

T.C.
AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YL-2019-059

POSTBÜROKRATİK KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ
2000'LERDEN GÜNÜMÜZE KAMU YÖNETİMİ
REFORMLARINA ETKİSİ

HAZIRLAYAN
Muhammet VURAL

TEZ DANIŞMANI
Prof.Dr. Fatma Neval GENÇ

AYDIN- 2019

T.C.
AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı öğrencisi Muhammet VURAL tarafından hazırlanan “Postbürokratik Kamu Yönetimi Anlayışının 2000’lerden Günümüze Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi” başlıklı tez,/...../2019 tarihinde yapılan savunma sonucunda aşağıda isimleri bulunan jüri üyelerince kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı	Kurumu	İmzası
Başkan:		
Üye :		
Üye :		

Jüri üyeleri tarafından kabul edilen bu Yüksek Lisans tezi, Enstitü Yönetim Kurulunun tarihsayılı kararı ile onaylanmıştır.

Doç. Dr. Ahmet Can BAKKALCI

Enstitü Müdürü

T.C.
AYDIN ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE
AYDIN

Bu tezde sunulan tüm bilgi ve sonuçların, bilimsel yöntemlerle yürütülen gerçek deney ve gözlemler çerçevesinde tarafımdan elde edildiğini, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce, sonuç ve bilgilere bilimsel etik kuralların gereği olarak eksiksiz şekilde uygun atıf yaptığımı ve kaynak göstererek belirttiğimi beyan ederim.

.././2019

Muhammet VURAL

ÖZET

POSTBÜROKRATİK KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ 2000'LERDEN GÜNÜMÜZE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARINA ETKİSİ

Muhammet VURAL

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ

2019, VI+193 sayfa

Türk kamu yönetiminde reform, Tanzimat döneminden bu yana hiçbir zaman gündemden düşmeyen bir konudur. Bununla birlikte son dönemde birçok ülkeyle birlikte Türkiye'de de kamu yönetiminde reform arayışları yeni bir ivme kazanmıştır. Özellikle 2000 sonrası dönemde Türk kamu yönetiminin yapılanma ve çalışma ilkelerinin düzenlendiği yasal mevzuatın köklü bir değişime girdiği görülmektedir. Yönetim anlayışında farklı bir dönemin habercisi olan bu arayışların nedenlerine bakıldığında; toplumların gerek düşünce yapısında gerekse gündelik hayatında ortaya çıkan farklılıkların beraberinde getirdiği yeni ihtiyaçlar ve bu ihtiyaçlarla aynı doğrultuda artan beklentiler, geleneksel yönetim anlayışının yetersiz kalmasına neden olmuş, bunun neticesinde yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması bir zorunluluk halini almıştır.

2000 sonrası değişimin niteliğine bakıldığında bir reformun çok ötesinde köklü bir anlayış değişikliğinin yaşandığı görülmektedir. Bu kapsamda yerelleşme, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, performans yönetimi, stratejik yönetim ve etik gibi daha önce ya hiç değinilmeyen ya da arka planda bırakılan kavramların ön plana çıkarıldığı ve örgütsel yapılanmanın da bu doğrultuda dönüştürülmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu değişim sürecinde katı kuralcılığı, dikey ve çok katmanlı hiyerarşik yapısı, hızlı değişim süreci karşısında yavaş kalmasına neden olan hantal yapısı, dikey ve tek yönlü (yukarıdan aşağı) iletişim şekli ve kırtasiyeciliği gibi olumsuz örnekleri nedeniyle verimsizliğin ve kaynak israfının nedeni olarak görülen geleneksel yönetimin en belirgin örgüt formu olan bürokrasi, yerini değişen koşullar paralelinde kendini yeniden yapılandırabilen ve belirsizleşen örgüt sınırları ile daha esnek ve geçirgen bir yapıya sahip post-bürokratik yapılara bırakmaktadır. Bu post-bürokratik yapılar sayesinde bürokrasinin sebep olduğu olumsuz sonuçlar azaltılacak ve yönetimin etkinliği artırılarak maksimum fayda sağlanabilecektir.

ANAHTAR SÖZCÜKLER: Bürokrasi, Postbürokrasi, Modernizm, Postmodernizm, Kamu Yönetimi.

ABSTRACT

THE EFFECT OF POST-BUREAUCRATIC PUBLIC ADMINISTRATION MENTALITY ON PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS FROM THE 2000S TO THE PRESENT

Muhammet VURAL

Master's Thesis at the Department of Political Science and Public Administration

Supervisor: Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ

2019, VI+193 pages

Reform in Turkish Public Administration is a matter of the agenda since the Tanzimat Period. At the same time, along with many countries the search for public administration reform has accelerated recently, in Turkey. Especially in the post-2000 period, the legal legislation in which the principles of structuring and working of the Turkish public administration are regulated have changed radically. When we look at the reasons of these quests which are the heralds of a different period in the management approach, the new needs brought by the differences in the thought structure and the daily life of the societies and the increasing expectations in line with these needs caused the traditional management understanding to be inadequate and as a result, restructuring of the management system became a necessity.

When we look at the characteristic of the post-2000 change, it is seen that there has been a fundamental change in understanding far beyond a reform. In this context, it is seen that the concepts that are not previously mentioned or left in the background such as decentralization, participation, transparency, accountability, result orientation, performance management, strategic management and ethics are highlighted and the organizational structuring is tried to be transformed accordingly. In this process of change, bureaucracy is that the most prominent forms of traditional management. It is seen as a cause of inefficiency and waste of resources because of the negative examples such as strict prescriptivism, vertical multi-layered hierarchical structure, cumbersome structure that is causing the slow response in the face of rapid change process, vertical and unidirectional (top-down) form of communication and stationery business. Bureaucracy gives place to the post-bureaucratic structures have more flexible and transparent structure with the boundaries of the organization that become vague and can reconfigure itself in line with

changing circumstances. The negative results caused by bureaucracy will be reduced and be able to provide the maximum benefit by increasing the efficiency of the management.

KEYWORDS: Bureaucracy, Postbureaucracy, Modernism, Postmodernism, Public Administration.



ÖNSÖZ

“Postbürokratik Kamu Yönetimi Anlayışının 2000’lerden Günümüze Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi” başlıklı tez çalışmamın hazırlanması sürecinde bana yol ve yöntem gösteren, bilgi ve tecrübelerini paylaşıp kıymetli zamanlarını ayıran danışman hocam Prof. Dr. Fatma Neval GENÇ’e, teşekkürlerimi sunmayı borç bilirim. Çalışmamın seminer döneminde ve başlangıç aşamasında katkıları olan Dr. Öğretim Üyesi Emre ZEREN hocama teşekkür ederim.

Çalışmam boyunca her türlü fedakarlığı yapan ve desteğini esirgemeyen eşim Fatma Hanım’a, bu çalışma sebebiyle kendilerine gerekli olanın çok altında zaman ayırabildiğim çocuklarım Ahmet Emin ve Büşra İtir’a, çalışmama katkı sunan kardeşim Ümmü Gülsüm VURAL’a ve bu süreçte desteklerini esirgemeyen aileme teşekkürü bir borç bilirim.

