

KAMU AÇISINDAN YÖNETİM

Sanem Berkün¹

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0002-9254-1669

Öz

Tüm dünyada 1970'lerin ortalarından itibaren küreselleşmenin etkisi ile gerek ekonomik gerekse siyasal açıdan büyük değişimlere sahne olmuştur. Bu değişim ve gelişmelerden kamu yönetimi de etkilenmiş yapı ve işlevler üzerinde önemli farklılaşmalar olmuştur. Merkezîyetçi ve katı hiyerarşik yapıya sahip kamu yönetimi yaklaşımı terk edilmiş, yeni katılım mekanizmaları oluşturulmuştur. Kamu yönetiminde esneklik tercih edilmiş ve minimal devlet anlayışına vurgu yapılmıştır. Halkın devletten beklentileri çoğalmış ve çeşitlenmiş, halkın yönetim süreçlerine daha fazla katılımı teşvik edilmiştir. Dünya genelinde hissedilen bu büyük değişimden Türkiye'de etkilenmiş ve kamu yönetimi alanında önemli reformlar yapılmıştır. Bu kapsamda öncelikle, ekonomik sistemin düzenlenmesine yönelik reformlar yapılmış, serbest piyasa ekonomisine geçilmesi için çalışmalar başlatılmıştır. İkinci olarak Türkiye'de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve sonrasında yapılan diğer düzenlemeler ile mevzuatta köklü değişimlere gidilmiş ve uygulamada da kısa zamanda yansımaları bulmuştur. Yönetimsel alanda büyük değişimlere yol açan bu reformları yansıtan ve daha önceki dönemde pek yer verilmeyen, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlar daha fazla duyulmuş olmuştur. Öte yandan yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmiş ve kamu kurumlarında çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanılmak istenmiştir. Çalışmada kamu yönetimi alanında yaşanan değişim genel hatlarıyla incelenmekte ve Türkiye üzerindeki yansımaları değerlendirilmektedir. Çalışmanın nihai amacı Türkiye'de yaşanan bu büyük değişimin daha sağlıklı irdelenmesine yardımcı olmaktır.

Anahtar Kelimeler: *Kamu Yönetimi, Yönetim, Türkiye*

¹ Yrd. Doç. Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Zonguldak- Türkiye. E-posta: sanemberkun@myynet.com

ADMINISTRATION IN TERMS OF PUBLIC

Sanem Berkün

ABSTRACT

The world has witnessed great transformations with regards to both economical and political respects with the effect of globalisation since the mid 1970s: Public administration also has been affected from these transformations and developments and so important differentiations occurred on the structure and functions. The public administration regime with a centralist and strict hierarchical structure has been abandoned and new participation mechanisms have been created. Flexibility has been preferred and a minimal state perception is emphasised. The expectations of the public from the state have increased and the participation of the public to the administration processes has been encouraged. Turkey has been affected from these big changes felt worldwide and important reforms have been made in the field of public administration. In this context, reforms to regulate the economic system have been made and the studies for market transition have been started. Secondly, radical changes have been done within Public Administration Fundamental Law Draft in Turkey and other regulations done later on and within the legislations and reflections on the implementations have been noticed in a short time. Concepts such as citizen oriented, result oriented, specialization and flexible employment, transparency, entrepreneurship and accountability have become more common. On the other hand, more authorization and responsibility have been given to the local governments and contemporary administration techniques are desired to be used. The change experienced within public administration field is analyzed in general terms and its reflections on Turkey are evaluated in the study. The ultimate aim of the study is to serve the scrutinising of this big change in Turkey in a healthier way.

Keywords: *Public Administration, administration, Turkey*

GİRİŞ

Kamu yönetimi, kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik pratik ve teoriden meydana gelen bir disiplindir (Eryılmaz, 2000:8-9). Diğer bir anlatım ile literatürde entelektüel bir çalışma alanı, bir disiplin olarak karşımıza çıkan kamu yönetimi aynı zamanda etkinlikler bütünüdür. Kamu yönetimi; devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde insanların ve araç-gerecin örgütlenmesi ve yönetimi olarak tanımlanabilir. Kamu yönetimi en yalın haliyle, devletin yürütme gücüne karşılık gelmektedir. Kamu yönetiminin tarihi oldukça eskiye uzanmakla beraber, ayrı bir bilim dalı olarak gelişim göstermesi yenidir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 5; Özdemir, 2008: 180; Eryılmaz, 2000: 11).

Kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesini ve işleyişini içermektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi, her türlü devlet görevlerini ve örgütlerini içine almaktadır. Yasama, yargılama ve belli bir ölçüde hükümet etmenin dışında kalan, tüm kamusal kuruluşları ve işleyişleri kapsamaktadır. Diğer bir ifade ile kamu yönetiminin çevresi; yerel yönetimi (belediyeler, il özel idareleri gibi), kamu İktisadî girişimlerini, ulusal devlet yönetimini ve uluslararası kuruluşların çalışmalarını içermektedir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 6). Başka bir anlatımla kamu yönetimi dar anlamda, devlet görevlerinden yalnız yürütme alanındaki idari kuruluş ve faaliyetleri içine alırken, geniş anlamda yasama, yürütme ve yargı alanlarındaki idari kuruluş ve faaliyetleri kapsamaktadır (Gözübüyük, 2008: 1).

Bir faaliyetin kamu hizmeti sayılabilmesi için kamu yönetimi usullerine tabi tutulmuş olması gerekmektedir ve devletin kamu hizmetlerini sunarken en önemli amacı kamu yararını gerçekleştirmektir. Çünkü kamu yönetiminin işleyişini düzenleyen yasal çerçevenin ruhunu, toplumun genel çıkarının, bireylerin çıkarlarından üstün olduğu varsayımı oluşturmaktadır. Devlet, kamu yararını gerçekleştirmek ve halkın ihtiyaç duyduğu mal ve hizmetleri üretebilmek için, kamu örgütleri aracılığıyla faaliyetlerini yürütmektedir (Günel; Özdemir, 2008: 180). Kamu örgütleri nicelik ve niteliksel yönden çeşitlenen faaliyetlerini sunarken, başarı ve etkinlik sağlayabilmek için çeşitli örgütlenme türlerinden yararlanmışlardır.

1. Kamu Yönetiminde Örgütlenme Türleri

Kamu yönetiminde örgütlenme; kaynakları bir düzen içinde toparlayabilme ve kamu kurumlarında yetki, görev ve sorumlulukları belirleme gereksiniminin doğal bir sonucudur. Başka bir anlatım ile devletin üstlendiği görevlerin verimli ve etkin biçimde gerçekleştirilmesi yanında birimlerin yetki ve sorumluluk alanlarını belirlenmesi ihtiyacı örgütlenmeyi doğurmuştur. Kamu

yönetimi alanında yapılan incelemeler, idari örgütlenmenin “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” olmak üzere iki ilkeye göre yapıldığını göstermektedir (Gözler, 2012: 30).

1.1. Merkezden Yönetim

En yalın tanımı ile merkezden yönetim, yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içindeki kuruluşlar tarafından yürütülmesine karşılık gelmektedir (Gözübüyük, 2008: 94-95). Merkezden yönetim diğer bir tanımında, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlama amacıyla karar ve faaliyetlerin merkezî hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan teşkilat ve personel tarafından ifa edilmesi şeklinde ifadelendirilmektedir (Eryılmaz, 2011: 59). Merkezden yönetim; yetkilerin ve kaynakların merkezde toplandığı yönetimin temel unsurları olan planlama, örgütlenme, komuta, eşgüdüm, koordinasyon ve denetimin merkezden yapıldığı merkeziyetçilik olarak da nitelenen örgütlenme türüdür (Eren, 1994: 145). Merkezden yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gözler, 2012: 31-32).

- Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır. O da devlet tüzel kişiliğidir.
- Devlet, yani merkezi idare, tüzel kişiliğini kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlemiştir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır.
- Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde planlanır ve düzenlenir.
- Merkezi idarenin (devletin) bir taşra teşkilatı vardır. Ancak, taşra teşkilatı merkezin bir uzantısı konumundadır. Taşradaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdır.
- Merkezi idare (devlet), çeşitli bakanlıklara, bakanlıklar da başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da, merkezi idare (devlet) bir bütündür. Zira merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerarşik bir düzen içinde sıralanmıştır. Bu hiyerarşi merkezi idarenin bütünlüğünü sağlar.

Merkezden yönetim ilkesi, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.1.1. Siyasi Merkezden Yönetim

Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını, siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade etmektedir. Bu örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmamaktadır. Dolayısıyla, farklı bölgelere ve yerleşme birimlerine göre değişen değişik kanunlar söz konusu değildir. Siyasi merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete "üniter devlet" (tekçi devlet) denilmektedir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine gösterilebilecek örnek ülkelerdendir (www.ekodialog.com).

1.1.2. İdari Merkezden Yönetim

İdari bakımdan merkezden yönetim, siyasi merkezden yönetime göre daha dar bir anlamı ifade etmektedir. İdari merkezîyetçilik, kamu otoritesinin merkezileştirilmesini gerektirir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezi organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların eline verilmiştir. Bu yönetim biçiminde merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmamaktadır (www.ekodialog.com).

1.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim (adem-i merkezîyetçilik); yetkilerin ve kaynakların yerel yönetimlerce kullanıldığı örgütlenme türüdür (Eren, 1994: 145). Bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir (Gözler, 2012: 33). Başka bir anlatım ile yerinden yönetim, genel yönetim hiyerarşisi dışında bulunan kamu tüzel kişileri tarafından bir takım hizmetlerin sunulmasıdır (Aydın, 2009: 139). Bu örgütlenme biçiminde, topluma sunulacak yerel hizmetler devlet mekanizması tarafından tek elden değil, merkezi teşkilat içinde yer almayan ve merkezi yönetim hiyerarşisine tabi olmayan, nispi özerkliğe sahip tüzel kişiler tarafından yürütülmektedir (Nalbant, 1997: 39). Bu tüzel kişiler doğrudan o yörede yaşayanlarca oluşturulup yönetilmektedir (Güler, 2009: 279). Maddeler halinde sıralamak gerekirse yerinden yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Biricikoğlu, 2013: 4-5).

- Yerinden yönetim ilkesi ile ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahiptir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri bulunmaktadır.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır.

- Yerinden yönetim kuruluşları, kendi organları tarafından yönetilmektedir.
- Yerinden yönetim kuruluşları, bir kanuna dayanarak kurulmakta ve ona göre yönetilmektedir.

Hızla değişen dünyada kamu örgütlerinin kendilerini geliştirebilmeleri için, yerinden yönetim gerekli ve kaçınılmazdır (Lee, 1995: 21). Küreselleşmeyle birlikte yükselen bölgeselleşme ve yerelleşme eğilimleri içerisinde yerel yönetimlerin özerkliği giderek önem kazanan bir olgu haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları aracılığıyla dışarıdan bir karışma olmaksızın yapmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk bir nitelik kazandırmaktadır (Ökmen & Parlak, 2015: 63). Birçok ülkede yapılan yeni reformlarda yerel yönetimlere daha çok yetki ve gelir transferi yapıldığı gözlenmektedir (Tortop, 1992: 4). Bu anlayış çerçevesinde şekillenen yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları, yerel yönetimlerin, anayasalarda ve uluslararası anlaşmalarda belirtildiği şekilde güçlendirilmesini gerekli kılmıştır. Yerinden yönetim, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle yerel yönetim birimlerine yasama ve yürütme konularında kısmi bir bağımsızlık verilmektedir. Ancak yerel yönetimler, ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlardır ve yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir (Biricikoğlu, 2013: 3).

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Federalizm, üniter devlet sisteminden farklı ve onun karşıtı bir siyasi sistemi temsil etmektedir. Üniter devlet sisteminde, vatandaşlarla ulusal hükümet arasına giren egemenlik gücüne sahip başka yönetim birimleri bulunmamaktadır. Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezi idare ve yerel yönetimler şeklinde ikili yapılanmaktadır. Federal sistemde ise, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir başka idari kademe olan eyalet yönetimi bulunmaktadır (Biricikoğlu, 2013: 4).

1.2.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, merkezi yönetim ilkesinin aksine, bazı kamu hizmetlerinin merkezi idare (devlet tüzel kişiliği) ve onun hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir (Birici-koğlu, 2013: 4).

İdari yerinden yönetimin, coğrafi ve fonksiyonel yerinden yönetim olmak üzere iki türü bulunmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetimde belirli bazı işlevler merkezi idareden alınarak özerk kuruluşlara aktarılmaktadır. Bu sayede merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmek istenmektedir. Coğrafi yerinden yönetimde ise İdare bazı görevlerin yürütülmesi yetkisini, merkezi idareye bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere vermektedir (Biricikoğlu, 2013: 4).

2. Kamu Yönetiminde Örgütlenme Türlerinin Yarar ve Sakıncaları

2.1. Merkezden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

Merkezden yönetim ilkesi, kanunların uygulanmasında ve hizmetlerin sunulmasında teklifi esas almakta ve kamu kurumlarının örgütlenmesi, işleyişi ve hizmet sunumunda homojenliği benimsemektedir. Merkezden yönetimin en önemli yararları şu şekilde sıralanabilir (Günday, 2003: 58; Selçuk, 2014: 4);

- Güçlü bir devlet yönetimi sağlanır.
- Merkezden yönetim ile devletin teklifiğini, milletin birliğini ve ülkenin bütünlüğünü sağlamak mümkündür.
- Merkezden yönetim ile kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi için gerekli olan uzmanlık ve maddi imkânları sağlamak daha kolaydır. Hizmetler daha az maliyetle daha rasyonel sunulur.
- Merkezden yönetim ile kamu hizmetlerinin aynı düzeyde ve aynı kalitede ülke geneline yayılması mümkündür.
- Merkezden yönetim ile kamu hizmetlerinin maliyeti azalmaktadır.
- Merkezden yönetim ile kamu görevlilerinin yerel etkilerden ve yerel engellerden kurtulması sağlanmaktadır.

Bu yararlarına karşın merkezden yönetimin bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Merkezden yönetimin sakıncalarını şu şekilde sıralamak mümkündür (Günday, 2003: 59; Selçuk, 2014: 5);

- Merkezden yönetim bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar.
- Merkezden yönetimde hizmetlerin yöresel gereksinimlere göre yürütülmesi güçtür.
- Merkezden yönetim demokratik ilkelere pek uygun değildir. Halkın yönetime katılmasını zorlaştırır.

