

# Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

Hüdaî Şencan\*

## 1. Giriş

İdari Reform ya da “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” konusu ülkemizde uzun yıllardır tartışılmaktadır. Bu konuda geçmiş yıllarda birçok kapsamlı araştırma yapılmış ve defalarca projeler geliştirilmiştir. Bu güne kadar yapılan çalışmalardan da anlaşılacağı üzere kamuda çağın şartlarına uygun olarak yeniden yapılanma ihtiyacı vardır ve bu ihtiyaç günümüzde artarak devam etmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’de kamu yönetiminde yapılan yeniden yapılanma çalışmalarına kısaca değinilmiş, ardından da bu konuda yapılan son çalışma olarak Türkiye Büyük Millet Meclisine gelen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ele alınmıştır. Öncelikli olarak, Kanunun getirmek istediği yenilik ve değişiklikler kısaca ele alınmış, daha sonra bu değişikliklerin gerçekte ne anlama geldiğinin daha iyi anlaşılabilmesi için mevcut yapıyla karşılaştırması yapılmış, son olarak da Kanunun kamuoyunda nasıl karşılandığının anlaşılabilmesi için hakkında yapılan eleştiri, yorum ve önerilere mümkün olduğunca yer verilmiştir.

\* TBMM Araştırma Merkezi, Uzman Yardımcısı.

## 2. Tarihsel Arkaplan

Ülkemizde, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusundaki ilk çalışmaları Tanzimat Fermanından sonraki dönemde Osmanlı Devletinin modernleşme çabalarına kadar götürmek mümkündür. Türk İdare tarihinde köklü değişiklik ve reformlar ilk kez o dönemde yapılmış ve geleneksel yapıdan kopuş gerçekleşmiştir. Hatta, Türk kamu yönetiminin temel örgütlenme şekli olan güçlü merkezi idare ve onun ajanı olarak yetki genişliğine dayalı il yönetimi gibi o dönemde kamu yönetimine getirilen yenilikler bugün dahi geçerliliğini korumaktadır. Ancak, Osmanlı Devletinin yıkılması ile kurulan Türkiye Cumhuriyetinin ilk yıllarından itibaren kamu yönetiminin yeniden yapılandırılıp yeni Cumhuriyetin koşullarına cevap verebilecek bir kamu yönetimi örgütü oluşturulmak istenmiştir. Bu çerçevede, Köy Kanunu, Belediyeler Kanunu ya da birçok örgütün teşkilat kanunu gibi yasal düzenlemeler yapılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren oluşturulmaya çalışılan yeni yapı gittikçe merkeziyetçi bir karaktere bürünmüştür. Bu merkeziyetçi karakter daha ilk yıllardan itibaren bazı sakınca ve şikayetleri de beraberinde getirmiştir. Böylece kamu yönetiminde yeniden yapılanma için daha bilimsel çalışmalara ihtiyaç olduğu fikri doğmuştur. Bu konudaki ilk çalışmalar 1930'larda yapılmıştır, ancak bu çalışmaların sonuç doğurduğunu söylemek pek mümkün değildir. Daha sonra, bu konuda yapılmış çalışma, hazırlanmış rapor veya projeler de benzer sonuçla karşılaşmıştır. Bu çalışmaları kısaca sayarsak;

- 1949 yılında, İstanbul Üniversitesi öğretim görevlilerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması” konulu rapor,
- 1951 yılında, Dünya Bankası desteği ile James M. Barker'in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor,
- 1958 yılında, TODAİE tarafından hazırlanan “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor”,
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP),
- Planlı kalkınmaya geçildiğinden bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler,
- 1972 yılında yapılan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” adlı rapor,

- 1980'li yılların başında gerçekleştirilen Başbakanlık, Bakanlıklar ve bazı kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarının gözden geçirilmesi çalışmaları,
- 6. Plan hazırlıkları kapsamında, çalışmalarına 1988 yılında başlanan ve TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi,
- 8. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002'de Bakanlar Kuruluna sunulan Eylem Planı,
- Ayrıca, son yıllarda uluslararası finans kuruluşları ile yapılan çeşitli anlaşmalarda kamuda iyi yönetimin geliştirilmesi, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi konularında çeşitli yasal ve kurumsal düzenleme çalışmaları ile bu kapsamda ülkemizin yönetim yapısı içinde yerleşen düzenleyici kurullar ve kurumlar.<sup>1</sup>

Farklı zamanlarda ve farklı amaçlarla yapılmış olsalar da bu ayrıntılı çalışmaların neredeyse hepsinde mevcut durumun sorunları ve aksayan yönlerine ilişkin tespitler ortaktır. Bunlar temel olarak;

- Aşırı merkeziyetçi yapının varlığı ve bunun doğurduğu olumsuzluklar,
- Mevzuattaki eksiklik ve bozukluklar, lüzumsuz formalite bolluğu ve aşırı kırtasiyecilik,
- Aşırı büyüme dolayısıyla personel artışı; bu artışın aşırı ve dengesiz istihdama sebep olması, bunun da sonuç olarak kamuda atıl kapasite yaratması ve verimliliği azaltması,
- Görev yetki ve sorumlulukların dağılımında adaletsizlik,
- Yöneticilerin eğitimsizliği, memurların niteliklerinin yetersizliği,
- Örgütlenme eksiklikleri,
- Denetim sistemindeki bozukluklar gibi başlıklar altında toplanabilir.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tacettin Karaer, "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", Amme İdaresi Dergisi, cilt 20, sayı 2, s. 25-46 ve Başbakanlık, "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", Ankara, 2003, s. 5-6.

<sup>2</sup> Prof. Dr. Yıldızhan Yayla, ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 2003.

Bu alanda yapılan son girişim olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu (KYTİYYHK) önceki benzerlerinden ayıran temel özelliği, sadece yapıyı değil onunla beraber tüm kamu yönetimi anlayışını kökten değiştirip yerine yeni kamu yönetimi (new public management) anlayışını getirmeyi hedeflemesidir. Bu kanunun mimarlarına göre, önceki dönemlerde yapılan çalışmalar idari reform kavramı çerçevesinde şekillenmiş olup daha çok gündelik sorunların çözümüne dönük olarak örgütlenme yapılarını, süreçlerini, ve prosedürleri iyileştirmeye yönelik düzenlemeler yapmayı içermektedir.<sup>3</sup>

KYTİYYHK'na hakim olan yeni kamu yönetimi anlayışı, ana hatları ile tanıtılacak olursa; özellikle 1980'li yıllarda ortaya çıkan ve batı ülkelerinde yaygın şekilde uygulamaya aktarılan, getirdiği bir çok ilke ile geleneksel kamu yönetimi anlayışından kopuşu ifade eden yeni yönetim anlayışı olarak özetlenebilir. Bu anlayışa göre, kamu kesimi tarafından sunulan hizmetler yeniden tanımlanmalı; devlet, bürokrasi tarafından yerine getirilen denetimi topluma aktararak vatandaşını yetkilendirmeli; kamusal hizmetler sadece tekel olarak kamu tarafından değil alternatif yöntemlerle piyasa ortamında da gördürülmeli; kamuda tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans konusundaki eksiklikler giderilmeli; kamu yönetimi adem-i merkezileşmeli; saydam, hesap verebilir, öngörülebilir, esnek ve süratli olmalıdır.<sup>4</sup> Yeni Kamu Yönetimi anlayışına ilişkin yukarıda sayılan ilkelerin neredeyse tamamı KYTİYYHK metninde ve gerekçesinde karşımıza çıkmaktadır.

KYTİYYHK'yı önceki çalışmalardan farklı kılan bir diğer nokta da, güçlü bir siyasi irade desteğine ve bir reformun gerekliliğine dair var olan kamuoyu inancına sahip olmasıdır. Ülkemizin yakın tarihine bakacak olursak, 1991-2002 dönemini koalisyonlarla geçirmiş olduğunu görürüz. Genel olarak koalisyon dönemlerinde, mali konulardaki zorunlu düzenlemeler dışında, reform niteliğinde düzenleme yapılması mümkün olmamaktadır. 3 Kasım 2002 seçimlerinden sonra bir partinin TBMM'de çoğunluğunu elde ederek tek başına iktidar olması, reform niteliğinde olan ve geçmişten beri tartışılan, çözüm beklenen konularda somut adımlar atılması imkanını da beraberinde getirmiştir.

58. Türkiye Cumhuriyeti Hükümetinin göreve başlamasıyla birlikte; halkın yaşadığı ağır ekonomik ve sosyal sorunların hızla aşılması, sürdürülebilir bir büyüme ortamının oluşturulması amacıyla, Hükümet Programıyla da uyumlu olan ve kamuoyuna ana başlıkları itibariyle sunulan Acil Eylem Planının (AEP)

<sup>3</sup> Başbakanlık, "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", s. 13.

<sup>4</sup> Daha ayrıntılı bilgi için bkz. M. Akif Özer, "Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya", s. 240-260, Platin Yayınları, Ankara, 2005

uygulamaya konulması Bakanlar Kurulunca kararlaştırılmıştır. Acil Eylem Planı kapsamında; Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Programı, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu ve Sosyal Politikalar başlıkları altında toplam (205) faaliyet alanı belirlenmiştir. Kamu Yönetimi Reformu Kapsamındaki faaliyetlerden 28’i Merkezi İdare Reformu, 9’u Yerel Yönetimler Reformu, 1’i Devlet Personel Rejimi Reformu, 7’si de Yolsuzlukla Mücadele başlıkları altında tanımlanmıştır. Bu çerçevede toplam 22 adet Kanun çalışması taslak veya tasarı olarak kamuoyuna sunulmuş; bunların bazıları kanunlaşmış, bazıları TBMM’den geçip Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmesi için geri gönderilmiş, bazıları da henüz TBMM’ye henüz gönderilmemiştir.

Acil Eylem Planında, Kamu Yönetimi Reformu kapsamında yapılması planlanan faaliyetlerden en önemlisi ve başlangıcı da kuşkusuz ki kamu yönetimine ilişkin temel esasların düzenlenmesine ilişkin bir çerçeve Kanunun çıkarılması olarak belirlenmiştir. Bu amaçla, Başbakanlığın koordinatörlüğünde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu oluşturulmuş ve bu grubun aylar süren çalışmaları sonucunda “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” hazırlanmış, çeşitli platformlarda tartışılmış, Bakanlar Kurulunda da görüşülerek imzaya açılmış ve 03.11.2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmıştır. Bu kanun 29.12.2003 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisine gelmiş, ismi Genel Kurulda görüşmeler esnasında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” (KYTİYYHK) şeklinde değiştirilerek 15.07.2004 tarihinde kabul edilmiş, ancak bir çok maddesi Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmesi için 03.08.2004 tarihinde TBMM’ye geri gönderilmiştir.