Muhammet VURAL

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY SAYFASI.....	iii
BİLİMSEL ETİK BİLDİRİM SAYFASI.....	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vi
ÖNSÖZ.....	viii
TABLolar DİZİNİ.....	xii
KISALTMALAR DİZİNİ	xiii
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM	9
1. BÜROKRASİ.....	9
1.1. Tarihçe ve Gelişim.....	9
1.2. Tanım ve Kavramsal Çerçeve.....	10
1.3. Weberyana Bürokrasi	11
1.4. Marksist Bürokrasi.....	13
1.5. Bürokrasinin Olumlu ve Olumsuz yönleri.....	14
1.6. Bürokrasiye Farklı Yaklaşımlar	17
1.6.1. Robert Michels (Oligarşinin Tunç Kanunu)	17
1.6.2. Parkinson Kanunu.....	21
1.6.3. Peter Prensibi	23
1.6.4. Warren G. Bennis	25
1.6.5. James Burnham (Yönetmel Devrim).....	28
2. BÖLÜM	31
2. POSTBÜROKRASİ.....	31
2.1. Modernizm ve Modern Koşullar.....	31
2.2. Postmodernizm ve Postmodern Koşullar.....	34
2.2.1. Parçalanma.....	39

2.2.2. Farklılaştırmanın Giderilmesi	40
2.2.3. Zaman ve Uzam Sıkışması	41
2.2.4. Karşıtların Birlikteliği ve Çoğulculuk	42
2.2.5. Kurumsalcılık Karşıtlığı	43
2.3. Postmodern Kamu Yönetimi	41
2.4. Postbürokrasi	47
2.5. Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM).....	55
2.6. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı (NPS).....	63
2.7. Yönetişim.....	78
2.7.1. Tanım.....	80
2.7.2. Yönetişimin Aktörleri.....	83
2.7.2.1. Devlet ve yönetim sürecindeki rolü.....	83
2.7.2.2. Sivil toplum ve yönetim sürecindeki rolü.....	84
2.7.2.3. Özel sektör ve yönetim sürecindeki rolü	85
2.7.2.4. Vatandaş ve yönetim sürecindeki rolü.....	86
2.7.3. Yönetişim İlkeleri	86
2.7.3.1. Katılımcılık.....	87
2.7.3.2. Şeffaflık	87
2.7.3.3. Hesap verebilirlik	88
2.7.3.4. Hukukun üstünlüğü ve eşitlik.....	88
2.7.3.5. Etkinlik ve cevap verebilirlik	89
2.7.3.6. Stratejik vizyon	89
3. BÖLÜM.....	90
3. POSTBÜROKRASİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ	90
3.1. Türkiye’de Postbürokratik Kamu Yönetimi Anlayışının Mevzuat ve Uygulamalara Yansımaları	91
3.1.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı	93

3.1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	105
3.1.3. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu	120
3.1.4. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun.....	124
3.1.5. 5216 Sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu	131
3.1.6. 5393 Sayılı Belediye Kanunu	140
3.1.7. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	147
3.1.8. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	155
3.1.9. 6360 Sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	161
3.1.10. 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	169
3.1.11. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	173
4. TARTIŞMA VE SONUÇ	179
5. KAYNAKLAR.....	187
ÖZGEÇMİŞ.....	196

TABLULAR DİZİNİ

Tablo 2.1. Bürokratik ve Postbürokratik Organizasyonların Karakteristikleri	48
Tablo 2.2. Geleneksel Kamu yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti Perspektiflerinin Karşılaştırılması	66
Tablo 3.1. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5227 Sayılı Kanun Tasarısına Yansımaları.....	100
Tablo 3.2. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5018 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	117
Tablo 3.3. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 4982 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	123
Tablo 3.4. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5176 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	130
Tablo 3.5. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5216 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	138
Tablo 3.6. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5393 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	145
Tablo 3.7. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5302 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	153
Tablo 3.8. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 6328 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	160
Tablo 3.9. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 6360 Sayılı Kanun'a Yansımaları ...	167
Tablo 3.10. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 1 NOLU Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Yansımaları.....	178

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
BM	: Birleşmiş Milletler
DB	: Dünya Bankası
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KYTKT	: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
MB	: Maliye Bakanlığı
MÖ	: Milattan Önce
MS	: Milattan Sonra
NPM	: Yeni Kamu İşletmeciliği
NPS	: Yeni Kamu Hizmeti
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

GİRİŞ

Toplumların kültürel, ekonomik, siyasal yaşamlarında meydana gelen değişimler farklı ihtiyaçları ve farklı beklentileri de beraberinde getirmiştir. Farklılaşan ve daha da karmaşıklaşan bu beklentilere cevap verme hususunda yetersiz kalan bürokratik yönetim eleştirilerin odağında yer almıştır.

Bürokrasinin 1929 Ekonomik Krizi ve İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan sosyal refah devleti uygulamaları sırasında altın çağını yaşadığı söylenebilir. Refah devleti uygulamaları neticesinde faaliyet alanları çeşitlenerek büyüyen ve dikey hiyerarşik yapısı, işlemlerin yavaşlığı, dışa kapalılığı ve yeniliklere karşı dirençli yapısıyla kemikleşen bürokratik yapı giderek hantallaşmış ve ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiştir. 20. yüzyılın son çeyreğinde sosyal refah devletine olan güvenin sarsılmasıyla bürokrasi verimsizliğin, kırtasiyeciliğin, katı kuralcılığın hâkim olduğu bir yapılanma olarak görülmeye başlamıştır.

Bir başka açıdan bakılacak olursa merkeziyetçiliği esas alan, ayrıştırmaktan çok birlikteliğe vurgu yapan, kendi doğrusunu merkeze koyarak farklı düşünceleri çevrede konumlandıran, yönetimi evrensel kabul eden modern dönemin hakim örgüt formu bürokrasi, içinde bulunduğumuz postmodern koşullar da etkinliğini kaybetmiştir.

Toplum-devlet ilişkilerinin niteliği, toplumsal eleştiri ve talepler, performans, mali sorunlar gibi değişimi sürekli hale getiren unsurların yanı sıra özellikle küreselleşme ve bilgi işlem teknolojilerindeki ilerlemelerle toplumsal değişimin artan hızının gerisinde kalan bürokratik yapıların yerini daha esnek, sınırları belirsiz, yatay ve daha az katmanlı hiyerarşik yapıya sahip, yerelliği ve bireyselliği ön plana alan post bürokratik yapılar almaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde bürokrasi kavramsal olarak ele alınmış, tarihsel gelişim süreci içerisinde bürokrasinin doğuşuna, gelişmesine ve gevşeyerek çözülmesine eşlik eden koşullar ve nedenler incelenmiştir. Çeşitli bürokrasi teorileri incelenerek uygulamada bürokrasinin olumlu ve olumsuz yönleri ele alınmıştır. Bürokrasiye farklı bakış açıları incelenmiş 18. yüzyıldan günümüze doğru bürokrasinin farklı dünya görüşleri ekseninden nasıl görüldüğü anlaşılmasına çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde bürokrasinin hâkim yönetim paradigması olduğu modernizmin ve modern koşulların olumsuz yönlerine atıfla modernizm eleştirisi üzerine kurulan postmodernizm ve postmodern koşullar, örgütsel yapılara ve yönetsel süreçlere etkileri bağlamında ele alınmış ve yönetimde etkinlik için bu koşulların zorunlu kıldığı postbürokratik yapılar, bunların özellikleri ve sundukları alternatifler birlikte ele alınıp incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise postbürokratik anlayışın Türk kamu yönetimi üzerindeki etkileri incelenerek bu bağlamda yapılan yasal düzenlemelerle yönetim sürecinin ve yönetsel yapıların dönüşümü ele alınmıştır.