2.2. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları

Genel olarak merkezden yönetimin sakıncaları yerinden yönetimin faydalarını oluşturmaktadır. Bu faydalar şöyle sıralanabilir (Günday, 2003: 65; Çevikbaş, 1995: 81; Acartürk & Özgür, 2004: 92-96; Sezer & Vural, 2010: 209; Stiglitz, 1994: 798);

- Yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygundur. Yerel yönetimler halkın demokratik katılımını güçlendirmenin yanında ülkeyi yönetecek devlet adamlarının yetiştirilmesine de ortam hazırlamaktadır. Öte yandan yerel ölçekte demokratikleşme sağlanmadan ulusal demokrasinin gerçekleştirilmesi pek mümkün gözükmemektedir.
- Yerinden yönetim kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltacaktır. Çünkü yönetsel güçlerin daha alt düzeydeki yönetimlere devredilmesi, yerel kamusal hizmet sunumunda ekonomik etkinliğin gelişmesine katkı sağlayacak ve bundan dolayı ulusal ve bölgesel düzeyde büyüme oranı artacaktır.
- Yerel yönetimler arasında oluşan rekabet, kamusal malların tüketicilerin istediği şekilde üretilmesinde katkı sağlayacaktır. Bu ise dinamik, yenilikçi ve esnek bir yönetim tarzını ortaya çıkararak uygulamada daha basitleştirilmiş bir denetim ve izleme sürecini ortaya koyacaktır.
- Yerelleşme, merkezde gücün bir yerde aşırı yoğunlaşmasını önlemenin etkin bir yoludur. Böylece yönetişimin açıklık, şeffaflık, adalet, dürüstlük gibi belirleyici özellikleri ortaya çıkmış olmaktadır.
- Yerinden yönetim ile hizmetlerin gereksinimlere uygun olarak yürütülmesi mümkün olacaktır.

- Yerinden yönetim ile çalışanlar toplumu daha iyi kaynaşarak daha üst düzeyde motive olacaktır.

Yerinden yönetimin sakıncaları ise şöyle sıralanabilir (Günday, 2003: 66);

- Yerinden yönetim ülke bütünlüğü ve milli birliğin sarsılması tehlikesini taşır.
- Yerinden yönetim partizanca uygulamalara yol açabilir.
- Yerinden yönetim hizmetlerin yeknesak biçimde yürütülmesini engeller.
- Yerinden yönetimde mali denetim zor gerçekleşir.

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim örgütlenmelerinin yarar ve sakıncaları Tablo 1 yardımı ile karşılaştırılabilir.

Tablo 1: Merkezden Yönetim ile Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncalarının Karşılaştırılması

DEĞERLENDİRME KRİTERİ	MERKEZDEN YÖNETİM	YERİNDEN YÖNETİM
Demokratiklik	Düşük	Yüksek
Partizanlık	Düşük	Yüksek
Yöresel İhtiyaçlara Uygunluk	Düşük	Yüksek
Bürokrasi, Kırtasiyecilik	Yüksek1	Düşük
Mali Denetim	Kolay	Zor
Bölgeler Arası Eşitsizliğe Yol Açma	Düşük	Yüksek

Kaynak: Gözler, 2012: 36

3. Kamu Yönetiminde Örgütlenme ile İlişkili Kavramlar

Hızla değişen dünyada kamu kurumlarının kendilerinden beklenen ihtiyaçları etkin olarak karşılayabilmeleri için, örgütlenme biçimlerini gözden geçirmeleri ve yerinden yönetim birimlerini güçlendirmeleri gerekmektedir (Lee, 1995: 21). Bu bağlamda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının nasıl yapılması gerektiği literatürde çok tartışılan ve önem arz eden konular arasındadır.

Son zamanlarda küreselleşmenin de etkisi ile desantralizasyona (yerelleşmeye) yapılan vurgu artmış, kamusal hizmetin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak sunulmasını sağlamak amacıyla, merkezi yönetim ile taşra ve yerel yönetimler ya da yarı özerk kamu kurumları veya özel sektör arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılması gerektiği görüşleri öne

çıkıştır (Özmüş, 2005). Öte yandan merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri ile yakından ilişkili yetki genişliği ve vesayet denetimi kavramları da örgütlenme açısından önem arz eden diğer kavramlardandır.

3.1. Desantralizasyon (Yerelleşme)

Desantralizasyon (yerelleşme) kavramı 1950'li yıllardan itibaren literatürde yer almıştır. Bununla birlikte bu kavramın ne ifade ettiği üzerine yapılan tanımlar farklılık göstermektedir. Uzun yıllar merkezi yönetimin bazı görev ve yetkilerini yerel yönetimlere aktarması anlamını taşıyan desantralizasyon kavramı, son yıllarda bu görev ve yetkilerin aktarılması sürecine sivil toplum kuruluşlarının da dahil edildiği bir anlamda kullanılmaktadır (Litvack&Seddon: 2; Eryılmaz, 2000: 71). Rondinelli ise desantralizasyon (yerelleşme) kavramını, mevcut siyasal ve yasal otoritenin; merkezi hükümetten ve kuruluşlarından merkezi yönetimin taşradaki örgütlerine, alt birimlerine, yarı özerk kurumlara, bölgesel kalkınma otoritelerine, fonksiyonel otoritelere, yerel yönetimlere ya da özel yönetimlere devredilmesi şeklinde tanımlamaktadır (Rondinelli, 1980: 137). Benzer bir tanımla Dünya Bankası'na göre desantralizasyon (yerelleşme); kamusal faaliyetlere ilişkin sorumluluk ve yetkinin, merkezi yönetimden taşra ve yerel yönetimlere ya da yarı özerk kamu kurumlarına veya özel sektöre devredilmesi olarak ifadelendirilmektedir (Özmüş, 2005).

Desantralizasyon (yerelleşme) ile ilgili literatürde yaşanan zorluk sadece, kavramının tanımlanması sürecinde oluşmamakta, santralizasyon ve desantralizasyonu birbirine zıt iki nokta olarak görülmesi noktasında da kendisini hissettirmektedir. Birçok ülke deneyiminde de gözlendiği gibi santralizasyon ve desantralizasyonun aynı anda bir arada bulunabilmekte ve bulunması gerekmektedir. Keza desantralizasyon (yerelleşme) türlerinin tümü aynı anda bir ülkede bulunabilmektedir (Tatar, 1993: 139).

Küreselleşen dünyada Tablo:2'de görülebileceği gibi desantralizasyon (yerelleşme) siyasi, ideolojik ve işlevsel nedenlerle tercih edilmektedir.

Tablo 2: Desantralizasyonun Nedenleri

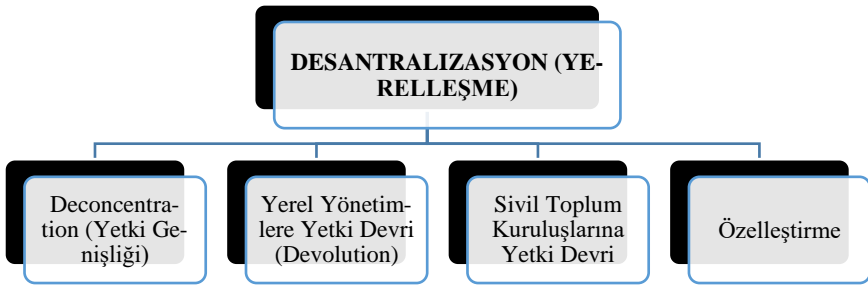
Siyasi Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> • Demokratikleşme (siyasi katılım) • Özerklik • Temsil • Merkezi hükümetin, kendisi için sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi
İdeolojik Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> • Merkezi hükümete duyulan güvensizlik, • Bireysel ve yerel sorumluluklara ve özerkliğe değer verilmesi • Merkezi veya otoriter hükümete karşı tepki duyulması
İşlevsel Nedenler	<ul style="list-style-type: none"> • Merkezi hükümetin, kendisi için maliyetli olan ve sorun yaratan işlevlerinden kurtulmak istemesi • Hükümetin, faaliyetlerini siyasi konular üzerinde yoğunlaştırabilmesi için rutin işlevlerinden kurtulması • Kamu hizmetlerinin ve altyapı çalışmalarının verimli ve etkili bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması • Hizmetlerin yerel gereksinimlere ve koşullara göre sağlanması • Hizmetlerin temininde "rekabetin" (hükümet birimleri arasında ve kamu sektörü ile özel sektör arasında) artırılması • Hizmetlerin ulaştırılmasında hiyerarşinin optimal hale getirilmesi • Eşitliğin ve adaletin sağlanması • Tüm yetki organlarına kendi kararlarını alma fırsatının tanınması • Yerel önceliklerin ve ihtiyaçların sağlanabilmesi için kaynak ve yetki temin edilmesi