Aşağıda, öncelikle 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kısaca ele alınarak içeriği anlatılmış, daha sonra mevcut yapıya göre getirilmek istenen önemli değişikliklere yer verilmiş, son olarak da tasarıda yer alan ve kamuoyunda ve akademik çevrelerde tartışılan ve eleştirilen hususlar maddeler halinde sıralanmıştır.

### **3. Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun (KYTİYYHK) İçeriği**

#### **3.1. Kanunun Amacı ve Sistematiği**

Kanunun amacı 1. maddede;

“Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli,

kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek”

olarak belirlenmiştir.

Birinci Kısımda; Amaç, Kapsam, Tanımlar ve Temel İlkeler ile Merkezi ve Mahalli İdarelerin Yetki, Görev ve Sorumlulukları başlıkları altında iki bölüm, İkinci Kısımda; Merkezi İdarenin Teşkilatlanması, Danışma Birimlerinin Görev ve Yetkileri, Yardımcı Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileri başlıkları altında üç bölüm, Dördüncü Kısımda; Çeşitli Hükümler ve Geçici Hükümler başlığı altında iki bölüm bulunmaktadır. Kanun toplam (51) madde ve 9 geçici maddeden oluşmaktadır.

### **3.2. Kanuna Göre Merkezi İdarenin Görev ve Yetkileri**

Kanunun 7. maddesinde; Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politika, maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenlemeler yapılması, ulusal ve bölgesel düzeyde her tür plan hazırlanması, program ve projeler geliştirilmesi, milli eğitimde eğitim ve öğretim birliğinin sağlanması, müfredatın belirlenmesi ve geliştirilmesi, diyanet, sosyal güvenlik, tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlık, ulusal düzeyde yapılması gereken acil durum yönetimi ve sivil savunma, vakıflara yönelik görev ve hizmetler, mahalli idarelere teknik ve mali yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama, kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen diğer ulusal ve bölgesel nitelikli görev ve hizmetler merkezi idarenin görev alanı içerisinde sayılmıştır.

Kanunun 8. maddesi, mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yürütülmesini öngörmüştür.

Kanunun getirdiği en büyük değişikliklerden biri burada göze çarpmaktadır; o da şimdiye kadar Türk idari teşkilatlanmasında görülen genel yetkili merkezi idare yerine genel yetkili yerel yönetimler ve sınırlı yetkili merkezi idare şeklindeki görev ve yetki paylaşımıdır

### **3.3. Kanuna Göre Merkezi İdarenin Teşkilatlanması**

Kanunun 13. maddesi, Merkezi idarenin; Başbakanlık, Bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar biçiminde teşkilatlanmasını, Devlet Bakanı sayısının sekiz ile sınırlandırılmasını, Başbakan Yardımcıları ile Devlet Bakanlarının

danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadroların Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilmesini öngörmüştür.

Kanun, 28. maddede, hiyerarşik kademe ve unvanları saymıştır; buna göre müsteşar yardımcılığı, genel müdür yardımcılığı ve başkan yardımcılığı uygulamasına sınırlama getirilmiş, birim ve personel sayısı dikkate alınarak bakanlıklardan sadece merkez teşkilatı bulunanlar ile müsteşarlık şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç, diğer bakanlıklarda en çok beş müsteşar yardımcılığı; başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı kuruluşlarda en çok üç başkan yardımcılığı ve genel müdür yardımcılığı kadrosunun ihdas edilebileceği öngörülmüştür.

Bakanlık merkez teşkilatının; ana hizmet birimleri, danışma birimleri ve yardımcı hizmet birimleri olarak oluşturulması öngörülmüştür. Danışma birimleri olarak; Strateji Geliştirme Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği, Yardımcı hizmet birimleri olarak; Özel Kalem Müdürlüğü, İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı, Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı sayılmıştır. Ayrıca her Bakanlıkta Strateji Geliştirme Kurulunun oluşturulması da öngörülmüştür.

Kanununun 18. maddesine bakıldığında, ilke olarak denetim birimlerine teşkilat yapılanması içinde yer verilmediği görülmektedir. Ancak, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarının ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturabilecekleri öngörülmüş, hakim ve savcılarının denetimi ile ilgili hükümler saklı tutulmuştur.

Bakanlık merkez teşkilatının; Müsteşarlık, Genel Müdürlük (Başkanlık, Daire Başkanlığı), Müdürlük şeklinde, Müsteşarlık şeklindeki bağlı kuruluşların; Müsteşarlık, Genel Müdürlük (Daire Başkanlığı), Müdürlük şeklinde, Başkanlık şeklindeki bağlı kuruluşların; Başkanlık, Daire Başkanlığı, Müdürlük şeklinde, Genel Müdürlük şeklindeki bağlı kuruluşların; Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı, Müdürlük şeklinde, Bakanlık taşra teşkilatındaki il kuruluşlarının; Vali, İl Müdürlüğü, Şube Müdürlüğü şeklinde, taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarının; Kaymakam, İlçe Müdürlüğü, İhtiyaç duyulan ilçelerde şube müdürlüğü şeklinde hiyerarşik kademeye tabi olması öngörülmüştür. Dışişleri Bakanlığı, MGK Genel Sekreterliği, MİT Müsteşarlığı ile ilişkili kuruluşlar (Üst Kurullar) burada öngörülen hiyerarşik kademe ve unvanlara ilişkin hükümlerden istisna tutulmuştur.

### 3.4. Kanuna Göre Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Denetimi

Denetim konusu, Kanununun 38, 39, 40, 41, 42. maddelerinde düzenlenmiş olup; kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim olarak iki şekilde

yapılması öngörülmüş, iç denetimin; hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla, dış denetimin ise; kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi amacıyla yapılması öngörülmüştür.

İç denetimin kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya ilgili kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği elemanlar tarafından yapılması, dış denetimin de Sayıştay tarafından yapılması veya belirlenecek usullere göre yaptırılması öngörülmüştür. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki teftiş kurullarından ise Kanunda hiç bahsedilmemektedir.

Kanunda, denetimle ilgili olarak köklü değişiklikler yapıldığını da söylemek mümkündür. Teftiş Kurullarının kaldırılmasına ek olarak, vatandaşın bilgi edinme hakkıyla ilgili düzenleme ve mahalli idareler halk denetçisi müessesinin kurulması bu kapsamda değerlendirilebilecek yeniliklerdir.

### **3.5. Kanuna Göre İnsan Kaynakları (Personel Düzenlemeleri)**

Kanununun 46. maddesi, kamuda insan kaynakları yönetimi konusunu ele almakta olup kamu hizmetlerinin; memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülmesini, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmelerinin ehliyeteye dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılmasını, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin performans ölçülerine göre değerlendirilmesi ve ödüllendirilmesini öngörmektedir.

Kanununun 46. maddesinin devamında, Hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevlerinin kendiliğinden sona ermesine ilişkin yeni bir düzenleme de yapılmıştır.

Bakanlıklarda bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde belediye başkanının talebi, ilgilinin ve kurumunun uygun görüşü alınmak kaydıyla merkezi idare personelinden memur statüsünde olanların mahalli idarelerin yönetici kadrolarında veya bakanlıklarda geçici olarak görevlendirilebilecekleri, bu personelin kendi kurumundan izinli sayılacağı ve asıl kadrosuyla ilgisinin devam edeceği de yapılan düzenlemeler arasında yer almaktadır.



### 3.6. Kanuna Göre Mahalli İdarelere Devredilecek Görev ve Yetkiler

Kanunun geçici maddelerindeki hükümlere göre, Kanun yürürlüğe girdiğinde, Bakanlar Kurulunca belirlenecek usul ve esaslara göre; Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile taşradaki taşınır ve taşınmaz mallarının, alacak ve borçlarının, bütçe ödeneklerinin, kadro ve personelinin il özel idarelerine, belediyelere ve kısmen de üniversitelere devredilmesi öngörülmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı dışındaki diğer bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının elinde bulunan meslek okullarının 2003/2004 eğitim öğretim yılı sonuna kadar Milli Eğitim Bakanlığına devredilmesi<sup>5</sup>, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarını ilgilendirenler dışındaki devir işlemlerinin en geç bir yıl içerisinde gerçekleştirilmesi, Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarının kadrolar dışındaki unsurlarının da en geç bir yıl içinde devredilmesi, kadroların ve bunlara ilişkin görev ve yetkilerin ise beş yıl içinde kademeli olarak devredilmesi öngörülmüştür.

Ayrıca, Yüksek Denetleme Kurulu da, personeli, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları ve bütçesiyle birlikte Sayıştay'a devredilmektedir.

### 3.7. Kanundaki Diğer Hususlar

Milli Savunma Bakanlığı, Kanunun Merkezi idarenin teşkilatlanması ile ilgili hükümleri ve insan kaynaklarının yönetimi ile ilgili maddeden istisna tutulmuştur. Bakanlık ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından hangilerinin hangi ülkelerde yurtdışı hizmeti sunacağına Bakanlar Kurulunca üç ay içinde belirlenmesi, bu kanun kapsamına giren kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin kanun, kanun hükmünde kararname ve diğer mevzuatlarında bu kanunda belirtilen ilkeler doğrultusunda gerekli değişikliklerin bir yıl içinde yapılması öngörülmüştür.

<sup>5</sup> Kanunun Türkiye Büyük Millet Meclisine geldiği tarih 29.12.2003'tür.

## 4. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (KYTİYYHK) ile Mevcut Durumun Karşılaştırılması

Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun (KYTİYYHK) içeriğine yukarıdaki bölümde kısaca değinilmiştir. Bu tasarının getirdiği düzenlemelerin ne derece reform olduğunun anlaşılması için halen geçerli olan sistemle mukayese edilmesi ve bu şekilde belli sonuçlara ulaşılması mümkündür. Bu bölümde KYTİYYHK'nın getirdiği dikkate değer yeniliklere maddeler halinde yer verilecek ve gereken yerlerde de mevcut yapıya değinilecektir.

### 4.1. Merkezi İdarenin Teşkilat Yapısı

a. KYTİYYHK'da, merkezi idarenin genel yetkileri ile yürüteceği görev ve hizmetler ayrı ayrı sayılmıştır. Merkezi idarenin yürüteceği görev ve hizmetlerin sınırlarının belirlenmiş olmasının önemli bir yenilik olduğu değerlendirilmektedir. Bu sayılanlar dışındaki görev ve hizmetler de mahalli idarelere bırakılmıştır. Dolayısıyla mahalli idarelerin yürüteceği hizmetler için sınırlandırıcı bir belirleme yapılmasından kaçınılmış, görev ve yetki alanı olabildiğince geniş tutulmuştur.

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

Bilindiği gibi, mevcut yapıda Milli Savunma Bakanlığı hariç diğer bakanlıkların merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bunlara bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilat yapıları 3046 Sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun" ile düzenlenmiştir. KYTİYYHK'nın 3046 sayılı Kanundan farkı sadece Bakanlıkları değil tüm kamu kurum ve kuruluşların bağlayıcı nitelikte olmasıdır.