Çalışmanın Amacı

Çalışmanın amacı kamu yönetimi anlayışında dünya ölçeğinde yaşanan dönüşümün kamu hizmetlerinin sunumuna etkilerini incelemek ve bu dönüşümden Türk kamu yönetiminin ne derece etkilendiğini anlayabilmektir. Bu çerçevede özellikle postbürokratik kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarının kamu yönetiminin mevzuat ve uygulama boyutlarına ne şekilde yansıdığı ele alınmaktadır.

Bu kapsamda mevcut yönetsel anlayış ve bu anlayışın organizasyonel formu olan Weberyan Bürokrasi Modelinin gelişimi, özellikleri, artı ve eksileri incelenerek bu modelin olumsuzluklarını gidermek amacıyla geliştirilen yeni yönetsel yaklaşımların sahip olduğu özellikleri ve gerek hizmet sunumunda gerekse bu hizmetlerin sunumu için gerekli olan organizasyonların yapılanmasında esas aldığı prensipleri anlamak ve bu prensiplerin Türk kamu yönetiminin mevzuatında, özellikle 2000 yılı sonrası gerçekleştirilen yasal ve yapısal değişikliklerle, hangi ölçüde yer aldığına anlaşılabilmesine katkı sunmaktır. Bu kapsamda çalışmanın amacı, seçilen mevzuatta postbürokratik kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yapılan reformlara yönelik olumlu ya da olumsuz eleştirilerin irdelenmesinden ziyade bir nevi mevcut durumun fotoğrafının çekilmesidir.

Çalışmanın varsayımı /Hipotezi

Çalışmada genel anlamda bürokratik yönetim anlayışının yaşanan sosyal, ekonomik, kültürel ve teknolojik değişim neticesinde toplumların talep ve ihtiyaçlarını karşılama konusunda yetersiz kaldığı ve bu yetersizliklerle baş etmek için postbürokratik yapıların sağladığı alternatif yöntemlere yönelim olduğu ve postbürokratik yönetim modelinin

Türkiye’de kamu yönetimi sisteminde 2000 sonrası dönemde mevzuat ve uygulamalarda giderek yaygınlaştığıdır.

Materyal ve Yöntem

Çalışmada, bürokrasi yaklaşımı ve onun geliştirilmesini hem zorunlu kılan hem de gelişimini hızlandıran modern dönem ekonomik, kültürel ve sosyal koşulları paralelinde incelenmiş yine aynı doğrultuda postmodern dönem ve postbürokratik yaklaşım değişen toplumsal koşullar çerçevesinde incelenmiştir. Bu temel üzerine Türkiye’de kamu yönetiminde 2000 sonrası dönemin mevzuat ve uygulamaları içinde, merkezi ve yerel düzeyde, önemli/radikal bir adım olarak düşünülen uygulamaların başlıcaları üzerinde durulmaktadır.

Bu çerçevede, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 1), 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı (KYTKT), 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ve 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun temel inceleme alınmakta ve post bürokratik paradigmanın temel ilkeleri olarak kabul ettiğimiz ilkelerin söz konusu kanunlarda yer alıp almadığı, hangi ölçüde yer aldığı içerik analizi yöntemi de kullanılarak incelenmektedir.

Bu şekilde post bürokratik paradigmanın 2000 sonrası dönemde kamu reformlarına etkisi ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Çalışmada temel olarak literatür taraması ve içerik analizi yöntemiyle konu ile ilgili literatür incelenmiştir. Çalışmanın esasını oluşturan yasalar ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Literatür Özeti

Çalışma geleneksel, bürokratik kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimin, post bürokratik ve işletmecî anlayışın Türkiye’de mevzuat ve uygulamalara

yansımaları incelemeyi amaçladığından literatürde bu anlamda yapılan çalışmalar incelenmiştir.

Yılmaz (2007), “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar” isimli makalesinde Türk kamu yönetiminin küreselleşmenin ve Avrupa Birliğinin etkisiyle dönüşümünü yasal çerçevede yapılan değişiklikler ve yapısal değişimler ekseninde incelemiştir.

Ökmen ve Canan (2009), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi” isimli makalelerinde Türk kamu yönetiminin dönüşümü, ağırlıklı olarak yerleşme ve Avrupa Birliğinin (AB) ilkelerine uyumu bağlamında incelenmiştir.

Kalağan (2010), “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları” isimli makalesinde kamu yönetiminin dönüşümü dönemsel olarak ele alınarak farklı periyotlarda hangi değişimlerin hangi yönde gerçekleştiği incelenmiştir.

Sezer ve Vural (2010), “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı” isimli makalelerinde yerleşme anlayışı doğrultusunda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev, yetki, sorumluluk ve kaynak dağılımının da meydana gelen değişimler incelenmiştir.

Saklı (2013), “Fordizm’den Esnek Üretim Rejimine Dönüşümün Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri” isimli makalesinde değişen üretim ve birikim rejiminin Türk kamu yönetimine yapısal ve işlevsel etkileri incelenmiştir.

Ataay (2015), “Neoliberal Reformlar, Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Hizmetlerinde Dönüşüm” isimli makalesinde devletin faaliyet alanlarının daraltılması ve değişen rolü bağlamında düzenleyici devlet modeli doğrultusunda gerçekleştirilen reformlar incelenmiştir.

Yetim (1988), “Planlı Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformları” isimli doktora tezinde planlı dönemde kamu yönetiminde yapılan reform çalışmaları; kalkınma planları ve hükümet programlarında ele alınış biçimiyle incelenmiştir.

Eşki (2003), “Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri” isimli yüksek lisans tezinde kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan nedenler ve bürokrasinin yetersizlikleri vurgulanarak bu değişimin zorunlu kıldığı yeni yönetsel yaklaşımlar ve uygulamaları ele alınarak incelenmiştir.

Alodalı (2004), “Küreselleşmenin Türk Kamu Yönetimine Etkileri” isimli yüksek lisans tezinde küreselleşmenin kamu yönetimine etkileri özellikle ulus devletin aşılması ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine transferi bağlamında yeni yönetsel yaklaşımlar ele alınarak incelenmiştir.

Işık (2006), “1980’den Sonra Türkiye’de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları” isimli yüksek lisans tezinde kamu yönetiminde reformu zorunlu kılan nedenlere değinilmiş ve reform çalışmaları dönemsel olarak ele alınarak incelenmiştir. Çalışmada reform çalışmaları 1980-2000 arası ve 2000 sonrası şeklinde ele alınmıştır. Çalışmanın bizim tezimiz açısından önemi 2000 sonrası döneme az da olsa yer verilmiş olmasıdır.

