

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI
(TÜRKİYE-İNGİLTERE ÖRNEĞİ)**

HAKAN CENGİZ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Danışman
Prof. Dr. İsmail SEVİNÇ**

KONYA-2022



Bilimsel Etik Sayfası

Öğrencinin	Adı Soyadı	Hakan CENGİZ		
	Numarası	18810401003		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	<input checked="" type="checkbox"/>	
		Doktora	<input type="checkbox"/>	
Tezin Adı	Kamu Yönetimi Reformları (Türkiye-İngiltere Örneği)			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Hakan CENGİZ

TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans eğitimin süresince tez danışmanlığımı yapan, bilgisi ve tecrübesiyle her türlü desteği veren Prof. Dr. İsmail SEVİNÇ'e teşekkür ederim.

Yüksek Lisans eğitimi başlangıcından tez savunması dahil olmak üzere geçen süre içinde bana katkıları olan Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümündeki saygın hocalarıma;

Özellikle hayatımın her alanında olduğu gibi eğitimin alanında da yanımda olan, fedakarlıklara katlanan ve beni her zaman destekleyen sevgili eşim Fadime AYHAN CENGİZ'e, bu süre zarfında kendilerine yeteri kadar zaman ayıramadığım kızım Melis Asel ve oğlum Hüseyin Enes'e; ayrıca beni yetiştiren anneme, babama ve ablama teşekkürü de bir borç bilirim.



T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü



ÖZET

Öğrencinin	Adı Soyadı	Hakan CENGİZ		
	Numarası	18810401003		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	✓	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. İsmail SEVİNÇ		
Tezin Adı	Kamu Yönetimi Reformları (Türkiye-İngiltere Örneği)			

Kamu yönetiminde düzenleme çalışmaları her ülkenin idari yapısında kendini göstermektedir. Zamanla yönetim anlayışında görülen değişimler ülkelerin kamu yönetimini de etkilemiştir. Nitekim gelinen noktada yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkardığı şeffaflık, katılım, yönetim, yatay yapılanma ve hesapverilebilirlik unsurları Türkiye ve İngiltere gibi köklü yönetim anlayışına sahip ülkelerin kamu yönetiminde reformların gerçekleşmesine neden olmuştur. Kamu yönetiminde yapılan reformların ortaya çıkış koşulları, merkezi ve yerel yönetimlerin yapılanmasında yaşanan gelişmeler, mali denetim, performans, personel rejiminin iyileştirilmesi ve yönetim anlamında Türkiye ve İngiltere kamu yönetimi reformlarının karşılaştırılması yapılmıştır. Yönetim anlayışlarının çok eskilere dayanması ve çok fazla reformun yapılması nedeniyle bu iki ülkenin yönetim yapılarının karşılaştırılması yapılarak benzerliklerin ve farklılıkların ortaya konulmasına ve çıkarılması gereken derslerin önemine vurgu yapılmıştır. Hala da yönetim anlayışında düzenlemeler yapılmaya devam edilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği ilkelerin somut yansımalarının etkinliğini anlamak için farklı ülkelerin kamu yönetimi reformlarının örnek alınması ve yönetim geleneği de göz önünde bulundurularak benimsenmesi gerekmektedir. Bu yüzden ülkelerin kendi yönetim anlayışını konumlandırmaları başka bir ülkenin yönetim yapısında gerçekleştirdiği reformları gözlemlenmelerine bağlı bulunmaktadır. Türkiye ve İngiltere'nin kamu yönetimlerinde uyguladıkları reformların etkin, verimli ve kalıcı olup olmadıklarının anlaşılması kapsayıcı bir karşılaştırmanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu çalışmada iki ülkenin yönetim anlayışlarının geçirdiği evreler ve geldikleri son durum ortaya konularak, yapılan düzenlemelerin doğruluğu ve etkinliği ölçülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi Reformu, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetim.

Necmettin Erbakan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
Müdürlüğü,
Ahmet Keleşoğlu İlahiyat Fakültesi, A Blok Zemin Kat, Meram
Yeni Yol 42090-Meram /KONYA

Tel : 0 332 201 00 60 e-posta : sosbil@erbakan.edu.tr
web : www.erbakan.edu.tr/sosyalbilimlerenstitusu



ABSTRACT

Author' s	Name and Surname	Hakan CENGİZ		
	Student Number	18810401003		
	Department	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi / Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	<input checked="" type="checkbox"/>	
		Doctoral Degree (Ph.D.)	<input type="checkbox"/>	
	Supervisor	Prof. Dr. İsmail SEVİNÇ		
Title of the Thesis/Dissertation	Public Administration Reforms (Turkey-England Example)			

Regulation studies in public administration show themselves in the administrative structure of every country. Changes in the understanding of management over time have also affected the public administration of countries. As a matter of fact, the transparency, participation, governance, horizontal structuring and accountability elements revealed by the new public administration approach at this point have led to the realization of reforms in the public administration of countries with deep-rooted management understanding such as Turkey and England. The conditions of the emergence of the reforms in public administration, the developments in the structuring of central and local governments, the improvement of the financial control, performance, personnel regime and governance were compared between the public administration reforms of Turkey and England. Due to the fact that the management understandings are very old and many reforms are made, the management structures of these two countries are compared and the similarities and differences are revealed and the importance of the lessons to be learned is emphasized. Regulations are still being made in the management approach. In order to understand the effectiveness of the concrete reflections of the principles brought by the new public administration approach, the public administration reforms of different countries should be taken as an example and adopted by taking into account the management tradition. For this reason, countries' positioning of their own management approach depends on observing the reforms carried out in the management structure of another country. Understanding whether the reforms implemented by Turkey and England in their public administrations are effective, efficient and permanent reveals the necessity of an inclusive comparison. In this study, the correctness and effectiveness of the regulations are measured by revealing the phases of the management understandings of the two countries and the latest situation they have reached.

Keywords: Public Administration Reform, New Public Administration, Management

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM KAMU YÖNETİMİ REFORMU

1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi	4
1.1.1. Yönetimin Kavramsal Çerçevesi.....	4
1.1.2. Yönetimin Amacı ve Önemi.....	6
1.1.3. Yönetim Teorileri.....	7
1.1.3.1. Klasik Yönetim Teorileri.....	8
- Bilimsel Yönetim Teorisi.....	9
- Yönetim Süreci Teorisi.....	9
- Bürokrasi Teorisi.....	10
1.1.3.2. Neo-klasik Yönetim Teorileri.....	11
- Elton Mayo ve Hawthorne Araştırmaları.....	11
- Abraham Maslow (İhtiyaçlar Hiyerarşisi).....	12
- Chester Barnard.....	12
- Douglas Mc Gregor: X ve Y teorileri.....	13
- Rensis Likert Yönetim Sistemleri.....	13
1.1.3.3. Modern Yönetim Teorileri.....	14
- Sistem Yaklaşımı.....	15
- Durumsallık Yaklaşımı.....	16
1.1.3.4. Postmodern Yönetim Teorileri	16
- Yeni Kamu Yönetimi.....	17
- Toplam Kalite Yönetimi.....	18
- Yönetişim.....	19
- Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı.....	20
1.2. Kamu Yönetimi ve Reform.....	21
1.2.1. Kamu Yönetimi Tanımı.....	22
1.2.2. Kamu Yönetimi Unsurları.....	23
1.2.3. Kamu Yönetimi Reformu	24
1.2.4. Kamu Yönetimi Reformunun Amacı.....	26
1.2.5. Kamu Yönetiminde Reformun Önemi.....	27

İKİNCİ BÖLÜM TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

2.1. Türk Kamu Yönetimi Reformlarına Tarihsel Bakış.....	29
2.1.1. Osmanlı Dönemi Reform Çalışmaları.....	29
- Fatih Sultan Mehmet Dönemi.....	31
- Lütfi Paşa ve Asafname.....	32
- Koçi Bey Risalesi.....	32
- Katip Çelebi Düşüncesi.....	34
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın Görüşü.....	35
- III. Selim Dönemi.....	35
- II. Mahmut Dönemi.....	37
- Tanzimat Dönemi.....	40
- Meşrutiyet Dönemi.....	43
2.1.2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çalışmaları.....	45
- Neumark Raporu.....	46
- Barker Raporu.....	47
- Martin ve Cush Raporu.....	48
- Dorr Raporu.....	49
- Thornburg Raporu.....	50
- Gruber Raporu.....	51
- Hansen Raporu.....	52
- Baade Raporu.....	52
- Chailloux-Dantel Raporu.....	53
2.1.3. Planlı Dönem ve Sonrası İdari Reform Çalışmaları.....	54
- İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor.....	55
- Mook Raporu.....	56
- Fisher Raporu.....	57
- Podol Raporu.....	58
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi.....	59
- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.....	61
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA).....	63
2.1.4. Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Reformu.....	65
- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	66
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	67
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	68
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	70
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	71
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	72
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	73
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	74
- Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	75
- Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	76
- On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	77

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu	78
2.2.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı.....	82
2.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	84
2.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	86
2.2.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.....	88
2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi	91
2.4. Türk Kamu Yönetimi Reformunun Genel Bir Değerlendirmesi	94

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE-İNGİLTERE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ

KARŞILAŞTIRILMASI

3.1. İngiltere’nin İdari Yapısı ve Yönetimi Üzerine Genel Bir Bakış	100
3.2. İngiltere Kamu Yönetimi Reform Süreci	102
3.3. İngiltere Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmaları ..	106
3.3.1. Northcote-Trevelyan Raporu.....	111
3.3.2. Fulton Raporu.....	112
3.3.3. Rayner İncelemeleri.....	113
3.3.4. Finansal Yönetim Girişimi.....	114
3.3.5. Sonraki Adımlar Girişimi.....	116
3.3.6. Kalite İçin Rekabet Girişimi.....	122
3.3.7. Yurттаş Şartı Programı.....	123
3.3.8. İdareyi Çağdaştırma Girişimi.....	125
3.4. İngiltere’de Yerel Yönetimler Reformu	128
3.5. İngiltere ve Türkiye Kamu Yönetimi Reformlarının	
Karşılaştırmalı Analizi	138
SONUÇ	160
ÖNERİLER	163
KAYNAKÇA	165

GİRİŞ

Kamu yönetimi teşkilatları, devletlerin ayrılmaz bir parçası olarak varlığını sürdürmekte ve zamanla yönetim sistemlerine paralel şekilde değişikliklere uğramaktadır. Türk kamu yönetimi teşkilatı da diğer ülke kamu yönetimleri teşkilatı gibi reformlara uğramaktadır. Kamu yönetimi alanında karşılaştırma yapmak, kendi yönetsel gelişimini konumlandırmayı ve öngörülü adımlarla modern anlayışı beraberinde getirmektedir.

Türkiye’ de kamu yönetimi anlayışının son yıllarda ilerleme kaydettiği yadsınamaz bir gerçek olarak görülmektedir. Etkin bir ilerlemenin ve başarılı bir reform sürecinin değerlendirmesini yapmak için kalıcı reformlar gerçekleştiren ve örnek alınabilecek yönetim anlayışı ortaya koyan ülkelerle mukayese edilmesi önemli bir tespit aracı olarak görülmektedir. Daha da önemlisi karşılaştırma yapılacak ülkelerin yönetim anlayışlarında benzerlikler olduğu kadar farklılıkların da bulunması gerektiğidir.

Zaman içinde her ülke kendi kamu yönetimi anlayışında kendi toplumsal ve yönetsel sorunlarına yönelik reform ihtiyacı duymuştur. Ülkelerin toplumsal, ekonomik ve siyasal yapıları değişiklik gösterse de reform anlamında ortak bir zeminde buluşmak mümkün hale gelmiştir. Reformları zorlu duruma sokan ise toplumsal tepkilerin ve değişim olgusunun belli bir sürece yayılması olmuştur. Gerçekten de ekonomik ya da toplumsal sorunlara benzer reformlarla çözüm bulunamamaktadır. Bu yüzden de karşılaştırmanın tıpatıp olması ülkeleri zor duruma da sokabilecektir.

Demokratikleşme ve küreselleşmenin hızla arttığı dönemde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri yönetimlerindeki anlayışın gelişmesiyle paralel bir çizgide ilerlemektedir. Toplumsal ve ekonomik kalkınmayı hedefleyen ülkelerin kamu yönetimlerinde özellikle modern yeni kamu yönetimi anlayışına uygun reform adımları gözetmesi, yapılacak düzenlemelerin tüm toplumu kapsaması ve bunun da kamu yönetimi düzenlemesi yapan ülkelerin karşılıklı değerlendirmesi yapılarak ortaya konulması gerekmektedir.

1970’li yıllarda reform nedenleri, idarenin işleyişini düzenlemek, kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli ve ekonomik sunulmasını sağlamak iken 1980’li yıllara gelindiğinde ise küreselleşme sürecinin etkileri, teknoloji ve bilgi akışı hızı, ulus devletin güç kaybetmesi vb. etkenler nedeniyle yeni reform nedenleri ortaya çıkmıştır.

Kamu yönetiminde reform hareketlerine Türkiye açısından bakıldığında, Osmanlı Devleti’nin duraklama devri ile başlayan ve 1980’li yıllarda serbest piyasa ekonomisinin benimsenmesi ile devam eden bir reform çabası görülmektedir. Ancak reform çalışmaları sırasındaki beklenti reform uygulamaları sırasında karşılık bulamamıştır. Daha çok merkezin gücünü korumak adına yapılan reformlar yakın döneme kadar yerel yönetimleri göz ardı etmiştir.

Osmanlı Devleti döneminde askeri alanda başlayan reformlar III. Selim döneminde farklı bir boyut kazanmış, Batı örnek alınmış ve II. Mahmut döneminde de önemli adımlar atılmıştır. Yine Tanzimat ve Islahat Fermanlarının yayınlanması, meşrutiyetin ilan edilmesi, Cumhuriyetin ilanından sonra da reform çabalarının devam etmesi mevcut Türk kamu yönetiminin köklü bir geçmişe sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Devam eden süreçte özellikle 1960’lı yıllarda planlı döneme geçişle birlikte reform hareketlerinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı etkin olmuş ve kalkınma planlarında reformlara yönelik düzenlemeler yer almıştır. Teoride çok fazla düzenlemelere yer verilse de uygulamada hayata geçirelememesi önemli bir eksiklik olarak görülmektedir.

İngiltere yönetim anlayışı da köklü değişiklikleri içinde barındıran, reformları uygulamada başarılı olan ve karşılaştırmalı kamu yönetimine örnek teşkil eden bir ülke konumunda yerini almıştır. Özellikle Thatcher dönemindeki Next Steps girişimi, 1991 yılı “Kalite İçin Rekabet” ve “Yurttaş Şartı Girişimleri” Next Steps girişimini tamamlayan uygulamalar olarak yönetim anlayışına farklı boyutlar kazandırmıştır. Başarılı yönetim reformları ortaya koyan İngiltere, Türkiye gibi idari reformlara ivme kazandırmak

isteyen ülkelerle mukayese edilerek etkin bir değerlendirme yapılmasını sağlamaktadır.

Bu çalışmada, yönetim teorileri ve kamu yönetimi reformu hakkında kavramsal tanımlamalar yapılarak, Türk kamu yönetimindeki değişiklikler ele alınmış, İngiltere’de yapılan reformların genel değerlendirmesi yapılarak Türk yönetim sisteminde yapılacak düzenlemelere alternatif yollar sunan karşılaştırmalı bir analiz ortaya konulmaya çalışılmıştır. Karşılaştırmalı yönetim reformları, öngülebilir ve tecrübe edilmiş uygulamaların Türk kamu yönetimi anlayışı vizyonunun belirlenmesinde ve atılacak adımların stratejik ve planlı hale gelmesinde önem arz etmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ REFORMU

Bu bölümde yönetimin tanımı yapılarak teorik çerçevesi ve hangi yaklaşımlarla ele alındığı ortaya konulmak istenmiştir. Buradan yola çıkılarak kamu yönetiminin tanımlaması ve taşıdığı unsurlar ifade edilerek reform ekseninde açıklanmaya çalışılmıştır. Karşılaştırmalı bir çalışma ortaya konmadan önce yönetimin, kamu yönetiminin ve reform kavramının üzerinde durularak tanımsal ve teorik açıklamalarla yol haritası çıkarılması amaçlanmıştır.

1.1. Yönetim ve Kamu Yönetimi

İnsanlar, varoluşla birlikte düzensiz veya sistematik bir şekilde yönetim olgusuyla yaşamaktadırlar. Yöneten ve yönetilen ilişkisi tarihin ilk dönemlerinden beri varlığını sürdürmüştür. Toplumsal ilişkiler ilerleyen zamanlarda kamu yönetiminin gelişimine katkı sağlamıştır. İnsanların sosyal bir yaşam içinde var olması yönetim anlayışını mecbur kılmıştır. Bu mecburiyet insanların ihtiyaçlarını gidermek için resmi kurumların gelişmesine zemin hazırlayarak siyasal ve idari düzeni ortaya çıkarmıştır. Bu düzen içinde kamu yönetimi devletin varlığıyla bütünleşmiştir.

1.1.1. Yönetimin Kavramsal Çerçevesi

Yönetim kavramının net bir tanımı ya da açıklaması bulunmamaktadır. Sevk etmek, idare etmek, yönlendirmek, karşılıklı etkileşimde bulunmak, belli bir amaç için faaliyette bulunmak gibi çeşitli tanımlamalarla ifade edilebilmektedir.

Yönetim, belirli bir amaç için fiziki ve sosyal girdilerin hazırlanması ve istifade edilmesidir. İnsanı ve girdileri oluşturan nesnelere yönetimini birlikte düşünmek kamu yönetimini akla getirmektedir. Çünkü nesnelere sevki ve idaresi insanla ilgilidir. Yönetim aynı zamanda belli bir örgütsel yapıyı ya da kurumları anlatmak için de kullanılmaktadır. İşleri takip eden idari personeller ve kadrolar, politika yapıcı ve hizmetlerin yürütülmesinde

etkin rol oynayarak yönetim kavramıyla özdeşleşmişlerdir (Eryılmaz, 2019, s. 3-4).

Yönetim, belirli ve önceden planlanmış faaliyetlerin gerçekleştirilmesi için işbirliği, ortak akıl ve dayanışmaya dayalı süreçlerin birlikteliğinden oluşmaktadır. Aynı zamanda koordineli bir şekilde devam eden faaliyetin ne şekilde sonuçlandığının da ölçülmesi gereken süreçtir. Batı dilinde “management” ve “administration” terimleriyle ayrı biçimde kullanılmasına rağmen, Türkçede bu kavramlar aynı anlamda kullanılmaktadır. İdari olarak örf ve adet geleneğini oluşturarak idarenin bağlı olduğu sistemi ifade etmektedir (Parlak ve Doğan, 2016, s. 11-13).

Batıda “administration” sözcüğü devlet konusunda yönetim işiyle ilişkilendirilirken, “management” kelimesi özel sektörü ifade etmek için kullanılmıştır. Bunun için “administratyon” belirgin ve kamuda yürütülen işler için kullanılan bir kelime olmuştur. “Management” ise hem genel hem de özel sektör faaliyeti temsil eden bir kelime haline gelmiştir. Batı dilindeki bu ayrıma karşın Türkçede yönetim hem kamu yönetimini hem de genel bağlamda yönetim anlayışını ifade etmektedir (Güler, 2011, s. 22-23).

Yönetim, sosyal bir varlık olan insanların belli başlı hedeflere ulaşması için parasal kaynakları, işine yarayacak fiziksel sermayeyi ve zamanı iyi idare ederek karar alma sürecinin bileşimidir. Ancak bu süreci etkin ve verimli bir şekilde sonuçlandıracak olan yönetici sıfatıyla hareket eden insan unsuru olmuştur. Yönetici sıfatını kazanabilmesi ise emrinde çalışanların olmasını ve otoriteyi gerekli kılmaktadır. Bu süreç iki yönlü olduğundan hem bir iş gördürme çabası hem de işbirliği ve dayanışma olgusu yönetim kavramına farklı tanımlar yükleyebilmektedir (Turan, 2019, s. 17-18).

Önceden belirlenmiş amaç için insan, tabiat, sermaye gibi kaynakların planlanması ve denetlenmesi sürecine yönetim denilmektedir. Yapılacak iş ve faaliyetler ile bunları yerine getirecek insanların kim olduğu yönetimin unsurlarını ortaya koymaktadır (Topaloğlu ve Koç, 2012, s. 27-28).

Yönetim, devletin örgütleyici faaliyetini ve bu faaliyeti yürüten makineyi betimlemek için kullanılmaktadır. Yönetim, toplumsal hayatı düzenleyen ve bu düzenlemeyi gerçekleştiren kurum ve kuruluşların etkisinde rol oynayan faaliyet bütünü ve PÖPAYED diğer bir anlatımla planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme unsurlarından oluşan bir bütünü ifade etmektedir (Fişek, 2011, s. 31).

Yönetim kavramı, farklı ülkelerin yönetim biçimlerini ve yönetim adabını anlatma olarak da ifade edilmektedir. Karşılaştırmalı yönetim ifadesi farklı ülkelerin yönetim sistemlerinin karşılaştırmalı boyutunu ortaya koymaktadır. Aynı şekilde yönetim kavramını ifade etmek için örgüt kavramı kullanılmaktadır. Sevk ve idare etmek, başkaları üzerinde otorite kurmak ve yöneten-yönetilen ilişkisi kurmak, yönetim kavramını açıklamak için geçerli bir tanım olmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2005, s. 6-7).

1.1.2. Yönetimin Amacı ve Önemi

Belirli bir hedefe ulaşmak ya da var olan düzeni korumak yönetimin amacını ve önemini ortaya koymaktadır. Kamu veya özel sektörün yapısal ve işlevsel ilerleme kaydetmesi kurumsal bir yönetim anlayışının gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır. Amaç ve sonuç bakış açısıyla yönetimlerin yenilenmesi ve yeniden yapılanması sağlanmakta, gelişmiş yönetim yapılarının örnek alınması ise yönetimin önemini vurgulamaktadır.

Yönetimin amacı, kaynakların doğru bir şekilde kullanılarak belirlenen amaçların en kısa ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesidir. Hedeflenen sistematik sonucun ortaya çıkarılması yönetimin amacını göstermektedir.

Yönetim, örgütsel amaçların verimli şekilde gerçekleştirilmesi için çalışan bir faaliyet dizisinden oluşmaktadır. Faaliyet dizisi, yönetimi amacına götürecek ilk planlama adımındır. Bu adımdan sonra örgütlenme adımı gelmektedir ki, bu adımdan sonra yöneltme ve koordinasyon, son adımda ise denetim aşaması bulunmaktadır. Aslında bu adımlarla birlikte, yönetimin

amacına ulaşılabilirliği ön plana çıkmaktadır (Parlak ve Doğan, 2016, s. 13-14).

İnsanların çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması birbirlerine olan iletişimi ve etkileşimi mecbur kılmakta ve bu durum yönetimin gerekliliğini, aynı zamanda oluşan yönetim yapısının amacını da ortaya koymaktadır. Ancak ortak amaca ulaşılabilmesi için yönetim içindeki insanların bu durumu kabullenmesi ve yönetici ile yöneten arasında etkin bir iletişim olması gerekmektedir (Topaloğlu ve Koç, 2012, s. 28).

Yönetim aracılığıyla insanlar içinde buldukları örgütsel yapılarda yaşamlarını devam ettirmişlerdir. Sosyal, ekonomik ve siyasal dönüşümler yaşayan insanlar, iyi bir yönetim sayesinde hem kendilerini hem de toplumun genelini gelişmiş bir örgüt şeklinde daha ileriye taşımışlardır. Büyük organizasyonlar ve başarılı örgütsel düzenler, yönetim anlayışı olmaksızın ortaya çıkmamıştır. Bu durum yönetimin önemini göz ardı edilmeyecek bir şekilde göstermektedir (Güler, 2011, s. 15-16).

Tarih boyunca insanlığın geçirdiği evrim ve ortaya çıkan toplumsal farkındalık yönetim olgusunun da derin bir geçmişi olduğunu göstermektedir. Feodal sistemlerden ulus devlete geçilmesi, fetihlerle birlikte yeni çağın başlaması, yeni ekonomik düzenin gelişi, coğrafi keşiflerin ve reformların yapılması, bilim ve teknolojinin başat güç haline gelmesi, günümüz toplumların ve ülkelerin sosyal ve siyasal yapılanmaları belirli bir yönetim ve idare sayesinde olmuştur. Yönetimin önemi, tarihi dönemlerin dönüm noktalarına ve insanlığa etkilerine bakıldığında daha iyi ortaya çıkacaktır.

1.1.3. Yönetim Teorileri

Yönetim teorileri, örgüt içindeki insanların davranışlarının analiz edilmesi ve tahminlerde bulunulması yoluyla birikimli bir şekilde ortaya çıkmıştır. Günümüz yönetim ilkelerinin uygulanması da şimdiye kadar yapılan değerlendirmelerin ve çalışmaların bir ürünü olmuştur.

Sanayi devrimi ve buhar makinalarının bulunmasıyla ortaya çıkan fabrika sistemi yönetim sistemine ve teorilerin oluşmasına önemli katkıda

bulunmuştur. Aynı şekilde, Charles Babbage tarafından bulunan hesap makineleri, verimlilik üzerine çalışma ortaya koyarak yönetim sorunları üzerine düşünmeye sevk etmiştir. Yine benzer bir şekilde, çalışma saatlerinin azaltılması, yemek yardımı yapılması, dinlenmeye önem verilmesi gibi yeniliklerle insanı önemli yapan çalışmalar yürüten Robert Owen, yönetim kuramlarına insancıl bakış açısı getirmiştir (Turan, 2019, s. 29).

Yönetim teorileri, insanların bulunduğu örgütlerin yapısının anlaşılmasını ve belirli kriterlere göre sınıflandırılmasını sağlayarak farklı kalıplar oluşturur. Yönetime, verimlilik ve etkinlik esasını ölçmesinde önceliğin ne olduğu konusunda, kuramlar öncülük etmektedir. Bu yüzden, örgütsel davranışları açıklamada, yönetim teorilerini klasik yönetim teorisi, neoklasik yönetim teorisi, modern ve postmodern yönetim teorisi başlıkları altında toplamak mümkündür.

1.1.3.1. Klasik Yönetim Teorileri

Klasik yönetim teorisinde örgütün biçimsel yapısı üzerinde durulmaktadır. İşbölümü, yapı, hiyerarşi ve denetim klasik kuramın temel taşlarını oluşturmaktadır (Polatoğlu, 2001, s. 35). İşbölümü, örgütsel kazanımın temel faktörü olarak görülmüş ve uzmanlaşmanın üzerinde durularak asıl olanın örgütün kendi verimliliği olduğu vurgulanmıştır.

Yapı, örgütün hedeflerine ulaşılabilmesi için yapılanların mantık çerçevesinde bağdaştırılmasıdır. Yapı içinde kurmay ve eylemci olmak üzere iki farklı aktör bulunmaktadır. Gereken yetki ve otorite eylemci birimlere verilmiştir. Kurmay ise sadece tavsiyelerde bulunur ve örgütün bütününe hizmet etmektedir (Turan, 2019, s. 31-32).

Örgütün verimli bir şekilde çalışabilmesi için hiyerarşik olarak sorumluluk alınması ve görev ayrımının yapılmış olması gerekmektedir. Sınırlı denetim alanı vurgusu yapılarak uzmanlaşmanın getirdiği küçük bölünmeler üstlerin astlarını denetlemesini kolaylaştırmaktadır. Uzmanlaşma ile birlikte bölünmeler artacak ve ast sayısı azaldıkça denetim etkin hale gelecektir.

1.1.3.1.1. Bilimsel Yönetim Teorisi

Frederick Winslow Taylor, “Bilimsel Yönetim İlkeleri” isimli kitabında örgüt anlayışına bilimsel bir boyut kazandırmış ve verimliliğin artacağını ifade etmiştir. Örgütün alt birimlerinde düzenleme ve iyileştirme, personel eğitimi, işyeri düzenlemesi, özlük haklarında ilerleme gibi alanlarda bakış açısı ortaya koymuştur.

Bilimsel yönetimde Taylor, iş süreçleri, iş tanımı, sınıflandırma, personel yönetici ilişkisi, zaman, gerekli araçlar, planlama birimi, maliyet hesapları uygulamaları üzerine çalışmıştır (Acar ve Bıyık, 2012: 635-796).

Frederick Winslow Taylor, yapılan işleri detaylandırmış ve incelemeye tabi tutmuştur. Görev anlayışı Taylor’ın benimsediği bir tutum olmuştur. Yapılacak olan işlerin bir gün önceden detaylı bir şekilde yazılı talimat olarak verilmesi, bu yönetim anlayışının bir özelliği olmuştur. İşin nasıl ve tam olarak hangi sürede yapılması gerektiği açıklanmıştır (Taylor, 2007, s. 24-25).

1.1.3.1.2. Yönetim Süreci Teorisi

Henri Fayol’un geliştirdiği yönetim süreci yaklaşımı, Taylor’un işin yeniden düzenlenmesi ve gözden geçirilmesine karşılık örgütü bütün olarak düşünmüş ve örgüt dizaynı üzerinde durmuştur. Ekonomik verimlilik ve akılcılık düşüncesi bu teoriye egemen olmuştur. Yönetimin tüm konuları ile ilgili genel geçer kurallar tasarlanmıştır (Parlak, 2013, s. 65).

Fayol, bir örgütün yönetilmesi, yöneticinin nasıl olması ve neler yapması gerektiği ve de buna dair kuralları ifade etmiştir. Aynı zamanda örgütün yapısı içindeki insanların birbirleriyle olan ilişkilerini inceleyerek sosyolojik bir boyut kazandırmıştır. Fayol, insanların sorumluluk bilincinin olmadığını ve yönetilmenin sorumluluk almaktan daha kolay olduğunu ifade etmektedir. Bu yüzden de örgüt yöneticisi kontrol mekanizmasını çalıştırmaktadır. İnsan, becerikli bir varlık yerine duygudan yoksun bir araç olarak görülmektedir (Turan, 2019, s. 35).

Fayol, yönetim faaliyetleri merkezinde bir yönetim anlayışı geliştirmiştir. Yönetim bir süreç olarak farklı bir şekilde kategorize edilmiştir. Planlama, kumanda, teşkilatlanma, koordineli çalışma ve kontrol mekanizması bu sürecin temel unsurları olmuştur.

Örgüte işlevsellik kazandıran yönetim faaliyetleri, belli başlı ilkeler çerçevesinde varlığını sürdürmüştür. İşbölümü, otorite, kumanda, disiplin, merkezîyet, hiyerarşi, düzen, eşitlik, istikrar, girişimcilik, işbirliği gibi temel ilkeler örgüt yönetimine etkinlik ve sürdürülebilirlik vasıflarını kazandırmıştır (Fayol, 2005, s. 24-52).

1.1.3.1.3. Bürokrasi Teorisi

Max Weber, bu teörinin kurucusu olarak bilinmektedir. Eski yönetim anlayışının sorunlara çözüm üretmeyeceğini ve kamu kesimi veya özel kesim fark etmeksizin bürokrasinin en iyi örgütlenme biçimi olduğunu vurgulamaktadır. Rasyonel bir görünüme sahip olan bürokraside etkin ve sürdürülebilir hizmet anlamında temel hedefi ortaya koymaktadır.

Weber, bürokrasiyi örgütü düzenli bir şekil almasını sağlayan ve faydalı bir sosyal birim olarak açıklamaktadır. Akla ve mantığa sahip olan bürokratik örgütün ilerici ve verimli oluşunu savunmaktadır. Birimler arasında üstünlük amaçlayan bürokrasi tercih edilen sistem olarak görülmekte ve hukuk kurallarıyla da kabul görmektedir (Aydın, 2011, s. 98).

Weber'e göre bürokrasinin taşınması gereken önemli unsurları bulunmaktadır. Örgütün amacına ulaşabilmesi için işbölümünün yapılması gerekmektedir. Uzmanlaşan birimlerin ilişkilerini düzenleyen otorite hiyerarşisine ihtiyaç bulunmaktadır. Sürdürülebilirlik sağlanması için bürokratik örgütün devamlılığı gerekmektedir. Yöneticiler örgütün sahibi olmadığından, kendilerine sunulan kaynaklar üzerinde sahiplik gösterememektedir. Yöneticinin sorumluluğu, kaynakların verimli ve etkin kullanılması ile sınırlandırılmıştır. Yöneticiler buldukları konuma liyakat ve tecrübe sıfatlarıyla gelmekte ve kariyer planlaması örgüt içinde yönetim kadrolarını oluşturmaktadır (Polatoğlu, 2001, s. 38).

Bürokratik yaklaşımda, örgüt belirli ve öngörülen şartlar altında çalışmakta ve kontrol mekanizması kalıpların dışına çıkıldığında kendisini göstermektedir. İşlerin teknik boyutunda ekonomik açıdan en verimli çıktılarının oluşturulması temel amaç olarak görülmektedir. Bu durumun sağlanması, çalışan ve yöneticinin bilgi ve tecrübeye dayanan işbölümünü yapmasına bağlanmıştır. Hiyerarşik sorumluluğun tepeden aşağıya doğru kurulması gerekmektedir. Hedeflenen faaliyetlerin kuralların dahilinde gerçekleştirilmesi ve kurallara bağlılığın sağlanması gerekmektedir. Örgüt içinde informel davranışlardan ve duygusal yaklaşımlardan uzak durularak ilişkilerde rasyonel tavır alınması, bürokraside yönetim modelinin çerçevesini belirlemiştir (Eren, 2001, s. 27).

1.1.3.2. Neoklasik Yönetim Teorileri

Neoklasik yönetim düşüncesi, klasik yönetim anlayışı üzerine yapılan belli eleştirilerden dolayı insan faktörü üzerinde durarak kendisini farklı kılmıştır. Örgüt içinde insan, davranışı esas alarak örgütsel davranış olarak beşeri ilişkiler üzerinde durmuştur. Bu teorinin üzerinde çalıştığı temel konuları, insan davranışı, ilişkiler, grupların yapılanması, algılar, liderlik anlayışı olarak belirtmek gerekmektedir. Neoklasik yönetim fikrinin gelişmesine katkıda bulunanlar arasında Elton Mayo, Abraham Maslow, Chester Bernard, Douglas Mc Gregor, Lensis Likert gibi önemli isimler yer almaktadır.

1.1.3.2.1. Elton Mayo ve Hawthorne Araştırmaları

Harvard Üniversitesi'nde Fritz Roethlisberger ve Elton Mayo öncülüğünde Western Elektrik Şirketinin Chicago'da bulunan Hawthorne fabrikasında yapılan araştırmalar, neoklasik yönetim düşüncesinin temel varsayımlarını oluşturmuştur. Hawthorne çalışmaları, işçilere daha çok saygı ve anlayış gösterilmesi durumunda örgütlerin daha fazla fayda sağlayacağını göstermiştir. Örgüt mantıksal bir yapı haricinde, sosyal bir sistem olarak görülmüştür. Akılcı insan modelinin çok da geçerli olmadığı ortaya çıkmıştır. Kişiler grup yardımıyla ihtiyaçlarını gidermekte ve çalışanlar meydana gelen

değişikliklere anında ve mantıklı tepki gösterememektedir. Örgütler sosyal bir sistemi ifade etmektedir (Topaloğlu ve Koç, 2012, s. 65).

1.1.3.2.2. Abraham Maslow (İhtiyaçlar Hiyerarşisi)

Abraham Maslow'un üzerinde durduğu hiyerarşik sistemde, kişilerin ihtiyaçlarını gidermesi yanında örgüt içindeki davranışlarının da nasıl olduğu konusu açıklanmıştır. Bireylerin yaptığı her davranış esasında ihtiyaçlarını karşılamak için yapılmıştır. İhtiyaçlar, davranışı belirleyen temel etken olarak ifade edilmiştir. Ayrıca bu ihtiyaçların belirli bir düzen içinde giderilme sırası da bulunmaktadır (Topaloğlu ve Koç, 2012, s. 73).

Maslow'a göre ihtiyaçlar aşağıdan yukarıya doğru beş adımda değerlendirilmektedir. İlk sırada yer alan fizyolojik ihtiyaçlar giderilmeden bir üstteki kademede yer alan ihtiyaçlar giderilememektedir. Maslow'un ihtiyaçlar hiyerarşisinde bulunan beş kademe temel fizyolojik ihtiyaçlar, güvenlik ihtiyacı, ait olma ihtiyacı, saygınlık ihtiyacı, kendini geliştirme ihtiyacı olmak üzere ifade edilebilmektedir (Güven, 2017, s. 39).

Kamu yönetiminde Maslow'un öne sürdüğü hiyerarşik sıralama anlamında, insan faktörünün yöneticilik bağlamında ihtiyaç sırasının önemi ön plana çıkmaktadır. İhtiyaçlarını karşılayamayan insanın kamusal alanda yönetici olmasını düşünmek yanlış bir bakış açısı olarak gözükmemektedir.

1.1.3.2.3. Chester Barnard

Chester Barnard tarafından 1938 yılında yayınlanan Yönetimin İşlevleri isimli kitabında örgütün kavramsal çerçevesini belirlemiştir. Kişisel gereksinimleri karşılamayı hedefleyen ve işbirliğine dayalı etkileşimlerin tetiklediği dinamik bir toplumsal ve sosyal bir sistem olarak örgütü tanımlamıştır (Barnard, 1982).

Chester Barnard, üst düzey yöneticilere bazı temel fonksiyonlar yüklemiştir. İlk olarak, iletişim fonksiyonu sayesinde örgütün desteklenmesi gerektiği üzerinde durmuştur. İkinci olarak, iş yapanların istihdamının önemine değinmiştir. Son olarak da örgütün hedef ve amaçlarının belirli olması gerektiğini ifade etmiştir (Öğüt ve Öztürk, 2007, s. 33).

1.1.3.2.4. Douglas Mc Gregor: X ve Y Teorileri

Dauglas Mc Gregor tarafından 1960 yılında yayınlanan “İşletmenin İnsan Yönü” isimli eserinde, X ve Y teorisi olarak adlandırdığı teorisinde, insanları iki farklı şekilde karşılaştırmıştır ve X ve Y teorisi temel olarak aşağıdaki şekilde belirtilen varsayımları ön plana çıkarmıştır (Gregor, 1970, s. 33-35):

X Teorisinde; insanın işi sevmediği ve işten kaçtığı, insanın korkutularak ve tehdit edilerek çalışmaya sevk edilmesi gerektiği, insanın sorumluluk almaktan kaçtığı ve en çok kazanç getirecek işi yaptığı, insanın kişisel çıkar peşinde koştuğu varsayımları vurgulanmıştır. Y Teorisinde ise; iş yaparken fiziksel çabanın dinlenme gibi normal olduğu, korkutmadan ziyade insanların kendilerini yönetme ve denetim yoluna başvurduğu, amaca bağlılığın ödüle bağlılıkla ilgili olduğu, normal şartlar altında kişinin sorumluluğu aramayı öğrenebildiği ve insanların yeteneklerinden yalnızca belirli bir bölümünden yararlandığı varsayımları vurgulanmıştır.

X yönetici, insanı pasif bir unsur olarak görmekte ve baskıcı bir davranış göstermektedir. Bunu da sıkı kontrol denetim, çok fazla başvurulmayan yetki devri ve ceza uygulamaları ile sağlamaktadır. Y yöneticiden beklenen ise, örgütsel amaçların bütünleştirilmesi için çalışanları teşvik etmektir. Y teorisi dinamik bir yapıya vurgu yapmaktadır. Yetki devri ve karşılıklı katılıma önem vermektedir (Şahin, 2004, s. 532-533).

1.1.3.2.5. Rensis Likert (Yönetim Sistemleri Yaklaşımı)

Rensis Likert tarafından 1961 yılında ele alınan Beşeri Organizasyon adlı eserde, yöneticilerin davranışlarını kategorize eden bir model ortaya çıkarılmıştır. Etkin ve etkin olmayan örgütler şeklinde bir ayrım tasarlanmıştır. Ayrıca bir örgüt içinde insan kaynaklarının önemini vurgulayarak, yöneticinin davranış şekillerini gruplandırmıştır. Yönetim sistemleri dört kademelidir ve kendi arasında süreklilik arz etmektedir (Dalay, 2013).

Rensis Likert'e göre örgütlerin yönetim sistemleri süreklilik içinde var olmaktadır ve 1'den 4'e kadar gruplandırılmıştır. Birinci sistemde, astların karar verme sürecine katılımı oldukça az bulunmaktadır ve astlar korku ve ceza uygulamalarıyla iş görmektedirler. İkinci sistemde, astlara güven duyulmaktadır ve birçok karar bazı sınırlar dahilinde alt yönetim kademelerinde alınmaktadır. Bu sistemde ceza ve ödüller birlikte kullanılmaktadır. Üçüncü sistemde, astlara güven diğer sistemlere göre daha fazla duyulmaktadır ve teknik bazı konularda alt bölümlerin karar vermelerine müsaade edilmektedir. Haberleşme unsuru çift yönlü olarak gerçekleştirilmektedir. Dördüncü sistemde, astlara tam anlamıyla güven duyulmaktadır ve karar verme mekanizması örgütün tamamı üzerinde işlemektedir. Ast kademedeki bulunanlara amaç belirleme, yöntem geliştirme ve sonuç çıkarma gibi faaliyette bulunma opsiyonu tanınmıştır (Eren, 1996, s. 37).

1.1.3.3. Modern Yönetim Teorileri

Toplumsal hayatın değişmesi, zamanla gelişen teknolojik yaşam, örgütlerin genişlemesi ve karışık yapılara bürünmesi geleneksel ve neoklasik-davranışsal yaklaşımların yönetim olgusuna ve ortaya çıkan problemlere tam anlamıyla çözüm bulamamasına ve yeni yönetim teorilerinin gelişmesine zemin hazırlamıştır. Bu durum ise Modern Yönetim Teorilerinin ortaya çıkması sonucunu doğurmuştur.

Modern teorisyenler, toplumsal grupların etkileşim içinde olduğu çözümlenmesi zor olan toplumsal birim şeklinde örgütü ifade etmektedirler. Yöneticilerle iş yapanlar arasında uyumsuzlukların var olduğu bir etkileşim kümesi olarak örgütü ifade etmektedirler. Aynı zamanda, örgütün çevre ile de bir etkileşim içinde bulunduğundan, çevre ve örgüt ilişkisinin iyi bir şekilde analiz edilmesi gerekmektedir. Modern kuramcılar, biçimsel yapı ve insanı analiz etmenin örgütü kavramada tam anlamıyla doğru sonucu vermeyeceğini savunmaktadırlar (Turan, 2019, s. 45). Çünkü örgütü ve sorunlarını idrak etmek için örgütsel yapıyı etkileyen tüm bileşenleri göz önünde bulundurmamak

gerekmektedir. Bir bütün şeklinde örgütü düşünmek ve incelemek modern yönetim teorisyenlerinin temel amacı olmuştur.

Modern yönetim yaklaşımını, genel anlamda iki teoriden oluştuğunu, Sistem Yaklaşımı ve Durumsallık Yaklaşımı olarak açıklandığını ifade etmek gerekmektedir.

1.1.3.3.1. Sistem Yaklaşımı

Ludwing von Bertalanffy'un 1920'li yıllarda dile getirdiği teori, her olayı içinde bulunduğu çevre içinde farklı olaylarla ilişkili olarak irdelemenin olayları daha iyi anlama, öngöründe bulunma ve kontrolü sağlama anlamında daha verimli ve etkin olduğunu açıklamaktadır. Genel sistem teorisi, genel ilkelere dayanan ve tüm sistemlere uygulanabilirliği olan çalışma alanı olarak görülmektedir (Gürüz ve Gürel, 2006, s. 87-88).

Yönetime sistem yaklaşımı gözüyle bakıldığında, yönetimde ortaya çıkan olayları ve ortaya çıktığı birimlerin birbirleriyle ilişki ağını anlamak gerekmektedir. Diğer bir anlatımla sistem yaklaşımında örgüt belirli süreçler ve hedeflerin oluşturduğu ve birimlerin meydana getirdiği bütün olarak ele alınmaktadır. Sistem yaklaşımının yönetim olgusuna uyarlanması, klasik ve neoklasik yönetim teorilerindeki çevreyle ilişkili olmayan kapalı sistem örgüt fikrini uzak kılmaktadır. Aynı zamanda, sistem yaklaşımının yöneticiye sunmuş olduğu fayda sayesinde örgütün gelişmesi ve sürekliliği sağlanmaktadır. Yöneticiler, sistemin çevresel unsurlarını değerlendirerek örgütün hali hazırdaki uyumuna ve denetim ve kontrol mekanizmasının gelişmesine katkı sağlamaktadırlar (Koçel, 1999, s. 177-178).

Açık sistemler, iletişim, teknoloji gibi dışsal faktörlerden etkilenerek kendisini yenileyebilmekte ve dış dünyanın sorularına cevap verebilmektedir. Fakat aynı durumu kapalı sistemler için ifade etmek pek de mümkün bulunmamaktadır. Bu durumda, klasik telefonları kapalı sistemlere, günümüz akıllı telefonlarını ise açık sistemlere örnek olarak göstermek yerinde olacaktır. Aynı zamanda, entropi ve geri bildirim kavramları da sistemleri açıklamada önemli bir yer tutmaktadır. Entropi, sistemin hastalanması ve

çöküş sürecine girmesini ifade etmektedir ve kapalı sistemlerde bu durum kaçınılmaz olmaktadır. Geri bildirim ise, sistemin yenilenmesi ve değişimleri takip etmesi ve de bu değişikliklere tepki verilmesi anlamına geldiğinden, kalıcılık ve süreklilik bu özelliği taşıyan sistemlerde kendisini göstermektedir (Güven, 2017, s. 45-46).

1.1.3.3.2. Durumsallık Yaklaşımı

Durumsallık yaklaşımı, klasik yönetim kuramının insanı göz ardı eden örgüt yapısını ve neoklasik yönetim kuramının örgütü insandan sonra kabul eden fikri bağlamında keskin bir ayırım yapmayan bir yaklaşım olmuştur (Tortop vd., 2012, s. 203). Bu yaklaşımda temel düşünce olarak, her yönetim adına tek bir yönetim şeklinin olmayacağı ve değişik durumlarda farklı yönetim yapılarının çözüm olabileceği savunulmuştur. Her örgüt, içinde bulunduğu durumdan ve koşuldan kendini ortaya koyan bir teknikle ve yöntemle sonuç çıkarabilmektedir.

Geleneksel ve neoklasik yaklaşımlar, örgütler için her zaman en iyi yapılanmayı bulmak için çaba göstermişlerdir. Durumsallık yaklaşımında ise, örgütün belirlediği amaçlara ulaşması için hangi adımda hangi ilkeye ve ne şekilde uyum sağlanması gerektiğini saptamaktadır. Bir bakıma durumların şekline göre uygulanacak adım ve çözüm arayışları değişkenlik göstermektedir.

1.1.3.4. Postmodern Yönetim Teorileri

Modernizm, kültürel bir değişimi, yaşam tarzının değişimini, akılcı ve insan bağımsızlığını ve aynı zamanda evrensel bilginin varlığını savunmaktadır. Post-modernizm ise, genellemelere karşı çıkması, etkileşim üzerinde durmasıyla da modernizme tepki olmuştur. Post-modernizmin tepkisi geleneksel döneme ışık tutmaktan ziyade hem geleneksel hem de modern yaşamın yapısına uymamaktadır.

Modernizmde hiyerarşik ve kuralcılık, nesnel bakış açısı, örgütlenmenin dikey olması modern örgütün özelliklerini açıklamaktadır. Postmodern yapılanma ise, bürokrasinin yeni mantık ve araçlarla değişimini

ifade etmektedir. Post-bürokratik örgütler, yerinden yönetim, yatay örgütlenme, sonuç odaklı çalışma, durumsal yaklaşımı ayırt edici özellikler olarak vurgulamaktadır (Yıldırım, 2009, s. 395).

Post-modernizm, bilimsel bilginin üstünlüğüne, pozitif bilime, ulus devlet yaklaşımına, kapitalizme, teknolojik birikime, bürokratik yapılanmaya karşı bir tavır sergilemektedir. Öte yanda, belirsizliğe, farklılığa, kültürel çeşitliliğe, bilgiye karşı çoğulcu fikir ayrılığına, yerelleşmeye dayalı bir gelişim olarak ifade edilmektedir (Kızılcılık, 1996, s. 28).

Post-modernizm modern fikirlere ait kavramları eleştiren, akıl, nesnellik, evrensellik tutumuna eleştirel bir bakış açısını ifade etmektedir. Post-modernizm siyasal ve kültürel ve aynı zamanda ekonomik çeşitliliği vurgulayarak, durumsallık bakış açısı ile yerelliği ve çoğulculuğu ön plana çıkarmaktadır (Çağlar, 2008, s. 369).

Post-modernizm kavramı üzerine yapılan açıklamalar ve modernizmden ayrılan farklı özellikleri sayesinde, postmodern örgüt kuramlarını temel olarak “Yeni Kamu Yönetimi”, “Toplam Kalite Yönetimi”, “Yönetişim” ve “Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı” olarak sınıflandırmak ve açıklamak gerekmektedir.

1.1.3.4.1. Yeni Kamu Yönetimi

Yeni kamu yönetimi, özel sektöre uygulanan prensiplerin ve kurallar bütününe kamu sektöründe uygulanmasını hedefleyen bir yapı ortaya çıkarmayı hedeflemektedir. 1980’li yıllardan beri devleti daha aktif hale getirmek için küçültme politikası izlenmesi, yöneten ve yönetilen ağıni yeniden konumlandırma düşüncesi ortaya çıkmıştır. Ayrıca küreselleşme de yeni kamu yönetimi anlayışının çıkışını hızlandırmış ve bu sayede kamu yönetiminde düşüncelerin ve teknolojinin yayılması ve de yaşanan her türlü gelişmelerden bilgi sahibi olunması hız kazanarak devletler arasındaki sınırlar ortadan kalkmıştır (Bilgiç, 2003, s. 25-27).

Yeni kamu yönetiminin belirleyici unsurları arasında, devletin küçülmesi, teknolojik otomasyon, örgütte iş ilişkilerine önem verme,

kamudaki özelleştirme gibi önemli uygulamaları ifade etmek gerekmektedir. Kamunun da profesyonel idareyle yönetilmesi, performans odaklılık, çıktıların ön planda tutulması, özel sektör yönetim tekniklerinin benimsenmesi de yeni kamu yönetiminin başlıca ayırt edici özellikleri arasında sayılmaktadır. Teknik uzmanlık, yetki devri, profesyonel yönetime geçilmek istenmesi ile daha etkin bir örgütsel performans amaçlamak istenmektedir (Hood, 1991, s. 3-19).

Yeni kamu yönetimi anlayışının amacında, kamu yönetiminin şeffaf, karşılıklı yönetim olgusunun geliştirilmesi, denetim ve hesap verme fonksiyonunun sağlanması fikri yatmaktadır. Bu yönetim anlayışı esasında, özel sektördeki tekniklerin kamuda da uygulanmasını öngörmektedir. Piyasa doğrultusunda hareket eden ve vatandaş odaklı, sonuca önem veren bir yönetim anlayışı sunulmaktadır.

1.1.3.4.2. Toplam Kalite Yönetimi

Toplam kalite yönetimi, verilen hizmetler açısından grup çalışmasına önem vermekte ve ortaya çıkan ürünlerin herkes tarafından sunulmasını amaçlamaktadır.

Toplam kalite yönetimi, geniş çerçeveli, sistematik, müşteri ve sonuç odaklı bir sistem yönetimini ifade etmektedir. Etkin liderlik, sorumluluk bilinci ve işbirliği, müşteri odaklı çalışma ve insan kaynakları yönetimi ile personel eğitimi toplam kalite yönetiminin başlıca özellikleri olarak görülmektedir (Erkılıç, 2007, s. 52).

Klasik kamu yönetimi görüşünün uzantısı olarak, kamu sektöründe işlerin yapılması nasıl yapıldığından daha önemli olmuştur. Ancak toplam kalite yönetiminin örgüt faaliyetlerindeki hataların yapılmasından önce önleme çabası, kamu yararının ve verimlilik ve kalite odaklı hizmetin önemli hale gelmesine yardımcı olmuştur. Bu durum özellikle 1980'li yıllarda üretim sektöründe ve aynı zamanda kamu kurumlarında uygulanması gerektiği savunulmuştur. Verimlilik ve kaliteli hizmet gibi faktörlerin sorunlar karşısında yeterli olacağı öne sürülmüştür (Tarhan ve Ezici, 2011, s. 13-20).