Aşağıdaki tabloda da görüleceği üzere 3046 Sayılı Kanunda Devlet Bakanlarının sayısı ilk halinde en fazla 7 adet olarak düzenlenmiş; 1986 da 3313 sayılı Kanun ile 10'a, 1994'te de 4060 sayılı kanun ile yirmi üst sınırı getirilmişken, KYTİYYHK'da üst sınır sekiz olarak belirlenmiştir.

| Tablo 1. Bakanlık Sayılarının Karşılaştırılması. |                                 |                           |
|--|---------------------------------|---------------------------|
| 3046 Sayılı Kanun 1984                           | 57. Hükümet Döneminde 2002 Ekim | 3046 Sayılı Kanun 1984    |
| 1. Adalet  | 1. Adalet                       | 1. Adalet (Tafra)         |
| 2. Milli Savunma                                 | 2. Milli Savunma                | 2. Milli Savunma (Tafra)  |
| 3. İçişleri                                      | 3. İçişleri                     | 3. İçişleri (Tafra)       |
| 4. Dışişleri                                     | 4. Dışişleri                    | 4. Dışişleri              |
| 5. Maliye ve Gümrük                              | 5. Maliye ve Gümrük             | 5. Maliye (Tafra)         |
| 6. Milli Eğitim, Genç. ve Spor                   | 6. Milli Eğitim                 | 6. Milli Eğitim (Tafra)   |
| 7. Bayındırlık                                   | 7. Bayındırlık ve İskan         | 7. Bayındırlık ve İskan   |
| 8. Sağlık ve Sos. Yard.                          | 8. Sağlık                       | 8. Sağlık                 |
| 9. Ulaştırma                                     | 9. Ulaştırma                    | 9. Ulaştırma              |
| 10. Tarım, Orman ve Köy.                         | 10. Tarım ve Köyüleri           | 10. Tarım ve Köyüleri     |
| 11. Çalışma ve Sos. Güv.                         | 11. Çalışma ve Sos. Güv.        | 11. Çal. ve S. G. (Tafra) |
| 12. Sanayi ve Ticaret                            | 12. Sanayi ve Ticaret           | 12. Sanayi ve Ticaret     |
| 13. En. ve Tabii Kay.                            | 13. En. ve Tabii Kay.           | 13. En. ve Tabii Kay.     |
| 14. Kültür ve Turizm                             | 14. Kültür                      | 14. Kültür ve Turizm      |
| En fazla 7 Devlet Bakan                          | 15. Turizm                      | 15. Çevre ve Orman        |
|  | 16. Orman                       | En fazla 8 Devlet Bakan   |
|  | 17. Çevre                       |                           |
|  | 20 Devlet Bakan                 |                           |

3046 Sayılı Kanunda Bakanlık merkez teşkilatları; ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri, yardımcı hizmet birimleri olarak tasnife tabi tutulmuşken, KYTİYYHK'da "danışma ve denetim birimleri" ifadesindeki "denetim" kelimesi çıkarılmış ve sadece "danışma" olarak tanımlanmış, denetim birimleri teşkilat yapıları içinde sayılmamıştır. Ancak md. 18'de

"İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıklarında, temel görev ve hizmetlerin bir gereği olarak kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere, kuruluş kanunlarında belirtilmek şartıyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabilir."

denmek suretiyle rehberlik ve denetim ana hizmet birimine dönüştürülmüştür. Ancak, Kanundaki ifadede denetim birimini iç denetime yönelik olmaktan

ziyade mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik denetim birimi şeklinde anlamak daha doğru olur.

3046 Sayılı Kanunda tanımlanan; Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu'nun adı Strateji Geliştirme Başkanlığı olarak isimlendirilmiş, Personel Genel Müdürlüğü veya Başkanlığı ile Eğitim Daire Başkanlıkları birleştirilerek İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı olarak isimlendirilmiş, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı da Sivil Savunmayı da kapsayacak şekilde Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı olarak isimlendirilmiştir. Bu değişiklikler aslında sadece isim değişikliğinden ibaret olduğunu söylemek mümkün; çünkü Kanun bu birimlere mevcut durumun dışında bir görev yüklememektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde hiyerarşik kademeler azaltılarak 3046 Sayılı Kanunda Bakanlık Merkez teşkilatında yer alan “Şube Müdürlüğü” kaldırılarak KYTİYYHK’da “Müdürlük” olarak isimlendirilmiş, “Şeflik” unvanına ise yer verilmemiştir. Ayrıca, Genel Müdürlük ve Kurul Başkanlıklarının altındaki Daire Başkanlıkları da KYTİYYHK’a göre kaldırılmıştır. Tasarruf amaçlı yapılan bu düzenleme ile 4569 Hiyerarşik birim kaldırılmaktadır.<sup>7</sup>

Tablo 2. Bakanlık Birimleri<sup>6</sup>

| 3046 Sayılı Kanun 1984                  | KYTİYYHK  |
|---|---|
| Ana Hizmet Birimleri Md. 7              | Ana Hizmet Birimleri Md. 9<br>Ana Hizmet Birimi olarak Rehberlik ve Denetim Birimleri (Tafrıta tefkilat olan Bakanlıklarda) |
| Danışma ve Denetim Birimleri Md. 12     | Danışma Birimleri   |
| Tetfifil Kurulu Başkanlığı              | ?   |
| Araştırma, Planlama ve Koord. Kr. Bflk. | Strateji Geliştirme Başkanlığı  |
| Hukuk Müflavirliđi                      | Hukuk Müflavirliđi  |
| Basın ve Halkla İlişkiler Müflavirliđi  | Basın ve Halkla İlişkiler Müflavirliđi  |
| Yardımcı Hizmet Birimleri Md. 13        | Yardımcı Hizmet Birimleri Md. 21  |
| Personel Genel Md. ya da Dairesi Bflk.  | İnsan Kaynakları Daire Bflk.  |
| Eğitim Dairesi Bflk.                    | ?   |
| İdari ve Mali İşler Daire Bflk.         | Destek Hizmetleri Daire Bflk.   |
| Savunma Sekreterliği                    | ?   |
| Özel Kalem Md.                          | Özel Kalem Md.  |

<sup>6</sup> Koray Karasu, “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla KYTK”, A.Ü. S.B.F. GETA Tartışma Metinleri Özel Sayısı, No: 60, Kasım 2003, s.61

<sup>7</sup> Koray Karasu, a.k., s. 63.

3046 Sayılı Kanunda, bağlı ve ilgili kuruluşların Genel Müdürlük olarak yapılandırılması esası benimsenmiş; KYTİYYHK’da ise, bağlı kuruluşların Müsteşarlık, Başkanlık ve Genel Müdürlük olarak üç şekilde de teşkilatlanabileceğine ilişkin düzenleme yapılmıştır. Aslında fiili durum da bu yeni düzenlemeye uygundur.

3046 Sayılı Kanunda; Bakanlık Müşavirlerinin sayısı otuz ile sınırlandırılmışken, KYTİYYHK’da bu sayı yirmi ile sınırlandırılmıştır.

3046 Sayılı Kanunda Döner Sermaye İşletmeleriyle ilgili genel düzenleme yer almasına rağmen, yeni düzenlemede bu konuda hüküm yer almamaktadır.

3046 Sayılı Kanunda yurtdışı teşkilatına ilişkin işlemlerin “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” hükümlerine göre yürütüleceği düzenlenmişken, KYTİYYHK’da; Dışişleri

Tablo 3. Karşılaştırmalı Hiyerarşik Kademe ve Unvanlar<sup>8</sup>

| 3046 Sayılı Kanun 1984  | KYTİYYHK   |                         |                         |
|---|--|-------------------------|-------------------------|
| Başlı Merkez Teşkilatı  | Bakanlık Merkez Teşkilatı                          |                         |                         |
| Müsteşarlık   | Müsteşarlık  |                         |                         |
| Müsteşarlığa Başlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı | ?  |                         |                         |
| Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı, Daire Başkanlığı                        | Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı, Daire Başkanlığı |                         |                         |
| İlçe Müdürlüğü  | Müdürlük   |                         |                         |
| İhtiyaca göre kurulacak birlik  | ?  |                         |                         |
| Başlı Kuruluşlarda  | Başlı Kuruluşlarda                                 |                         |                         |
|   | Müsteşarlık<br>birliğinde                          | Başkanlık<br>birliğinde | Genel Md.<br>birliğinde |
| Genel Müdürlük  | Müsteşarlık  | Başkanlık               | Genel Md.               |
| Daire Bşk.  | Genel Md.<br>Daire Bşk.                            | Daire Bşk.              | Daire Bşk.              |
| İlçe Md.  | Müdürlük   | Müdürlük                | Müdürlük                |
| birlik  | ?  | ?                       | ?                       |
| Memurluk  | ?  | ?                       | ?                       |

<sup>8</sup> Koray Karasu, a.k., s. 63.

Bakanlığı ve Türk İşbirliği Kalkınma Ajansı Başkanlığı (TİKA) dışındaki bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatı kuramayacakları, yurt dışı teşkilatı kuramayan bu bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarının hangi ülkelerde yurtdışı hizmeti sunacağıın Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği, bu hizmetlerin ilgili kurum ve kuruluşların personelinin Dışişleri Bakanlığı kadrolarında belirli süreli olarak görevlendirilmesi suretiyle yürütüleceği, bu kadrolara Dışişleri Bakanlığı elemanlarının atanamayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Son yıllarda sayıları artan, idari ve mali özerkliğe sahip üst kurullarla ilgili olarak 3046 Sayılı Kanunda herhangi bir düzenleme yer almazken, KYTİYYHK'da "İlişkili Kuruluşlar" başlığı altında düzenleme yapılmış, bu kuruluşların ilişkili olacağı bakanlığın kendi kuruluş kanunlarında gösterileceği esası getirilmiştir.

## 4.2. Denetim

a. KYTİYYHK ile getirilen en önemli yeniliklerden bir tanesi de kamu yönetiminin denetimi konusundadır. Kanun, md. 39'da iki tür denetimden bahsetmektedir; iç denetim ve dış denetim. İç denetim ve dış denetim; hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans, denetimini kapsar. Yeni sisteme göre bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalli idarelerin dış denetimleri tamamen Sayıştay'a, iç denetimleri ise kurum ve kuruluşların üst amirlerinin inisiyatifine bırakılmıştır. Ayrıca belirlenecek usul ve esaslara göre özel denetim için de açık kapı bırakılmıştır. Bunun yanında Kanun, Sayıştay'ın özel ihtisas daireleri ve bölge düzeyinde taşra birimi kurabilmesinin yolunu da açmıştır.

Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarında halen mevcut olan Teftiş Kurulları, Kontrolörler Kurulları ve buralarda görev yapan müfettiş ve kontrolörlerle ilgili herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Ancak, KYTİYYHK'nın teşkilatlanmayla ilgili 18. maddede, bazı bakanlıkların ve bağlı kuruluşların ana hizmet birimi kapsamında "rehberlik ve denetim" birimi kurabilmelerine imkan tanınmıştır. Fakat Kanunun ilgili maddesi, "*kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişi ve kuruluşlar ile mahalli idarelere yönelik olmak üzere*" diyerek bu denetimin kurum iç işleyişi ile ilgili olmadığını zımnen ifade etmiştir.

b. KYTİYYHK, ayrıca Bilgi Edinme Hakkı Kanununa da atıf yaparak vatandaşların idarenin eylem ve işlemlerinden bu yolla bilgi sahibi olarak gözetim ve denetime katılabileceklerini belirtmiştir.

c. KYTİYYHK'da, denetim kısmında Türk Kamu Yönetimi Sistemine getirilen en önemli yeniliklerden bir tanesi de, Türkiye'de daha önce bir örneği bulunmayan "Ombudsmanlık" olarak tanımlanabilecek "Mahalli İdareler Halk Denetçisi" seçiminin yapılmasına ilişkin düzenlemedir.

d. 3046 Sayılı Kanunda, yöneticilerin sorumluluğu tanımlanırken, ilgililerin "bir üst kademeye" karşı sorumlu olacakları belirlenmişken, KYTİYYHK'da "üst kademelere" karşı sorumluluk esası getirilmiştir.

3046 Sayılı Kanunda "Yetki Devri" düzenlenirken; "... Ancak yetki devri yetkiyi devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz." hükmü getirilmişken, KYTİYYHK'da "Yetki Devri" başlığı altında bu ifadeye yer verilmediği görülmektedir.

### 4.3. İnsan Kaynakları

a. KYTİYYHK'da; kamu hizmetlerinin; memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülebileceği belirtilmiştir. Buradaki "diğer kamu görevlileri" tanımlanırken kullanılan "tam zamanlı veya kısmi zamanlı" ifadesi ilk defa bu tasarıda kullanılan tanımlamalardır.

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

b. 3046 Sayılı Kanunda, kamu kurum ve kuruluşlarındaki personelin Bakanlıklarda görevlendirilmesi başlığı altında, Bakanlıkların kendisine bağlı ve ilgili kuruluşlarda çalışan personelinin uzmanlık gerektiren belli konularda geçici olarak süre ve çalışma konusu belirtilmek şartıyla ve Bakanın onayı ile bakanlık merkez teşkilatında altı ayı geçmemek üzere görevlendirmesine ilişkin düzenleme yer almaktadır.

KYTİYYHK'da ise konu daha geniş bir çerçevede ele alınmış, Bakanlıklarda Bakanın, il özel idarelerinde valinin, belediyelerde belediye başkanının talebi, ilgilinin ve kurumunun uygun görmesi halinde merkezi idare personelinin memur statüsünde olanların Bakanlıklarda ve mahalli idarelerde yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilmesine imkan sağlanmaktadır.

#### **4.4. Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatının Devri**

KYTİYYHK'nın getirdiği en önemli yenilik ve düzenlemelerden biri, kuşkusuz ki, bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin taşra teşkilatının görev ve yetkileri ile, arsa, arazi, bina, araç, gereç, personel, bütçe ödenekleri, borç ve alacaklarının mahalli idarelere, üniversitelere ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına devredilmesidir. Bu düzenlemeyle toplam (15) adet olan icracı bakanlıkların (9) tanesinin taşra teşkilatı kuramayacakları sonucu ortaya çıkmaktadır.

### **5. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanuna Yönelik Kamuoyunda Yapılan Eleştiriler ve Getirilen Öneriler**

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kamuoyuna açıklandığı 03.11.2003 tarihinden beri iş ve sermaye çevrelerinden işçi ve memur sendikalarına, hukukçulardan akademisyenlere, liberal görüş taraftarlarından sol görüş taraftarlarına, bürokratlara ve doğal olarak siyasi partilere kadar çok taraflı ve ateşli tartışmalara konu olmuştur. Böylesine önemli ve kapsamı geniş bir kanun söz konusu olunca bu doğaldır. Bu tartışma zemini, mevcut problemlerin çözümünü sağlamaya yönelik olarak hazırlanmış kanunun eksiklerini giderecek, ayrıca kanunun muhatabı olan vatandaşları daha da bilgili kılacaktır.

Aşağıda, KYTİYYHK'ya yönelik kamuoyunda sıklıkla ifade edilen eksiklikler ve eleştiriler ile çözüm önerilerinden, öncelikli olarak Kanunun geneline ve hazırlanışına yönelik olanlar sayılacak, ardından da Kanunun sistematığıne uygun olarak ve–mümkün olduğunca–madde sırasına göre gidilecektir.

#### **5.1. Kanunun Kaynaklarına, Hazırlanışına ve Geneline İlişkin Eleştiri ve Yorumlar**

a. Tartışmalar, daha Kanunun başlığı ile başlamaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanununa kadar Türk idare hukuku terminolojisinde 'kamu yönetimi' yerine 'idare' kavramı tercih edilmiştir. Kamu yönetimi kavramını ilk kez kullanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu olmuştur. Bazı yazarlar, Türk idare hukuku terminolojisine yabancı bir kelimenin kullanılmasının basit bir kelime



tercihi olmadığını; getirilmek istenen yapının ABD'deki yapıya benzer bir yapı olduğunu kamu yönetimi kavramının da bunu ifade etmek için kasıtlı olarak kullanıldığını söyleyerek eleştirmektedir.<sup>9</sup>

Başlığa yönelik bir başka eleştiri de, Temel Kanun ifadesinin Türk Hukuk terminolojisinde kullanılmadığı, Temel Kanunların federal devletlerde görüldüğü, Türkiye'nin de böyle bir yapıya götürülmek istendiği şeklindedir. Her ne kadar kanunun savunucuları bu ifadenin diğer kanunlardan üstün kanun anlamına gelmediğini; sadece uyulması gereken temel ilkeleri belirtmek üzere kullanıldığını söyleseler ve bu konuda 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu örnek gösterebilirler de, Kanun, TBMM Genel Kurulunda görüşülürken gelen bir teklif ile adı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak değiştirilerek tartışmaların daha fazla uzamasının önü alınmış oldu.

b. Kanuna yönelik başlıca eleştirilerden birisi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çalışmaları çerçevesinde yapılan düzenlemelerin Türkiye'nin kendi ulusal ihtiyaçlarından doğmuş yerli düzenlemeler değil de; IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası aktörlerin kredi anlaşmaları ile dikte ettirdiği Türkiye'nin sorunlarına çözüm olmaktan ziyade kamu hizmetleri alanını ulusal ve uluslararası şirketlere açmaya yönelik düzenlemeler olduğu yönündedir.<sup>10</sup>

c. Kanuna yönelik hemen herkesin katıldığı bir olumlu görüş; şimdiye kadar Türk Kamu Yönetiminde eksikliği hep hissedilmiş olan kamu yönetimine hakim olan temel ilkelerin derlenip toplu bir şekilde ifade edildiği bir kanun ihtiyacına cevap veriyor nitelikte olmasıdır. Buna ek olarak bir çok tarafın üzerinde ittifak ettiği bir diğer nokta da, bu Kanunun tek başına aslında pek bir şey ifade etmediği, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma çerçevesinde yapılması gereken diğer Kanunlarla birlikte ele alınarak değerlendirilmesi gerektiği ancak asıl önemli olanın Kanunun uygulanması meselesi olduğudur. Kanunun uygulanması konusunda yeterli düzenleme yapılmadığı, bu haliyle Kanunun sahipsiz olduğu eleştirisi birçok kesim tarafından dile getirilmektedir.

<sup>9</sup> Ülku Azrak, "Kamuda Tehlikeli Reform", Radikal Gazetesi, 12.01.2004.

<sup>10</sup> Bu görüşe göre Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanmanın kaynakları; IMF yapılan Stand-By anlaşmaları 1999 ve 2002 gözden geçirmeleri, Dünya Bankası uyarılma kredileri 1995 Kamu Mali Yönetimi Projesi, 2001 ve 2002 Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarılma Kredisi, AB Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporları ve ABD ile 2003 Eylülünde Yapılan ikili kredi anlaşması gibi dış kaynaklı metinlerdir. Bkz. Onur Karahanoğulları, "Kamu Reformu Tartışmalarına Metodolojik Bir Bakış", Hukuk ve Adalet Dergisi, sayı 2, 2004, Ayrıca Bkz. KESK, "Kimin İçin Reform?", <http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=kesksesyazi&id=199>, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)

TESEV, bu sahipsizliğin doğuracağı sakıncaların bertaraf edilebilmesi için bir Başbakan Yardımcısı altında genellikle genç bürokratlardan oluşan en az otuz kişilik bir reform birimi oluşturulmasını ve bunlara yardımcı olmak üzere özel sektör yöneticileri, akademisyenler, bu alanda uzman sivil toplum kuruluşları ve deneyimlerinden yararlanmak üzere yabancı uzmanlardan oluşan bir danışma kurulu oluşturulmasını önermektedir.<sup>11</sup> Öneriye göre, bu reform birimi önce bir reform planı yapmalı, ardından yürütmenin tümünü etkileyen yatay reformlara ek olarak geniş vatandaş kitlelerinin hayatını etkileyen kamu hizmetlerinin kalite ve etkinliğini düzenleyen dikey reformların takip edeceği bir çalışma planı hazırlayıp uygulamaya koymalıdır.

