

# Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları

Sabrina KAYIKÇI\*

## Giriş

Kişilerin çabalarının ortak bir amaç doğrultusunda planlama, örgütleme, personel alma, koordine etme, raporlama ve bütçeleme aracılığıyla yönlendirilmesi süreci olarak tanımlanabilecek olan yönetim, toplumsal yaşamda her zaman önemli bir rol oynamıştır. Öyle ki yönetim bilimi, bir ulusun diğer uluslar üzerinde egemenlik kumasının bir aracı olarak bile kullanılmıştır.

Bilindiği gibi yönetim, 1727 yılından başlayarak “kameral bilim”<sup>1</sup> adı ile Prusya’da öğretilmiş olmakla birlikte kamu yönetimi disiplininin ayrı bir bilim dalı olarak gelişmesinde önemli bir başlangıç noktası olarak Amerika Başkanı Woodrow Wilson’ın 1887 yılında yazdığı “Yönetimin İncelenmesi” (*The Study of Administration*) başlıklı makalesi kabul edilmektedir (Ergun, 2004: 8). Bu makale, Avrupa kaynaklı bir bilim olan kamu yönetimi disiplininin Amerika’da kuruluşunun bu disiplini olduğu gibi değil, adem-i merkeziyetçi bir hükümet sistemine uyarlayarak,

---

\* Arş.Gör., Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı.

<sup>1</sup> Kameralizm, Prusya kralı I. Frederic’in merkeziyetçi bir devlet yönetimi oluşturmanın yolunun profesyonel yöneticilerin eğitiminden geçtiğine karar vererek, bu yöneticilerin yetiştirilmesi için Frankfurt ve Halle Üniversitelerinde kamu yönetimi alanında araştırma yapmak üzere kürsüler kurulmasını sağlamasıyla doğmuştur. Bkz. (Şaylan, 1978: 7).

düşünce tarzını, prensiplerini Amerikanlaştırarak gerçekleştirilmesi gerektiğini açıklaması bakımından önemlidir. Bu makalenin bir diğer önemli yanı da Amerika'nın yönetim bilimini "dünyayı yönetmek" için kullanmak istediğini ortaya koymasıdır.<sup>2</sup> Nitekim Amerika, kendi özelliklerine göre biçimlendirdikten sonra bu amacını gerçekleştirmek için kamu yönetimi disiplininin diğer ülkelere ihraç etmiştir denilebilir.

Türkiye'de de kamu yönetimi disiplininin kuruluşunun Amerika (ABD) kaynaklı olduğu söylenebilir.<sup>3</sup> Disiplinin Türkiye'de bir öğretim dalı olarak kurulması süreci, II. Dünya Savaşı sonrasına rastlamaktadır. Disiplinin Türkiye'de kuruluşunun dış kaynaklığı olduğunu Güler şu göstergelerle ortaya koymaktadır:

*"Disiplinin Türkiye'de inşası, Türkiye'ye özgü bir şey değildir. Kamu yönetimi disiplininin kuruluşu, büyük bir dünya programının parçası olarak gerçekleştirilmiştir. Disiplinin Türkiye'de ortaya çıkışı, pek çok az gelişmiş ülke ile birlikte 'sosyo-ekonomik kalkınma için dış yardım, hem kalkınmanın hem de dış yardımın yönetimi için gerek duyulan asgari çağdaş idarenin kurulabilmesi için idari reform yardımı' formülü ile dünya genelinde uygulanan bir programın parçasıdır" (Güler, 2003a: 532).*

Bu doğrultuda ABD'ye bağlı bir yardım teşkilatı olan AID ve Birleşmiş Milletlerin öncülüğünde Siyasal Bilgiler Fakültesinde kamu yöneticisi yetiştiren bir kürsü, ardından da Latin Amerika, Rio de Janeyro, Kosta Rika, Mısır ve Hindistan'da da açılan kamu yönetimi enstitülerinden biri olarak Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü kurulmuştur (Güler, 2003a: 533).

Amerika tarafından biçimlendirilerek diğer ülkelere ihraç edilen kamu yönetimi disiplininin sonraki yıllarda da bağımsız bir gelişim içinde olmasını beklemek yanıltıcı olacaktır. Nitekim 1980 öncesinde olduğu gibi 1980 sonrasında da kamu yönetimi disiplininin ve uygulamalarının gelişiminin, gelişmiş birkaç ülke ve oluşumlarında onların da yer aldığı ulusüstü örgütler (Uluslararası Para Fonu - IMF, Dünya Ticaret Örgütü - DTÖ, Dünya Bankası - DB, İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı - OECD, Birleşmiş Milletler - BM, Avrupa Birliği - AB) tarafından yönlendirildiği söylenebilir. Öyle ki, 1950'li 1960'lı yıllarda az gelişmiş ülkeler açısından devletin kalkınmadaki öncü rolü üzerine yapılan vurgu 1970'li yıllarda gözden düşmüş ve serbest piyasa kalkınmanın motoru olarak ifade edilmiştir. Bu tarihlerden itibaren,

<sup>2</sup> Bu anlayışı, Wilson'un şu sözleri ortaya koymaktadır: "Bizim meselemiz devlet içindeki bir seri hükümetlerimiz nasıl idare edilmelidir ki orada görevli olan idareciler sadece amirlerine değil, fakat kabiliyetleri ölçüsünde ve vicdanlarının gösterdiği yönde topluma da hizmet etsinler?... Eğer bu problemi çözebilirsek, yeni baştan dünyayı sevki idare edeceğiz." (Kelimelerin altı vurgu amacıyla yazar tarafından çizilmiştir) Bkz. (Wilson, 1961: 73).

<sup>3</sup> 1950'li yıllarda Türkiye'nin "Amerikan yönetim teknolojisi"ni ithal etmeye başladığı yönünde bir değerlendirme için bkz. (Emre, 2003: 10).

dünyanın küçüldüğü (Robertson, 1999: 21), tek bir mekan haline geldiği gerek akademik çevrelerce gerekse ulus üstü örgütlerce savunulmaya ve içinde bulunulan süreç küreselleşme olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bu süreç, kamu yönetimi paradigmasında ve devletin rolü üzerinde bir değişimi son 20-30 yıldır kamu yönetimi literatürüne ve uygulamalarına taşımıştır. Bu çalışma ile, gelişmiş ülkeler ve bu ülkeler tarafından oluşturulan kurumlarca geliştirilen ve biçimlendirilen kamu yönetimi disiplininde, 1980 sonrası kuramsal ve pratik açıdan yaşanan değişim ve bu değişimin bir yansıması olarak Türkiye’de reform süreci olarak gördüğümüz son dönem uygulamalar ele alınacaktır.

Bu doğrultuda bu çalışma da kimilerine göre iyi kimilerine göre ise kötü etkileri olan ve ulus üstü örgütler tarafından yönlendirilen küreselleşme sürecinin kamu yönetimi paradigması ve Türk kamu yönetimi üzerindeki etkilerini ana hatlarıyla ortaya koymayı amaçlamaktadır. Bu amaç doğrultusunda çalışma iki alt başlık şeklinde planlanmış olup, birinci başlık altında küreselleşmenin kamu yönetimi paradigmasına etkisi, ikinci başlık altında da kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişimin Türk kamu yönetimine yansımaları ele alınacaktır. İkinci başlıkta olaya somut yaklaşabilmek açısından son dönem kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında yapılan yasal düzenlemeler temelinde yönetim süreçleri (POSDCORB – planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetleme-raporlama, bütçeleme)<sup>4</sup> araç olarak kullanılacaktır.

## 1. Devletin Rolünde ve Kamu Yönetimi Paradigmasında Değişim

Neo-klasik okulun ideolojisinden türeyen kuramları ve *laisser-faire*’i uygulamaya koyan ve yeni sağ olarak adlandırılan iktisat politikaları demeti olarak tanımlanabilecek (Kazgan, 2000: 172) olan küreselleşme kimine göre kaçınılmaz ve kaçırılmaması gereken bir süreç, kimine göre ise günümüze özgü olmayan eskiden beri varolan<sup>5</sup> emperyalizmin yeni bir görünümüdür. Bu süreç, diğer pek çok alanda olduğu gibi, devletin rolünde ve yapısında da bir değişimi gündeme getirmiştir. Küreselleşme ile

<sup>4</sup> POSDCORB formülü, ilk kez Gulick tarafından 1936’da hazırlanan bir raporda kullanılmış olup, “Yöneticinin işi nedir?”, “O, ne yapar?” sorularının cevabı olarak formüle edilmiştir. POSDCORB, Gulick tarafından, Henri Fayol’un Endüstriyel ve Genel Yönetim başlıklı kitabındaki planlama, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme analizinden uyarlanmıştır. Gulick tarafından planlama, amaçları başarmak için kullanılan metodların ve yapılması gereken şeylerin taslağını hazırlamak; örgütlenme, formal yetki yapısının kurulması; personel alma, personeli işe almaktan eğitime ve uygun çalışma koşullarını sürdürme fonksiyonu; yönlendirme, karar verme ve onları spesifik ve genel düzenler ve kurallar içinde biçimlendirme ve girişimin lideri olarak hizmet etme; eşgüdüm, işin çeşitli kısımlarını birbiriyle ilişkilendirme görevi; raporlama, yönetici için olaylar hakkında kayıt tutma (bu işlev, denetim başlığı altında ele alınabilir, S.K.’nın notu); bütçeleme, mali planlama, hesap ve kontrolü içeren süreç olarak tanımlanmaktadır. Bkz. (Gulick, 1992: 88).