1.1.3.4.3. Yönetişim

Yönetişim genel olarak saydamlık, denetim ve hesap verme, demokratik ve hukuk devleti, karşılıklı iletişim ve katılımcı anlayış unsurlarını içerisinde barındıran genel geçer unsurları ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu kavram beraberinde karşılıklı bilgi alışverişinde bulunmayı, yönetimde hesap verilebilirliği, hukuk üstünlüğünün sağlanmasını, uyumlu yönetim anlayışını getirmektedir.

Yönetişim, kamu yönetiminde devlet etkisini azaltarak özel kesimi ve sivil toplum örgütlerinin etkisinin görülmesini sağlayarak, kamu hizmet sunumunun daha fazla kitleye ulaşmasını sağlamaktadır (Eryılmaz, 1999, s. 28-29).

Yönetişim, devletin hizmet sunumundaki ağırlığını belirlemek, toplumdaki bireylere sunulan kamusal hizmetlerin çok aktörlü ve katılımcı bir bakış açısıyla ifa edilmesini sağlamak için kamu yönetiminin verimliliğini artırıcı bir yeni yönetim yaklaşımı olarak ortaya çıkmaktadır. Kamusal alanda yeniden yapılanmayı, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının etkisiyle kalitenin ve sürdürülebilirliğin sağlanmasının hedeflendiği bir araç olarak yönetim kavramı üzerinde durulmaktadır (Demirel, 2010, s. 65-94).

Geleneksel yönetim düşüncesinden giderek uzaklaşılması ve kamu yönetimi idarecileri ile yöneticilerinin tek başlarına söz sahibi olamamaları ve aynı zamanda kendileri dışında karar vericilerin de olduğunun kabul edilmesi, yönetim olgusunun önemini ortaya koymaktadır. Toplumsal alanda hizmetlerin çeşitliliği ve kamunun hem talepleri karşılayamaması hem de zamanında hizmet sunamaması katılımcı aktörlerin varlığının hissedilmesine sebep olmaktadır. Bu yüzden de özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin kamu gücüne entegre edilerek hizmet ifa etmesi, yönetişimin gerekliliğini ve katılımcı yönetime geçilmeyi haklı hale getirmektedir.

1.1.3.4.4. Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı

Yeni kamu yönetimi anlayışıyla klasik yönetim düşüncesinin verimsiz yapısından uzaklaşılırken etkin, verimli ve taleplere daha iyi karşılık verebilen sistem benimsenmiştir. Yeni kamu hizmeti anlayışı klasik yönetim düşüncesinin olumsuz yönünü ve yeni kamu yönetimi düşüncesinin ise eksiklerini tamamlamaya çalışan bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır.

Yeni kamu hizmeti yaklaşımında, vatandaş devletin sahibi konumunda bulunmakta ve kamudaki yöneticilerin görevi vatandaşlara hizmet etmek olduğu ifade edilmektedir. Vatandaşın müşteri veya seçmen olarak değerlendirilmesi yerine sadece vatandaş olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Hizmet etmenin yönetmekten daha önemli olduğu, kamunun çıkarının asıl ürün olarak değerlendirilmesi gerektiği, stratejik düşünmenin ve demokratik hareket etmenin önemli olduğu, hizmetin vatandaşa sunulduğunun unutulmaması gerektiği, sorumluluğun göz ardı edilmemesi gerektiği, verimlilik yerine insana değer vermenin önemli olduğu, girişimcilik yerine vatandaşa ve kamu hizmetine önem verilmesi gerektiği yeni kamu hizmeti anlayışının temel özellikleri olarak yerini almaktadır (Özcan ve Ağca, 2010, s. 16-17).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımını öncüleri olan Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt demokratik vatandaşlık, topluluk ve sivil toplum modelinin benimsenmesinin yeni kamu hizmetinin başlıca özellikleri olduğunu ifade etmişlerdir (Denhardt ve Denhardt, 2000, s. 550).

Bu yaklaşım “kamu hizmetini, demokratik yönetimi ve sivil katılımı merkezinde konumlandıran bir anlayış olarak görülmektedir. Vatandaş bir müşteriden ziyade devletin sahibi olarak görülmektedir. Yeni kamu hizmeti yaklaşımının demokratik yurttaşlık, toplum ve sivil toplum sistemi, insancıl örgütsel anlayış ve yeni kamu yönetimi ve post-modern kamu yönetimi modellerinin ekseninde oluştuğu olduğu Denhardt’lar tarafından ileri sürülmüştür. Bu yaklaşımın üzerinde durduğu vatandaşlık aktif katılımı, genel çıkarı, vatandaşın toplum için uğraşmasını, demokrasi ve bireysel hakları

koruyan vatandaşlık olarak ön plana çıkmaktadır (Kantarcıoğlu, 2016, s. 44-46).

Zamanla toplumsal ihtiyaçlardaki değişiklik ve kamu hizmetlerindeki verimliliğin artması gerektiği fikri, geleneksel kamu yönetimi anlayışında değişikliğin ve dönüşümün olması gerektiğini ortaya koymuştur. Bu dönüşüm yeni kamu yönetimi anlayışını beraberinde getirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı devletin özel sektör tekniklerini kamusal alanda kullanmasına zemin hazırlamıştır. Vatandaşa müşteri gibi bakılarak, kamu çalışanları bir özel sektör çalışanı gibi performansa dayalı hizmet sunumuna odaklanmıştır. Ancak bu durum toplumda ve vatandaş özelinde olumsuz bir etki bırakmıştır. Güçlü demokrasi, kamuda yönetişim, sivil toplum örgütlerinin daha etkin olması, vatandaşın önceliği fikri yeni kamu hizmetinin benimsenmesinde etkili olmuştur. Kamu yararının gözetilmesi, kamu çalışanlarının toplumsal çıkarı gözetmesi, vatandaşın yönetime katılımının desteklenmesi yeni kamu hizmeti anlayışının önemini ortaya koyarak, vatandaş memnuniyeti ile kamu yararının bu hizmet anlayışıyla sağlanacağı öngörülmüştür.

1.2. Kamu Yönetimi ve Reform

Kamu yönetimi toplumu oluşturan bireyleri çeşitli unsurlarıyla etkisi altına alan bir faaliyet alanı olmuştur. Siyasal, ekonomik ve kültürel birikimin bir parçası olarak toplumun bütünü üzerinde örgütlenme çabası kamu yönetiminin varlığını ortaya koymaktadır. Geçmişten günümüze ve aynı zamanda geleceğe, teoriden uygulamaya dönüşümlü ve birikimli olarak gelişen kamu yönetimi, konuşulmaya ve tartışılmaya devam etmektedir. Ülkelerin karşılıklı etkileşimi, kamunun hizmet sunumlarını ve uyguladıkları reformların yapısını etkilemektedir.

Kamu yönetiminde reform, idari sistemin yapılandırılmasını ifade etmektedir. Etkili, sistematik ve sürdürülebilir hizmet sağlayarak kamu yönetiminin hedeflerine ulaşılması hedeflenmektedir ki bu durum yönetimde reformları mecbur kılmaktadır. Hali hazırdaki yönetim yapısının daha iyi hale getirilebilmesi için eksikliklerin ortadan kaldırılması, kıt kaynaklarla

kamunun etkin ve verimli bir şekilde idare edilmesi, aynı zamanda idarenin fiziki ve kullanılan mevzuat şartlarını geliştirmesi kamusal reformların kavramsal çerçevesini ortaya koymaktadır.

Kamu yönetimi reformları günümüzde süreklilik arz etmektedir. Bunun sebeplerinden biri, bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla kamu kesiminin yönetiminin verimlilik, şeffaflık açısından değişeceği inancı olmuştur. Bir diğer sebep, performans yönetimine ilginin artması ve e-yönetim gibi önemli araçların performansı arttıracacağı düşünölmüştür. Yönetişim ve hesap verilebilirlik önemli hale geleceği için kamu yönetiminde demokrasi ve katılımcı anlayış sayesinde reformların sürekliliği devam etmektedir. Ayrıca, küreselleşme yerel olan krizleri de evrensel hale getireceğinden, kamu yönetimleri çözüm bulmak için daha da kendini geliştirmeye devam etmektedir (Eryılmaz, 2019, s. 102-103) .

1.2.1. Kamu Yönetimi Tanımı

Kamu yönetimi, kamu bürokrasisi ve toplumsal ilişkilerini açıklamaya ve analiz ederek sonuçlandırmayı amaçlayan bir disiplin olarak görölmektedir. Bu disiplin içerisinde hem idari teşkilatın diğer bir anlatımla devletin yürütme fonksiyonunu hem de bu fonksiyonun etkili, adaletli, hesap verilebilir şekilde yerine getirilmesini sağlayan personel ve uygulanan politikaları konumlandırmak gerekmektedir.

Kamu yönetimi işlevsel ve örgütsel olarak iki açıdan değerlendirilmektedir. Devletin işleyişi ve fonksiyonlarının yerine getirilmesi işlevsel boyutunu ifade ederken kanunların ve maliye politikaların uygulanması örgütsel boyutunu ifade etmektedir (Polatoğlu, 2003, s. 6).

Kamu yönetimi, kamu politikalarının gerçekleştirilmesi için yapılan işlemlerin bütünü olarak da ifade edilmektedir. Aynı zamanda siyasi erkin belirlediği politikaların yürütölmesi için bireylerin ve toplumsal aktörlerin ortak çalıştığı yönetim alanı olmuştur. Kamu örgütlerinin yönetsel çabası sonucunda politikaların amacına ulaşmak üzere uygulanması kamu yönetiminin kavramsal çerçevesini açıklamaktadır.

Kamu yönetimi, devlet teşkilatında yasama ve yargı organları dışında kalan, kamu yararı için hizmet sağlayan, hukuksal bağlılığı olan, politika yapıcı rol üstlenen merkez ve yerel yönetim kurumları, birey-toplum ilişkileri, merkez ve yerel bürokratik eşgüdüm, toplumu oluşturan ve her türlü ilişki ağını sağlayan kuruluşlar ve bunların yönetiminin karşılığı olarak da tanımlanmaktadır (Nohutçu, 2011, s. 7).

Kamu yönetimi, toplumsal refahın sağlanmasına yönelik kamu yararını amaçlamaktadır. Bunu gerçekleştirirken kamu gücü ayrıcalığından yararlanmaktadır. Kamu yönetimi bu ayrıcalığını ve politikalarının gerçekleştirilmesi için kullandığı yetkileri, çalıştırdığı personelleri, hizmet sunumunda uyguladığı yöntemleri ise kanunlar aracılığıyla elde etmektedir. Yönetimsel faaliyeti gerçekleştiren kuruluşlar yasama erkinin denetimi altında çalışmaktadır.

1.2.2. Kamu Yönetiminin Unsurları

Kamu yönetimi, toplumsal düzenin sürekliliğinin sağlanması ve kamusal politikaların gerçekleştirilmesi için çaba gösteren ve hizmet sunumunu sağlayan sistemsal bir yapıyı ifade etmektedir. Bu yapıyı oluşturan birden fazla unsur bulunmaktadır.

Eryılmaz (2019: 13-16), kamu yönetiminin elemanlarını şu şekilde ifade ederek açıklamaktadır:

- Halk: Halk, ülkedeki tüm bireylerden, çıkar gruplarından, siyasi parti, dernek, vakıf vb. örgütlü yapılardan oluşmaktadır. Halk tarafından seçilen temsilciler faaliyetlerinden ötürü yine halka karşı hesap vermektedir.

- Örgüt: Kamusal mal ve hizmetlerin halka sunulmasında kamu kurumları görev almaktadır. Kamu kurumları merkezi ve yerel düzeyde işlevlerini yerine getirerek kamu politikalarının uygulanmasında başlıca görevi yürütmektedirler.

- Kamu politikası: Toplumsal problemlerin sebebinin tanımlanması ve bu duruma çözüm aranması kamu politikaları sayesinde mümkün

olmaktadır. Kanun çıkarmak veya idari düzenlemelerle toplumsal sorunların çözüme kavuşturulması amaçlanmaktadır.

- Norm düzeni: Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik, idari kararlar, içtihatlar bir ülkenin norm düzenini meydana getirmektedir. Bu norm düzeni sayesinde kamu yönetiminin örgütsel yapısı oluşturulmakta ve işleyişi meşruluk kazanmaktadır.

- Mali kaynak: Kamu hizmetlerinin sunumu esasında büyük ölçekli bir kamu harcamasını da beraberinde getirmektedir. Kamu otoriteleri bu harcamaların finansmanını vergilerle sağlamakta ve gelir ile gider dengesini kurarak kamu maliyesi sorununa da çözüm bulmaktadır.

- Kamu Görevlileri: Kamu politikalarının verimli uygulanması ve kamu hizmetlerinin yeterli derecede sunulması, kamu kurumlarındaki personelin bilgi ve tecrübesiyle doğru orantılı olarak gerçekleşmektedir. Kamu yönetiminde beşeri unsurun değer kazanması, personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi anlayışına geçilmesini sağlamıştır.

- Bilgi teknolojileri: E- devlet, e-belediye, e-imza, EBYS gibi uygulamalar kamu yönetiminde yerlerini alarak kamu hizmetlerinde etkin ve verimli bir mekanizmanın önünü açmışlardır. E-devlet sayesinde kamu yönetiminde performans sağlanmaktadır ve yönetimde hesap verilebilirlik artmıştır. 1980'li yıllardan sonra yeni kamu yönetimi ve e-devlet aşamaları sayesinde post bürokrasi dönemi başlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, performans ve sonuç odaklı, esnek çalışmaya dayalı, etkinliği ve verimliliği savunurken, e-devlet ise kamu yönetiminde performans ve hesap verilebilirliği geliştirmeye yardımcı olmuştur. Hizmetlerin erişimi ve hızını kolaylaştırarak kalitenin artmasına ve bireylerin taleplerinin karşılanmasına yol açmıştır

1.2.3. Kamu Yönetimi Reformu

Kamu yönetiminde reform idari birimlerin ve birimlerin oluşturduğu idari yapının iyileştirilmesini ifade etmektedir. Kamu yönetimindeki eksikliklerin ve etkin olmayan yönetimin tespit edilerek daha iyi bir düzen

oluşturulması için gerekli önlemleri alma çabası reform olarak adlandırılmaktadır. Yönetimin belli amaçlara ulaşması için planlı bir şekilde atılan adımlar ve düzenli bir değişim idari reformların çerçevesini çizmektedir. Var olan yönetsel yapının enine boyuna incelenerek, amaçları ve finansal kaynakları göz önünde bulundurularak köklü değişikliklerle yeni ve düzenli bir idari yapılanma ve köklü değişiklikler idari reformların temelini oluşturmaktadır.

Reform, ekonomik ve toplumsal yapıya paralel olarak yeni bir idari yapılanmayı ortaya çıkarmıştır. Reform toplumsal yapıdaki değişikliğe karşı kendini gösteren değişim unsuru olmuştur. Reform, değişen ekonomik yaşam sebebiyle idarenin toplumun beklentisini giderememesi ve hizmet sunumundaki yetersizlik yüzünden gerekli görülmemekte, IMF, Dünya Ticaret Örgütü gibi küresel yapıların programlamaları ve etkileşim içinde olunan ülkelerin rekabetinden kaynaklanan yeniden yapılanma çabaları da reformların sebebini ortaya koymaktadır (Saran, 2005, s. 37-40).

Reform, tüm dünyada yaşanan değişimler karşısında kamu yönetiminin ulaşması gereken yeri ve değişimi gerekli kılan sebeplerin ortaya çıkarılmasıyla yeniden yapılanmanın esas aldığı yaklaşımları ifade etmektedir. Köklü ve radikal değişikliklerin olması fikrinin benimsenmesi gerekmektedir.

Her değişiklik reform olarak adlandırılmamakta ancak her reformda bir değişiklik bulunmaktadır. Değişikliklerin reform olarak nitelenebilmesi için kapsam, içerik ve moral öğelerini içinde barındırması gerekmektedir. Kapsam ögesi ele alındığında, kamu yönetiminde yapılan değişikliklerin hem alan hem de düzey itibarıyla belli bir büyüklüğe ulaşması gerekmektedir. İçerik ögesi olarak bakıldığında, yönetimde yapılan değişikliğin reform olarak ifade edilebilmesi için sorun çözme yeteneğinin bulunması bir zorunluluk olarak görülmektedir. Diğer bir anlatımla değişiklik çözüm üretme amacı ile yapılırsa reform olarak ifade edilebilecektir. Son olarak, moral ögesi açısından değişikliklere reform gözüyle bakılabilmesi için reformlar hakkında toplum içinde bir beklentinin bulunması gerekmektedir. Beklentinin olumsuz

olması halinde başarısız bir değişiklik söz konusu olmaktadır. Mesela kamu görevlileri yapılacak reformla birlikte mevkileri tehlikeye girecekse reforma karşı bir direnç gösterebilmektedirler (Kutlu, 2012, s. 60-65).

1.2.4. Kamu Yönetimi Reformunun Amacı

Kamu yönetiminde reformla amaçlanan, kamu hizmetlerinin en hızlı şekilde vatandaşlara ulaştırılması ve kaliteli bir şekilde sunumun gerçekleştirilmesidir. Bunu yaparken de ekonomik Diğer bir anlatımla maliyetleri en aza indirerek hizmetlerin sunulmasını sağlamaktır. Vatandaş odaklı ve katılımcı bir yönetim, hesap verilebilir bir idare yönetimi, yerel yönetimlerin önem kazandığı, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanacağı bir düzende kamu yönetimi reformlarının da varlığı ve sürekliliği de kaçınılmaz olmaktadır (Turan, 2019, s. 290).

Kamu yönetimine karşı duyulan güveni artırmak, saydam ve hesap verebilir bir idari yapılanmayı sağlamak, e-devlet gibi iletişim ve teknoloji gelişmelerin devamını getirmek, bürokrasiyi azaltmak, katılımcı bir yönetim anlayışı savunmak ve toplumun geneline bu fikri yaymak, sivil toplum örgütlerinin ve kuruluşların etkisini artırıcı çalışmalar yapmak, yerel yönetimleri güçlendirmek ve merkezi hiyerarşinin sınırlarını iyi belirlemek kamu yönetiminde yapılan reformların başlıca amaçlarını oluşturmaktadır.

Öte yandan, reformların yapılmasında başka bir sebep, devletin içinde bulunduğu ekonomik ve siyasal krizlerin bertaraf edilmesinde kamu yönetimi reformlarının bir kurtuluş yolu olarak değerlendirilmesi olmuştur. Kamu yönetiminde reform idareye sadece hız ve kaliteli hizmet sunumu sağlamamaktadır. Reformlar, ekonomik ve toplumsal kesime dair gücü yeniden şekillendirmektedir. Bu yüzden yapılan reformların politik olduğunu söylemek gerekmektedir. Esasında reform kişisel durumlara, politik konjonktüre ve toplumsal çıkarlara göre şekillenebilmekte ve kişisel yorumlara göre sonuç verebilmektedir (Övgün, 2013, s. 29).

1.2.5. Kamu Yönetiminde Reformun Önemi

Kamu yönetiminde reform hareketleri yönetim sisteminde köklü dönüşümü içinde barındırmaktadır. Reform devletin fonksiyonunun, üstlendiği rolün ve karar verme mekanizmasının dönüşümünü ifade etmektedir. Kamu yönetiminde reformist çabaların çok fazla sebebi bulunmaktadır. Toplumsal düzenin artan talepleri, iktisadi olarak sermaye birikiminin devamının sağlanması, rekabet eden piyasaların düzeninin sağlanması, uluslararası alanda yönetim yapılarının takip edilmesi ve çağın gereklerine hızlı cevap verilmesi gibi çok fazla unsurun sayesinde kamu yönetiminde reforma ihtiyaç duyulmaktadır (Kutlu, 2012, s. 67-69).

Ülkelerin yönetim yapısında değişikliğe gidilmesi hem geçmişin bir şekilde deformasyonunun doğal bir sonucu hem de toplumsal, ekonomik ve siyasal veya bunların dışında gelişen etkenlerin bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. Kamu yönetiminde reform arayışları belli bir amaca ulaşmak için sürmektedir. Bu reformların olumlu ve etkin bir sonuç vermesi kadar denenmesi de gelecek için büyük bir önem arz etmektedir. Çünkü reformlar belli bir birikimin sonucu olarak kendisini göstermektedir (Turan, 2019, s. 287-289).

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları belli başlı tekniklerin ve yöntemlerin kullanılması sonucunda bir sonuca ulaşabilmektedir. Örneğin kurumsal reform yönetiminde, varolan yönetim yapısı sürekli olarak incelenmekte ve eksik yönleri tespit edilerek reform düşüncesinin toplumsal alanda yayılması amaçlanmaktadır. Bu durumda reform, devamlı olarak göz önünde tutulmakta ve gündemden düşürülmemektedir. Aynı şekilde zorlayıcı reform yönetiminde, baskı gruplarının etkisiyle ortaya çıkan reform çabalarından bahsedilmektedir. Bir bakıma idari yapının gönülsüz bir değişime gittiği vurgulanmaktadır. Bir deneysel reform sayesinde, belli bir kurum veya kuruluşta uygulanan reform hareketlerinin sonucuna göre idari teşkilatın geneline reformun yayılması

söz konusu olmaktadır. Deneyerek ve sonuca göre pilot alanda uygulanan reformun genele yayılarak idari teşkilatta yapılanmalar arzu edilmektedir (Kutlu, 2012, s. 27-33).

Kamu yönetiminde yapılan reformların istenilen sonuca ulaşması için ülkeler arası karşılaştırmalı bir sistem değerlendirmesi de yapılmaktadır. Burada ülkelerin karşılaştırdığı reform hareketlerini ve atılan adımları olduğu gibi alarak kendi ülkesinde uygulayıp uygulamayacağı dikkat edilmesi gereken bir husus olarak ortaya çıkmaktadır. Bir ülkenin farklı bir ülkede gerçekleşen kamu yönetimi reformlarını kopyalayarak alması, kendi sosyal, kültürel ve ekonomik yapısına zarar verebilmektedir. Yapılması gereken, reformların iyi bir sistem süzgecinden geçirilerek kendi yönetim yapısına entegre etmektir. Ülkelerin karşılaştırma yaparak kamu yönetimi reformlarını benimsemesi ve kendi yönetim sisteminde uygulaması, hem zaman olarak hem de deneme yanılma yöntemine gerek kalmaması açısından büyük bir avantaj sağlamaktadır (Karasu, 2020, s. 34-36).

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

Türk kamu yönetimi çok uzun bir tarihi geçmişe sahip olarak zaman içinde önemli reformlara tabi tutulmuş ve yönetim anlayışındaki değişikliklerle mevcut halini almıştır. Geleneksel yönetim anlayışının ve merkezi gücün etkisinden kurtulma çabasının ortaya konulması için yapılan reformların kronolojik bir sıralamasının yapılması önem arz etmektedir. Türk kamu yönetiminin karşılaştırmalı bir değerlendirmesinin öncelikle geçmişten günümüze yapılan düzenlemeleri ifade etmekle mümkün olacağı görülmektedir. Bunun için de Türk kamu yönetimi adına Osmanlı, Cumhuriyet, Planlı ve Kalkınma dönemleri ile mevcut Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde yapılan reformların ifade edilmesi gerekmektedir.

2.1. Türk Kamu Yönetimi Reformlarına Tarihsel Bakış

Türk kamu yönetimi merkeziyetçi, hiyerarşinin etkin olduğu, hantal ve kırtasiyeciliğin fazla olduğu, kararların geç alınması ve zaman zaman işleme konulamaması vb. birçok olumsuz bakış açısıyla değerlendirilmektedir. Tarihsel açıdan bakıldığında, Türk kamu yönetimi anlayışında çok köklü değişiklikler olduğu ve günümüze kadar da çok fazla reforma tabi tutulduğu genel kabul görmektedir. Türk kamu yönetiminin değişim sürecini ele alırken Osmanlı dönemi, Cumhuriyet dönemi, 1960-1980 arası planlı çalışma dönemleri, 1980 sonrası ve 2000 yılı sonrası dönemleri olarak bir ayırım yapmak ve buna göre değerlendirmek, Türk kamu yönetiminin geldiği son noktayı anlamak için belirleyici olabilmektedir. Osmanlı Devleti'nde başlatılan modernleşme hareketlerinin devletin varlığını uzun süre daha devam ettirdiği ifade edilmektedir. Bu reform hareketleri ileri dönemleri de etkisi altına almıştır.

2.1.1. Osmanlı Dönemi Reform Çalışmaları

İdari reform hareketleri Osmanlı Devleti'nin son zamanlarında kendisini göstermiştir. Tanzimat döneminde bu reform hareketleri somutlaşarak köklü değişikliklerin temelleri atılmaya başlanmıştır. Fatih

Sultan Mehmet dönemi ile birlikte Osmanlı yönetim sistemi kurumsallaşmaya başlamıştır. Devletin kuruluşundan itibaren yetki genişliğini savunan yönetim düzeni arzulanmıştır. Kazanılan zaferlerle birlikte devletin sınırlarının büyümesine karşın idarede önemi sorunların ortaya çıkması engellenmiştir. Eyaletlerin her konuda merkeze bağımlılığının önüne geçilmiştir. Devletin hukuki ve idari yapısı, sınırların genişlemesi gibi şartlar bu duruma sebebiyet vermiştir (Giritli, 1963, s. 33).

Avrupa'da feodal sistemin yıkılması, Osmanlı Devleti'nde idari reformların asıl sebebinin oluşturmuştur. Çelebi Mehmet'in Avrupa'ya elçi olarak gönderilmesi ve matbaanın gelmesi reform açısından önemli bir yer tutmaktadır. Aynı zamanda coğrafi keşifler ve ticaret yollarının yer değiştirmesi Osmanlı Devleti'ni ekonomik anlamda da olumsuz etkilemiştir. Özellikle de fetihlerin durması, yeni toprakların kazanılamaması, tımar sistemin giderek bozulması, tecrübe ve liyakat yerine nepotizme başvurulması Osmanlı Devleti'ndeki yönetim tarzının bozulmasına ve geri dönüşün olmadığı bir duruma girilmesine sebebiyet vermiştir (Tekin ve Okutan, 2012, s. 20-21).

Osmanlı Devleti'nde orduda ve idarede reform yapılması hususu Lütfi Paşa, Koçi Bey, Kâtip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmed Paşa gibi bazı devlet adamları tarafından hazırlanan risalelerde ele alınmış ve padişahlara sunulmuştur. Ancak reformların üzerinde durulması III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde yapılan reformların özelliği tepeden inme şeklinde yapılmış ve baskıcı bir yönetime başvurulmuş olmasıdır. Osmanlı Devleti'nde reformların padişah ve sadrazamların etkisiyle gerçekleştiği bilinmektedir. Böyle bir durumun olmasına rağmen genç kadrolara reform algısının yerleşmesi sağlanmıştır ve ileriki dönemler için köklü değişimlere zemin hazırlanmıştır (Avcıoğlu, 2016, s. 52-53).

Osmanlı döneminde yapılan reformların halk tabanından gelen istekler doğrultusunda yapılamaması, dış güçlerin içişlerine karışılmasını önlemek için reformların gerçekleştirilmesi, başlarda daha çok askeri alanda değişiklikler yapılması esasında idari reformların genel düzeyde karşılık

bulmasına engel olmuştur. Yukarıdan aşağıya yapılan reform hareketleri baskıcı bir tavır olarak görülmüştür. Bu yüzden de halkta karşılık bulamamıştır. Ancak yine de bu dönemde yapılan reformlar ileri dönemler için bir temel oluşturmuştur ve reform fikrinin yerleşmesine öncülük etmiştir. Çünkü günümüz yönetim anlayışının aldığı son hal, bu dönemlerde atılan adımların izdüşümü olarak kendini göstermektedir (Karpat, 2012, s. 13-16).

2.1.1.1. Fatih Sultan Mehmed Dönemi

Osmanlı'da Fatih döneminden itibaren kanunnamelerin de hazırlanmasıyla birlikte devletin merkezinde ve taşrada sistematik şekilde teşkilatlanma oluşturulmuştur. Osmanlı Devleti'nin merkezden yönetilmesi ve aynı zamanda denetlenmesi de kolaylaştırılmıştır. Geniş bir coğrafyaya sahip olan devlette merkez ve yerel ilişkilerin seviyesi bu dönemde kurumsallaşmaya başlamıştır.

Her devletin idareyi ve sevki gerçekleştirdiği bir kurumu bulunmaktadır. Osmanlı Devleti'nde devlet işlerini yönetmek için kurulan bu kurum ise Divanühümayun olarak ifade edilmektedir. Osmanlı'da Veziriazamın başkanlık ettiği kurumsal yapıda bürokrasinin temel taşı Reisülküttap, yargıyı temsil eden Kadıaskerler, mali işlerde yetkili Defterdar ve Nişancı katılımı sağlamıştır. Fatih Sultan Mehmed oluşturduğu kanunname ile Divanühümayunu resmi ve kurallar barından bir yapı haline getirmiştir (Topcu, 1993, s. 27-30).

Fatih Sultan Mehmed, Enderun Mektebi üzerine de bazı çalışmalar yapmıştır. Bu dönemde mülki ve idari personel yetiştirilmesine önem verilmiş ve devlet düzeninde vasıflı ve liyakate dayalı personel rejimi oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeniçeri ocağı da aynı şekilde büyüyen Osmanlı Devleti'nin ihtiyacı nispetinde düzenlemelere tabi tutulmuştur. Merkezileşmeye biraz daha önem veren Fatih Sultan Mehmed, padişaha bağlı bir askeri düzen oluşturmuştur (Eryılmaz, 2019, s. 74). Çünkü Fatih Sultan Mehmed, sınırları genişleyen Osmanlı Devleti'nde merkezi yönetimin gücünü artırarak denetimin olabildiğince etkili olmasını amaçlamıştır.

2.1.1.2. Lütfi Paşa ve Asafname

Kanuni Sultan Süleyman zamanında yaklaşık olarak iki yıl süreyle sadrazamlık yapmış bir devlet adamı olarak kendisini göstermiştir. Ele almış olduğu Asafname adlı eser hem sade olması hem de idarecilik döneminin tecrübesi sayesinde siyasetname şeklinde yol gösterici bir rehber olarak yerini almıştır.

Eserde veziriazamın kendisi ve idare ettiği makamı hakkında bilgiler bulunmaktadır. Lütfi Paşa'ya göre veziriazam yaptığı her işte padişaha karşı sorumlu olması gerekmektedir. İdare konusunda da kayırmacılığın üzerinde durarak işlerin işin ehli tarafından yapılması gerektiğini vurgulamıştır. Aslında bu durum Osmanlı Devleti'nin aksayan bir yönünü de ortaya çıkarmıştır (Döşemetaş, 2018, s. 45).

Eserde dönemin aksayan tarafları tespit edilerek devlet adamlarının ufak bir hata yapmaları sebebiyle görevden alınmamaları önerilmiştir. Memurların mevkilerini kötüye kullanmaması, gelir gider eşitliğinin olması, asker sayısının fazla olmaması, maaş artırımının çok teşvik edilmemesi, padişahın ve vezirin dikkatli hareket etmeleri, halkın taleplerine dikkat edilmesi, savaş önlemlerinin barışta görüşülmesi, vezirin halka yakın olması, vezirle padişah arasında gizli saklı olmaması, yapılacak işlerin liyakat gereği ehline verilmesi gibi yönetimin sürdürülebilirliğini sağlayan önemli konular bu eserde yön vermesi açısından işlenmiştir (Uğur, 1980, s. 243-258).

2.1.1.3. Koçi Bey Risalesi

Koçi Bey Risalesi, kamu yönetimi alanında yazılmış bir eser olarak Görüceli Koçi Mustafa Bey tarafından Sultan IV. Murat'a 1631 yılında sunulmuştur. Bu risale, Osmanlı Devleti yönetiminin bozulma sebeplerini ele alarak sorunların tespiti üzerine yoğunlaşmıştır. Devlet yönetim sistemindeki bozukluklar ve bu bozuklukların nedenleri ifade edilmiştir. Ayrıca devlet yönetimindeki aksayan yönlerin düzeltilmesi için gerekli önlemler üzerinde de durulmuştur. İdarede görülen sorunlar karşısında kurumların

düzeltilmesinin gerekli olduğu ifade edilmiştir. Bu risalede, kurumlarda yaşanan aksamaların sebeplerinin ortaya çıkarılması amaçlanmıştır (Tekin ve Okutan, 2012, s. 21).

IV. Murad'a sunulan risalede devlet yönetimindeki bozukluklar ve bu bozuklukların düzeltilebilmesi için alınabilecek önlemler yer almaktadır. Bu risalenin birinci bölümünde padişahın halkla bütünleşmesi, tüm halkın çıkarını gözetmesi gerektiği, on üçüncü bölüme kadar olan kısımda idari teşkilatta ortaya çıkan sorunlar, askeri sistemin bozulması, tımar ve zeamet sisteminin bozulması, yönetim halk ilişkisinin düzenlenmesi gibi önemli konular işlenmiştir. İdarede kadro atamalarında liyakate önem verilmemesi, atamaların haksız ve menfaat gereği yapılması gibi sorunlarla karşılaşıldığı belirtilmiştir. Koçi Bey devlet yönetiminin eski haline gelebilmesi için rüşvetin engellenmesi, liyakat ve vergide adaletin sağlanması, askeri sistemin ve tımarın düzeltilmesi gibi önerilerde bulunmuştur. Bu yüzdendir ki Yeniçeri'nin disiplininin sağlanmasında ve rüşvetin ortadan kalkmasına vesile olunmuştur. Ancak Koçi Bey Risalesinde bulunan tavsiyelerin ileriki dönemlerde hayata geçirilemediği ve sorunların artarak ve kök salarak devam ettiği ifade edilmektedir (Gökçe, 2010, s. 67-75).

İdari teşkilatın sahip olduğu toprakların vakfedilmesi sebebiyle gelirler azalmıştır. Devleti idare edenlerin israfa yol açan tutumları ve bunun sonucunda halka ağır vergiler yüklemeleri yönetimde görülen bozulmaların sebebi olarak görülmektedir. Esasında yaşanan bu sorunların geçmiş dönem uygulamalara dönülerek aşılacağı belirtilmiştir. Yine, padişahların kullandığı yetkilerin paylaşılması da devlet idaresindeki yönetim kargaşasının sebebinin oluşturmaktadır.

Koçi Bey'in değerlendirmesi göz önüne alındığında Osmanlı Devleti'nin başlıca sorunları arasında, kadrolaşma ve terfilerdeki liyakatsiz davranışlar, yolsuzluklar, vergi toplamadaki başarısızlık, askeri sistemin bozulması, halka karşı yönetimin baskıları, devlet otoritesinin etkisizleşmesi, tımar sisteminin bozulması, idarede israfın artması gibi sebepler gösterilmektedir. Koçi Bey'in risalesi hem Osmanlı yönetim sistemindeki

bozulmaların sebepleri hem de bu sorunların nasıl ortadan kaldırılacağına dair tavsiyelerin yer alması bakımından önemli bir eser olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2019, s. 70-71).

2.1.1.4. Kâtip Çelebi'nin Düşüncesi

IV. Mehmed'in küçük yaşta tahta geçişi ile tam anlamıyla otoritenin gerçekleşmemesi, Girit Savaşı'nın mali külfeti gibi unsurlar devlet idaresinde belli başlı sorunlar ortaya çıkarmıştır. İdarede görülen bu çeşit sorunlar ise yönetimde olumsuz sonuçlar doğurmuştur ki çözüm arayışları artmıştır. Bu yüzden ki Katip Çelebi de 1652 yılında "Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar" (Düstür'ul Amel li Islah'il Helal) adlı kitabı hazırlamıştır. 17. yüzyılda Osmanlı devlet yönetiminde göze çarpan sorunları ve bu alınması gereken tedbirleri içeren bu kitap, hem o günkü yönetim anlayışı sorunlarına çözüm aramıştır ve hem de günümüz yönetim reformlarının tarihsel kazanımını sağlamıştır (Eryılmaz, 2019, s. 71).

Osmanlı toplum yapısı bilginler, askerler, tüccarlar ve halk olarak dört grupta oluşmaktadır ve bu eserde her bir grup insan vücudunda bir organa benzetilmektedir. Bütün organlar birlikte toplumsal düzenin gelişmesini sağlamaktadır.

Katip Çelebi, idari teşkilattaki bozulmanın sebepleri arasında halkın güçsüz olması ve askerlerin fazla olması yer almaktadır. Ancak, vergi yükünün halk üzerinde kalmamasını, halka olan haksızlıkların sonlandırılmasını, devlet kurumlarındaki israfın önlenmesini, aklı selim ve dindar kişilerin mali teşkilatta görev almasını öneri olarak eserinde sunmaktadır (Eryılmaz, 2019, s. 72).

Devlet yönetiminde yaşanan kronik sorunların giderilmesi için çözüm önerileri sunan Katip Çelebi tam anlamıyla başarılı olamamıştır. Günümüz yönetim sorunları ele alındığında geçmiş dönemlerle paralel bir şekilde bağlantısı ve benzerlikleri görülmektedir. Ancak geçmiş dönem yönetimlerde sorunların çözülmeye çalışılması reform hareketlerinin başlangıç noktasını oluşturmada önemli bir yer tutmaktadır.

2.1.1.5. Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın Görüşü

18. yüzyılda yönetimle ilgili Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından ele alınan “Devlet Adamlarına Öğütler” isimli eser, Osmanlı yönetim şekli hakkında önemli bilgiler vererek hem tespit hem de çözüm önerisi sunmuştur. Bu eserde idare etmenin yanlış yönü üzerinde durulmuştur. Halkın haklarının savunulması, rüşvete müsaade edilmemesi, devlet kasasının iyi muhasebe edilmesi, düzenli askeri sistemin oluşturulması gibi yönetimin daha iyi hale geleceği öneriler vurgulanmıştır. Kötü yönetimin hangi adımlarla iyileştirileceğini ve yozlaşmanın önüne nasıl geçilebileceğini anlatarak Osmanlı Devleti yönetim sorununun kronik hale gelmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Eryılmaz, 2019, s. 73).

Defterdar Sarı Mehmet Paşa ele aldığı eserinde devleti idare edenlerin görevlerinde uzun süre kalamamalarını sorun olarak görmüştür. Gerçeğe uygun bir ispat aracı olmadığı idarecilerin görevlerinden uzaklaştırılmaması gerektiği vurgulanmıştır. Liyakate dayalı bir yönetim sisteminin başarı getireceği ve nepotizmin yönetime zarar vereceği ifade edilerek yönetimi güçlendirecek nasihatlerde bulunulmuştur. İyi bir yönetimin, halkın adaletli ve mali gücüne göre yönetilmesi ile mümkün olacağı öngörülmüştür. Askeri düzenin sağlanması, toplanan paraların israfa yol açmayacak şekilde eşit dağıtılması, devleti yönetenlerin yönetim hakkında verilen önerileri dikkate alması gerektiği Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın önemle üzerinde durduğu konular olmuştur (Uğural, 1969, s. 42-70).

2.1.1.6. III. Selim Dönemi

Osmanlı döneminde ıslahat çalışmaları, etkili bir şekilde III. Selim zamanında kendisini göstermiştir ki en önemli düzenleme de askeri alanda yapılmıştır. Avrupa'nın örnek alınması ve bu örneklerin uygulanma hızı III. Selim reformlarının ayırt edici olmasını sağlamıştır. Esasında III. Selim Osmanlı Devleti'nin devlet sisteminin temel noktalarına dokunmadan halihazırdaki yönetimin düzenlenerek yenilik yapılmasını amaçlamıştır. III.

Selim, yönetim yapısındaki değişiklere sadece kendisinin karar vermesi gerektiği düşüncesinden uzak durmuştur. Islahat yapılması için toplumun tamamının farkındalığının ve aynı zamanda her kesimden sorunlara yönelik önerilerin alınmasının önemi vurgulanmıştır. Islahat çalışmalarının başarıyla sonuçlanması, bu hareketlerin tek bir kişiye değil de toplumun tamamına mal edilmesine bağlanmıştır (Karpat, 2012, s. 17-18).

III. Selim dendiğinde akla gelen en önemli ıslahatın Nizam-ı Cedid hareketi olduğu bilinmektedir. Yeniçerileri ortadan kaldırmak ve Osmanlı Devleti'nin Avrupa'daki ilerleyişin gerisinde kalmaması için yapılan ıslahat hareketlerinin tamamı yeni düzen olarak adlandırılmaktadır. Yabancı uzmanlar getirilerek batı tipine uygun bir ordu kurulması amaçlanmıştır. Yabancı ülkelere gönderilen öğrenciler de yine bu yeni düzenin bir parçasını oluşturmuştur. Böylece aydın bir kesimin oluşturulması ıslahatların farklı bir yönünü göstermiştir. Yine Avrupa'ya ilk kez sürekli elçiler gönderilmiştir. III. Selim'in meşveret usulünün gelişmesi ve kurumsallaşması adına yaptırdığı çalışmalar, önemli bir gelişme olarak görülmüştür. Kararların kişisellikten ziyade karşılıklı görüşülerek alınması ve daha demokratik bir yapının oluşması yine atılan önemli batı tarzı bir yenilik olarak görülmüştür (Tanör, 2008, s. 37-38).

Bu dönemde gönderilen elçiler sayesinde Avrupa'nın ilerleyişi hakkında sağlıklı bilgiler edinilmiş ve modernleşme anlamında adımlar atılmıştır. Edinilen raporlar üzerine III. Selim devlet yönetiminin gidişatı hakkında sunumlar istemiştir. Kazasker Tatarcık Abdullah Efendi de bu dönemde lahiya hazırlamıştır. Bu layihada sadece ordunun ıslahı sorunu ele alınmamıştır. Ekonomik konularda da sorun ve çözüm önerileri sunulmuştur. Layihada Avrupa'da askeri alanda yazılmış kitapların tercüme edilmesi ve askeri uzmanlar getirilmesi tavsiye edilmiştir (Akçura, 2016, s. 42).

1773 yılında Deniz Mühendislik Okulu açılarak modern hale getirilmiştir. 1795 yılında ise Kara Mühendislik Okulu açılmıştır. Bu okulların kuruluşunda ve işleyişinde Fransa örnek alınmıştır. III. Selim taşradaki eksiklikleri gidermek için Vüzera Kanunnamesini çıkarmıştır.

Eyaletlerin başına dindar, ehliyetli, kıdemli, güvenilir şahısların getirilmesi gibi kararlar alınmıştır. Yine Nizam-ı Cedid ordusunun giderlerini karşılamak ve finansal kaynak bulmak için İrad-ı Cedid adında hazine oluşturulmuştur ancak uzun vadede istenilen sonuç alınamamıştır. Çünkü yeni vergilerle finansal kaynak sağlansa da uzun dönemde enflasyona sebep olmuştur.

Nizam-ı Cedid, bu dönemde yapılan bütün yeniliklerin ortak adı olmuştur. Bu yenilik hareketleri istenilen sonuca ulaşamamıştır. Reformların pratiğe dönüşmemesi ve halka tam olarak anlatılmaması başarısızlık nedenleri olarak gösterilebilmektedir. Bu reformist hareketlerin etkisiz kalmasında dış sebepler olarak bu dönemdeki Fransız İhtilali ve Rusların Slavizm propagandalarının etkileri olmuştur. Asker, ulema, ayanlar ve halkın tepkisiyle birlikte yenilik hareketleri istenen sonucu verememiştir. İrad-ı Cedid adıyla kurulan hazine halk üzerinde mali yük oluşturmuştur. III. Selim yapılan yenilik hareketleriyle merkezi yönetimin gücünü artırmak istemiştir. Bu duruma ise ayanların tepkisine sebep olmuştur. Yöneticilerin devletin kurtuluşunu eski devlet düzeninde görmeleri ve bu değişim hareketinde tam anlamıyla kararlılık göstermemeleri başarısızlığın diğer sebeplerini ortaya koymaktadır (Karpaz, 2012, s. 19-20). III. Selim, çoğu kesimden gelen tepkiler üzerine 26 Mayıs 1807 tarihinde Kabakçı Mustafa isyanı ile tahttan indirilerek yerine IV. Mustafa çıkartılmıştır.

2.1.1.7. II. Mahmut Dönemi

II. Mahmut, Alemdar Mustafa Olayı sonrasında 28 Temmuz 1808 tarihinde 23 yaşında iken tahta çıkmıştır. II. Mahmut, Avrupa'daki yenileşme hareketlerini yakından takip etmiştir. Adaletle ilgili işlere büyük önem vermiştir. Yeni kanunlar ve tüzükler hazırlattığı için kendisine "Adli" ismi verilmiştir. Osmanlı Devleti'ni hem sosyal hem de medeniyet bakımından modern bir ülke yapmak için çaba harcamıştır. Askeri alanda yenilik hareketleriyle istediği sonuca ulaşamayacağını anlamıştır ve Divan Teşkilatını kaldırarak nazırlık diğer bir ifadeyle bakanlıklar kurmuştur. 1838 yılında sadrazama başvekil, sadrazamlık mevkiinin ise başvekalet olarak ifade edilmesini sağlamıştır. Mallara el koyma anlamına gelen müsadere usulünü

ortadan kaldırmıştır. Bir de devletin ıslahat yapmasına yardım edecek, memurların terfi ve yargılanma işlerine bakacak olan Darü'ş Şuray'ı Babıali kurulmuştur. İlk Türk gazetesi olan Takvim-i Vekayi yayınlanmaya başlamıştır. Avrupalı modelinde eğitim veren okulların açılması yine II. Mahmut döneminde olmuştur. Avrupa'ya öğrencilerin gönderilmesi, posta teşkilatının kurulması, karantina uygulamalarının gerçekleşmesi de II. Mahmut dönemi önemli değişiklik hareketleri olarak tarihteki yerini almıştır (İnal, 2012, s. 391-392).

Osmanlı Devleti'nde idari birimlerin üzerine düşen görevleri tam olarak yapmamaları 19. yüzyılda karşı karşıya kalınan en önemli sorun olmuştur. Bürokrasinin akılcı ve sistemli bir şekilde çalışmaması Osmanlı Devleti'nin aşması gereken önemli sorunları olmuştur. Ordunun mali sorunlara sebep olması, sosyal yapıların değişmesi, farklı grupların siyasi haklar talep etmeleri gibi sorunlar idari teşkilatın aşması gereken sorunlar olduğunu ortaya koymuştur.

Osmanlı Devleti, 18. yüzyılda askeri anlamda modernleşmek için bazı adımlar atmıştır. Bu yüzyılın bitiminde Avrupa model alınmıştır. Üst yapının değişmesi için hareket eden III. Selim'den sonra modernleşme hareketleri II. Mahmut zamanında da sürmüştür. Bu tür yenilik hareketleri devletin temsilcisi padişah tarafından başlatılmış ve devam ettirilmiştir. II. Mahmut ve onu destekleyenler hem dine bağlı olduklarını hem de yapılan ıslahatların devleti kurtaracağını ifade etmişlerdir. Yeni düzenleme adımları, ordunun güçlenmesinin istenmesi Avrupa tarzı bürokrasi aracılığı ile yeni bir merkezîyetçi modelin kabul edilmesinin önünü açmıştır. Yeni merkezîyetçi yapıyla kişiler ve gruplar bürokrasi ile temas kurarak siyasi otoriteyi yakından hissetmişlerdir (Karpaz, 2012, s. 15-17).

Alemdar Mustafa Paşa'nın sadrazam olduğu dönemde ayanlar ile padişah arasında Sened-i İttifak imzalanmıştır. Sened-i İttifak İngilizlerin Magna Cartasına benzer padişah ile ayanlar arasında imzalanan bir antlaşma olmamıştır. Esasında bu ittifak merkezi yönetim ile ayanlar arasında halihazırdaki görev ayırımına kesin bir sınır getirmiştir. Osmanlı tarihinde ilk

kez sivil gruplar merkezi idareye kendilerini kabul ettirmişlerdir (Tekin ve Okutan, 2012, s. 23).

Merkezi hükümet tarafından adalet ve ordu işlerinde görevli olan Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali, Meclis-i Ahkam-ı Adliye ve Dar-ı Şura-yı Askeri meclisleri kurmuştur. Bu dönemde Tıbbiye kurumu ile Batı tarzının en iyi izdüşümü olarak modernleşme adımı da atılmıştır. Padişahın mutlak otoritesi devam etmekle birlikte yönetilenlerin artık tebaa ve halk olarak ifade edildiği, sivil bir bürokratik yapılanmanın olduğu, ordu sisteminde değişiklik yapıldığı ve sürekli meclislerin oluşturulması II. Mahmut dönemi batılılaşma hareketleri olmuştur (Berkes, 2017, s. 172-184).

Islahatçı bir padişah olarak II. Mahmut'un yenileşme hareketleri merkezi idarenin güçlendirilmesi ve yeni bürokrasinin oluşturulması olarak adlandırılmaktadır. II. Mahmut Nizam-ı Cedid, Sekban-ı Cedid ve Eşkinçi Ocağı girişimleri ile Asakir-i Mansure-i Muhammediye adıyla merkeze bağlı yeni bir ordu kurmuştur. Rasyonel bir bürokrasi için nazırlıklar kurulmuştur. İcra organı olarak Sadaret Kethüdalığı yerini Dahiliye Nezaretine, Reisülküttablık ise Hariciye Nezaretine bırakmıştır. İşler çok arttığı için Divan-ı Hümayun'u meşgul eden işler Şuray-ı Askeri, Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye ve Daruş-şura-yı Babıali isimleriyle kurulan meclislere verilmiştir. Akılcı bir idare için nüfus sayımı yapılmış ve posta teşkilatı oluşturulmuştur. Tıbbiyenin kurulması ve Avrupa'ya ilk kez öğrenci gönderilmesi de bu dönemde gerçekleşmiştir (Karpaz, 2012, s. 42-43).

Aslında mutlak merkezîyetçi hareketler 1826 yılından sonra kendisini göstermiştir. Yeniçerilerin ortadan kaldırılması merkezîyetçi ve yeni bürokratik değişimlerin önünü açmıştır. Merkezîyetçiliğin sağlanması yolunda önemli adımlar atılmıştır. Esasında bu dönemde yapılan sosyal, askeri ve eğitim alanlardaki yenilikler hem güçlü bir merkezi idarenin ortaya çıkmasına sebep olmuştur hem de Tanzimat döneminde de görüleceği üzere reform hareketlerinin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır.

2.1.1.8. Tanzimat Dönemi

Tanzimat Dönemi hem Osmanlı Devleti'nin hem de toplumun Batı'dan etkilendiği bir dönem olmuştur. Merkezi yönetimi güçlendirme adımları II. Mahmut zamanında atılmış ancak bürokrasideki reformların merkezileşmeyi daha da artırmasıyla bürokratlar güç kazanmaya başlamıştır. 1876 yılında I. Meşrutiyet ilan edilene kadar geçen dönem Tanzimat Dönemi olarak adlandırılmaktadır. Daha çok dağılma aşamasında olan Osmanlı Devleti, bu dönemde atılan adımlarla kendini kurtarmayı amaçlamıştır ki yapılan reformlar da bunu göstermiştir. Tanzimat Dönemi, devlet yönetiminde zorunlu olarak köklü değişikliklere vesile olmuştur. II. Mahmut yenicerileri, ayanları ve tımarları bertaraf ederek merkezi güçlendiren bir yönetim oluşturmuştur. Tanzimat döneminde yapılan reformlar ise işlerin devam edebilmesi için büyük çaplı bürokrasinin ve memurların varlığını gerekli kılmıştır. Tanzimat, temel anlayış bakımından Avrupa'nın üstünlüğünün kabulü üzerine yapılmıştır. III. Selim ve II. Mahmut döneminde yapılan reformlar İslam'a bağlı kalma noktasında ayırıcı bir dönem olarak ifade edilse de Tanzimat dönemi ile birlikte Avrupa rol model olarak görülmüştür (Karpaz, 2012, s. 47-49).