Kanunun uygulanması konusunda karşılaşılabilecek engellerden birisi de bürokrasidir. Kanunun getirdiği temel ilkeler bürokrasinin temel içgüdüleri ile mutlaka çelişecektir. Bürokrasinin göstereceği direncin en aza indirilebilmesi ve Kanunun sağlıklı bir şekilde uygulanıp işlemesi için Kanunun hem merkezi idareye bağlı çalışan bürokratlara hem de mahalli idarelerde çalışan bürokratlara iyi anlatılması gerektiği de yapılan yorumlardan birisidir.

d. Kanunun içeriğinde her ne kadar katılımdan söz edilse ve kamu yönetimine hakim olan temel ilkelerden birisi olduğu ifade edilse de metnin hazırlanması ve olgunlaşması sürecine katılımın iyi düzenlenmediği de sıklıkla dile getirilen eleştirilerden birisidir. Kanunun ne kamuoyunda ne de sivil toplum kuruluşlarında yeterince tartışıldığı hele Kanunun asıl uygulayıcısı olacak bürokrasi kanadının görüşünün alınmadığı bunun bir eksiklik olduğu ve bu yüzden uygulamada birçok sorunun beklenebileceği ifade ediliyor. Kanunun getirdiği ilkeler konusunda kendisinin örnek olması gerektiği belirtilmektedir.<sup>12</sup>

Ayrıca Kanunun getirdiği katılımın niteliğine yönelik de eleştiriler vardır. K. Karasu'ya göre:

“Kanunda katılım ya da paylaşımcılık yurttaşlar ya da örneğin sendikalar açısından değil, daha çok özel sektörün kamusal mekanizmalara karar verici ya da paydaş olarak dahil olması biçiminde düşünülmektedir.”<sup>13</sup>

<sup>11</sup> TESEV, “Görüş ve Öneriler”, [http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_gorus\\_oneriler.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf), (Erişim Tarihi 04.09.2005)

<sup>12</sup> Bu konudaki eleştiriler, hem genelde Kanunu destekleyenler tarafından hem de Kanuna genel olarak karşı olanlar tarafından da dile getirilmektedir. Bkz. Kamu-Sen, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına İlişkin Kamu-Sen’in Tespit ve Görüşleri”, [http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber\\_id=215](http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber_id=215), (Erişim Tarihi: 04.09.2005) ve TESEV, “Görüş ve Öneriler”, [http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_gorus\\_oneriler.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf), (Erişim Tarihi 04.09.2005)

<sup>13</sup> Koray Karasu, *a.g.k.*, s.64

## 5.2. Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasındaki İlişkilere Yönelik Eleştiri ve Öneriler

a. Kanuna yönelik eleştirilerin şüphesiz en çok yoğunlaştığı alan yerel yönetimlerin konumu ve merkezi idare ile ilişkileri noktasındadır. Daha önce yukarıda da belirtildiği gibi Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden birisi kamu yönetiminde göreve yetki paylaşımında genel yetkili merkezi idare-sınırlı yetkili ya da özel yetkili mahalli idareler durumundan genel yetkili mahalli idare-sınırlı yetkili merkezi idare ya da bir başka deyişle icracı mahalli idare-standart koyup denetleyen ve gözetleyen merkezi idare paylaşımına geçilmesidir.

Mahalli idarelerin Türk kamu yönetimi içerisinde asıl aktör haline gelmesine yönelik başlıca eleştiri, bunun Anayasada belirtilen ülkenin üniter yapısına aykırı olduğu; böyle bir görev paylaşımının ancak federatif yapıya sahip ülkelerde görülebileceği federal yapıya özgü çözümlerin de Türkiye'nin gerçekleri ile örtüşmediği şeklindedir.<sup>14</sup>

b. Eleştirilerin yoğunlaştığı noktalardan birisi de mahalli idarelere bu kadar yetki verilmesine rağmen idarenin bütünlüğünü sağlayabilecek mekanizmalara yeterince yer verilmediği yönündedir. Kanun 6. maddede merkezi idarenin görev ve yetkilerini sayarken '*kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek*' ifadesini kullanmaktadır. Bu ilkede, hedef standartların uygulandığını nasıl denetleyeceğine dair açık ve tatmin edici bir düzenleme bulunmamaktadır. Her ne kadar Kanunun merkezi idarenin genel yetkilerini tanımlayan 6. maddesinin son fıkrası; "*Mahalli idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idari vesayet kullanmak*" yetkisini de saysa da bu birçok akademisyen ve yazar tarafından idarenin bütünlüğünü sağlamaya yetmekten uzak bir düzenleme olarak görülmektedir. Zira 'idari vesayet yetkisi'nin ne olduğu, neleri kapsadığı ve hangi hallerde nasıl kullanılacağına dair Kanunda açık bir hüküm bulunmamaktadır. Kanunun 8. maddesinin son fıkrası

"Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamanın boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili Merkezi idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır."

<sup>14</sup> Kamu-Sen, "*Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına İlişkin Kamu-Sen'in Tespit ve Görüşleri*", [http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber\\_id=215](http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber_id=215), (Erişim Tarihi: 04.09.2005).

ifadesi de idarenin bütünlüğünün nasıl sağlanacağı konusunda tatmin edici bulunmamaktadır.<sup>15</sup> Hatta, fıkradaki ciddi şekilde aksaması, önemli şekilde etkilemesi durumunda, ilgili merkezi idare kuruluşunun talebi üzerine gibi net olmayan ifadeler daha da kafa karışıklığına yol açmaktadır.

Kanunun 6. maddesi; '*kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek*' demektedir. Ancak, belirlenen bu genel ilke, politika, hedef ve standartlara mahalli idarelerin de uymak zorunda olduğuna dair Kanunda açık ve net herhangi bir ifade bulunmaması yine idarenin bütünlüğünün zedeleneceği kaygısıyla getirilen eleştirilerin odaklandığı noktalardan biridir.

Tasarının ana komisyon olarak görüşüldüğü Anayasa Komisyonu ve tali komisyon olarak görüşüldüğü İçişleri Komisyonu, birçok kişi tarafından dile getirilen yukarıdaki eleştirilere katılmadıklarını belirterek metni, bu hükümlerini olduğu gibi kabul etmişlerdir.<sup>16</sup> Ancak Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer, Kanunu geri gönderirken bu eleştirilere katıldığını göstermiştir. Cumhurbaşkanı, geri gönderme gerekçesinde *idarenin bütünlüğü* kavramına büyük önem vermiş, bu ilkenin kamu yönetimine hakim olan anayasal bir ilke olduğunu belirtip *idari vesayet ve yetki genişliğinin idarenin bütünlüğünü* sağlamak için getirilmiş hukuksal araçlar olduğunu ifade ederek Anayasanın 127. maddesine atıf yapmıştır. Bilindiği gibi Anayasanın 127. maddesi;

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

demektedir.

Cumhurbaşkanına göre;

‘Bu içeriği ile Yasanın 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16. maddeleri ile yapılan düzenlemeler, Anayasa’da öngörülen tekil devlet yapısına, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, idari vesayet ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmemektedir.

Bu düzenlemeler, amaçlanmasa da, Anayasada öngörülmeleyen bir yönetim modeline geçilmesine neden olacaktır.’

<sup>15</sup> Yılmaz Arslan, “*Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan KYTK Üzerine Bir İnceleme*”, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_Icisleri/WPX/kamu\\_yonetimi\\_temel\\_kanunu.htm](http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/kamu_yonetimi_temel_kanunu.htm), (Erişim Tarihi: 04.09.2005)

<sup>16</sup> *Tutanak Dergisi*, 22. Dönem 2. Yasama Yılı, 116. Birleşim, 15.07.2004, s.18, TBMM İçişleri ve Anayasa Komisyonu Raporları, sırasıysı 349, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm>, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)

Kanunun bu konudaki düzenlemesini doğru ve yerinde bulup savunan ve Anayasaya aykırılığın söz konusu olmadığını ifade eden bir görüş de bulunmaktadır. Daha çok iş çevrelerinin ve Yeni Kamu Yönetimi fikrinin savunucuları ile liberal görüş taraftarlarının savunduğu bu görüşe göre bu düzenlemeler hem çağdaş yönetim anlayışının hem de Türkiye şartlarının gereğidir.<sup>17</sup> Yeni yapı, Türkiye'nin üniter yapısını ve ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü tehdit edici bir yön taşımamaktadır. Kanunun getirdiği yeniliklerin aslında Anayasaya aykırı bir tarafı da yoktur ama illa Anayasaya aykırılık iddiaları söz konusu ise o zaman gerekli anayasal değişiklikler de yapılmalıdır.<sup>18</sup>

c. Anayasaya aykırılık iddialarının yanında, yasal düzenlemenin teknik açıdan eksik ve yanlış olduğu, görev ve yetkilerin mahalli idarelere devredilmesi ile sorunların kendiliğinden çözülmeyeceği, hatta mahalli idarelerin kaynak ve yetişmiş eleman ve tecrübe eksikliği gibi nedenlerden dolayı mevcut sorunların daha da artacağı da ifade edilmektedir. Bütün bunların yanında Türkiye de var olan yerel yönetim geleneklerinden dolayı siyasi tarafsızlığa ya da akrabalık, hemşehrlik gibi unsurlara dayalı kayırmacılığın daha da artacağı buna bir de mahalli idarelerde çalışan personelin sözleşmeli çalışacağı ihtimali eklenince içinden çıkılmaz bir hal alacağı da ifade edilmektedir.<sup>19</sup>

d. Mahalli idarelere bu kadar geniş bir görev alanı bırakıldıktan sonra bir eşgüdüm organı getirilmemiş olmasını bir eksiklik olarak değerlendiren görüşler bulunmaktadır. Özellikle İl Özel İdareleri ile Belediyeler arasında eşgüdümsüzlüğün bir çok problemi beraberinde getireceği, bu yüzden Kanunun bu konudaki eksikliği daha uygulanmaya geçip aksaklıklar ile karşılaşmadan gidermesi gerektiği ifade edilmektedir.

e. Mahalli idareler ile merkezi idare arasında görev paylaşımına getirilen bir başka eleştiri de; bu görev paylaşımının beraberinde mali kaynaklarda da aynı oranda paylaşımı getirmemesidir. Halihazırda mahalli idarelerin pek parlak olmayan mali yapılarının Kanunla daha da artacak olan iş yükünü kaldırabilmesi mümkün görünmemektedir. TESEV, bu konuda mahalli idarelere merkezi bütçeden ayrılacak kaynakların artırılmasının yanında bazı yerel vergi veya munzam kesir, ya da benzeri gelirlerin sadece mahalli idarelere özgülenmesinin mahalli idarelerin hem iş kapasitelerinin artırılabilmesi için hem de mali özerkliğe kavuşabilmeleri için gerekli olduğunu savunmaktadır.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> TESEV, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Tesev Değerlendirme Raporu", [http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_Degerlendirme\\_Raporu.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf), (Erişim Tarihi: 04.09.2005)

<sup>18</sup> Oğuzhan Demir, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu", Liberal Düşünce Topluluğu web sitesi, [www.liberal-dt.org.tr/modules/printer.php?art=133](http://www.liberal-dt.org.tr/modules/printer.php?art=133), (Erişim Tarihi: 04.09.2005)

<sup>19</sup> TESEV, a.g.k., s. 31

<sup>20</sup> TESEV, a.g.k., s.23

Kaynak dağılımında dikkat çekilen noktalardan biri de, mevcut düzenlemelere göre kaynak dağılımının dayandığı nüfus kriterinin tek başına yetersiz olduğu, daha adil bir kaynak dağılımı için çok daha ayrıntılı kriterlerin belirlenmesi gerektiği şeklindedir. Bu düzenlemenin de KYTİYYHK'da yapılmasının konunun önemi ve ciddiyeti açısından gerekli olduğu da eklenmektedir.

f. Tasarının 7. maddesinin (k) fıkrasında bulunan, merkezi idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetleri sayan;

“Kanunlarla münhasıran merkezi idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler”

ifadesinin muğlak ve yoruma açık olduğu; “*ulusal nitelikli, birden çok ili kapsayan*” gibi ifadelerin net olmadığı bu yüzden uygulamada problem çıkacağı ayrıca böyle ucu açık bir ifadenin merkezi idarenin görev ve yetkilerini sınırlandırmayı amaçlayan Kanunun ruhuna aykırı olduğu yönünde eleştiriler yapılmaktadır.

g. Bu konuda yapılan eleştirilerden bir tanesi de orman, çevre, tarihi miras ile ilgili değerlerin koruma, denetim ve gözetiminin mahalli idarelere bırakılamayacak kadar değerli olduğu, bu konuda ulusal nitelikli gibi bir tanımın yetersiz olduğu çok daha net düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu yönündedir.

h. Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkileri düzenleyen 9. maddenin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin beşinci bendi aşağıdaki şekildedir;

“Mahalli idareler, yatırımlarını, yetkili organlarının kararıyla ve bedeli mukabilinde başka mahalli idarelere veya merkezi idare kuruluşlarına yaptırabilir. Mahalli idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilir.”