Alpsoykan (2006), “Kamu Reformu Uygulamalarının Karşılaştırmalı Çözümlemesi” isimli yüksek lisans tezinde ülkeleri reforma zorlayan nedenlere değinilerek küreselleşmenin de etkisiyle yönetim ve toplam kalite yönetimi anlayışları doğrultusunda seçilen ülkelerde yapılan reformlar karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Turan (2007), “Türkiye’de Kamu Yönetimi Sisteminin Dünyadaki Yeni Değişim Dinamikleri Çerçevesinde Yeniden Yapılandırılması: Kuramsal ve Ampirik Bir Çalışma” isimli doktora tezinde kamu yönetimindeki değişim nedenler, stratejiler ve reform modelleri bağlamında incelenmiştir.

Bağışlar (2007), “Son Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi” isimli yüksek lisans tezinde kamu yönetiminde reformu gerektiren nedenler ekseninde reform alanları ön plana çıkarılarak son dönem yasal düzenlemeler incelenmiştir.

Tarım (2010), “Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Stratejileri (Stratejik Yönetim- Performans- Müşteri Odaklılık)” isimli yüksek lisans tezinde kamu yönetiminin genel yapısı özetlenerek yeniden yapılanma nedenleri ve karşılaşılan başarısızlıkların

nedenleri incelenmiş ve yeni yönetsel ilkelerin seçilen ülkelerde hangi ölçüde geçerli olduğu saptanmaya çalışılmıştır.

Fedai (2011), “Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetimi: Bürokrasiden Yönetişime Değişim” isimli yüksek lisans tezinde kamu yönetiminde yaşanan değişime küreselleşmenin etkisi incelenmiş ve kamu yönetiminde yaşanan değişim ön plana çıkan yeni yönetsel ilkeler paralelinde incelenmiştir.

Seydioğlu (2011), “2002 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması” isimli yüksek lisans tezinde Türk kamu yönetiminde gerçekleşen reform çalışmaları Tanzimat döneminden itibaren ele alınmış son dönem ise seçilen yasal düzenlemeler üzerinden incelenmiştir.

Küp (2012), “Yeni Sağ Politikalar Ekseninde Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Arayışları ve Bu Yeni Yapının Beklentilere Cevap Verebilme Düzeyi” isimli yüksek lisans tezinde yeni sağ politikalarının Türkiye’de ortaya çıkışı, gelişimi, planlar ve hükümet programları bağlamında kamu yönetimine etkisi ve bu etki doğrultusunda seçilen yasal düzenlemelerle gerçekleştirilen reformlar incelenmiştir.

Coşkun (2018), “Türkiye’de Planlı Dönemden İtibaren Kamu Yönetim Reformunun Kurumsal Yapı ve Mekanizması” isimli doktora tezinde Türk kamu yönetiminde reform olgusu tüm yönleriyle ele alınmış ve kalkınma planları, hükümet programları ve dönemsel olarak reformların gerçekleştirilmesi ve uygulanmasına yönelik değerlendirmeler yapılmıştır.

Özmen (2018), “Türk Kamu Yönetiminde İdari Reform Çıkmazı” isimli yüksek lisans tezinde idari reform kavramsal olarak tanımlanmış ve Fatih Sultan Mehmet döneminden itibaren Türk kamu yönetiminde idari reform olgusu ele alınarak son döneme kadar reform çalışmaları dönemsel olarak ve reformu gerektiren sorun alanları ekseninde incelenmiştir.

Çiftçi (2018), “1980 Sonrası Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve Milli Eğitim Bakanlığı Reform Çabaları” isimli doktora tezinde kamu yönetiminde dönüşümün nedenleri, temel ilkeleri, uygulanması ve ortaya çıkan duruma yönelik eleştiriler Milli Eğitim Bakanlığı özelinde ele alınarak incelenmiştir.

Kartal (2006), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’ye Yansıması Olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” isimli yüksek lisans tezinde geleneksel kamu yönetimi anlayışını ana hatlarıyla inceleyerek Türkiye’de yeni kamu yönetimi anlayışına esas teşkil eden ve 2000’li yıllarda gerçekleştirilen yasal reformların rehberi niteliğindeki Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısını incelemiştir.

Kalağan (2009), “Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği” isimli doktora tez çalışmasında geleneksel kamu yönetimi anlayışı, dayanakları, gelişimi ve yüzleştiği açmazlar; yeni kamu yönetimi anlayışının doğuşu, dayanakları ve beraberinde getirdiği yeniliklerin hayata geçirilmesi için gerçekleştirilen reform çalışmalarını incelemiştir.

Haktankaçmaz (2009), “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu” isimli doktora tezinde kamu yönetimi reformlarının nedenlerini inceleyerek Türkiye’de reform düşüncesinin gelişimi ve reformları Tanzimat’tan itibaren ele almıştır.

Demirel (2012), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi Reformları” isimli doktora tezinde yeni sağ ideolojinin düşünsel temellerini küreselleşme ekseninde ele alınmış ve bu doğrultuda yapılan reformlar seçilen ülkeler özelinde incelenmiştir. Çalışmada özellikle Türkiye’de gerçekleştirilen reformlar konusunda yakın döneme odaklanılmış olması bu çalışma açısından da yararlı olmuştur.

Bincan (2018), “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Kamu Yönetimi Reformları: Türkiye ve Polonya Örneği” isimli yüksek lisans tezinde Avrupa Birliği’nin çeşitli belgelerde ileri sürdüğü ve aday ülkelerden kendi yönetim mekanizmalarında uygulamaya koymasını istediği yeni kamu yönetimi ilkelerinin her iki ülke raporlarında ne derece uygulama alanı bulabildiğini değerlendirilmiştir.

Genç (2010), “Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı” isimli makalesinde yeni kamu hizmeti yaklaşımını tanıtmakta ve ilkelerini açıklamaktadır. Alanda yapılan çalışmaların geneline bakıldığında yeni kamu yönetimi gibi çok geniş kapsamlı bir tanımlama üzerinden yapılırsa da aslında bu çalışmaların hemen hepsinin kamu işletmeciliği yaklaşımı üzerinden geliştiği görülmektedir. Makalenin bu tez çalışması açısından önemi Türkiye’de üzerinde çok çalışmanın yapılmadığı yeni kamu hizmeti yaklaşımının yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına bir alternatif olarak incelenmesi için yönlendirici rolüdür.

Lamba (2015), “Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yansımaları: Hükümet Programları Üzerinden Nitel Bir İnceleme” isimli makalesinde yeni kamu yönetimi işletmeciliği ilkelerinin gerek mevzuatta gerek hükümet programlarında ne denli yer bulabildiğini saptamaya çalışmış ve son dönem reformlarda ilk başta ekonomik alandaki düzenlemeler baskın konumdayken zamanla yönetsel ve siyasi alandaki düzenlemelerin de gerçekleştiğini gözlemlemiştir.

Önen ve Kurnaz (2017), “Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar” isimli makalelerinde dünyada kamu yönetimi reformlarını seçilen ülkeler üzerinden aktarmış ve Türkiye’deki reform çalışmalarını dönemsel olarak incelemiştir.

Acar (2017), “Yeni Kamu Yönetiminde Yönetişimin Önemi ve Ülkemizde Oluşturulan Yönetişim Mekanizmaları” isimli yüksek lisans tezinde yönetim yaklaşımını bütün yönleriyle tanıtarak Türkiye’de yönetişimin uygulanabilmesi için yapılan düzenlemeler ve oluşturulan mekanizmaları ele almıştır.