Mısır Valisi Mehmet Ali ile Osmanlı Devleti'nin sorunlu ilişkisi, bu dönemde imzalanan ticaret anlaşmaları, İngiltere'nin hem Osmanlı Devleti'ne hem de Mehmet Ali Paşa'ya vaatleri, 1833 yılında Rusya ile Hünkar İskelesi Antlaşması, 1838 yılında İngiltere ile bir ticaret antlaşmasının imzalanması ki bu Antlaşma ile Osmanlı Devleti Avrupa için açık pazar haline gelmiştir. Ayrıca Balkanlar'daki milliyetçilik akımının Osmanlı Devleti'ni etkilemesi de Tanzimat Fermanı'nın ilanında etkili olmuştur (Eryılmaz, 2006, s. 81-90).

II. Mahmut'un ölümünden sonra yerine geçen Sultan Abdülmecid döneminde 8 Kasım 1839 tarihinde Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir. Tanzimat bürokratları tarafından hazırlanan ve Gülhane Hatt-ı Hümayunu olarak da bilinen Tanzimat Fermanı temel insan haklarını savunan, can, mal ve namus koruması güden, askerlik ve vergi sorununu çözmeye çalışan bir metin olarak hazırlanmıştır (Karpaz, 2012, s. 46).

Tanzimat Fermanında özü itibariyle yer alan hususlar ve getirmiş olduğu yenilikler şunlardır (Tekin ve Okutan, 2012, s. 26):

- Bütün tebaanın can, mal ve namus güvenliğini güvence altına almak,
- Vergi tayin ve toplama hususlarında düzenlemeler yapmak,
- Askere alma ve süresiyle ilgili çalışmalar yapmak,
- Ceza yargılamalarında aleniliği sağlamak ve kanunda suç olarak tanımlanmayan hiçbir eylemin suç sayılmayacağına dair kanuni düzenlemeler yapmak.

Sultan Abdülmecid dönemi yeniliklerinden birisi 1840 tarihli Ceza Kanunnamesi olmuştur. Tüm Osmanlı vatandaşları kanun önünde eşit kabul edilmiş ve 1851-1858 yıllarında tekrar düzenlenerek sınıf, mezhep ve din ayrımı olmaksızın tüm Osmanlılara uygulanmıştır.

Yönetim sisteminde merkezi seviyede gereksiz çalışanların tasfiyesi devam etmiştir ve uzmanlaşmaya önem verilmiştir. Kademeli olarak Avrupa modeli bakanlık ve idare heyeti kurulmuştur. Hükümetin güç odağı bürokrasiye doğru evrilmiştir. Hariciye Nezaretinin Babıali'nin yönetimi içindeki rolü artmıştır. Danışma meclisleri ve kurulları geliştirilmiştir. Birçok nezarete bayındırlık ve ticaret gibi sorunlarla işgal olan uzmanlık kurulları gelişmiştir. Merkezden atanmış aylıklı muhassıllar aracılığıyla doğrudan vergi tahsili iltizam sisteminin yerini almıştır. Ancak başarısız olunca iltizam sistemine tekrardan geçilmiştir. Cizyenin kaldırılması Tanzimat Fermanı ilkelerinin bir sonucu olmuştur. Koyun, ağnam vergisi reformu ile 1856 yılında bütün çiftlik hayvanları bu reforma dahil edilmiştir ve hayvanın piyasa değerine göre farklılaşan bir vergilendirme başlatılmıştır (Zürcher, 2000, s. 89-92).

1840'lı yıllarda hükümet devletin iç yönetimini merkezileştirmeyi amaçlamıştır. Valilere değil de doğrudan Babıali'ye sorumlu memurlar atanmıştır. Ancak 1850'li yıllarda valilerin özerkliğini azaltan merkezileşme

hareketi taşranın verimli yönetilmesine engel olmuştur ve bu yüzden de valilerin yetkileri tekrar artırılmıştır. Öte yandan, 1843'te Müslümanlar ile gayrimüslimlerin eşitliği için ceza kanununa geçilmiştir. Yabancıları da içine alan ticaret davaları için karma mahkemeler kurulmuştur. 1844 yılında İslamiyet'i terk edene verilen ölüm cezası kaldırılmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi, merkezi denetimle yerel yönetimi birleştirmek ve eyaletlerin başkentlerinde kamu işlerinin yürütülmesini çabuklaştırmak için öngörülmüştür. Vilayet Nizamnamesiyle vilayetten (eyalet) sancak (il), kaza (ilçe), nahiye ve hariyeye (kırsal topluluk) hiyerarşisinde bir sistem getirilmiştir (Zürcher, 2000, s. 93-95).

Abdülmeccid döneminde Osmanlı Devleti tarihinde ilk defa 1854 yılında İngiltere'den borç almıştır. Daha sonra İngiltere ve Fransa ile savaşa dahil olmanın bir kazancı olarak 1856 yılında Paris Kongresi'ne davet edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin Rus tehdidine karşı toprak bütünlüğü Avrupalı devletler tarafından güvence altına alınmıştır. Bu dönemde Batılı devletlerin etkisiyle bürokratlar tarafından İslahat Fermanı adında bir metin hazırlanmıştır. İlk kez toplumsal ve siyasal alanda bir de hukuki zeminde bütün Osmanlı vatandaşları eşit sayılmıştır. Osmanlıcılık politikası ağırlığını hissettirmiştir. Bu ferman ile gayrimüslim vatandaşlara devlet memuru olma, askere alınma gibi haklar sağlanmıştır. Dini inanç ve ibadet hürriyeti sağlamada önemli kazanımlar elde edilmiştir (Tekin ve Okutan, 2012, s. 27-28).

Bu dönemde yapılan reformlarda tam anlamıyla iyi sonuçlar alınamamıştır. Reformlar bürokratik kesimin görüşleri çerçevesinde gerçekleşmiştir. Halkın yapılan reformlara destek vermesi sağlanamamıştır. Tanzimat Dönemi, Osmanlı Devleti'nin yönetim, mali ve askeri alanda merkezileşmeye önem verildiği bir dönem olmuştur. Bürokrasinin artması ve yapılan yenileşme hareketleri toplumun her kesiminde olumlu karşılanmamıştır. Hem tanzimat hem de ıslahat metinleri tam anlamıyla uygulamaya konulamamıştır. Siyasi kadroların inisiyatifi bu fermanların

uygulanmasını zorlaştırmıştır. Aynı zamanda bürokratik güçlerle hazırlanan bu metinlerin etkisi bürokraside değişiklik getirememiştir.

2.1.1.9. Meşrutiyet Dönemi

Bosna-Hersek ve Bulgaristan isyanları ile Müslüman ölümlerinin artması Osmanlı'da infiale yol açmıştır. Mahmud Nedim Paşa 12 Mayıs 1876 tarihinde istifa etmiş, yerine gelen isim ise Mütercim Rüştü Paşa sadrazam olarak göreve başlamıştır. Osmanlı Devleti'ndeki mali sıkıntıların da artması üzerine 30 Mayıs 1876 tarihinde tahttan indirilen Abdülaziz'in yerine dönemin aydın kesimi Meşrutiyet yanlısı olarak adlandırılan V. Murat yönetime gelmiştir (Karpaz, 2012, s. 68).

Bu dönem Osmanlı aydını siyasal düzende mutlak monarşinin sınırlandırılmasını istemişlerdir. Bu grup Yeni veya Genç Osmanlılar olarak bilinmektedir. Bu grubun amacının mutlak monarşinin meşruti monarşi yönetimine geçişini sağlamaktır. Ziya Paşa, Mithat Paşa ve Ali Suavi gibi önemli isimler bu gruba dahil olmuştur (Tekin ve Okutan, 2012, s. 29). Yeni Osmanlılar kuvvetler ayrılığını ve yürütmenin meclise karşı hesap verilebilirliğini savunmuştur. Başka bir amaçları ise, Osmanlı hükümet merkezini denetlemek ancak bunu kendilerinin denetiminde olacağı temsili bir yönetim oluşturmaktır (Demirci, 2007, s. 4-5). Yeni Osmanlılar, V. Murat'a olan inançlarından meşrutiyeti ilan edileceğini hesap etmişlerdir. Fakat V. Murat'ın akıl sağlığı yerinde görülmediğinden tahttan indirilmiş ve yerine de II. Abdülhamit tahta geçmiştir (Tekin ve Okutan, 2012, s. 30). Yeni Osmanlıların hedefi siyasal iktidarın paylaşılmasını kurumsallaştırmak ve kuvvetler ayrılığını sağlamak olmuştur. Yürütme organı olarak padişahı değil de Babıalinin etkin bürokrasisini görmeyi amaçlamışlardır (Mardin, 2010, s. 33).

II. Abdülhamit tahta geçtikten sonra 23 Aralık 1876 tarihinde Meşrutiyeti ilan etmiş, ilk Osmanlı Anayasası olarak bilinen Kanun-i Esasi ilan edilmiştir. Mithat Paşa'nın öncülüğünde Şuray-ı Devlet tarafından hazırlanmıştır. Sınırlı bir monarşi yönetimi oluşturulmuştur. İlk Osmanlı

meclisi olan ve iki meclisli bir yapıda Meclis-i Umumi (Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan) açılmıştır (Demirci, 2007, s. 4-5).

1877-1878 Osmanlı-Rus savaşı sebep olarak gösterilmiş ve meşrutî monarşi dönemi de kısa sürede sonlanmıştır. Kanun-i Esasi'nin geçerliliği kaldırılmıştır. Başka bir sebep olarak da halkın bu tarz bir yönetime hazır olmadığı ifade edilmiştir. Ancak II. Abdülhamit döneminde Tanzimat dönemi modernleşme hareketleri kaldığı yerden devam etmiştir. Bu dönemde merkezi yönetim güçlendirilmiştir. Akılcı bürokrasinin etkinliği artırılmıştır. İdare ve eğitim sistemlerinin modernleşmesi için Fransa örnek alınmaya çalışılmıştır. Eğitimin toplumun her yerine yayılması ve aynı zamanda merkezileştirilmesi amaçlanmıştır (Demirci, 2007, s. 10-12).

Abdülaziz döneminde 1869'da kabul gören ilk-orta-yüksek üçlü eğitim anlayışı daha çok II. Abdülhamit döneminde uygulanmıştır. Din, ilk kez Osmanlı Devleti toplumsal düzeni yönlendiren ideolojik bir tutum olarak görülmüştür. Batı dünyasına karşı tehdit unsuru olarak bu ideolojiyi kullanmıştır. Halifelik nüfuzunun kullanarak İslamcılığı Panislamizm'den üstün tutmuştur (Karpaz, 2012, s. 80-81).

1880 yılında Hukuk, 1882 yılında Güzel Sanatlar, 1883 yılında Ticaret, 1891 yılında Halkalı Ziraat ve Sanayi, 1892 yılında Aşiret Mektebi açılması ve aynı zamanda eğitimin merkezileştirilmesi çabaları II. Abdülhamit dönemi modernleşme hareketlerine örnek gösterilmektedir. Devlet memurluğuna giriş için ilk kararnamenin yayınlanması, memuriyete başlamada sadakat yemini edilmesi yine bu dönemin merkezileşme adımı olarak görülmektedir. Kara ve demiryolu ulaşımı için önemli çalışmalar yapılmıştır. Posta ve telgraf ağı sayesinde merkezi yönetimin gücü artırılmıştır (Tekin ve Okutan, 2012, s. 33-34).

II. Meşrutiyet'in ilanı Jön Türkler tarafından sağlanmıştır. Zamanla İttihat Terakki Cemiyeti olarak varlığını sürdüren bu grup hem II. Meşrutiyet'in ilanında hem de II. Abdülhamit'in tahttan indirilerek yerine Reşad Efendi V. Mehmed'in geçmesine sebep olmuşlardır. Öncelikle 24

Temmuz 1908 tarihinde Kanun-i Esasi tekrar yürürlüğe girmiştir. İkinci defa Meşrutiyet ilan edilmiştir. Akabinde ise 31 Mart Vakası olarak bilinen olay vuku bulmuştur. Ayaklanmanın sebebi olarak muhalefet oluşumu ve II. Abdülhamit'i işaret eden İttihat Terakki tarafından II. Abdülhamit tahttan indirilmiştir (Tekin ve Okutan, 2012, s. 36-37). Bu dönemde İttihat Terakki'nin baskıcı yöntemleri olmuştur. Prens Sabahattin'in tutuklanması buna örnek olarak gösterilmektedir.

1909 yılında yapılan anayasa değişiklikleri meşrutiyet döneminin önemli anayasal çalışması olarak görülmektedir. Padişahın yetkilerinin kısıtlanması, hükümet üyeleri Mebusan Meclisi'ne karşı sorumlu hale gelmiştir. Padişah göreve başlarken meclis önünde yemin etmekle yükümlü hale getirilmiştir.

Meşrutiyet dönemine genel olarak bakıldığında, II. Abdülhamit'in Tanzimat döneminde gerçekleştirilen reformların bir devamı niteliği taşıdığı görülmektedir. Bu dönemde de merkezileşme adına önemli adımlar atılmıştır. Eğitim, askeri, ulaşım ve idari alanda yapılan reformist adımlar genele yayılmaya çalışılmıştır. Meşrutiyet döneminde yaşanan olumlu ve olumsuz gelişmeler, sonraki dönemlerin hem anayasal hem de siyasal ve bürokratik adımların atılmasında etkili olmuştur.

2.1.2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çalışmaları

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat ve Meşrutiyet dönemlerinde yönetim anlayışında yapılmaya çalışılan reformlar aynı şekilde Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir. Cumhuriyet dönemi yönetim yapısının sürekli eleştirilmesi ve içinde bulunulan yönetimin birçok konuda yetersizliği reformların yapılmasını gerekli kılmıştır. Bu reform hareketleri hem yerli hem de yabancı uzmanların raporlarında kendini göstermiştir. Batılı tarz reformların daha fazla hissedildiği ve devletin ekonominin sorunlarını çözmede daha etkin olduğu bir dönem olmuştur. Cumhuriyet döneminin başlarında yönetim anlayışı üzerine yapılan reformlar kısa vadeli çözümler üretmek düzensiz ve sürdürülemeyen bir reform anlayışı ortaya koymuştur.

Planlı dönemden önce yeniden yapılandırma anlamında yönetimin yeterli hale gelebilmesi için çok fazla rapor hazırlanmıştır. Yabancı uzmanların yanında yerli uzmanlar ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından ele alınan çalışmalar da yapılmıştır. İlk detaylı reform 1933 yılında yapılmış ve İkinci Dünya Savaşı sonrasında reform hareketlerinde hızlanma görülmüştür. 1960 sonrası dönemde ise planlı çalışmalar yerli uzmanlar tarafından ele alınmıştır.

Genel olarak yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan, pratikten ziyade teorik olarak etkin olan ancak yine de yönetimin içinde bulunduğu durumu kamuoyuna anlatması ve özellikle personel rejiminde belli başlı reformlar sağlaması açısından önemi olan planlı dönem öncesinde Neumark, Barker, Martin ve Cush, Leimgruber, Chaileux Dantelve TODAİE tarafından hazırlanan raporlar bulunmaktadır. Planı dönem öncesi hazırlanan bu raporlar özü itibarıyla, aynı işleve sahip kurumların bir araya getirilmesini, merkezden idare edilen personel hizmeti sunulmasını, yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de kullanılmasını, bütçeleme programlarının yapılandırılmasını önermektedir.

1960 yılından itibaren önemli olan planlı kalkınma döneminde kamu yönetimindeki reformist çabaları ve oluşturulan raporları; memuriyet düzenine ilişkin ilkelerin çalışıldığı Mook Raporu, kamuda görevli memurun belirlenmesi ve liyakat ilkeli J.F. Fisher Raporu, Türk kamu yöneticilerini araştıran Podol Raporu, 1963 tarihli Mehtap Raporu, önceki raporların değerlendirilmesini yapan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Daha önceki tüm çalışmaları analiz eden 1991 tarihli Kaya Projesi olarak ifade edilmesi gerekmektedir (Toprak, 2005, s. 108-109).

2.1.2.1. Neumark Raporu

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin 1949 yılında Başbakanlığın talebi doğrultusunda İstanbul Üniversitesi'nde profesör olan Fritz Neumark tarafından "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" olarak ilk kapsamlı rapor hazırlanmıştır.

Kamu personeli teşkilatındaki noksanlıkların iyileştirilmesi, memurların nicelik olarak dengeli hizmet dağılımının yapılması, denetim yöntemlerinin gözden geçirilmesi, rasyonel bürokrasinin geliştirilmesi ve kırtasiyeciliğin azaltılması gibi öneriler bu raporda önemli bir yer teşkil etmektedir (Neumark, 1949).

Raporda memurların dengesiz dağılımının reformu gerektirdiği, bakanlıklarda reorganizasyon için komisyonlar kurulması, halkın aydınlatılması ve Başbakanlığa enformasyon bürosunun kurulması gerektiği, memur sayısının hizmetlere dengeli dağılımı, enflasyon politikalarının sebep olduğu ücret politikası üzerinde durularak yatay ve dikey ilerleme programının önerildiği, denetim sistemi ve KİT'lerin geliştirilmesi gibi önemli yönetim reformları üzerinde durulmaktadır (Turan, 2015, s. 286-287). Aşırı kırtasiyeciliğe karşı usullerin basitleştirilmesi, Bakanlık bünyelerinde kurulan Hukuk Müşavirliklerinin Devlet Hukuk Müşavirliği adında birleştirilmesi ve Adalet Bakanlığı'na bağlanması, Adalet Bakanlığı'nın işleyişinin düzenlenmesi için komisyon kurulması, ekonomi politikalarının iyileştirilmesi için Ekonomi İstişare Kurulu'nun oluşturulması tavsiyeleri yine bu rapordaki değerlendirmeler olarak yer almaktadır (Yayman, 2016, s. 124-125).

2.1.2.2. Barker Raporu

Türk hükümetinin talebi doğrultusunda Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası yetkililerinin görüşmeleri neticesinde ortaya çıkan bu rapor, James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankası'na ait heyet aracılığıyla Kalkınma Planı İçin Tahlil ve Tavsiyeler adıyla 1951 yılında Türk Hükümetine sunumu yapılmıştır (Yayman, 2016, s. 126-127). Rapor iktisadi kalkınma hedeflerini vurgulamıştır. Aşırı merkeziyetçi bir yönetimden ve kararların tepeden inme bir yöntemle alındığı belirtilerek, kamu hizmetlerinde reform yapılması ve yönetim usullerinde değişikliğe gidilmesinin gerekli olduğu vurgulanmıştır (Turan, 2015, s. 287).

Kamu yönetiminde uzun süre görülen verimsizliği kurmay hizmetlerinde ileriye gidilememesine ve personel azlığını vurgulayan Barker Raporu, bu sebeplerden dolayı ‘devlet personel dairesi’ oluşturularak yönetimde danışma hizmetlerine önem verilmesini ve hızlı kararlar alınması için yetki devrinin sağlanmasını ön plana çıkarmıştır (Saran, 2004, s. 146).

Barker Raporu’nda, üst düzey yöneticilere yetki devredilerek sıradan işlerden uzaklaşılması ve gerçek sonuç veren işlerle uğraşılması öneri olarak sunulmaktadır. Seçilmiş kişilerin merkezden atanan kişilere göre arka planda kaldığı ve atanan personelin karar verici konumda yer aldığı ifade edilerek, mahalli idarelere yeterli kaynak ayrılmadığı eleştiri konusu yapılmaktadır. Memur sayısının fazla olduğu ve nitelik bakımından yetersiz görüldüğü, merkezin etkin olduğu personel rejiminin sağlanması ve çalışma esas ve usulünün belirlenmesi tavsiye olarak sunulmaktadır (Yayman, 2016, s. 131-133). Ayrıca sanayi özel yatırımlar için ana genişleme alanı şeklinde yorumlanmakta ve bu sektördeki kamu yatırımlarının azaltılması tavsiye edilmektedir. Sanayi alanındaki yatırımlar arka plana itilerek tarım sektörüne ağırlık verilmesi, aynı zamanda bu alanda uzmanlaşmanın sağlanması önerilmektedir (Semiz ve Toplu, 2021, s. 152).

2.1.2.3. Martin ve Cush Raporu

James V. Martin ve Frans C.E. Cush tarafından 1951 yılında Maliye Bakanlığı için hazırlanan raporda, Maliye Bakanlığı’nın teşkilatlanma, çalışma usul ve metotları ile nitelikli ve rasyonel hizmet sunumuna elverişli personel rejimi ele alınmıştır (Işıkçı, 2017, s. 173).

Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor olarak adlandırılan bu çalışma, maliye bütçesi hakkında değerlendirmede bulunarak kamu yönetiminin bütçe politikaları ile bağlantı kurması ve kamu maliyesi yapısını inceleme ve tavsiyelerde bulunması bakımından önemli bir yer tutmaktadır (Kara, 2006, s. 156). Bu raporun amacında, Türkiye iktisadının geliştirilmesi adına bir tavsiye öngörülmektedir. Ayrıca iktisadi faaliyetlerin

çoğunluğunun devlet kontrolünde olması eleştirilmekte ve Maliye Bakanlığı ile birimlerinin yapılanmaya ve reforma ihtiyacı olduğu vurgulanmaktadır.

Raporda kırtasiyeciliğin diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok fazla zaman kaybına yol açtığı ifade edilmektedir. Ayrıca görev tanımının açık bir şekilde belirlenmesi, verilen görevlerde birlik zincirine itimat edilmesi, tasarruf, etkinlik ve adalet uyum sağlayarak performans sergilenmesi ortaya konmuştur. Memur maaşlarının tek bir maaş tablosunda düzenlenerek personel rejimine ilişkin reform tavsiyeleri verilmektedir. Liyakat ilkesinin memurlar arasında uygulanması sağlanarak terfi işlemlerinde nitelikli pozisyonlar arası yükselmenin olması gerektiği vurgulanmaktadır (Martin ve Cush, 1952, s. 35-39).

2.1.2.4. Dorr Raporu

1929 Dünya Ekonomik Buhranı devamında kendini gösteren devletçi ekonomi anlayışının egemen olduğu dönemde en kapsamlı ilk reform çalışmalarından olan Dorr Raporu tartışmalara sebep olmuştur. Bu raporda Türkiye'nin tarım, sanayi, madenler, altyapı, ulaşım, maliye, idare teşkilatı gibi pek çok alanında önemli tavsiyeler verilmektedir. Bu rapor yalnızca idare teşkilatını değerlendirmekle yetinmeyerek kamu yönetimi sistemini ilk kez ayrıntılı ele alarak bir model önerisinde bulunmuştur. Ayrıca Türkiye ile ilgili zorluklardan bahsedilerek nüfus sorunu ve yetişmiş birey noksanlığına vurgu yapılmıştır. Türkiye'nin ABD ve diğer Avrupa ülkeleri ile gelişmişlik seviyesi açısından karşılaştırması yapılmakta ve hammadde bakımından bu ülkelerden ileri şartlara sahip olduğu ifade edilmiştir. Bir de demiryolu ağlarının geliştirilmesi yerine karayolu sistemi üzerinde durularak zirai ve sanayi anlamında artışın sağlanacağı ve aynı zamanda hammadde kaynaklarının hızlı arz edilmesinde rol alacağı açıklanmıştır (Yayman, 2016, s. 86-95).

Raporda memurlarla ilgili yükselme ve maaş sorunları ele alınmış, verimli personellerin tayin işlemlerinde gerekli hassasiyetin sağlanması hususunda yöntem belirlenmesi önerilmiştir. Memur maaşlarında iyileştirme

yapılması gerektiği ve az sayıda fakat daha yüksek maaş alan memurların istihdam edilmesinde kazançlı çıkılacağı ifade edilmiştir. Öte yandan yetki devrinin sağlanarak etkin bir yönetim sağlanması amaçlanmıştır. İşleri yavaşlatan kırtasiyeciliğin mücadele edilmesi gereken bir konu olduğu vurgulanmıştır. Hem teknik hem de idare etme işleminde uzman çalışanlardan yararlanılması Dorr Raporu'nda üzerinde durulan konulardan biri olmuştur.

İdare etmenin önemli olduğu ve her koşulda yenilik yapılabileceği düşüncesinin hakim olması gerektiği, yetki devrinin kolay ve hızlı yapılması için şartların sağlanması, mali işlerde düzenli istatistiklerin tutulması gerektiği, ehil kişilerin işlerin başında olması, ithal edilen kanunların Türkiye şartlarına uydurulmasının mecburiyeti, politika yapıcıların uzman kişilerden yararlanmasının önünün açılması ve en önemlisi ise kırtasiyeciliğin sorunun üzerinde durulması gerektiği Dorr Raporu'nda Türkiye yönetimi için verilen tavsiyeler olarak görülmektedir (Dorr Raporu, 1933, s. 398-399).

2.1.2.5. Thornburg Raporu

ABD'de faaliyette bulunan 20. Asır Vakfı tarafından 1948 yılında Yunanistan'da yürütülen çalışmanın akabinde Standart Petrol Şirketi Mühendisler Meclisi Başkanı ve ABD Dışişleri Bakanlığının petrol müşaviri olan Max Weston Thornburg ve Kanada asıllı Graham Spry ile George Soul tarafından "Turkey: An American Appraisal" adlı çalışma ABD siyasetinin bir etkisi olarak görülmüştür (Yayman, 2016, s. 103-104). ABD'nin yatırım yapma ihtimali olan devletlere yönelik hazırladığı ve Türkiye'yi ilgilendiren bölümü bu raporda belirtilmektedir.

Raporda ziraat verimi artırılarak köylünün durumunun iyileştirilmesi gerektiği açıklanmıştır. Demiryolları ve karayolları için proje geliştirmek ve sonrasında da madenciliğin geliştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Bunun için de Amerikan uzmanlık görüşünden yararlanılabileceği vurgulanmıştır. Uzun dönemde zengin maden kaynaklarının etkisiyle kimyasal madde üretiminde etkili sonuçların alınabileceği öngörüsünde bulunulmuştur. Devletin rolünün ne olduğunun cevabını Türkiye'nin kendisinin vermesi

raporda geçen başka bir öneri olarak yer almıştır. Ayrıca Türkiye’den ABD’ye eğitim için giden ve geri gelen personeller sadece kamu kurumlarında değil, etkili olabileceği başka alanlarda da çalıştırılması gerektiği düşünülmektedir (Yayman, 2016, s. 114).

Raporda ayrıca 1950’li yılların Türkiye’si çağdaş olmayan toplumlarla karşılaştırılmakta ve halktan uzak bir izlenim verdiği öne sürülmektedir. Merkez ve taşranın uyum içinde çalışması gerektiği, vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi, özel girişimin desteklenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ağır sanayi yatırımları yerine kimya, selüloz ve kâğıt endüstrisine yatırım yapılması gerektiği ifade edilmiştir. Teknik ve uzmanlık bilgisi olmayanların yatırımlarda söz sahibi olması yönetimin yol açtığı bir sorun olarak görülmektedir. Bunu çözümü olarak da liyakatin ve uzmanlaşmanın ön planda tutularak verimli bir yönetim yapısı oluşturmanın zorunlu olduğu tavsiye edilmiştir. Hafif sanayi yatırımlarının desteklenmesi yine başka bir öneri olarak verilmektedir (Kopar, 2018, s. 308-311).

2.1.2.6. Gruber Raporu

İdari reform çalışması olarak İsviçreli Profesör Leim Gruber tarafından hükümetin talebi doğrultusunda ‘İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor’ hazırlanmıştır. 1952 yılında sonuçlanan bu rapor dönemin Ekonomi ve Ticaret Bakanı Muhlis Ete’ye sunulmuştur. Raporda öncelikle personel sorunları hakkında verdiği tavsiyeler ön plana çıkmaktadır. Merkezi düzeyde personel dairesinin kurulması, ücret sisteminin iyileştirilmesi, çalışma saatlerinde düzenlemeye gidilmesi, memur sayısının ihtiyaca göre yeniden düzenlenmesi gibi önemli tavsiyeler bu raporda sıralanmıştır. Özellikle Türkiye’de memur sayısının çok fazla olduğu ifade edilerek azaltılması yoluna gidilmesi gerektiği ve yeni memur alımının önlenmesi yolunda adım atılması önerilmektedir (Yayman, 2016, s. 141-144).

Gruber Raporunda ücret sistemleri, çalışma saatlerinin düzenlenmesi, personel sayısının azaltılması, sınıflandırılma gibi mevzularla ilgili tavsiyelerde bulunulmuştur. Memur atamalarında tek bir yerde yetkinin

toplannmasının doğru olmadığı ifade edilmiştir. Memurun medeni haline ve toplumsal faktörlere göre alım gücünün korunmasının önemli olduğu vurgulanmıştır (Kara, 2006, s. 157).

2.1.2.7. Hanson Raporu

1929 Dünya ekonomik buhranı sonrasında diğer ölkeler gibi Türkiye’de de devletçilik anlayışı önem kazanmıştır. Kalkınmada devlet etkisi görölmeye başlanmıştır. Pek çok devlet teşekkülleri (Sümerbank, Etibank, Ereğli Demir Çelik gibi) ortaya çıkmıştır. Bu kalkınma girişimleri kendini gösterirken TODAİE içinden bir yabancı uzmana rapor hazırlatılmıştır. A. Hanson 1953-1954 yılları arasında Birleşmiş Milletler uzmanı görevi ve Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Araştırma Müdürlüğü görevini ifa ederken hükümetin talebi doğrultusunda “Türkiye’de İktisadi Devlet Teşekküllerinin Bünyesi Murakabesi” adıyla bir çalışma gerçekleştirmiştir. Türkiye’de devletçilik anlayışı çerçevesinde, devlet teşekküllerinin içinde bulunduğu durum ve genel değerlemesi yapılmıştır (Yayman, 2016, s. 144-145).

2.1.2.8. Baade Raporu

Fritz Baade, 1935 yılında Türkiye’de Ekonomi Bakanlığı müşavirliği görevini üstlenmiştir. Tarım mahsulleri pazarında uzmanlaşmış bir şekilde görev almıştır. Türkiye hakkındaki en can alıcı çalışması olarak FAO tarafından yaptırılan Akdeniz Kalkınma Projesi Memleket Etüdü raporu ön plana çıkmaktadır ki bu raporda Türkiye’nin tarımı üzerinde çalışma yapmıştır (Yayman, 2016, s. 146).

Baade, yabancı kaynaklarla gelişim sağlamanın çok zor olduğunu ve bu nedenle de Türkiye’nin kendi öz kaynaklarını ve insan kaynağını kullanması gerektiğini vurgulamıştır. Kaynakların kötüye kullanılması neticesinde erozyonun büyük bir tahribata yol açacağını ifade etmiştir. Türkiye’nin topraklarının kalmaması bu erozyon hareketinin sonucu olarak görölmektedir. Nüfus artışının olumsuz etkisine ve meraların yanlış otlatılmasına da değinilmiştir. Kalkınmanın kaynakları iyi bir şekilde

kullanarak ve tarım ile sanayinin beraber yürütülerek mümkün olacağı ifade edilmiştir (Yayman, 2016, s. 145-150). Fritz Baade, Türkiye'nin tarımsal politikalarına sorunları ifade ederek ve çözüm önerilerinde bulunarak katkı sağlamıştır. Kaynakların ve işgücünün doğru kullanılması ve istihdamın genele yayılması gerekliliğini ifade etmiştir.

2.1.2.9. Chailloux-Dantel Raporu

Birleşmiş Milletler Başmüşaviri olan Maurice Chailloux-Dantel tarafından “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” adlı çalışma ortaya konulmuştur. İlk personel reformu araştırması ve aynı zamanda ilk alan araştırması bu rapor sayesinde ortaya çıkmıştır. İdari reform çabalarının gerekçesi niteliğinde yapılan çalışmalardan biri olmuştur. Memurların kendini iyi bir şekilde yetiştiremediği ve bunun için gerekli önlemlerin alınmadığı, fiyat değişimleri karşısında memurların maaşlarına zamanında tepki verilmemesi önemli sorun olarak ortaya konulmuştur (Yayman, 2016, s. 151-154).

Chailloux-Dantel Raporu’nda, Türkiye’de kamu personel rejiminde dağınık bir sistemin olduğu vurgulanmıştır. Memuriyet unvanındaki çeşitlilik, aynı işe eşit ücret prensibinin uygulanamaması, hukuki anlamda bazı meslek birimlerinin var olmaması, birlik yönetiminin personel sisteminde sağlanamaması gibi sebepler parçalı bir personel rejimine, bu durum ise kamu yönetiminde atılan adımların yavaşlamasına ve reformların gerekliliğine ihtiyaç duyulduğunu göstermiştir (Kara, 2006, s. 158).

Memuriyet unvanlarının çeşitliliği, kamu personelindeki nitelik sorunu, eşit işe eşit ücret uygulanmaması, terfi ve tayin işlemlerinin adamına göre şahsileştirilmesi, personel idaresindeki muamelelerin bireyselleşmesi yüzünden teknikleşmenin yetersiz olması, her çalışanın niteliğine göre iş sahalarına ayrı biçimde organizasyon yapılamaması bu raporda bahsi geçen sorunları ön plana çıkarmaktadır (Dantel, 1959, s. 3-4).

Raporda vurgulanan temel sorunlar, şahsileştirilmiş bir personel sisteminin umumi bir hale gelememesi, terfi ve atamalarda nepotizme dayalı

bir anlayışın hüküm sürmesi, liyakat ilkesi baskın olmadığından önemli mevkilerin niteliksiz personelle işgal edilmesi, personelin eğitiminin üstlenilmemesi ve kendini geliştirmeye sevk edilmemesi olarak ifade edilmiştir (Yayman, 2016, s. 156).

2.1.3. Planlı Dönem ve Sonrası İdari Reform Çalışmaları

1960'lı yıllara kadar Türkiye' de yapılan idari reform çabaları daha çok yabancı uzmanların hazırladığı raporlardan oluşmakta ve teoride çok fazla öneriler sıralanmasına rağmen uygulamada bu reformist adımlar kendini gösterememiştir. Bu dönemde kamu yönetimi alanında ve kamu iktisadi teşebbüsleri alanında reformlar aynı süreçte yapılmıştır. Personel sistemindeki eksik yönler, idarenin politika yapımındaki usulleri ve teşkilatlanma üzerinde kamu yönetimi yeniden yapılanma dönemine girmiştir. Bu dönemde yapılan reformların öne çıkmasında 1930 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi'nin etkisi büyük olmuştur (Karaer, 1987, s. 29).

Türk kamu yönetimini örgüt yapısı ve gerçekleştirdiği görevleriyle bir bütün olarak değerlendiren ilk kapsamlı proje Devlet Planlama Teşkilatı ve TODAİE'nin ortak çalışması sonucu 1963 yılında sonuçlanan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" olarak ortaya konmuştur. Bu rapor, kamu yönetiminin öncelikli çözülmesi gereken konuları üzerinde durmuştur (Saran, 2004, s. 148). MEHTAP raporu reformun temel koşulunu üst yöneticilere bağlamıştır. Hiyerarşik olarak üstte yer alan yöneticilerin siyasal ve düşünsel bir bağımsızlığının olduğu ifade edilmiştir (Turan, 2015, s. 291).

Kamu yönetimi adına yapılan idari reformlar, planlı dönemde hem yerli uzmanlar tarafından yapılmış hem de bazı önemli kurumlar aracılığıyla yerine getirilmiştir. 1960 yılında Başbakanlık bünyesinde kalkınma planlarında görev alacak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Bu teşkilat bu dönemde yapılan reformların gelişmesine katkıda bulunarak mevcut hükümetlerin politika yapmalarına destek vermiştir. Yine bu dönemde kamu personel idaresi çalışmalarını koordine etmek ve belli bir

düzene sokması için 13 Aralık 1960 yılında Devlet Personel Dairesi kurulmuştur (Ergun, 1991, s. 11).

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Mook Raporu, Fisher Raporu, Podol Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Kamu Yönetimi Araştırması Projesi 1960 yılı ve sonrasında kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması adına önemli çalışmalar olarak ortaya konulmuştur.

2.1.3.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

1960 askeri darbe sonrasında Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin talebi doğrultusunda Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi koordinesiyle ortaya çıkan "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor" planlı dönemin ilk çalışmalarından biri olarak yerini almıştır. Türkiye'de yapılacak reform hareketlerinin yöntemini ve bu reformları uygulayacak sistem ile ilgili bilgilendirmek amacıyla ortaya konulmuştur. İlk bölüm içinde idari reformun ihtiyacını doğuran sebepler, uygulanacak yöntemler ve idari reformu gerçekleştirecek mekanizma üzerinde durulurken, ikinci bölümde reformun hangi alanlarda yapılacağı, belli başlı reform çalışmaları ve bu reformların hangi kurumlar aracılığıyla gerçekleştirileceği üzerinde durulmuştur.

Devletin görevlerinin büyük ölçüde artması ve bu nedenle çok sayıda personel istihdam eden ve masraflarla ilerleyen devlet mekanizmasının ortaya çıkması, bu durumun ise etkinlik ve ekonomi meselelerinin öncelikli konular haline gelmesi, genişleyen ve karmaşık yapıya dönüşmeye müsait olan ve bu değişiklikleri takip ederek inceleyen bir mekanizmaya ihtiyaç duyulması idari reformu gerektiren sebepler olarak açıklanmıştır (TODAİE, 1965, s. 6). İdari reformun kapsamı belirlenirken kararların doğru bir şekilde verilmesi, reform uygulanmak istenen alanın dikkatli ve kayda değer bir şekilde tespiti gerekmektedir (TODAİE, 1965, s. 7).

İdari reform ve reorganizasyon hakkında ön rapora göre, idari teşkilât ve çalışma yöntemlerinde ortaya çıkan sorunları üç adımda tartışmak ve orta noktayı bulmak şu şekilde mümkün görünmektedir (TODAİE, 1965, s. 13) :

- Devletin teşkilât bölümleri arasındaki görev ve yetkiler belirlenmeli ve bunlar arasında koordineli bir çalışma yapılması gerekmektedir.
- Bütün idarede ortak olan hizmetlerin ıslah edilmesi ve yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.
- Bakanlık ve daire gibi kendine özel çalışma alanları olan birimlerin iç işleyişinde ve faaliyet yöntemlerinde düzenleme yapılması gerekmektedir.

İdari reform ve reorganizasyon hakkında ön rapor, nitelik olarak ve idari reformun felsefesini tartışma konusu haline getiren önemli çalışmalardan biri olmuştur. İdari reform hareketinin başarılı olmasında psikolojik alt yapının önemi vurgulanmaktadır. Aynı zamanda reformu gerçekleştirecek kurumların ve bünyesinde çalışan personellerin de reformist bakış açısını yakalamaları ve atılacak adımları benimsemesi gerekmektedir. İdari reform ve reorganizasyonun anlamının içselleştirilmesinin ve reform hareketlerinin kapsamının ve yönteminin somutlaştırılması sağlamak bu raporun önemli amaçları arasında olduğu anlaşılmaktadır (Yayman, 2016, s. 193-194).

2.1.3.2. Mook Raporu

OECD ve AID ile yapılan anlaşmalar neticesinde, OECD tarafından gönderilen Van Mook Ankara'ya gelerek hazırlamış olduğu raporu dönemin reform çalışmalarına yön veren kurumlarından olan Devlet Personel Dairesi'ne sunmuştur. "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform" adlı raporda önemli başlıklar yer almıştır. Özellikle "Personel Rejimi Hakkında Genel Durum", "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Ana Prensipleri ve Gayeleri", "Personel Reformunun Akıbeti Hakkında Verilen Muhtıra" ve "İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme" başlıklı konular ele alınmış ve koordineli, her kesim tarafından benimsenmiş ve içselleştirilmiş bir personel sisteminin oluşturulmasına yönelik detaylı açıklamalar üzerinde durulmuştur (Aykaç ve Altunok, 2014, s. 6-8).

Van Mook “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform” isimli çalışmasında, personel yönetiminin verimli bir seviyede olmadığını, merkezi personel sisteminin yokluğunun yol açtığı sorunları, personel kayıt ve verilerinin düzensizliğini ifade ederek akılcı bir sınıflandırma için kadroların kademeye ayrılması gerektiğini, yükselmede liyakatin sağlanmasını, hizmet içi eğitime gerekli önemin verilmesini, maaş ve emeklilik gibi sistemlerin geliştirilmesini, memur ve hizmetli arasındaki farkların ortadan kaldırılması gerektiğini ifade ederek personel rejiminin belli bir sistem üzerinde inşa edilmesini vurgulamıştır. Öte yandan memur almada, yetiştirmede ve yönetim sınıfının kolektif bir çalışmayla işlerin yürütülmesine imkân verilmesi, ayrıca yönetici personel yetiştirmek için yüksek yönetim akademisi kurulması bu rapordaki diğer önemli unsurlar olarak yer almaktadır (Şaylan, 2000, s. 112-113).

İdarecilerin yetişmesi için uzmanlaşmanın olması gerektiğini ifade eden Mook Raporu, genel idare, mali, sosyal ve iktisadi idare, mahalli il özel ve belediye idaresi, dışişleri idaresi olarak dört farklı kategorinin var olması gerektiğini açıklamıştır. Ayrıca, memur olacaklar için açılacak kursların tek merkezde toplanmasının uygun olacağını ifade etmiştir. Yüksek makamlara tecrübeli kişilerin getirilmesi gerektiğini, çünkü uzmanlaşmış kişilerin yönetici sıfatıyla içinde bulunduğu birimi başarılı bir şekilde yöneteceğini ileri sürmüştür (Mook, 1962, s. 40-53).

2.1.3.3. Fisher Raporu

Amerika Birleşik Devletleri California Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher, OECD uzmanı olarak aynı şekilde Mook’un çizgisinde genel idare teşkilatına ek olarak personel sistemi konusu ile ilgilenmiştir. John Fisher tarafından 1962 yılında Türkiye’de Devlet Hizmetinde Memur Seçme Hakkında Program Teklifi, Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapacak Olan Teşkilata Dair Fikirler ve Türk Personel Sistemi başlıklı ve içeriği personel sisteminin iyileştirilmesine yönelik çalışmaları içeren üç rapor Devlet Personel Daire Başkanı Hasan Şükrü Adal’a sunulmuştur (Yayman, 2016, s. 198-199).

Liyakat ilkesinin personel rejimi içinde noksansız bir şekilde uygulanması ve sınavların biçimsel boyutu ve iyi bir şekilde örgütlenmesi konusunun kesin olarak düzene sokulması önerilmiştir. Fiyat artışları sebebiyle maaşların ve ücret sisteminin paralel gidememesi büyük sorunlara yol açtığından, standart maaş ve ücret sisteminin geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Şaylan, 2000, s. 113).

John Fisher yaptığı çalışmada yeni memur alımlarında verimlilik açısından yarışmaya dayalı bir sistemin belirleyici olması gerektiğini önermiştir. Bu memur alımlarında ise Devlet Personel Dairesi'nin görevlendirilmesi tavsiye edilmiştir. Memur alımlarında kısa sürede hesaplama yapılabilmesi için kısa cevaplı sınavların uygulanması tavsiye edilmiş ve doğru sonuçlar elde edileceği düşünülmüştür. Fisher tarafından hazırlanan üçüncü raporda Türk personel rejiminin geliştirilmesine ilişkin tavsiyelerde bulunulmuştur. Personel sistemi üzerinde durularak kamu yönetimindeki reformun önemli faktörü olarak göz önünde bulundurulmuştur. Yapılan işe göre bir ücretlendirme politikası güdülmesi, performans odaklı ücret sisteminin uygulanması önerilmiştir. Artan fiyatlara karşı korunan bir maaş programının ve değişen koşullara ayarlanan bir ücret sisteminin gerekliliği vurgulanmıştır (Fisher, 1962, s. 61-130).

2.1.3.4. Podol Raporu

1963 yılında “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi“ ismiyle yayınlanan Podol Raporu, Richard Podol tarafından hazırlanmıştır. TODAİE uzmanlarından Cahit Tutum nezdinde Türkçeye çevrilmiş ve Amme İdaresi Bülteni'nde yayına alınmıştır. Bu raporda temel olarak Türk kamu yöneticilerinin yönetim geleneği üzerinden özellikleri ortaya konulmuştur (Yayman, 2016, s. 201).

Podol Raporu sadece personel sisteminin yönetici kısmını ele almış ve tartışma konusu yapmıştır. Keskin özelliklere sahip olmayan Türk yöneticisinin iş bitiriciliği performansı iyi olmamakla birlikte merkezci ve rütbeyle önem veren bir tasviri yapılmıştır. Ayrıca teknik anlamda zayıf

görülen yöneticilerin birçoğunun eğitim almadığı ifade edilmiştir. Tavsiye edilen, yöneticilerin hem düşünce olarak hem de fiziki olarak yetiştirilmeleri gerektiği belirtilmiştir. Yönetimi geliştirmeyi önceleyen kurumların sayısının artırılması ve desteklenmesi önerilmiştir (Şaylan, 2000, s. 113).

Aynı şekilde Podol Raporu'nda, Türk yöneticilerin yeni yöntemlere adapte olmakta güçlük çektikleri, yardım ve tavsiye almaktan ziyade kendi kendilerine çözüm arayışında oldukları, Batılı gibi hareket etmeye çalıştıkları ve yabancı uzmanların düşüncelerini benimsedikleri şeklinde değerlendirmelerde bulunulmuştur. Üst kademe yöneticilerin geleneksel yöntemleri içselleştirdikleri, önemsiz günlük işlerle iştiğal ettikleri, teknik bilgilerden yararlanamadıkları ifade edilmiştir. Aile, eğitim sistemi, mevzuat, iş bitirememesi, iş bulma güçlüğü, iktisadi devlet teşebbüslerinin kimlik tanımının yapılamaması ve batıcılığa düşkünlük Türkiye'de yöneticiliği belirleyen unsurlar arasında yer almaktadır. Ayrıca raporda ileriki dönemde yapılacak reform çalışmalarına ilişkin önemli alanlarda uzmanların yetiştirilmesi ve reformist bakış açısının desteklenmesi gibi önerilerde bulunulmuştur (Podol, 1967, s. 10-14).

2.1.3.5. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

Planlı dönemde hazırlanan çalışmalardan bir diğeri Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi bir yıl içinde TODAİE ve DPT tarafından hazırlanarak 1963 yılında Başbakan İsmet İnönü'ye sunulmuştur. Yabancı uzmanların hazırladıkları raporlardan sonra en kapsamlı çalışma olarak görülmektedir. Özellikle devletin kalkınmadaki yerinin ne olduğu ve kamu iktisadi teşebbüsleri mevzunun çalışmaya dahil edilmediği ifade edilmektedir (Yayman, 2016, s. 206-208). Çalışmanın amaçlarından merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı şeklini belirlemek, diğeri ise dağılışın kamu hizmetlerinin etkin ve verimli işleyip işlemediğini ortaya kaymaktır. MEHTAP, sonraki yıllarda yapılacak olan reform çalışmalarının öncüsü olarak görülmektedir (Şaylan, 2000, s. 114).

MEHTAP, Türk kamu yönetimini örgüt ve çalışmasıyla bir bütün olarak değerlendiren ilk kapsamlı çalışma niteliğinde olmuştur. Bu projede reformun gerçekleşmesinin ana şartı üst yöneticilere bağlanmış olmasında yatmaktadır. Çünkü üst yöneticiler toplumsal sınıflardan ayrı ve siyasal etkileşimden uzak olarak tasvir edilmiştir (Turan, 2015, s. 290-291). Öte yandan merkezi hükümet idaresinin sorumluluklarının bilincinde olmadığı belirtilmiştir. Bunun sebebi olarak da personel hataları, yönlendirme ve denetim zayıflığı, kırtasiyecilik ve idarenin işleyiş sorunları gösterilmektedir (TODAİE, 1966, s. 402-404). Merkezi hükümetin bazı asli görevlerini hiç yapmadığı, merkezin görevi olmasına rağmen teşkilatlanmada sorunların olduğu, hizmetlerin halka ulaştırılmasında mahalli farklılaşmaların verimliliği olumsuz etkilediği gibi durumlar merkezi yapının görevlerine ilişkin tespitler olarak raporda ter almaktadır (TODAİE, 1966, s. 401-411).

İşin sınıflandırılması ve örgütlenmesi, aynı şekilde personelin de sınıflandırılması, ücret oranlarının belirlenip düzenleme yapılması, her birime personel takdiri yapılması ve personel temininin gerçekleşmesi ilgili raporda personel sisteminin vazgeçilmezleri olarak vurgulanmıştır. Aynı zamanda kadro unvanlarının tekdüzeliğinin sağlanması, personel sisteminin ıslah edilmesi ve personellerin belli bir yeterliliğe sahip olmasının gerekliliği belirtilmiştir. Her daireye özgü sistem yerine kendi idari teşkilat yapısına uygun sistemin tercih edilmesi gerekmektedir. Kamu hizmetlerinde benzerlik için işleri sınıflandırmanın zorunlu olduğu, yatay sınıflandırma ve dikey derecelendirmenin içselleştirilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır (Şaylan, 2000, s. 114-115).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, hazırlandığı dönemde, yönetim alanında önemli bürokratların da katkısıyla iyi tespitler yaparak sorunları akılcı bir şekilde belirlemiştir. Bu projenin sadece merkezi teşkilatın kendisini incelemesi ve yerel yönetimler ile kamu iktisadi teşebbüsler gibi önemli alanları inceleme konusu yapmaması bu çalışmanın önceki çalışmaların ekseninde değerlendirilmesine yol açmıştır.

2.1.3.6. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kuruluş gerekçesi belirtilen “İdari Reform Danışma Kurulu” 1971 yılında Nihat Erim Hükümeti döneminde kurularak çalışmalara başlamıştır. 29/05/1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararname ile “Hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönü ve stratejisi saptamak üzere” bir İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuştur. 10 kişilik kurulun sekreteryaya görevi TODAİE tarafından üstlenilmiştir. Yeni bir araştırma gerçekleştirmeyen bu kurul Mehtap raporunu baz alarak yeni bir çalışma yürütmüştür (Yayman, 2016, s. 214).

Danışma Kurulunun görevleri arasında, idarenin yeniden düzenlenmesinin yönünü ve stratejisinin tespit etmek, örgütlenme biçimini saptamak, yeniden düzenleme alanlarını belirlemek, önceki idari reform çabalarını göz önünde bulundurmak, iktisadi devlet teşekküllerinin yeniden düzenleme çalışmaları ile genel yönetim alanında yapılan çalışmaların bütünlüğünü sağlamak gibi önemli çalışma esasları bulunmaktadır. Hizmetlerden faydalananların nicelik olarak artması, kamu görevlilerin de aynı şekilde çeşitlenmesi, ihtiyaçlarda ve taleplerdeki değişiklik, hangi görevlerin kamu görevi sayılacağına belirlenmesi, gelişen teknolojinin kamuya uygulanma isteği, üst kademelerde alınana kararlar gereği alt kademede yeniden yapılanma zorunluluğu, mevzuatın sadeleşmesi ve anlaşılır hale getirilmesi, ülke statüsündeki değişiklikler de idari reformu zorunlu kılan faktörler arasında gösterilmiştir. Bu raporda örgütlenme, personel, yer, araç, gereç ve mevzuat temel reform alanları olarak ifade edilmiştir (TODAİE, 1972, s. 1-10).

İdarenin yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenler arasında, mevzuatın sorunlar karşısında yetersiz kalması, maddi olanaklardan yoksunluk, personel konusundaki yetersizlik, kamu görevlerinin rasyonel dağıtılmaması, idarenin tüm kademelerindeki haberleşmede koordinasyon eksikliği, kontrol ve denetimin yetersizliği, idari yöntemlerin kötü düzenlenmesi ve esnek yapıda olmaması, geleneksel mevzuatın detaycılığı

yüzünden çözüm bulmada engel olması, yöneticilerin bir bölümünün gerekli uzmanlık ve tecrübeye sahip olmaması, halkın alınan kararlarda katılımının olmaması, idareyi geliştirme çabalarının kolektif anlayış yerine kişisel çözüm arayışlarında olması ve kurumsallaşmaya ket vurulması, modern bir yapıya kavuşamama gibi unsurlar sayılmıştır (TODAİE, 1972, s. 15-17).