<sup>5</sup> Örneğin Hirst ve Thompson, küreselleşme ülkeler arasında ticaret ve sermaye akışının hızlanması ile uluslararası bir ekonominin oluşması olarak tanımlandığı takdirde küreselleşmenin yeni bir şey olmadığını savunmaktadır. Bkz. (1998: 8).

birlikte, daha önce kalkınmanın motoru olarak görülen devlet, artık sorunun kaynağı olarak görülmeye başlanmış, devletin küçültülmesi gerektiği savunulmuş ve devlet, nasıl küçültülecek/düzenleyici bir hale getirilecek sorusuna verilecek cevaplar şu üç anahtar kelime ile ifade edilmiştir: Küreselleşme, yerelleşme, yönetim. Ulus devlet, bir yandan ulus üstü kurumların etkisi ile diğer yandan yetkilerin yerel yönetimlere devrini ifade eden yerelleşme ile, en son olarak da iktidarın özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla (STK) paylaşılmasını ifade eden yönetim talep edilerek eritmeye çalışılmaktadır.<sup>6</sup> Küreselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramları söz konusu ulus üstü örgütler tarafından tanımlanıp geliştirilmiş olup ulus devletin, minimal ve düzenleyici bir devlet haline getirilmesinin araçları olarak da özelleştirme, STK'lar, çok uluslu şirketler (ÇUŞ) ve dış borç mekanizması yine bu ulus üstü örgütler tarafından kullanılmaktadır.

Böylece, ulus devletin sermaye önünde bir engel olmaktan çıkarılıp, onun için uygun bir ortam sağlayacak bir araç haline dönebilmesinin bir yolu, ulus üstü kurumlara yetki devri iken diğer yolu da kamu hizmetleri için yetki ve sorumluluğun merkezi yönetimden yerel yönetimlere veya bağımsız yönetim örgütleri benzerine ve/veya özel sektöre transferini öngören yerelleşme olmaktadır (*decentralization*). DB tarafından yapılan, merkezi yönetime ait olan yetki ve sorumlulukların son aşamada özel sektöre devrini öngören bu tanımlamaya göre yerelleşmenin siyasal, idari, mali ve piyasa yerelleşmesi şeklinde türleri vardır. Siyasal yerelleşme, vatandaşlara veya onların seçilmiş temsilcilerine kamunun karar verme süreçlerinde daha fazla güç vermeyi amaçlar. İdari yerelleşme, kamu hizmetlerini sağlamak için yönetimin farklı düzeyleri arasında yetki, sorumluluk ve mali kaynakların yeniden dağıtımını ifade eder. Bu, bazı kamu görevlerinin planlama, finansman ve yönetiminin, merkezi yönetimden yönetimin alt birimleri veya düzeyleri, yarı özerk kamu otoriteleri, bölgesel veya fonksiyonel otoritelere transferidir. Mali yerelleşme ise bazı harcama ve/veya gelir sorumluluklarının yönetimin daha alt düzeylerine verilmesini gerektirir (<http://www.worldbank.org>). Yerelleşmeyi savunan bir diğer ulus üstü örgüt de AB'dir. Yerelleşmeyi "subsidiarity" kelimesi ile kullanan AB, Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsemiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın<sup>7</sup> 4. maddesinde yer

<sup>6</sup> Kazgan, küresel boyuttaki bu yeniden yapılanmanın amacını şu şekilde açıklamaktadır: "Geçmişte ulus devletin ulusal pazarı ve emeği koruma, yerel girişimciye öncelik verme, ekonomiyi yerel ihtiyaçları karşılama yolunda güçlendirme gibi işlevleri sona erecek. Uluslararası sermaye, ulus devletten kaynaklanan hiçbir dirençle karşılaşmadan, küresel bir pazara ulaşacak ve istediği gibi at oynatabilecek. Cüce boyuttaki yerel yönetimler, uluslararası sermayenin taleplerine ya da baskılarına direnme gücüne sahip değil. ... Böylece şirketler devleşirken cüce boyuttaki yerel yönetimler bunlara tam tabi olacaklar." Bkz. (Kazgan, 2002: 34-35).

<sup>7</sup> Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı maddelerine çekinceler koyarak 21.11.1988 tarihinde imzalamış, 1991'de 3723 sayılı kanun ile onaylamıştır. Türkiye gibi üniter bir devlet olan Fransa ise 15.10.1985 tarihinde Şart'ı imzalamış olup henüz onaylamamıştır. Bkz. (<http://www.conventions.coe.int>).

alan “kamu görevlerinin yerine getirilmesi öncelikle yurttaşa en yakın birimlerin yetkisi içindedir. Diğer birimlere görev devredilirken görevin biçimi ve niteliği, etkililik koşulu ve önemi dikkate alınır” (Mengi, 1998: 70) ifadesini, hizmetlerin halka en yakın birim tarafından verilmesi şeklinde kullanılan yerellik ile eşdeğer kabul ederek 1992’de Maastricht Anlaşmasına koymuştur. Söz konusu hizmette yerellik ilkesi ile yapılmak istenen, merkezi yönetime ikincil bir rol vermek, yerel yönetimleri merkezi yönetim aleyhine güçlendirmektir. Bilindiği gibi AB de Birlik’e üye olmak isteyen ülkelerden Katılım Ortaklığı Belgesi aracılığıyla önemli taleplerde bulunmaktadır. Bu açıdan o da yerellik ilkesinin hayata geçirilmesinde ve dolayısıyla devletin yetkilerinin küresel ve yerel boyutta aşındırılmasında önemli bir aktör olarak rol oynamaktadır. Kısacası, söz konusu ulus üstü örgütlerce desteklenen, merkezi yönetime ait olan yetki ve sorumlulukların son aşamada özel sektöre devrini içeren yerelleşme yaklaşımı ile merkezi yönetim ve yerel yönetimin bağı koparılarak bir yandan yereli ulus üstüne bağlamak diğer yandan da özel sektöre daha rahat bir hareket alanı sağlamak amaçlanmaktadır denilebilir.

Küreselleşme süreci içinde gündeme gelen ve yine devletin rolünde bir değişimi sağlamaya yönelik olarak ortaya atılan diğer bir kavram da yönetişimdir. Yönetişim<sup>8</sup>, 1990’lı yıllarda DB tarafından hazırlanan “Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” adlı rapor ile gündeme getirilmiş olup zaman içerisinde IMF, OECD ve AB tarafından da benimsenen bir ilkedir. Görünürde sadece devletin yetkilerini paylaşmasını öngören demokratik<sup>9</sup> bir ilke olarak sunulmakla birlikte, yönetişimin aslında daha önceden de var olan ve küreselleşmenin de arttırdığı aşırı eşitsizliklere karşı doğabilecek direnişleri önlemek, yani serbest piyasa ekonomisi için gerekli ortamın oluşumunu “yönetebilmek” amacıyla geliştirilen bir kavram olduğu söylenebilir.

Yönetişim, yönetimden farklı olarak, yöneten-yönetilen ayrımının olmadığı, iktidarın özel sektör ve STK’larla (bu iki grup toplumun tamamını temsil etmemekle birlikte toplumla) paylaşıldığı katılımcı bir model<sup>10</sup> olarak ifade edilmektedir. Bu

<sup>8</sup> AB’ne göre iyi yönetişimin beş ilkesi vardır: Şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık iyi yönetişimi destekleyen beş ilkedir. Bu beş ilkenin uygulanması yerelliği güçlendirir. Bkz. (European Governance – A White Paper, 2001: 10).

<sup>9</sup> Yönetişimin demokrasiyi getirmeyeceğini Brown şu şekilde ifade etmektedir: “yönetişim, demokrasiyi sivil topluma yayma iddiasındadır, ancak sivil toplum, bireylerin yurttaş değil, tikel çıkarların basit vektörleri olduğu bir bütündür. Ancak egemen halkın bir üyesi olarak yurttaş olunabilir. Egemen iradenin ifadesi olan yasaları, özel çıkarların üzerine yerleştiren ayrıcalıklar, eşitsizliğe ve zayıfın güçlü tarafından ezilmesine karşı egemenin kolektif kişiliğine can veren vatandaşların sahip olduğu tek güvencedir. Dolayısıyla neo-liberal yönetişimin sivil toplum lehine gerçekleştirdiği görünürdeki yetki “devri” halkı egemenliğinden yoksun bırakmaya yöneliktir. Aslında burada söz konusu olan bir darbedir.” (2002: 41).

<sup>10</sup> Bu modelin “katılım”cı yönü üzerine bir çalışma için bkz. (Güler, 2003c).

kavramın meşrulaştırılması için iki araç kullanılmıştır. Bunlar da “katılım” ilkesi ve “STK”dır. Yönetişimin uygulamaya geçirilebilmesi açısından “halka dayanmayan bir ‘yapısal reform’ programını uygulamak için gereken siyasal koşulları temin etme sürecinde stratejik ortak olarak sivil toplum” (Veltmeyer, 2006: 63) ön plana çıkartılmış, toplumun bu kesimi uygulanacak çeşitli projelere eklenerek “katılım”ın sağlandığı ifade edilmiştir.<sup>11</sup> Oysa bu katılımın, sınırları başkalarının çizilmiş bir katılım olduğu gözden kaçırılmıştır. Bu kavram ile halk yönetiyormuş izlenimi verilmiştir fakat STK’ların yer aldığı projeler için politikayı belirleyen ve uygulama için krediyi veren ulus üstü kurumlar olduktan sonra bu “katılım”ın, kuralları daha önceden başkalarının belirlenmiş bir oyunu oynamak anlamına geldiği söylenebilir.