Kaynak: Özmüş,a.g.b.'den yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

Yasal otoritenin daha küçük ve çok sayıda aktör arasında dağıtılması anlamını taşıyan desantralizasyon (yerelleşme), çok çeşitli yöntemlerle uygulanabilmektedir. Öncelikle merkezi hükümet otoritesini belirlediği alanlarda (sağlık, eğitim gibi) seçilmiş birimlere devrediyorsa politik bir desantralizasyon söz konusudur. Yönetimsel desantralizasyonda ise otorite daha çok seçilmiş birimlere değil atanmış birimlere verilmektedir. Yönetimsel desantralizasyon, rekabetçi olmayan bir desantralizasyondur. Burada bir üst organdan ona bağlı alt organlara yetki devri olmaktadır. Rekabetçi desantralizasyonda ise belli bir hizmetin sunulmasında mülkiyet yine kamuda kalmakta, sadece yapılan bir sözleşmeyle işletme hakkı devredilmektedir. Ancak hizmetlerde beklenen performans gerçekleşmez ise sözleşmeye dayanılarak yetki ilgili kurumdan alınarak başka bir kuruma verilebilmektedir. İkinci olarak dahili veya iç desantralizasyonda, yetki bir kurumdan alınarak başka bir

kuruma (bu kurum yeni oluşturulacak bir kurum olabilir) devredilmektedir. Burada transfer oldukça köklü olmakta ve bu tür bir yetki devri yasal değişikliklerde getirmektedir. Üçüncü olarak yatay ve dikey desantralizasyon uygulamaları tercih edilebilmektedir (Nohutçu & Coşkun, 2004: 77-78).

“Devletin verimli, etkili ve adaletli bir şekilde çalışabilmesi, optimum işbölümünü gerektirir” (Acartürk & Özgür 2004: 89) düşüncesinden hareketle önem kazanan desantralizasyon (yerelleşme) Birleşmiş Milletler ve Dünya Bankası'nın çeşitli kaynaklarında Şekil:1'de de görülebileceği gibi dört türe ayrılmaktadır (Olgun, 2007: 114; Özmüş, 2005).



Şekil 1: Desantralizasyon (Yerelleşme) Türleri

Kaynak: Hürriyet Olgun, a.g.m. 'den yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

- **Deconcentration (Yetki Genişliği):** Merkezi idarenin taşra örgütlerine yetki devretmesidir. Dünya Bankası kaynaklarında en zayıf desantralizasyon (yerelleşme) türü olarak tanımlanan deconcentration ülkemizde yetki genişliği olarak bilinmektedir. Bir sonraki alt başlıkta daha detaylı olarak incelenecektir.
- **Yerel Yönetimlere Yetki Devri (Devolution):** Merkezi idarenin ve taşra örgütlerinin yerel yönetimlere yetki devretmesidir. Ülkemizde desantralizasyon (yerelleşme) olarak bilinmektedir.
- **Sivil Toplum Kuruluşlarına Yetki Devri:** Yetkinin, merkezi idareden, taşra örgütlerinden ve yerel yönetimlerden sivil toplum kuruluşlarına (STK - STÖ - NGO) devredilmesidir. Sivilleşme olarak da adlandırılan bu desantralizasyon (yerelleşme) türünde, toplumsal hizmetler cemaatlere ve toplum dayanışmasına terk edilmektedir.

- **Özelleştirme:** Yetkilerin her kademedeki özel sektöre devredilmesidir. Dünya Bankası'na göre en iyi desantralizasyon (yerelleştirme), özelleştirme yani devletin kamu iktidarı alanını özel sektöre terk etmesidir. Bu bağlamda devletin işlevleri, piyasanın iyi işlenmesini sağlayacak düzenlemeler yapma dışında sürekli olarak azalmaktadır.

3.2. Yetki Genişliği

Yetki genişliği bir yönetim örgütünde uygulama ve kararları verme yetkisinin, daha aşağı basamaklara, birim amirlerine, şube müdürlerine hatta uygulayıcılara bırakılmasıdır (Newman, 1985: 250). “Tevsii mezuniyet” olarak da ifade edilen kavram, Fransızca “déconcentration” sözcüğü ile eşleştirilmektedir. Bununla birlikte Fransızca sözcüğün tam karşılığının yetki genişliği olmadığı, “yoğunluğu azaltma” yani merkezi idareye ait yetkilerdeki temerküz başka bir ifade ile yetkilerdeki yoğunlaşmayı azaltma olduğu yazarlarca ifade edilmektedir (Gözler, 2007: 68).

Merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve bu yönetim biçiminin yol açtığı kırtasiyeciliği bertaraf ederek hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesini sağlamak amacı ile “yetki genişliği” uygulanmaktadır. Merkezden yönetim yetki genişliği ile birlikte uygulandığında; merkezi idarenin taşra örgütlerindeki amirlerine belli konularda merkeze danışmadan, merkez adına kendiliklerinden karar alabilme olanağı verilmektedir. Dolayısı ile yetki genişliği; yetkileri yalnızca merkezin karar, emir ve direktiflerini uygulamak ve yürütmekten ibaret olan taşra örgütü amirlerinin yetkilerini merkeze danışmadan, merkez adına karar alabilme doğrultusunda genişletilmesi şeklinde de tanımlanabilir (Günday, 2003: 60). Yönetim bilimi ve hukuku açısından yetki genişliğinin en önemli özelliği, belli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulamaya imkân vermesidir (Derdiman, 1995: 66). Yetki genişliğinin diğer özellikleri şöyle sıralanabilir (Gözler, 2012: 33);

- Kullanılan yetki merkeze aittir ve bu yetki merkez adına kullanılmaktadır.
- Kullanılan yetki, bir milli kamu hizmetinin ifasında kullanılmaktadır. Diğer bir ifade ile yürütülen hizmet merkezi bir hizmettir.

- Kullanılan yetki, merkezin bir memuru tarafından kullanılmaktadır. Taşra örgütü amiri merkeze danışmadan karar alabilse de merkezin hiyerarşisine^{2*}tabidir.
- Yetkinin kullanılmasıyla ilgili tüm gelir ve giderler merkeze aittir.

Yetki genişliği ilkesinin güçlü yönleri arasında; kırtasiyeciliğe ve zaman kaybına engel olması, ülke yönetiminde bütünlüğü sağlaması, yöneticilerin atama yoluyla gelmeleri sebebiyle, becerikli olma olasılıklarının daha fazla olması sayılabilir. Ancak yerinden yönetiminin faydası olarak ifade edilen mahalli menfaatlerin korunmasının zayıflaması, yetki verilen makamların görevlerini benimsememeleri halinde bunu kötüye kullanmaları olasılıklarının olması, farklı bölgelerdeki bireylerin kamu hizmetlerinden aynı derecede yararlanamamaları, yerinden yönetimin bazı yararlarının yok olması yetki genişliğinin sakıncaları arasında gösterilmektedir (Yılmaz, 2007: 1249-1250).