İdari reformun idari teşkilatın her kademesinde kendini göstererek belli bir düzen içinde ve bilinçli olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. İdareyi geliştirme hizmetinin merkezi hükümet görevi olarak görülmesi gerekmektedir. Her kurum ve kuruluş kendi içinde yeniden düzenleme çabasını gözetmek ve uygulamakla mükellef sayılmaktadır. Merkezi planlama ve gözetimin kuruluşların reform hareketlerini takibinde önem arz etmektedir. Yeni araştırmalardan ziyade önceki reform çalışmalarının uygulanması daha önemli görülmektedir. İdari reform önlemlerinin uygulanması için kanun gücünde kararnamelerden yararlanılması öngörülmektedir. Personellerin yeniden düzenleme çalışmalarına katılımının teşvikinin sağlanması ve bu çalışmaların değişen şartlara uyum sağlayacak şekilde esnek olması izlenecek yol ve yöntemler arasında ifade edilmiştir (TODAİE, 1972, s. 29-31).

Danışma Kurulu, 10 Kasım 1971 tarihinde çalışmasını hükümete sunduktan sonra dağıtılmış ve akabinde bakanlık ve kurumlara iletilerek görüş verilmesi istenilmiştir (Yayman, 2016, s. 216). Merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi, taşra yönetiminin ve personel sisteminin reformlara katılımı dahil olmak üzere önceki reform çalışmalarında yapılan yeniden düzenleme ve öneriler sunmuştur. Genel olarak teoriden uygulamaya sokulamayan bu rapor çalışması, diğer çalışmaların benzeri bir proje olarak kalmıştır. Ancak mevzuata dayalı ve idari teşkilatın düzenlenmesine ilişkin benimsenen reformist çabalar Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına yansıtılmıştır.

2.1.3.7. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi 1988-1990 yılları arasında oluşturulmuş ve 1991 yılında bitirilerek yayınlanmıştır. KAYA projesi sayesinde idari yapı, mali ve personel sistem, yerel yönetim üzerine çeşitli çalışmalar yapılarak mevcut idarenin noksanlığı ve bozukluğunun sebeplerinin tespiti yapılmış ve çözüm için belirli tavsiyelerde bulunulmuştur. Ayrıca Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına yön verecek şekilde hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Türk Silahlı Kuvvetleri ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri çalışmanın konuları arasında yer almamıştır (Yayman, 2016, s. 218).

TODAİE tarafından ele alınan Kamu Yönetimi Araştırması Projesi önceki dönem çalışmaları da takip ederek yeniden düzenleme çabalarını ortaya koymuştur. İdarenin yapı ve işleyişini bütünsel olarak ele alarak sistem içi yönetsel uyumun sağlanması için gerekli önerilerde bulunulmuştur.

KAYA projesinde yönetimin yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesi bürokrasinin ilgilenmesi gereken önemli konu olarak işlenmiştir. Yönetimin iyileştirilmesi, genel bir değişimin unsuru olarak ele alınarak iyileşmenin sürekli bir hal olarak gözetilmesi gerekmektedir. Üst düzey yöneticilerin sorumluluktan kaçması ve gerekli titizliği göstermemeleri, aynı zamanda yönetim zincirindeki geri dönüşlerin göz ardı edilmesi yönetimin yeniden düzenlenmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Örgütsel olarak işleyişin etkili ve hızlı olması, kurumlardaki devamlı cereyan eden iyileşme çabalarının bir etkisi ve yansıması olduğu görülmektedir. Yeniden düzenleme ve iyileştirme sorumluluğu her bir kurumun kendi bünyesi üzerinde tutulmuştur. Kurumların üzerinde düşen sorumluluğu için ise yönetimi geliştirme birimlerinin oluşturulması gerekliliği ifade edilmiştir (TODAİE, 1991, s. 211-215).

Bakanlar Kurulu'nun artan yüküne istinaden Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği'nin oluşturulması, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nun işlevini tam olarak yerine getiremediğinden bahisle Bilimsel Araştırma

Danışma Kurulu'nun kurulması gerektiği, denetim elemanlarının yöneltme ve rehberlik görevi de üstlenmeleri ve uzmanlaşarak teknik bilginin artırılması, katılımcı ve işbirliği ilkesi gereği insanı merkez alan bir yönetimin oluşturulması, Başbakanlıkla ilgili KİT'lerin kendi bakanlıkları bünyesinde olması ve Başbakanlıkla ilişkili Sosyal ve Ekonomik Konsey oluşturularak dayanışma sisteminin getirilmesi, Avrupa topluluklarıyla ilgili kamusal görev için merkezi konumda görev alacak Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi kurulması, merkezi yönetimle uyumlu ve katılımın olduğu ve kararların yerelde de alındığı bir yerel yönetim modelinin gelmesi, sınıflandırma, liyakat ve işe almada yaşanan sıkıntıların sınırlayıcı mevzuattan, kurum içindeki eğitimin yetersizliğinden, sosyal hak ve yardımların dağılımındaki adaletsizlikten kaynaklandığı ve merkezi sınav sisteminin getirilmesi, yönetim ve halk ilişkisinin geliştirilmesi ve vatandaşların beyanlarına kulak verilmesi ve bunun gibi hem yönetsel hem de personel sistemi üzerinde tespitler ve çözüm önerileri Kamu Yönetimi Araştırma Projesi çalışmasında önemli yer tutmaktadır (Ergun, 1991, s. 17-22).

Kamu yönetimi kapsamında yapılan yeniden düzenleme çabalarına bakıldığında, teorik olarak önemli konular üzerinde durulduğunu ifade etmek gerekmektedir. Özellikle idari reformun önemi ve taşıdığı anlam üzerinde durularak açıklanmıştır. Yönetim yapısındaki kronik sorunlar ve idari teşkilatın kendisi ve teşkilatı oluşturan personel hakkında önemli tespitler yapılması ve tavsiyelerin verilmesi yapılan çalışmaların ortak özelliklerini oluşturmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimlerin aralarındaki rasyonel olmayan görev dağılımı, kurumlardaki görev ve yetki sorunu, uzmanlaşma ve teknik bilginin yetersizliği sorunu hem cumhuriyet dönemi yabancı uzmanların raporlarında hem de TODAİE, Devlet Personel Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi gibi önemli kurumların desteğiyle hazırlanan raporlarda kendini göstermiş ve detaylı bir şekilde yönetim sorunlarının nedenleri ve alınması gereken tedbirler sıralanmıştır. Ancak içinde bulunan sosyo-ekonomik ve politik koşulların ve hükümetlerin takındığı tutum ilgili raporların tam olarak uygulamaya geçmesine imkan vermemiştir.

Türkiye’de devlet mekanizmasının merkeziyetçi ve vesayetçi bir sistem üzerinde olduğu, hazırlanan raporlar ve projelerin bu yapıyı daha demokratik, yerel ve daha liberal bir anlayışa dönüşümü gerçekleştirmek temel düşüncesi olarak görülmektedir. Reform çalışmaları istenilen sonucu vermemiş olsa da bu çalışmalar daha sonraki reformist adımlara birikim olarak yansımıştır (Yayman, 2016, s. 273).

2.1.4. Kalkınma Planlarında Kamu Yönetimi Reformu

Kalkınma planlarında sosyal ve ekonomik mevzularla birlikte kamu yönetimi alanında önemli sorunlara ve bu sorunların çözümüne dair önerilere yer verilmiştir. İdarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin devlet yönetiminin kendisinden beklenen şeyleri yapacak hale gelmesi amaçlanmıştır. Yine bu planlarda devletin değişen görevlerine ve bu görevlerin yerine getiriliş şeklinin değişmesine istinaden köklü ve süreli yeniden düzenlemeye gidilmesi zorunluluk arz etmiştir. İlerleyen dönemde kalkınma planları uygulayacak merkezi birimin Devlet Personel Dairesi olması gerektiği ifade edilmiştir. Hem kamu yönetiminin hem de personel rejiminin sistemli, etkin, verimli ve değişen şartlara uyum sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmesi kalkınma planlarının ortak amacı haline gelmiştir (Toprak, 2005, s. 109-112).

DPT’nin kurulmasına ilişkin yasada öngörülen uzun vadeli planlar, beş yıllık bir dönem olarak kabul edildiği için bu planlara “beş yıllık kalkınma planı” adı verilmiştir. Kalkınma planları ülkenin geçmiş ve cari dönemdeki toplumsal sorunları sistematik bir şekilde analizi yapmakta ve beş yıllık bir dönem için belirlediği politikaları amaçlarına ulaşmak için uygulamaya koymaktadır. Ülkenin sosyo-ekonomik ve toplumsal ilerleyişinde kamu yönetiminde görülen kalkınma planları itici bir güç olarak kendisini göstermiştir (Karaer, 1991, s. 51-52). Devletin her anlamda gelişmesi ve belirlenen hedeflere ulaşması için hazırlanan kalkınma planları, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi için gerekli tedbirleri ve çözüm önerilerini ortaya koymuş ve atılan adımlar sadece idari bir ilerleyişi değil devlet mekanizmasını oluşturan her kurum ve birimin kendi içinde yeniden düzenlenmesi sonucunu doğurmuştur.

2.1.4.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Mehtap Raporunun sunulmasından önce 1961 Anayasası gereğince hazırlanarak uygulamaya geçilen Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kamu yönetiminde istenileni gerçekleştirmek için en önemli unsur olarak ifade edilmektedir (Karaer, 1987, s. 32). Planların uygulanmasında en önemli araç olan Devlet yönetiminin etkili bir mekanizma haline gelmesi şart olarak görülmektedir. Bunun için de idarede yeniden düzenleme yapılması gerekmektedir (DPT, 1963, s. 79).

Birinci beş yıllık kalkınma planında kamu yönetiminde yeniden düzenlemenin yapılmasında uyulması gereken tavsiyeler şu şekilde ifade edilmiştir (DPT, 1963, s. 79-80):

- Yönetmel kuruluşlarda araç ve hedeflerin açık olarak tespit edilmesini, hedeflere uyum sağlayan teşkilât kurulmasını ve çalışmaların plânlı bir şekilde yapılmasını sağlamak,
- İdare etme usullerini belli kurallara bağlamak,
- Verimli ve etkin bir personel politikası belirlemek,
- Modern bir bütçe ve muhasebe standardı geliştirmek,
- Yetki ve sorumlulukların dengeli dağılımını sağlamak,
- İş bölümü ve işbirliğini sağlamak, tekrarlamayı ve boş yere çalışmayı önlemek,
- Görevlerin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi için denetim mekanizması sağlamak,
- Yapılan işlerle ilgili periyodik bir raporlama hazırlamak ve bu sayede işlerin amaca uygunluğunu sağlamak.

Bu ilkelerin birbirlerine uyumlu ve bütün halinde sürekli olarak uygulanmasını sağlamak teşkilatlanmanın en önemli meselesi olarak görülmüştür.

Birinci beş yıllık kalkınma planı tam olarak uygulamada kendisine yer bulamamıştır. Bu durumun en önemli sebebi bilimsel araştırmaların yetersizliği ve ilgili kurumların ağırlığını temel araştırmaların üzerine

koyması olmuştur (Karaer, 1991, s. 55). Ancak bu kalkınma planı yönetim yapısındaki sorunların tespiti ve en azından atılacak adımları belirtmesi açısından önemli bir plan olarak kendisini göstermiş ve ilerideki planların hazırlayıcısı olarak yerini almıştır.

2.1.4.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

İkinci beş yıllık kalkınma planında ekonomik ve sosyal kalkınma yolunda yerel yönetimlerin etkisini artırmak ve yerel yönetimler aracılığı ile kamu hizmeti sunumunu sağlamak önemli düzenleme adımları olarak görülmektedir. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimini kısıtlayıcı değil de yol gösterici bir konuma getirmek önlem olarak ifade edilmiştir. Tarafsız ve bilimsel çalışmalar sayesinde yeni bölge örgütlerinin kurulması planda ortaya konan öngörülerden biri olarak ortaya konmuştur (Karaer, 1991, s. 55).

İkinci beş yıllık kalkınma planı ile belirlenen ilkeler şu şekilde açıklanmaktadır (DPT, 1968, s. 623):

- Bakanlıkların merkez kuruluşlarının fonksiyonel esasa göre teşkilatlanması ve görev ve yetkilerin kademeler arasında en verimli şekilde uyarlanması için kanunlar çıkarılacaktır.
- Gereklilikler objektif ve ilmi esaslara göre belirlenmedikçe yeni bölge kuruluşlarına gidilmesi önlenecektir.
- Mali ve idari denetimin verimini artırmak, kaynak israfını önlemek ve etkili bir istihdam politikası oluşturmak için farklı hukuki konumda kamu kuruluşu kurulmasında kaçınılacaktır.
- Mahalli idare birimleri mevcut koşullara uygun mali ve teşkilat düzenine konumlanacaktır.
- İktisada Devlet Teşekküllerinin yeniden düzenlenmesi çalışmaları bu konuyla yetkilendirilen komisyonca zamanında bitirilmesi sağlanacaktır. Her kuruluşun organizasyon ve işletmecilik mevzularında kendi bünyelerinde iyileştirme önlemlerini sürekli almaları teşvik edilecektir.

Bakanlar Kurulunca onaylanan ilkeler çerçevesinde gerekli yasa tasarıları bakanlık ve kuruluşlarca hazırlanacaktır. Bu etkinlik, üniversite temsilcileri ve kamunun tecrübeli yöneticilerden oluşan bir 'Danışma Kurulu'nun ile siyasi bir sorumlunun kontrol ve yönlendirmesiyle gerçekleşmesi amaçlanmıştır (DPT, 1968, s. 625).

İkinci beş yıllık kalkınma planı, idari reformun gerekliliğini vurgulamış ve ilk planının belirlediği ilkelerin üzerinde durmuştur. Bu yüzden daha anlaşılır bir yaklaşım öne sürmemesi ve yönetim sorunlarını tespit etmede yetersiz kalması olumsuz yönleri olarak sayılmaktadır (Karaer, 1991, s. 56). Uygulamaya tam olarak geçememesi, prosedür gereği bir plan olarak kağıt üzerinde kalması, merkezi idareyi yeniden düzenleme noktasında etkinlik sağlayamaması gibi eleştiriler de ortaya konmuştur.

2.1.4.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Bir ve ikinci planlarda kamu yönetimiyle ilgili sorunların çözümü için hedeflenen ancak başarıya ulaşamayan adımlar üçüncü beş yıllık kalkınma planında da kendisine yer bulmuştur. İstenilen sonuca ulaşıp ulaşamadığından öte bu planda da yönetimin yapı ve işleyişi ile personel sorunları üzerinde tespitler yapılmış ve alınan tedbirler ortaya konulmuştur. Bu plana girilirken daha önce öngörülen etkinlik ve verimliliğe kamu yönetiminde ulaşamamış ve günün koşullarına uyum sağlayan yönetim yapısı oluşturulamamıştır.

Üçüncü beş yıllık kalkınma planında ortaya konan ve önceden beri süregelen kamu yönetimi sorunları şu şekilde sıralanmıştır (DPT, 1973, s. 916-917) :

- Anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesi kamu kesiminin etkinliğinde rol oynamamaktadır.
- Birçok kamu kuruluşunu düzenleyen kanunlar bulunmamaktadır.
- Merkezi ve yerel yönetimlerin yetki genişliği açısından sorunları bulunmaktadır.
- Merkezi bütçenin değerlendirilmesinde sorunlar yaşanmaktadır.

- Kamu kuruluşlarının görev alanlarının belirlenmesinde sürtüşmeler yaşanmaktadır.
- Duyarsızlık yüzünden kuruluşlar hem kendi hem de başka kurumların sorunlarını tespit edememekte ve algılayamamaktadır.
- Haber alma, planlama ve karar verme, izleme, denetleme gibi yönetim tekniği ilkelerine uymayan bir sistem işleyişi bulunmaktadır.
- Kamu dairelerinde halka hizmetin ve verimliliğin ödül olarak karşılığı bulunmamaktadır.
- Yönetici kadrolarının tarafsız ve liyakate göre oluşturulmaması, gençlerde meslek ahlakı ve yönetimin bozulmasına sebep olmaktadır.

Kamu yönetiminin etkin, verimli, hızlı ve esnek bir hizmet sunması için çalışmak, kamu kesimine, Anayasa'da Türk kamu hukukunda belirlenen ve geliştirilen özellikleri kazandıracak yönde reform gerçekleştirmek, kamuyu sanayileşerek kalkınma prensibine uygun teknik ve bilgiyle donatarak kalkınmada yük olmaktan çıkarmak, hem kamu yönetimini merkez ve yerel düzeyde iyileştirmek hem de personel rejimini geliştirmek, kanunlarının hazırlanmasında idarenin, gereğinden fazla büyümemesi ve mali açıdan yük olmaması için çalışma yapmak üçüncü beş yıllık kalkınma planında alınacak önlemler olarak açıklanmıştır (DPT, 1973, s. 918).

Plan kamu yönetimi geleneğini günün ihtiyaçlarını karşılamayan, şartlara göre esnek yapıda olmayan, sanayileşerek kalkınmanın gereğine uygun bilgi ve tekniğin yoksun olduğu bir sistem olarak görmüştür. Reform anlayışı sisteme ve kuramsal temele dayanmamaktadır. Sorunların tespitinde ve çözüm arayışında anlık sonuçlara varılmıştır. Reform tavsiyeleri daha çok teorik bakışın değişikliği olarak ifade edilmiştir. Rasyonaliteden uzak ve tekrar eden çözüm önerilerinin kamu yönetiminin kronik sorunlarını çözemeyeceği, kurama dayalı değişiklik anlayışının terkedilmesi gerektiği doğru bir yaklaşım olarak görülmüştür (Karaer, 1991, s. 59).

2.1.4.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü beş yıllık kalkınma planına göre Türkiye hem ekonomik hem de siyasal sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. En önemli sebep olarak da kamu yönetiminde kopukluk ve kamu yönetiminin ekonomik gelişmelere uyum sağlayamaması gösterilmiştir. Kamu yönetiminin toplumun demokratikleşme sürecinde ekonomik gelişmelere uyumlu bir yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesi bu plandaki önemli bir düşünce olarak sunulmuştur (Karaer, 1991, s. 60-62).

Yeniden düzenleme tekniklerinin kamu kuruluşlarınca tam olarak algılanamaması, kamu yöneticilerinin bunu önemsememeleri ve yeniden düzenleme adımlarında etkin ve işbirliği sağlayacak bir merkezi organın oluşturulamaması planlı dönemde hedeflenen politikaların ve önlemlerin ortaya konmasını etkisiz hale getiren temel sebepler olarak gösterilmiştir. Yine planda, 657 sayılı Devlet Memurları Yasası yürürlüğe konulmuş, uygulamada ortaya çıkan noksanlıkları düzeltmek için yapılan değişikliklerle yasa tamamen sistemsiz bir hale gelmiştir. Kamu yönetiminin işleyişinde destek hizmetlerinden tam olarak faydalanılmamıştır. Belge, arşiv, rapor, araç gereçlerinin bakım ve onarımı, muhasebe gibi hizmetlerle gereği gibi uğraşılmamıştır (DPT, 1979, s. 299).

Dördüncü beş yıllık kalkınma planında önceki planlarda olduğu gibi çok fazla ilke ve politika belirlenmiştir. Planda önemli sayılacak ilkelere bazıları şu şekilde ifade edilmiştir (DPT, 1979, s. 300-303) :

- Bakanlar Kurulu çalışmalarını kolaylaştırmak için bir İktisat Bakanlığı kurulması ve bir Bakanlar Kurulu Sekreterliğinin gerekli hizmetleri yerine getirmesi,
- Tüm bakanlıklar ve ilgili örgütlerinin kendi kanunları ile çalışır duruma gelmelerinin sağlanması,
- Merkezi yönetimin yurt dışındaki örgütlenmesinin gözden geçirilmesi, zorunlu görülmeyen birimlerin kaldırılması,

- Kamu kuruluşlarının hızlı, verimli, etkin çalışan birimler haline getirilmesi,
- Personel rejiminin yeniden gözden geçirilmesi,
- Kamu görevlilerinin atama, yer değiştirme ile yatay ve dikey yükselmelerini içeren özlük işlemlerinde, objektif kriterlere göre ayarlanmış kuralların uygulanması,
- Yerel yönetimlerin demokratik, birlikçi, bütünlükçü bir yaklaşımla üretici ve kaynak yaratıcı bir görünüme kavuşturulmalarının sağlanması,
- Kent belediyelerinin daha geniş ekonomik ve toplumsal görevler ve yetkilerle donatılması,
- IV. plan döneminde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması,
- Yerel yönetimlerin birlikler oluşturmalarının desteklenmesi.

Bu planda yeniden düzenleme çalışmalarının istenildiği gibi sonuçlanmamasının önemli sebeplerinden biri merkezi birimin oluşturulmaması olarak ifade edilmiştir. Merkezi birimin oluşturulmasının gerekliliği savunulmakla birlikte bu merkezi birimin nereye ve hangi kurum bünyesinde kurulacağı tartışma konusu olmuştur (Karaer, 1991, s. 62). Teoride yönetim alanında çok fazla tespit ve çözüm önerisinde bulunan bu plan önceki planlar gibi uygulamada sorunlarla karşılaşmıştır.

2.1.4.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Kamu yönetiminin işleyişinin hızlı, etkin, verimli, günün ekonomik ve sosyal koşullarına uyum sağlayan, demokratik yaşamın gerekliliği ölçüsünde yöneten ve yönetilen kadroların karşılıklı iletişim ve katılımcı bir hale gelmesi için kalkınma planlarının hazırlanması ve uygulamaya konması süreci hızla devam etmiştir.

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi anlamında hazırlanan beşinci beş yıllık kalkınma planında yönetimle ilgili çözüm önerileri şu şekilde açıklanmıştır (DPT, 1985, s. 173) :

- Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde, kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında hizmette birlik ilkesine paralel dengeli, etkin ve kaynak israfını azaltacak bir şekilde dağıtılmasının benimsenmesi,
- Yetki devrinin uygulanmasına önem verilmesi,
- Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, hizmetlerin etkin ve hızlı sunulması,
- Personel ve ücret sisteminin günün koşullarına uyum göstermesi,
- Kuruluşlarda her kademedeki görev, yetki ve sorumluluklar kesin sınırları ile tespit edilerek sorumluluktan kaçmanın önlenmesi,
- Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin esasının belirlenmesi,
- Bakanlıklar, Katma Bütçeli Kuruluşlar ve Kamu İktisadî Teşebbüsleri faaliyetlerinde tasarruf ilkesinin egemen olması,
- Vali ve İl Koordinasyon Kurullarının etkinliğini artırıcı düzenlemelerin yapılması.

2.1.4.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı beş yıllık kalkınma planında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ile ilgili ilkeler ve politikalar belirlenmiş ve şu şekilde izlenmesi gereken adımlar şu şekilde sıralanabilir (DPT, 1989, s. 325-326) :

- Kamu yönetiminin, ekonomik kalkınmayla uyumlu hale getirilerek bilimsel araştırmaları önemseyen, yetki devri esasına göre teşkilatlanması ifade edilmiştir.
- Belediyelerin, uzun vadeli yatırım planları ve uygulama programları yapmaları sayesinde yerel yönetimlerin etkinliğinin artması hedeflenmiştir.
- Kamu yönetiminde kalite, hız ve ekonomik bir görünüm için modern yönetim sistemlerinin uygulanması amaçlanmıştır.
- Devlet-vatandaş ilişkilerinde, vatandaşın beyanı kabul görerek idari usul ve işlemler sadeleştirilmesi ve yapılan işlemlerle

ilgili olarak vatandaşa ve kamu görevini ifa edenlere hitaben rehber kitapların hazırlanması politika olarak belirlenmiştir.

- Kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde rasyonel bir personel politikasının uygulanması ve bu duruma uygun bir ücret sisteminin geliştirilmesi hedeflenmiştir.

Bu planda, yönetimle ilgili düzenlemelerin çok fazla olmadığı ve ifade edilen ilkelerin önceki planlarda yer alan genel ifadelerle aynı olduğu ortaya çıkmıştır. Reformu gerçekleştirecek mekanizmaya dair politikaya veya kurumsal bir düzenlemenin varlığına ilişkin bir ilkeye yer verilmediğini ifade etmek gerekmektedir.

2.1.4.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci beş yıllık kalkınma planında, “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlığı altında kamu yönetimi ile ilgili tespitler yapılarak hangi ilke ve politikalarla çözüm üretileceğine yer verilmektedir (DPT, 1995, s. 117).

Verimsiz ve pahalı devlet teşkilatlanması ve işleyişinin, tasarruf ilkesi gereği yeniden düzenlenmesi, devletin rolünün küreselleşme politikası gereği yeniden tanımlanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulması, devletin ekonomik faaliyetler üzerinde genel bir yönlendirme görevi üstlenmesi, merkezi yönetim tarafından sağlanan bazı hizmetlerin il özel idareleri ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması, Ekonomik ve Sosyal Konseyin geniş ve eşit temsile dayalı bir yapıya ve kanuni dayanağa kavuşturulması, halkın idare ile ilgili şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de oluşturulmasının sağlanması, personel yönetim sistemi ile ilgili çalışma yapılması, memur statüsündeki kamu personelinin mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir kanuni düzenlemeyle hukuki zeminde garanti altına alınması, katılımcı bir yönetim sistemiyle beyan esasına dayalı uygulamaların geliştirilmesi,

teknolojik gelişmelerin yönetimde ve personel sistemine entegre edilmesi ve bilgisayar sistemlerinin geliştirilmesi ve bunun gibi kamu yönetiminin gelişimine katkıda bulunacak çağdaş yönetim ilkeleri bu planda yer alan önemli yönetim ilke ve politikaları olarak yer almıştır (DPT, 1995, s. 118-120).

Yedinci beş yıllık kalkınma planında hem devletin rolünün belirlenmesi hem de yeni yönetim tekniklerinin hedeflediği politikaların yer alması diğer planlardan ayrılan özellikleri olarak göze çarpmaktadır. Yerel yönetimlerin ve katılımcı bir yönetimin düşünülmesi, idari konularda şikayet mekanizmasını önermesi, vatandaş odaklı ve beyan usulüne dayalı yönetimin hedeflenmesi gibi ilkeler en azından yönetim sorunlarının kaynağını bulmada ve ileri safhalarda atılması gereken somut adımların neler olduğu hususunda yol gösterici olmuştur.

2.1.4.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci beş yıllık kalkınma planında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması hususunda, kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetimi ve işleyişini de içine alan köklü ve kalıcı bir değişimin gerektiği, görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasındaki dağılımın ölçülü olmaması, kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin kurulamaması, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet sunumunda aldığı bedelleri kendi vakıflarına bağış olarak almaları, kamu gelirlerinin azalması ve bireyler arasında memnuniyetsizliğe yol açması gibi yönetsel ve sosyal sorunlar üzerine tespitler yapılmıştır (DPT, 2000, s. 190-191).

Kamu yönetimi hakkında yapılan durum tespitinden sonra iyileştirme çabaları adına tüm kamu kuruluşlarının norm kadrolarının tespit edilerek kadro veya pozisyon belirlemesinin bu duruma göre yapılması, Anayasanın 128. maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilerek, bu maddenin yeniden düzenlenmesi ve ücret sisteminin bu değişikliğe göre tekrar ayarlanması, taşra yönetiminin yetki genişliği ilkesine

göre yapılanmasının sağlanması, yurtdışı teşkilatlarından gereksiz olan birimlerin kaldırılması, her kurumda elektronik bilgi yönetimi üzerinde durulması, çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanılması, kamu görevlilerince kurulan vakıfların kamu hizmetinin sunumunda görev almasının engellenmesi gibi önemli ilke ve politikalar belirlenmiştir (DPT, 2000, s. 191-192).

Kamu yönetiminde denetim, hesap verilebilirlik, saydamlık, katılımcı bir anlayış, kamu görevlileriyle ilgili hedef belirlenmesi, özellikle politika ve strateji oluşturma kapasitesinin güçlendirilmesinin vurgulanması, liyakat ve kariyer planlamasının hedeflenmesi bu planda öne çıkan politikalar olarak görülmektedir. Uygulamada sorunlar yaşanmasına rağmen bu ilkelerin belirlenmesi ve teorik olarak üzerinde durulması da önem arz etmektedir.

2.1.4.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu beş yıllık kalkınma planında kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması amacıyla kamu yönetiminin vatandaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı, ayrıca esnek, şeffaf, katılımcı, hesap veren, modern bir yapıya ve işleyişe sahip olmasının gerekliliği vurgulanmıştır. Vatandaşların kamunun ürettiği bilgilere erişimini kolaylaşması için çalışmalar yürütülmüştür (DPT, 2006, s. 49).

Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması konusu detaylandırılmış ve “Kurumlar Arası Yetki ve Sorumlulukların Rasyonelleştirilmesi, Politika Oluşturma ve Uygulama Kapasitesinin Artırılması, Kamu Kesiminde İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, e-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılması ve Etkinleştirilmesi, Adalet Sisteminin İyileştirilmesi, Güvenlik Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi” başlıkları altında hedefler açıklanmıştır (DPT, 2006, s. 94-98).

Kurum ve kuruluşların politika oluşturma ve uygulama kapasitelerinin artırılması, idarenin iyi yönetim yaklaşımı bağlamında yeniden düzenlenmesi, merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında belirtilen ilkeler dikkate alınarak sağlanması, kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik

yönetime geçişin sağlanması, tüm kamu kurumlarının stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koyması, tüm personelin olgun bir kariyere gelmesini ve verimli bir insan kaynakları planlamasının yapılması, bilgi ve teknolojinin etkin kullanımının sağlanması, e-devletin kamunun yeniden düzenlenmesinde önemli bir araç haline getirilmesi ve önemli hizmetlerde e-devlet yatırımlarına ayrıcalık tanınması dokuzuncu beş yıllık kalkınma planının önemli ilke ve politikaları arasında sayılmıştır (DPT, 2006, s. 94-97).

Kamu yönetimini iyileştirmede kamu kurumlarında politika oluşturmak ve stratejik yönetime geçilmek istenmesi, yönetişim gibi katılımcı bir anlayışın öngörülmesi yönetimin daha planlı ve stratejik hale getirilmesi planlanmıştır. Birim ve kurumlar bazında stratejik yönetimi uygulamak ve politika yapıcı kuruluşlar ortaya konmak istense de reformu tam anlamıyla uygulayan ve planlamanın genele uyarlanmasını sağlayan kurumsal bir yapılanmadan bahsedilmemiştir.

2.1.4.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)

Onuncu beş yıllık kalkınma planında, “kamuda stratejik yönetim” başlıklı kısmında, kamuda stratejik yönetimin uygulamasının etkinleştirilmesi ve hesap verebilirlik ilkesinin, planlama aşamasından izleme ve değerlendirme aşamasına kadar yönetim evresinin tüm kademelerinde aktifleştirilmesi temel hedef olarak ifade edilmiştir. Kamu hizmetlerine hız ve kalite katmak, katılımcı, şeffaf ve yurttaş memnun edilmesi önemli ilkeler olarak dikkat çekmektedir. Yine aynı başlık altında izlenecek politikalar bölümünde, program bütçe sistemine geçilmesi ve raporlama sisteminin etkinleştirilmesi, Sayıştay tarafından performans denetiminin sağlanması, stratejik yönetim uygulamasının, idare türüne özgü modellerle düzenlenmesi şeklinde önemli politikalar açıklanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 50-52).

Aynı planın “kamuda insan kaynakları” bölümünde, kurum içi eğitim çalışmalarının etkin hale getirilmesi, insan kaynağı yönetim modeli oluşturulması, kariyer mesleklerde vasıflı insan gücü istihdamının

özendirilmesi, personel için verimli ve etkin bir performans yönetiminin teşvik edilmesi; “kamu hizmetlerinde e-devlet uygulamaları” kısmında, kamuda e-devlet çalışmalarının uygulanması ve ihtiyaç duyulan temel bilgi sistemlerinin üzerinde durulması, e-devlet kapısına hizmetlerin aktarılması, hizmetlerin sunumunda kişisel verilerin korunmasına önem verilmesi kamu yönetiminin iyileştirilmesi adına izlenecek politikalar olarak sıralanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2013, s. 50-52).

Onuncu beş yıllık kalkınma planı, önceki planlarda belirtildiği gibi etkin, hızlı, katılımcı, şeffaf, hesap verilebilir bir kamu yönetiminin düzenlenmesi için gerekli hedef ve politikaların belirlendiği; önceki planlardan daha özellikli olan stratejik ve performans odaklı bir yönetimin vurgulandığı, bilgi ve teknolojik gelişmenin kamuda uygulanması ve hizmetlerin e-devlet uygulamaları sayesinde hızlı ve güvenilir bir şekilde sunulması, performans odaklı bir bütçeleme sistemi sayesinde kamuda muhasebe yapılmasının kolaylaştırılması ve şeffaf bir yönetimin oluşması için ortaya konmuştur (s. 53-54). Her ne kadar plan hedefleri ve politikaları uygulamada yetersiz kalsa da sorunların tespit edilmesi ve planların birikimli bir şekilde ilerlemesi kamu yönetiminde en azından bazı kronik sorunların çözümüne katkı sağlaması önemli görülmektedir.

2.1.4.11. On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)

On birinci beş yıllık kalkınma planında kamu yönetiminde hesap verebilirlik, katılımcı yönetimin benimsenmesi, kent konseylerinin daha aktif hale getirilmesi, dilekçe ve bilgi edinme hakkının Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) aracılığıyla etkinleştirilmesi, bilgi ve iletişim teknolojilerine uygun iletişim yollarının artırılması, kamu idarelerinde strateji geliştirme birimlerinin performansının artırılması, iç kontrol sistemleri ve iç denetim uygulamalarının benimsenmesi, yerel yönetimlerde insan kaynağının uzmanlaşma seviyesinin yükseltilmesi, teknolojiye uygun kamu personelinin eğitilmesi önemli yönetim ilkeleri ve politikaları olarak yer almıştır (2019, s. 177-183).

Yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtan planda iyi yönetim yolunda hedeflerin belirlenmesi, sonuç odaklı bütçeleme sistemiyle program bütçe uygulamasının vurgulanması, önceki planda olduğu gibi stratejik yönetimin politikalar arasında yer alması, e-devlet uygulamasının kamu kuruluşlarında kullanılmak istenmesi ve personelin de yeterli teknolojik bilgiyle donatılmasının hedeflenmesi, kişisel verilerin korunması ve siber güvenliğinin sağlanmasının amaçlanması çağdaş yönetimin modelinin hedeflendiğini göstermektedir.

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yapılan düzenlemelere, çıkarılan yasalara, planla dönemde hazırlanan raporlara değinmeden önce yerel yönetimlerin gelişimini yüzeysel bir şekilde açıklamak gerekmektedir. Yerel yönetimlerin gelişimi Osmanlı Dönemi’nden başlayarak günümüze kadar belli başlı düzenlemelerle şeklini almıştır.

Türkiye’nin eskilere uzanan köklü bir yerel yönetimler kültürüne sahip olmadığı bilinmektedir. Siyasi otoritenin sorgulanması pek mümkün olmamıştır. Meşru bir muhalefet tipi Tanzimat dönemine kadar görülmemiştir. Padişahın inançsal ve kültürel değerleri sorgulanamamıştır. Mahalli halkın padişah karşısında özel bir konum isteyememesinin sebebi bu durum olarak görülmüştür. Aynı zamanda merkezi yönetime aykırı görüşler hainlikle olarak görülmüştür. Bu nedenle de Tanzimat Dönemi’ne kadar Batı tipi yerel yönetimlere ihtiyaç duyulmamıştır (Eryılmaz, 2019, s. 229-230).

Tanzimat Fermanı ile merkezi siyasi gücün azalması gerçekleşmiştir. Tanzimat Fermanı sonrası Muhassıl Meclislerinin kurulması ve akabinde vilayet, liva, kaza idare meclisinde yerel temsilci bulundurulması, temsilin olması yerel güçlerin sayesinde şekillenmiştir (Ortaylı, 1985, s. 19-21). Kadılar Tanzimat’tan önce hükümet, belediye ve yargı sorunlarıyla ilgilenmiştir. Kadının yargıçlık, noterlik ve belediye başkanı gibi sorumluluğa ve vakıf mütevellilerini teftiş, merkezin emirlerini halka tebliğ şeklinde görevlere sahip olmuştur (Eryılmaz, 2019, s. 230).

Osmanlı şehir yönetimi asıl olarak mahalle biçiminde oluşmuştur. İmamlar mahallede kadının temsilcisi olarak bulunmuştur. Öte yandan kadının belediye işlerinden görevli yardımcı muhtesip olarak belirlenmiştir. Görevi ise temel tüketim maddelerini denetlemek, tartı ve ölçü aletlerinin kontrolünü sağlamak olmuştur ve belediye zabıtasının yaptığı işlerin bu dönemdeki sorumlusu olarak görülmüştür. Osmanlı yerel yönetim biriminin kadılıktan İhtisap Nezareti'ne ve sonrasında şehremanetine doğru bir değişim sürecine girdiği anlaşılmıştır. Lonca adı verilen esnaf yardımı sistemi, şehrin belediye hizmetlerinin devlet memuru aracılığıyla halktan toplanan vergilerle sağlanması yerel hizmetlerin halk ve esnaf kuruluşlarınca yapılmasını gerektirmiştir (Eryılmaz, 2019, s. 231-232).

Kırım Savaşı sonrası 1855 yılında ilk belediye İstanbul'da kurulmuştur. Bu örgütün 12 kişilik kent kurulu Şehir Meclisi, başında Şehremini yer almıştır. Daha sonra 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi sayesinde belediye teşkilatı İstanbul'un tamamına uygulanmış ve İstanbul Şehreminliği oluşturulmuştur. 1877 yılındaki Dersaadet Belediye Yasası bir önceki belediye teşkilatını korumuştur (Keleş, 2012, s. 158-159). 1930 yılında çıkarılan Belediye Yasası, planlı kentlerin oluşmasını, modern kentleşme için düzenlemeler yapılmasını hedeflemiştir. İlk maddede belediyelerin tüzel kişiliğinin altı çizilerek özerk bir yönetimin varlığı vurgulanmıştır. Yasada belediyenin görevi olarak halkı sosyal ve siyasal açıdan bilinçlendireceği ifade edilmiştir (Çukurçayır, 2011, s. 156).

1876 yılında Vilayet Belediye Yasası ile her kent ve kasabada belediye örgütünün kurulması hedeflenmiştir. 19. Yüzyılda il özel yönetimleri de geliştirilmeye çalışılmıştır. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi eyalet örgütünün yerine vilayetin diğer bir ifadeyle il örgütünün geçmesini sağlamıştır. İllerde genel yönetim ile birlikte il özel yönetiminin var olması düşünülmüştür. 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu sistemi devam ettirmiş ve il genel meclisinin görevini genişletmek istemiştir. 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet isimli geçici

yasanın özel yönetimlerle ilgili kısmı ilgili yönetimleri düzenleyerek korumuştur (Keleş, 2012, s. 160).

Köyler de 1864 Vilayet Nizamnamesi sayesinde son şeklini almıştır. Türkiye’de muhtarlık adı altında ilk örgütlenme 1829 yılında İstanbul’da gerçekleşmiştir. Muhtarlar mahalle ve köylerde imamların kamu yönetimi bakımından görevlerini üstlenmişlerdir. 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile köylerin ilk kademe mercii nahiyeler olmuştur. 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kamun-u Muvakkatı, 1864 ve 1871 tarihinde çıkarılan Nizamnameleri yürürlükten kaldırmıştır. 1924 yılına kadar köy yönetimi, 1944 yılına kadar da mahalle muhtarlıkları kanuni dayanaktan yoksun kalmıştır. 18 Mart 1924 tarihinde çıkarılan Köy Kanunu sayesinde köy yönetiminin meşruluk sorunu ortadan kalkmıştır. 10 Nisan 1944 tarihli kanun ile de mahalle muhtarlıklarının kanuni dayanağı oluşmuştur (Eryılmaz, 2019, s. 236-237).

Batı tipi yerel yönetim sistemine sahip olmayan Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimini daha çok dışsal faktörler tetiklemiştir. Daha çok merkezi yönetimin bir yardımcısı olarak görülmüştür. Halkın yönetime katılmasından ziyade merkezi yönetimin daha da çok güç kazanması için oluşturulmuştur. Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi yerel yönetimleri benzerlik göstermektedir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin otoritesine zarar vereceği düşüncesi, yerel yönetimlere yardımcı kuruluş olarak bakılmasına yol açmıştır. Ancak yine de 2004 yılından sonra yerel yönetimlerin hem mevzuat bağlamında hem de Avrupa Birliği uyum süreci ve yerel özerklik şartı gibi dış faktörler açısından önemli gelişmeler gösterdiğini ifade etmek gerekmektedir (Erol, 2021, s. 129). Türkiye’de merkezi yönetimin etkisinden uzaklaşan, özerk birimler haline gelen, halkın yönetime katıldığı ve yönetişimin sağlandığını ve gittikçe de modern ve çağdaş aynı zamanda kendine özgü bir yerel yönetimlerin varlığı söz konusu olmuştur.

1960’lı yıllardan itibaren Türkiye’de yerel yönetimlerin yapılandırılması kalkınma planlarıyla hız kazanmıştır. I. Beş Yıllık Kalkınma Planı ile büyük şehir bölgelerinin planlanması, II. Beş Yıllık Kalkınma

Planında büyük belediyelerle küçük belediyelerin aynı görevi üstlenerek teşkilatlandığı belirtilerek bir eleştiri ortaya koyulmuştur. III. Beş Yıllık Kalkınma Planında ise yeni kurulan yerel yönetim birimlerinin gelir sıkıntısı çektiği, kaynak yaratıcı ve üretken bir teşkilatlanmaya kavuşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Yine planlı dönemde MEHTAP projesinde merkezi kuruluşlar ile mahalli birimler arası görev dağılımı, yerel birimlerin kaynakları ve yetkilerinin ne olacağı hususunda önemli öneriler yer almıştır (Keleş, 2012, s. 486).

5 Ocak 1978 tarihinde 42. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti döneminde kurulan ve 12 Kasım 1979 tarihine kadar 22 aylık süreyle faaliyette bulunan Yerel Yönetim Bakanlığı da yerel yönetimlerin gelişimi açısından önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimleri özerksel örgüte kavuşturması, merkezi yönetimle yerel birimler arasında kaynak ve yardım anlamında köprü olması, yerel yönetimler üzerindeki denetimi ve gözetimi rasyonel seviyeye indirmesi, yerel yönetimlerin birlik kurmasını teşvik etmesi gibi katkılar sağlaması Yerel Yönetim Bakanlığının önemini ortaya koymaktadır (Keleş, 2012, s. 493).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi ile yönetim üzerine yapılan araştırmalar için yedi alt araştırma grubu kurulmuştur. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu da kentsel ve kırsal alanda demokratik yerel yönetim biriminin oluşturulması için kurulmuş bu gruplardan biri olarak araştırmalar yapmıştır. Kasaba ve köy belediyelerinden ayrı ve daha güçlü ilçe yerel yönetimlerinin kurulması ve mahalle teşkilatının güçlü olması için çalışma yürütmüştür. Yerel yönetimlere gelirlerini artırma imkanı sunulması, tek bir yasa ile düzenlenmesi, yerel yönetim kararlarına karşı dava açma hakkının tanınması bu grubun sunduğu öneriler arasında yer almıştır (Tortop, 1992, s. 47).

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimini etkileyen unsurların sonucunda demokratik, katılımcı, yönetişim odaklı ve yerele hizmetin öncüsü konumunda yer alan yerel yönetim birimleri hali hazırda sahip oldukları mevzuat çerçevesinde ve zaman zaman mevzuattaki yasal değişikliklerle de

gelişmeye devam etmektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu gelişimin yansımaları olarak görülmekte ve bu birimlerin sahip olduğu özerk, demokratik, tüzel kişiliğe haiz ve katılımcı yapının yasal boyutunu önemli bir şekilde göstermektedir.

2.2.1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyu ile paylaşılmış ve Bakanlar Kurulu tarafından bazı değişikliklerle 60 madde olarak 29 Aralık 2003'te TBMM'ye sunulmuştur. Tasarı hakkında 2004 yılı ortalarına kadar görüşmeler sürmüştür. 15.07.2004 tarihinde TBMM'ce kabul edilen tasarı 03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere veto edilerek meclise geri gönderilmiştir. Merkezi yönetim ve mahalli birimlerin çerçevesini yeniden tasarlamak ve biraz da batı tipi yönetim reformlarına ayak uydurmak amacıyla üzerinde durulan bir tasarı olmuştur. Ancak yapılan değişiklikler neticesinde "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" adını almıştır (Demirkaya, 2016, s. 413).

Tasarı metninde kanunun amacı belirtilmiş ve katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması ve kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi, merkezi idarenin yeniden düzenlenmesi hedeflenmiştir (KYTK Tasarısı md. 1).

Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri başlıklı beşinci maddesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hizmette yerellik ilkesine uygun şekilde görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği hükmü yer almıştır (KYTK Tasarısı md. 5/e). Aynı şekilde mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirileceği; mahalli idarelerin söz konusu görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kalkınma

planının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürüteceği ifade edilmiştir (KYTK Tasarısı md. 8).

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkileri düzenleyen dokuzuncu maddede, merkezi idare birimlerinin mahalli idarelerin sorumlu olduğu hizmetlerde mahalli düzeyde teşkilatlanamayacağı, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı; mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamayacağı hüküm altına alınmış ve mahalli idarelerin merkezi yönetime karşı sınırın çizilmesi amaçlanmıştır (KYTK Tasarısı md. 9).

Kanun tasarısı ile kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, etkin ve mahalli ihtiyaçlara cevap verecek şekilde bir yönetimin oluşturulması hedeflenmiştir. Merkezi yönetimin etki alanı biraz daha daraltılmış ve mahalli idarenin görev ve sorumluluklarının artırılması istenmiştir.

Mahalli idareler halk denetçisi başlıklı kırk ikinci madde ile her ilde, mahalli idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçileceği ifade edilmiştir (KYTK Tasarısı md. 42). Her ne kadar etki alanı mahalli idarelerle sınırlı tutulmuş olsa da tasarıda yer alan bu maddenin çok yerinde olduğu ve günümüzde önemli bir yeri olan ombudsmanlık kurumunun temelini atılmasını sağladığı görülmektedir. Kamu kurum ve kuruluşları hakkında yapılan şikayetleri değerlendiren ve idareyi denetleyen ombudsmanlık kurumunun Avrupa ülkelerinde olduğu gibi Türkiyede’de yer edinmesi önemli bir gelişimin sonucu olmuştur.

Türkiye’de kamu yönetimi reformlarına önemli katkıda bulunan tasarı, mevcut yönetimin şekillenmesinde ve merkezi yönetimle yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesinde, etkin, verimli, demokratik ve hızlı bir şekilde

kamu hizmetlerinin sunulmasında kendinden sonraki yasaları ve düzenlemeleri de etkilemiştir. Reformlar, bir birikimin sonucu ve geçmişte yapılan düzenlemelerin bir devamı olarak düşünüldüğünde, hali hazırdaki kamu yönetiminin görünümü de hem bu tasarının hem de bu tasarının etkilediği mevzuatın bir birikimi ve yansıması olarak görülmektedir.

2.2.2. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel yönetimleriyle ilgili temel yasa 1913 yılında çıkarılmıştır. 3360 sayılı “İdarei Umumiye-yi Vilayat Kanunu Muvakkatının Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun” 26/05/1987 tarihinde yürürlüğe girerken, il özel yönetimlerindeki son değişiklikleri içeren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise 2005 yılında yürürlüğe girmiştir (Keleş, 2012, s. 172). Kanun, il özel idaresinin görev, yetki, yapısı, mali yapısı, denetimi ve yönetime katılmayı yeniden düzenlemiş ve değişiklikler katmıştır. Amacı ise yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve katılımın sağlanmasına yardımcı olmaktır (Eryılmaz, 2019, s. 184).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda il özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini olarak ifade edilmiştir (md. 3). Aynı kanunun altıncı maddesinde, il özel idarelerinin il sınırları içindeki görevleri ve belediye sınırları dışındaki görevleri sayılmış, 2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ortadan kaldırılmasıyla bu müdürlüğün il kuruluşları il özel idarelerine bağlanarak köye ilişkin hizmetler özel idarelerin görevlerinden biri haline gelmiştir (Eryılmaz, 2019, s. 185). Yine aynı madde içinde, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının il özel idaresinin malî durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirleneceği, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı hüküm altına alınmıştır. Yasanın Avrupa Yerel Yönetimler Şartı'nda yer alan subsidiarite/yerellik ilkesine yer verdiği görülmektedir (Çukurçayır, 2011, s. 273).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yer alan hükümlerden il genel meclisi başkanlığını valinin değil de meclis üyelerinin arasından birinin yapması, il genel meclisi tarafından alınan kararların valiye gönderilmesi ve valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe girmemesi ve kesinleşen il genel meclisi karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulması, yine on altıncı maddeye göre ihtisas komisyonlarının kurulması ve kaymakamlar ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ve ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversite ve sendikalar ile gündemdeki konularla ilgili köy ve mahalle muhtarları ile sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilmeleri ve görüş bildirebilmeleri, aynı şekilde on yedinci maddede ise, il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için denetim komisyonlarının kurulması önemli değişiklikler olarak göze çarpmakta ve yerel yönetimlerde katılımıcılığı ve yönetişimi destekleyen ifadeler olarak yer almaktadır (Öcal ve Hayta, 2021, s. 14-15).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda stratejik planın, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacağı (md. 31), iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı (md. 38), il genel meclisinin bütçe tasarısını kabulü ile yürürlüğe girmesi (md. 45), il özel idaresinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi (md. 64), acil durum plânlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum plânlarıyla da koordinasyon sağlanarak ilgili bakanlık, kamu kuruluşları, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşlerinin alınması (md. 69) gibi diğer önemli değişiklikler yer alarak yerel yönetimlerin varlık sebebi somutlaştırılmıştır.

Yerel yönetim birimlerinden il özel idaresini düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda yapılan düzenlemeler demokratik, etkin, halkın taleplerine daha iyi karşılık veren, yerellik ilkesini içinde barındıran, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlayan bir yönetimin ortaya çıkmasına yardımcı olmaktadır (Öcal ve Hayta, 2021, s. 166). Yine il özel idaresi bütçesinin kesinleşmesi için İçişleri Bakanlığı'nın onay şartının kaldırılması, iç ve dış denetim yoluyla hukuka uygunluk ve performans odaklı yönetimin hedeflenmesi, katılımcı ve yönetime dayalı bir idarenin amaçlandığı görülmektedir.

2.2.3. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Türkiye'nin yönetim sisteminde belediyenin 150 yıllık bir geçmişi olduğu bilinmektedir. Osmanlı döneminden Cumhuriyet dönemine uzanan bir zaman diliminde belediyenin önemli bir yerel yönetim birimi olarak yerini aldığı bilinmektedir. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu önemli düzenlemeler getirmiş ve 3 Temmuz 2005 tarihinde yasalanan 5393 sayılı Belediye Kanunu hali hazırda geçerliliğini devam ettirmektedir (Eryılmaz, 2019, s. 194). 2004 yılında kabul edilen ancak Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5215 sayılı Belediye Yasası tekrar görüşülerek 5272 sayılı yasa olarak kabul edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bu yasanın mecliste görüşülmesine karar vermiş ve 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak kabul görmüştür (Çukurçayır, 2011, s. 189-190).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, herkesin ikamet ettiği beldenin hemşehrisi olacağı, hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma haklarının olacağı (md. 13), belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı (md. 14), "Meclis kararlarının kesinleşmesi" başlıklı kısmında belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların

kesinleşeceği (md. 23) ifade edilmiştir. Böylece kararlarda mülki idare amirinin onay şartı kaldırılarak belediye yönetiminin özerkliği sağlanmıştır.

Belediyelerde denetim mekanizmasının amacına ve kapsamına da yer verilmiştir. Belediyelerin denetiminin güvenilir ve tutumlu bir şekilde yapılması ve sonuçların ilgililere duyurulması hedeflenmiştir. Özellikle denetimin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsadığı, iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapıldığı, ayrıca belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlendiği vurgulanarak şeffaflığın ve hukuka uygunluğun garantisinin merkezi ve yerel yönetimlerin ortak çalışmasıyla hedeflendiği ortaya çıkmaktadır. Yine aynı kanunla getirilen değişikliklerden biri de belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısının eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulması, encümenin bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunması ve meclisin bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul etmesiyle (md. 62), 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bütçenin kesinleşmesi için öngörülen kaymakam ve valinin onay şartının kaldırılması olmuştur.