Diğer yandan, yönetim kavramının oluşturucusu olan DB, yönetim ile yoksulluk arasında bir ilişki<sup>12</sup> görmektedir. DB’ye göre iyi yönetim, yoksulluğu azaltmak için önemlidir (The World Bank, 2000: 175).<sup>13</sup> DB’nin yoksulluğa son verme yolunda çalışmalar yapmak yerine yönetimi, yoksulluğu azaltmanın bir yolu olarak sunması düşündürücüdür. Bu yaklaşım tarzı, yoksulluğa son verme yerine yoksulluğu azaltmanın tercih edilmiş olması, kapitalizmin kutuplaştırıcı etkisi ile kazanan ve kaybedenlerin varlığının kabul edildiğini, bu arada kaybedenlerin de “yönetilebilirliği” sorununun yeni kavramlar üretilerek çözüldüğünü düşündürmektedir.

Kanımcıca, bu üç kavram da (küreselleşme, yerelleşme, yönetim) devletin yetkilerini ulus üstü kurumlar, yerel yönetimler ve özel sektör lehine aşındırma işlevi görmekte; devleti 1980’lerin minimal devletinden düzenleyici devlete dönüştürmektedir. Bu süreç içinde devlet, “kendisine çizilen sınırlar içinde”<sup>14</sup> politika uygulayan aktörlerden biri ve piyasanın rahat işlemesi için gereken ortamı sağlamakla görevli olacaktır.

<sup>11</sup> Yönetişim kavramı ile yerleştirilmek istenenin katılım olmadığına yönelik olarak Veltmeyer şöyle bir değerlendirme yapmaktadır: “İyi idareye yönelik bu ilgi, aslında görüldüğü gibi, bir halk katılımı meselesi değildir. ‘İdare’ fikrinin ardında, serbest pazarcı kapitalist kalkınmadan oluşan yeni ekonomik modeli uygulamak için gereken koşulları oluşturma ve ulusal hükümetlerin, siyasal bağlamda ‘süreci yoluna sokma’ amaçları ile kapasitelerini ve böylece, yeni dünya ekonomik düzeninin istikrarını sağlama- yönünde temel bir siyasal endişe yatar. Yerel (ulusal) ekonomileri ve ‘yeni oluşan pazarları’ küresel sermayenin emirlerine tabi kılma temelindeki operasyonel ve siyasal ihtiyacı da aynı derecede önemlidir. Bu, ABD ve Avrupa-Amerikan emperyalizminin gündemidir.” (2006: 181).

<sup>12</sup> BM Genel Sekreteri Kofi Annan da yönetim ile yoksulluk arasında bağ kurmuştur. Annan, “iyi yönetişimin, yoksulluğu yok etmek ve kalkınmayı ilerletmede belki de tek en önemli faktör olduğunu” söylemiştir. Bkz. (Hyden vd., 2003:1).

<sup>13</sup> Uluslararası kuruluşların yoksulluğu azaltmak ya da ortadan kaldırmak yerine özellikle mikro kredilerle “yoksulluğu yönetme hedefine” kilitlenmesi hakkında bir karşıt görüş için bkz. (Güler, 2004: 11-12).

<sup>14</sup> IMF’in standby’ları, DB’nin koşullu kredileri, AB’nin Katılım Ortaklığı Belgesi, DTÖ Anlaşmaları, OECD düzenleyici reform çalışmaları, ülkelerin uygulayacakları politikaların çerçevesini çizmekte ve bu çerçevenin ilgili ülke tarafından hayata geçirilip geçirilmediğini de kendi araçları ile

Devletin rolünde yaşanan söz konusu değişim, kamu yönetimi paradigmasında da etkisini göstermektedir. 1970’li yılların sonu 1980’lerin başı kamu yönetimi anlayışında işletmeci bir bakış açısıyla değişimin gündeme geldiği yıllardır. Refah devletinin sorgulandığı ve yaşanan ekonomik krizlerin de sorumlusu olarak görülmeye başlandığı bu yıllarda kamu yönetimi literatüründe de kamu işletmeciliği yaklaşımının geliştirildiği görülmektedir. J. Perry ve K. Kramer’in 1983 yılında yayımladıkları bir kitapla (*Public Management: Public and Private Perspectives*) doğuşunu ilan ettikleri kamu işletmeciliği yaklaşımının dört amacı olduğu ileri sürülmüştür. Bunlar,

*“kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek; bunu yaparken ‘yürütme erki’ ve bunun kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak; kamu yöneticilerinin daha yetkin bir biçimde donanımlı duruma getirilebilmelerini sağlayacak etkili araç ve teknikleri geliştirmek; kesimler ve örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmaktır” (Perry ve Kramer’den aktaran Üstüner, 2003: 366).*

Kamu yönetiminin inceleme nesnesini ‘yürütme erki’ ile sınırlandıran bu yaklaşım, 1980’li yılların sonlarına doğru kendini kuramsal açıdan meşrulaştırma sıkıntısı çekmesi sonucu yerini, Christopher Hood’un çalışmaları ve OECD raporları ile geliştirilen “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımına bırakmıştır. Hood (1991: 3), yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının yükselişini aşağıdaki 4 yönetsel eğilime bağlı görür:

- Kamu harcamaları ve personeli açısından yönetimin büyümesini yavaşlatma veya tersine çevirme girişimleri;
- Hizmet sunmada ‘yerellik’ üzerine yenilenen vurgu ile, merkez yönetim kurumlarında özelleştirmeye doğru değişim;
- Özellikle bilgi teknolojisinde, kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımında, otomasyonun gelişmesi;
- Kamu işletmeciliğinin genel konuları, politika dizaynı, karar stilleri ve yönetimlerarası işbirliği üzerine odaklı, daha uluslararası bir gündemin gelişmesi.

Bu dört eğilim sonucu yükselişe geçen ve yeni kurumcu iktisat, kamu tercihi yaklaşımı ve işletmecilikten beslenen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı kuramsal olmaktan çok reform uygulamaları ile gündeme gelmiştir. Kamu yönetimi ile özel

---

denetlemektedir. Türkiye de IMF’e verdiği niyet mektuplarında özelleştirmeler ve özelleştirmelere imkan sağlayacak yasal düzenlemelerin çıkarılması hakkında (örneğin Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Kanunu’nun çıkarılacağı 9 Aralık 1999 tarihli niyet mektubu ile vaat edilmiştir) ve daha pek çok konuda çeşitli vaatlerde bulunmuştur. Aynı şekilde DB ile imzalanan ARIP ikraz anlaşması ile de Türkiye, doğrudan gelir desteğine (DGD) geçişi sağlayacağını kabul etmiş ve bu geçişi 2001 yılından itibaren gerçekleştirmiştir.

kesim yönetimi arasında bir fark olmadığını, kamu kesiminin de özel kesim ilkeleriyle yönetilmesi gerektiğini savunan kamu işletmeciliği yaklaşımı ve onun devamında yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına<sup>15</sup> göre yönetim, hizmetleri doğrudan sağlayan olmaktan çok hizmetleri sağlayan örgütler için bir yüklenici olmalı ve bu yüzden kamu kesimi özel sektör ile daha yakın bir ilişki içine girmelidir; doğrudan hizmet sağlayan kamu sektörü örgütleri siyasal yapıdan özerk olmalı ve geleneksel kamu sektörü örgütlerinden daha “girişimci”<sup>16</sup> bir şekilde hareket etmelidir (Peters: 11-12).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı üzerine yapılan açıklamalarda literatürde birkaç noktaya dikkat çekilmektedir. Politika yapmaktan çok yönetim becerileri üzerine odaklanma; süreç odaklılıktan çıktı odaklılığa yönelme; kamu hizmetlerinin sağlanmasında hiyerarşik yapılanmadan daha rekabetçi bir yapıya geçme; hem kamu sektörü örgütleri hem de kamu sektörü örgütleri ile özel sektör arasında artan bir rekabet talebi; kaynak kullanımında disipline ve kamu hizmetlerini sunmak için daha az maliyetli yollar bulmaya yönlendirme ve kamu sektörü örgütleri için daha kesin ve ölçülebilir standartlar belirleme yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile vurgulanan konulardır (Hood, 1995: 95-96).

Kamu yönetimini işletme yönetimine benzetme çabası içinde olan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, özellikle 1980’li ve 1990’lı yıllarda çeşitli ülkelerde başlatılan kamu yönetimi reformlarının<sup>17</sup> gerekçesini oluşturmuş, devlet yapılarında

<sup>15</sup> Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının kamu işletmeciliği yaklaşımından farklı, “yeni” bir yaklaşım olmadığını ileri süren görüş için bkz. (Üstüner, 2003).

<sup>16</sup> 1990’lı yıllarda Osborne ve Gaebler, girişimci yönetimlerin hizmet sunucular arasında rekabeti geliştirdiğini, bürokrasi üzerinde kontrol oluşturarak vatandaşları güçlendirdiğini, kendi kurumlarının performanslarını çıktılar üzerine odaklanarak ölçtüğünü, alıcıları, müşteri olarak yeniden tanımladığını, yetkiyi yerelleştirdiğini, bürokratik mekanizmalara karşı piyasa mekanizmalarını tercih ettiklerini belirterek oluşturulması gerektiğini düşündükleri “girişimci yönetim” in işleyiş tarzını ortaya koymaktadırlar. Yine onlara göre, girişimci yönetimler, hizmet sunmayı (kürek çekmek) politika kararlarından (dümen kullanmak) ayıran sistem değişikliğini yapmalıdırlar. Bkz. (1993: 19,35).