Kanunun kamu hizmetlerinin gördürülmesi başlıklı 11. maddesinde de; merkezi idare ve mahalli idarelerin bazı kamu hizmetlerini üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebileceğine ilişkin düzenleme yer almaktadır. Bu düzenlemeyi savunanlar olduğu gibi sosyal devlet ilkesi ile çeliştiği yönünde yoğun eleştiriler de bulunmaktadır.<sup>21</sup> TESEV'e göre

“sosyal devlet kavramı bu hizmetlerin nasıl ve kimin tarafından sunulduğu ile değil nasıl finanse edildiği ile ilgilidir. Hizmetlerin nasıl ve kimin tarafından sunulduğu, hizmetin verimliliği için önemlidir, bu da hizmet sunumunda rekabet ile sağlanır.”<sup>22</sup>

<sup>21</sup> KESK, “*Kamuda Reform mu Tasfiye mi?*”, KESK web sitesi, <http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=kesksesyazi&id=177>, (Erişim Tarihi: 04.09.2005).

<sup>22</sup> TESEV, “*Görüş ve Öneriler*”, TESEV web sitesi, [http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_gorus\\_oneriler.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf), (Erişim Tarihi: 04.09.2005).

Cumhurbaşkanı ise Anayasanın 128. maddesine atıf yaparak bazı kamu hizmetlerinin sadece memurlar ve diğer kamu görevlileri eli ile gördürülmesinin zorunlu olduğunu, Yasadaki tüm kamu hizmetlerinin sayılan kuruluşlara gördürülebileceği hükmünün Anayasaya aykırı olduğunu belirterek Kanunun 11. maddesini geri göndermiştir.<sup>23</sup>

### 5.3. Merkezi İdarenin Teşkilat Yapısına İlişkin Getirilen Eleştiri ve Öneriler

a. Tasarının 16. maddesinde aşağıdaki düzenleme yapılmıştır;

“Bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatından oluşur. Ancak ekli (I) sayılı cetvelde sayılan bakanlıklardan ekli (II) sayılı cetvelde gösterilenler taşra teşkilatı kuramaz.”

Bu düzenlemenin devamında bakanlıkların teşkilatlarına ilişkin ayrıntılı düzenlemelere de yer verilmiştir. Başbakanlığın bu tasarıda belirlenmiş teşkilatlanma düzenlemelerine tabi olup olmadığı anlaşılamamaktadır.

b. Ayrıca, merkezi idarenin taşra teşkilatlanması ile ilgili Kanunda tam olarak açıklığa kavuşmayan bazı noktalar da eleştirilmektedir. Mesela, Kanunun mülki idareden bahsetmemiş olmasını taşra örgütlenmesinin artık bir zorunluluk olmaktan çıkarıldığı şeklinde yorumlayanlar vardır.<sup>24</sup>

c. Valiliklerin taşra teşkilatı içindeki ve mahalli idarelerdeki yeni konumu rolü de tartışmalı konulardan birisidir. Valilerin, hem İl Özel İdaresinin bir yerel yönetim birimi olarak özerkliğini kazanması için hem de valinin mahalli idarelere karşı asıl görevi olan denetim ve eşgüdümü daha sağlıklı yerine getirebileceği gerekçesiyle, İl Özel İdarelerindeki yerinin kaldırılması istenmektedir.

d. Merkezi idarenin bölge teşkilatlanması ile ilgili Kanunda açık hükümler bulunmayışı da kafa karışıklığına sebep olan konulardan birisidir. Bu örgütlerin valiye mi yoksa doğrudan merkeze mi bağlı olarak görev yapacağı ya da hangi esaslara göre kurulacağı konusu açık değildir. Bölge teşkilatlarının buldukları ilin valisine bağlı olarak çalışmasının öngörülmesi durumunda, teşkilat kapsamında bulunan diğer illerin valileri ile ilişkilerin nasıl sağlanacağı, eğer doğrudan merkeze bağlı olmaları öngörülmüşse de taşrada iki başlı bir yapının kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini olumsuz yönde etkileyip etkilemeyeceği hususları

<sup>23</sup> Cumhurbaşkanlığı, *Cumhurbaşkanının Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunu Geri Gönderme Gerekçesi*, [http://turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/5227geri\\_gonderme](http://turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/5227geri_gonderme), (Erişim Tarihi: 04.09.2005)

<sup>24</sup> Koray Karasu, *a.g.k.*, s.58

eleştirilerde üzerinde durulan noktalardandır. Bir diğer konu da ulaşım, haberleşme ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sonucunda bölge düzeyindeki teşkilatlanmaya ihtiyaç kalmadığı Kanundaki yeni yapıda buna yer verilmemesi gerektiği yönündeki yorumlardır.

e. Taşra teşkilatı ile ilgili olarak Kanunda tam açıklığa kavuşmayan noktalardan birisi de bucakların durumudur. Bucaklardan Kanunda bahsedilmemiş olması, bu örgütün artık zımnem kalktığı şeklinde yorumlanmasına sebep olmaktadır. Bu konuda Kanunun daha açık olması istenmektedir.

f. Kanundaki taşra teşkilatlanmasına ilişkin hükümlere yönelik son bir eleştiri de İl idare Kurullarının akıbetinin ne olacağına yöneliktir. Milli Eğitim, Sağlık, Bayındırlık ve İskan, ve Tarım ve Köy İşleri Bakanlıklarının Kanundaki yeni düzenlemeye göre taşra teşkilatlanması olmayacağı için İl İdare Kurulunda yer alması mümkün bulunmamaktadır. Yeni durumda il idare kurullarının varlığının devam edip etmeyeceği, hala etkin olup olamayacağı, yetkilerinin ne olacağına ilişkin Kanunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu durumun açıklığa kavuşturulması da getirilen önerilerden birisidir.

#### 5.4. Denetim ile İlgili Düzenlemelere Getirilen Eleştiri ve Öneriler

Kanunda mevcut yapıya göre en önemli değişikliklerden ve üzerinde kamuoyunda en çok tartışılan düzenlemelerden birisi “Denetim” konusunda kendini göstermektedir. Kanun, daha önce yukarıda da değinildiği gibi, 18. maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat yapılarını düzenleyen maddelerinde Teftiş Kurullarına yer vermemiştir. Kanunda hukuka uygunluk denetimi, mali denetim, ve performans denetimi olmak üzere üç tür denetim öngörülmüştür. Kanunun 39. maddesine göre bu denetim, idarenin kendi içinde oluşturacağı iç denetim elemanları eliyle (iç denetim) veya Sayıştay tarafından (dış denetim) yapılabilir. KİT’lerle ilgili denetimle olarak da, Yüksek Denetleme Kurulunun Sayıştay’a devredilmesi öngörülmektedir.

Ancak, İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları ile bağlı kuruluşların ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturabilecekleri öngörülmüştür. Ancak, bu denetim birimleri de kurumun iç işleyişine yönelik olmaktan ziyade üçüncü kişilere ve kurumlara yönelik faaliyet gösterecektir. Kanunda, sadece Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu ile ilgili hükümler saklı tutulmuştur.

Kanunun denetimle ilgili maddesinin gerekçesinde aşağıdaki ifadeler yer verilmiştir;



“Kamu yönetiminin mevcut kurumsal denetim sisteminin etkili olamadığı, kamuoyuna yansıyan çok sayıdaki yolsuzluk ve usulsüzlükler nedeniyle açıkça görülmektedir. Şüphesiz bu yolsuzluk ve usulsüzlüklerin bir çok sebebi olmakla beraber bir önemli nedeni de bunu önlemekle görevli teftiş kurullarının da yeterince etkin ve tarafsız olamamasıdır. Ayrıca, teftişte kullanılan nitelikli insan gücü ve diğer kaynak maliyetlerinin ortadan kaldırılması ile birlikte gelişmiş ülkelerdeki yeni anlayışların benimsenmesi de böyle bir değişim zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır...”  
 “Dış denetim ise mali ve performansa yönelik olarak Sayıştay tarafından yapılacak, merkezi idare ve mahalli idarelere dönük olarak uzmanlaşma sağlanacaktır.”

a. Mevcut denetim sisteminin ihtiyaca cevap vermediği genel kabulünün doğru olduğunu bir çok kesim paylaşmakla birlikte, bunun çözümünün Teftiş Kurullarından vazgeçilmesi olmadığı yönünde eleştiriler bulunmaktadır. Çünkü, denetim bir uzmanlık işidir ve bu konuda yetişmiş olmayı gerektirir. Konuyu sadece denetlemek olarak görmeyip, araştırmak, soruşturmak ve yargıya intikal ettirmek boyutuyla da ele almak gerekir. Y. Arslan’a göre;

“Teftiş Kurullarının sadece denetim yapmadığı dikkate alınmalıdır. 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununa göre yapılan disiplin soruşturmaları, 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun gereğince yapılan ön incelemeler, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu kapsamında adli mercilere konunun tevdi edilmesine ilişkin işlemler de teftiş birimleri tarafından yürütülmektedir ve bu konular uzmanlık gerektiren, sadece üst yöneticilerin takdirine bırakılması mümkün olmayan hususardır. Bu görevlerin Sayıştay tarafından yerine getirilmesi de fiilen ve hukuken mümkün değildir.”<sup>25</sup>

Teftiş kurullarının bile yeterince etkin ve tarafsız olamadığının gerekçe olarak gösterildiği bir konuda, iç denetimin kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği elemanlar tarafından yapılmasının etkinlik ve tarafsızlığı nasıl sağlayacağı da tartışılan bir diğer noktadır. Bütün bunlara ek olarak bir başka eleştiri de; Bakanlık Müfettişlerinin doğrudan Bakana bağlı olup onun adına, Genel Müdürlük Müfettişleri ve Kontrolörlerinin de yine bağlı oldukları Genel Müdür adına iş ve işlem yaptıkları, raporlarını kendilerini görevlendiren bu üst makamlara sunduklarını yani bu kişilerin halihazırda üst yöneticinin görevlendirdiği elemanlar olduğu, Kanunun getirmek istediği yeni durumun bu yüzden pek de anlamlı olmadığıdır.