Yerel yönetimin somut bir yansıması olan belediyelerin sahip olduğu 5393 sayılı kanunda katılımcılığı ve yönetişimi etkileyen çok fazla hükme yer verilmiştir. Belediyenin belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabileceği ve belediyenin bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebileceği veya kardeş kent ilişkisi kurabileceği hüküm altına alınmıştır (md. 74). Aynı şekilde belediyenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Cumhurbaşkanınca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7/6/2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebileceği (md. 75) ifade

edilerek katılımı desteleyen hükümlerin yerel yönetimi birimlerini daha demokratik hale getirdiği anlaşılmaktadır.

Katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye dayalı ve danışma kurumu olarak belirtilen ancak üzerinde durulması gereken bir yapılanma olan kent konseyine belediye kanununda yer verilmiştir. Belediyelerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlayacağı belirtilmiştir (md. 76). Belediyenin görev alanına giren konularda, sosyal ve kültürel hizmetlere ilişkin beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı hüküm altına alınmış ve gönüllü katılımı sağlayarak demokratik yönetimin uygulanmasını hayata geçirilmesi amaçlanmıştır.

Mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasında önemli bir yere sahip olan belediye tüzel kişiliği yerel yönetim birimi olarak kendini göstermekte ve demokratik, hukuka uygun, kaliteli, yerindelik ilkesine dayalı, katılımı ve yönetişimi amaçlayan bir yapı olarak idari vesayetinin etkisini azaltıcı bir modeli yansıtmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde denetimli ve performans odaklı bir yönetimi ortaya koyan belediyeler, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliği ve kendine ait bütçeleme ve denetim mekanizmasıyla demokrasinin ve şeffaflığın bir göstergesi olarak yönetim sistemi içinde önemli bir yer tutmaktadır.

2.2.4. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Yirmi yıl kadar süreyle uygulanan 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi modeline geçilmiştir. Yerel yönetim reformu ile ilgili hazırlanan ve 10 Temmuz 2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 6

Mart 2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun sayesinde belde belediyelerinin büyükşehir belediye yönetimi kurulan yerlerde kaldırılmasına ve alt kademe belediyesi bağlamında sadece ilçe belediyesi statüsü oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2019, s. 206).

Beş yıllık kalkınma planlarında kentsel mevzular genellikle adından söz ettirmiş ve metropolitan alan diye ifade edilen büyük kent alanları üzerine tavsiyelerde bulunulmuştur. DPT tarafından hazırlanan Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Araştırması, 1972 yılında Bakanlıklar Arası İmar Koordinasyon Kurulunun kurulması, 1975 yılında İmar ve İskan Bakanlığınca hazırlanan Büyükşehir Birliği Kanun Tasarısı, aynı yılda hazırlanan İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı, 1984 yılında Mahalli İdareler Seçimi Hakkındaki Kanun ve aynı yılda Anakent Belediyeleri ilgili yasanın kabulü planlı dönemde yapılan önemli çalışmalar olarak yer almıştır (Çukurçayır, 2011, s. 245-246).

12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sayısı 14 adet daha eklenerek 30'a yükselmiştir. Ayrıca bütün büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırları haline gelmiş ve il özel idareleri bu belediyelerde kaldırılmıştır. Bucak teşkilatlarının kaldırılması, valiliğe bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın kurulması, nüfusu 750.000'den fazla olan illerdeki il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi yine bu kanunun getirdiği yenilikler olarak yerini almıştır. Yerelleşme ve hizmetlerde etkinliğin artırılması hedeflenmiştir (Eryılmaz, 2019, s. 207).

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir belediyesinin karar organı olduğu ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluştuğu belirtilerek (md. 12), büyükşehir belediye meclisi için ayrı bir seçim yapılmaması kararlaştırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisinin her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanması bu kanunun getirdiği yeniliklerden birisi olmuştur (md. 13). Büyükşehir belediye başkanının

hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilmesi ve yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşmesi (md. 14) meclis kararlarının nasıl kesinleştiğini ortaya koymaktadır.

İhtisas komisyonları başlıklı kısımda komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabileceği, gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikalar (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun, sendika konfederasyonunun bulunduğu yerde konfederasyonun) ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişilerin, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabileceği ve görüş bildirebileceğinin ifade edilmesi katılımı desteleyen önemli bir madde olarak yerini almıştır (md. 15).

Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olacağı (md. 21) hüküm altına alınmış ve 3030 sayılı Kanunda yeni birimlerin kurulmasında geçerli olan İçişleri Bakanlığı'nın onay şartı geçerliliğini kaybetmiştir. Benzer şekilde, bütçenin kesinleşmesi için gereken valinin onay şartının kaldırılması ve büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir belediye meclisine sunulacağı ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edileceği (md. 25) hüküm altına alınmıştır. Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olması önemli bir değişiklik olarak görülmektedir (md. 27). Bu yetki 3030 sayılı

Kanunda büyükşehir belediye encümenine verilmiş ve yeni kanunla değişikliğe uğramıştır.

2.3. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Türk Kamu Yönetimi

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun halk oylamasına sunulmuş ve 16 Nisan 2017 tarihinde halk oylamasının kabulü ile Türkiye başkanlık sistemine geçmiştir. Anayasa'da gerçekleşen değişikliklerin bir bölümü anında yürürlüğe girerken, bir bölümü birlikte yapılacak ilk TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerine dair takvim başlangıcında, kalan değişiklikler ise birlikte yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri olan 24 Haziran 2018 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yeni sistemde on altı bakan ve bir Cumhurbaşkanı yardımcısı yerini almıştır (Eryılmaz, 2019, s. 139-140).

Bu sistemle birlikte kamu bürokrasisi yapı, işlev, işleyiş, yetki, görev gibi yapılanma bağlamında değişime uğramıştır. Tarafsız ve sorumsuz bir Cumhurbaşkanı anlayışından partili ancak tarafsız bir şekilde görev üstlenen bir Cumhurbaşkanı modeline geçilmek istenmiştir. Siyasal olarak sorumlu ve pasif olmayan bir makam tasavvur edilmiştir. Düzenleyici, uygulayıcı ve bürokrasiyi tasarlayıcı bir konum ortaya çıkmıştır (Öcal ve Hayta, 2021, s. 257-258).

Cumhurbaşkanının yardımcılarını ile bakanları ataması ve görevlerine son vermesi, üst kademe yöneticilerini ataması ve görevine son vermesi, yürütme yetkisine ilişkin mevzularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarması, Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edilen Cumhurbaşkanının görevinin sona ermesi, Cumhurbaşkanlığı teşkilatına bağlı İdari İşler Başkanlığının kurulması ve İdari İşler Başkanının en yüksek devlet memuru olarak belirlenmesi, kurul üyelerinin Cumhurbaşkanınca atandığı Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları oluşturulması, görev alanları ile ilgili koordineyi sağlamak için özel bütçeli ve kamu tüzel kişisi olan Dijital Dönüşüm, Finans, İnsan Kaynakları ve Yatırım Ofislerinin kurulması gibi

özellik arz eden yenilikler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile idari sistemde yerini almıştır.

2017 yılı Anayasa değişikliği öncesi Cumhurbaşkanının görevle ilgili suçlarda cezai sorumsuzluğu kabul edilmiş iken, 2017 yılından sonra cezai sorumluluğu düzenleme şeklinde Anayasada yer almıştır. Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanının seçim kararı alamaması ve Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkum edildiğinde görevinin sona ermesi değişiklik olarak göze çarpmaktadır (Odyakmaz ve Kaymak, 2018, s. 279-280). Cumhurbaşkanlığının yapılanması 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile sağlanmıştır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin kaldırılması ve yerine İdari İşler Başkanlığının gelmesi, yine Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığına bağlı genel bütçeli Strateji ve Bütçe Başkanlığı, bir de İletişim Başkanlığının kurulması yeni yapılanmanın somut halini göstermektedir. Aynı şekilde Cumhurbaşkanlığının ilişkilendirildiği kurumlar ortaya çıkmıştır. Diyanet İşleri Başkanlığı, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı gibi önemli kurum ve kuruluşlar Cumhurbaşkanlığına bağlı hale gelmiştir (Eryılmaz, 2019, s. 145-147).

Yeni hükümet sistemi, kamu mali yönetimi ve bütçe hazırlama bağlamında Cumhurbaşkanına daha fazla sorumluluk bağlamıştır. 703 sayılı KHK sayesinde ortadan kaldırılmış olan Kalkınma Bakanlığı ile birleştirilen Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın bütçe sorumluluğu Strateji ve Bütçe Başkanlığına geçmiştir. Beş yıllık kalkınma planları ile bütçe hazırlama işi Strateji ve Bütçe Başkanlığınca Hazine ve Maliye Bakanlığı ile eşgüdümlü bir şekilde gerçekleştirilecektir. Bu süreçte Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Ofisleri de görevlendirilecektir (Öcal ve Hayta, 2021, s. 271-272).

Anayasadaki değişiklikle Devlet Denetleme Kurulu da yeniden düzenlenmiştir. Önceki düzenlemeden farklı olarak, Türk Silahlı Kuvvetleri görev alanına dahil edilmiştir. Kurumlar üzerinde idari soruşturma yapma yetkisi de verilmiştir. Ayrıca kurulun Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle

düzenlenmesi ve kendinden harekete geçmemesi de değişiklikler arasında yerini almıştır (Eryılmaz, 2019, s. 147). Benzer şekilde yeniden düzenlenen bir kurum olan Milli Güvenlik Kurulu'nun da Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenleneceği, kurulda 2017 Anayasa değişikliğiyle Jandarma Genel Komutanının üyeliğine son verildiği değişiklik olarak görülmektedir (Odyakmaz ve Kaymak, 2018, s. 294).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi esnekliği amaç edinen ve siyasi iradenin bürokratik düzene karşı daha güçlü hale gelmesine sağlayan bir yönetim yapısı tasarlamakta ve kendi idari kadrosunu kurarak sürekliliği arzu etmektedir. Yeni hükümet sistemi, kapalı bürokratik sistemin sadece kendisine yeterli olduğu bir yapıdan sıyrılmasını sağlayarak, siyasetçinin atama yaparken ticaret, iş dünyası, spor, sanat gibi alanlardan da yararlanacağı sonucunu doğurmuştur. Ayrıca görev ve yetki opsiyonu olan Cumhurbaşkanının idari teşkilatı denetim altında tutması ve kendisinin de düzenleyici işlemlerinin denetlenmesi bürokrasinin denetim sorununa çözüm olarak görülmektedir. Benzer şekilde Devlet Denetleme Kurulunun etkin hale gelmesi de kamu yönetiminde idarenin sorumluluğunu sağlamaktadır (Öcal ve Hayta, 2021, s. 282-283).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile uyumlu bir yol izlemesi gereken yerel yönetimlerle ilgili belli başlı önerilerde bulunmak bu sisteminin beslenmesine yardımcı olacağını düşünmek gerekmektedir. Büyükşehir belediyeleri ile bu belediyeler dahilindeki ilçe belediyelerin görev bölüşümünün açık ve tereddüte mahal vermeyecek şekilde belirlenmesi, belde ile ilgili genel karar alan ve başkana bazı mevzularda izin veren bir meclisin oluşturulması, özellikle büyükşehir belediyelerinde üst kademe yöneticilerin atamasında idari vesayet kaldırılması, yerel yönetim meclislerinde denetim komisyonunca ve kabul edilen raporun sonucu yapılacak işlemler açıkça tespit edilebilmesi öneri olarak verilebilmektedir. Kent konseyinin sivil halkı ve hemşehrileri temsil etmesinin sağlanması da gerekmektedir (Salihoğlu, 2019, s. 158-161).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi esasında istikrarlı bir yönetimi, temsilin sağlandığı ve erklerin aşırılığının engellendiği, politikaların hızlı ve etkili bir şekilde uygulandığı, parlamentonun etkinliğinin arttığı bir yapılanmayı hedeflemektedir. Yasamaya karşı siyasi bir sorumluluk taşımayan Cumhurbaşkanı, kabine oluşturmada rahat hareket etmekte ve siyasal olduğu kadar bürokraside de etkisini göstermektedir. Yönetimde yönetişimi sağlayarak, alanlarında uzmanlaşmış kişilerden yararlanılabilmekte ve özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin katkısıyla yatay örgütlenme sağlanabilmektedir. Yine politika kurulları ve ofislerin sağladığı birikim, uzmanlık, kıdem gibi unsurlar siyasetin karar almada hızlı, etkili, istikrarlı bir görüntü vermesini desteklemektedir.

2.4. Türk Kamu Yönetimi Reformunun Genel Bir Değerlendirmesi

Türkiye’de kamu yönetimi anlayışı, geleneksel yönetim anlayışına uygun bir şekilde 1980’li yıllara kadar varlığını devam ettirmiştir. Tanzimat dönemi milat olarak düşünüldüğünde bürokratik, devletçi anlayış, merkeziyetçi bir idare biçimi yönetim anlayışı üzerinde hakim olmuştur. Aşırı merkeziyetçi, katı kuralcı, performans odaklı olmaktan ziyade günlük sorunların çözümüne ağırlık veren bir yönetim politikası uygulanmıştır. İlk dönemlerde merkezi idare kuruluşlarının düzenlenmelerine ağırlık verilmiş, yerel yönetimlerin reforma tabi tutulması ertelenmiştir. Tanzimat Fermanı ile yönetime hukuki bir boyut kazandırılmış ve modern bürokratik yapılanmanın başlangıcı sayılmıştır.

Tanzimat Fermanı göz önüne alındığında merkezi ve yerel yönetimlerdeki yeniden düzenlenme çalışmalarının Batı tarzı şekillendiği görülmektedir. Reformlarda devamlılık hususunda sorunlarla karşılaşılsa da vatandaş ve yönetim ilişkisinde aynı zamanda kamu hizmetlerinin halka sunumunda gelişmelerin sağlandığı söylenebilmektedir. Cumhuriyet döneminde, devamında ise 1980’li yıllarda küresel gelişmeler daha iyi takip edilerek Türkiye’nin reform yollarını benimsemesi sağlanmıştır (Çukurçayır, 2011, s. 298).

Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişimine özellikle de büyükşehir yönetiminin değer kazanmasına katkı sağlayan düzenlemeler olarak İstanbul Şehremaneti’nin kurulmasını, vilayet sistemine geçişi ve il özel idarelerinin oluşturulmasını, 1930 tarihi Belediye Kanununu, 1984 tarihli 3030 sayılı kanunu, 06/12/2012 tarih ve 6360 sayılı kanunu ifade etmektedir (Öcal ve Hayta, 2021, s. 27). Yerel yönetimlerin yetki ve gelirinin iyileştirilmesinde 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan kanunların ve uluslararası konjunktürde kabul gören kurumlara ve Avrupa Birliği gibi dış faktörlere uyumun önemli katkısı olmuştur. Çoğu yasada yeni kamu yönetimi ile bağdaşan kurumlara yer verilmiş ve yönetim, stratejik yönetim, bilgi edinme, yerel gündem 21, katılımcılık ve kent konseyleri ile gönüllülük esasları gibi önemli demokratik açılımlar hüküm altına alınmıştır. Her ne kadar Türkiye’de yerel yönetimlerin işlevsel ve kurumsallaşma sorunları ile uğraştığı, hizmet sunumunda uzmanlaşmanın tam olarak sağlanamadığı, katılımı sağlayan kent konseyleri gibi kurumun uygulamada hayata geçirilemediği görülmesine rağmen, yapılan düzenlemelerin ve kanunla güvence altına alınmasının aynı zamanda kamu yönetiminde küresel gelişimin takip edilmesinin yerel yönetimlerin verimliliğini artırıcı olması kaçınılmaz görünmektedir.

Kamu yönetiminde reformlar uzun ve detaylı olan yönetime dayalı değişiklikler olarak ifade edilmektedir. Bir düzenlemenin uygulanması kısa bir zamanda gerçekleşmesine rağmen etkileri ve sonuçları uzun bir zaman dilimine yayılmaktadır. Bu nedenle reformlar için geleceğe dönük stratejiler geliştirmek, kısa ve uzun vadeli engellerin ve sonuçların hesaba katılması gerekmektedir. Yöneticilerin de reformların uygulayıcısı olan personellerin katılımını desteklemesi önem arz etmektedir. Reform ile ilgili bürokrasinin ve reforma katkı sağlayacak kesimin bilgilendirilmesinin sağlanması da gerekmektedir. Türkiye’de iktidar değişiklikleri dönemlerinde anlık olarak reform çabaları şekillenmekte ancak yapay bir nedenle politikaların belirlenmesinin uygulamada sorunlar çıkaracağı tecrübe edilen geçmiş uygulamalardan anlaşılmaktadır (Demirkaya, 2016, s. 102).

Kamu yönetiminde reform yapılabilmesi için yerli ve yabancı uzmanlardan yararlanmak istenilmiştir. En önemli çalışmalar olarak MEHTAP ve KAYA projeleri, yönetim anlayışı olarak örnek gösterilen ülkelerin reformlarına ayak uydurulması için hazırlanmıştır. Ancak hazırlanan bu raporlar, yönetim ve işleyişe dair sorunların tespitinde önemli bir yer tutmasına rağmen uygulamada sorunlarla karşılaşmıştır.

1980 yılı ve sonrası dönemde liberal ve dışa açık bir ekonomi modeli ile birlikte kamu yönetiminde de kalite, etkinlik, yurttaş odaklılık, yerelleşme ve hesap verilebilirlik anlayışı üzerine yönetim reformları yapılmak istenmiş ancak yine pratikte yavaş uygulanmıştır. Küresel bir yapılanma süreci devam ederken, Türkiye’de 1990’lı yıllarda birinci dönem reform çalışmaları tasarruf üzerine, idareyi etkinleştiren ve bürokrasiyi güçlendiren, devleti kalkınmanın baş aktörü olarak gören bir amaç üzerine yapılmıştır. İkinci dönem reform hareketleri ise devleti yeni yönetim anlayışına uygun olarak küçük ve düzenleyici bir aktör haline getirmeye çalışmıştır (Yayman, 2016, s. 313). Türkiye’de son yıllarda neredeyse her kesim kamu yönetiminde reformun gerekliliğine vurgu yapmış ve yerel yönetimlerin de reform dahilinde düzenlenmesi ve yetkilendirilmesinin gerekliliği üzerinde hem fikir olmuştur. Çünkü toplumsal ve ekonomik yapının değişmesine rağmen kamu yönetiminin reforma tabi tutulması ve direnmesi eleştiri konusu yapılmıştır.

Reformu etkileyen unsurlar sadece iç sebeplerle sınırlı kalmamıştır. Avrupa Birliği uyum süreci ve uluslararası ekonomik kuruluşların etkisiyle reform çalışmaları hareket kazanmıştır. Reformlar bazen ABD’li uzmanlar bazen de Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütü, Dünya Bankası ve IMF gibi aktörlerin etkisiyle şekillenmiştir. Stratejik yönetim, adevi merkeziyetçi, performansa dayalı yönetim, yönetişim, etkin hizmet sunumu, liyakatin etkinleştirilmesi gibi unsurlar Türkiye’de kamu yönetimi düzenlemelerinde kendini göstermiştir. 2004 yılında kabul edilen ancak dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun kamu yönetiminde reformu çerçevesi oluşturmuş ve bundan sonraki yasal düzenlemelerin yolunu

açmıştır. Çünkü bahsi geçen tasarı, genel olarak yeni kamu yönetimi anlayışını vurgulayarak yönetişim, vatandaş odaklılık, katılım, yerelleşme, performans, etkinlik ve verimlilik gibi çok fazla unsuru benimsemiştir. (Eryılmaz, 2019, s. 80).

Türkiye’de kamu yönetimi reformlarının gelişimi devam etmekte ve yönetimi üzerine yapılması gereken düzenlemeleri planlaması gerekmektedir. Alanında yetkin personel yetiştirmek, yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması için teknik, kaynak ve idari noksanlıklarının tespit etmek ve çözümlenmek, sivil toplum kuruluşlarını ve üniversiteleri politika süreçlerine dahil etmek, yolsuzlukla mücadelenin desteklemek ve şeffaflığı sağlamak, liyakate dayalı bir yönetim sistemi oluşturmak ve mevzuatın geliştirilmesini sağlamak önemli reform ilkeleri olarak görülmektedir.

Türkiye’nin kamu yönetimi reformlarının başlangıçta güdümlü olarak şekillendiğini, ilk olarak merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi adına çalışmalar yapıldığını, yabancı uzmanların ve sonrasında kalkınma planlarının genelinde yönetimle ilgili sorunların tespitinin yapıldığını, tekrara düşen çalışmalar yüzünden ilerlemenin çok fazla kaydedilmediğini, yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtan stratejik yönetim, performans, katılım, yönetişim, hesap verebilirlik gibi unsurları içinde barındıran bir yönetim anlayışın ve yerel yönetimlerin yetkilendirildiği bir düzenin geç olgunlaşmaya başladığını söylemek gerekmektedir (Öcal ve Hayta, 2021, s. 176-177). Aynı zamanda yapılan düzenlemelerin uygulama alanlarını, reformları kimlerin uygulayacağını ve geri dönüşlerin değerlendirmesinin yapılmasının önemini vurgulanması ve diğer ülkelerin yönetim reformları ile karşılaştırma yapılması da atılması gereken adımları göstermesi açısından önemli görülmektedir.

Türkiye’de uygulanan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi her sistemde olduğu gibi çeşitli eleştirileri ve olumsuz görüşleri de beraberinde getirmiştir. Genel olarak bakıldığında Cumhurbaşkanının partili olması, bakanların ve üst düzey yöneticilerin Cumhurbaşkanı tarafından doğrudan atanması, bakanların Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu olması ve meclise karşı

sorumluluğu bulunmaması gibi eleştiriler yapılmaktadır. Ancak hızlı karar alma, yürütmede sürekliliği sağlama, etkin politika oluşturma amacıyla geçilen bu sistemin yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olduğunu da söylemek gerekmektedir. Koalisyon oluşturma süreçlerinin ortadan kaldırılması, bütçenin kabul edilmeme gibi sorunun olmaması, bakanların ve üst düzey yöneticilerin atanmasında özel sektör ve iş dünyasından uzmanlaşmış kişilerin de yer alması, kararların hızlı alınması, e-devlet gibi kurumların etkin olarak kullanılması, personelle ilgili insan kaynakları ofisinin kurulması gibi düzenlemeler yeni kamu yönetimi anlayışını yansıtan bir yönetim sisteminin varlığını da ortaya koyduğunu ifade etmek gerekmektedir (Öcal ve Hayta, 2021, s. 263-266).

Yönetim sistemlerinin uygulanması ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmektedir. Ülkelerin toplum yapısı, kültürleri, ekonomik ve siyasal birikimleri hükümetlerin nasıl ve hangi şekilde yöneteceğini belirlemektedir. Hatta uzun süre uygulanan bir sistemin bile değişen koşullara bağlı olarak iç ve dış faktörlerin etkisiyle de işlemez hale geldiğini söylemek gerekmektedir. Nitekim Türkiye'nin siyasal geçmişine bakıldığında yönetim anlayışının değiştiği ve hali hazırda kendine özgü bir hükümet sistemi ile yönetildiği ve bu sistemin esasında uzun yılların sağladığı bir birikimin sonucu olduğu görülmektedir. Türkiye'nin yönetim sisteminin taşıdığı ilkeleri, yapılan düzenlemelerin hangi alanlarda uygulandığını, merkez ve yerel ilişkilerin düzeyini, küresel değişikliklerin bu sistemde uygulanma hızını ve yansımalarının boyutunu idrak etmenin en iyi şekli yönetim anlamında örnek gösterilen ve yeni kamu yönetimi anlayışını en iyi yansıtan ülkelerle karşılaştırma yapmaktır (Kutlu, 2012, s. 251-253). Bu sayede sorunların tespitinin ve çözüm önerilerinin ne kadar haklı olduğu görülmekte, değişime hangi düzeyde uyum sağlandığı ortaya çıkmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE VE İNGİLTERE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Yönetim anlayışındaki değişikliklerin beraberinde getirdiği reform girişimleri hem ortak hem de farklı özellikleri ortaya koymuştur. Köklü bir yönetim geleneğine sahip ülkeler olan Türkiye ve İngiltere'nin kamu yönetimi üzerine yaşadığı reform sürecini analiz etmek farklılıkların ortaya konulmasında önem arz etmektedir. Ülkelerin kamu yönetimi reformlarını ayrı ayrı almak ve detaylandırmak kuşkusuz akademik çalışmaların birikimine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Ancak ülkelerin kamu yönetimi reformlarını karşılaştırma yapılması suretiyle açıklamak çalışmaya farklı bir boyut kazandırarak yön belirlemede daha etkin bir sonuç verebilecektir. Özellikle Türkiye'nin Osmanlı Dönemi'nden beri süregelen kamu yönetimi reform hareketlerinin yeni kamu yönetimi anlayışıyla paralel bir yol tutup tutmadığı, reformların uygulanma alanlarının belirlenmesinin sağlanması açısından İngiltere gibi yeni kamu yönetimi anlayışının yayılmasında etkili olan bir ülkeyi baz almak rasyonel bir bakış açısı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Yakın zamana kadar parlamenter sistemle idare edilen ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması için çalışmalar yürüten Türkiye kendine özgü bir başkanlık sistemine geçerek yeni kamu yönetimi anlayışında reformlarına devam etmiştir. İngiltere'nin yeni kamu yönetimi anlayışının etkin olmasında ve ülkelerin genel yönetim anlayışının şekillenmesinde rolü olduğu görülmüştür. Türkiye her ne kadar cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile idare edilmeye başlasa da İngiltere gibi parlamenter sistem içinde yönetim anlayışını ortaya koymuş ve bu süreçte yaptığı reformların uygulama alanları, kullandığı yöntemler, demokratik ve yerleşme ekseninde ve yasal zeminde karşılık bulup bulmadığı açısından karşılaştırmalı bir değerlendirme yapmak, mevcut sistemde kamu yönetiminin etkinliğini ve küresel anlamda çapının görülmesini sağlaması bakımından önemli görülmektedir. Yapılan reformların dışsal etkilerden uzaklığı, kendine özgülüğü, demokratik ortamda gelişip gelişmediği ve uygulamada hangi alanları etkilediğinin ortaya

konulması ve bunun kamu yönetimi anlayışında önemli aşamalar kaydeden İngiltere ile kıyaslanması, Türkiye’de kamu yönetiminin gelişimini ortaya koymasını ve atılan adımların doğru olup olmadığının görülmesini sağlayabilecektir.

3.1. İngiltere’nin İdari Yapısı ve Yönetimi Üzerine Genel Bir Bakış

İngiltere’nin yürütme kısmı Kraliyet, Özel Konsey, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Kabine olarak adlandırılmaktadır. Aynı zamanda kral ve kraliçenin sembolik de olsa idarenin başını oluşturduğunu, yasamanın bir uzantısı olduğunu da ifade etmek gerekmektedir. Devlet yapılanmasında bulunan çoğu kurumun kraliyete bağlı olduğu görülmektedir.

Devlet başkanı ile hükümet başkanı arasında net bir çizgi bulunmaktadır. Devlet başkanı olan krallık hem sembolik hem de siyasi gücü olmayan onursal bir makam olarak görülmektedir. İngiltere’de etkin olarak hükümetin başı olan başbakan görev almaktadır. Kabine ise partilerinde yüksek mevkilerde bulunan ve önemli siyasi kimlikleri bulunan parlamento üyeleri olan Avam ve Lordlar Kamarasından oluşmaktadır. Birçoğu da ilk olarak parlamento üyesi sonrasında ise alt bakan ve en sonunda kabine bakanı olduğu için önemli tecrübeler edinilmektedir. Kabine bakanları uzmanlıktan ziyade genel kültüre sahip insanlar olarak özel yetenek yerine siyasi sebeplerle seçilmektedirler. Kağıt üstünde bir bakanlığın en üst idarecisi bakan olarak görülmektedir ancak ilgili bakanlığı devlet memurları yönetmektedir. Bakanlar kısa bir süreliğine makamlarını işgal ederlerken daimi sekreterler bir bakıma Türkiye’deki müsteşarın benzeri konumundaki en yüksek devlet memuru daha fazla süreyle görevde kalmaktadır (Roskin, 2019, s. 37-42).

İngiltere devlet yönetiminin en eski kurumu olan Özel Konsey kabinenin ilk biçimi olarak yerini almıştır. Zamanla İngiltere anayasal krallık yönetim şekline ayak uydurmuştur. Özel Konsey’in üyeleri arasında daha önceki ve hali hazırdaki bakanlar, yüksek yargıçlar, büyükelçiler, Canterbury

ve York Başpiskoposu ve bilim adamları bulunmaktadır. Konsey üyeliğinin yaşam boyu sürdüğü görülmektedir. Ayrıca Özel Konsey Ofisi'nin otuz çalışanı olan bir örgüt olduğunu ve Özel Konsey'in yürütme birimi olarak görev yaptığını, Özel Konsey Başkanının Özel Konsey Ofisinden sorumlu bakan olduğunu ve konsey başkanının Avam Kamarası başkanı olarak da görev yaptığını belirtmek gerekmektedir. Ancak Özel Konsey çok önemli olan işlevlerini zamanla da kaybetmiştir (Karasu, 2020, s. 197-198).

Parlamentar ülkelerdeki gibi İngiltere'nin kabinesi de yönetim sistemi merkezinde bulunan bir kurul olarak yerini almakta ve yürütmenin üst karar mevkiinde bulunmaktadır. Bakan sayısı 19 ile 24 arası değişkenlik gösterse de son yıllarda başbakan ve 22 bakan görev yapmaktadır. Kraliçe tarafından atanan Başbakan kabinenin başı olmakla birlikte hem Hazine Birinci Lordu hem de Kamu Yönetimi Bakanı sıfatlarını kendinde toplamaktadır (Al, 2008, s. 47-48). Bütün bakanların başbakanın önerisi ile Kraliçe tarafından ataması yapılmaktadır. İngiltere'de yürütmenin diğer bir önemli halkasını Bakanlar Kurulu oluşturmaktadır. Bakanlar Kurulu yürütmede aktif olarak bulunan bakan, devlet bakanı ve bakan yardımcılarının tamamını betimlemek üzere başvurulan kurgusal bir yapıyı ifade etmektedir. Aslında Bakanlar Kurulu hükümet olarak kabul görmekte ve siyasal görevliler topluluğu olarak tanımlanmaktadır (Karasu, 2020, s. 199).

Başbakan bazı hallerde bakanların tamamını dahil etmeden karar alabilmekte ve Hazine Bakanı, bazı bakanlar ve yardımcılılarıyla yetinebilmektedir. Bu durum İç Kabine olarak da adlandırılmaktadır. Savaş gibi olağanüstü hallerde bu metot işlemektedir. Yine başbakan hizmet türüne göre ilgili bakanlarla görüşüp karar alabilmektedir. Buna da Kısmi Kabine adı verilmektedir. Kabinenin iş yükü büyük oranda kabinenin altında oluşturulan Komiteler tarafından görülmektedir. Başbakan bu komitelerin oluşumu ve sorumluluğunu belirlemektedir (Al, 2008, s. 48). Kabine komiteleri siyasal sorumluluk düşüncesi nedeniyle sadece bakanlardan ve milletvekili konumundaki bakan yardımcılardan oluşmaktadır. Bu komiteler yalnızca araştırma ve rapor hazırlamakla yetinmemekte ve bakanlığı ilgilendiren çok

fazla mevzu kabine komiteleri sayesinde karar alınarak çözüme kavuşturulmaktadır.

3.2. İngiltere Kamu Yönetimi Reform Süreci

İngiltere kamu yönetiminin işleyişinden rahatsız olan bir görüşe sahip olan Margaret Thatcher'ın başbakan olması yeni bir reform sürecinin başlangıcını oluşturmuştur. Önemli kararların alınması ve değişikliklerin yansımaları 1983 seçimi sonrasında rastlamıştır. Özel sektörün işleyişini benimseyerek bu yolda kararlar almıştır. Bu nedenle bir bakıma bürokrasiye karşı bir tavır da alınmıştır (Kutlu, 2012, s. 113). Ekonomik sorunlar, bütçe açıkları, Avrupa Birliği süreci, kamuya güvenin azalması, toplumun talebi, yeni kamu yönetimi düşüncesi gibi unsurlar kamu yönetimi reformlarının yapılma sürecini hızlandırmıştır. Kamunun iyileştirilmesinde piyasa mekanizması ve özel sektör yönetim teknikleri önemli rol oynamıştır. Bireysel performansın ve sonuç ve çıktılarının önemi artmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile İngiltere gibi Anglosakson ülkelerinde özellikle “özel sektör tipi yöneticilik” düşüncesi egemen olmuştur.

İngiliz kamu yönetiminin yapılanmasında etkili raporlar 1980 sonrası dönemle sınırlı tutulmamaktadır. 1853-1854 yıllarında hazırlanan Northcote-Trevelyan Raporu ve 1968 yılında hazırlanan Fulton Raporu özellikle süreklilik, tek biçimlilik, siyasi tarafsızlık ilkelerini vurgulamıştır. Northcote-Trevelyan Raporu kayırmacılığı ve patronaj ilişkilerini sonlandırmaya çalışmış ve liyakate dayalı yükselmeleri önermiştir. Bu raporun uygulamaya koyulması uzun bir zaman olsa da 1885 yılında işe alma sistemini denetleyen Kamu Personeli Komisyonunun kurulması önemli bir gelişme olarak görülmüştür. Ayrıca bu komisyonun görevlerinin Fulton Raporu sayesinde oluşturulan Kamu Personeli Dairesine aktarması da önemli sayılabilecek bir etkileşimi ortaya çıkarmıştır (Al, 2008, s. 63-64). Reformlarla kamu yapılanması ve personel rejimi çok parçalı biçimden 1980'lere kadar devam eden tekçi, merkezi, hiyerarşik unsurları içeren tümleşik yapı olarak ifade edilen Westminster modeline geçmiştir. Ancak son yıllarda İngiltere'nin hükümlerlik yetkilerini AB gibi kurumlara ve alt bölgelere devretmesi ve

sonucunda onaylanan AB düzenlemelerinin ve ilgili kurumların bölgeler ve yerel yönetim birimleriyle doğrudan iletişim halinde olması ve yönetime müdahalesi, aynı zamanda bakanlık örgütünün parçalanması ile özerk yapıların artması Westminster modelinin çözülmesine olanak tanımıştır (Karasu, 2020, s. 208).

İngiliz kamu yönetimi, 1979 yılından itibaren radikal devlet karşıtı reformlara göğüs germiştir. Merkezi yürütme üzerinde anayasal kısıtlamaların olduğu, yürütmenin disiplinli bir siyasi parti tarafından kontrole tabi tutulduğu ve aynı tarafın çoğunlukla yasama organının işleyişine de hakim olacağı düşünülmektedir. Dönemin hükümeti, yasalarının yüzde 90'ından fazlasını parlamentodan geçirmeye alışkanlık haline getirmiştir. Yerel yönetimlerin faaliyetlerini diğer birçok liberal demokraside olağandışı görülecek şekilde belli bir çizgide sınırlandırmıştır. Bu dönemde yürütme organının kas sistemi şeklinde olduğu görülmüştür. 1979'lu yıllardan itibaren tek parti muhafazakar yönetimi sayesinde sert sistemin önemli ölçüde esnetildiği de görülmüştür. Kamu hizmetinin yüzde 60'ından fazlasının bir yürütme dairesinde çalıştığı anlaşılmıştır. Piyasa tipi mekanizmalar, Ulusal Sağlık Hizmetine (NHS) ve toplum bakımına entegre edilmiştir. Bayan Thatcher'ın ve onun ideolojik sırdaşı olarak görülen yakın çevresinin, kendilerini düşman bir geminin ödüllü mürettebatı olarak gördüğü konusunda aynı fikirde olan çok fazla kişi bulunmaktadır (Otenyo ve Lind, 2006, s. 777-778).

1979-97 dönemi muhafazakar hükümetleri, genel yönetim fikrine ve özel sektörün dayattığı fikirlere yönünü çevirmiştir. Bayan Thatcher'ın ilk verimlilik danışmanı Derek Rayner bir iş insanı olması ve diğer birçok yöneticinin çeşitli danışmanlık görevinde bulunması bu durumu destekleyici niteliktedir. Yeni İşçi Partisi yönetimleri sırasında 1997 yılında toplum, başlıca refah devleti hizmetleri, sağlık ve eğitimin performans göstergelerine ayrı bir önem vermiştir. Parti politikası, özel sektör çözümlerinden ziyade ortak gemiler, modernizasyon ve birleştirilmiş hükümet üzerinde durmuştur. Blair hükümeti döneminde ise kamu yönetiminde de üçüncü yol anlayışı ile

daha fazla kamu-özel ortaklığı, özel finans girişiminin genişletilmesi söz konusu olmuştur (Pollitt ve Bouckaert, 2017, s. 334-335). İngiltere’de 1970’li yılların ortalarından 1998’li yıllara kadar kamu istihdamının 7 milyondan 5 milyona düşmesi özelleştirmenin bir sonucu olarak görülmüştür (Goldfinch ve Wallis, 2009, s. 141).

Bayan Thatcher’ın 1979 yılında iktidara gelmesiyle üç aşamalı bir politika süreci ortaya çıkmıştır. İlk olarak 1979 yılından 1982 yılına değin hükümetin kamu harcamalarını azaltmaya yönelik makroekonomik politika hedefleri uygulanmıştır İkinci olarak, 1980’li yılların sonlarına kadar hükümet devamlı şekilde ekonomi verimlilik ve etkinlikten söz etmiş, ancak kamu sektörü genelinde uygulamaya konan yeni prosedürlerin ve performans göstergelerinin çoğu etkinlikten uzak bir görünüm sergilemiştir. Kamu görevlilerinin mali yönetim becerilerini geliştirilmesi amaçlanarak bir dizi kamu hizmeti özelleştirmesi hükümetin temel politikası haline gelmiştir. Üçüncü aşamada ise Bayan Thatcher’ın 1987 yılı genel seçimlerindeki zaferinden sonra muhafazakar hükümetin gelecek adımlar gibi etkili reform uygulamaları hayata geçirilmiştir (Otenyo ve Lind, 2006, s. 779-780).

Diğer ülkeler kendi kamu yönetimlerinin özel sektöre oranla başarılı olamamasına karşın İngiltere’de 1968 yılında yayınlanan Fulton Raporunu karşılarında bulmuşlardır. İngiltere’de Thatcher’ın en önemli etkisinden birisi yeni kamu yönetimi düşüncesinin uygulamaya konulması ve somut olarak yaşama geçirilmeye çalışılması olmuştur. İngiltere’de gelecek adım kurumlarının oluşturulması, bakanlar için bilgi yönetim sisteminin kurulması, öncelikli mali yönetim sisteminin oluşturulması, vatandaş sözleşmeleri, açık yönetim, piyasa testleri ve denetimi uygulamaya geçilen yeni kamu yönetimi ilkeleri olarak görülmüştür. Bu uygulanırken devamlı bir şekilde güçlü merkezi yönetim esas alınmıştır. Aslında Thatcher etkisiyle piyasa güçlerinin kamu hizmetleriyle eşgüdümlü işbirliği sağlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014, s. 16-18).

İngiltere’de kamu yönetimi reformlarına etkisi büyük olan Thatcher’ın otoriter bir yönetim anlayışına sahip olduğu, kabine toplantılarında tartışma

ortamı oluşturulmasına müsaade etmediği, politikaların belirlenmesinde etkin olduğu ve kabineyi genelde göz ardı ettiği görülmüştür. Yine Blair döneminde de kabinenin etkin olmasına izin verilmediği, hükümet programlarında belirtildiği kadar ortaklaşa bir yönetimin söz konusu olmadığı, Thatcher'a benzer şekilde kişisel bir yönetim anlayışı ortaya koyduğu ve başkanlık sistemine dönüşen bir sistemin ortaya çıktığı ifade edilmiştir (Karasu, 2020, s. 203). İngiltere'de negatif yasa gereğince kamu yönetimi yasalarla yasak konulmayan her konuda karar alma yetkisini kendisinde hak görmektedir. Bayan Thatcher, bürokrasinin kendisine savaş açtığını ve bürokrasinin negatif yasadaki etkilendiğini ifade etmiştir. Çünkü bürokrasi ile özelleştirme politikalarının beraber yürümesi zor olarak görülmüştür. Aynı şekilde Thatcher, Anglikan Kilisesi ve sendikaların da kendisine karşı savaş halinde olduğunu belirtmiştir. Kiliseden hoşlanılmama sebebinin bu dönemde ortaya çıkan skandalların olması, politikacılarla sendikal mücadeleci grubun çıkar çatışması nedeniyle karşı karşıya gelmesi ise sendikacıların sevilmemesi nedeni olarak ifade edilmiştir (Kutlu, 2012, s. 113).

İngiltere'de kamu yönetimi reformuna ilk katkı 1968 yılında Lord Fulton'un başkanlığında ve adıyla ifade edilen "Fulton Raporu" ile olmuştur. Ancak, 1854 tarihli Northcote-Trevelyan raporunun İngiliz personel sistemini önemli derecede etkilediği de bilinmektedir. Kayırmacılığın önlenmesi için liyakate ve kariyere dayalı bir sistemin varlığı vurgulanmıştır. Fulton Raporu'nda özetle bürokratların seçiminde uzmanlığın olması gerektiği ve profesyonelliğin önemi üzerinde durulmuştur (Önen ve Kurnaz, 2017, s. 57). İngiltere kamu yönetimi reformlarını vurgulayan Northcote-Trevelyan Raporu ve Fulton Raporu ile sonraki adımlar acenteleşme sürecinin, vatandaşlık şartı programının, kalite için rekabet programının, özelleştirme politikalarının ve Blair dönemi üçüncü yol politikalarında kamu yönetimi reformlarının, yerel yönetimlerle ilgili reformist yasaların açıklanması gerekmektedir.

3.3. İngiltere Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmaları

İkinci Dünya Savaşı sonrası ülkelerin ve vatandaşlarının gelirindeki azalış ve artışlar, kamu ile özel sektörün beraber düşünülmesi, politika üretilmesinde seçilmiş kişilerin atanmış kişilere nazaran etkisinin artması yeni kamu yönetimi düşüncesinin biçimsel olarak farklı olsa da birçok ülkede ortaya çıkmasına yol açmıştır ve bürokrasinin, kamu hizmetlerinin ve hizmet sağlayıcısı olan personelin ve hatta hizmetten yararlanan vatandaşların da katılımını sağlayan reformların belirleyicisi olmuştur. Özellikle İngiltere’de özel sektörün sahip olduğu ilkelerin kamu sektöründe de uygulanması ile özel sektör yöneticiliği şeklinde yeni kamu yönetimi anlayışı somutlaştırılmıştır. İngiltere’de özelleştirmenin artarak yaygınlaşması, gelecek için adımlar tarzında hizmetlerin sunumunda değişimin tercih edilmesi, dış faktörlerin etkisi ve yönetişimin benimsenmesi ile özel sektör tekniklerinin kamusal alanlarda uygulanması ve bu durumun iktidarların değişmesine rağmen devam ettirilmesi tartışmasız olarak yeni kamu yönetiminin etkisini ortaya koymaktadır (Al, 2008, s. 29-34).

Kamuda küçülmeye gidilmesi, özel sektör politikalarının kamuya entegre edilmesi ve piyasa ekonomisinin benimsenmesi gibi düzenleyici adımlarla kamu yönetiminde reform yapılmak istenmiştir. İngiltere’de somut olarak reformist hareketlerin 1980’li yıllardan itibaren önem kazandığı görülmektedir. Kamu harcamalarının azaltılması, personel sayısının en aza indirilmesi, devletin küçültülmesi, kamu ve özel ortaklığının hedeflenmesi, yarı özerk kurumların artırılması ile özelleştirmenin genişletilmesi, özel sektör tekniklerinin kamuda kullanılması, özellikle Blair döneminde devam eden yerleşmeye ve aile, din gibi kurumlara önem verilmesi, kamusal ve yarı kamusal kurumların denetlenmesi, genel olarak da yeni kamu işletmeciliğinin hayata geçirilmesi hedeflenmiştir (Karasu, 2020, s. 322-328).

1980’li yıllar itibariyle İngiltere kamu yönetiminde reformist hareketler önem kazanmış ve merkezi küçülme, yöneticilerin etkinleştirilmesi, parti disiplininin azaltılması ve yasamanın tutarlı hale

getirilmesi için çalışılmıştır. Yürütmenin ise politik baskıdan uzaklaştırılması amaçlanmıştır. Reform uygulamalarında kamu yöneticilerinin özel sektör yöneticileri ile etkileşimi sağlanarak ve performans ölçümüne dayalı bir politika izlenerek, yürütme ve danışma birimlerinin nicelik olarak artırılması sağlanmıştır. 1979-1983 yılları arasında sivil hizmetlerin sayısında azalış görülürken, 1980'lerde mali girişimlerde bulunularak devam eden yıllarda serbest piyasa ölçü alınmıştır (Önen ve Kurnaz, 2017, s. 57).

1970'li yılların sonu itibariyle, İngiltere'de muhafazakar parti, refah devletinin içinde bulunduğu duruma karşı oluşan tavrı ifade eden bir eleştiri ortaya koymuştur. Refah devleti esasında vatandaşlara minimum düzeyde hizmet sunumunu amaçlamıştır. Ancak yirminci yüzyılın sonlarında, vatandaşların bireysel ihtiyaçları karşılamak için tasarlanmış hizmetlere doğru yönelim görülmüştür. Hizmet kullanıcıları, kamu hizmetlerinin tasarımı ve sunumunda ve daha fazla seçim üzerine söz hakkı istemiştir. Mevcut verimsiz ve etkisiz olan ve hizmet kullanıcılarından çok kendi ihtiyaçlarına odaklanan kamu görevlilerine nazaran Thatcherizm, uzun bir zaman kamu hizmetleri sunan profesyonel kadroların bir eleştirisini ortaya koymuştur (McLaughlin, Osborne, ve Ferlie, 2005, s. 8).

1970'li yılların sonunda Muhafazakar Parti ile kamu ve özel sektörün sınırları yeniden belirlenmiş ve kamunun boyutu küçültülmüştür. İngiltere'de 1979-1997 yılları arasında Yeni Sağ hükümetlerin kamu ve özeldede yenilikler ortaya koyduğu genel bir çıkarım olarak görülmektedir. Muhafazakar partilerin özelliğinin geleneksel kamu yönetimi işleyişinden yeni kamu yönetimi modeline geçişi sağladıkları olduğu bilinmektedir. Performans ve hizmet sunumunun kalitesine ayrıca önem verilmiştir. Özel sektör yöneticilerinin kamu kurumlarını yönetmek için getirilmesi savunulmuştur. Thatcher ekonomi, verimlilik ve etkinlik açısından özel sektörün daha verimli olduğunu açıklayarak kamu harcamalarında azalmayı hedeflemiştir (Demirkaya, 2019, s. 30-31).

M. Thatcher kamu hizmetini küçümseyerek piyasaya yönelmiş ve kamu harcamalarını azaltma yolunda reform rehberi oluşturmuştur. Merkezi

hükümetin etkisini azaltma konusundaki anlayışı enerji, çelik, ulaştırma, gemi inşası, limanlar, havaalanları, su, gaz, elektrik ve telekomünikasyon gibi ulusal işletmelerin 1979'da başlayan özelleştirme politikasında kendini göstermiştir. Thatcher döneminin hakim olan ilkeleri müdahale, merkezileşme ve yöneticilik kavramları üzerinde yoğunlaşmıştır (Lynn, 2006, s. 117).

1979 yılından 1982 yılına kadar olan dönemde, kamu hizmet kuruluşları kesintilere ve genel bir denetim yoluyla disipline tabi tutulmuş olsa da genel olarak mevcut organizasyon biçimleri korunmuştur. 1979'da iktidar geniş kapsamlı politikaların oluşturulacağını taahhüt etmiş ve kamu harcamalarının azaltılmasını, insan gücünün azaltılmasını, devlet bürokrasisindeki verimsizliğin giderilmesini ve bazı kamu hizmetlerine mahrumiyet getirilmesini politika haline getirmiştir. Thatcher, kamuyu israfa yol açan, aşırı bürokratik ve yetersiz performanslı bir sektör olarak görmüştür (Sözen, 2002, s. 152).

İngiltere'de 19. yüzyılda etkin olan geleneksel kamu yönetimi düşüncesi giderek zayıflamış ve kamu hizmetlerinin sunumunda daha etkin ve sürdürülebilir bir sistemin gelmesi gerektiği hakim görüş olmuştur. Hizmet sunumunda fayda ve maliyet analizinin önü açılmak istenmiştir. Thatcher'ın 1979 yılında iktidar olması ile kamu işletmeciliğine giden düzenlemeler görülmüştür. Merkezi kurumların birleştirilmesi, tüketici tercihlerinin ön planda olması, özellikle de özelleştirmenin sağladığı rekabet ortamı kamunun şeffaf ve güvenli bir sektör olacağını göstermiştir (Şimşek, 2012, s. 200-201).

1980'li yıllarda baş gösteren kamusal düzenleme tartışması, bazı ülkelerde yoğun fikir çatışmalarına yol açmışken, yeni sağ hükümetlerce çözüm önerileri sunulduğu görülmüştür. Kamu sektörü çalışanları, sendikalar ve destek sağlayıcılar hükümet faaliyetlerini kendilerince devam ettirmeye çalıştıkça, değişime karşı muhalefet de etkisini göstermiştir. 1980'li yılların Reagan ve Thatcher hükümetleri, piyasalaşma yönünde toplumun bürokratik kesimine sürekli olarak teorik ve pratik saldırılara öncü olmuştur. Hükümet

değişiklikleriyle reformlar devam ettikçe, parti-politik düşünce ürününün yalnızca küçük bir parçası ve sistematik olarak birikimli bir ilerleyişin sonucu olduğu görülmüştür (Hughes, 2003, s. 81).

Yapılan reformlarda genel olarak yeni bir örgüt ortaya çıkarma çabası sergilenmektedir. Bürokrasinin yönetimi doğrudan başbakanın örgütüne verilmemiştir. İngiliz kabinesi kendisine bağlı olan Kabine Bürosuna sahiptir. Bu büro kamu yönetimi reformlarının hazırlanmasında önemli bir sorumluluk yüklenmiştir. Yapılan tasarımlara son şeklini vermektedir. İngiltere’de merkezi yönetime bağlı il ve ilçelerden oluşan bir taşra yapılanması bulunmamaktadır. 1990’lı yıllardan itibaren il seviyesindeki taşra birimlerinin birleşmesi ile bölge yönetimleri oluşturma çabası hükümetlerin politikası olmuştur. 2010 yılı sonrası koalisyon hükümetleri döneminde bölgeselleşme adımlarından vazgeçilerek, bölge idarelerinin görevleri bakanlıkların il düzeyindeki kurumlara ve yerel yönetim ile özerk örgütlere bırakılmıştır (Karasu, 2020, s. 211-225). İngiltere’de 1979-97 yılları muhafazakar hükümetlerin hareket noktası kamu sektörünün sorunlarına çözüm olarak piyasa otoritesini düzenlemek olmuştur. Hizmet sunumunda bireysel ihtiyaçlara ve kullanıcı seçimine cevap verirken, kamu hizmetlerinin verimli ve etkili bir şekilde sunumunu desteklemek için piyasalaştırma üzerinde durulmuştur (McLaughlin, Osborne, ve Ferlie, 2005, s. 9).

1970’li yılların sonu itibariyle Yeni Sağ parti döneminde Margaret Thatcher devletin küçültülmesi için çalışmalar yürütmüştür. Bu çalışmalar yönetsel reform ve yeni kamu yönetiminin ortaya çıkışını tetikleyen fikirlerin yansımaları olarak görülmüştür (Önen ve Ozan, 2021, s. 527). Kitlesele bir özelleştirme varlığı kabul görürken, bu sürecin bir örneğinin olması zorunlu görülmemiştir. Özelleştirmenin amacı hem organizasyon içindeki ekonomik verimliliğe hem de ödül hizmetlerine odaklanan endüstriler için ekonominin işleyişini daha da iyi hale getirmek olarak vurgulanmıştır. Politikanın amacı ise hazineye olan getirileri maksimize etmek olmuştur (Hughes, 2003, s. 112).