Kapsam ve Sınırlılıklar

Çalışmada modernizm ve modern dönemden hareketle postmodernizm ve postmodern dönem ele alınarak postmodern dönemin kamu yönetimi anlayışı incelenmiştir. Ancak postmodernizmin tanımı üzerinde bile tam olarak uzlaşa sağlanamamış olması bu anlamda postmodern kamu yönetiminin tanımlanmasını ve postmodern kamu yönetimi uygulamalarının bir bütünlük içerisinde ele alınmasını güçleştirmektedir. Postmodernizmin bütünsel bir yaklaşıma imkan vermemesi postmodernizmin farklı açılardan ele alınarak tanımlanması sonucunu ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla postmodernizmin epistemolojik olarak ele alınması durumunda modernizme bir başkaldırı ve modernle hesaplaşma anlamı ortaya çıkarken “post” önekinden hareketle modern sonrası dönemi ifade edecek şekilde tanımlanması durumunda ise dönemselleştirici bir anlam ortaya çıkmaktadır. Bu durumun kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarının tanımlanmasına olan etkisi, dönemsel olarak postmodern dönemde ortaya çıkan bir yaklaşımın epistemolojik olarak postmodern bir nitelik taşınamaması dolayısıyla kendi içinde bir çelişkinin ortaya çıkmasıdır. Bu zorluğunda etkisiyle tezde postmodernizmin epistemolojik olarak ön plana çıkardığı yaklaşımlar göz ardı edilmemekle birlikte asıl olarak dönemselleştirici tanımı üzerinden hareketle modern sonrası dönem kamu yönetimi yaklaşımı ve uygulamaları ele alınmıştır.

1. BÖLÜM

1. BÜROKRASİ

Bu başlık altında bürokrasinin tarihsel olarak gelişimi ve bürokratik bir yapının oluşumunu gerekli kılan etmenler ele alınmış bürokrasi kavramının çeşitli tanımları ve çağrıştırdığı olumlu ve olumsuz anlamlar bürokrasinin ilkelerinden hareketle açıklanmıştır. Bu kapsamda bürokrasinin olumlu ve olumsuz yönleri ve bürokrasiye farklı yaklaşımlar incelenmiştir.

1.1. Tarihçe ve Gelişim

Bürokrasi ilk olarak ataerkil çağda oluşarak gelişimine başlamıştır. Ancak ilkel toplumlarda oluşan ve çağdaş anlamda bürokratik örgütlenme biçiminin özelliklerini taşımayan bu ilk bürokratik yapılanmalarda örgütlenme klan ve kabile esaslarına dayanmaktaydı (Çevikbaş, 2014: 81). Yerleşik hayata geçişle birlikte kurulan şehirlerde otorite, iş bölümü ve farklı görevlerin ortaya çıkmasıyla hiyerarşik yapılanma toplumsal hayatın düzeni için bir ihtiyaç halini almıştır. İlk devletlerin ve de bürokrasilerin ortaya çıkışında; din, ticaret, savaşlar, artan nüfus gibi faktörler etkili olmuştur (Kalağan, 2009: 22).

Sözleşme esasına dayalı bir memurluk olmaktan ziyade geleneksel yöneticilere, irsi değerlere, statü farklılıklarına ve kişisel ilişkilere dayanan ilk bürokratik örgütler M.Ö. 3000'lerden itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu ilk bürokratik örgütler; sanat ve mimaride, yönetim ve sosyal organizasyonlarda ortaya çıkan büyük gelişmelerle Mezopotamya'da Sümerler tarafından kurulan şehir devletlerinde, Nil Nehri'nin düzenli taşmasıyla verimli hale gelen vadiyi değerlendirmek amacıyla kanal, sarnıç ve bend sistemleri geliştirerek sulama ihtiyacının karşılanması ve oluşturulan sistemin korunarak sürdürülmesi için Eski Mısır' da, Nil Vadisinde ve savaşlar nedeniyle güvenlik ihtiyacının karşılanması için düzenli ordular kurmak ve Çin Seddi gibi büyük bayındırlık işlerini yapmak için Çin'de ortaya çıkmıştır. Modern zamana gelinceye kadar bütün devletlerde geleneksel (patrimonyal bürokrasi) yaygın bir şekilde hâkim olmuştur (Eryılmaz, 2015: 287).

Modern bürokrasilerin gelişiminde en önemli etken ulus devletlerin gelişimidir. Ulus devletlerin gelişimiyle daha önce geleneklerle yönetilen faaliyetler büyük ölçekli bürokratik

örgütler tarafından yerine getirilmeye başlamıştır (Ergün ve Polatoğlu: 1988: 45). Modern bürokrasinin gelişimine bakıldığında Batı’da 16. Yüzyıldan itibaren mutlak monarşilerin gelişmesiyle birlikte merkezi otoritenin büyüyen yapısı ve artan gücü, yönetici memurlar sınıfını ortaya çıkarmıştır. Ancak modern bürokrasinin köklü bir şekilde dönüşüp gelişmesinin en önemli sebebi Fransız İhtilali’dir. İhtilal kralların keyfi yönetimine son vererek kraliyet hizmetlerini kamu hizmetlerine dönüştürmüş, yönetim işlerinin kanun hükümlerine uygun olarak görülmesini sağlamak ve ticari, toplumsal ilişkileri istikrarlı ve güvenli bir şekilde işletmek için yasal düzenlemeler yapmış, memurların takdir yetkisini daraltmış, bürokrasiyi anayasal prensiplerle sınırlamıştır. Bu durum bürokrasinin önemli bir kurum olarak gelişmesine katkıda bulunmuştur (Eryılmaz, 2015: 289).

Bürokrasinin gelişmesine ve büyüyen yapısıyla birlikte güçlenmesine neden olan diğer nedenler ise; refah devleti uygulamalarıyla devletin artan iş yükü ve oluşturulan yeni hizmet alanları, devletin ekonomik hayata girişimci ya da düzenleyici olarak girmesi ve toplumların artan eşitlik ve demokrasi taleplerinin ortaya çıkardığı yeni örgütsel oluşumlar olarak sıralanabilir.

1.2. Tanım ve Kavramsal Çerçeve

Kelime olarak bürokrasi Latince “burra” ve Yunanca “kratos” kelimelerinin birleşiminden türetilmiştir. “Burra” anlam olarak “masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş”, “kratos” ise “egemenlik” ve “yönetim” anlamlarına gelmektedir. Kavramın ortaya çıktığı döneme bakıldığında memurların hizmet yürüttükleri masaların koyu renkli kumaşla örtülmesi ve yönetim gücünün bu masaları işgal eden memurlar tarafından kullanılması nedeniyle bürokrasi kelimesi masaların ya da büroların egemenliği nitelendirmesiyle toplumların üzerindeki artan memur egemenliğini vurgulamaktadır (Eryılmaz, 2015: 260).