<sup>17</sup> 1990’lı yıllarda Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının etkisi ile YKİ ilkelerini içeren reform çalışmaları yapan bazı ülkelere şunlar örnek olarak gösterilebilir: Yeni Zelanda, üç önemli yasa ile (The State-Owned Enterprises Act 1986, The State Sector Act 1988 ve The Public Finance Act 1989) “yeni kamu işletmeciliği”ni uygulamıştır.Bkz. (Mulgan). Yeni Kamu İşletmeciliği, Birleşik Krallık ve Yeni Zelanda’da kamu sektörü reformlarını tanımlamak için 1990’ların başlarında kullanılmaya başlanmıştır. Örneğin Birleşik Krallık’ta, ekonomik problemlerle başetmede ve kamu hizmetlerinin kalite ve etkililiği hakkında eleştiriler üzerine Thatcher, yönetimde değişiklik yapmaya kalkışmıştır. Ayrıca, Yeni Kamu İşletmeciliği hareketi, 1990’ların başlarında Birleşik Devletler’de Clinton Yönetimi tarafından benimsenmiştir. Japonya’da da Başbakan Hashimoto tarafından benimsenen bazı kamu sektörü reformları (11 Ocak 1996 - 30 Temmuz 1998), bazı Yeni Kamu İşletmeciliği ilkeleri üzerine temellenmiştir. Bkz. (Yamamoto).

Avustralya ise, son yirmi yıl içinde kamu yönetimini, ‘kamu işletmeciliği anlayışı’ çerçevesinde dönüştürmüştür. Bkz. (Cangır).



gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar dünyadaki ekonomik gelişmelerin ve kamu yönetimi paradigmasında yaşanan değişimin bir gereği olarak ifade edilmiştir.<sup>18</sup> Kamu yönetiminde rekabeti, etkililiği, verimliliği sağlamak ve piyasa karşısında devleti minimize etmek, vatandaş müşteriye dönüştürmek bu yaklaşımın belli başlı amaçları olmuştur.

Bu amaçları gerçekleştirirken, kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliği anlayışına ve yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçiş kamu yönetimi anlayışını da beraberinde getirmiştir.<sup>19</sup> Artık devletin minimal olması yetmemekte düzenleyici<sup>20</sup> olması, iktidarını sivil toplum örgütleri ve özel sektörle paylaşması talep edilmekte ve yine yapılan reform çalışmaları ile kamu yönetimi uygulamaya geçirilmektedir. Bu nedenle bu çalışmanın bundan sonraki bölümünde kamu yönetimi paradigması ve devletin rolünde değişimin bir gereği olarak ileri sürülen kamu yönetimi reformlarının Türkiye kamu yönetimindeki yansımaları ana hatlarıyla sunulmaktadır.

## **2. Kamu Yönetimi Paradigmasında Yaşanan Değişimin Türk Kamu Yönetimine Yansımaları**

Küreselleşmenin bir gereği olarak özellikle son 20-30 yıldır devlet yapılarında bir yeniden yapılanmadan bahsedilmekte ve söz konusu yapılanmanın etkileri Türk kamu yönetiminde de görülmektedir. 1980 sonrası bu yeniden yapılandırma faaliyetleri iktisadi ve mali liberalizasyon ve siyasal ve yönetsel liberalizasyon olarak iki döneme ayrılabilir. İktisadi ve mali liberalizasyon, özelleştirmelerle, devletin bazı sektörlerden çekilmesi (gübre sektörü, süt, yem sektörü özelleştirmeleri) ile gerçekleştirilirken, siyasal ve yönetsel liberalizasyon özellikle 1990'lı yıllardan beri, bütçe ve mali yönetim reformu, yerel yönetimler reformu, kamu personel rejimi reformu başlıkları altında sürekli gündeme getirilen ve 2003 yılından bu yana da çeşitli kanun tasarıları ile söz konusu alanlarda gerçekleştirilmeye çalışılan süreç olarak belirtilebilir (Güler, 2003: 5). Siyasal ve yönetsel liberalizasyon ile son yıllarda, yerel yönetimlere görev, yetki, kaynak, personel ve araç gereç devri yapılmak suretiyle merkeziyetçi bir devlet yapılanması yerine "yerelleşmeci" bir yapılanma, sosyal devlet yapısı yerine "düzenleyici" bir devlet yapısı ve STK'lar ile özel sektör karar verme süreçlerine ortak yapılarak "yönetişimci" bir karar yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır denilebilir. Bu yeni yapı bir yandan yasal düzenlemelerle kurulurken diğer yandan da parça

<sup>18</sup> Türkiye'de 2003 yılından bu yana gerçekleştirilmeye çalışılan devlet reformu da politika uygulayıcılar tarafından küreselleşme ve yeni kamu işletmeciliği anlayışının bir gereği olarak ileri sürülmüştür. Bkz. (T.C. Başbakanlık, 2003a).

<sup>19</sup> Yirmi yıl içinde kamu yönetiminde bu yönde 3 paradigma değişikliği yaşandığını belirten bir çalışma olarak bkz. (Güler, 2003c).

<sup>20</sup> Düzenleyici devletin özellikleri için bkz. (Güler, 2006).

parça uygulamalar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Örneğin, Haziran 1992’de yapılan ve “Yeryüzü Zirvesi” olarak adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı ile ortaya çıkan ve “sürdürülebilir kalkınma” kavramının yaşama geçirilmesi için küresel uzlaşmayı ifade eden bir eylem planı olan Gündem 21, geliştirdiği “küresel ortaklık” kavramı ile birlikte yönetim kavramının uygulamaya geçirilmesini sağlamıştır. Böylece yerel yönetimler, STK’lar ve diğer yerel aktörler merkezi yönetim tarafından birer ortak olarak görülecek ve merkezi yönetim ile bu aktörler arasında “yetki devri” yerine “yetki paylaşımı” esas alınacaktır. Türkiye’deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, BM Kalkınma Programı’nın (UNDP) desteği ile, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği’nin (IULA-EMME) koordinatörlüğünde yürütülen “Türkiye’de YG-21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” projesi ile başlamıştır (<http://www.la21turkey.net/>). Yerel Gündem 21 programı, büyükşehir belediyelerinin ve il özel idarelerinin de bulunduğu ellinin üzerinde yerel yönetim ortaklığıyla sürmektedir. Söz konusu yerel yönetimler içinde yönetim uygulamalarını yerine getiren birimler ise bu amaçla oluşturulan kent konseyleridir. Türkiye’deki uygulamalar, bu konseylerin üyelerinin merkezi yönetim, yerel yönetim ve STK’lardan oluştuğunu ortaya koymaktadır (Emrealp, 2005: 66). Nihayet 5393 sayılı 13.07.2005 tarihli Belediye Kanunu ile kent konseyleri yasal bir çerçeveye de kavuşturulmuştur (m.76). Her ne kadar bu kadar geniş bir alana yayılan bu konseylerin şu an itibarıyla yaptırım gücü olmamakla birlikte yönetim uygulamalarının yerleştirilmesi açısından yerel düzeyde önemli bir işlev yükledikleri söylenebilir.

Bu şekilde ulus üstü örgütlerin dizayn ettikleri ve ulus devletlerin de kendi içlerinde demokrasi adına uygulamaya geçirdikleri bu çalışmaların yanı sıra aynı amaçlar doğrultusunda Türkiye’de çeşitli kanun tasarıları hazırlanmaktadır. Bu tasarılarından kimisi çeşitli nedenlerle Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş, kimisi de uygulamaya koyulmuştur.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> 5197 sayılı ve 24.06.2004 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu, 10.07.2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilmiş, 5302 sayılı ile T.B.M.M. tarafından yeniden düzenlenmiş olup (R.G.: 04.03.2005, R.G. Sayı: 25745) şu an yürürlüktedir. 5215 sayılı Belediyeler Kanunu, 22.07.2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilmiş, 5393 sayılı ile yeniden düzenlenmiştir (R.G.: 13.07.2005, R.G. Sayı: 25874) ve şu an yürürlüktedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, R.G.: 23.07.2004, R.G.Sayı: 2553 (yasalaştı). 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu, R.G.: 24.12.2003, R.G.Sayı: 25326 (yasalaştı), 5345 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G.: 16.05.2005, R.G.Sayı: 25817 (yürürlükte), 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, R.G.: 11.06.2005, R.G.Sayı: 25842 (yürürlükte), 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G.: 08.02.2006, R.G.Sayı: 26074, vb.

Söz konusu reform çalışmaları kapsamında çıkarılan kanun tasarılarının ve kanunların gerek genel gerekçeleri gerekse kanun metinleri incelendiği zaman Türkiye'nin bir politika transferi<sup>22</sup> süreci içinde olduğu görülmektedir. IMF'nin *standby* anlaşmaları, DB'nin uyarılama kredileri, OECD'nin düzenleyici devlet raporları, AB'nin Katılım Ortaklığı Belgesi ve ilerleme raporları bu süreci yönlendiren temel kaynaklardır.<sup>23</sup> Bu kaynaklar tarafından da desteklenen ve kamu yönetimi reform sürecini gerekçelendirmek için reformcular tarafından ileri sürülen değişim faktörleri ise ekonomi teorisinde değişim, yönetim teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve toplumsal değişim talebi ile sivil toplumun gelişimidir (T.C. Başbakanlık, 2003a: 21).

