ve Cox, H. (2012). Belief or nonbelief? A confrontation. New York: Skyhorse Pub.

Derleme kitap

Bottomore, T. ve Nisbet R. (Ed.). (2002). Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi. Ankara: Ayraç.

Kitapta bölüm/makale

Giddens, A. (2002). Pozitivizm ve Eleştiriciler. (L. Köker, Çev.). T. Bottomore ve R. Nisbet, (Ed.), Sosyolojik Çözümlemenin Tarihi içinde (243-291). Ankara: Ayraç.

MAKALE

Basılı dergide makale

Eco, U. ve Pezzini, I. (1982). La sémiologie des Mythologies. Communications, 36(1), 19-42.

Çevrimiçi dergide makale

Caoduro, E. ve Baschiera, S. (2015). Retro, Faux-vintage and Anachronism: When Cinema Looks Back. Necsus. Bahar 2015. Erişim 8 Mart 2016, <http://www.necsus-ejms.org/retro-faux-vintage-and-anachronism-when-cinema-looks-back/>

DIĞER KAYNAKLAR

Yayınlanmamış tez

Pinto, A. (2012). Lessalles de cinémad'art et essai: Sociologie d'un label culturel entremarché et politique publique. Yayınlanmamış doktora tezi, Picardi Jules Verne Üniversitesi.

Gazete yazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). L'Union européenne doit se repenser d'urgence. Le Monde. 4.

Çevrimiçi gazete yazısı

Charrel, M. (5 Mart 2016). L'Union européenne doit se repenser d'urgence. Le Monde. Erişim 7 Mart 2016, http://www.lemonde.fr/idees/article/2016/03/05/aveuglements-europeens_4877082_3232.html

Gazete haberi (yazar adı yoksa)

Réforme du code du travail: Manuel Valls promet des « améliorations ». (6 Mart 2016). Le Monde. Erişim 07 Mart 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/06/loi-travail-manuel-valls-promet-des-ameliorations_4877336_823448.html

Web sitesi

Hacızade, N. (10 Eylül 2015). Yaşar Kemal'den, Sevmek, Sevinmek, İyi Şeyler Üstüne. Erişim 07 Mart 2016, <http://www.5harfililer.com/yasar-kemalden-sevmek-sevinmek-iyi-seyler-ustune/>

What we learned in Seoul with AlphaGo. Erişim 17 Mart 2016, <https://googleblog.blogspot.com/2016/03/what-we-learned-in-seoul-with-alphago.html>

Film

Anderson, W. (1999). Rushmore [Film].