İlk olarak 18. Yüzyılda Fransız Fizyokrat İktisatçı Vincent de Gournay tarafından kavramlaştırılıp kullanılan bürokrasinin çok yönlü bir olgu olması nedeniyle birçok farklı tanımı yapılmıştır (Nohutçu, 2015: 43).Kavramın ilk kullanıcısı olan Vincent de Gournay’in Monarşi, Aristokrasi ve Demokrasi’nin yanı sıra dördüncü bir yönetim biçimi olarak tanımladığı bürokrasinin; kamu yönetimine özgü örgütlenme biçimi ve işleyiş sistemi, devlet örgütlenmesi ve yönetimi, belirli özellikleri ve işleyiş sistemi olan bir yönetim biçimi, genel anlamda bir yönetim tarzı, büyük ölçekli örgütlenme modeli gibi yapısal özelliklerini ön plana alarak yapılan tanımlarının yanı sıra daha birçok olumlu ve olumsuz

tanımı yapılmıştır. Bürokrasinin yapılan tanımlarında günümüzde daha çok; kırtasiyecilik sorumluluktan kaçınma, zaman ve para israfına yol açan formalite ve prosedürler topluluğu, aşırı gizlilik ve katılık, verimsizlik gibi olumsuz yönlerine vurgu yapıldığı görülmektedir.

Bürokrasi hakkında yapılan olumlu ve olumsuz bütün tanımlar genel olarak incelendiğinde bürokrasiye yapısal ve işlevsel olmak üzere iki yaklaşım tarzı dikkat çekmektedir. İş bölümü, hiyerarşi, büyük ölçekli oluşu gibi özellikleri bürokrasinin yapısal yönünü vurgularken kırtasiyecilik, verimsizlik, katılık, tarafsızlık gibi hizmetin sunumunu belirten özellikleri ise işlevsel yönünü oluşturmaktadır. Bürokrasinin olumsuz olarak öne çıkarılıp şikayet konusu yapılan özellikleri genel olarak işlevsel yönüne vurgu yapan özellikleridir (Nohutçu, 2015: 44). Bürokrasi konusunda yapılan farklı tanımlara şunlar da eklenebilir:

- Bürokrasi, verimsizlik, işlerin ağır yürümesi, kuralcılık, kırtasiyecilik, sorumluluktan kaçma, yönetimde gizlilik, yetki devrinde isteksizlik, otoriteye aşırı bağlılık gibi olumsuz davranış ve işlemlerdir (Eryılmaz, 2015: 261).
- Bürokrasi belirlenen politikaları gerçekleştirebilecek teknik becerilere sahip olan ve büyük ölçekli organizasyonlar için uygun olan bir örgütsel yapılanma modelidir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 43).
- Bürokrasi kamu yönetimidir. Özel sektörden ziyade kamu sektörünün yönetimini ifade eden bürokrasi siyasi sistemin kamu yönetimi koludur (Eryılmaz, 2015: 262).
- Bürokrasi, atama yoluyla işbaşına gelenlerin (memurların) otoriteye sahip olduğu yönetim biçimidir (Nohutçu, 2015: 45).
- Bürokrasi, devletin akla uygun hukuk kurallarını uygulayan bir yapıdır (Şahin, 2015: 62).

1.3. Weberyen Bürokrasi

Bürokrasiyi bir örgüt biçimi olarak gören ve kapsamlı bir şekilde inceleyen Max Weber tüm kurumların belirli bir ölçeği aştıktan sonra ussal ilkelere göre örgütlenip yönetileceğini ifade etmiştir. Weber bürokrasiyi yapısal ve işlevsel özelliklerini bir arada olarak örgütle eş anlamlı olarak kullanmış ve ulus devletler ve toplumlar için ideal tip modelin geçerli olduğu sonucuna varmıştır.

Weber'in ideal tip bürokrasi modelinde ideal kavramı olması istenen, mükemmel, arzulanan ve daha iyi olan anlamında bir genellemeye değil gerçeğin saf ve katıksız haline işaret eder. Yani ideal tip gerçekte tam örneği bulunmayan, sosyal realiteyi yansıtmayan, gerçeğin salt bir gözlemi gösterimi tanımı olmayan saf, soyut, zihinsel bir kurgudur (Nohutçu, 2015: 50). İdeal tip bürokrasi tam, eksiksiz ve sorunsuzca tespit edilen bir bürokrasi değil, zihinde oluşturulan kavramsal bir kalıp ya da çerçevedir (Aydın ve Çiçek, 2014: 106).

Bürokrasiyi günlük dilde yüklenilen olumsuz anlamlarının aksine etkinlik açısından ideal bir organizasyon yapısı olarak ele alan Weber; bürokrasinin, endüstriyel kuruluşlar, siyasi kuruluşlar, kilise gibi dini kuruluşlar için de geçerli bir örgütlenme biçimi olduğunu kabul etmekle birlikte, bürokrasinin daha çok kamuya ait işlevlerin yerine getirildiği bir örgütlenme biçimi olduğunu belirtir. Örgütlerin karşılaştıkları problemleri bürokratik yapının nasıl aşacağını göstermek amacıyla bürokrasi kuramını ortaya koyan Weber, uzmanlaşma ve işbölümü yoluyla verimliliğin artacağını, bilinen en verimli örgüt tipinin bürokrasi olduğunu savunurken, bürokrasinin kuruluşunun yasal yönetiminin ise rasyonel olduğunu belirtir (Kalağan, 2009: 19).

Weber'in ideal tip bürokrasisinde bürokratik örgütlerin benimseyip uyguladıkları ölçüde “rasyonel-ideal” bürokrasiye yaklaşacağını ifade eden bazı ilkeleri vardır. Bu ilkeleri kısaca şöyle belirtilebilir (Weber, 2013, 60):

- Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı: Amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli düzenli çalışmaların resmi görevler olarak dağıtıldığı örgütte, her birimin açık bir şekilde tanımlanmış yetki alanı vardır.
- Görev Hiyerarşisi ve Otoritenin Kademelendirilmesi: Görevlerin hiyerarşik bir düzen içinde yürütüldüğü bürokratik örgütte bu düzen sayesinde alt birimler üstlerin denetimi altına girerken üst birimlerin sorumluluk alanları belirginleşir.
- Yetki ve Görevlerde Uzmanlaşma: Adayların teknik nitelikleri göz önüne alınarak bir seçim yapılır. Uzmanlaşma iş bölümünün bir sonucudur. İşbölümüyle ortaya çıkan çeşitli faaliyet alanlarında çalışanlar, yaptıkları işlerde kısa zamanda uzmanlaşırlar. Bu da verimliliği artırır.

- Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması: Bürokrasilerde yönetim yazılı belgelere dayanır. Gerektiğinde kullanılmak üzere saklanan belgelerin yazılmasında ve saklanmasında memurlar görevlendirilir.
- Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik: Açıkça tanımlanmış hiyerarşik bir yapıda katı ve sistematik bir denetim hakimdir.
- Gayrı şahsılık: Çalışanlar şahsi olarak özgürdür. Ancak otoriteye karşı görevlerinden kaynaklanan gayri şahsi yükümlülükleri vardır.
- Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması: Kamu hizmetinin örgütlenişi resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi bürokrasi de resmi faaliyet ile özel yaşam alanlarını birbirinden ayırmıştır. Bürokratik örgüt personelin kişiliğinden ayrı bir varlıktır ve personelin mülkiyetinde değildir.
- Kariyer Yapısı: Memurluğun bir meslek olarak kabul edildiği bürokraside memuriyet belirli esaslara dayalı bir sistem içerisinde yürütülür. Memurun çalışma süresine ya da başarısına bağlı olarak bir terfi mekanizması işlemekte ise de yükselmeler genellikle üstlerin yargılarına bağlıdır.
- Görev çalışanın tek ya da asıl işidir.