1980’li ve 1990’lı yıllarda kamu hizmetlerindeki değişim hareketleri yönetselleştirme ve piyasalaştırmanın eşzamanlı büyümesini kapsadığından

yeni kamu yönetimi çatısı altında kendine yer bulmuş ve yeniden yapılanma, 1979-97 döneminin radikal sağ hükümetleri önderliğine gerçekleşmiştir (McLaughlin, Osborne ve Ferlie, 2005, s. 341). Kamu hizmetlerinin sunumunda kontrol mekanizması da devreye sokularak geleneksel idare yönteminden kopuş gerçekleşmiştir. Yeni yöneticilik düşüncesine uygun olarak kurumların yetki ve sorumlulukları artırılmış ve bütçe, işe alım ve işten çıkarma, sözleşmelilerine karşı tutumlarında serbesti tanınarak demokratik bir yönetim oluşturulmaya çalışılmıştır (Şimşek, 2012, s. 203).

Yeni İşçi Partisi hükümetinin temelini oluşturduğu görülen 'Üçüncü Yol' ideolojisi ile sosyal demokrasinin ideolojik yenilenmesi sağlanmak istenmiştir. Kamu sektörünün örgütlenmesi ve yönetimi sorununa ilişkin yeni sağın eski kamu sektörüne yönelik eleştirilerinden bir kısmını kabul ettiği ve 1970'li yılların kamu sektörünü arzulama ve geri dönme isteği olmadığı altı çizilmiştir (McLaughlin, Osborne ve Ferlie, 2005, s. 347).

Üçüncü Yol yaklaşımı sol ve sağ arasında, solun sağa daha çok yaklaştığı siyasi bir anlaşmanın akıl süzgecinden geçirilmesi olarak tanımlanmıştır. Yeni İşçi Partisi lideri Tony Blair üçüncü yol hakkında refah getirecek olan ve değişimin dünya için çağdaştırılmış sosyal demokrat bir proje tanımlamasında bulunmuştur. Devleti sadece piyasanın zayıf olduğu alanda kendisini göstermesi gerektiğini vurgulamıştır (Ateş ve Demirel, 2014, s. 3). Sivil etkisizliğiyle mücadele etmek için hükümetin sivil toplumdaki kurumlarla ortaklaşa hareket ederek demokrasinin genişletilmesi ve derinleştirilmesi gerektiği savunulmuştur. Özerkliğin ve örgütlenmenin korunmasının önemli olduğu ve demokratik devletin yetki devri, şeffaflık ve dürüstlük ilkeleriyle sürdürülebilirliğin sağlanacağı ifade edilmiştir. Katılımcı sivil toplumun teşvik edilmesi ve toplum yenilenmesinin 'aşağıdan yukarıya' doğru bir şekilde sağlanması devletin görevi olarak görülmüştür. Dağıtım kanallarının yerleştirilmesi ve kamunun yerel birliklerin kapasitelerini geliştirmek için çalışması gerektiği söylenmiştir. Yeniden düzenlemenin daha azdan daha fazlasını elde etme ilkesine dayanması gerektiğini savunulmuş ve bu durumun radikal bir küçülme olarak anlaşılması istenmiştir. Her zaman

piyasalaştırma ilkelerine başvurmak yerine hedef kontrolleri, etkin denetim, esnek karar mekanizması ve katılım gibi yönetim araçlarına başvurulmasının iyileştirmeyi sağlayacağı ifade edilmiştir (McLaughlin, Osborne ve Ferlie, 2005, s. 348). Esasında Blair, merkeziyetçilikten uzak ve yerel yönetimin yetkisinin artırıldığı ve sivil toplumun etkin olduğu bir sistem tasavvur etmiştir. Aynı zamanda kamu ve özel sektör işbirliğini savunmuştur.

1997 yılından itibaren 'Yeni İşçi Partisi' hükümeti çoğul devletin gelişimini ileri bir seviyeye taşımıştır. Bu durum kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması için dar bir bakış açısından topluluk yönetişimini destekler nitelikte bir vurgu olmuştur. Kamu sektörünün tanımı genişlemiş ve sadece hükümetin bir planlayıcı veya hizmet sağlayıcı olarak görülmemiştir. Geniş tanımlamada kamu hizmetlerinin planlanması, yönetimi ve sağlanması, hükümet, gönüllü ve topluluk ve özel sektör dahil olmak üzere etkileşimi içinde barındıran ve müzakere edilecek bir olguyu barındırmaktadır. Bu yönetişim modeli içinde hükümetin asli görevi, kamu hizmeti sağlama ağlarının yönetimini üstlenmek olmuştur. Sonuç olarak yeni kamu yönetimi dahilinde piyasalaştırmayla ilgili bakış açısı, kamu yönetiminin öncelikli görevi olarak yönetişime odaklanan bir tartışmaya kaydığı ifade edilmektedir (McLaughlin, Osborne ve Ferlie, 2005, s. 10).

3.3.1. Northcote-Trevelyan Raporu

İngiltere’de merkezi hükümetin örgüt ve personel sistemine ilişkin planlı bir sistem oluşturulmamıştır. Northcote-Trevelyan Raporu, sistemi yerinde bulmayarak personel ve bulunduğu örgüt yapısının gelişimi için saptamalar yapmıştır. 1854 tarihli bu raporla İngiliz modern bürokrasinin şekillenmesi sağlanmış ve büyük bir sorun olarak görülen kayırmacılığın önünün kesilmesi sağlanarak personel sisteminin sağlam bir zeminde kurulması ve hakkaniyete dayalı bir yönetimin oluşturulması amaçlanmıştır (Al, 2008, s. 63).

İngiliz kamu personel rejiminin siyasal yansızlık, süreklilik, tekbiçimcilik ve anonimlik, kamu görevlilerinin eylemine istinaden gelen

sorulara kişisel muhatap olması ilkelerine genel olarak sahip olduğu ifade edilmektedir. Dönemin Hazine Bakanlığı Müsteşarı Sir Charles Trevelyan ve Sir Stafford Northcote tarafından hazırlanan 1854 tarihli rapor sonrası personel sisteminin bu ilkelerine 2010 Anayasa Reformu ve Yönetişim Yasası ile 2010 Kamu Yönetimi Yönetmeliği'nde de ayrıca yer verildiği görülmektedir. Aynı zamanda raporda siyaset ve yönetimin ayrılması gerektiği, kamu yönetiminin yansız olması, kamu görevlisi olmak için açık yarışma sınavının getirilmesi gerektiği gibi önerilerde bulunulmuştur (Karasu, 2020, s. 273). Raporda sunulan çoğu öneri 20. yüzyıla kadar icraat aşamasına getirilememiştir. Öte yandan, 1885 yılında işe alma sistemini denetlemesi için Kamu Personeli Komisyonu kurulması bu raporun uzantısı sayılmakta, yüz yıl sonraki Fulton Raporu'nu etkilemesi ise önemli bir yansıma olarak görülmektedir (Al, 2008, s. 64).

3.3.2. Fulton Raporu

1964 yılında başa geçen muhafazakar iktidar kamu yönetimi sorunlarını incelemek için 1965 yılında Lord Fulton başkanlığında toplanan komisyon 1968 yılında Fulton Raporu adıyla rapor hazırlamıştır (Al, 2008, s. 64). Bir başlangıç sayılan Fulton Raporu, kamu hizmetinin yönetim yeteneğine dair endişeler dile getirmiş, sistemin açılması, dışarıdan kişilerin istihdam edilmesi ve katı hiyerarşik yapının bazı noktalarda kaldırılmasını önermiştir (Hughes, 2003, s. 57). Fulton Raporu'nun önerileri arasında merkezi bir personel örgütü olarak Devlet Personel Dairesinin kurulması, bütün sınıfların kaldırılması ve Kamu Görevlileri Okulu'nun kurulması bulunmuştur. Hatta bu raporda yer alan öneriler uygulamaya geçirilmiş ve 1970 yılında Kamu Görevlileri Okulu kurulmuştur (Karasu, 2020, s. 273-274).

Mevcut sistemin amatör memur felsefesine dayanması ve işlerin gereği gibi halledilmesine engel olması, ihtisas hususunda görevlilerin sorumluluklarının tam olarak bilinmemesi, yöneticilik konusunda eğitimin noksan olması, devlet memuriyeti ile halkla ilişkilerin kopuk olması, kariyer

planlamasının personel yönetimine uygun olmaması önemli eksiklikler olarak ifade edilmiştir (Al, 2008, s. 65).

Fulton Raporu'nda sistemin işleyişine çözüm olabilecek çok fazla öneride bulunulmuştur. Özellikle kamu hizmetinin gereği olan profesyonel ve uzman bir memur tipinin gereği vurgulanmıştır. Yine personel hizmetlerinde merkezi sorumluluğu üstüne alacak ve hizmet kalitesinin artırılmasında olumlu ve yaratıcı etkisi olacak bir Devlet Personel Dairesi kurulması önerilmiştir. Bir mevkiin derecesinin iş değerlendirmesine göre belirlenmesi, hizmet görevlerine tecrübesine layık kişilerin atanması ve idareye de atama serbestisi verilmesi, maaşların dışarıda benzer işlerde ödenen ücrete göre belirlenmesi, ana hizmet grubu içinde aşağıdan yukarıya giden derecelendirmenin getirilmesi yetki ve sorumluluğun net bir şekilde ortaya konulması, bir de eğitim ve araştırma üzerine Kamu Personel Koleji kurulması önemli tavsiyeler arasında sayılmıştır. Ayrıca verilen önerilerin yapıcı bir şekilde yorumlanması gerektiği, raporun İşçi Partisi iktidarınca benimsendiği, hatta yansıması olarak Personel Dairesi'nin kurulduğu görülmektedir (Tutum, 1969, s. 65-79).

3.3.3. Rayner İncelemeleri

Kamu çalışanları üzerinde gerçekleştirilen incelemeler verimliliğin incelenmesi ve geliştirilmesi amacıyla yapılmıştır. M. Thatcher özel sektör tekniklerinde iyi olan özel sektör yöneticisi Derek Rayner'i 1979 yılında etkinlik danışmanı olarak görevlendirmiştir (Al, 2008, s. 70). Bu incelemelerde amacın başarılı ve etkili bir kamu yönetiminin ortaya çıkmasını sağlamak olduğu ifade edilmiştir. Uygulamalı bir politika üretilmek istenmiştir. Strateji belirlemek, inceleme yapmak, eylem planı ortaya koymak, uygulamaya geçmek ve sonucunda rapor hazırlamak etkinlik incelemesinin süreçlerini oluşturmuştur.

Başbakanlık Etkinlik Birimi'nin 1980 yılında kurulması etkinlik incelemelerinin idaresini sağlamış ve düzenlemeler yapacak olan kurumları ve yöntemlerini ortaya koymuştur. Rayner'e göre önceki reformist adımların

başarıya ulaşamaması bürokrasiyi yenmek için bürokrasi yaratılmasına bağlanmıştır. Bu nedenle öncelikle hedeflerin belirlenmesi ve zamanında adım atılması, çalışanların ise yaptıkları işi benimseyerek ve kendilerini yeterli görerek yapmaları gerektiği vurgulanmıştır (Al, 2008, s. 71-73).

3.3.4. Finansal Yönetim Girişimi

Rayner kontrolündeki incelemelerin Hazine aracılığıyla 1982 yılında Finansal Yönetim Girişimi'ne dönüştüğü görülmektedir. Bu girişim yönetsel hesap verme, harcama ve mali yönetim mevzuları ekseninde çalışmalar ortaya koymuştur (Al, 2008, s. 72). Finansal Yönetim Girişimi birimlere ve çalışanlara hedef belirleme, performans ölçümünü ve sonrasında ödüllendirmeyi, sonuç odaklı çalışmayı gerçekleştirmeyi kendisine amaç edinmiştir. Mali Yönetim Girişimi'nin 1982 yılında uygulanmasıyla hedef belirlemede açık olma ilkesi önerilirken mali yönetimde yetki devri söz konusu olmuştur (Şimşek, 2012, s. 202).

Margaret Thatcher döneminde 1979 yılında idari usullerin sadeleştirilmesi, iş gücünün azaltılması ve örgüt esnekliğini sağlamaya yönelik çalışma yapılmıştır. Bu düzenlemeler Rayner Verimlilik İncelemeleri olarak da adlandırılmaktadır. 1982 yılında kamu kurumlarının çıktı standartlarının düzenlenmesi, kamu yöneticilerinin sorumluluğunun artırılması ve hesap verebilirliğin sağlanması için Finansal Yönetim Girişimi uygulaması hayata geçirilmiştir. 1984 ve 1994 yılları arasında yoğun bir şekilde özelleştirmeler yapılmıştır (Önen ve Ozan, 2021, s. 528). Muhafazakar Hükümetler bir yandan kontrol sahibi olmak istemiştir. MINIS ve Mali Yönetim Girişimi uygulamaları bunun göstergesi olarak görülmüştür. Bakanlar için Yönetim Bilgi Sistemi (MINIS), bakanların 'kim neyi, neden ve ne kadara mal oluyor' sorularına cevap bulmak ve faaliyetler, geçmiş performans ve gelecek hakkında bilgileri toplamak amacına hizmet etmiştir. 1982 yılından 1980'li yılların sonuna kadar ekonomiden daha yüksek verimliliğe geçiş için "ekonomi, verimlilik ve etkinlik" ilkeleri büyük bir önem arz etmiştir (Sözen, 2002, s. 153).

1980'li yılların başında, kamu sektörünün büyüklüğüne ve boyutuna ilişkin yoğun eleştiriler gelmiştir. Bu dönemde hükümetlerin başında açıkça hükümet karşıtı liderler yer almıştır. Hükümete karşı yapılan eleştirilerin üç yönü üzerinde durulmuştur. İlk olarak, kamu sektörünün hacminin büyük olmasının kıt kaynaklara zarar verdiği ifade edilmiştir. İkinci olarak, hükümetin kapsamı hakkında eleştiriler gelmiştir. Devletin faaliyetinin çok olduğu ve bunların birçoğu için alternatif sağlama yollarının var olduğu vurgulanmıştır ki bu söyleme karşılık, daha önce yapılan birçok faaliyet özel sektöre devredilmiştir. Üçüncüsü ise özellikle bürokrasinin çok fazla popüler olmayan hükümet usul ve yöntemlerine başvurması eleştiri konusu yapılmıştır (Hughes, 2003, s. 18).

Çok sayıda özelleştirmede görüldüğü gibi tekelin etkin bir şekilde satılması uygun bulunmuştur. British Telecom'un düzenleyici korumayla özelleştirildiği ve müdahale ekonomisinden düzenlenmiş özel sektör ekonomisine adımların atıldığı görülmüştür (Hughes, 2003, s. 110). Yine 1980'li yılların başında, mali ve genel yönetimin iyileştirilmesi ve verimliliğin artırılması hedef alınmıştır. Ulusal Denetim Ofisi ve Denetim Komisyonu kurulmuştur. 1980'li yılların ortalarında özelleştirme uygulaması, British Telecom (1984), British Gas (1986), British Airports Authority (1987) ve su temini ve kanalizasyon (1989) satışlarıyla kendisini göstermiştir. 1979 ve 1990 yılları arasında kamu alanından özel sektöre yaklaşık 800.000 çalışan transfer edilmiştir. Performans ölçüm sistemlerinin önemi artarak keskinleştirilmiş ve özelleştirmelerin devamı gelmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2017, s. 337).

Mali Yönetim Girişimi (FMI), sürdürülebilir reform anlayışının başlangıç noktası olmuştur. Bu uygulama birimlere hedef ve çıktı ölçütü belirlemiş ve aynı zamanda mali yönetim ve personele dair sorumlulukları merkezden uzaklaştırmaya çalışmıştır. Bu durum Blair iktidarının ileriki reformlarının belirleyicisi de olmuştur. Yeni bütçe kurallarının ve tahakkuk muhasebesinin on yıl içinde icraata konması şeklinde kendini göstermiştir (Goldfinch ve Wallis, 2009, s. 144). İşletmelerin özelleştirilmesinin başka bir

gerekçesi de devlet borçlanmasını azaltmak olduğu ifade edilmiştir. Devlet işletmelerinin uzun süreli olan sermaye harcamaları nedeniyle hem Thatcher hükümeti hem de diğer hükümetler için kamu sektörü borcunun azaltılması gereksinimi (PSBR), üzerinde durulan bir neden olmuştur (Hughes, 2003, s. 113).

1980'li yılların sonundan itibaren reformların boyutu ivme kazanmış ve piyasa tipi mekanizmalar, örgütsel ve mekansal ademi merkeziyetçilik hizmet yönetimi ve üretimi, hizmet kalitesini iyileştirme çabası ve müşteri odaklı piyasa ilkesinin kamu sektörüne uygulanması söz konusu olmuştur. Piyasa disiplini anlayışı muhafazakar hükümetlerin ilgilendiği konular haline gelmiştir (Sözen, 2002, s. 155). Uygulamada parçalı bir görüntü ortaya koymasına rağmen üst düzey yöneticilere özgü bir sistem olarak varlığını sürdürmüştür. Bütçeleme ile ilgili yetki devri yapılarak bakanlıklarda maliyet merkezleri oluşturulmuş ve bu birimlere bütçeden sorumlu yöneticiler atanarak tasarruf sağlanması da öngörülmüştür. Aynı şekilde üst makamlara yükselme daha kolay bir hale gelmiştir (Al, 2008, s. 73).

3.3.5. Sonraki Adımlar Girişimi

Etkinlik Birimi tarafından başlatılan araştırma, danışman Sir Robin Ibbs başkanlığındaki bir grup tarafından tamamlanarak, bakanların, üst düzey bürokratların, politikacıların katılımı ve kamu çalışanlarının görüşü de alınarak hazırlanmış ve 1988 yılında yayınlanmıştır (Al, 2008, s. 74). Bayan Thatcher'ın Başbakanlık Etkinlik Ünitesine verdiği sorumluluk üzerine hazırlanan Gelecek Adımlar Reformu katılımcı bir şekilde hazırlanmıştır. 1986 ve 1987 yıllarında bürokratların, sendikacıların ve politikacıların katılımı ve görüşmeleriyle ve belli bir sürecin neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu rapor ile amaçlanan Thatcher'ın iktidarı boyunca nasıl bir reform ortaya koymuş olduğu ve bu reformların etkisinin değerlendirilmesi yapılarak, yeni kamu yönetimi çerçevesinde geleceğe dair reform anlayışını ortaya koymak olmuştur. Muhalefet ve bürokratlar ile memur sendikaları kendi çıkarlarına uygun düştüğü düşüncesiyle reforma destek oldukları görülmüştür (Kutlu, 2012, s. 115-117).

M. Thatcher yeni kamu yönetimi anlayışına uygun girişimleri merkezi yönetimle birlikte alt yönetimlere de yansıtmıştır. Piyasa etkisinin kamu hizmetine dahil olması ile İngiltere’de sunulan kamu hizmetleri dönüşüm yaşamıştır. Kamu hizmetinin genel olarak ekonomik gelişmeye engel olduğu düşünülmüştür (Özer, 2006, s. 12). Bakanlık hiyerarşisi içinde bulunmakla birlikte yarı özerk birimlerin bütçe ve denetim yöntemleri bakımından esnek kurallara göre oluşturulduğu görülmüştür. Bu reform ile bakanlık örgütünün parçalanması gerçekleşmiştir. Kamu örgütlerinin özelleştirilmesinin yanında bürokrasinin de özel sektör yöneticilerine açık olması ve personel rejiminin özelleştirilmesi amaçlanmıştır (Karasu, 2020, s. 227).

Politika geliştirme haricindeki yürütme görevlerinin birimler aracılığıyla halledilmesi, Executive Agencies olarak adlandırılan bu birimlerin uygulayıcı rolünde bulunması hedeflenmiştir. Yapısal değişikliğin etkili hizmette tek başına yeterli olmayacağı, ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu tutulması da gerektiği ifade edilmiştir. Sahiplenme ve kişiselleştirme duygusu yaratmanın üzerinde durulmuştur (DPT, 2001, s. 37). Gelecek Adımlar programıyla politika üretmede süreç iyileştirilmiş ve hizmet sunumunda önemli değişiklik yaşanmıştır. Kontrat anlaşmasıyla kamu hizmetleri aracı kurumlar tarafından yerine getirilmek ve rekabete dayalı hizmet anlayışı getirmek istenmiştir (Şimşek, 2012, s. 202). Gelecek Adımlar raporunda yürütme işlevinin ayrı ve küçük birimler tarafından yerine getirileceği ifade edilmiştir. Hizmetten faydalananların talepleri göz önünde bulundurulmuştur. Yürütücü birimlerin uygulama kısmında yer alması planlanmıştır. Yatay yönetim yapılarını benimseyen kamu görevlileri, müşteri odaklı bir biçimde ve özel sektör tekniklerine başvuran bir çizgi izlemişlerdir (Özer, 2006, s. 13).

Thatcher hükümetinin 1988'deki Sonraki Adımlar girişimiyle anılan modelde hizmetlerin sunumu ve teslim edilmesinden sorumlu ayrı bir ajansın kurulması ve bu politika ile sözleşmeye göre hizmet görülmesi gündeme gelmiştir (Hughes, 2003, s. 65). Sonraki Adımlar Girişimi ile ortaya çıkan raporda, hizmet sunumunda etkililiğin yansıması yapısal değişikliğin ötesinde

ortaya çıkan sonuçlardan sorumlu tutulan kişilerin varlığı sayesinde başarılı bir gelişme sağlanacağı ifade edilmiştir. Bu nedenle de sonraki adımlarda yöneticinin bakana karşı doğrudan sorumlu tutulması öngörülmüştür. Kamu kurumlarının yüzde yetmiş beşinin sonraki adımlar kuruluşları şeklinde yeniden düzenlenmesi ileri sürülmüştür. 1997 yılına gelindiğinde 360.000 çalışanıyla 136 kurum reform ışığında yeniden düzenlenmiştir (Başbakanlık, 2008, s. 30).

Sonraki Adımlar düzenlemesi 1988-1995 yılları arasında İngiltere bürokrasisi içerisinde önkoşulların tamamından faydalanmıştır. Bayan Thatcher'ın 1979 yılında iktidara gelmesiyle devleti küçültme ve daha etkin hale getirme çabası gözden kaçmamıştır. 1983 ve 1987 yıllarında tekrar iktidar olan Thatcher felsefesi devletin sadece bir devletin yapabileceği şeyi yapması gerektiği üzerine kurulmuştur. 1980'li yıllar ve sonrasında bürokratların yönetimde ve hizmet sunmada kabiliyetlerinin arttığı görülmüştür (Duggett, Akdoğan ve Aslan, 2002, s. 6).

1988 yılında ortaya çıkan Sonraki Adımlar programına yönelik ajansların oluşturulması, İngiltere'de yeni kamu yönetimi anlayışının en somut göstergesi olmuştur. Bu girişimle kurumsal yönetim taklit edilerek, baş icra kurulu başkanları tarafından idare edilen bireysel ajanslar, bakanlıklar adına, her biri asil-vekil sorunlarını çözmek için tasarlanmış bir düzenleyici kalıpta, farklı hükümet faaliyetlerini yürütmek üzere kurulmuştur. CEO olarak da görülen ajans yöneticileri, devlet memuru olmalarına rağmen ücretleri performansa bağlanmış ve düşük performans gösterdiklerinde görevden alınmaları söz konusu olmuştur. Performans hedefleri için yıllık raporlar hazırlamaları istenmiştir. Kamu hizmetleri geçici ve kalıcı olarak ayrıştırılarak piyasa kriterine tabi tutulmuş ve bazı faaliyetlerin özel sektöre aktarılması hesap edilmiştir. M. Thatcher hükümetinin beklentisi, kamu hizmeti sunumunda yönetici havasıyla adımlar atılması olmuştur. Kamu Hizmeti Departmanı 1981'de kaldırılmasıyla hazine, kaynakların yönetimi üzerindeki denetimini Yönetim ve Personel Dairesi ile sağlamıştır (Lynn, 2006, s. 118). Raporda özellikle kamu hizmetinde bulunan personelin bugüne

dek yapılan yönetim düzenlemelerinden hoşnut kaldığı ve üst düzey yöneticilerin hizmet sunumunda tecrübesiz olduğu, üst düzey yöneticilerin siyasal iktidarın ve bakanların arzularına boyun eğdiği, bakanlıklarda harcamalar üzerine baskı olduğu çıkarımlarında bulunulmuştur (Al, 2008, s. 75-76). 1988 tarihli Sonraki Adımlar Raporu, merkezi hükümette on yıl içinde, endüstriyel olmayan kamu hizmetinin yüzde 70'inden fazlasını istihdam eden 140'tan fazla yürütme ajansının oluşturulması sonucunu doğurmuştur (Pollitt ve Bouckaert, 2017, s. 337).

Yönetim fonksiyonları kamu yönetiminin önemli unsurları olarak reformun pratikte nasıl gerçekleşeceği sorununa çözüm için yolu göstermektedir. Politika yapıcısı olarak etkileşimin aktörleri politikacılar ve üst personeller görevlendirilmiştir. Bu aktörler kamu politikalarının ortaya konması ve belirlenmesi üzerine sorumlu tutulmuştur. Uygulama işi acente tarafından yürütülmek istenmiştir. Bu uygulamaya merkezin müdahalesi bulunmamaktadır. Ancak zaman zaman gücü kendinde hisseden tarafın kendi çıkarı için diğer tarafa müdahalesi kaçınılmaz görülmüştür. İlişkileri düzenleyen çerçeve bir doküman en azından sorunların asgari seviyede tutulmasına yardımcı olacağı düşünülmüştür (Kutlu, 2012, s. 120).

Hükümetin payına düşen nitelikli görevlerin başında üst yönetici olan yarı özerk uygulayıcı acentelere devredilmesi raporun en önemli önerisi olarak göze çarpmıştır. Aslında bu reformla politik ve işlevsel sorumluluğun ayrımı sağlanarak karar vericilerle uygulayıcıların farklılaşması sağlanmıştır. İlgili bakanlıkla acenteler arasında sözleşme ilişkisi kurmayı hedeflemiştir. Esasında birim yöneticisinin bakana karşı sorumlu olması, bakanın da birimin faaliyetlerinden meclise karşı sorumlu olması istenmiştir. Acenteleşme sayesinde yönetimde tek bir yöneticinin sorumlu tutulması istenmiştir.

Kamu hizmeti sunumundan sorumlu çok sayıda yürütme ajansı kurulmuştur. Kamu politikalarını oluşturanlar ve uygulayanların aynı kesimden olması engellenmiş, sözleşmeye dayalı ücret anlayışı benimsenmiştir (Önen ve Ozan, 2021, s. 528). Thatcher döneminde verimlilik birimi bakanlıklardaki bürokratik rahatlığı verimlilik incelemeleriyle tespit

etmeye ve yürütme ajansları olarak bilinen farklı bir kurumsal tasarım çözümlenmesiyle performans yönetimi anlayışı derinlemesine araştırmaya koyulmuştur. Thatcher sayesinde 1988 yılından itibaren 120 yürütme ajansı kurulmuş ve bakanlıklar tarafından doğrudan hizmet sunulmasına dayanan sistemin düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Sonraki Adımlar girişimi ile piyasalaşma yolunda şeffaf performans ortaya koyan bir ajans başkanının sözleşme yönetimi ve performans anlaşması ortaya konulmuştur (Goldfinch ve Wallis, 2009, s. 144).

Acentenin yalnızca mal ve hizmet sunumuna odaklanması sağlanarak bakanlıkların acentelere destek vereceği ve bunu bir teminat hükmünde olan kontratla sağlayacağı öngörülmüştür. Acente ise hizmetin karşılığını bakanlıktan bir bedel karşılığında tahsil yolunu tercih etmektedir. Burada acentenin etkili çalışmasını sağlamak için maddi ve manevi ödüllendirme yoluna bakanlıklar tarafından başvurulması da önem arz etmekte ve reformu destekleyici bir adım olarak görülmektedir (Kutlu, 2012, s. 121). Blair döneminde de performans ve hedef belirleme kriteri reform dahilinde kabul görmüştür. Temel yöneticilerin kendi birimlerinde ve alt dağıtım organizasyonlarında politika ve kamu hizmeti üretmesi, yeni işçi hükümetlerin 1998’li yılların başında Kamu Hizmeti Anlaşmaları (PSA) uygulamasıyla mümkün hale gelmiştir.

İngiltere’deki kamu yönetiminin geliştirilmesi için gelecek adımlar girişimi ile yürütmeye ilişkin görevlerin yürütme ajansları ismi verilen doğrudan hizmet sunumu benimsenmiş ve birbirinden ayrı küçük birimler tarafından yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Hizmet sunumu kurumun yöneticilerine bırakılarak etkinlik sağlanması amaçlanmıştır. Hizmeti sağlayan idare kamu hizmeti ile ilgili yurttaşla muhatap olmakta, yurttaş memnun kalmadığı takdirde birincil sorumlu hale gelmektedir (Göçoğlu ve Gündüz, 2020, s. 7-8).

Bu girişim, yöneticilere yönetme hakkının ve bu hakkı kullanırken yönetim serbestisinin olması gerektiğini vurgulamıştır. Hazine müdahalesinin acenteleşme etkisiyle azaldığı görülmüş ve denetim faktörü varlığını devam

ettirmiştir. 1999 yılına gelindiğinde İngiltere’de 140 acentede ve bu doğrultuda hareket eden 4 birimde çalışan oranı yüzde yetmiş 76’yı yakalamıştır. Blair hükümetinin de Sonraki Adımlar girişimini benimsediği ancak daha çok merkezi idareye ağırlık verdiği görülmüştür (Al, 2008, s. 80-83).

Bu süreçte bazı sorunlar ve eleştirilerle de karşılaşmıştır. Yöneticilerin performansı ile alakalı olmayan konuları göz ardı ettiği, finansal yönetim konusundaki değişimlerin bakanın sorumluluğunu etkilediği, memurların da amaca ulaşabilmek için aşırı istek gösterdiği ve belli kriterler için yöneticiler gibi bazı şeyleri önemsemediği, acentelerde çalışanların kendilerini kamu yönetiminin değil de acentenin parçası olarak gördükleri ve acenteleşme sonucu otonom hale gelen uygulayıcıların kendilerini farklı birimlerden soyutladığı görülmüştür (Al, 2008, s. 86-87). Acente reformu, reformcuların kendi istekleriyle ortaya çıkmış bir uygulama olarak görülmektedir. İngiltere kamu yönetimi sisteminde yüzde sekseni geçen bir oranda personelin acentelerde görev aldığı anlaşılmaktadır. 1997 yılında Muhafazakar Parti iktidarı sona ermiş ve İşçi Partisi reforma engel olmak bir yana eksik gördüğü alanlarda destek olmuştur. Acentelerin kendi aralarındaki iletişimin düzeltilmesi, etkililik ilkesi bağlamında hareket edilmesi, denetim faktörüyle acentelere yol gösterici düzenleyici otoritelerin oluşturulması bu dönemdeki düzenlemeler olarak göze çarpmaktadır (Kutlu, 2012, s. 124).

İngiltere’de 1974 ve 1979 yıllarında hükümetin enflasyonu, petrol krizini, işçi sendikalarını denetim altında tutamaması, 1982 yılında Falklands Savaşını kazanması gibi olaylar içinde Sonraki Adımlar Reformu gerçekleşmiştir. Üst yöneticilerin performansa dayalı sözleşme ve hizmet sunumunda siyasi otoriteden ayrı yürütücü birimlerin ortaya çıkması önemli bir düzenleme olarak yerini almıştır. Kendilerini müşteri memnuniyetine adanmış kamu görevlilerinin özel sektör tekniği kullanmaları önemli bir gelişme olarak görülmüştür. Bu reform, dönemin başbakanı tarafından Peter Kemp’e emanet edilmiş ve Sonraki Adımlar Proje Yöneticisi unvanını almıştır. Bu projeye birlikte, yönetimin yatay yapılanması sağlanarak alt

düzyer yönetim personelinin hiyerarşiden uzaklaşması olanak bulmuştur. Hatta memur sendikaları ve sendika yanlısı İşçi Partisi bu programı desteklemiştir. 1995 yılına kadar devam eden bu programın partiler üstü bir adım olduğu anlaşılmıştır (Duggett, Akdoğan ve Aslan, 2002, s. 7-8).

1997 yılındaki Yeni İşçi Partisi hükümeti, kendinden önce olanları tersine çevirmeye çalışmamıştır. Kamu sektörüne ideolojik anlamda yakın olmalarına rağmen özelleştirmelere veya alıcı/sağlayıcı ayırımına tavır alınmamış, ancak ikincisinin daha etkisiz olan sonuçlarını iyileştirmek için bazı düzenlemelere gitmişlerdir (Pollitt ve Bouckaert, 2017, s. 337). Ancak acentelerin kamu yönetiminin bir parçası olduklarını unutarak kendi otonomi evrenine gömülmeleri ve sadece kendi birimlerinin hedeflerine odaklanmaları eleştiri olarak karşılırlarına çıkmıştır. Birimler kendi amaçları için çalışırken, bütünün içinde parçalanmış yapıların ve tüm bir organizasyondan kopan birimlerin varlığı sorunu yaşanmıştır.

3.3.6. Kalite İçin Rekabet Girişimi

Kalite için rekabet girişimi kaliteli bir yönetim sunmayı amaçlamaktadır. Kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunumu için rekabet ortamı oluşturma, hizmet alıcıların tercihini yansıtmaya ve hizmet bedelinin kalite ile orantılı olmasını sağlamak üzere 1991 yılında hayata geçirilmiştir. Rekabeti sağlayan araçların piyasa faktörü ve kamu ile özel sektör birlikteliği olduğu vurgulanmıştır. Sözleşmeler sayesinde kamu hizmetlerinin özel sektör tarafından sunumu gerçekleştirilmek istenmiş ve rekabete dayalı maliyet analizi ortaya konmuştur (Karasu, 2020, s. 292).

1970'li yıllarda kamu işletmeciliği anlayışı temellerini atmaya başlamıştır. Ancak 1990'lı yıllarda uygulamada kendini gösterebilmiştir. Kamu örgütlenmesi, devletin ilgilendiği konular, hizmet bilinci ve denetim kamu işletmeciliğinin ekseninde toplanan temel noktalar olmuştur. Performans, rekabetçi yapılanma, halka karşı sorumluluk, vatandaş odaklı hizmetlere yönelme gibi unsurlar yeni yapılanmaların boyutunu ve amaçlarını ortaya koymuştur (Al, 2008, s. 92). Dönemin ağırlaşan ekonomik şartları

özellikle İngiltere'yi etkilemiş ve kamu harcamalarının düşmemesi, kamunun israfçı tavrı, harcamaların kısılmaması gibi nedenler artık özel sektörün varlığının hissedilmesine yol açmıştır. Devletin faaliyet alanının daraltılması, piyasa odaklı bir sistemin öngörülmesi, halkın yönetimde katılımının sağlanması ve kontrol mekanizmalarının getirilmesi kamu işletmeciliği düşüncesinin somut adımları olarak görülmüştür.

Girişim kamu kesimini rekabet ortamına dahil ederek, maliyet ve fayda analizi yapmayı amaç edinmiştir. Özel kesimi kamu faaliyetlerinin içine çekmek için yöntemler geliştirmek istenmiştir (DPT, 2001, s. 39). 1991 yılında uygulamaya sokulan Rekabet Raporu, önceki reform girişimini desteklemiş ve rekabete açık olan hizmetlerin hacminin ve kapsamının genişletilmesini hedeflemiştir. Bunun ışığında kamusal bir hizmet için iş yapılması gereken bir iş olup olmadığı, ilgili işin kamu sektörünü alakadar edip etmediği, faaliyetin etkili bir şekilde nasıl yapılacağı gibi sorular çerçevesinde kademeli bir şekilde değerlendirilmesi yapılmıştır (Başbakanlık, 2008, s. 31).

Öte yandan devam eden reform adımları 1991 yılında hazırlanan Kalite İçin Rekabet Girişimini ortaya çıkardığı görülmüştür. Kamuyu rekabete açarak ve maliyeti en aza indirerek faydayı yükseğe çıkarmak temel amaç olarak belirlenmiştir. Özel sektörün kamu içinde kendine yer bulması, bu süreçte hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kurum ve kuruluşlara yaptırılması gündeme gelmiştir (Özer, 2006, s. 14). Kamu kıyaslama biriminin 2000 yılında oluşturulması, kaliteli bir kamu hizmeti sunma ve performansa odaklı ödül sisteminin kurulmasının bir sonucu olarak görülmüştür (Al, 2008, s. 93).

3.3.7. Yurttaş Şartı Programı

Bayan Thatcher'ın halefi John Major'ın hükümeti, kamu hizmeti sunumunda müşteri odaklılık ilkesini ve kaliteli hizmet anlayışını destek için 1991 yılında Yurttaşlar Bildirgesi'ni sunmuştur (Lynn, 2006, s. 117). 1991 yılında muhafazakar hükümet tarafından kaliteli kamu hizmeti sunmak,

hizmet kullanıcılarını önemsemek, hesapverilebilir bir yönetim oluşturmak amacıyla vatandaşlık şartı uygulaması hayata geçirilmiştir. Bir bakıma halkın bilgilendirilerek yönetime yakın olması amaçlanmıştır. Kamusal birimlerin kendi vatandaşlık şartlarını yayınlaması ve istek ve şikayet geri bildirim tekniğinin kullanılması hedeflenmiştir. Önceden belirlenen standartlar sayesinde açık ve bilgilendirici kamu hizmetlerinin tercih ve danışma şeklinde sunulması öngörülmüştür.

Sonraki Adımlar girişimini destekleyen diğer bir uygulama olan ve 1991 yılında uygulamaya geçen Yurttaş Şartı girişimi, kamu hizmetlerinde yurttaş şartları oluşturmayı ve her kurumun vatandaşa karşı sorumluluğunu ortaya koyan bir şartnameyle kendi faaliyet alanlarıyla ilgili şartları ortaya koyarak kamuoyunu aydınlatmayı amaçlamıştır (Başbakanlık, 2008, s. 31). Müşteri hizmetlerine önemli bir vurgu yapan 1991 yılındaki Yurttaş Tüzüğü ve taşeronluk ile piyasa testi programları uygulamaya konmuştur (Pollitt ve Bouckaert, 2017, s. 337). On yıllık dönemi kapsayan ve 1991 yılında ortaya atılan Yurttaş Şartı programı yeni kamu yönetimi anlayışının uzantısı olarak yerini almıştır. İlk “Beyaz Kitap” ile kamu hizmetlerinden neler beklendiği belirlenmiş ve girişimin uygulama adımı ve sürece yayılması hesap edilmiştir. Devamında dört ayrı beyaz kitap daha yayımlanarak geleceğe dönük planlamalar yapılmıştır. Yurttaşların hizmet sunumuna katılımını sağlamak için standartları belirlemek temel amaç olarak belirlenmiştir (Özer, 2006, s. 14).

İlerleyen yıllarda performans yönetimi yaklaşımı düzenli bir şekilde genişletilmiştir. Vatandaş beyannamesi sayesinde John Major, hükümet birimlerinin hizmet sunarken hedeflerini ortaya koymalarını ve sonuç hakkında rapor vermelerini zorunlu tutarak performans ölçümünü gerçekleştirmeyi amaçlamıştır (Goldfinch ve Wallis, 2009, s. 146). İngiltere’de kamu yönetimi reformları John Major döneminde de devam etmiş ve 1991 yılına Vatandaşlık Sözleşmesi ile yönetimin hesap verilebilirliği ve şeffaflığın sağlanması, performansın kamuda artırılması hedeflenmiştir. 1994 yılında ise özel finans girişimi düzenlemesiyle özel

yatırım ve kamu-özel ortaklığının sağlanması için zemin hazırlanmıştır. Aynı zamanda yayınlanan Beyaz Kitap ile yeni kamu yönetimi ilkelerinden olan tahakkuk esaslı muhasebe uygulanarak yeni standartlar belirlenmiştir (Önen ve Ozan, 2021, s. 528-529).

1994 yılında yayımlanan “Süreklilik ve Değişim” ile 1995 yılındaki “Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak” isimli kitaplar dürüstlük, objektiflik, işe almada liyakate göre işlem tesisi kamu görevlileri hakkında özellikli ilkeler olarak ifade edilmiştir. 1996 yılındaki Kamu Görevlilerinin Yönetimi Kuralı ile ücret ve değerlendirme ile ilgili yetkiler alt birimlere devredilmiştir. Birimlerin kendi politikalarını belirleme esnekliği sağlanmış ve performans ölçümü neticesinde bir ödeme sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır (DPT, 2001, s. 42).

Yayımlanan ilk Beyaz Kitap kamu hizmetlerinden beklentiler sıralanarak programın süreci ortaya konulmuştur. Devamındaki dört ayrı Beyaz Kitap ile ileriye dönük planlar açıklanmıştır. Vatandaşların kamu hizmetlerinden beklentilerine dair taleplerini içeren Yurttaş Şartı Beyanı ortaya çıkmıştır. 1998 yılında Hizmette Öncelik-Yeni Şart Programının İşçi Partisi ve Tony Blair hükümetinin Kamu Yönetimini Modernize Etmek uygulamasının bir uzantısı olmuş ve Yurttaş Şartı girişimi temelini üzerinde yükselmiştir (DPT, 2001, s. 41).

3.3.8. İdareyi Çağdaştırma Girişimi

İngiltere’de 1997 ve 2008 yılları arasındaki reform anlayışına bakıldığında, refah devleti yerine “mümkün kılan devlet” modelinin vurgulandığı görülmüştür. Hükümetin kontrol etmekten ziyade imkan sağlama yönünde çaba sarf edilmiş ve somut adımlarla reforma yönelik tavır alınmıştır. Hizmetten yararlanıcıların kamu hizmetlerinin bireysel ihtiyaçlarına cevap vermesi yönünde talep oluşturması ve sosyal dışlanma, suç oranlarının azaltılması gibi önemli politika konularının geleneksel usullerle çözüme kavuşturulamaması nedeniyle “Yönetimin Modernleştirilmesi Raporu” politika üretme süreçlerinin çağdaştırılmasını

önermiştir. İşçi Partisi Hükümeti tarafından kamu hizmeti sözleşmelerinin yayınlanması hükümetin parlamento ve halka hesap vermesi bakımından değişimi ortaya koymuştur. Kamu hizmetlerinden etkilenenlere karşı sorumlu bakanların beyanlarını içermesi bakımından önem arz etmiştir (Başbakanlık, 2008, s. 32-39).

Tony Blair hükümeti bu anlayışın paralelinde vatandaş odaklı bir yönetimi tercih ederek İdareyi Çağdaştırma uygulamasının bir boyutu olan Önce Hizmet-Yeni Şart Programını 1998 yılında harekete geçirmiştir (Al, 2008, s. 91). Hizmetten faydalanan vatandaşların fikirlerine önem verilerek, sözleşme sunan birimlerin bünyesinde şikayet alanları kurulmuştur. Aynı şekilde yerel yönetimlerde hemşehri anlayışına uygun etkin bir hizmet için kalıplaşmış şartları sunarak vatandaşların doğru bir bilgiye ulaşmaları yerel yönetimlerin beyanını oluşturmuştur.

Kamu harcamaları üzerine yoğunlaşan ve inceleme ortaya koyan İşçi Partisi, 1999 yılında İdarenin Çağdaştırılması girişimiyle sorunlara uzun vadeli bir perspektifle bakılması, vatandaşın isteğinin önem arz etmesi ve hizmet sunumunda yeni bilgi teknolojilerinden faydalanılması hedeflenmiştir (Al, 2008, s. 93). Vatandaşların ne düşündüğü araştırılmış, yönetimin gelişmesi için hizmet kullanıcılarının ilgili hizmetlere ulaşımını rahat biçimde sağlama temel amaç olarak görülmüştür. Blair döneminde kamu yönetiminin reformuna yönelik 1999 yılında Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Beyaz Kitabı yayımlanmış ve uygulanacak politikaların ileriye dönük hazırlanması ve sonuç odaklı çalışılması, kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetten faydalananların istek ve memnuniyetinin esas alınması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden azami düzeyde yararlanılması gibi temel ilkeler yerini almıştır (DPT, 2001, s. 44)

1997-2007 döneminde Blair reform sürecini bizzat takip ederek bakanları sürekli olarak teşvik etmiş ve kendi bakanlıklarında önemli değişimlere katkı sağlamış, reformun idare edilmesinde Kabine Ofisi de kilit rol oynamıştır. 2000’li yıllarda reform aşamalarını yönetmek ve merkezde stratejik düşünmeyi sağlamak için hükümetin özel birimler kurduğu ve

Kabine Ofisi bünyesinde Kamu Hizmetleri Reformu Ofisi, Politika Direktörlüğü, Başbakanlık Strateji Birimi ve Başbakanlık Hizmet Birimi oluşturduğu görülmüştür. Ancak 2007 yılında Kamu Hizmetleri Reformu Ofisi ve Politika Direktörlüğü lağvedilmiştir (Başbakanlık, 2008, s. 43).

En İyi Değer uygulaması da İşçi Partisi döneminde idarenin çağdaş bir görünüm kazanması için 1999 yılında yerel yönetim yasası ile uygulanmış ve yerel yönetimler devamlı iyileşmeyi sağlamak adına hizmetleri etkinlik, verimlilik ve iktisadilikle ilişkilendirmiş, kalitenin maliyetle ölçülmesi sağlanmıştır (Al, 2008, s. 95).

Reform hareketlerinin Başbakan Tony Blair'in Yeni İşçi Partisi hükümeti döneminde kendini göstermesine, 1994 yılında Blair'in anayasal değişiklikleri içeren programını, o güne kadar önerilen en büyük demokrasi değişim programı olarak duyurması örnek olarak verilmiştir. Bu dönemde hükümetin, zorunlu rekabetçi ihale sistemi yerine 2000 yılında yasal bir gereklilik olan "En İyi Değer" girişimini harekete geçirdiği görülmüştür (Lynn, 2006, s. 119). İngiltere'de yerel yönetim hizmetlerinde piyasalaşma ve dış kaynak ihtiyacından uzaklaşma sebebi olarak, zorunlu rekabetçi ihale sisteminden vazgeçme ve yerel konseylerin denetlenmesi için En İyi Değer sisteminin kabulü gösterilmiştir. En İyi Değer sistemi ve performans değerlendirme yaklaşımı, devlet hizmetleri sunumunda piyasaya olan bağımlılığı ortadan kaldırmıştır (Goldfinch ve Wallis, 2009, s. 149).

Blair döneminde merkezi hükümetin düzenlenmesine ilişkin adımlar da atılmıştır. Kamu hizmetleri sunumunda müşteri odaklılığına dayalı kamu ve özel sektör işbirliğinin desteklenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Sonraki Adımlar anlayışı gereği yarı özerk kurumların birçoğu özelleştirilmiş veya birleştirmeler yapılmış, kaldırılan ve bir yarı özerk kurum da bakanlığa bağlanmıştır. Ayrıca Özel Finansman Girişimi desteklenmiştir. Başbakanlığın kabine üzerindeki etkisi artırılarak yönetimde bireyselleşme yönünde anlayış sürdürülmüştür. Major döneminde uygulanan vatandaş sözleşmesi 1998 yılında önce hizmet-yeni şart adıyla yeniden uygulamaya konulmuş ve vatandaşın talebinin önemli sayılması hususu gereği yurttaş şartı birimi Önce

Hizmet Birimi'ne dönüşmüştür. Vatandaşların kamu kurumundaki resmi bilgi ve belgelere erişimi sağlayan Bilgi Özgürlüğü Kanunu 1999 yılında yürürlüğe konmuştur. Aynı şekilde, Major dönemi e-devlet uygulamaları paralelinde hükümet kontrolünde Elektronik Temsilcilik Dairesi kurulmuştur (Karasu, 2020, s. 275-279).

2008 yılında hazırlanan “Mükemmellik ve Adalet: Dünya Standartlarında Kamu Hizmetleri Sağlamak” isimli rapor kabine ofisinde ortaya konulmuş ve sonraki reformların amacı ve ulaşılmak istenen hedefler açıklanmaya çalışılmıştır. Özellikle vatandaşların görüşü önemsendiğinden yetkinin devredilmesi, kamu hizmetlerinin profesyonelliğın sağlanması ve liderliğin stratejik boyutu reformları geliştirici unsurlar olarak anlatılmıştır. Ayrıca İngiltere’de kamu yönetiminde inovasyonun geliştirilmesi ve risk yönetimi 2000’li yıllardan itibaren önem kazanan reform konusu olmuştur (Başbakanlık, 2008, s. 51-52).

3.4. İngiltere’de Yerel Yönetimler Reformu

İngiltere’de 19. yüzyılda yerel yönetimlerin yapılanmasının somut örnekleri görülmüştür. Sanayileşme ve kentleşme unsurları yerel yönetimlerin dönüşümünü önemli derecede etkilemiştir. 1835 yılında büyük yerleşim yerlerinin seçilmiş meclislerce yönetilmesi Yerel Yönetimler Kanunu ile mümkün olmuştur. Bu dönemde belediye şirketlerinin düzenlenmesi için yasa çıkarılmış, yeni yönetim birimlerinin ortaya çıkması sağlanmıştır. Bu yapılanma olgusu 1970’li yıllara kadar kendini göstermiştir. 1888 yılında il meclisleri seçilmiş kişilerden oluşurken, 1894 yılında ilçe meclisleri seçilmiş bir organ olarak varlığını sürdürmüştür (Çeliksoy ve Alkan, 2020, s. 405).

İngiltere, üniter bir yapıda ancak güçlü bir yerel yönetim sistemine sahip ülke olarak görülmektedir. Üniter devletlerde, yerel yönetimlerin etkinliği yerinden yönetim ilkesinin benimsenmesi ve anayasal zeminde yer almasına bağlanmıştır. İngiltere’nin yazılı bir anayasaya sahip olmaması, güçlü bir yerel yönetim sistemine sahip olmasına engel teşkil etmemiştir (İnaç ve Ünal, 2006, s. 125).

İlk kademe yerel yönetim birimi konumunda olan il (county), coğrafi alanda belli sınırlara sahip birim yerine, yerel yönetim anlamında idari ili ifade etmek için kullanılmıştır. Bu birimde il meclisleri oluşturularak yerel hizmetlerin idaresi sağlanmaktadır. County içerisinde bulunan ve bölünerek oluşturulan alt kademe yerel yönetim birimleri District (bölge) olarak ifade edilmektedir. 1972 yılında çıkan Yerel Yönetim Yasası öncesi mevcut olan belediyeler, şehirseller ve kırsal bölgeler kaldırılarak yerine bölge meclisleri kurulmuştur (Yamaç, 2014, s. 6). Bölge içinde ve 200'den fazla seçmene sahip küçük yerleşim bölgelerinde yerel hükümetin en küçük idari birimi olan köyler (parish) yer almaktadır (İnaç ve Ünal, 2006, s. 127). 1972 yılındaki düzenlemeyle 200 seçmene sahip olan yerlerde Parish meclisleri oluşturması zorunlu tutulmuşken, daha az seçmene sahip olan yerler Parish Meclisi oluşturmada serbest bırakılmışlardır (Yamaç, 2014, s. 7).

Yerel yönetimler council olarak ifade edilmekte ve örgütlenmede yerel meclislerin bir kısmı il meclisi bir kısmı ise ilçe meclisi, 1992 yılında kurulan tek kademe yerel meclisleri, bir de parish, community, town meclisleri yer almaktadır. Londra'da üst kademe yönetiminde Büyük Londra Otoritesi, alt kademede ise Londra Şehir Meclisi ve ilçe meclisleri bulunmaktadır. İngiltere'de bölgeselleşme ve bölgesel düzeyde meclisler hizmetin halktan uzaklaşmasına sebebiyet vermiştir. Bölgesel yetki genişliği ve bölgesel yönetim kurumlarının faaliyetleri ve fonksiyonları yerelleşmeye nazaran merkezileşme istikametinde yol almıştır (Arıbaş, 2015, s. 6)

İngiltere'de etkin olan komite sistemi yerel yönetim meclislerinin çalışmasına doğrudan katkı yapmaktadır. Yerel birimlerce görülen hizmetler çok geniş ve çeşitli olduğundan, meclisler bu hizmetleri yönetmek için komiteler oluşturmuşlardır (İnaç ve Ünal, 2006, s. 131).