Ekonomi ve yönetim teorisinde değişimin kaynağı, toplumsal değişim talebinin gerçekten varolup olmadığı ve varsa bu talebin yönünün ne olduğu ve son olarak da STK'ların toplumun hangi kesimini temsil etmek için ön plana çıkarıldığı soruları tartışmaya açık olmakla birlikte ortaya konulan reform kanun tasarıları devletin rolü ve yapısında değişimi amaçlamaktadır. Bu reform çalışmaları ile bir yandan merkezi yönetimin yetkileri yerel yönetimlere devredilerek diğer yandan STK'larla ve özel sektörle ortak haline getirilerek Türk kamu yönetiminde yerelleşme ve yönetim koşulları sağlanmaya, dış borçların finansmanını sağlayan özelleştirme ile de devlet küçültülmeye çalışılmaktadır.

Makro düzeyde küreselleşme, yerelleşme ve yönetim kavramları üzerinden açıklayabileceğimiz kamu yönetimi reformunu yönetim süreçleri (POSDCORB) aracılığıyla da açıklayabilir ve bu reform sürecini, OPAECS'in (*Openness, Participation, Accountability, Effectiveness, Coherence* - şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık) POSDCORB'a eklenmesi yönünde Türk kamu

---

<sup>22</sup> Politika transferi, bir siyasal durumda politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar ve fikirler hakkındaki bilginin, başka bir siyasal durumdaki politikaların, idari düzenlemelerin, kurumların ve fikirlerin geliştirilmesinde kullanıldığı bir süreç olarak tanımlanabilir. Politika transferi gönüllü ve gönülsüz politika transferi olarak sınıflandırılabilir. Bkz. (Schüttpeitz, 2004: 4).

<sup>23</sup> Bu ulusüstü örgütlerin Türkiye'de uygulanan politikaları ne derecede belirlediğine birkaç örnek olarak şunlar gösterilebilir: 2001 yılından itibaren uygulamaya geçirilen doğrudan gelir desteği ve Tarım Satış Kooperatif ve Birliklerinin yeniden yapılandırılması konuları, DB ile 2001 yılında imzalanan Tarım Reformu Uygulama Projesi adlı ikraz anlaşmasında bu projenin kısımları olarak yer almaktadır. Zaman içinde her iki koşulun da uygulamaya geçirildiği görülmektedir. IMF'e sunulan niyet mektuplarında sürekli yer alan konular arasında kamu bankalarının yeniden yapılandırılması ve özelleştirilmesi ile KİT'lerin özelleştirilmesi bulunmaktadır. Yine bu taahhütler yerine getirilerek TÜPRAŞ, Petrol Ofisi A.Ş. gibi önemli KİT'lerin özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. AB Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadeli öncelikler arasında "IMF ve DB ile mutabakata varılan mevcut enflasyonla mücadele ve yapısal reform programının uygulanmasının sağlanması, tarım reformuna devam edilmesi ve kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin hızlandırılması" yer almaktadır. Bu öncelikler, bilindiği gibi, Türkiye'de uygulanan politikaları belirleyen önceliklerdir.

yönetiminin değişimi olarak adlandırabiliriz. Böyle bir açıklama tarzının, kamu yönetiminde yaşanan değişimi daha net bir şekilde ortaya koyacağı düşünülmektedir.

Yönetsel süreçlerin birinci ilkesini oluşturan planlama anlayışında 1980 sonrası yaşanan değişiklikler, beş yıllık kalkınma planlarının içeriğinin incelenmesi ile görülebilmektedir. Özellikle VI. Beş Yıllık Kalkınma Planından itibaren kalkınma planlarının içeriğinin yerelleşme, yönetim, katılım, özelleştirme odaklı olarak hazırlandığı görülmektedir.<sup>24</sup>

Kalkınma planlarının içeriğine yerleştirilen piyasacı mantığın kamu kurumlarında ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (m. 9) ile getirilen stratejik planlama uygulaması aracılığıyla hayata geçirildiği söylenebilir. Kuruluşun bulunduğu nokta ile ulaşmayı arzu ettiği durum arasındaki yolu tarif eden stratejik planlama, kamu hizmetleri ile elde edilecek “sonuçlara odaklı”, “katılımcı”, kuruluşun ürettiği ürün ve hizmetleri alan veya bunlardan yararlananları “müşteri” olarak gören ve “maliyetlendirme”yi içeren bir yaklaşıma sahiptir. DPT’ye göre “maliyetlendirme sürecindeki temel amaç, geliştirilen politikaların ve bunların yansıtıldığı amaç ve hedeflerin gerektirdiği maliyetlerin ortaya konulması suretiyle politika tercihlerinin ve karar alma sürecinin rasyonelleştirilmesine katkıda bulunmaktır” (DPT, 2006). Kamu hizmetinden yararlanan vatandaş, müşteri olarak gören ve maliyetlere göre politikalar arasında tercih yapmayı temel alan böyle bir planlama anlayışının hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler (5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302

<sup>24</sup> Hazırlanan özel ihtisas komisyonu raporlarında bu konulara yer verildiği gibi kalkınma planlarında da yerelleşme, özelleştirme yer almıştır. VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında özelleştirmeye vurgu şöyle yapılmıştır: “KİT’lerde temel politika iktisadi etkinliğin artırılması ve sermayenin tabana yayılmasını sağlamak üzere başlatılan özelleştirme programının süratle gerçekleştirilmesi olacaktır.” (VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 34). VII. Beş Yıllık Kalkınma Planında da özelleştirme ve yerelleşme yer almaktadır: “Devletin asli görevlerini tam olarak yapabilmesi için, özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilmesi hızlandırılarak küçülmesi sağlanırken, rekabetçi piyasa koşullarının hakim olmasını sağlamak üzere devletin kural koyma ve konulan kurallara uyulmasını sağlama işlevleri ağırlık kazanacaktır. Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilecek, bu kapsamda merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır. Mahalli hizmetlerin tarifelendirilmesinde, maliyetler ile fiyatlar arasında denge kurulacak, hizmetlerden yararlananların hizmetin gerçek bedelini ödemesi sağlanacaktır.” (VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı: 118,131). VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planında özelleştirme ve yerelleşme ile ilgili bazı ifadeler şunlardır: “Devletin özelleştirme yoluyla üretim alanından çekilerek asli işlevine ağırlık vermesi ve rekabetçi piyasa düzenini sağlama işlevini dünyadaki dönüşümü dikkate alarak yerine getirmesi için gerekli düzenlemeler sürdürülecektir.... Yerinden yönetim ilkesi dikkate alınarak, merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetlerin il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılabilmesi amacıyla yasal düzenleme yapılacaktır...Özelleştirme uygulamalarında rekabetin sağlanmasına özen gösterilecektir.”(2000: 26, 194, 210).

sayılı İl Özel İdaresi Kanunu da belediye ve il özel idarelerine stratejik planlarını hazırlama yükümlülüğü vermiştir) tarafından hazırlanması durumunda özel sektör mantığına göre işleyecek olan bu kurumların nasıl bir kamu hizmeti sunacağı önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Ortak amaca yönelmiş kişi, kaynak ve eylemleri toplayıp kaynaştırma çabası (Fişek, 1979: 219) olarak tanımlanabilen ve POSDCORB formülünde ikinci sıradaki yönetsel süreç olan örgütlenme konusunda, reform çerçevesinde yapılan yasal düzenlemelerle kamu yönetiminde pek çok değişiklik gündeme getirilmiştir. Bu doğrultuda, ilk defa 2003 yılında gündeme gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) tasarısı ile kamu yönetimi örgütlenmesi için genel bir çerçeve çizilmiştir. Bu kanun tasarısı ile (yürürlüğe girmemiş olsa da yapılmak istenen reformun mantığını ortaya koyması açısından önemlidir) Türk kamu yönetiminin temel örgütlenme araçları olan idarenin bütünlüğü, idari vesayet ve yetki genişliği ilkelerinden vazgeçilerek merkeziyetçilik yerine yerellik yönünde bir tercih yapıldığı görülmektedir. Bu tercihin diğer dış faktörler yanında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın gereklerini yerine getirmek üzere yapıldığı kanun metninin gerekçesinde ifade edilmektedir (T.C. Başbakanlık, 2003b: 106). Yerelleşmeye katkıda bulunan bir diğer tercih de bakanlıkların örgütlenmesi konusunda yapılmıştır. Bu tasarı ile bakanlıkların bir kısmı taşrada örgütlenmesi yasaklanarak hizmet bakanlığı olmaktan çıkartılmakta ve bu bakanlıkların görevlerinin bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerine devri gündeme getirilmektedir. Bakanlıklardaki Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı'nın (APK) ismi Strateji Geliştirme Kurulu olarak değiştirilmekte, "kurul" kapsamında kurumların strateji ve politikalarının "iyi yönetim" çerçevesinde ilgili tarafların katılımı ile (m.27) gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin kendilerine ait hizmetleri özel sektöre ve STK'lara gördürebilmesi düzenlenerek (m.11) kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin yolu açılmaktadır. Böylelikle hizmetlerin örgütlenmesinde kamu hizmeti anlayışı yerine piyasa hizmeti anlayışı getirilmektedir. Bölge Kalkınma Ajansları<sup>25</sup> adında yeni bir