<sup>25</sup> Yılmaz Arslan, a.g.k., s.14

b. Kanunda, denetimin bir diğer ayağı olarak öngörülen dış denetimden sorumlu kurum olan ve yargısal niteliği de olan Sayıştay'ın güçlendirilmesi ve görev alanının genişletilmesinin, bu kurumun dış denetim konusunda tüm ihtiyaçları giderecek ve yeterli olabilecek bir organ olup olmadığı konusunda kamuoyunda şüpheler bulunmaktadır. Sayıştay'ın mevcut görevlerini dahi hakkıyla yerine getirmekte zorlandığı, artan yeni iş yükünün altından kalkmasının mümkün görünmediği söylenmektedir. Bu iş yükünün altından kalkabilmesi için, bu Kanun ile Sayıştay'a, denetimin özel sektör kuruluşlarına yaptırılabilme yetkisi tanınmıştır. Bir grup yorumcu bunun Sayıştay'ın hareket alanını genişleteceği ve İktisadi Devlet Teşekkülü gibi piyasa şartlarına göre çalışan bazı kuruluşların denetimin özel sektör kuruluşlarınca yapılmasının doğru olduğunu belirterek desteklemektedir. Bununla birlikte Sayıştay'a denetim yetkisinin Anayasa tarafından verildiği, bunun kanunla değiştirilemeyeceği şeklinde yorumlar da getirilmektedir.

c. Kanunda birliklerle ilgili olarak; *“Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülki idare amirleri eliyle denetlenir.”* denilmiştir. Bu düzenlemenin ülkemizdeki mahalli idare birliklerinin mevcut yapısı ve kapasitesinin yeterince dikkate alınmadan yapıldığını savunan bir görüş bulunmaktadır. Bu görüş, ülkemizde bulunan yerel birlik yöneticilerinin % 86'sının mülki idare amirlerinden meydana geldiğini, bu yöneticilerin aynı zamanda kendilerini denetlemelerinin yönetim bilimi ilkelerine ters bir düzenleme olduğunu savunmaktadır.<sup>26</sup>

d. Cumhurbaşkanı, Kanunu geri gönderme gerekçesinde, denetimle ilgili olarak;

- Anayasa koyucunun hem genel ve katma bütçeli kuruluşların denetimini hem de kamu iktisadi teşebbüslerin denetimini aynı kuruluşa verebilecekken bu görevleri ayırmasının bir sebebi olduğunu, bu sebebin de; her iki denetim türünün farklı denetim tekniği ve uzmanlığı gerektirmesi olduğunu,
- Türkiye Büyük Millet Meclisince yapılan denetimle onun adına yapılacak denetimin farklı sonuçlar doğuracağını bu farkı dikkate almayarak yapılacak yasal düzenlemelerin Anayasaya aykırı olacağını,
- Sayıştay'a Anayasada sadece mali denetim yetkisi verildiği, Kanunda verilen 'hukuka uygunluk ve performans denetimi' yetkilerinin Anayasaya aykırı olduğunu,

<sup>26</sup> Yılmaz Arslan, a.g.k., s.14.

- Sayıştay'ın asli ve sürekli görevi olan denetim görevini, kendi dışında bir kurum veya kuruluşa devretmesinin Anayasanın 128. ve 160. maddelerine aykırı olduğunu,
- Kanunda öngörülen, kontrol ve gözetim işlevinden ibaret olan iç denetimin, bu yönüyle, gerek hiyerarşik, gerek idari vesayet denetimini kapsamadığı, getirilen düzenlemenin idarenin bütünlüğü ilmesinin gerçekleşme araçlarından biri olan denetim işlevini etkisiz kılacağına açık olduğunu, bu yüzden öngörülen iç denetim sistemi ve bu alanda teftiş kurularının kaldırılmasının yerinde ve kamu yararına uygun olmadığını belirterek ilgili maddeleri geri göndermiştir.<sup>27</sup>

e. Denetim ile ilgili getirilen en büyük yeniliklerden birisi, Kanunun 42. maddesinde düzenlenen “Mahalli İdareler Halk Denetçisi”dir. Bazı Avrupa ülkelerinde uygulanan ve Ombudsmanlık sistemi olarak adlandırılan bu sistemin getirilmesiyle, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak amaçlanmıştır. Mahalli idarelerin denetlenmesi için böyle bir mekanizmanın faydalı olacağını söyleyip düzenlemeyi destekleyenler bulunduğu gibi Mahalli İdareler Halk Denetçisinin elinde yetki bulunmadığı için hiçbir etkinliğinin olmayacağını, üstelik denetçinin İl Genel Meclisinin üçte iki çoğunluğuyla seçilmesinden (yani bir mahalli idare tarafından) dolayı bağımsız davranamayacağını, bu yüzden gereksiz bir yenilik olduğunu iddia edenler de bulunmaktadır.

Tasarıda, her ilde sadece (1) halk denetçisi seçilmesi öngörülmüştür. Ülkemizde, illerin nüfus yapıları dikkate alındığında her il için bir halk denetçisi seçilmesinin amaca uygun düşmeyeceği ve problem yaratabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca, halk denetçisi uygulamasının sadece mahalli idarelere yönelik olarak (İl Özel İdaresi, Belediye ve Köyler) getirilmesi, ancak merkezi idare için böyle bir düzenlemeye gidilmemesi de eleştiri konusu olmuştur.

## 5.5. İnsan Kaynakları Düzenlemelerine İlişkin Getirilen Eleştiri ve Öneriler

a. Kanunun en çok tartışmaya konu olan hükümlerinden birisi de, madde 46'ya göre Hükümetin görevi sona erdiğinde Milli Savunma Bakanlığı Müsteşarı

<sup>27</sup> Cumhurbaşkanlığı, a.g.k., s. 9-12

hariç müsteşarlar ile başkan ve genel müdürlerin görev sürelerinin de biteceğini öngören hükümdür. Müsteşar ve genel müdürlerin görev sürelerinin Hükümetle paralel olması hem idarede politizasyonu artıracak hem de hem de tarafsız ve liyakata dayalı bir bürokrasi isteyen Kanunun kendi içinde bir tutarsızlığa düşeceği için eleştirilmektedir.

Bu konuda TESEV, müsteşar, genel müdür, ve başkanların göreve gelme ve görevden alınma ilkelerinin rasyonel ve objektif kriterlere oturtulmuş performans sözleşmeleri ile sınırlı tutulması ve yöneticilerin başarı kriterlerinin kurumun performans hedefleri ile ilişkilendirilmesinin çok daha anlamlı olacağını ifade etmektedir.<sup>28</sup>

Bir diğer görüş ise bu sistemin zaten Türkiye’de uygulanmakta olduğu, iş başına gelen her Hükümetin kendi kadrosu ile çalışmak için üst düzey kadroların bir çoğunda değişiklik yaptığı, bunun da en doğal hakları olduğudur. Hatta bu görüş savunucuları daha da ileri gidip Kanunda sayılmayan Valilerin de bu kapsama alınması gerektiğini söylemektedir.<sup>29</sup> Bu görüşe göre Kanundaki düzenleme sadece varolan durumu hukukileştirmekte, görevden alınanların haklarını koruyucu düzenlemeler getirmekte ve başarılı olamayan Hükümetleri kendi kadroları ile çalışmamaları gibi bir mazeretin arkasına saklanmaktan men etmektedir.

Cumhurbaşkanı, Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisine geri gönderirken bu konudaki düzenlemeye de değinmiş Kanunun kendi içinde de çelişkiye düştüğünü belirttiikten sonra Anayasanın 128. maddesine atıf yaparak kamu görevlisinin hükümetin değil de devletin memuru olduğunu, yeni düzenlemenin devletin memuru olma sıfatını zedeleyeceğini, onun yerine parti yandaşlığı yarışının önünün açılacağını ifade etmiştir. Cumhurbaşkanı, Kanunun 46. maddesini anayasal ilkelere, kamu hizmetinin gereklerine ve kamu yararına aykırı olduğu gerekçesi ile geri göndermiştir.<sup>30</sup>

b. Tasarının 46. maddesinin ikinci fıkrasında;

“Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin işe alınmaları ve görevde yükselmeleri ehliyete dayalı seçme sınavı ve liyakat esasına göre yapılır.”

düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemede işçi ifadesine yer verilmemesi kamu kesiminde çalışacak olan “işçiler” için sınav ve liyakat sisteminin öngörülmediği şeklinde eleştirilmektedir.

<sup>28</sup> TESEV, *a.g.k.*, s.10.

<sup>29</sup> Yılmaz Arslan, *a.g.k.*, s.16.

<sup>30</sup> Cumhurbaşkanlığı, *a.g.k.*, s. 13.

c. Kanununun 46. maddesinde

“Memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilir ve ödüllendirilir.”

denmektedir. Getirilen bu performans ölçütleri, özellikle kamu işçi ve memur sendikaları tarafından bu kriterlerin hiçbir zaman objektif olamayacağı şeklinde yoğun bir biçimde eleştiriler almıştır.<sup>31</sup> Sendikalara göre bu sistem daha fazla adam kayırmacılığa ve siyasi tarafsızlığa sebep olacak ayrıca kamu görevlilerinde mevcut durumda varolan iş güvencesinin ortadan kalkacak ve bundan dolayı çalışanların gayret ve morali de düşecektir.

Bir başka görüşe göre ise, bu kriterler kamu kesiminde görülen ataletin ve verimsizliğin ortadan kalkmasına yardımcı olacak ve çağdaş kamu yönetimi anlayışının gereği olan düzenlemelerdir. Ancak, bu görüş taraftarları da kriterlerin herhangi bir suistimale yol açmaması için objektif bir şekilde konmasının ve değerlendirilmesinin önemli olduğunu vurguluyorlar.