3.3.Vesayet Denetimi

Devletin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke genelinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzelkişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisine vesayet denetimi denir (Günday, 2003: 74). Vesayet denetimi, kanunla öngörülmüş durumlarda, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir ve şu özelliklere sahiptir (Gözler, 2012: 49-50);

- Vesayet denetimi istisnai nitelikte bir yetkidir
- Merkezi idarenin bir yerinden yönetim kuruluşu üzerinde vesayet yetkisine sahip olabilmesi için, bu yetkinin kendisine kanunda açıkça verilmiş olması gerekir.
- Vesayet istisnai bir yetki olduğundan dar yoruma tabi tutulur.
- Vesayet kural olarak emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermez.

^{2*}Hiyerarşi, kamu tüzel kişisi içerisinde memurların bölüm bölüm amirlere bağlantısı amirlerinde kendi aralarında sıralanışdır. Hiyerarşik denetim astın işlemi yapmasından sonra re'sen ya da başvurma üzerine olmak üzere iki şekilde yapılabilir. Hiyerarşik denetimin sonunda üst, astın yaptığı işlemi kabul edebilir, yürürlüğünü geciktirebilir, iptal edebilir veya değiştirebilir. Ancak bu denetimde üst, kademe atlamak suretiyle denetim yapamaz(Parlak, 2001: 319-320).

Hiyerarşi ve vesayet arasındaki farklılıklar Tablo 3 yardımı ile karşılaştırılabilir.

Tablo 3: Hiyerarşi ve Vesayet Karşılaştırması

HİYERARŞİ	VESAYET
Tek ve aynı tüzel kişi içerisinde yer alan bir denetim ilişkisidir.	İki ayrı tüzel kişi arasında olan bir denetim ilişkisidir.
Genel bir denetim yetkisidir.	İstisnai bir denetim yetkisidir.
Kanun olmasa bile mevcut bir denetim yetkisidir.	Kanunla verilen bir denetim yetkisidir.
Geniş yoruma tabi bir denetim yetkisidir.	Dar yoruma tabi bir denetim yetkisidir.
Emir ve talimat verme yetkisini içerir.	Emir ve talimat verme yetkisini içermez.
Üst astın işlemlerini değiştirebilir, ortadan kaldıracaktır.	Vesayet makamının vesayete tabi makamın işlemleri üzerinde sınırlı bir onama yetkisi vardır. Onları değiştirmek yetkisi kural olarak yoktur.
Hiyerarşiye tabi makamlar üst makamların işlemelerine karşı idari yargıya başvuramaz.	Vesayete tabi makamlar idari yargıya başvurabilir. Bazen de vesayet yetkisi doğrudan idari yargı denetimine tabidir.

Kaynak: Gözler, 2012: 50'den yararlanılarak tarafımızdan düzenlenmiştir.

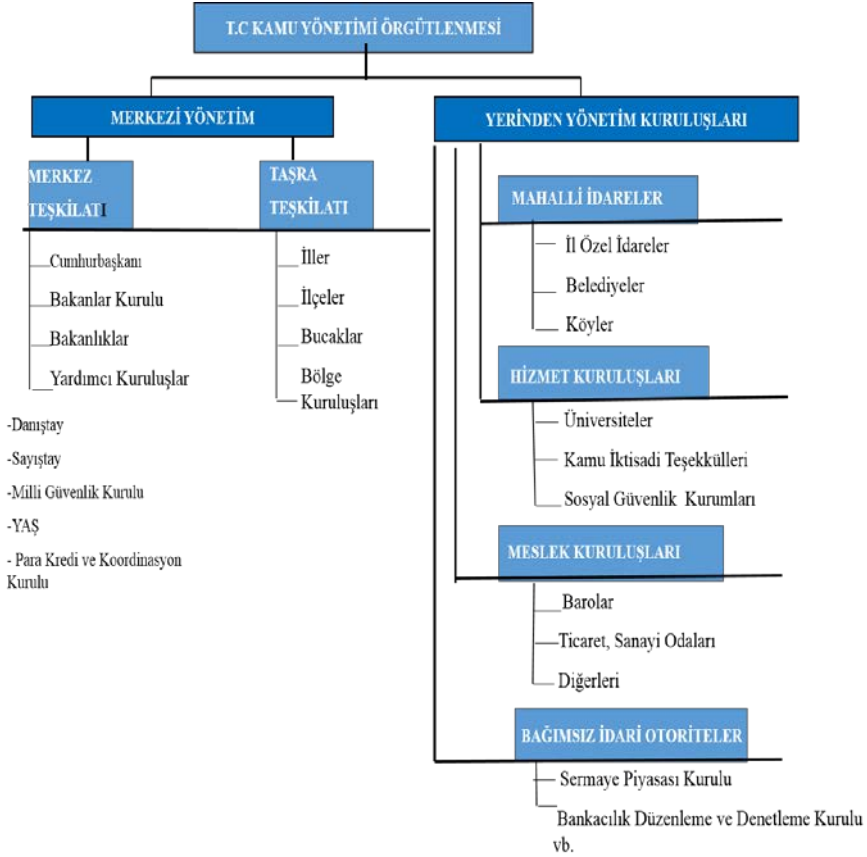
4. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Temel Özellikleri

4.1. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi

Türk kamu yönetimi örgütlenmesi idari (genel), askeri, adli ve akademik olmak üzere dört alan üzerinde yükselmektedir. Bunlardan idari alan merkezi yönetim (merkez ve taşra örgütü) ile yerel yönetim parçalarından oluşmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarıysa yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına kısaca mahalli idareler veya yerel yönetimler, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına ise kısaca hizmet kuruluşları veya kamu kurumları da denilmektedir (Özkal Sayan: 1; Gözler, 2012: 54).

Türkiye'de merkez örgütü Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve yardımcı kuruluşlardan meydana gelir. Bakanlıkların da kendi içerisinde birimleri bulunmaktadır. Bakanlar, bakanlığına ait işlerden dolayı siyasi, hukuki ve cezai bakımlardan sorumludurlar. Bakanlığın en yüksek devlet memuru ise müsteşardır. Daha sonra genel müdür ve hukuk müşavirliği, teftiş kurulu, özel kalem müdürlüğü gibi birimlerde buldukları merkez teşkilatı içinde yer alırlar. Türkiye'de taşra örgütü 1982 Anayasa'sında belirtildiği üzere ülkenin coğrafi ve ekonomik durumu ve kamu hizmeti gereklerine uygun olarak iller, ilçeler ve diğer kademeli bölümler şeklinde yapılanmaktadır.

İl İdaresinin başında vali, ilçe idaresinin başında kaymakam, bucakların başında ise bucak müdürü bulunmaktadır. Her ilde her bakanlığın temsilcisi olarak birer müdür bulunur. (Milli Eğitim Müdürü, Sağlık Müdürü gibi). Ayrıca merkezi idarenin yurt dışında sürekli veya belirli süreli görev yapan, dış temsilcilik niteliğinde olan veya olmayan kuruluşları bulunmaktadır (Akıncı & Özbey, 2014: 136-138).