1.4. Marksist Bürokrasi

Modern devleti burjuva sınıfının ortak çıkarları doğrultusunda örgütlenen bir siyasal organizasyon olarak ele alan Karl Marks'a göre sınıflara bölünmüş bir toplumsal yapıda ekonomik olanakları olan burjuva sınıfı, sistemin ve kurulu düzenin devam etmesi için devlet yapısını tesis etmiştir. Marks'ın bürokrasiye ilişkin düşüncelerinde modern devlete ilişkin eleştirilerinin beraberinde bir Hegel eleştirisi de görülmektedir (Aydın ve Çiçek, 2014: 107). Hegel'e göre devlet genel yararı temsil eder ve bir araç değil amaçtır. Kamu yönetimi ve bürokrasi devletle sivil toplum arasında bir köprü işlevi görür ve toplumdaki özel çıkarların genel çıkarlara dönüştürülmesini sağlar. Hegel'in devlet felsefesini eleştiren Marks'a göre devlet, kamu çıkarlarını değil toplumdaki egemen sınıfların özel çıkarını temsil eder. Bürokrasi ise kapitalist bir toplumda sınıf ayrılığını ve hakim burjuva sınıfının çıkarlarını pekiştirip sürdüreceği düzenlemeler gerçekleştiren, kendisini toplumun genel çıkarlarının korucusu gibi gösterip sömürenlerle sömürülenler arasında bir sis perdesi yaratarak egemen kapitalist sınıfın sömürsünü maskeleyen geçici, parazitsel bir yapıdır ancak bir sınıf değildir (Kalağan, 2009: 29).

Marks'a göre büyük ölçekli bir bürokrasi toplumun her yanını denetim altında bulundurmaya zorunda olan devlete araçsal bir fayda sağlar. Büyük hacimli bir bürokrasi çok sayıda kişinin geçim kaynağına dönüşmüş bir çıkar alanıdır. Marks'a göre yabancılaşma sürecinin bir örneği olan bürokratikleşme sınıflı bir toplumda kaçınılmazdır. Kendisini vazgeçilmez olarak gören bürokrat ise beceriksizdir, sorumluluk almaktan kaçınır, asalak ve baskıcı yapısının farkında değildir, sürekli olarak kendi imtiyazlı konumunu sağlamlaştırmak için baskı araçlarını ve bürokratik kurum ve mekanizmaları genişletmeye çalışır.

Komünist bir toplum aşamasında hem sömürü aracı olan devletin hem de onun aracı olan bürokrasinin kalkacağını ve sınıfsız devletsiz bir yapı oluşacağını öngören Marks bürokrasinin kaldırılması için üç öneride bulunur (Nohutçu, 2015: 55). Bu öneriler şunlardır:

- Tüm ücretlerin ortalama işçi ücreti düzeyine indirilerek kamu görevlilerinin ayrıcalıklı konumları sonlandırılmalıdır.
- Güçler ayrılığı sonlandırılıp tüm yetkilerin seçilmiş kişilerden oluşan tek bir yasama organına devredilmesi ve bu yolla uygulanacak güçler birliği vasıtasıyla herkesin devlet yönetiminde artan ölçüde söz sahibi olması ve yönetme yeteneklerinin bu şekilde kazanılmasıyla yönetilme gereğinin ortadan kaldırılması, ayrıca yönetici sınıfa ihtiyaç kalmayacak bir toplum yapısı oluşturulmalıdır.
- Görevlerin işi en iyi yapabilenlere verilmesi için memurların yetersiz olduğunun anlaşılması durumunda yetkisiz kılınmalarıdır. Bunu sağlamak için kamu görevlileri de seçimle işbaşına gelmelidir.

1.5. Bürokrasinin Olumlu ve Olumsuz yönleri

Bürokrasinin Olumlu Yönleri: Bürokratik yönetimin öngördüğü profesyonel yönetim fikri, şahsa bağlı veya amatörce yapılan kamusal hizmetlerle kıyaslanınca çok büyük bir ilerlemedir (Hughes, 2014: 141). Bürokratik yönetim bir takım teknik üstünlükleri dolayısıyla verimlidir. Devamlılık, ussallık, uzmanlık, güvenilirlik, gizlilik, dosya bilgisi, sürtüşmenin ve kişisel maliyetlerin az olduğu, disiplin ve kişiden kişiye değişmeyen öngörülebilir kurallara sahip olan bürokratik yönetim modeli, yalnızca devlete özgü olmayıp özel sektörde de geçerli bir örgütsel modeldir. Sürekli genişleme ve büyüme eğiliminde olan

bürokratik yapı onu elinde bulunduranlar için de önemli bir güç kaynağıdır (Weber, 1996: 307).

Bir başka açıdan baktığımızda bürokratik model personel politikası açısından da dil, din, ırk ve aile gibi kriterlerden ziyade teknik kriterleri temel aldığından dolayı hem demokratik açıdan hem de etkinlik ve verimlilik açısından yönetime olumlu katkılar yapabilir. Çünkü bürokratik modelde işe alma ve yükselmelerde temel kriterler kişinin liyakati ve yapılan işe uygunluğudur (Eryılmaz, 2015: 282).

Etkin işletildiğinde liyakati, iş güvencesini, kıdeme göre yükselmeyi, emeklilik haklarını sağladığı için çalışanın kurumsal aidiyetini ve sadakatini artırarak verimliliğe katkı yapan ve bir toplumda siyasi bozulmaları ve yolsuzlukları önlemek açısından önemli katkıları olan bürokrasinin birtakım olumsuzlukları da vardır. (Eryılmaz, 2015: 301)

Bürokrasinin Olumsuz Yönleri: 1970'lerde bürokratik yönetimin yetersizlikleri açıkça görülmeye başlamıştır. Yönetim sürecinde girdiler ve çıktılar karşılaştırılmasıyla kontrol için ideal olsa da bürokrasinin etkin ve etkili yönetim için sakıncalı birçok yönü olduğu görülmektedir. Bürokrasi kesinlik sağlasa da eyleme geçmede katı ve çok katmanlı hiyerarşik yapının getirdiği yavaşlık işlerin standartlaştırılmasının inisiyatif almayı engellemesi, hesap verebilirliği tam olarak işletmemek gibi sıkıntıları da vardır (Hughes, 2014: 120).

Formel bürokrasi girişimcilerden daha ziyade fırsatçılar için uygun bir zemin oluşturur. Katı görev tanımlarıyla yöneticileri riske girmekten ziyade riskten kaçınmaya teşvik ederek kaynakların etkin kullanımına fırsat vermez. Weber tarafından örgütün en üst formu olarak görülen bürokrasi demokratik açıdan da problemler doğurabilecek bir yapıya sahiptir.

Bürokrasinin gücü merkezde toplaması özgürlük kısıtlamaları ve zaman zaman da siyasi iradenin gasp edilmesi gibi olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir. Gücün merkezde toplanması yazışmaların artmasına, kırtasiyeciliğe işlemlerin gecikmesine neden olmaktadır (Hughes, 2014: 42).