## 5.6. Diğer Hususlar

a. Kanun, merkezi idarenin taşradan elini çekerken bunu sadece görev ve yetki devri olarak görmemiş ayrıca merkezi idareye ait araç, gereç, bina, arsa ve personelin devrine ilişkin hükümler de getirmiştir. Ancak, bu devir ve tasfiye işlemlerine ilişkin hükümlerin Kanunda yeterince anlaşılır ve detaylı ele alınmadığı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. Her ne kadar Kanun, geçici maddelerinde, devir işlemlerine ilişkin hükümlerin Bakanlar Kurulu Kararı ile daha ayrıntılı düzenleneceğini ifade etse de bu konu hala kafa karışıklığına yol açmaktadır. Mesela:

- Sağlık Bakanlığının mahalli idarelere yetki devrine ilişkin hükümlerde diğer bütün birimleri devretmesine karşın eğitim hastanelerini devretmediği,
- Çevre ve Orman Bakanlığının fidanlıklar, piknik yerleri, dinlenme ve benzeri tesisleri devrettiği halde diğer taşınır ve taşınmaz mallarını, kadrolarını devretmediği,
- Milli Eğitime ait okulların bir yıl içinde il özel idarelerine devredilmesi düzenlemesi ile, diğer bakanlıkların kontrolündeki meslek liselerinin bir yıl içinde Milli Eğitim Bakanlığına devredilmesi düzenlemesinin tezat teşkil ettiği,

<sup>31</sup> Kamu-Sen, a.g.k., s. 3

- Bütün okullar bir yıl içerisinde il özel idarelerine devredilirken, kadroların ve kadrolara ilişkin görev ve yetkilerin kademeli olarak beş yıl içinde devredilecek olması,
- Bazı konularda merkezi idarenin araç, gereç, bina, ve personeli devretmesine rağmen görev ve yetkilerinden bir kısmını hala devretmiyor olması,
- Devredilen görev ve yetkilerle birlikte mahalli idarelerde doğacak personel ihtiyacının merkezi idareden nasıl ve ne yollarla temin edilebileceğine ilişkin hükümlerin yetersiz olması,
- Vakıflar Genel Müdürlüğünün taşrada Bölge Müdürlükleri, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının taşrada Bölge ve Şube Müdürlükleri, Diyanet İşleri Başkanlığının taşrada il ve ilçe müftülükleri, Kur'an Kursları, Eğitim Merkezleri, Gümrük Müsteşarlığının taşrada Gümrük Müdürlükleri gibi merkezi idarenin taşra teşkilatına dahil olup Kanunda devir ile ilgili hükümlere dahil olduğu ya da bunlardan istisna tutulduğu şeklinde herhangi bir kayıt bulunmayan örgütlerin durumu gibi bir çok konu üzerinde hala tartışmalar yapılan konulardandır.

Bu konularda, daha ayrıntılı ve iyi hesaplanmış düzenlemelere gidilmedikçe merkezi idarenin taşra teşkilatının mahalli idarelere devredilmesinin kamu hizmetlerinin sunumunda istenen iyileşmeyi tam olarak sağlayamayacağı yapılan yorumlardandır.<sup>32</sup>

b. Kanununun 47. maddesinde; Bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuatlarındaki hükümlerin hazırlanan bu taslağa aykırı kısımlarının uygulanamayacağı da düzenlenmiş ve bu suretle taslaktaki hükümler uygulama açısından öncelikli hale getirilmeye çalışılmıştır. Yürürlükten kaldırılan madde ve hükümlerin teker teker belirtilmeyip aykırı olanların uygulanmayacağı şeklinde bir düzenlemeye gidilmesi beraberinde birçok eleştiriyi de getirmiştir. Öncelikli olarak bu hükmün çok muğlak ve belirsiz olduğu, uygulayıcıların işlerini zorlaştıracığı ve karışıklıklara sebep olacağı yönünde eleştirilmektedir. Ayrıca kaldırılan maddelerin teker teker belirtilmemesinin yapılan çalışmanın baştan savma olduğu izlenimi doğurduğu ve böyle toptan çözüm yolunun (bütün kamu teşkilatını yeniden yapılandırmak iddiasında bulunan) Kanun gibi önemli ve ciddi bir metne yakışmadığı da getirilen eleştirilerden birisidir. Eleştiri sahiplerine göre Kanun koyucunun

---

<sup>32</sup> Yılmaz Arslan, a.g.k., s.18

kaldırmak ya da korumak istediği yasa ve hükümleri teker teker belirterek bu konuda ortaya çıkabilecek karışıklıkları daha başından önlemesi gerekirdi.

## 6. Sonuç ve Değerlendirme

Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca, kamu yönetiminin işleyişinde birçok problem ve aksaklık olduğuna, sistemin istendiği gibi işlemediğine dair hemen her dönemde yaygın bir kanaat bulunmuştur. Bu konuda, hem kamu yönetimindeki problemlerin teşhisine yönelik hem de yeniden yapılandırılmasına yönelik bir çok çalışma yapılmıştır. Ancak, bu konudaki çalışmaların neredeyse hiçbiri tam olarak uygulanıp hayata geçirilememiştir.

Bu amaca hizmet etmek üzere hazırlanan en son ve kapsamlı çalışmalardan birisi de, içinde bu çalışmanın konusu olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanunun da olduğu ve 58. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından başlatılan ve hayata geçirilmeye başlanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmasıdır. Çalışmanın kapsamında, devlet personel rejiminden mahalli idarelere, Başbakanlık ve Bakanlıkların görev ve yetki alanlarının belirlenmesinden vatandaşın bilgi edinme hakkına kadar bir çok konuda toplam 22 Kanun bulunmaktadır.

Bu çalışmaya da konu olan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkındaki Kanun, adından da anlaşılacağı üzere kamu kesiminde uyulması gereken temel ilkeleri belirleyen, tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayan teşkilatlanma esaslarını koyan, merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev ve yetki paylaşımını yeniden düzenleyen bir çerçeve kanundur.

Kanun sadece Türkiye'nin ‘yönetim yapısını’ değil, aynı zamanda ‘yönetim paradigmasını’ değiştirmeyi hedeflemektedir.<sup>33</sup> Bu çerçevede Kanun, merkezi idareyi ve mahalli idareleri yeniden yapılandırmakta, merkezi idareye bağlı olarak taşrada yürütülen çok sayıda görev ve yetkiyi mahalli idarelere devretmektedir. Hatta sadece devretmekle kalmayıp asıl icracı olarak mahalli idareleri genel yetkili organ, merkezi idareyi de sadece genel ilke, standart ve kuralları belirleyip onların uygulanmasını denetleyen ve gözetleyen bir hakem konumuna getirmektedir.

<sup>33</sup> Başbakanlık, “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim”, [http://www.turkiye.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa\\_id=basbakanlik.kamudayenidenyapil&web\\_id=basbakanlik&pid=basbakanlik.400090&cont=basbakanlik.656651](http://www.turkiye.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa_id=basbakanlik.kamudayenidenyapil&web_id=basbakanlik&pid=basbakanlik.400090&cont=basbakanlik.656651), (Erişim Tarihi: 04.09.2005)

Kanun, ayrıca, merkezi idarenin teşkilatlanma esaslarına da ayrıntılı bir şekilde değinerek daha az kademedен oluşan daha sade ve etkin bir yapı kurulmasına yönelik düzenlemeler yapmıştır. Bu çerçevede, bürokratik kademeler, denetim ve insan kaynakları gibi temel başlıklar altında bir çok konu ele alınmıştır.

Böylesine kapsamlı ve toplumu ilgilendiren bir konuda düzenleme yapan bir kanun ile ilgili, canlı bir tartışma ortamı oluşması demokratik toplumlarda doğaldır, nitekim böyle de olmuştur. Bu tartışmalar henüz Meclisin gündemine yeniden gelmemiş olan kanunun hem kamuoyunca daha iyi takip edilip anlaşılmasına hem de yanlış ve eksikliklerin düzeltilip daha iyi bir yapıya kavuşmasına yardımcı olacaktır.

Son olarak, yukarıda da ifade edildiği gibi KYTİYYHK çok kapsamlı bir çalışmanın sadece bir ayağıdır ve yapılacak yeniden yapılandırma çalışmalarının başlangıcıdır. Bu yüzden daha sağlıklı sonuçlara ulaşılabilmesi için, tek başına değil de diğer kanunlarla ve düzenlemelerle birlikte değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır.

## Kaynakça

- ARSLAN, Yılmaz, “*Kamuda Yeniden Yapılanma Kapsamında Hazırlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Bir İnceleme”*”, İçişleri Bakanlığı web sitesi,  
[http://www.icisleri.gov.tr/\\_Icisleri/WPX/kamu\\_yonetimi\\_temel\\_kanunu.htm](http://www.icisleri.gov.tr/_Icisleri/WPX/kamu_yonetimi_temel_kanunu.htm), (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- AZRAK, Prof. Dr. Ülkü, “*Kamuda Tehlikeli Reform*”, Radikal Gazetesi, 12.01.2004
- BAŞBAKANLIK, “*Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*”,  
[http://www.turkiye.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa\\_id=basbakanlik.kamu\\_dayenidenyapil&web\\_id=basbakanlik](http://www.turkiye.gov.tr/sourcedesign/TURK.asp?sayfa_id=basbakanlik.kamu_dayenidenyapil&web_id=basbakanlik), Başbakanlık web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- CUMHURBAŞKANLIĞI, “*Cumhurbaşkanının Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu Geri Gönderme Gerekçesi*”,  
[www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/5227geri\\_gonderme](http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/5227geri_gonderme), Başbakanlık web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- DEMİR, Oğuzhan, “*Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu*”,  
<http://www.liberal-dt.org.tr/modules/printer.php?art=133>, Liberal Düşünce Topluluğu web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)



- ERGUN, Turgay, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereklinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, Amme İdaresi Dergisi, cilt 24, sayı 4, s. 11-23
- GÜLER, Birgül Ayman, “21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi?”, Mülkiyeliler Birliđi Dergisi, cilt 21, sayı 199, s. 46-50
- KESK, “Kamuda Reform mu, Tasfiye mi?”,  
<http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=kesksesyazi&id=177> , KESK web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- KESK, “Kimin İçin Reform?”,  
<http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=kesksesyazi&id=199> , KESK web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- KAMU-SEN, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına İlişkin Kamu-Sen’in Görüş ve Önerileri”, [http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber\\_id=215](http://www.kamusen.org.tr/mevzuat.asp?haber_id=215) , Kamu-Sen web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- KARAER, Tacettin, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, Amme İdaresi Dergisi, cilt 20, sayı 2, s. 25-46
- KARAHANOGULLARI, Onur, “Kamu Reformu Çalışmalarına Metodolojik Bir Bakış”, Hukuk ve Adalet Dergisi, sayı 2, 2004
- KARASU, Koray, “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, A.Ü. S.B.F. GETA Tartışma Metinleri Özel Sayı, No: 60, Kasım 2003
- ÖZER, Dr. M. Akif, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Teoriden Uygulamaya”, Ankara, 2005
- TBMM Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Yasama Yılı:1, Birleşim:116, (15.06.2004), ss.349 “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Plan ve Bütçe ve Anayasa Komisyonları Raporları”,  
<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss349m.htm> , TBMM web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- TESEV, “Görüş ve Öneriler”, [http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_gorus\\_oneriler.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_gorus_oneriler.pdf), TESEV web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- TESEV, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı: Tesev Değerlendirme Raporu”,  
[http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu\\_yon\\_anasayfa.php](http://www.tesev.org.tr/etkinlik/kamu_yon_anasayfa.php), TESEV web sitesi, (Erişim Tarihi: 04.09.2005)
- TOPRAK, Erkan, “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, Ankara, Mayıs 2005
- YAYLA, Prof. Dr. Yıldızhan, ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, “Türkiye’de Kamu Yönetimi”, Yargı Yayınları, Ankara, 2003