Şekil 2: Türk Kamu Yönetimi Örgütlenmesi

Kaynak: Akıncı & Özbey, 2014: 137

Yerinden yönetim sisteminin belli bir yöre itibariyle uygulanması sonucu ortaya çıkan yerel yönetimler Anayasa'nın 127. maddesine göre "...il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunla gösterilen, seç-

menler tarafından oluşturulan kamu tüzelkişileri” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımdan da anlaşıldığı üzere yerel yönetimler, il, belediye ve köy idareleri olmak üzere üç türdür (Günday, 2003: 419). Ancak bunlar içerisinde, ülke içerisindeki yeri ve yerine getirdiği fonksiyon bakımından önem taşıyan kuruluş, belediyelerdir (Çevikbaş, 1995: 70). Köy idareleri, en eski yerel yönetim birimleridir. Bununla birlikte köylerin kamu tüzel kişiliğine sahip bir yerel yönetim olarak kurulmaları Cumhuriyetin ilk yıllarına rastlamaktadır (Günday, 2003: 457). Köyler, 18. 3. 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. İl özel idaresi, bir mahalli idare olarak Cumhuriyet öncesinden beri varlığını sürdürmektedir. Şu anda 2005 tarihli 5302 İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükte. Bugünkü belediye sistemi, Cumhuriyet dönemine Osmanlı Devleti’nden aktarılan 389 belediye ile girmiştir (Parlak & Özgür, 2002: 105), Şu anda 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlükte. 1984 yılında belediye sınırları içinde birden çok ilçe sınırı bulunan şehirlerde büyükşehir belediyesi ismini taşıyan yeni bir yerel yönetim modeli oluşturulmuş ve 3030 sayılı yasa ile bu oluşumların kuruluş ve işleyişi düzenlenmiştir (Gözler, 1999: 88). 2004 tarihinde çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu şu anda büyükşehir belediyelerini düzenlemektedir. Şekil 2’de Türk Kamu Yönetimi örgütlenmesi şeması yer almaktadır.

4.2. Türk Kamu Yönetiminin Temel Özellikleri

Türk kamu yönetimin özellikleri; sistem, örgüt, görev, işleyiş ve kamu görevlileri açılarından incelenebilir (Cünel: 307-309; Özkal Sayan: 1; Çukurçayır& Sipahi, 2003: 37-38; Çetin & Ekinci, 2004: 55; Toprak Karaman, 2000: 40; Önder, 1997: 120; Kavrakoğlu, 1992: 69; Peker, 1996: 17).

4.2.1. Sistem: Türk kamu yönetimi, Fransa’nın yönetim yapılanmasından büyük izler taşımaktadır. “Yönetsel düzen” olarak nitelendirilen bu idari rejimde, kamu yönetimine ayrı bir yargı düzeni olan “kamu hukuku” uygulanmaktadır. Bu sistemde, kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilmekte ve aldığı kararları belli koşullarda, kendisi uygulayabilmektedir.

4.2.2. Örgüt: Bugünkü kamu yönetimin örgütsel yapısının, Osmanlı İmparatorluğu döneminden izler taşıdığı gibi ondan ayrılan önemli yönleri de bulunmaktadır. İstanbul’daki bakanlıklar örnek alınarak merkez örgütü kurulmuş ve merkezin taşra örgütüyle yerel yönetim kuruluşları bazı ufak değişikliklerle olduğu gibi Türkiye örgütlenmesinde benimsenmiştir. Bununla birlikte bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin, diğer yandan da yerinden yö-

netim kuruluşlarının sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme sağlanmıştır. Ayrıca Türkiye’de devlet örgütlenmesi şu temel özellikler üzerine inşa edilmiştir;

- Türk devleti ulus devlet biçiminde belirlenmiştir
- Türk devleti merkezîyetçiliğe dayanmaktadır
- Türk devleti hukuk devletidir.
- Türk devletinde toplumsal irade meclistedir.
- Türk devleti laiklik ilkesi temelinde kurulmuş üniter bir devlettir.

4.2.3. İşleyiş: Türk kamu yönetimi merkezîyetçilik sistemine dayanmaktadır. Genel yönetimin yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde denetimi bulunmaktadır.

5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar uzanan dönemde kamu yönetiminde geçerli olan paradigma, entelektüel temelleri, büyük ölçüde Wilson, Weber ve Taylor’un düşüncelerine dayan geleneksel kamu yönetimi, yaklaşımı olarak ifadelendirilen paradigmadır. Wilson’un “siyaset/yönetim ayrılığı”, Weber’in “ideal tip bürokrasi” ve Taylor’un “Bilimsel Yönetim” ilkeleri üzerinde inşa olmuş geleneksel kamu yönetimi anlayışı, bürokrasi modeline göre örgütlenmeyi esas almaktadır. Bu model, ayrıntılı kurallara, katı hiyerarşiye ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, kariyeri esas alan, büyük ölçüde merkezîyetçi nitelikler taşımaktadır. Bu ilkelerin kamu yönetiminde tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği sağlayacağı varsayılmıştır. Devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesi geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin genel kabullerinden bir diğeridir. Devlet, refah devletinin ya da başka düşüncelerin etkisiyle bu alandaki rolünü artırmış, büyümüş, birçok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide önemli bir ağırlık kazanmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının bir diğer kabulü, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşüdür. İdarenin ya da kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasa ya da stratejileri belirleme yetkisi, siyasi liderliğe aittir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Kamu yönetiminin, yönetimin özel bir biçimi olduğu düşüncesi geleneksel kamu yönetimi anlayışınca benimsenmiş bir diğer kabulüdür. Kamu yönetimi, amaçları ve kullandığı yöntemler itibarıyla özel yöne-

timden farklılık göstermektedir görüşü 1980'li yıllara kadar ağırlığını hissettirmiştir (<https://vsback.com>). Ancak refah devleti döneminde aşırı derecede büyüyerek, kırtasiyecilik, verimsizlik, hantallık, merkezizetçilik, katı hiyerarşi yönündeki eleştirilerin odağı haline gelen geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, artan kamu harcamaları ve güven krizleri ile karşı karşıya kalmıştır (Eryılmaz, 2011: 38-39).

1980 sonrası dönemde, küreselleşmenin etkisi ile dünya genelinde, gerek ekonomik, gerekse siyasal açıdan büyük değişimler yaşanmıştır. Küresel sistemdeki değişim ve gelişmeler kamu yönetimini de etkilemiş, yapı ve işlevler üzerinde dönüşümlere neden olmuştur (Polatoğlu: 7). Yeni Kamu Yönetimi (YKY)1970'lerden itibaren ortaya çıkan krizlerin çözümünde geleneksel yönetim modelinin yetersizliklerine karşı bir çözüm yolu olarak önerilmiş ve hem yönetim anlayışı hem de yönetim yapılarının değişmesi şeklinde kendisini göstermiştir (Bilgiç, 2003: 25; Gözel, 2003: 195). Tablo 4'de geleneksel ve yeni kamu yönetimi yaklaşımları karşılaştırılmaktadır.

Tablo 4: Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırılması

	GELENEKSEL	YENİ
YAPI	<ul style="list-style-type: none"> • Katı örgüt yapısı • Merkezizetçi • Katı hiyerarşi • Geniş merkez • Hizmet devleti • Büyük ölçekli yapı • Bürokrasi yönelimli 	<ul style="list-style-type: none"> • Esnek örgüt yapısı • Adem-i merkezizetçi • Yumuşak hiyerarşi • Dar merkez-geniş çevre • Minimal devlet • Küçük ölçekli yapı • Piyasa yönelimli
ROLLER İLKELER POLİTİKALAR	<ul style="list-style-type: none"> • İdare • Örgüt merkezli • Kurallara bağlı yakın kontrol • Sevk ve idare • Sabit ücret • Bürokrat tipi yönetici • Az yetkili yönetici • Gizlilik • Hizmetlerde nicelik • Üst yöneticiye bağlı değerlendirme • Kapalı haberleşme kanalları • Yetkiyi toplayan • Risk almaya gönülsüz • Kuralcı ve kırtasiyeci • Girdi ve süreç odaklı 	<ul style="list-style-type: none"> • Yönetim (işletme) • Müşteri-vatandaş merkezli • Performans hedefli • Yönetişim • Performansa bağlı ücret • Girişimci yönetici • Yetkilendirilmiş yönetici • Şeffaflık • Hizmetlerde kalite • Çok yönlü değerlendirme • Açık haberleşme kanalları • Yetkiyi paylaşan • Risk almakta istekli • Vizyon sahibi ve esnek • Çıktı ve sonuç odaklı • Ekip yönelimli