İngiltere'de yerel yönetimler, 19. yüzyıl boyunca 1835 tarihli Belediye Şirketler Yasası gereği uygulamaya tabi tutulmuştur. Hali hazırda eğitim, itfaiye, ulaşım, sosyal hizmetler ve sağlık gibi hizmetler seçilmiş yerel meclisler tarafından yerine getirilmekte ve aynı zamanda 1960 yılından beri yerel yönetimlerin kanuni dayanaklarla desteklendiği görülmektedir. 1974

tarıhli Yerel Yönetimler Yasası yerel yönetimlerin günümüz örgütlenmesine şeklini vermiş ve üç kademeli sistemin temeli atılmıştır. Thatcher Hükümeti döneminde merkezi yönetimin yerel yönetimlere olan müdahalesinin arttığı görülmüştür. 31 Mart 1986 tarihinde kabul gören Yerel Yönetim Yasası altı büyükşehir belediye meclisi ve Londra Büyükşehir Belediyesi il meclisinin ortadan kaldırmıştır. 1999 yılında ise Londra Büyükşehir Yasası ile büyükşehir yönetim sistemini andıran bir model oluşturulmuştur. İşçi Partisi döneminde ise 2003'te hazırlanan bir kanun ile seçimle göreve gelecek olan sekiz bölge meclisinin kurulması öngörülmüştür (Arslan, 2018, s. 2873-2875).

1980'li yılların ortasında Londra Büyükşehir Meclisi ve altı Metropolitan Kontluk Meclisi kaldırılarak yerel birimlerin tek düzeyli sistem bünyesinde birleştirilmesi hedeflenmiştir. İşlevleri ise merkez birimlere ve özel şirketlere devredilmiştir. Aynı şekilde 1990 yılında Londra Eğitim Birimi de kaldırılmıştır (Ersöz, 2001, s. 193).

İngiltere'de yerel yönetimin mevcut yapısını şekillendiren kanunun 1974 yılında yürürlüğe giren ve 1986 yılında da yeniden düzenlemesi yapılan Yerel Yönetimler Yasası olduğu bilinmektedir. Bu kanun yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltmış ve mevcut olan üç sınıflı bir yerel yönetimi yasalaştırarak, il, bölge ve köy olarak bir sınıflandırma ortaya çıkarmıştır (Özer ve Kartal, 2021, s. 519). 1980'li yıllardan itibaren özellikle kamu yönetimi özel sektör anlayışıyla hareket etmeye başlamış, müşteri odaklı bir yönetim söz konusu olmuştur. 1979-1997 yılları arasında muhafazakar partinin neo-liberal ve yeni kamu yönetimi düşüncesi etkisinde adem-i merkeziyetçi bir yönetim anlayışı hakim olmuştur. İngiltere'de bu gelişmelerin devamında, merkezi yönetimin yanında yerel yönetimlerle ilgili merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ekseninde reformlar ortaya konulmuştur (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017, s. 72).

İngiltere'de kamu hizmetleri merkezi ve yerel yönetimler arasında tarafsız bir şekilde paylaşılmamakta, buna sebep olarak da yasal bir düzenleme olmadığı ileri sürülmektedir (Yamaç, 2014, s. 8). 1980'li yıllarda

rekabet, yurttaş odaklılık, katılım, desantralizasyon gibi unsurlar İngiltere yerel yönetiminin yeniden düzenlenmesi yolunda çıkış noktaları olmuştur. Ancak yerel yönetimlerin başarılı hizmet sağlayabilmesinin kalite ve hedef kitlenin göz ardı edilmemesine, yurttaş odaklı bir politikanın izlenmesine ve fiyatlandırmanın ekonomikliği sağlaması gerektiğinin unutulmamasına bağlı olduğu ifade edilmiştir. Yerel yetkilerin artırılması, katılımın sağlanması ve özel sektör işbirliğinin kurulması, yetki devrine olanak verilmesi yapılacak reformların belirleyicisi olarak görülmüştür (Çukurçayır, 2003, s. 13-19).

Merkezi hükümetin yerel yönetimlerin takdir yetkisini bilhassa finansla ilgili olarak kısıtlayıcı birçok yasa çıkardığı ve seçilmemiş organlara görev verdiği görülmüştür. Merkezi ve yerel yönetim arasındaki ilişkiler 1997 yılında Yeni İşçi Partisi hükümetinin iktidara gelmesinden sonra basitleşmiştir. 1990'lı yılların sonlarından itibaren yerel yönetimlerin merkezi hükümet tarafından çerçevesi çizilmiş ve düzenli olarak değişen performans değerlendirme sistemi gözden geçirilmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2017, s. 337). Yerel yönetimlerin harcama yetkisi merkez tarafından kısıtlanmıştır. Yetki aşımı hususu 2000 yılında çıkan yerel yönetim yasası ile esnetilmiş ve ekonomik, sosyal ve çevre ile ilgili mevzularda, bazı görevleri üstlenebilmişlerdir. Hatta sosyal harcamaların yerel yönetim bütçesinin ortalama % 60'lık kısmını oluşturduğu görülmüştür (Yamaç, 2014, s. 12).

M. Thatcher'ın ilk dönemlerinde yerel yönetimlere olumsuz bir anlayışla yaklaşarak, altı büyükşehir il meclisini ve Londra Belediyesini israf içinde görmüş ve belediye kademelenmesini gereksiz bulmuştur. Yerel yönetimlerin anayasal zemine oturtulmaması nedeniyle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki takdir yetkisi artmıştır. Hatta mali açıdan denetimler artırılarak yüksek harcama yapan belediyeler yardımlardan yoksun bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin tekçi görüşü reddedilerek piyasa ve rekabete yönlendirilmiştir. Hizmetler sözleşmeler yoluyla özel sektöre aktarılarak 1980 sonrası başlıca politika aracı olarak yerini almıştır. Muhafazakar yönetimin gereksiz olarak gördüğü Londra Meclisi'ni ortadan kaldırması, 1988 yılında Zorunlu Rekabetçi Teklif uygulamasıyla mal ve hizmetin ucuza alınması,

yerel yönetim ve sağlık alanlarında rekabeti artırıcı etki yapması ve maliyet düşürerek kaliteyi artırmayı hedeflemesi farklı girişimler olarak göze çarpmaktadır (Al, 2008, s. 109-112).

İngiltere’de türdeş ve yaygın olmayan taşra yapısı bakanlıklara göre farklılık göstermektedir. İngiltere’de yerel yönetimler taşra teşkilatlanmasının görevlerini üstlenmektedir. Sayıları çok fazla olan özerk kuruluşları da unutmamak gerekmektedir. İlgili bakanlığa bağlı olarak idari ve mali özerklikleri bulunmaktadır. Siyasal sorumlulukları olmamasına rağmen bağlı oldukları bakanın parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmaktadır. Bir bakıma yerel hizmet sunarken merkezin mali desteği ve kontrolü altında olan bu kuruluşların Thatcher tarafından yerel yönetimleri biraz daha etkisiz hale getirmek için kuruldukları öne sürülmüştür (Arıbaş, 2015, s. 5).

M. Thatcher dönemi başlarında yerel yönetimle ilgili kurumların harcamalarının denetlenmesi, özelleştirme politikası güdülmesi ve atanmış kamu örgütlerinin artırılması yoluna gidilmiştir. Atanmış örgütlerin yerel yönetimler karşısında genişlediği görülmüş ve yerel yönetimlerin sahip olduğu işlevleri sınırlandırmıştır. Yerel yönetim hizmetlerinde serbest piyasanın sağlanması için rekabet koşulları artırılmış ve özelleştirme yoluna başvurulmuştur. 1980 ve 1988 yılında çıkarılan iki yasayla yerel yönetim hizmetleri için açık ihale yöntemi benimsenmiş ve 1988 yılındaki yasa açık ihale-rekabetçi ihale yöntemini zorunlu kılmıştır (Ersöz, 2001, s. 194-199).

Margaret Thatcher’ın 1979 yılından itibaren yaptığı değişimin yansıması olarak tekçi-tümleşik yapıda olan Westminster sisteminin neo-liberal anlayışa ve esnek bir kamulaşmanın ortaya çıkması görülmüştür. Yerel yönetimlerde zorunlu rekabetçi ortam içinde ihaleye çıkma usulü getirilmiştir. Fakat İşçi Partisi yönetimiyle en uygun teklif sistemi benimsenerek hizmetlerin çoğunun özel sektöre devri ve bir kısım hizmetlerin ise özel sektörle kıyaslaması yapılmıştır (Özel ve Eren, 2012, s. 1395). Muhafazakar yönetim, yerel yönetimlerin etkisiz ve savurgan birimler olduğunu belirtmiştir. İngiliz Yerel Yönetimi, halkı göz ardı eden politikalarının bir ürünü olarak muhafazakar yönetim etkisi altına girmiştir. Yerel yönetimlerin

sahip olduğu kaynakları nasıl kullandığını görmek için geliştirilen sistemler, piyasaya mekanizmasını yerel yönetimlere dahil etmiş ve temel politika hedeflerini özel sektöre bırakmıştır (Aldemir, 2015, s. 9).

İngiltere’de yerel yönetimleri düzenleme çabası 1970’li yılların ortalarına kadar ağır seyretmiştir. 1899 Londra Yerel Yönetim Yasası, 1929 Yerel Yönetim Yasası ve 1963 Yerel Yönetim Yasası’nın kabulü bu durumu ortaya koymaktadır. M. Thatcher, yerel yönetimin denetlenmesi için Denetim Komisyonunu kurdu muştur. Muhafazakar hükümetlerin reformlarının Yeni İşçi Partisi dönüşümünü tetiklediği fikri kabul görmektedir. Blair İşçi Partisi’ni dönüştürmek istemiş ve hatta Thatcher’ı muhafazakar değil de radikal olarak tanımlamıştır. Tony Blair kendisini Üçüncü Yolun eski işçi partisi ile yeni sağın arasında bir yol olarak ifade etmiştir. Yerel politikada önemli ve öncelikli olanın yerel sorunların ele alınması gerektiği düşüncesi hakim olduğu ifade edilmektedir (Demirkaya, 2019, s. 35-37).

Yeni sağ politika izleyen Thatcher yerel yönetimleri daha az önemli kurumlar haline getirmiştir. Yerel yönetim hizmetlerini merkezileştirirken bir yandan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özel sektör ve gönüllü kuruluşların baskın olduğu görülmüştür (Ersöz, 2001, s. 182). Nitekim 1986 yılında Londra gibi büyükşehir yönetimlerinin varlığına son verilmesi parlamentonun yerel yönetimler üzerindeki baskısının örneği olarak gösterilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin yasa çerçevesinde yetkilendirildiğini göstermektedir.

1979 ve 1997 yılları arasında iktidarda olan “Yeni Sağ” hükümetlerinin yerel yönetimlerden uzaklaştığı kabul görmüştür. 1998’de işçi partisi modernleşme düşüncesiyle yapıda değişiklik önermiştir. 2010’da göreve gelen muhafazakar - liberal demokrat parti Denetim Komisyonu’nu lağvederek performans ölçümünden uzaklaşmıştır. Koalisyon hükümet yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi, bölge yönetimlerinden bazı yetkilerin yeniden yerel yönetimlere aktarılması, on iki büyük ilde doğrudan seçimle gelen başkanların görev alması şeklinde program açıklamıştır. İngiltere’de bazı yerel yönetim kararlarının bakanlık onayına sunulması, planlar ve

tüzüklerin ilgili bakanlık tarafından reddedilmesi ve yaptırım olarak yerel yönetimlere ödettirilmesi merkezin denetim işlevinin boyutunu da göstermektedir (Arıbaş, 2015, s. 7-8).

İngiltere’de yerel yönetimleri merkezi hükümete karşı çaresiz bırakan sebeplerden birisi yerel yönetimlerinin anayasal olarak teminat altında olmaması ve güçlü bir parlamento geleneğine sahip olması olarak görülmüştür. Yerel yönetimlerin denetlenmesi mali konularda ağırlık kazanmıştır. Yerel yönetimlerin harcama ve borçlanma seviyelerini belirleme yetkisini 1984 yılında çıkan yasayla hükümet üzerine almıştır. Yerel yönetimlerin limit aşımalarına yaptırım kararı alınabilmiştir (Al, 2008, s. 130).

1980’lerdeki Yerel Yönetim Kanunları yerel makamları konut stoku ve arazi satmaya, yerel ulaşımı itibarsızlaştırmaya ve genellikle hizmet sunmak için müteahhitlere bağlı kalmayı zorlayarak merkezin yerel yönetimi kontrol etme ve sınırlama yetkisini güçlendirmiştir.

M. Thatcher devletin yetkisinin bireylerin isteklerine cevap verecek istikrarı sağlamakla sınırlı olmasını ve birey odaklı bir anlayış benimsenmesini önermiştir. Kamu harcamalarını azaltmayı ve özelleştirmeyi planlayan M. Thatcher, yerel yönetimlere yardım için 1980 yılında bir yasa çıkarmıştır. Merkezi yönetimin ilk kez yerel yönetimlerin harcama düzeyini hesaplaması yapılmış ve yerel yönetimlerin cezalandırılması amaçlanmıştır. Ancak istenen başarı sağlanamayınca 1982 yılında Yerel Yönetimlerin Finansmanı Yasası çıkarılarak yerel yönetimler için harcama hedefleri belirlenmiştir (Ersöz, 2001, s. 191). Ayrıca bu yasayla yerel yönetimlerin ek vergi almaması için vergileme yetkilerine sınırlama gelmiştir. Aynı şekilde 1984 yılında çıkarılan Vergi Yasası sayesinde yerel yönetimlerin vergilerin düzeyini belirleme yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Bu durum yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı idareler olmasına sebep olmuştur.

İngiltere’de 1980’li yılların sonu yaklaşırken muhafazakar yönetim emlak vergisi yerine yerel bir toplum vergisi uygulamış ancak tepkiler nedeniyle 1993 yılında bu girişimden vazgeçilmiştir (Al, 2008, s. 128). Yerel

yönetimler ayrıca işletme vergisi, yerel vergiler ve hükümet yardımları olarak gelir türlerine sahip olduğu görülmüş ve hükümet yardımlarının bu gelirler içindeki payının diğerlerine nazaran daha yüksek olduğu anlaşılmıştır.

Yerel yönetimlerle ilgili atılan adımlardan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanması önemli bir düzenleme olmuştur. 1 Nisan 1997 tarihinde ise yerel yönetimler birliğinin kurulması önemli bir adım olarak görülmüştür. Çevre Bakanlığı ile Ulaşım Bakanlığı'nın birleştirilmesi, merkezi yönetime bağlı bölge yönetimi ve bölge kalkınma ajanslarının kurulması, 1999 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile önceki hükümetlerin yerel yönetimler üzerindeki maddi yaptırımları yürürlükten kaldırması, yerel yönetimin yönlendirilmesi ve denetlenmesi için merkezi ve yerel yönetimler arasında yerel kamu hizmeti sözleşmelerinin imzalanması, 2000 yılında uygulamaya koyulan “en iyi değer” yöntemiyle stratejik ve performansa dayalı değerlendirme ölçümü yapılarak hizmet kullanıcılarının güçlendirilmesi yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin önemli uygulamalar olarak yerini almıştır (Ateş ve Demirel, 2014, s. 8-9).

İşçiler Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bölge Meclisleri bölgelerin gelişmişlik düzeyini artırmak ve bölgeler arasındaki eşitsizlik adına girişimlerde bulunmuştur. İşçi Partisinin plana dayalı yaklaşımı tüm vatandaşlara hizmet etmek iken muhafazakarlar vergi mükelleflerini ve tüketicileri hedef almıştır (Aldemir, 2015, s. 9). Yerel yönetimleri özel sektöre açık hale getiren Zorunlu Rekabetçi Teklif sayesinde merkezi hükümet yerel üzerinde müdahale etkisini artırmıştır. Devamında İşçi Partisi kamu hizmeti sunumunda maliyeti düşürmeyi planlayan “en iyi değer” yöntemini uygulamaya sokarak rekabetçi teklif girişimine son vermiştir. Yine İşçi Partisi Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmeleri uygulamasını hayata geçirerek hükümetle yerel yönetim birimleri arasında ortak bir çalışma işbirliği hedeflemiştir. Hükümetin yardımı sağlanarak kamu hizmetlerinin sürdürülmesi amaçlanmıştır. Hedefler belirlenerek ortaklığın hangi öncelikleri sağladığının tespiti bu sözleşmelerle sağlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında özerk yönetim yapısı, yerel sorumluluğun merkezi yönetime devredilmesiyle ve sonrasında da kısmi özelleştirme yapılmasıyla ve üstüne Thatcher etkisiyle etkin bir yerel yönetim sisteminin değişimi yaşanmıştır. Piyasalaştırmanın ötesinde yerel yönetimin merkezi yönetim tarafından dizaynı, denetimi ve faaliyetlerinin onayına dayalı bir model ortaya konmuştur. Yerel hizmetlerin ihale yoluyla halledilmesi serbest piyasa fikrini yansıtan reform adımı olmuştur. John Major bu yaklaşımı 1990 yılları merkezi hükümete kadar genişletmiştir (Goldfinch ve Wallis, 2009, s. 141). 1997 yılı sonrasında İşçi Partisi ile merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisini düzenleyen Yerel Kamu Hizmeti Sözleşmeleri imzalanarak yerel yönetimin performansı önem kazanmış ancak merkezi yönetimin yerel idareye müdahale imkanını ortaya çıkarmıştır. Bu durum merkezi yönetimin müdahalesini artırırken yerel yönetimin özerkliğinin kurumsal anlamda arka planda kalmasıyla sonuçlanmıştır (Özel ve Eren, 2012, s. 1389).

İşçi Partisi 1997 yılında iktidar olarak yerel yönetimlere daha fazla anlam yüklemiştir. Hükümet tarafından yerel idareleri ilgilendiren genelgeleri yayınlarken istişare yapmak üzere 1997 yılında Yerel Yönetimler Birliği uygulamasına geçilmiştir. 1998 yılında hazırlanan Modern Yerel Yönetim Raporu ile belediyelerin tekrar canlandırılması ve doğrudan seçilen belediye başkanlığı sisteminin hayata geçirileceği beyan edilmiştir. Bu nedendir ki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabulü ve 1999 yılı yürürlükte olan Yerel Yönetimler Kanunu ile performansın en iyi değer anlayışıyla ölçülmesi bu döneme tekabül etmiştir. Benzer şekilde 1999 yılında Büyük Londra İdaresi'nin kurularak seçimle görev başı yapan belediye başkanı uygulamasına geçilmesi önemli düzenlemeler olarak yerel yönetimlere anlam yüklemiştir (Al, 2008, s. 116).

Yerel yönetimler merkez tarafından doğrudan üstlenilmeyen veya yasalar ile başka kuruluşlara devredilemeyen görevlerin yerel yönetimlerce üstlenilmesini tanımlayan genel yetki ilkesi gereğince, İngiltere'de merkezi

yönetim yerel hizmetlerin görülmesinde sorumluluk almamakta ve hizmetler yerel yönetim kuruluşları tarafından görülmektedir (Arslan, 2018, s. 2877).

Parlamentoda çoğunluğu elinde tutan hükümetler yerel yönetimler üzerinde birtakım yetkilerle donatılmıştır. Yerel yönetimlerin karar organlarını dağıtabilmesi ve yetkilerini sınırlayabilmesi, görev alanlarını ve hizmetlerin ölçüsünü değiştirebilmesi yerel özerklikle bağdaşmayan bir durum olarak görülmektedir (Arslan, 2018, s. 2880).

Bakanlıkların yerel yönetimlerin yasal olan sorumluluklarını denetleme imkanına sahip olduğu da görülmektedir. Hem yerel yönetimin muhasebe ve hesaplamalarının denetlenmesi hem de hizmet kalitesi adına inceleme ve soruşturma ile borçlanma konusunun onaya tabi olması, düzenleyici işlemlerinin ve gelirinin çoğunu oluşturan devlet yardımlarının kontrolü denetim mekanizması içindeki uygulamalar olarak görülmektedir (Yamaç, 2014, s. 13).

2010 yılında koalisyon hükümet tarafından yayımlanan Yerel Gelişme isimli rapor yetkilerin yerel meclislere ve yerel girişimcilere bırakılacağı ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin özerkliğinin azaldığı, merkezi idarenin etkisinde olan bölge kalkınma ajanslarının kaldırılması gerektiği açıklanmıştır. Yine bu dönemde 2011 Yerel Yönetim Yasası yürürlüğe girerek girişimci ve rekabetçi hükümler yerini almış ve bölge kalkınma ajansları lağvedilerek Yerel Girişim Ortaklıkları kurulmuştur (Karasu, 2020, s. 241). Bu yasa doğrudan seçilerek görev yapan belediye başkanı uygulaması ile ilgili düzenleme de getirmiştir.

2016 yılında çıkarılan The Cities and Local Government Devolution Act yasası yerel yönetim yapılanmasında Combined Authority ismine sahip tüzel kişilikler ortaya çıkarmıştır. İki ya da daha çok meclisin birlikte kuracağı bu sistemle esnek işbirliği ve örgütlenme kurulması amaçlanmıştır (Karasu, 2020, s. 244).

3.5. İngiltere ve Türkiye Kamu Yönetimi Reformlarının Karşılaştırmalı Analizi

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminin katılımcı, şeffaf, vatandaş odaklı, işbirliğine uygun, denetim ve hesapverilebilir durumu gelmesine yardımcı olmakta ve yeniden düzenleme çalışmalarının çıkış noktası olmaktadır. Kamu yönetimi reformları ülkeden ülkeye farklılık göstermekte ve ülkeler kendi yönetim anlayışlarına kamu yönetiminin getirdiği yenilikleri entegre etmektedir. Devletin küçültülmesi, müşteri odaklı hizmet sunulması, özelleştirme politikalarının uygulanması, yönetişime dayalı katılımcı uygulamaların denenmesi önemli yeni kamu yönetimi araçları olarak göze çarpmaktadır.

İngiltere’de yürütmenin Kraliyet, Özel Konsey, Bakanlar Kurulu, Başbakan, kabine ve komitelerinden oluştuğu bilinmektedir. Önemli bir farklılık olarak kamu görevlilerinin Kraliyet görevlisi olduğu ve devlete ayrı bir tüzel kişilik tanınmadığı görülmektedir. Özel Konsey birtakım yetkilere sahip olsa da sembolik bir kurum haline gelmiştir. Bakanlar Kurulu tahmin edilenin aksine belirli sürelerde gündem için toplanan ve karar alan bir kurul olarak tasvir edilmemektedir. Çünkü bakan, devlet bakanı ve bakan yardımcılarının tamamını içeren siyasi görevliler topluluğu olarak tanımlanmaktadır (Karasu, 2020, s. 199). Ayrıca başbakanın kabine başı olmasının yanında Hazine Birinci Lordu ve Kamu Yönetimi Bakanı olması farklılık arz etmektedir. Bir de kabine komiteleri olarak görev yapan yapılanma sayesinde uzmanlıklarına göre danışılmakta ve bağlayıcı görevler üstlenmektedir. İngiltere’de kabineye bağlı olan Kabine Bürosu hem kamu yönetimi reformlarından hem de kamu personelinden sorumlu tutulmaktadır.

Taç, sembolik olarak gözükse de parlamentonun önemli bir unsuru şeklinde yürütmede görev almaktadır. Her konuda bilgilendirilmekte, başbakanı doğrudan atarken bakanları başbakanın önerisi halinde atamaktadır. Yürütmenin diğer organı olan Özel Meclis başlarda daha etkin iken zamanla sembolik hale gelmiştir. Şimdilerde vakıf niteliğinde bulunan yardım kuruluşlarının yönetimi üstlenmiştir. Sağlıkla ilgili de mevzuat

düzeniyle ilgilenmektedir. Kabine ise yürütmeyi asıl olarak temsil etmektedir. Başbakan ve bakanlardan oluşan kabine iş yükünü altında bulunan komitelere bırakmıştır (Al, 2008, s. 47). İngiltere'nin kendine ait özelliği standart bir yapılanmasının olmaması olarak görülmektedir. Buna örnek olarak İçişleri Bakanlığı'nın Home Office olarak adlandırılması ve yine daha önceki bakanlıkların department kelimesiyle ifade edilmesi verilmektedir.

İngiltere tarihsel süreçte köklü yerel yönetim geleneğinin 1215 Magna Carta ile oluşmaya başladığı bilinmektedir. Türkiye'de ise aşırı merkezîyetçi bir devlet geleneği sonucunda yerel yönetimler entegre edilmeye çalışılmış ve reformların daha çok merkezi gücü artırmak için yapıldığı görülmektedir. 19. yüzyıla kadar modern ve merkezi bir örgütlenme İngiltere'de görülmemiş, devlet yönetiminde yolsuzluğun ileri seviyede olduğu bilinmektedir. 1980'li yıllardan sonra bakanlıkların parçalanması ve özerk kuruluşların sayısının artması geleneksel yapıda değişimi başlatmıştır.

Türkiye yönetim yapısı olarak merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre şekillenmektedir. Merkezi yönetim için "genel yönetim" ifadesi de kullanılmaktadır. Merkezi yönetim başkent ve taşra örgütünden oluşmaktadır. 16 Nisan 2017 tarihli halk oylamasıyla sistemde büyük değişiklikler olmuş ve parlamenter sistem yerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne bırakmıştır. Bakanlar Kurulu'nun kaldırılmasıyla düalist yapı ortadan kaldırılmış ve tekçi yürütme oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2019, s. 139).

Başkent yapılanması içinde Cumhurbaşkanlığı ve bağlı idari birimler bulunmaktadır. Merkezi idarenin genel yapısında Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Cumhurbaşkanlığına Bağlı Örgütler, Bakanlıklar ve Taşra Teşkilatı (İl ve İlçe) yer almaktadır. 2017 yılı anayasa değişikliğiyle Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılarak Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürlüğü ve Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Önceden en yüksek devlet memuru Başbakanlık Müsteşarı kabul edilirken 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı en

yüksek devlet memuru olarak kabul edilmiştir (Odyakmaz ve Kaymak, 2018, s. 285). Kurullar kendi alanlarında politika belirlemek ve uygulanmasını sağlamak üzere danışmanlık göreviyle Cumhurbaşkanına karşı yükümlü tutulmuşlardır. Aynı şekilde dijital dönüşüm, finans, insan kaynakları ve yatırım mevzularında özerk, tüzel kişilikli ve özel bütçeli olarak Cumhurbaşkanlığına bağlı ofisler oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2019, s. 146). Taşra örgütlenmesi coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gerekleri göz önünde bulundurularak illere ve iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmıştır. Merkezi yönetime yardımcı kuruluşlar arasında Danıştay, Sayıştay ile Ekonomik Sosyal Konsey sayılmaktadır.

İngiltere'nin taşra örgütlenmesi Türkiye'ye benzer bir nitelik göstermemekte ve merkezi yönetime bağlı, il ve ilçelerden ibaret bir mülki idare sistemine benzememektedir. Bakanlıkların kendisine bağlı olan bölge veya alt düzey taşra birimleri bulunmaktadır. Hem bakanlıkların taşra yapılanması hem de yetki ve sorumluluğun paylaşımı hükümetlerin nazarına bırakılmıştır. Taşra örgütlenmesinde türdeş bir yapıdan söz edilememektedir (Karasu, 2020, s. 224).

İngiltere taşra örgütlenmesinde tek örneklikten yoksun bir yapılanma görülmektedir. Bölgeselleşme politikaları kapsamında bölge kalkınma ajansları kurulmuş ve gönüllülük anlayışı güden bölgesel kurullar oluşturulmuş, amacı bölgesel düzeyde planlama yapmak olmuştur. Aynı şekilde bölge düzeyinde katılımlı bir yönetim sağlamak adına Bölge Yönetim Ofisi kurulmuştur. 1990'larda Sanayi ve Ticaret, Çevre ve Ulaştırma, Eğitim ve Çalışma Bakanlıklarının taşradaki birimleri birleştirilerek dokuz tane bölge yönetimi oluşturulması bu duruma örnek olarak gösterilmektedir (Al, 2008, s. 53). Ancak merkeze has yetkilerin bölgesel meclislere aktarılması yerleşmenin ne kadar sağlanabildiği sorununu da gündeme getirmiştir. Bu durum esasında çeşitliliğin yol açtığı koordinasyon eksikliğini gözler önüne sermektedir.

İngiltere'de merkezi yönetimin ülke genelinde il, ilçe benzeri bir yapılanması olmaması, yerel yönetimlerin üzerine büyük bir sorumluluğun

düşmesine neden olmaktadır. Örgüt biçimi olarak il meclisleri, ilçe meclisleri, köy meclislerinden ibaret yerel yönetimler meclisler yürütme ve yasama görevlerini beraber ifa etmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin genel yetkiye sahip olmadığı ve yasaya bağlı oldukları görülmektedir (Özel ve Eren, 2012, s. 1383). Türkiye’den farklı olarak eğitim ve iç güvenlik hizmetleri İngiltere’de yerel yönetim birimlerince görülmektedir. Türkiye’de merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinde il ve ilçe yer almaktadır. Belediye, İl Özel İdaresi ve köy yerel yönetimleri ise yerinden yönetimin birimleri olarak yer almaktadır.

Kamu yönetiminde reformun sağlanmasında bazı araçlar kullanılarak daha iyi düzenleme çalışmaları ortaya konulmaktadır. Danışma, basitleştirme, idari yükün azaltılması ve Düzenleyici Etki Analizi bu araçların en önemlileri olarak görülmektedir. Yapılan düzenlemelerinin etkilerinin ölçülmesi düzenleyici etki analizi olarak ifade edilmektedir. İngiltere’de katkı sağlamayacak olan bir düzenlemenin hiç yapılmaması daha avantajlı görülmektedir. Kamu alanında düzenleyici etki analizine dair birimler kurulmakta ve Kabine Ofisi’ne bağlı olarak görev yapmakta ve katılımı öngören danışma yoluyla politikalar üretilmektedir. İngiltere’de yasal düzenlemelerin gerektiği zaman yapılması ve idareye yük olmaması gerektiği vurgulanmıştır (Yamaç, 2008, s. 35-37). Türkiye’de mevzuata dayalı düzenlemelerde bürokrasinin bütçeye getireceği yükün verisini ortaya koyacak analizlerin üzerinde durulmadığı görülmektedir.

İngiltere’de kraliyet, başbakan, bakanlar kurulu, kabine, özel konsey ve yönetici kamu yönetimi yürütmenin örgütlenmesinde yer almaktadır. Devletin ve kamu yönetiminin tüzel kişiliğinin bulunmaması da dikkat çeken bir özellik olarak görülmektedir. Merkezi yapılanmanın en önemli unsuru hizmet sunumu gerçekleştiren ofisler olarak görülmektedir. Merkezi yönetimin taşrada bakanlıklar olarak örgütlenmediği ve yerel yönetimlere yürütme yetkisi sınırlı bir şekilde verilmektedir. Türkiye’de il ve ilçeler taşrada yapılanmayı oluşturarak merkezi yönetime bağlı bir şekilde varlıklarını devam ettirmektedir. İngiltere’de ise bu tarz bir taşra yapılanması

bulunmazken, bölge ya da daha alt düzey taşra yapılanmasının bakanlıklara bağlılığı söz konusu olmaktadır.

Türkiye özelinde bakıldığında 1930-1960 yılları arasında kamu yönetimi reformlarının devletçi politikalar nazarında gerçekleştiği, 1960'lı yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi'nin kurularak önemli kurumsal değişimlerin boyutunu göstermiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda 10/12/2003 yılında kabul gören ve değişen maddeleriyle birlikte 01/01/2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile stratejik planlama ve iç denetim ile risk ve süreç yönetiminin takip edilmesi sağlanmıştır. Benzer şekilde 24/10/2003 tarih ve 25269 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu sayesinde katılım ve hesapverilebilirlik ilkeleri uygulama alanı bulmuştur. 2005 yılındaki belediye ve il özel idaresi kanunlarının gelmesi yerelleşme adına önemli adımlar görülürken 2006 yılında oluşturulan kalkınma ajansları bölgesel kalkınmayı amaçlamıştır. Yine 29/06/2012 tarih ve 28338 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile vatandaşların idare ile ilgili şikayetlerini değerlendirme imkanı tanımıştır. Devamında uygulamaya konulan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi yürütmeyi tek elde toplayarak hızlı karar alınmasını sağlamak istemekte ve bağlı kurul ve ofisler sayesinde kararların daha kolektif ve yerinde alınmasını sağlamaktadır (Önen ve Ozan, 2021, s. 541-542).

İngiltere'deki özerk örgütler bakanlık hiyerarşisi dahilinde bulunmayan, özerk, bakanlık dışı kamu örgütleri olarak adlandırılan, ayrı tüzel kişiliğe sahip, yasa ile kurulan, ilgili olduğu bakanın parlamentoya karşı sorumlu olunan yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca bu kurumlar kendi bütçe ve personeline sahip yapılar olarak yer almaktadır. İngiliz Merkez Bankası ve Ulusal Sağlık İdaresi özerk örgütlere örnek olarak gösterilmektedir. Özellikle Ulusal Sağlık Örgütü sağlık hizmetlerini örgütlemekte ve Sağlık Bakanlığı temel politikaları belirlese de merkezi ve özerklik sistemi beraber kendini göstermektedir (Karasu, 2020, s. 231).

İngiltere kamu hizmetleri konusunda Türkiye'deki gibi bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Ancak fark olarak bakanlıklar dışındaki örgütlenmelere rastlanılmaktadır. Bu kurumlar yarı otonom hükümet dışı örgütler veya daha çok quango şeklinde adlandırılmaktadır. Bakanlık dışı kamu birimleri İcrai Kurullar, Danışma Kurulları, Hakem Heyetleri, Bağımsız İzleme Kurulları şeklinde gruplara ayrılarak genelleme yapılmaktadır (Al, 2008, s. 56).

İngiltere'de yapılan reformlarda Kabine Ofisi özellikle sonraki adımlar, sözleşmecilik, vatandaşlık şartı, idareyi çağdaşlaştırma girişimi uygulamalarında etkin rol oynamıştır. Hazine Bakanlığı ise özelleştirme, muhasebe ve bütçe hususlarında reform hareketlerini gerçekleştirmiştir (Al, 2008, s. 50). Kabine Ofisi tüm kabineye hizmet etmekte, kamu görevlileri hakkında önemli bir birim olmasının yanında e-devlet politikasını da idare etmektedir.

İngiltere'de 1990'lı yıllardan itibaren bölge yönetimleri oluşturma politikası izlenmiş ve 1994 yılında dokuz adet Bölge İdaresi kurulmuştur. Bu idarelerin başında ise bölge yöneticileri bulunmuştur. 1988 sonraki adımlar reformu ile bakanlık örgütlenmesi parçalanarak yarı özerk kuruluşların varlığı ortaya çıkmıştır. Etkisi olarak bakıldığında işletmeleşme, özerkleşme ve daha sonrasında özelleştirme politikalarının belirleyici olmuştur.

İngiltere'de bölgeselleşme politikası bölge kalkınma ajansları olarak 1998 yılında İşçi Partisi sayesinde devam etmiştir. Londra Bölge Kalkınma Ajansı ile sayısı dokuzu bulan bölge kalkınma ajansları bölge idareleri gibi coğrafi sınırlarla belirlenmiştir. Öte yandan yine Blair yerelleşmeyi sağlayacağına inandığı bölge yerel yönetimleri ve bağlantılı olan seçimli bölge meclislerinin oluşturulmasını arzulamıştır. Bu nedenle 2003 yılında Bölge Meclisleri Yasası sayesinde İngiltere sekiz bölgeye ayrılmış ve bu bölgelerde yerel yönetim birimlerinin kurulması ifade edilmiştir (Karasu, 2020, s. 297). Ancak halk referandumuna bağlanan bu durum halk tarafından ret alınca uygulamaya geçirilememiştir.

İngiltere 2010 yılından sonra koalisyon hükümeti ile yönetilmeye başlamıştır. Bölgeselleşme politikası kapsamında bölge kalkınma ajanslarının varlığına 2012 yılında son vermiştir. Bu ajansların görevleri ve yetkileri il meclislerine, bir kısmı da piyasa merkezli çalışan Yerel Girişim Ortaklıklarına aktarılmıştır. Aynı şekilde yerelleşmenin sağlanmasına engel olduğu gerekçesiyle bölge kalkınma ajansları gibi bölge idareleri de koalisyon hükümetince rafa kaldırılmıştır. Sonuç olarak ülke genelinde bölgesel örgüt tipi kalmamıştır. Ancak ilerleyen süreçte kent yönetimlerinin etkinliğinin artırılması istenmiş ve 2016 yılında bir yasa çıkarılarak kentlere yetki devrini içeren düzenleme yapılmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin anayasal dayanağı olmakla birlikte 1982 Anayasasının “İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği” başlıklı 123. maddesinde ve “mahalli idareler” başlıklı 127. maddesinde yerel yönetimlerin tanımı ve özelliği açıklanmaktadır. İngiltere’de ise yerel yönetimler anayasal güvenceye dayandırılmamıştır.

Türkiye’de siyasi denetim olarak yasama organının kullandığı araçlar anayasada belirtildiği üzere meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve yazılı soru olarak ifade edilmiştir. Yürütme organının denetiminde liyakat sistemi benimsenmiş ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nda açıkça belirtilmiştir. Kamu hizmetlerine girişte temel olarak görevin gerektirdiği nitelikler göz önünde bulundurulmaktadır. İngiltere’de ise başbakanın personel üzerindeki etkisi çok az görülmektedir. Bakanların beraber çalışacakları bakanlık müsteşarını belirleme yetkisinin bile sınırlı olduğu bilinmektedir (Eryılmaz, 2019, s. 380). Türkiye’de tüm bakanlıklar Teftiş Kurulu Başkanlıklarının yer alması müfettişlik kurumunun kamu yönetiminde etkin olduğunu ortaya koymaktadır. İngiltere’de ise kamu yönetimi üzerinde inceleme ve soruşturma işlemleri ihtisas komisyonları vasıtasıyla yerine getirilmektedir. İdari denetimde ise hiyerarşik ile hukuka uygunluk ve yerindelik şeklinde vesayet denetimi bulunmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında sisteme dahil edilmiştir.

İngiltere'deki yerel yönetimler ifadesinin karşılığı "local government" olarak ifade edilmekte ve yerel hükümet anlamında karşılık bulmaktadır. Merkezi yönetim taşra yapılanmasından uzak olduğu için yerel yönetimlerin yerel düzeyde hükümet olarak hareket edemedikleri görülmektedir. Merkezi yönetimin bir uzantısı olarak bakılmaktadır. Yerel yönetimlerin mali özerkliğinden de bahsedilmemektedir (Karasu, 2020, s. 262).

İngiltere'de yerel yönetimlerin örgütlenmesi, yetkileri, gelirleri ve denetimi bazı konularda benzerlik gösterirken yasal mevzuat gibi hususlarda farklılık da göstermektedir. İngiltere'de yerel yönetimler il (county), bölge (district) ve köy (parish) olarak örgütlenirken bu kademelerde her birinde başkan ve meclis organları bulunmaktadır. Türkiye'de ise yerel yönetimlerin il özel idaresi, belediye ve köy olarak birimlere ayrıldığı görülmektedir. İngiltere'de yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı yokken Türkiye'de yerel yönetimler anayasal zeminde kendine yer bulmuştur (Çeliksoy ve Alkan, 2020, s. 410). Yine İngiltere'de yerel yönetimler yerel düzeyde hizmetlerin çoğunda görev ve yetkilere sahip bir durumda bulunmaktadır. Türkiye'de ise genel yetki gereğince kanunda belirtilen yetki ve görevlerle sınırlı bir yerel yönetim düzeni görülmektedir (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017, s. 71).

Türkiye'ye nazaran daha karmaşık bir yerel yönetimlere sahip olan İngiltere'de idari vesayetın somut görünümüleri bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezden mali destek alması, politika belirleyici olarak Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı bulunması, Çere Bakanlığı ve Başbakanlık işbirliğinde denetimin olması bunlara örnek olarak gösterilmektedir. Türkiye'de belediye başkanlarının seçimle görev yapması, İngiltere'de Londra Anakent Belediyesi haricinde seçim olmaması, İngiltere'de yerel yönetimlerin kendi örgütlenmesinde dikey hiyerarşi bulunmazken, Türkiye'de bunun tam tersi hiyerarşi söz konusu olmaktadır.

İngiltere'de merkezi hükümet acenteler ve bağımsız yönetim organları sayesinde yerel düzeyde ilişki kurmakta ve yükü artan yerel yönetimleri de yetkiden uzaklaştıran bir politika ortaya koymuştur. Ulusal politikaların

icrasında yerel yönetimler adeta merkezi idarenin bir uzvu olarak görülmektedir (Özel ve Eren, 2012, s. 1388). İngiltere’de yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı yokken Türkiye’de yerel yönetimlerin kendi kanunlarında özerklik güvence altına alınmıştır. Yine İngiltere’de merkez ile yerelin görevlerinde ayrışmalar söz konusu iken Türkiye’de idari vesayet denetiminde yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirmesi sağlanmaktadır. Hizmetler yerel yönetimlerin üzerine baskı oluştururken Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel düzeyde hizmetleri ifa etmesi kabul görmektedir.

İngiltere kamu yönetimi reformlarında öncü bir konumda olmasına rağmen 1980 yılı sonrasında özellikle Thatcher döneminde yerel yönetimleri arka plana iten reformlar yapılmıştır. 1997 yılı sonrasında ise Blair hükümetinin yerel yönetimleri geliştiren reformları görülmüş ve bu durum Türkiye’yi de etkilemiştir. Türkiye’de yerelleşme adına Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı çalışması etkilenmeye örnek olarak gösterilmektedir (Erol, 2021, s. 136). Geleneksel Westminster modeline uygun bir sistemi yansıtan İngiltere, yerel yönetimleri denetim altında tutması ve merkezîyetçi bir anlayışa sahip olması nedeniyle 1990’lı yıllara kadar bu özellikleriyle açıklanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Blair döneminde kabulü yenilik olarak yetki devrine ilişkin ilk adım olmuştur.

Muhafazakar Parti’nin 1979 yılından 1997 yıllarına kadar devletin küçültülmesi adına yeni sağ politikalar uygulayarak kamu harcamalarında azalmaya gidilmiş ve 1979 yılında %45 olan kamu harcamasının gayrisafi milli hasılaya oranı 1997 yılında %38’e gerilemiştir. Bu dönem aralığında personel sayısı da düşüş göstererek 5 milyona gerilemiştir (Al, 2008, s. 102-103). Aynı şekilde Westminster yapıda diğer bir ifadeyle geleneksel yönetim anlayışında olan örgütlenme devletin büyümesi ve verimsiz olmasına sebep olduğundan kamu örgütlerinin parçalanması ve özelleştirilmesi gerekmiştir.

İngiltere’nin merkezîyetçi yapısının etkilediği yönetim anlayışı Türkiye’nin yönetim yapısıyla özdeşleşmektedir. İngiltere’de yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği neo-liberal politikalar özellikle 1980’li yıllarda özelleştirme uygulamalarıyla Türkiye’de de görülmüştür. Benzer şekilde

İngiltere’de uygulanan “en iyi değer” uygulaması Türkiye’de belediyelerde stratejik plan yapma zorunluluğu şeklinde uygulanmaktadır. Yine “hizmetlerde aksama” başlığıyla açıklamaya yer verilen 5393 sayılı Belediye Kanunu yerine geçme usulünü benimseyerek İngiltere’ye benzer bir uygulama sunmaktadır (Erol, 2021, s. 133). Demokratik bir uygulama olan halkın katılımı İngiltere’de köy toplantıları şeklinde kendisini göstermektedir. Nüfusu 200’ü geçen köylerde meclis oluşturulmakta ve meclis olmayan köylerde köy toplantıları düzenlenmektedir. Türkiye’de oluşturulan köy dernekleriyle benzer bir yapı oluşturduğu bilinmektedir.

M. Thatcher döneminde üst düzey kamu görevlilerinin istifa ettiği görülmüş ve sebep olarak da başka kurumların sunduğu çalışma ortamı ve ücret rejimindeki farklı uygulamalar gösterilmiştir. Çalışanların çalıştıkları birime ilgi duymaları sağlanarak kamu çalışanı tanımlamasını önemsizleştirmiştir. Bürokrasi ortaya çıkan bu uygulamalara sessiz kalmış ve sindirilmiş. Otoriter bir yol izleyen ve kamu çalışanları ile örgütlü meslek birliklerini karşısına alan Thatcher ile birlikte yerel yönetimler ve özerk meslek yapılanması da arka planda kalmıştır.

Blair döneminde devlet yönetiminin modernleştirilmesi uygulaması ile amaçlanan katılımcı bir yönetim oluşturmak, kamu hizmetlerinden faydalananlara önem vermek ve kaliteli hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi için çabalamaktır. Kamu personeli ve kamu değerlerinin önemi üzerinde durulmuştur. Bir yandan şeffaf kamu yönetimi, yerel hizmet anlayışı, çok kültürlü bir yapı savunulmakta bir yandan da devletin kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi istenilmiştir. İşçi Partisi’nin ikinci dönemde aşırı merkezi bir tavır aldığı, neo-liberal anlayışla hareket ettiği görülmüş ve beklenenin aksine Muhafazakar Parti’nin paralelinde politikalar uygulamıştır. 2007’de göreve gelen Gordon Brown hükümet planlamasında önceliklerinin değişeceği izlenimi vermiştir. Gelenekçi bir anlayışa sahip olan Brown yürütmenin parlamento tarafından denetlenmesine istemiştir. Ancak ekonomik krizin de etkisiyle istediklerini ortaya koyamayan Brown 2010 yılında başbakanlık görevinden ayrılmıştır.

2010 yılındaki seçimlerin sonucunda Muhafazakar Parti ve Liberal Demokrat Parti koalisyonu kurulmuştur. Bu hükümet programında Büyük Toplum, Yerelleşme ve Piyasa Etkinliği yaklaşımı sunulmuştur (Karasu, 2020, s. 333). Bu dönemde kamu yapılanmasında küçülme hedeflenmiş ve kamu hizmetlerinin piyasalaşması için düzenlemeler yapılmıştır. Hükümet hizmetlerde öncelikle tekelleşme yoluna giderek ayrı olan kamu işletmeleri birleştirilmiş ve sonrasında ise özelleştirme yapılmıştır. Ancak koalisyon hükümetin merkeziyetçi ve hiyerarşik yapıdan uzaklaşmadığı da görülmüştür. 2015 yılından sonra Thatcherizm politikalarının yeniden gündeme geldiği ifade edilmektedir.

Türkiye’de yasal mevzuatın düzenlenmesine ilişkin sadeleştirme anlamında adım atılmış ve yasal dayanağı olmamasına rağmen bazı yönetmeliklerin yürürlükte bulunması üzerine 2004/19 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle kamu kurumlarının yasal olmayan yönetmeliklerini Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne göndermeleri sağlanmıştır. Bir yıldan fazla süren kanunların, tüzüklerin ve Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe konulan yönetmeliklerin sadeleştirilmesi ve ayıklanması projesi sayesinde miktar olarak 118 kanun, 37 tüzük, 39 adet Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe giren yönetmelik, 1.061 kamu kurum ve kuruluş yönetmeliğinin yürürlükten kaldırılması sağlanmıştır (Yamaç, 2008, s. 54). Ancak Türkiye’de düzenlemenin etkisinin ölçülmesine yönelik düzenleyici etki analizinin uygulanabilirliği problemi devam etmekte ve geliştirici birimlerde yer alan insan kaynaklarının yetkilendirilmesi gerekmektedir.

Hem İngiltere hem de Türkiye’de yerel yönetimler tam anlamıyla özerk olmamakla birlikte İngiltere’de yargısal ve vesayet denetimi ile hizmetle bağlantısı olan ilgili bakanlığın denetimine ek olarak yerel yönetimler üzerinde parlamento denetimi söz konusu olmaktadır. Öte yandan her iki ülkede de ombudsman denetimi yer almaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimlere düşen görev ve sorumlulukların çok olduğu ve karışık bir düzene sahip olmasına rağmen yerel yönetimlerin katkısının giderek arttığı görülmektedir. Yerey düzeyde sunulan hizmetlerin

birçoğu yerel yönetim birimlerince yerine getirilmekte ve hizmet sunumunu yerine getirecek olan personelinden bu hizmetlerin etkinliğinin ölçülmesine kadar tüm işlemlerde yerel yönetim birimleri rol almaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye üzerindeki somut yansımaları yerel yönetimler üzerinde görölmektedir. 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve aynı yılda kabul gören 5393 sayılı Belediye Kanunu yerel yönetimlerin yetkilerinin artmasına ve sunulan hizmetlerin kaliteli ve hesapverilebilir bir şekilde ifasına zemin hazırlamıştır. Özellikle vatandaş odaklı ve katılımcı bir anlayışın yasal güvence altına alınması da sağlanmıştır. Aynı şekilde 2005 yılında kabul edilen Mahalli İdare Birlikleri Kanunu da yerel yönetimleri düzenleyen bir yenilik olarak görölmekte ve 3. maddesinde belirtildiği üzere birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte yapmak için kurdukları tüzel kişilik olarak yönetimde etkin olmayı amaçlamaktadır.

İngiltere’de Londra Büyükşehir Belediyesi haricindeki yerel yönetim birimlerinde belediye başkanları Türkiye’deki gibi doğrudan halk tarafından seçilmek yerine meclis tarafından seçilmektedir. Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinde görülen il encümeni veya belediye encümenine benzer bir durum İngiltere yerel yönetim birimlerinde görölmemektedir. Başka önemli bir farklılık ise eğitim, sağlık ve güvenlik konusunda görölmektedir. Çünkü bu hizmetler İngiltere’de yerel yönetimlerce ifa edilirken Türkiye’de aksine bir şekilde merkezi yönetimce yerine getirilmektedir. Hatta Türkiye’de yerel yönetimlerin görevleri kendi kanunlarında liste şeklinde sıralanmışken, İngiltere’de bu tarzda bir görev listelemesi yapılmamıştır (Erol, 2021, s. 135). Zaten bu durum İngiliz yerel yönetimlerinin karışık ve yoğun bir hizmet sunumunu açıklamaktadır.

İngiltere’de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim mekanizması bulunmakta ve mahkemeler ise yerel yönetimleri adli denetim yoluyla denetlemektedir. Bu da yerel yönetimlerin özerkliğinin sınırlandırılması sorununu ortaya çıkarmaktadır. Türkiye’de ise merkezi

yönetim anayasadan aldığı yetkiyle yerel yönetimleri idari vesayet yoluyla sınırlandırmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimler yerel hükümet olarak adlandırılmakta iken Türkiye’de merkez kaynakları bölüşmede yerel yönetimlere adaletli davranmadığından yerel demokrasinin gelişmesinde sorun çıkarmaktadır. 1980’li yıllardan sonra İngiltere’de görülen yerel yönetim reformları ile Türkiye’de 2000’li yıllardan sonraki yerel yönetim üzerine reform çalışmaları hangi ülkede yerel katılımın ve demokrasinin köklü geçmişe sahip olduğunu göstermektedir. İngiltere’de merkeziyetçi bir yapının geleneksel anlayıştan modern yapıya dönüşümü görülmekte ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla yerel yönetimler reformlara tabi tutularak geleneksel yönetim anlayışı yerinden yönetime önem verilmesiyle yumuşamaktadır (Özer ve Kartal, 2021, s. 524). Türkiye’de yönetim anlayışı Osmanlı’nın siyasal kültürünü yansıtmakta geç başlayan yerel yönetim reformları kötünün iyisi bir görünüm ortaya koymaktadır. Yasal mevzuatta olumlu düzenlemeler yapılırken bir yandan da sivil toplumun göz ardı edilmesi ve köylerin ve il özel idarelerinin yasayla kaldırılması çelişkili adımların atıldığını göstermekte ve demokratik yönetimin benimsenmesini zorlaştırmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimler anayasal zeminde kendine yer bulamadığından denetimini parlamento gerçekleştirmektedir. Parlamento yerel yönetimlerin karar organlarını dağıtabilmekte aynı zamanda yetkilerini de sınırlamaktadır. Hata yerel yönetimler talepleri olmadan sık bir şekilde yeniden yapılanmaya tabi tutulmaktadır. Yetki aşımı ilkesine göre yerel yönetimler kendilerine yasayla verilen görevlerin haricinde başka bir işlevi yerine getirememektedir. İlgili bakanlıklarca yerel yönetim hizmetleri denetlenmektedir. Yetki aşıldığı takdirde de bakanlık dışında mahkeme ve bağımsız denetim kurumlarınca da denetim gerçekleştirilmektedir (Karasu, 2020, s. 257). Merkezi yönetimin sunulan hizmetleri yerel yönetim birimleri arasında gerekli görürse aktarma da yapabilmektedir.