<sup>25</sup> Bölge Kalkınma Ajansları konusu KYTK'nun 25. maddesinde yer almış fakat bu tasarı yasalaştırılmayınca 5449 sayılı yasa ile düzenleme konusu yapılmış ve yasalaşmıştır. 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile de Adana merkezli olup Mersin ilini de kapsayan ve İzmir merkezli olmak üzere iki Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Bkz. R.G.: 06.07.2006, R.G. Sayı:26220. 25.07.2006 tarihli 26239 sayılı Resmi Gazete ile de "Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" çıkarılmıştır. Fakat bu yönetmelik, Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği tarafından dava açılarak iptali ve yürütmesinin durdurulması talep edilmiştir. Bu talep üzerine, "25.7.2006 tarihli, 26239 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan, Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin, Anayasa Mahkemesince karar verilinceye kadar veya Anayasa Mahkemesince beş ay içinde karar verilmemesi halinde bu süre sonunda dosyadaki bilgi ve belgeler esas alınarak yeniden bir karar verilmek üzere yürütülmesinin durdurulmasına", Danıştay tarafından 30.1.2007 tarihinde karar verilmiştir.

kurum yaratılmak istenmiştir ki bu kurumun Türk yönetim sisteminde<sup>26</sup> oturabileceği bir yer bulunmamaktadır. Tasarı ile yeni kurumlar oluşturulduğu gibi merkezi yönetimin kırsal alandaki kolu olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (KHGM)<sup>27</sup> gibi bazı kurumların da kaldırıldığı görülmektedir. Bu düzenlemeleri öngören KYTK, Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yürürlüğe girmemiştir. Bu çabanın başarısızlığa uğraması sonucu yeni bir yöntem olarak KYTK'nda yer alan kimi düzenlemelerin ayrı ve yeni birer tasarı ile gerçekleştirilmesi yoluna gidilerek yerel yönetim kanun tasarıları (5197 numaralı ve 5215 numaralı) hazırlanmıştır. Bu kanun tasarılarının da yerel yönetimlerin örgütlenmesinde öngördüğü temel ilkeler "yerellik" ve borçlanma temel finansman biçimi sayılarak, hizmetlerin özelleştirilmesinin yolu açılarak "piyasacılık" olmuştur. Keleş'in (2006: 494) de belirttiği gibi yeni kanun tasarıları ve kanunlar yerel yönetimleri yerel hizmetlerin özelleştirilmesine yardımcı olacak yönetim birimleri olarak algılamaktadır ve yapılan düzenlemelerden bu düzenlemelerin gerçek amacının yerel yönetimleri - yerel demokrasiyi güçlendirmekten çok, kapitalizmi güçlendirmek olduğu anlaşılmaktadır.

Aslında örgütlenme sürecinin bir parçası olarak değerlendirilebilecek olan personel alma süreci de reform çalışmalarından payını almıştır. Yeni düzeni hayata geçirebilmenin yolunun ona uygun personeli ve çalışma koşullarını hazırlamaktan geçtiği söylenebilir. Dolayısıyla rütbe sisteminden kadro sistemine<sup>28</sup>, merkezi personel sisteminden yerel personel sistemine<sup>29</sup> geçiş sağlanmak istenmektedir. Hizmetlerin satın alınarak taşeron işçilerce yapılması yeterli görülmemiş olup, memurluktan iş güvencesi olmayan sözleşmeli personel sistemine geçilmektedir. Diğer yandan mevkie dayalı ücret yerine performansa dayalı ücret ödenmesi kamu yönetiminde etkinliğin bir gereği olarak ileri sürülmektedir. Bu değişiklikler bir yandan kaldırılan

<sup>26</sup> Bölge Kalkınma Ajanslarının bölge yönetişimini getirdiğine dair değerlendirme için bkz. (Güler, 2004).

<sup>27</sup> Bkz. (5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun).

<sup>28</sup> İşe yönelik kariyer sisteminde (pozisyon-kadro sistemi), işe göre eleman alınır, hizmete girişte önemli olan kişinin belirli bir işi yapıp yapamayacağıdır, güvence işle ve görevle sınırlıdır, iş devam ettiği sürece kişinin hizmetle ilişkisi devam eder. Kişiyeye yönelik kariyer sisteminde (rütbe sistemi) ise, kişi belli bir kariyer için hizmete alınır, hizmete giriş düzeyini (rütbeyi) öğrenim düzeyi belirler ve kişinin rütbesi üzerinde geniş güvencesi vardır. (Canman, 1995: 21-22).

<sup>29</sup> 2006/11473 karar sayılı Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile personel alımında merkezi sistemin kaldırıldığı görülmektedir. Personel alımında yerelleşmeyi sağlayan ilgili madde 27/C şöyledir: "İl özel idareleri ve belediyeler, bunlara bağlı kuruluşlar ile kurdukları birlikler ve döner sermayeli kuruluşlar, başvuran adayları KPSS sınavı başarı puanlarına göre sıralayarak en yüksek puanlı adaydan başlamak üzere, atama yapılacak boş kadro sayısının üç katı oranında adayı sınava çağırır. Sınav yazılı veya sözlü olarak yapılabilir." Bkz. (2006/11473 karar sayılı Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik).

KHGM'nin personelinin il özel idarelerine devri ile diğer yandan da yeni yerel yönetim kanunları (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m.10-i, m.36; 5393 sayılı Belediye Kanunu m. 18-1, m.49) ile hayata geçirilmektedir. Böylece personel alımında merkezi sistemden vazgeçilerek ve yerellik yönünde bir tercih yapılarak kamu hizmetine girme hakkı siyasallaştırıldığı, personel sisteminin yerelleştirildiği söylenebilir.

Yönetişimin en açık şekilde görüldüğü yönetim süreçlerinden biri yönlendirilmedir. Yapılan düzenlemeler, merkezi yönetim bakanlıklarının, yönlendirme gücünü üst kurullar<sup>30</sup> ve bölge kalkınma ajansları lehine kaybettiğini göstermektedir. Merkezi yönetim, üst kurulların yer aldığı sektörlerde karar vericilerden sadece biri konumunda yer almakta ve sektördeki yetkilerini özel sektör temsilcileri ile paylaşmaktadır. Merkezi yönetimde yetki paylaşımı bu şekilde gerçekleşirken, yerel yönetimlerde de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile, merkezi yönetim tarafından atanmış olan ve şimdiye kadar il genel meclisinin başkanlığını yürüten vali, seçilmiş başkan (m. 11, m. 13) karşısında yönlendirme gücünü yitirmektedir.<sup>31</sup>

Bu reform süreci içerisinde merkezi yönetimin eşgüdüm gücü de geliştirilen projecilik anlayışı ile kısıtlanmış, yeni yerel yönetim kanunları ile yapılan düzenlemeler (valinin il özel idaresindeki konumunun zayıflatılması, yerel yönetim bütçesinin genel meclis kararı ile kesinleşmesi, denetimin rehberlik amaçlı yapılması vb.) sonucu da merkezi yönetim eşgüdüm yerine bir onay mercii durumuna getirilmiştir.

Denetleme süreci açısından ise yönetsel denetimden mali nitelikte performans denetimine bir kayış söz konusudur. Dış denetim açısından, KYTK tasarısı ile Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmak istenmiş (geçici madde 3), Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) meclis tarafından denetimi de Sayıştay'a devredilmiştir. KYTK'nun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi ile bu hükümler uygulamaya geçememiş, daha sonra Kamu Mali Yönetimi Kanunu ile iç ve dış denetim yeniden düzenlenmiştir. Buna göre, Sayıştay tarafından yapılacak dış denetim "harcama sonrası" denetim olarak tanımlanmıştır (m.68). Kanun ile kurum içi denetimi iç denetçinin yapması düzenlenmiş fakat denetim bir danışmanlık faaliyeti (m.63)

<sup>30</sup> Türkiye'de on tane üst kurul bulunmaktadır. Bunlar: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Şeker Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu.

<sup>31</sup> 5302 sayılı Kanun'un 11. maddesi şöyledir: "Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer... İl genel meclisine meclis başkanı, bulunmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder." 13. maddesi: "Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir". (<http://www.tbmm.gov.tr>).

şeklinde ifade edilmiştir, dolayısıyla yaptırımı yoktur (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu m.37). İç denetim açısından da idari vesayetın zayıflatıldığı görülmektedir. Düzenlemeler öncesinde yerel yönetimlerin idari işlemleri üzerinde (idari vesayet) İçişleri Bakanlığı'nın denetleme yetkisi varken, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 38. maddesi ile İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimlerin idari işlemleri üzerinde (idari vesayet) yapacağı denetimin biçimi açıklanmayarak bir esneklik oluşturulmuştur, ayrıca yerel yönetim bütçesi üzerinde bir idari vesayet öngörülmemiştir (m.45).

Denetleme sürecinde yapılan değişiklik ile kamu personel sisteminde de düzenlemeler olmaktadır. Kamu personelinin performansına göre değerlendirilmesinin öngörülmesi<sup>32</sup>, toplam kalite yönetiminin hedeflerinden<sup>33</sup> biri olması nedeniyle, bu yönetim anlayışının kamu yönetiminde yerleştirilmesini sağlamayı amaçlamaktadır denilebilir. Bilindiği gibi, toplam kalite yönetimi, çalışma hayatında esnekliği savunmaktadır ki, kamu personel sisteminde sözleşmeli personel statüsünün yerleştirilmesi ve işte yükselme/ücret politikasının çalışanların performansına bağlı tutulması için düzenlemeler yapılması da yine toplam kalite yönetiminin kamuda uygulanmasına imkan sağlamaktadır.