Kaynak: Göksu: 12

Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak görülmemekte, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi olarak adlandırılmaktadır (Özer, 2005: 3-4). Tek bir cümle ile tanımlanması kolay olmayan, 'managerialism', "pazar merkezli kamu yönetimi" ya da "girişimci idare" terimleri ile de ifade edilen yeni kamu yönetimi yaklaşımının belirleyici özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Gözel, 2003: 196-197);

- Süreç odaklı yönetimden sonuç odaklı yönetime doğru yöneliş,
- Klasik bürokrasi anlayışından uzaklaşarak kuruluşları, personelleri, çalışma ortam ve koşullarını daha esnek hale getirme çabası,
- Kurumsal ve kişisel hedefleri açıkça ortaya koyma ve performans göstergeleri vasıtasıyla bunların başarılarının ölçülebilmesine olanak tanıma
- Üst düzey yöneticilerin siyasi tarafsızlığı ve nötr olmasından ziyade mevcut hükümetin programlarına destek olmasını makbul görme,
- İdarelerin faaliyetlerinin pazar ekonomisi kurallarınca test edilmesi ve bazı hizmetlerin piyasa koşullarında özel sektöre gördürülmesi,

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, 1979 yılından 1980'li yılların ortalarına kadar süren dönemde, kamuda yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon), kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf önlemlerinin getirilmesi ile gelişmeye başlamıştır. 1985 yılından itibaren yoğunlaşan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, politikaları yeni kamu yönetimi yaklaşımını hâkim hale getirmiştir. 1990'lardan itibaren ise kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetişim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık ve performans dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikalar küresel ölçekte öne çıkmıştır (<https://vsback.com>).

Birçok ülkede farklı düzeylerde hayata geçirilen yeni kamu yönetimi yaklaşımının en güçlü uygulandığı ülkeler arasında İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Kanada ve Avustralya gelmektedir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının yerleştirilmesinde ülkelerin siyasi ve sosyoekonomik özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar bulunsa da idare kavramının değişimine yol açan uygulamaların birbirine benzediği görülmektedir. Öncelikle ekonomik alanda, deregülasyon, özelleştirme ve piyasaları düzenlemeye (regülasyon) yönelik politikalar hayata geçirilmekte daha sonra yönetsel alanda değişimi sağlayacak reform çalışmaları başlatılmaktadır (Lamba, 2015: 130).

Türkiye’ de de 1980’li yıllarda yaygınlaşmaya başlayan yeni kamu yönetimi yaklaşımı kapsamında öncelikle, ekonomik sistemin düzenlenmesine yönelik reformlar yapılmıştır. Birinci dalga reform süreci olarak adlandırılan bu dönemde 1980’lerden itibaren serbest piyasa ekonomisine geçilmesi yönündeki çabalar ülkenin öncelikli konusu olmuştur. Türkiye’de Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile birlikte, yönetsel alanın düzenlenmesi amacını taşıyan ikinci dalga reform süreci başlatılmıştır. Yönetsel alanda köklü değişimlere yol açan bu reformları yansıtan ve daha önceki programlarda pek yer verilmeyen, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlar 2000’li yıllardan sonra daha sık kullanılmıştır (Lamba, 2015: 138-139).

2002-2014 yılları arasında, kamu mali yönetimi, yerel yönetimler, merkezi yönetim, kamu personel yönetimi ve denetimle ilgili alanlarda önemli yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

- 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
- 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu
- 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun
- 6085 sayılı Sayıştay Kanunu
- 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu kapsamında merkezi yönetim birimlerinin (Başbakanlık ve bakanlıklar) teşkilat kanunlarına yönelik düzenlemeler
- 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
- 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Yukarıda sayılan düzenlemeler Türk kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında değerlendirilebilir (Lamba, 2014: 138-139). Düzenlemeler tarihsel sürece göre ele alındığında, mali yönetim, yerel yönetimler, denetim ve merkezi yönetim şeklinde bir sınıflandırma yapılabilir. Çalışma sınırları dahilinde üç düzenlemeden kısaca söz edilmektedir.

Kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak, kamu mali yönetim sisteminde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlık sağlamak, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik tesis etmek, sistemdeki dağınıklığı gidermek 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hedefleri arasındadır (Arslan). 5018 sayılı kanun ve ilgili yönetmeliklerin hükümleriyle, iç denetim Türk kamu yönetimine dâhil edilmiş, kurumların iç işleyiş ve faaliyetlerine dönük teftiş ve denetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır. (Şahin, 2008: 291). Ayrıca kanunla kamu kurum ve kuruluşlarının stratejik yönetim anlayışıyla yönetilmeleri öngörülürken, stratejik planların hazırlanma aşamasında, ilgili kamu hizmetlerinden etkilenen bütün paydaşların katkılarının sağlanması istenmiştir (Çetin, 2010: 27).

Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları kapsamında yönetime katılımı sağlamak hedeflenmiş ve bu amaçla kent konseyleri oluşturulmuştur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ile kurulan Kent Konseyleri, meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteler, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasî partiler, kamu kurum ve kuruluşları, mahalle muhtarları gibi kentteki birçok kurum ve kuruluşun temsilcilerinden oluşmaktadır (Çetin, 2010: 27). Keza 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediyelerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşturulmasına çalışılmıştır. Kanunda ilk defa belediyenin, "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olduğu vurgulanmıştır (Çelik, 2013: 26-27).

4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, bilgi edinme hakkını kullanmak isteyen gerçek ve tüzel kişilerin, ne şekilde bu haklarını kullanacaklarına ilişkin temel düzenlemeleri içermektedir. Kanun ile idare örgütü içinde yer alan kurum ve kuruluşlar, görevleri gereği ellerinde bulunan ya da bulunması gereken bilgi ve belgeleri muhatabı olan kişilerle paylaşma yükümlülüğü altına girmişlerdir. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk yönetim geleneği haline gelmiş gizlilik uygulamalarından sıyrılması ve yönetimde şeffaflığın sağlanması adına önemli bir yeniliktir (Yılmaz, 2015: 973-984).

Sonuç

Demokratikleşmenin etkisi ile vatandaşların devletten beklentileri sürekli olarak artmakta ve bu etki kamu kurum ve kuruluşlarının sorumluluklarını çoğaltmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı sorumluluk alanı genişleyen

devletin daha etkin, daha hızlı, daha kaliteli hizmet sunabilmesi adına geliştirilmiş bir yönetim modelidir. 1980'li yıllardan itibaren yaygın uygulama alanı bulan yeni kamu yönetimi yaklaşımı merkezi ve yerel birimlerin faaliyet alanlarında önemli değişikliklere neden olmuştur. Devleti hizmet sunumunda geri plana iten ve özel sektörde uygulanan pek çok yönetim ilkesini kamu yönetimine taşıyan bu model, küreselleşmenin de etkisi ile birçok ülke tarafından kabul görmüştür.

Birçok ülke gibi Türkiye'de de kamu yönetimi reformları kapsamında merkezi yönetimin faaliyet alanları daralmış, özel sektöre hizmet sunumunda daha fazla yer verilmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanı genişletilmiştir. Mevzuatta ve hükümet politikalarında vatandaş odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlar sıklıkla kullanılmıştır. Uygulama alanında bazı sınırlar bulunmakla birlikte umut verici adımlar atılmıştır.