Hem Türkiye hem de İngiltere’de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi özerkliğin sınırlı olması sonucuna yol açmaktadır.

Her iki ülke özelinde yerel yönetimlerin geniş faaliyet imkanı bulunmaktadır. 2004 yılı sonrasında Türkiye’de yerel yönetimlerin yetki ve görevlerinde liste usulü sayma şeklinden yetki ve genel yetki ilkesine geçiş söz konusu olmuş ve belediyelerin yetki ve görevi konu olarak ifade edilmiştir. İngiltere’de ise yerel yönetimlerin yetki ilkesine göre hareket ettiği ve yetki aşımı ilkesi gereği de yasal dayanak olmadan görevlerini ifa edememeleri söz konusu olmaktadır. Öte yandan iki ülkede de yeni kamu işletmeciliği düşüncesiyle yerel yönetimlere yetkilerin aktarılması için çalışmalar yapıldığı görülmektedir. Türkiye’de 1980 yılı sonrasında yönetimde değişim çabaları neticesinde 2003 yılı akabinde yerel yönetimlerde önemli değişiklikler yaşanmış ve mevzuat anlamında adımlar atılmıştır. İngiltere’de ise 1980 yılı sonrasında yerel yönetimlerin hizmet alanları ve mali yapıları üzerinde düzenlemeler yapılmıştır (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2017, s. 77).

Türkiye ve İngiltere yerel yönetim birimlerinin görev ve sorumlulukları benzer olduğu kadar farklılık da arz etmektedir. İngiltere’de polis teşkilatı yerel yönetim birimi altında düzenlenmişken Türkiye’de İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir genel müdürlük şeklinde ortaya çıkmaktadır. Mali açıdan İngiltere’nin eğitim sektörüne yerel yönetimlerin yatırımı büyük paya sahipken Türkiye’de eğitim merkezi idare tarafından üstlenilmekte ve bu sektöre büyük bütçeler ayrılmadığı görülmektedir (Çeliksoy ve Alkan, 2020, s. 410).

Türkiye’de yerel meclis toplantıları halka açık olmakta ve bu toplantılara herkes katılabilmektedir. Ancak halkın seçimlerden sonra yerel karar alma sürecinde beklenen düzeyde aktif olmadığı anlaşılmaktadır. Halkın bu konuda isteksizliği ve sivil toplumun göz ardı edilmesi ve aynı zamanda bireylerin siyasal katılıma önyargılı olması bu durumun sebepleri olarak görülmektedir. Buna karşılık İngiltere’de sivil toplumun vazgeçilmez bir kurum olarak görülmesi ve merkezi yönetimin hem yerel yönetimleri hem de yerel yönetimle ortak paydada buluşan sivil toplumu önemsemesi önemli bir ayırım olarak fark edilmektedir (Özer ve Kartal, 2021, s. 522). İngiltere’de halkın yerel yönetime katılımını sağlayan birden fazla araç bulunmaktadır.

Halk jürileri ve panelleri, toplantılar, davetler ve anketler önemli katılım aracı olarak görülmektedir. Bunun sonucunda beliren çıkarımlar yerel yönetimleri bağlamaktadır. Türkiye’de ise Yerel Gündem 21 ve kent konseyleri önemli araçlar olarak görülmekte ancak katılımı tam olarak sağlamada etkin olmamaktadır.

1984 yılında yerel bütçe üzerinde merkezi yönetimin yerel birimlerin harcama ve borçlanma limitlerini belirleme yetkisini içeren yasa çıkarılmıştır. Aynı zamanda yerel yönetimlerce limit aşıldığı takdirde yaptırım uygulama yetkisi de merkezi yönetime verilmiştir. Her ne kadar 1999 yılında Yerel Yönetim Yasası limit belirleme ve yaptırım uygulama yetkisini ortadan kaldırsa da başka yöntemlerle yerel yönetimlerin mali denetimi devam etmiştir.

İngiltere’de yerel yönetimlerde bütçenin vesayet makamlarınca onaylanması gibi bir durum bulunmamaktadır. Türkiye’de ise belediye ve il özel idareleri bütçelerinin onaylanması söz konusu değilken, köy bütçesinin vali veya kaymakam tarafından onaylanması söz konusu olmaktadır.

İngiltere’de denetim mekanizmaları önemli yer tutmakta ve siyasal, yargısal, yönetsel ve Sayıştay denetimi sorumluluk ve eleştiri kültürünün araçları olarak görülmektedir. Siyasal denetimde parlamento yürütmeyi denetlemekte ve Başbakan Soruları olarak ifade edilen uygulamada başbakan muhalefet lideri ve milletvekillerinin sorularına maruz kalmaktadır. Yargısal denetimde idarenin kötü işleyişine karşı vatandaşların yargı önünde haklarını araması söz konusu olmaktadır. Yönetsel denetimde ise bakanlıkların kendi birimlerini, özerk birimleri ve yerel yönetimleri denetlediği; bir başka şekilde ise başbakan önerisi ve Kraliçe onayıyla atanan kamu denetçisinin polis, yargı ve yerel birimler haricinde tüm merkezi yönetim örgütlerini denetlediği görülmektedir (Al, 2008, s. 134-135). Diğer denetim mekanizması olan İngiliz Sayıştay’ı ise parlamento adına kamu kaynaklarını kullanan her bir örgütü denetlemektedir.

Yargısal denetime bakıldığında Türkiye’de idari yargı sistemi anayasaya dayandırılmakta ve Danıştay ve idare mahkemeleri şeklinde örgütlendirilmektedir. İngiltere’de ise yönetim işlemlerinin hukuka uygunluğu adalet mahkemeleri sayesinde sağlanmaktadır. Yargı birliği sistemini benimsemesine rağmen İngiltere’de karma bir sistem uygulamaktadır. Sosyal güvenlik, vergi ve benzeri konularda kişilerle idare arasındaki sorunlara idari yargı benzeri “idari kurullar” görev almaktadır (Eryılmaz, 2019, s. 391).

İngiltere’nin yerel yönetimlerinin gelir türleri arasında devlet bütçesinden aktarılan pay, merkezi yönetimin dağıttığı vergi gelirleri, yerel hizmet karşılıkları, harçlar ve yerel vergiler bulunmaktadır. Yerel yönetim kamu harcamalarının çoğunluğunu ise eğitim, yetişkin ve çocuk sosyal hizmetler, iç güvenlik hizmetleri oluşturmaktadır. Personel harcamaları gider harcamalarından en büyük payı almaktadır.

İngiltere’de yerel yönetim gelirlerinin %40’ı ilgili bölgede toplanan vergiler belirlemektedir ki bu da halkın katılımını hesap sorma hususunda sağlamaktadır. Türkiye’de ise vatandaşların hizmetlerin karşılığını ödemedeki yavaş hareket etmesi ve yerel yönetimlerin geliri merkezden geldiği için hesap sorma aracı etkin olmamaktadır. İngiltere’de yerel seçimlere katılım oranı oldukça düşüktür. Bu yüzden de diğer katılım araçları ilgi görmektedir. Türkiye’de ise 2019 yılı yerel seçime katılım %84 oranında gerçekleşmiştir. Ancak bu durum yerel demokrasinin tam olarak sağlandığını göstermemektedir. Çünkü sadece seçim yoluyla katılım Türkiye için siyasi kültürün içselleştirilmediğini ortaya koymaktadır (Özer ve Kartal, 2021, s. 524).

Türkiye’de yeni kamu anlayışı doğrultusunda hazırlanan ve performans ile denetimi düzenleyen 5018 sayılı kanun üzerinde durulması gereken bir düzenleme olarak görülmektedir. Faaliyet raporlarının Sayıştay tarafından parlamentoya sunulması, kamuoyunun bilgilendirilmesi, hesapverilebilirliğin sağlanması, kamu kurumlarında aktif katılımın sağlanarak profesyonel yönetimin oluşturulması ve sorumluluk ile birlikte

yetkinin de devredilmesi ve astların yönetime katılması, dış denetim yoluyla kurumların dışarıdan bir kurum tarafından denetlenmesi aynı zamanda Sayıştay'ın da denetlenerek demokratik bir yönetimin sağlanması ve ön mali kontrol ile iç denetim sayesinde katılımcı bir anlayışın varlığı, özellikle 2000'li yıllardan sonra yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler düşünüldüğünde bu kanunda da mahalli idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve yerinden yönetimden bahsedilerek yeni kamu yönetimi anlayışının benimsendiği ve yasayla ortaya konulduğu da görülmektedir.

İngiltere'de Başbakanlık ve Sayıştay hükümetin politikalarını değerlendirerek önerilerde bulunma imkanına sahiptir. Kamu yöneticilerinin çalışma potansiyelinin artırılmasını amaç edinen Sayıştay aynı zamanda denetimle vergi ödemesi yapanların haklarını korumaya çalışmaktadır. Sayıştay kamuda ödül ve ceza sistemi ile performans ölçümü konusunda rapor hazırlayarak hükümeti bilgilendirmektedir. Türkiye'deki Sayıştay raporlarından farklı olarak İngiltere'de yalnızca harcama denetimi söz konusu olmamaktadır. Başbakanlık ise tüm kamu kurumlarında koordinasyonu sağlamak ve hükümet politikalarını pratikte uygulamak üzere başbakana ve yardımcısına destek olmaktadır. Her yıl yayınlanan kamu kurumu raporları seffaf bir görünüm sağlamaktadır (Dilekçi, 2015, s. 116). Türkiye'de hükümet politikaların yapıcısı ve uygulayıcısı olduğundan hesapverilebilirliğin etkinliği sorunu doğmaktadır. Bu nedenle üretilen politikaların analiz değerlemesini yapacak birimlere ve denetimi gerçekleştirecek kurumsal yapıların daha fonksiyonel hale gelmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Türkiye'de zelleştirme uygulamalarının İngiltere'de Thatcher iktidarı dönemine denk gelmesi rastlantı olarak görülmemekte ve bu uygulamaların liberal politikaların bir sonucu olarak algılanmasına yol açmaktadır. 1984 yılında çıkan 2983 sayılı yasa zelleştirme uygulamalarının temelini atmıştır. En azından toplum zelleştirme konusunda fikir sahibi olmuştur. 1986 yılında çıkarılan 3291 sayılı yasa ise kamu kurumlarının özelleştirilmesine dair hükümler içermektedir. Bu yasada ilgili makam Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu uygulama merci sayılmıştır. Ancak zelleştirmeyle ilgili

1994 yılındaki Özelleştirme Yasası uygulamada önemli bir tutmaktadır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın kurulması Özelleştirme Yüksek Kurulu'nun oluşturulması, KİT ile birlikte diğer kurum ve kuruluşların özelleştirilmesi imkanı getirilirken hukuksal ve teknik anlamda gelişme sağlanmıştır (Kutlu, 2012, s. 219-220).

1980 sonrası özelleştirme ve serbest piyasalaşma ile düzenleyici kurulların arttığı görülmüştür. 1998 yılındaki Rekabet Komisyonu, 2000 yılında Su Hizmetleri Ofisi, aynı yılda Gaz ve Elektrik Piyasaları Ofisi kurulmuştur. Reformlarla birlikte bu kurulların etkinliği artırılmak istenmiştir. 2001 senesindeki Düzenleyici Reform Kanunu sayesinde Kabine Ofisine bağlı durumda olan Düzenleyici Etik Birimi'nin oluşturulması kurullara verilen önemi ortaya koymuştur (Al, 2008, s. 60).

İngiltere'de yapılan özelleştirmelerin devamında sektörlere yönelik düzenlemeler yapılmış ve düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur. Ayrıca kamu hizmetlerinde piyasa ve rekabet ortamına uyum için 2001 yılında Düzenleyici Reform Yasası çıkarılmıştır. Bütün bakanlıklara yol gösterici olması için de Düzenleyici Etki Değerlendirmesi rehberi yayınlanmıştır. 2007 yılında İşletmeler, Girişimcilik ve Düzenleyici Reform Bakanlığı kurularak düzenleyici reforma yönelik adım atılmıştır. Ancak 2010 yılından sonra kurulan hükümetlerde bu bakanlığa yer verilmemiştir (Karasu, 2020, s. 295).

Türkiye'de 1980'li yıllarda düzenleyici kurullar piyasanın düzenlenmesine ve işler hale gelmesine yardımcı olmak için kendini göstermiştir. Zaten 24 Ocak 1980 kararları liberal ekonominin yansıması olarak kaçınılmaz bir biçimde kamu yönetimi reformlarında belirleyici olduğu görülmüştür. Sermaye odaklı bir sistemin düzenlenmesi gerekli görülmüş ve ilk olarak 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Sonrasında ilgili sektörlerin düzenlenmesine katkı sağlamak üzere Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Rekabet Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu, Kamu İhale Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Nükleer

Düzenleme Kurumu ve son olarak 2019 yılında kurulan Sigortacılık ve Özel Emeklilik Düzenleme ve Denetleme Kurumu oluşturulmuştur.

Bağımsız düzenleyici kuruluşlar IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların etkisiyle güdümlü bir şekilde oluşturulmuş olsalar da belli başlı sorunları beraberinde getirdiği görülmektedir. Kamu yönetimindeki gelişmelere tam olarak ayak uyduramaması, yasal düzenlemelerde tek örneklilik olmaması, dış etkenlerle oluşturulduklarından ithal görüntüsü vermeleri ve devlet sistemine entegre olmakta zorlanmaları, hükümetle koordineli bir çalışmayı sağlamada zorlanmaları ve kamuoyuyla bilgi paylaşımına sıcak bakmamaları gibi hususlar bu düzenleyici kurumların eleştiri konusu olmalarına neden olmaktadır (Kutlu, 2012, s. 241-242).

İngiltere’de personel rejiminde standart haline gelmiş uygulamalar görülmemektedir. Kendilerine özgü ilkelere sahip olan kamu kurumları açıklık, liyakat ve eşitlik anlayışa göre hareket etmektedir. Kamu kurumlarına personel sistemine ilişkin düzenlemeler yapılması zorunluluğu getirilmiştir. 19. yüzyıla kadar kayırmacılığın hakim olduğu İngiltere’de 1855 yılındaki Northcot-Trevelyan raporu liyakatin yerleşmesi için hazırlanmıştır. Açık yarışma sınavları ve atama düzeni ile Kamu Görevlileri Kurulu’nun oluşturulması devam eden düzenin araçları olarak görülmüştür. Kamu personeli alımlarında merkezîyetçi anlayış görülen İngiltere’de son dönemlerde personel sayısı artmasına ve yarı otonom ajanslar kurulmasına rağmen yönetimdeki önemli kararların belli sayıdaki üst düzey yöneticilerce alındığı bilinmektedir. Verilen eğitimlerden sonra işe alınmalar, ömür boyu iş güvencesinin sağlanması ve genel hizmet amaçlı alımların söz konusu olması İngiltere’de kamu hizmetlerine girişin ilkeleri olarak da göze çarpmaktadır. Ayrıca sözleşmelilik statüsünün varlığı liberal politikanın uzantısı olarak devam etmekte ve üst düzey yöneticiler de bundan nasibini almaktadır (Baysal, 2016, s. 195).

Türkiye’de mevcut personel sisteminin esasen köklü bir geçmişi bulunmaktadır. Osmanlı dönemindeki Enderun Mektebi, Cumhuriyet dönemindeki Koçibey Risalesi çalışması, II. Mahmut ve Tanzimat dönemi

modernleşme adımları, 1859 yılında kurulan Mekteb-i Mülkiye, Cumhuriyet öncesi raporların hazırlanması ve yabancı uzmanlardan yararlanılması, planlı dönemde özellikle 1960 sonrası kalkınma planları ve Devlet Personel Dairesi'nin kurulması, Devlet Memurları Kanunu'nun halen yürürlükte olması, 1952 yılında kurulan ve 1958 yılında 7163 sayılı yasa ile kuruluş kanununa kavuşan TODAİE en önemli yapılanma taşları olarak görülmektedir. Başta dış etkenlerle ve merkezîyetçi bir anlayışla oluşturulan bu kurumlar rüşvetin önlenmesine yönelik ve daha sonra liyakat, sınıflandırma ve kariyer esaslarına göre ve devamında kamu yöneticilerinin yetiştirilmesi ve üst düzey yöneticilerin atanma ve eğitiminin desteklenmesi amacıyla oluşturulmuştur.

Ancak 9 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile TODAİE'nin kapatılması Türkiye'de eğitilmiş kamu yöneticilerinin yetişmesinin gerilemesine neden olan unsurlardan biri olarak sayılmaktadır. Tam tersine yönetici atamalarına etkisi olan, ülke genelinde standardı sağlamaya çalışan ve liyakatin önünü açacak bu tarzda kurumların desteklenmesi, İngiltere'deki Kamu Görevlileri Kurulu gibi kuruluşların Türkiye'de de sayısının artırılması ve kamu yöneticilerinin uzmanlaşmasının sağlanması gerekmektedir. Benzer olarak 08/062004 tarih ve 25486 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu Görevlileri Etik Kurulu da kamu görevlilerinin uyması gereken davranışları açıklamış ve en azından kamuda etik değerlerin yerleşmesine katkıda bulunmuştur. Ancak yine de personel rejimini destekleyen kurum içi eğitimlerin, uzmanlaşmanın, liyakatin ve teknik bilginin sağlanacağı yapıların oluşturulması şart gözükmektedir.

Türkiye'de kalkınma planlarında, orta vadeli programlarda ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda bireysel performans değerlendirmesine, stratejik plan ve performans denetimine yer verilmiştir. Örneğin Onuncu Kalkınma Planında bireysel performans değerlendirme sistemi kurulmasına, On Birinci Kalkınma Planında stratejik yönetim adı altında kamuoyunun bilgilendirilmesi ve hesap verilebilirliğin sağlanmasına ilişkin amaçlara değinilmiştir. Yine 2019-2021 Orta Vadeli Programda

yargıda performans esaslı izleme ve değerlendirme sistemi kurulacağı ifade edilmiştir (Erbaş ve Kutlu, 2020, s. 75). Benzer şekilde 5018 sayılı kanunun dokuzuncu maddesinde “Kamu idareleri; kalkınma planları, Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar” denilerek görev ve sorumluluğun yönetime verildiği görülmektedir. Sayıştay da performans programları, stratejik plan ve faaliyet raporları ile karşılaştırma yaparak etkinliği ve verimliliği sağlamak adına kamu kurumlarında performans denetimi yapmakta ve hesapverilebilirliği amaçlamaktadır.

İngiltere’de çalışanların büyük bir kısmı sözleşmeli olduğundan yöneticilere çalışanlarını belirleme ve personel yönetimini sağlama olanağı getirilmiştir. Bütün kurumların ücret rejimi merkezi bir kurumun kontrolüne bırakılmıştır. Verimli çalışanlara ikramiye ödenmekte ve bazen de ücrette iptal uygulamasına başvurulmaktadır. İngiltere’de Sayıştay parlamento adına merkezi yönetim birimlerinin hesaplarını denetlemekte ve rapor hazırlamaktadır. Denetim yöneticileri Geliştirme Yöneticisi uygulaması sayesinde kendilerine bağlı olan uzman denetçilerin yıllık performansı ve gelişiminden sorumlu tutulmaktadır. Her yıl sonu değerlendirme yapılarak Geliştirme Yöneticisi ve denetçi arasında gelecek dönem için hedefler belirlenmektedir (Erbaş ve Kutlu, 2020, s. 88).

Özelleştirme politikaları sonucunda sektörlerin düzenlenmesi için düzenleyici kurumlar oluşturulmuştur. Türkiye’de de bulunan bu kurumları isim, görev süresi, üye sayısı gibi özellikleriyle farklılık arz etse de uygulanma mantığı olarak düzenleme ve rekabeti sağlama çerçevesinde şekillenmektedir. İletişim Kurumu, Finansal Hizmetler Kurumu, Rekabet Komisyonu, Su Hizmetleri Düzenleme Kurumu İngiltere’de düzenleyici

kurumlara örnek olarak gösterilmektedir. Bu kurumlar parlamentonun genel denetimine tabi olmaktadır.

İngiltere’de idari işlemlere karşın vatandaşların şikayetleri mahkemeler nezdinde çözümlenmekte ya da milletvekilleri sayesinde bakanlara ulaştırılmaktadır. 1967 yılında Parlamento Komiserliği oluşturularak şikayetlere yönelik denetim kurumu yasal hale getirilmiştir. Etkinliğin sağlanması üzerine sağlık, yerel yönetimler, hapisane ombudsmanı tarzında kurumlar yerini almıştır. Kraliçenin parlamentoya yazdığı mektupla göreve başlayan komiser, kamara üyelerinden seçilmemekte ve görev süresi belirlenmediğinden 65 yaşına kadar görevini sürdürmektedir. Ayrıca parlamento komiseri şikayetleri doğrudan kabul edemezken, yazılı olarak Avam kamarasına yazılı bir biçimde şikayet yapılmaktadır. Komiser hiyerarşik anlamda üstü olmadan bağımsız bir şekilde çalışmaktadır (Çeliksoy ve Bayan, 2020, s. 97). İngiltere’de 1974 yılında Yerel Yönetim Yasası ile belediyeler ve kamu kurumlarında görev almak üzere ve şikayetleri araştırmak ve yerel yönetimlere öneride bulunmak üzere yerel yönetim komiseri kurumu getirilmiştir.

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun anayasal zeminde kendine yer bulması geçmiş dönemlerin bir birikimi olarak görülmektedir. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’nde Devlet Denetleme Kurulu’nun ombudsmanlık görevini üstlenmesi önerilmiş, aynı şekilde 7. ve 8. kalkınma planlarında ve hükümet programlarında kamu denetçiliği kurumunun kurulmasına yönelik çalışmalar yürütülmüştür. Nihayet 29.06.2012 tarihinde 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu yasa haline getirilmiştir.

Türkiye’de 1960’lı yıllarda başlayan ve gelişim süreciyle birlikte 2010 yılındaki anayasa değişikliğini içeren halk oylaması sonucunda kamu denetçisine başvurma hakkının getirilmesi ve 2012 yılında da yasal dayanağını bulmasıyla genel görevli bir kurum oluşturulmuştur. İngiltere’de de köklü bir geçmişe sahip olan ombudsmanlık kurumu ilk olarak 1961 yılında tavsiye edilmiş ve 1967 yılında Parlamento Komiseri olarak göreve başlamıştır. Yine 1974 yılında yerel yönetimler ombudsmanlığı

oluşturulmuştur. Vatandaşların temel haklarının gözetilen bu kurum yolu gösterici ve adalet temelinde görev yapmaktadır. İngiltere’de özel ombudsmanlar görev yaparken Türkiye’de genel görevli bir kurum olarak ombudsmanlık kurulmuştur (Çeliksoy ve Bayan, 2020, s. 96-100).

SONUÇ

Reform esas olarak ilerlemeden ziyade yeniliği ve farklılıkları içinde barındırmaktadır. Yapılan reformlar belli bir zaman içindeki değişiklikleri kapsadığından olumlu veya olumsuz sonuçlar doğurması normal görülmektedir. Reformun sadece mevcut yönetim yapısındaki aksayan yönleri tespit ederek çözüm bulmanın ötesinde sosyal ve ekonomik sisteme uygun bir yönetimin oluşturma gibi bir fonksiyonu da bulunmaktadır. Kamu yönetiminde reformun sağlanmasında önemli aktörler de bulunmaktadır. Yasal mevzuat için yasamanın, uzmanlık ve teknik bilgisi olan bürokrasinin, katılımı sağlayan sivil toplum örgütlerinin, zorlayıcı veya gönüllülük esasına dayalı uluslararası örgütlerin varlığı önemli etkenler olarak dikkat çekmektedir.

Kamu hizmetlerinin hızlı, etkin ve verimli sunulmasının istenmesi kamu yönetimi reformunun temel amacı sayılmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda düşünüldüğünde kamu yönetimi reformu demokrasinin devamlılığını, yönetimde saydamlığı, kırtasiyeciliğin azaltılmasını, yerinden yönetimin etkinliğini sağlamayı, katılımı ve yönetişimin uygulanmasını, modern yönetim tekniklerinin kamuda benimsenmesini amaçlamaktadır.

Kamu yönetiminde reformun başarısını ve etkinliğini ölçmenin en iyi yollarından biri kıyaslama yapmak ve yönetimi belli çizgide konumlandırmaktır. Kıyaslama yoluyla en iyi uygulamaların tespit edilmesi ve kendi yönetsel kültürünü de göz önünde bulundurarak içselleştirme yapılması önem arz etmektedir. Bunun sonucunda belli derslerin alınması ve reformlarda sürekliliğin sağlanması gerekmektedir. Yönetim anlayışında reform yapılırken performansın artırılması adına yeni kamu yönetimi

ilkelerinin ve stratejik yönetimin temel kalıplarının rehber edinilmesi şart gözükmektedir.

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapılmasının yadsınamayacak avantajları bulunmaktadır. Öncelikle başka bir ülkenin hayata geçirdiği kamu yönetimi reformlarının, ülkenin kendi reformlarıyla değerlendirilmesi ders çıkarılması durumunu doğurmaktadır. Hem de uygulama maliyetlerinin en aza indirilmesi ve çalışılmış uygulamaların hızlı bir şekilde değerlendirmesinin yapılabilmesi mümkün olmaktadır. Karşılaştırma yapılan ülkelerin geçirdiği süreçler ve elde ettiği sonuçlar sayesinde hem öngörülebilir bulunması hem de farklı sistemler hakkında bilgi sahibi olunmasını sağlamaktadır. Bu sayede karşılaştırmalı yönetim anlayışı yanlışların ve sorunların kaynağının görülmesini daha kolay hale getirebilmektedir.

Farklı ülkelerin kamu yönetimi işleyişlerinin ve uygulanan reformların incelemesini yapmak kendi yönetim sistemini tanıma ve bir tanım oluşturma pratiği sağlamaktadır. Aynı zamanda geniş bir bakış açısı sağlayarak sorunların çözümüne farklı alternatifler ortaya koyma iradesi getirilmektedir. Ülkelerin kamu yönetimi reformlarının karşılaştırılması ve bundan etkili sonuçlar çıkarılması için birbirine benzeyen yönetim sistemlerinin seçilmesi kaçınılmaz görülmektedir. Çünkü iki ülke arasındaki yönetsel benzerlikler ve farklılıklar ortaya konulursa anlamlı sonuçlar elde edilebilecektir.

Türkiye’de reform düzenlemelerinde vesayeti devam ettiren bürokratik yapı, etkinliğin azalmasına sebep olmaktadır. Akılcı bir reform stratejisi takip edilmeden ve demokratikleşme sağlanmadan reform çalışmalarının tam olarak başarıya ulaşması mümkün görülmemektedir. İngiltere önemli ve köklü bir yönetim geleneğine sahip ve etkin reform hareketlerinin öncüsü olarak örnek alınabilecek bir ülke konumunda bulunmaktadır. Bunun karşılaştırmalı bir şekilde ele alınarak benimsenmesi ancak Türk yönetim ve toplum yapısının, kültürünün ve değerlerin göz ardı edilmeden içselleştirilmesi, aynı zamanda ihtiyaçlar doğrultusunda örnek alınması gerekmektedir.

İngiltere kamu yönetimi bir yandan geleneksel değerlere bağlılığını sürdürürken bir yandan da modern ve yeni kamu yönetimi ilkelerini en iyi şekilde barındırmaktadır. 1980’li yıllardan sonra yerelleşme adımları merkeziyetçi yapının etkisini azaltarak demokratik ve katılımcı bir yönetim gelişmesi sağlanmıştır. Türkiye’de daha çok 2004 yılı sonrasında görülen yerelleşme hareketleri geç olarak görülse de demokratikleşme anlamında yasal mevzuatın temellerinin atıldığını ortaya koymaktadır.

Türk kamu yönetimi, yüzyıllar öncesine dayanan köklü bir merkeziyetçi yapının devamını teşkil ettiğinden ve vesayet etkisinde kaldığından yapılan reformlar daha çok merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla yönelik olmuştur. Hatta yerel yönetimlerle ilgili reformlar son yirmi yılda gerçekleşmiştir. Bu nedenle reformların henüz başlangıç seviyesinde olduğunu söylemek gerekmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde saydamlık, hesapverilebilirlik, denetim, katılım, yönetişim, performans, stratejik yönetim ilkelerine bağlı düzenlemeler devam etmektedir.

Türkiye ve İngiltere kamu yönetimlerinin benzerlikleri ve farklılıkları nicel olarak fazla olduğundan dolayı etkin bir karşılaştırmalı analiz imkanı sunmaktadır. İngiltere’nin idari reformlarının ihtiyaçlar ölçüsünde örnek alınması hem zaman hem de maliyet anlamında büyük bir katkısının olabileceği düşünülmektedir. Aynı zamanda yönetsel reformlarını devam ettiren Türkiye için öngörülebilir adımların atılmasına yardımcı olabilecektir. Türk kamu yönetimi hali hazırda kurumsal ve yasal düzenlemeleri yeni kamu yönetimi ışığında gerçekleştirmektedir. Bu adımlar yavaş bir biçimde atılsa da vizyonun ortaya konulması önem arz etmektedir. İngiltere’nin uygulanmış idari reformları Türkiye gibi yönetsel reformlarına devam eden bir ülke için alternatif bir yolu ve fazla emeğe gerek kalmadan tecrübelerden faydalanmayı sağlamaktadır.

Bir ülkenin idari reformlarının başarısını ölçmenin en önemli yolu, kendisiyle benzerlik ve farklılık içeren bir yönetim sistemine sahip ülkeyle mukayese edildiğinde ortaya çıkmaktadır. Kamu yönetiminde reformların

karşılaştırılması, ülkenin kendi yönetsel gelişimini konumlandırmakta ve diğer ülkenin reformlarının başarısını veya başarısızlığını ölçerek kendisine en uygun yolları seçebilmektedir. Daha da önemlisi, tecrübe edilmiş politikalar sayesinde öngörülebilir bir reform stratejisi uygulayabilmektedir. Böylece reform sürecinin daha da kısaltılması sağlanarak daha etkin, verimli ve planlı bir sistem oluşturulmaktadır.

ÖNERİLER

Türk kamu yönetimi tarihi bakımdan köklü bir geçmişe sahip olarak mevcut halini almış ve günümüze kadar çok fazla reforma tabi tutulmuştur. Yakın zamana kadar merkezi yönetimin etkisinden kurtulamamış ve reformların büyük çoğunluğu merkez ekseninde gerçekleşmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışıyla ortaya çıkan etkin, demokratik, katılımcı, rekabetçi, şeffaf ve hesapverilebilir bir yönetim sistemine sahip olmaktan uzak bir yol haritası izlenmektedir.

Türk kamu yönetiminin sahip olduğu sorunlar üzerinde çok fazla durulmuş ve yadsınamayacak önemli tespitler de yapılmıştır. Ancak yönetsel sorunların tespiti sonrasında teorik çalışmalar yapılmasına rağmen uygulamaya geçilememiştir. Kamu yönetiminde önemli konumu sahip olan diğer ülkelerin aksine Türk kamu yönetimi reformlara çok geç başlamış ve yasal düzenlemelerini özellikle de yerel yönetim düzenlemelerini 2000’li yıllardan sonra gerçekleştirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda Türk kamu yönetiminin tepeden inme reformlar yerine katılımı ve yönetişimi benimseyen bir anlayışla reformlarını gerçekleştirmesi gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminin merkezi yönetimin etkisinin azalacağı, yerel yönetimlerin özerkliğinin ve mali kaynaklarının artırılacağı reformları benimsemesi, aynı zamanda uluslararası yönetim anlayışlarındaki değişikliklere ayak uydurabilecek esnek bir yönetime sahip olması önem arz etmektedir. Yeni kamu yönetiminin gereği olarak merkezi ve yerel yönetim birimlerinin iç ve dış denetim mekanizmalarının sağlıklı işlemesi için kurumsal ve yapısal reformların yapılması, haksız rekabetin önlenmesi

amacıyla bağımsız idari otoritelerinin sayısının artırılması ve özerkliklerinin yasal düzenlemelerle garanti altına alınması gerekmektedir.

Gerçekleştirilen idari reformların sonrasında uygulayıcı konumunda olan personelin özlük haklarından ücret sistemine, görev tanımından sınıflandırma ve liyakate kadar tüm haklarını koruyacak kanunların hayata geçirilmesi, yürürlükte olan kanunların ise zamana ayak uyduracak biçimde güncellenmesi şart görülmektedir. Personel rejimi üzerine yapılacak reformlarda çalışanların da düşüncelerinin ve önerilerinin dikkate alınması gerekmektedir.

Kamu yönetimi reformlarının Türkiye açısından karşılaştırmasının yapılmasında temel amaç doğru ve zamanında reformların yapılıp yapılmadığının tespiti, Türk kamu yönetiminin mevcut konumunun ortaya çıkarılmasının sağlanmasıdır. Ayrıca karşılaştırmalı analiz sayesinde Türk kamu yönetiminde öngörülebilir politikaların oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu sayede de yapılacak reformlarda ekonomik külfetten kurtulma ve alternatif yolların denenmesi sonucu doğacaktır.

Türk kamu yönetimi geç de olsa iç ve dış faktörlerin etkisiyle reformlarına devam etmektedir. Ancak yönetsel reformlarda kamu ve özel sektör işbirliğinin sağlanması, kamu hizmetinin iyi sunulması adına adımların atılması, maliyetin düşük tutularak kaynakların israf edilmemesi önemli reformist bakış açısı olarak düşünülmesi gerekmektedir. Bunları gerçekleştirirken de vatandaşların reform sürecine dahil edilmesi, demokratik aygıtların etkin kullanılması, planlamanın yapılması ve küresel gelişmelerin yakından takip edilmesi önemli kazanımlar olarak ortaya çıkacaktır.

KAYNAKÇA

- ACAR, E., ve Bıyık, S. (2012). Yönetim Bilimi.** Ankara: Orion Kitabevi.
- AKÇURA, Y. (2016). Osmanlı Devleti'nin Dağılma Devri (5. b.).** Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınevi.
- AL, Hamza. (2008). Yeni Kamu Yönetimi (1. b.).** İstanbul: Değişim Yayınları.
- ALDEMİR, C. (2015). A Comparative Analysis of Local Government Reform Processes in the United Kingdom and Turkey.** Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 13(2), 9.
- ARIBAŞ, N. (2015). İngiltere ve Fransa'da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak.** Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 6(1), 5.
- ARSLAN, E. (2018). İngiltere'de Yerelleşme Politikaları ve Yerel Yönetimler.** İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, 7(4), 2873-2875.
- ATEŞ, H., ve Demirel, D. (2014). Üçüncü Yol ve İngiltere'de Blair Dönemi Kamu Reformları.** Amme İdaresi Dergisi, 47(3), 3.
- AVCIOĞLU, D. (2016). Türkiye'nin Düzeni (2. b.).** İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi.
- AYDIN, A. H. (2011). Yönetim Bilimi.** Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- AYKAÇ, B., ve Altunok, H. (2014). Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik.** İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1), 6-8.
- BARNARD, C. (1982). The Functions of Executives (30. b.).** London: Harvard University Press.
- BAŞBAKANLIK. (2003, Ekim). Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı.** Ankara.
- BAŞBAKANLIK. (2008). Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları (1979-2008).** Ankara: Matus Basımevi.
- BAYSAL, T. (2016). Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri.** Akademik Yaklaşımlar Dergisi, 7(1), 195.
- BELEDİYE KANUNU (2005).** Kasım 4, 2021 tarihinde <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5393&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- BERKES, N. (2017). Türkiye'de Çağdaşlaşma (24. b.).** İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

BİLGİÇ, V. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar. Ankara: Seçkin Yayınevi.

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU (2004). Kasım 4, 2021 tarihinde
<https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

ÇAĞLAR, N. (2008). Postmodern Anlayışta Siyaset ve Kimlik. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 369.

CELİKSOY, E., ve Alkan, A. (2020). Yapısal ve İşlevsel Açıdan İngiltere ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3(2), 410.

CELİKSOY, E., ve Bayan, B. (2020). Genel ve Özel Amaçlı Ombudsmanlık Örnekleri: İngiltere ve Türkiye. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 3(1), 97.

ÇUKURÇAYIR, M. A. (2003). Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 12(3), 13-19.

ÇUKURÇAYIR, M. A. (2011). Yerel Yönetimler: Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar. Konya: Çizgi Kitabevi.

DALAY, İ. (2013, Kasım 29). Neoklasik (Davranışsal) Yönetim Teorileri. 2021 tarihinde 2013/11/neoklasik-davranssal-yonetim-teorileri.html: <http://ismaildalay.blogspot.com.tr> adresinden alındı

DANTEL, M. C. (1959). Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma. Ankara: TODAİE.

DEMİRCİ, H. A. (2007). Yakın Dönem Türk Politik Tarihi (2. b.). (S. İ.-E. Haytoğlu, Dü.) Ankara: Anı Yayıncılık.

DEMİREL, D. (2010). Yönetişimde Yeni Bir Boyut: E-Yönetişim. Türk İdare Dergisi(466), 65-94.

DEMİRKAYA, Y. (2016). Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi: Yerel Yönetim Reformu. İstanbul: Aryan Basımevi.

DEMİRKAYA, Y. (2019). Public Management Development in England: New Right, New Left and Tirdy Day. Amme İdaresi Dergisi, 19(3), 30-31.

DENHARDT, R., ve Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. Public Administration Review, 60(6), 550.

DİLEKÇİ, N. (2015). Farklı Kamu Yönetimi Örneklerinde Politika Analizi Deneyimleri. Yasama Dergisi, 29, 116.

DORR RAPORU. (1933). Türkiye'nin İktisadi Bakımından Umumi Bir Tetkiki. Ankara: Köy Öğretmeni Basımevi.

DÖŞEMETAŞ, Ö. (2018, Ağustos). **Sadrazam Lütfi Paşa'nın Hayatı ve İlmî Kişiliği.** (İ. Küçükyıldız, Dü.) Anasay, 45.

DPT. (1963). **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963-1967.** Ekim 5, 2021 tarihinde <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. adresinden alındı

DPT. (1968). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Ekim 15, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/İkinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1968-1972.pdf adresinden alındı

DPT. (1973). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 20, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Ucuncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1973-1977.pdf adresinden alındı

DPT. (1979). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 2, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Dorduncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1979-1983.pdf adresinden alındı

DPT. (1985). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 1, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Besinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1985-1989.pdf adresinden alındı

DPT. (1989). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 1, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Altinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1990-1994.pdf adresinden alındı

DPT. (1995). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 2, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Yedinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1996-2000.pdf adresinden alındı

DPT. (2000). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 3, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-2001-2005.pdf adresinden alındı

DPT. (2001). **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri.**

DPT. (2006). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 3, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Dokuzuncu_Kalkinma_Planı-2007-2013.pdf adresinden alındı

DUGGETT, M., Akdoğan, A. A., & Aslan, O. E. (2002). **Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar.** Amme İdaresi Dergisi, 35(2), 6.

ERBAŞ, M. S., ve Kutlu, Ö. (2020). Türk Kamu Yönetiminde Bireysel Performans Değerlendirmesi ve Ülke Örnekleri. Sayıştay Dergisi, 31(119), 75.

EREN, E. (1996). Yönetim ve Organizasyon. İstanbul: Beta Basım Yayın Dğitim.

EREN, E. (2001). Yönetim ve Organizasyon. İstanbul: Beta Yayıncılık.

ERGUN, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. Amme İdaresi Dergisi, 24(4), 17-22.

ERKILIÇ, T. A. (2007). Toplam Kalite Yönetimi İlkelerinin Yönetim Yaklaşımları Bağlamında Tartışılması. GAU J. Soc. &Appl. Sci, 2(4), 52.

EROL, V. (2021). Türk Yerel Yönetimlerinin Yasal ve Yapısal Dönüşümünde Fransa ve İngiltere Örneklerinin Etkisi. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 70, 133.

ERSÖZ, H. Y. (2001). Thatcher Döneminde Yerel Yönetimlerde Dönüşüm: Merkezileşme ve Piyasalaşma Eğilimleri. İ.Ü İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 182.

ERYILMAZ, B. (1999). Kamu Yönetimi. İstanbul: Erkam Matbaacılık.

ERYILMAZ, B. (2006). Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme. İstanbul: İşaret Yayınları.

ERYILMAZ, B. (2019). Kamu Yönetimi: Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar (12. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

FAYOL, H. (2005). Genel ve Endüstriyel Yönetim. Ankara: Adres Yayınları.

FİŞHER, J. (1962). AID Uzmanı Mr.Fisher'in Raporları. D. P. Dairesi içinde, 1962 Yılında Devlet Personel Dairesi'ne Verilen Yabancı Uzman Raporları. Ankara: DPD.

FİŞEK, K. (2011). Yönetim (3. b.). Ankara: Kilit Yayınları.

GİRİTLİ, İ. (1963). Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası.

GOLDFİNCH, S. F., ve Wallis, J. (2009). International Handbook of Public Management Reform. UK: Edward Elgar Publishing Limited.

GÖÇOĞLU, V., ve Gündüz, O. (2020). Kamu Yönetimi Reformlarını Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Okumak. Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, 6(1), 7-8.

GÖKÇE, A. F. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi. Yasama Dergisi(14), 67-75.

GREGOR, D. M. (1970). Human Side of Enterprise. (D. Energin, Çev.) Ankara: ODTÜ Yayınları.

GÜLER, B. A. (2011). Türkiye'nin Yönetimi -Yapı- (3. b.). Ankara: İmge Kitabevi.

GÜRÜZ, D., ve Gürel, E. (2006). Yönetim ve Organizasyon. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

GÜVEN, A. (2017). Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminin Dönüşümü. Ankara: Orion Kitabevi.

HOOD, C. (1991). A Public Managment For All Seasons. Public Administration: .

HUGHES, O. E. (2003). Public Management and Administration (3. b.). USA: Palgrave Macmillan.

İL ÖZEL İDARESİ KANUNU (2005). Aralık 10, 2021 tarihinde <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>

İNAC, H., ve Ünal, F. (2006). İngiltere'de Yerel Yönetimler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi(16), 125.

İNAL, H. İ. (2012). Osmanlı Tarihi (40. b.). İstanbul: Nokta Kitap Yayınları.

İŞIKÇI, Y. M. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1), 173.

KALKINMA BAKANLIĞI. (2013). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 4, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/Onuncu_Kalkinma_Planı-2014-2018.pdf adresinden alındı

KALKINMA BAKANLIĞI. (2014). Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018: Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Ankara.

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUN TASARISI (2004). Aralık 10, 2021 tarihinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı - (docplayer.biz.tr)

KANTARCIOĞLU, M. Ç. (2016). Eleştirinin Eleştirisi: Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımının Yurttaş Bakışına Dair Bir İnceleme. Emek Araştırma Dergisi (GEAD), 7(9), 44-46.

KARA, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 30(2), 156.

KARAER, T. (1987). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. Amme İdaresi Dergisi, 20(2), 32.

KARAER, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform. Amme İdaresi Dergisi, 24(2), 51-52.

KARASU, K. (2020). Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (4. b.). Ankara: İmge Kitabevi.

KARPAT, K. H. (2012). Kısa Türkiye Tarihi (1. b.). İstanbul: Timaş Yayınları.

KELEŞ, R. (2012). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.

KIZILÇELİK, S. (1996). Postmodernizm Dedikleri. İzmir: Saray Kitabevleri.

KOÇEL, T. (1999). İşletme Yöneticiliği. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.

KOPAR, M. (2018). ABD’NİN TÜRKİYE ÜZERİNDEKİ PROJEKSİYONU: THORNBURG RAPORU (1949-1950). Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 11(61), 308-311.

KUTLU, Ö. (2012). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi: Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları (2. b.). Konya: Çizgi Kitabevi.

LYNN, J. E. (2006). Public Management: Old and New. New York: Routledge Taylor and Francis Group.

MARDİN, Ş. (2010). Jön Türklerin Siyasi Fikirleri 1895-1908. İstanbul: İletişim Yayıncılık.

MARTİN, J., ve Cush, F. (1952). Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor. (H. Demirkan, Çev.) Damga Matbaası.

MCLAUGHLİN, K., Osborne, S. P., ve Ferlie, E. (2005). New Public Management. London: 2002.

MOOK, V. (1962). İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme, Van Mook’un Raporları No: 4. Ankara: TC Başbakanlık Devlet Personel Dairesi.

NEUMARK, F. (1949). Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.

NOHUTÇU, A. (2011). Kamu Yönetimi. Ankara: Savaş Yayınevi.

ODYAKMAZ, Z., ve Kaymak, Ü. (2018). İdare Hukuku (19. b.). Kocaeli: Kuram Kitap.

ORTAYLI, İ. (1985). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği. İstanbul: Hil Yayını.

OTENYO, E. E., ve Lind, N. S. (2006). Comparative Public Administration: The Essential Readings (1. b.). JAI Press.

ÖCAL, A., ve Hayta, Y. (2021). 21. Yüzyılda Türk Kamu Yönetiminin Değişimi. Ankara: Detay Yayıncılık.

ÖĞÜT, A., ve Öztürk, Y. (2007). Yönetimin Bilimleşme Sürecine Katkıları Açısından Chester Irving Barnard ve Herbert Alexander Simon:Betimleyici ve İlişkilendirici Bir Çalışma. SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 33.

ÖNEN, M., ve Kurnaz, S. (2017). Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar. ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi (ASSAM - UHAD)ASSAM International Refereed Journal, 4(8), 57.

ÖNEN, M., ve Ozan, M. S. (2021). Kamu Yönetimi Reformlarının Dönüşümü. International Journal of Social Sciences, 6(2), 527.

ÖVGÜN, B. (2013). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Dönüşümü. Ankara: Nika Yayınevi.

ÖZCAN, K., ve Ağca, V. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri. Amme İdaresi Dergisi, 43(3), 16-17.

ÖZEL, M., ve Eren, V. (2012). Merkezi Yönetim ve Piyasa Kısılacındaki Yerel Yönetimler: Karşılaştırılmalı Bir İnceleme. International Journal of Human Sciences, 9(2), 1389.

ÖZER, M. A. (2006). Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi. Türk İdare Dergisi(452), 12.

ÖZER, M. A., ve Kartal, M. (2021). Yerel Demokrasi ve Katılım: Türkiye ve İngiltere Üzerinden Bir İnceleme. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 4(3), 519.

PARLAK, B. (2013). Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri. İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.

PARLAK, B., ve Doğan, K. C. (2016). Kamu Yönetimi: Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesinde Rol Oynayan Kuramsal Yönler Üzerine Bir Giriş. İstanbul: BETA.

PARLAK, B., ve Sobacı, Z. (2005). Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler (1. b.). İstanbul: Alfa Akademi Yayıncılık.

PODOL, R. (1967). Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi (1963). Ankara: Amme İdaresi Bülteni S:10, ss.10-14, .

POLATOĞLU, A. (2001). Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Ankara: Metu Press.

POLATOĞLU, A. (2003). Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması. Ankara: Odtü Yayıncılık.

POLLITT, C., ve Bouckaert, G. (2017). Public Management Reform: A Comparative Analysis—Into the Age of Austerity (4. b.). ABD: Oxford University Press.

ROSKİN, M. (2019). Countries and Concepts: Politics, Geography, Culture (9. b.). (B. Seçilmişoğlu, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.

SALİHOĞLU, E. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi (1. b.). İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

SARAN, U. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım. Ankara: Atlas Yayınları.

SARAN, U. (2005). Türkiye'nin Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler, Bilgi Çağında Türkiye'nin Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması. İstanbul: Beta.

SEMİZ, Y., ve Toplu, G. (2021). Barker Raporu: Çok Partili Hayata Geçiş Döneminde İktisadi Kalkınmayı Hızlandırmak Amacıyla Yabancı Uzmanlara Hazırlatılan Örnek İnceleme. Akademik Tarih ve Araştırmalar Dergisi(4), 152.

SÖZEN, S. (2002). New Public Management Reforms: The British Experience. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 57(2), 152.

STRATEJİ ve Bütçe Başkanlığı. (2019). <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/>. Aralık 6, 2021 tarihinde https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/12/On_Birinci_Kalkinma_Planı-2019-2023.pdf adresinden alındı

ŞAHİN, A. (2004). Yönetim Kuramları ve Motivasyon İlişkisi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi(11), 532-533.

ŞAYLAN, G. (2000). Devlet Reformu: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş. İstanbul: Tesev Yayınları.

ŞİMŞEK, Y. (2012). Kamu İşletmeciliği Reformu: İngiltere, Kanada ve ABD'de Kamu İşletmeciliğine Geçiş. Türk İdare Dergisi(474), 200-201.

TANÖR, B. (2008). Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri (17. b.). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

TARHAN, A. B., ve Ezici, E. (2011). Kamu Hizmetlerinin Üretiminde Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Toplam Kalite Yönetimi. Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 13-20.

TAYLOR, F. W. (2007). Bilimsel Yönetimin İlkeleri. (H. B. Akın, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.

TEKİN, Y., ve Okutan, Ç. (2012). **Türk Siyasal Hayatı** (2. b.). Ankara: Orion Kitabevi.

TODAİE. (1965). **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**. Ankara: Kardeş Matbaası.

TODAİE. (1966). **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu**. Ankara: TODAİE Yayınları.

TODAİE. (1972). **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**. Ankara: TODAİE Yayınları No:123.

TODAİE. (1991). **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA)**. Ankara: TODAİE Yayınları.

TOPALOĞLU, M., ve Koç, H. (2012). **İşletmeciler İçin Yönetim Bilimi** (2. b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

TOPCU, E. (1993). **Osmanlı İmparatorluğunda Fatih Dönemi Kamu Yönetimi**. Ankara: Ocak Yayınları.

TOPRAK, E. (2005). **Demokratik ve Etkin Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**. Ankara: Şubat Yayınları.

TORTOP, N. (1992). **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**. Amme İdaresi Dergisi, 25(3), 47.

TORTOP, N., İsbir, E., Aykaç, B., ve Özer, M. A. (2012). **Yönetim Bilimi**. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

TURAN, E. (2015). **Kamu Yönetiminde Reform**. Konya: Palet Yayınları.

TURAN, E. (2019). **Kamu Yönetimi -Temel Kavramlar-**. Konya: Palet Yayınları.

TUTUM, C. (1969). **Fulton Raporu**. Ankara: Amme İdaresi Dergisi.

UĞUR, A. (1980). **Asaf-name-i Vezir Lütü Paşa**. İslam İlimler Enstitüsü Dergisi, 243-258.

UĞURAL, H. R. (1969). **Devlet Adamlarına Öğütler**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

USTA, S., Akman, E., ve Kocaoğlu, M. (2017). **Yerelleşme-Merkezleşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Üzerine Mukayeseli Bir Analiz**. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler ve Meslek Yüksekokulu Dergisi, 20(1), 72.

YAMAÇ, M. (2014). **Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği**. Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinleri (Sürelî Hakenli Dergi), 6.

YAMAÇ, N. (2008). **İngiltere, Hollanda ve ABD'de Daha İyi Düzenleme Çalışmaları ve Bu Çalışmalardan Türkiye İçin Çıkarılabilecek Sonuçlar**. Yasama Dergisi(9), 35-37.

YAYMAN, H. (2016). Türkiye'de Devlet Reformu ve Başkanlık Sistemi. İstanbul: Doğan Kitap.

YILDIRIM, M. (2009). Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, 395.

ZÜRCHER, E. J. (2000). Modernleşen Türkiye'nin Tarihi (7. b.). İstanbul: İletişim Yayınları.