Denetim açısından önemli bir konu da yeni yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin giderleri arasına denetim hizmetlerinin de eklenmiş olmasıdır ki bu, denetim hizmetinin özelleştirilebileceğini göstermektedir.

POSDCORB formülünün son halkası olan bütçeleme, bütçe de kurumun yapacaklarının bir göstergesi olarak kullanıldığı için planlamanın önemli bir parçasıdır. Türkiye'ye kamu mali yönetiminde düzenleme yapılması yönünde bir talep, 11.10.1995 tarihinde Maliye Bakanlığı ve DB arasında imzalanan Kamu Mali Yönetimi Projesi ile gelmiş, IMF de 6. gözden geçirme sırasında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanununu ön şart olarak ileri sürmüştür. Söz konusu kanun 5018 numaralı olup, 10.12.2003 tarihinde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başlığıyla yasalaşmıştır. Bu kanun ile denetim, stratejik planlama konularında yapılan

<sup>32</sup> Performans denetimi, 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un 39/c maddesinde şöyle tanımlanmıştır: "Performans denetimi, yönetimin bütün kademelerinde gerçekleştirilen faaliyet ve programların planlanması, uygulanması ve kontrolü aşamalarında ekonomikliğin, verimliliğin ve etkinliğin denetlenmesini ifade eder". 5215 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde belediye başkanının görevleri arasında "personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak" sayılmıştır.

<sup>33</sup> Toplam kalite felsefesinde üzerinde durulan hedefler şunlardır: "kalite ve verimliliğin artırılması için çalışanların memnuniyeti, motivasyonu ve ödüllendirilmesi, performans değerlendirme ve ölçme yöntemlerinin kullanılması, organizasyondaki hataların ve yanlışların ortadan kaldırılması, ekip çalışmasına ağırlık verilmesi, başarılı organizasyonların tecrübelerinden yararlanılması, stratejik planlamanın yapılması vb." Bkz. (Aktan).



düzenlemelerin yanısıra daha önce bir yıl için hazırlanan bütçe sisteminden üç yıllık bütçe sistemine geçiş (m.13) ve plan-program-bütçe sisteminden<sup>34</sup> performans esaslı bütçe sistemine<sup>35</sup> geçiş sağlanmıştır.

Diğer yandan yerel yönetim kanunları ile yerel yönetim bütçesini merkezi yönetimin onaylaması kaldırılmış, bütçenin il genel meclisi kararı ile kesinleşmesi düzenlenmiştir. Bütçenin kesinleşme sürecini yerel meclise bırakmak yerelleşme ilkesinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak 1980 sonrası yaşanan değişim kendisini Türk kamu yönetiminde yıllardır uygulanan planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm, denetleme ve bütçeleme süreçlerinde temel değişiklikler yaratarak hissettirmektedir. Bu anlamda, salt kamu hizmetinin niteliği değil, kamu örgütlenmesi ve kamusal iş üretme süreçlerinin de kökten bir değişikliğe uğratıldığı, kamusal iş yapma tarzlarının özel sektör iş yapma tarzına evrildiği ve kamunun “kamusallık” nosyonunun büyük oranda yıpratıldığı ileri sürülebilir. Bu süreçte iyi yönetişimin ilkeleri - OPAECS (şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık)- POSDCORB içinde eritilmekte, yerelleşme ve özelleştirme ile harmanlanarak düzenleyici bir devlet yapısı oluşturulmaktadır denilebilir. Türk kamu yönetimi, ulus üstü kurumların talepleri ve yönlendirmeleri doğrultusunda bir değişime uğramaktadır fakat burada dikkat edilmesi gereken Türkiye’den çeşitli taleplerde bulunan kurumların ve bu kurumlarda ağırlıklı rol oynayan ülkelerin de bu ilkeleri kendi iç yapılarında ne kadar uyguladıklarıdır.<sup>36</sup> Diğer bir sorulması gereken soru, “Acaba ulus devlet yapılanması her ülkede aynı şekilde zayıflamakta mı?” sorusudur. Bu soruya Şengül’ün bir cevabı vardır:

*“... bu sürecin kendisi eşitsiz gelişen ekonomi ve siyasal ilişkiler içinde farklı ülkelerde farklı özellikler gösteriyor... Dolayısıyla ulus devletin zayıflama sürecinin kendisinin de dünyanın farklı coğrafyalarında farklı biçimlerde gerçekleştiğinin de altını çizmek gerekir” (Şengül, 2004: 345).*

<sup>34</sup> Program bütçeyi Coşkun şöyle tanımlamaktadır: “program bütçe, devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayrımında, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe biçimi olup, devlet fonksiyonlarının ve bu fonksiyonların gerektirdiği hizmetlerin sınıflandırmasının yapılması ilk kademesidir”... “Performans bütçe ise, kamu yönetimi tarafından, mali yıl için kendilerine ayrılmış ödeneklerle amaçlarına ulaşmayı belirten bir sınıflandırmanın yapılmasıdır.” Bkz. (1976: 58-59).

<sup>35</sup> 5018 sayılı kanun ile getirilen performans esaslı bütçeleme “kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu amaç ve hedefler doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir.” Bkz. (Eruz).

<sup>36</sup> Örneğin Stiglitz, bütün uluslararası kurumlar içinde en az şeffaf olan IMF’in ve Amerika yönetimi içinde en az şeffaf kurum olan Amerika Hazinesinin Doğu Asya’yı şeffaflık eksikliği nedeniyle eleştirmesini bir ironi olarak değerlendirmektedir. Bkz. (Stiglitz, 2003: 2).

Kısacası denilebilir ki, eğer Türk kamu yönetiminde aksayan bir takım yönler varsa bu aksaklıklar kendi yönetim yapısına uygun olarak, Amerika Başkanı Wilson'un kamu yönetimi disipliniyi Amerikanlaştırması gibi, gerçekleştirilmelidir ki eğer ulus üstü kurumlar ve gelişmiş ülkeler merdiveni itiyorlarsa<sup>37</sup> reform yapma sürecinde o merdivenin altında kalınmasın.

## SONUÇ

Küreselleşmenin kamu yönetimi paradigmasına etkisi ve Türk kamu yönetimine yansımalarının düşünsel, hukuksal ve örgütsel boyutlarının ele alındığı bu çalışma, bir politika transferi süreci ile Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimi ana hatlarıyla ortaya koymaktadır. Yaşanan değişimin temel kavramları olan yerelleşme, yönetişim, özelleştirme ve piyasalaştırmanın yanı sıra, reform sürecinde işletme yönetiminin piyasa, müşteri, insan kaynakları, performans, strateji gibi kavramlarının da kamu yönetimi disiplini ve örgütlenmesi içine yerleştirildiği ve bunun yerel demokrasiyi sağlama adına yapıldığı görülmektedir. Sanki küreselleşme, kapitalizmin neden olduğu eşitsizlikleri kaldırmışçasına ulus üstü örgütlerce verilen bu reçeteler yıllardır uygulanmakta fakat hastalıklar tamamıyla iyileşmemektedir.

Türk kamu yönetiminde reform gerekçesiyle hazırlanan kanunlara gelince; bu kanunlar, vatandaşı "müşteri" haline getiren piyasayı devletin önüne geçiren, merkezi ve yerel yönetim düzeylerinde yetkiyi özel sektörle paylaşan bir mantık ortaya çıkarmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim birimlerinin farklı gelişmişlik ve ihtiyaç düzeyinde olduğu yadsınarak merkez-yerel bağı zayıflatılmaya çalışılmış, eşitsizliklerin merkezi yönetim eliyle önlenmesi/azaltılmasının yolu kesilmiştir. Merkezi yönetimin yerel yönetimlere görev ve personel devri yapılarak hem hizmetlerin hemşerilik esaslarına göre verilmesinin hem de siyasallaşmış personel alımlarının yolu açılmıştır. Yerel yönetimlerin sundukları hizmetleri özelleştirebilmelerine imkan tanınırken, diğer yandan da merkezi yönetim düzeyinde özel eğitim kurumlarına maddi/manevi destek verilerek ve vatandaşın özel sağlık kurumlarından yararlanması teşvik edilerek, bazen de vatandaş gerekli teçhizat olmadığı gerekçesiyle sağlık hizmetini özel sektörden almaya mecbur bırakılarak en önemli kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinin yolu açılmaktadır.

Kısacası, ulusüstü örgütler tarafından düşünsel temelleri oluşturulan ve pratikteki uygulaması yine bu örgütler tarafından yönlendirilen "reform" uygulamaları, bu uygulamaları yapan ülkeleri yönetmenin araçları olarak değerlendirilebilir.

---

<sup>37</sup> 'Merdiveni itme' ifadesi, Ha-Joon Chang'ın *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective* başlıklı kitabından alınmıştır. Kitabın orijinal İngilizce başlığı, Alman iktisatçısı List tarafından kullanılan bir ifadedir ve "zengin bir ülkenin zirveye ulaştığında diğerlerinin kendisinden sonra tırmanmasını engellemek için, oraya tırmanmasını sağlayan 'merdiveni itmesi' anlamına gelmektedir." Bkz.(2003: 9).