KAYNAKÇA

- Acartürk, E. & Özgür, H. (2004). Lehte ve alehteki görüşler çerçevesinde desantralizasyona giderken dikkat edilecek hususlar. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü, 89-110.
- Akınıcı, M. & Özbey, B. (2014). *Hukukun temel kavramları*. İstanbul: Lisans Yayıncılık.
- Arslan, M. (2006). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler <http://kontrol.bumko.gov.tr/Eklenti/6825,arslan-ahmet-5018-sayili-kmykk-ile-kamu-harcama-sistemi-.pdf?0> (20. 07. 2016).
- Aydın, A. H. (2009). *Türk kamu yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni kamu yönetimi anlayışı, Editörler: BALCI, A. & NOHUTÇU, A. & ÖZTÜKR, N. K.&COŞKUN, B. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. İstanbul: Seçkin Yayınları.
- Biricikoğlu, H.(2013). *Kamu Yönetimi*, Sakarya Üniversitesi, http://content.lms.sabis.sakarya.edu.tr/Uploads/68781/46567/3_hafta.pdf (30.06.2016).
- Cünel, B. (2005). Kamu Yönetimi Nedir. *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları*, ss.307-316. <http://www.muhammedbalci.com/hukukdunyasi/makaleler/birikimlerII/110.pdf> (15. 07. 2016).
- Çelik, A. (2013). Yerel özerklik açısından 5393 sayılı belediye kanunu'nun genel bir değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 17-28.

- Çetin, S. (2010). Türkiye’de kamu yönetimi reform sürecinin değerlendirilmesi: aksayan ve işleyen yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-38.
- Çetin, M. & Ekinci, B. (2004). Kamu sektöründe kaynakların etkin kullanımı ve maliyetlerin düşürülmesi. *Önce Kalite Dergisi*, 81(12), 50-60.
- Çevikbaş, R. (1995). Yerel yönetimler, işlevi ve Türkiye’deki durumu. *Türk İdare Dergisi*, 407 (67), 69-96.
- Çukurçayır, M. A.& Sipahi, B. E. (2003). Yönetişim yaklaşımı ve kamu yönetiminde kalite. *Sayıştay Dergisi*, 50-51, Temmuz-Aralık, 35-66
- Derdiman, R. C. (1995). Kamu yönetiminde yetki genişliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(4), 65-80.
- Eren, H.(1994). Yönetimde merkeziyetçilik, adem-i merkeziyetçilik ve özerklik – denetim. *Türk İdare Dergisi*, 403(66), 145-150.
- Ergün, T. & Polatoğlu, A. (1988). *Kamu yönetimine giriş*. Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2011) *Kamu yönetimi: düşünceler, yapılar, fonksiyonlar*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2000) *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkam Matbaası.
- “Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi”, <https://vsback.com/geleneksel-kamu-yonetimi-ve-yeni-kamu-yonetimi/>
- Göksu, T. “Yeni Kamu Yönetimi” www.turgutgoksu.com/FileUpload/ks7441/.../yeni_kamu_yonetimi.pptx (19. 07. 2016).
- Güzel, K. A. (2003) “Yeni Kamu Yönetimi Nedir?” *Türk İdare Dergisi*, 438, ss. 195-208.
- Gözler, K. (2012) *İdare hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2007) *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (1999) *İdare hukuku ders notları*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (2008), *Türkiye’nin yönetim yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güler, B. A. (2009) *Türkiye’nin yönetimi-yapı*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Günday, M. (2003) *İdare hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Günel, B. “Kamu Yönetimi Nedir?”, Genç Hukukçular Hukuk Okumaları, <http://www.muharrembalci.com/hukukdunyasi/makaleler/birikimlerII/110.pdf>
- Kavrakoğlu, İ. (1992) *Toplam kalite yönetimi*. İstanbul: Kalder Yayınları.
- Lamba, M. (2015). Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışının yansımaları: hükümet programları üzerinden nitel bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 127-141.
- Lamba, M. (2014). Yeni kamu yönetimi perspektifinden türkiye’de kamu yönetimi reformları: Genel gerekçeler üzerine bir inceleme. *Süleyman*

- Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135-152.
- Lee, H. T. (1995). Toplam kalite ve liderlik. *Verimlilik Dergisi* (Milli Produktivite Merkezi Yayını), Toplam Kalite Özel Sayı, 17- 24.
- Litvack, J. & Seddon, J. *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37142.pdf> (13.07.2016)
- “Merkezi Yönetim Merkezden Yönetim”, http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/merkezi_yonetim.html (28.06.2016)
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Newman, W. H. (1985). *İşletmelerde ve kamu yönetiminde sevk ve idare*, Çev: Sürgit, K., İstanbul: Yetkin Yayınları.
- Nohutçu, A & Coşkun, B. (2004). Yönetişim ve desantralizasyon: yönelimler ve bazı saptamalar. *Yerel Yönetimler Desantralizasyon ve Azerbaycan Belediyeleri, Azerbaycan Belediyelerinin Dünü, Bugünü, Yarını Uluslararası Sempozyum Bildirileri*, Belediyecilik Araştırmaları Merkezi Yayını, Bakü, 69-88.
- Olgun, H. (2007). Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin küreyerelleşme (glocalization) ve yerellik (subsidiarity) kavramları çerçevesinde bir bakış. *Sosyoekonomi*, Ocak-Haziran, 109-118.
- Ökmen, M. & Parlak, B. (2015). *Yerel yönetimlerde yeni eğilimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Önder, M. (1997). Toplam kalite yönetimi: kamu sektöründe uygulanması ve karşılaşılan sorunlar. *Türk İdare Dergisi*, 416(69), Ss.117-136.
- Özdemir, M. (2008). Kamu yönetiminde etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(2), 179-195.
- Özer, A. (2005). Günümüzün yükselen değeri yeni kamu yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özkal Sayan, İ., “Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme”, http://www.kas.de/wf/doc/kas_34517-1522-12-30.pdf?130529081937 (14.07. 2016).
- Özmüş, L. (2005) “Desantralizasyon ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı, 28 Mart - 1 Nisan 2005, Ankara, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/SU05_175_ek.pdf, (04. 06. 2016).
- Parlak, B. (2001) *Yönetim bilimi*. Bursa: Melisa Matbaacılık.

- Parlak, B. & Özgür, H. (2002). *Avrupa birliği ile bütünleşme sürecinde türkiye'de yerel yönetimler*. İstanbul: ALFA Basım Yayım Dağıtım Sanayi ve Ticaret Ltd. Şti.
- Peker, Ö. (1996). Belediye yönetimlerinde kalite üretimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(2), 15-23.
- Polatođolu, A. Türk Kamu Yönetimi Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım, <http://old.staff.neu.edu.tr/~apolatoglu/files/turkkamyon.pdf> (19.07.2016).
- Rondinelli, D. A. (1980). Government decentralization in comparative-perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, June, 133-145.
- Selçuk H. (2014). Yerel yönetimler ve idari vesayet. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Sezer, Ö. & Vural, T. (2010). Kamu hizmetlerinin sunumunda devletin değişen rolü ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı. *Maliye Dergisi*, 159, 203-219.
- Stiglitz, J. E. (1994) *Kamu kesimi ekonomisi*, Çev: Ömer F. Batırel. İstanbul: Marmara Üniversitesi İİBF Yayını.
- Şahin, Ü. (2008). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununda iç denetim sistemi. *Karamanođlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(15), 289-302.
- Tatar, M. (1993). Desantralizasyon ve sağlık reformları: Türk sağlık sisteminde yeni yapılanma modeline teorik bir bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 137-151.
- Toprak Karaman, Z. (2000). Yönetim stratejilerindeki gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 426, 37- 53.
- Tortop, N.(1992). Güçlü mahalli idareler anlayışının gelişmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(2), 3-11.
- Yılmaz, H. (2015). Bilgi edinme hakkı kanunu kapsamında itiraz usulü. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Özel Sayı, Cilt:2, 965-986.
- Yılmaz, D. (2007). Yetki genişliği ilkesi üzerine bir inceleme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 1245-1254.