## KAYNAKÇA

- Aktan, Coşkun C., "Toplam Kalite Yönetimi ve Sinerjik Yönetim", <http://www.canaktan.org/yonetim/sinerjik-yonetim/toplam-kalite.htm>, Erişim: 27.06.2007.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1998), Ayşegül Mengi, *Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, Ankara: İmaj Yayınları.
- Brown, John (2002), "Yönetişim ya da Neo-liberalizmin Siyasi Düzeni", Tuvana Gülcan (çev.), *Birikim*, Sayı: 158, 36-43.
- Cangır, Mehmet, "Avustralya Yönetim Sistemi", <http://birimweb.icisleri.gov.tr/strateji/arastirma/21yy/avusturalya.pdf>, Erişim: 20.03.2007.
- Canman, Doğan (1995), *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Chang, Ha-Joon (2003), *Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü*, Tuba Akıncılar Onmuş (çev.), İstanbul: İletişim Yayınları.
- Coşkun, Gülay (1976), *Bütçe Reformu "Nedenleri" ve Program Bütçe Sistemi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Emre, Cahit (2003), "Yönetim Bilimi", *Yönetim Bilimi Yazıları*, Ankara: İmaj Yayınları.
- Emrealp, Sadun (2005), *Türkiye Yerel Gündem 21 Programı, Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı El Kitabı*, IULA-EMME Yayını, [http://www.ia21turkey.net/modules.php?name=Downloads&d\\_op=getit&lid=86](http://www.ia21turkey.net/modules.php?name=Downloads&d_op=getit&lid=86), Erişim: 07.08.2006.
- Ergun, Turgay (2004), *Kamu Yönetimi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Eruz, Ertan, "Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme", <http://maliyesempozyumu.panukkale.edu.tr/eruz.pdf>, Erişim: 06.02.2007.
- European Governance – A White Paper*, Commission of the European Communities COM (2001) 428, [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf), Erişim: 05.06.2006
- Fişek, Kurthan (1979), *Yönetim*, Ankara: A.Ü. S.B.F. Yayını.
- Gulick, Luther (1992), "Notes on the Theory of Organization", Jay M. Shafritz – Albert C. Hyde (ed.), *Classics of Public Administration*, California: Wadsworth Publishing Company, 80-90.
- Güler, Birgül Ayman (2003a), "Nesnesini Arayan Disiplin", Burhan Aykaç vd. (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınları, 527-544.
- Güler, Birgül Ayman (2003b), *İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon – Kamu Yönetimi Temel Kanunu*, Ankara: Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını.
- Güler, Birgül Ayman (2003c), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/makale.htm>, Erişim: 03.07.2006.
- Güler, Birgül Ayman (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", <http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/makale.htm>, Erişim: 03.10.2005.
- Güler, Birgül Ayman (2006), "Sosyal Devlet ve Yerelleşme", *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, 2006/2, 29-43.
- Hirst, Paul ve Thompson, Grahame (1998), *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Ankara: Dost Yayınları.

- Hood, Christopher, "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme", [http://www.ies.luth.se/es/Forskarkurser/Arena\\_LHT/artiklar/Hood\\_NPM\(1995\).pdf](http://www.ies.luth.se/es/Forskarkurser/Arena_LHT/artiklar/Hood_NPM(1995).pdf), Erişim: 12.08.2006.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, 3-19.
- <http://www.la21turkey.net/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=4>, Erişim: 18.08.2006.
- <http://www.worldbank.org>, Erişim: 11.10.2005.
- <http://www.conventions.coe.int>, Erişim: 20.08.2006.
- <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim: 16.08.2006.
- Hyden, Goran, Court, Julius ve Mease, Ken (2003), *Government and Governance in 16 Developing Countries*, , World Governance Survey Discussion Paper, Overseas Development Institute, [http://www.odi.org.uk/wga\\_governance/Docs/WGS\\_6\\_Government.pdf](http://www.odi.org.uk/wga_governance/Docs/WGS_6_Government.pdf), Erişim: 08.07.2006.
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu* (2006), <http://www.dpt.gov.tr>, Erişim: 09.08.2006.
- Kazgan, Gülten (1999), *Tanzimat ıan XXI. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Altın Kitaplar Yayınları.
- Kazgan, Gülten (2000), *İktisadi Düşünce*, İstanbul: Remzi Kitabevi Yayınları.
- Kazgan, Gülten (2002), *Küreselleşme ve Ulus Devlet* (İkinci Baskı), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keleş, Ruşen (2006), *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (Beşinci Basım), İstanbul: Cem Yayınları.
- Mulgan, Richard, "Public Sector Reform in New Zeland – Issues of Public Accountability", [http://www.crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion\\_papers/PDP04-3.pdf](http://www.crawford.anu.edu.au/degrees/pogo/discussion_papers/PDP04-3.pdf), Erişim: 21.03.2007.
- Osborne, David ve Gaebler, Ted (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Amerika: Plume.
- Peters, B. Guy, "The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions", [http://www.mruni.lt/lt/modules/mydownloads/cache/files/viesasis\\_administravimas\\_5](http://www.mruni.lt/lt/modules/mydownloads/cache/files/viesasis_administravimas_5), Erişim: 10.08.2006.
- Robertson, Roland (1999), *Kreselleşme - Toplum Kuramı ve Kresel Kltr*, mit Hsrev Yolsal (ev.) Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Schuttpelz, Anne (2004), "Policy Transfer and Pre-Accession Europeanisation of the Czech Employment Policy", *Discussion Paper*, <http://skylia.wz-berlin.de/pdf/2004/iii04-201.pdf>, Erişim: 02.05.2005.
- Stiglitz, Joseph (2003), "Globalization and the Economic Role of the State in the New Millennium", *Industrial and Corporate Change*, Vol: 12, Number: 1, [http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003\\_Globalization\\_and\\_the\\_Economic\\_Role.pdf](http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2003_Globalization_and_the_Economic_Role.pdf), Erişim: 09.08.2006.
- şaylan, Gencay (1978), "Yönetim Biliminin Evrenselliği ile İlgili Bazı Düşünceler", *Anne İdaresi Dergisi*, Ankara: TODAİE, 3-15.
- şengül, Tnk (2004), "Yerelleşme Kimin Gündemi: Devlet/Piyasa/Sivil Toplum'dan 'Yönetişim'e", Aytül Güneşer Demirci (yay. haz.), *Liberal Reformlar ve Devlet (Sempozyum Bildirileri)*, Ankara: KİGEM Yayınları, 343-351.
- T.C. Başbakanlık (2003a), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma I, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara.

- T.C. Başbakanlık (2003b), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara.
- The World Bank (2000), *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance (USA)*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>, Erişim: 09.08.2006.
- Üstüner, Yılmaz (2003), "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", Burhan Aykaç vd. (der.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ankara: Yargı Yayınları, 365-382.
- Veltmeyer, Henry (2006), *Latin Amerika ve Başka Bir Kalkınma*, Özkan Akpınar (çev.), İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Wilson, Woodrow (1961), "İdarenin İncelenmesi", Nermin Abadan (çev.), *Seçme Parçalar*, İstanbul: Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını, 53-73.
- Yamamoto, Hiromi, "New Public Management – Japan's Practice", Institute for International Policy Studies Yay., [www.iips.org/bp293e.pdf](http://www.iips.org/bp293e.pdf), Erişim: 21.03.2007.
- 5018 sayılı *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu*, R.G. Tarihi: 24/12/2003, R.G.Sayı: 25326.
- 5215 sayılı *Belediyeler Kanunu*, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim:02.07.2006.
- 5227 sayılı *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim:02.07.2006.
- 5345 sayılı *Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*, R.G.: 16.05.2005, R.G.Sayı: 25817.
- 5449 sayılı *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, R.G.: 08.02.2006, R.G.Sayı: 26074.
- Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, R.G.: 25.07.2006, Sayı: 26239.
- 2006/10550 sayılı *Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar*, R.G.: 06.07.2006, R.G. Sayı: 26220.
- 2006/10550 sayılı *Bakanlar Kurulu Kararı*, R.G.: 06.07.2006, R.G. Sayı: 26220.
- 5286 Sayılı *Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*, R.G.: 28.01.2005, R.G. Sayı: 25710.
- 2006/11473 karar sayılı *Kamu Görevlerine İlk Defa Atanacaklar İçin Yapılacak Sınavlar Hakkında Genel Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik*, R.G.: 17.01.2007, R.G. Sayı: 26406.
- 2001/2707 sayılı *Tarım Reformu Uygulama Projesi Faaliyetlerinin Finansmanı için DB'nden Sağlanan 600 Milyon ABD Doları Tutarındaki Krediyeye İlişkin İkras anlaşması ile Ek Mektupların Onaylanması Hakkında Karar*, R.G.: 13.07.2001, R.G. Sayı: 24461.
- 4572 sayılı *Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun*, R.G.: 16.06.2000.
- Katılım Ortaklığı Belgesi (2003)*, <http://www.dpt.gov.tr>, Erişim: 05.11.2006.
- 5197 sayılı ve 24.06.2004 tarihli *İl Özel İdaresi Kanunu*, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim:02.07.2006.
- 5216 sayılı *Büyükşehir Belediyesi Kanunu*, R.G. Tarihi: 23/07/2004, R.G.Sayı: 2553.
- 5302 sayılı *İl Özel İdaresi Kanunu*, R.G.: 04.03.2005, R.G. Sayı: 25745.
- 5355 sayılı *Mahalli İdare Birlikleri Kanunu*, R.G.: 11.06.2005, R.G.Sayı: 25842.
- 5393 sayılı *Belediye Kanunu*, R.G.: 13.07.2005, R.G. Sayı: 25874.

*VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>, Erişim: 11.05.2006.

*VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://ekutup.dpt.gov.tr>, Erişim:11.05.2006.

*VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı* (2000), Ankara: DPT Yayını.