Keyfi ve taraflı olarak ta kuralların konulabileceği bürokratik örgütlerde formel yapı her şeyi ifade etmemekte, uygulamada çalışanların kendi aralarında geliştirdikleri tutum ve davranışlarla oluşan informel yapı formel yapının yerini alabilmektedir. Resmi hiyerarşik

otorite bürokratik işleyişte teknik olan astlara bağımlı hale gelmektedir. Günümüzde otoritenin en önemli kaynağı uzmanlıktır. Bu durum hiyerarşik yapının işlerliğini azaltmakta ve bir belirsizlik doğurmaktadır. Bürokratik yapı zamanla kapalı bir sistem haline dönüşmekte, verimsizleşmekte ve yapının işleyişinde yeniliğe kapalı bir düzen egemen olmaktadır (Eryılmaz, 2015: 274-275).

Bilgiyi tekeline alarak başkalarına karşı gizlemek eğiliminde olan bürokratik yapıların ortadan kaldırılması çok zor olmaktadır. Bürokrasi formel rasyonelliği, gizliliği, katılığı ve çok katmanlı hiyerarşik yapısı nedeniyle demokratik açıdan da problemler doğurabilir. Kendi kuralları içerisinde eylemde bulunan bir bürokrat grubunun olmasına rağmen bu grup siyasi açıdan halka hesap verebilir değildir. Katı hiyerarşik yapılar faydaları olduğu kadar maliyet de yükleyebilmekte ve yaratıcılığı ve yeniliği öldürebilmektedir. Bürokratik yapılarda ilkin bir araç olarak tasarlanan kurallara bağlılık süreç içerisinde bir amaç haline dönüşmekte, çalışanların kendilerini sonuçlardan ziyade sürece ve işleyiş kurallarına konumlandırmasına ve verimsizliğe neden olmaktadır (Eryılmaz, 2015: 276).

Bürokratik yapılarda hakim olan sabit prosedürler ve düzenli çalışma usulleri bu yapıları sürekli değişen bir çevrede işlevsiz kılmaktadır. Bürokrasinin bir diğer özelliği olan gayri şahsiliğin, olumlu katkılarının yanı sıra olumsuz etkileri de vardır. Çünkü insanlar tarafından inşa edilen ve tamamen insani ihtiyaçlar doğrultusunda belirlenen amaçlara hizmet eden bir örgütü kişisel ilişki ve motivasyonlardan arındırmak imkansız olduğu gibi bu çabanın performans olumsuz etkisi de bulunmaktadır (Hughes, 2014: 122).

Gayri şahsi bir şekilde uygulanan kurallar, sorunları çözmek ya da bir sonuca ulaşmak yerine idarecinin öncelikli amacı haline gelir ki bu da sorumluluğun üstlenilmesi ve hesap verebilirlik açısından sorunlu bir durum oluşturmasının yanı sıra kuralları harfiyen yerine getirmek için tamamen sürece odaklanan idarecilerin sonuçlara odaklanmasının önüne geçer (Hughes, 2014: 123-129-130).

Rutin işlemeyen, yaratıcılığa ve yeniliğe ihtiyaç duyan faaliyetler için uygun olmayan bürokratik modelde liderlik yeteneğine ve bu yeteneğin kullanılmasına uygun ortam olmadığı gibi herhangi bir çalışanın inisiyatif alması da olanaklı değildir (Hughes, 2014: 171).

Bürokratik modelde en alt düzeyden işe alınarak kıdeme göre terfi ettirilen çalışanların, düşük performans durumunda sözleşmelerinin sona erdirilememesi, ömür boyu

iş garantisi nedeniyle yetersizliği göz önünde olsa da pratik olarak çalışanın işten çıkarılmasının imkansız olması, performansa göre değil kıdeme göre ödenen ücretler; yetenekli ve heyecanlı olanların işten ayrılmalarına neden olabileceği gibi üstlerine daha iyi görünenlerin ödüllendirileceği, aynı dünya görüşüne sahip olanların ya da aynı bölge veya sosyal gruptan olanların seçilip kıdeme terfi ettirilebileceği gibi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır (Eryılmaz, 2015: 305).

Bürokratik örgütlerde personelin, etkinlik ve verimlilik amacıyla konulmuş olan bürokratik kural ve teknikleri kullanarak sorumluluktan kaçması mümkündür. Bürokratik örgütlenmede dikkatlerin yoğunlaştığı yer esas olarak örgütün iç yapı ve süreçleridir. Halkla, basınla, çıkar gruplarıyla kısaca örgütün dışında aktörlerle olan ilişkiler kamu görevlisinin üzerinde duracağı ve ilgileneceği konular olarak görülmemektedir. Bu durum örgütün hizmet sunacağı muhataplarının taleplerine duyarsız kalmasına neden olmaktadır. Kullanıcı ve sonuç odaklı olmaktan ziyade girdi ve süreç odaklı bir işleyişe sahip olan bürokratik örgütlenme modelinde iletişimin hemen hemen hiç olmaması, olması durumunda ise dikey ve tek yönlü bir iletişimin olması nedeniyle sürekli değişen koşullara uyum sağlamakta sıkıntı yaşamasına neden olmaktadır (Hughes, 2014: 176).

1.6. Bürokrasiye Farklı Yaklaşımlar

Bu başlık altında bürokrasiye farklı açılardan bakarak bürokrasinin gerek yapısal gerekse fonksiyonel açıdan sahip olduğu olumsuzlukları nedeniyle yol açtığı aksaklıkları ele alarak eleştirisini yapan; Robert Michels, Northcote Parkinson, Laurence Peter, Warren G. Bennis ve James Burnham'ın çalışmaları incelenerek bürokrasi hakkında ileri sürdükleri fikirler ele alınacaktır.

1.6.1. Robert Michels (Oligarşinin Tunç Kanunu)

1911'de Robert Michels, demokrasi ile büyük çaplı sosyal örgütlerin bağdaşamadığını göstermek amacıyla Alman Sosyal Demokrat Partisini, Avrupa'daki diğer sosyal demokrat partileri, sendikaları ve bazı dernekleri incelemiştir. Aynı zamanda kendisi de bir sosyalist olan Michels, modern toplumda hem sosyalizmin hem de demokrasinin yapısal olarak imkansız olduğu sonucuna varmıştır. Bürokratikleşmenin demokrasiyi engelleyici ve zamanla oligarşiye sebebiyet veren bir yapı olduğunu öne sürerek elitist bir yaklaşım geliştiren Michels, yönlendirici seçkin bir gurubun varlığı konusundaki bu yaklaşımın aslında yeni olmadığını daha önce Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto ve onların

öncülleri olan Hippolyte Taine, Ludwig Gumplowicz ve Saint Simon gibi düşünürlerin çalışmalarında da yer aldığını ifade etmektedir (Paul ve Paul, 1911/1915: 379).

Geleneksel ve karizmatik otorite biçimlerinin, modern toplumda rasyonel-yasal otorite tarafından giderek daha fazla destekleneceğini ve örgütlü herhangi bir kolektif çabanın kaçınılmaz sonucu olarak oligarşinin meydana çıkacağını ileri süren Michels “Oligarşinin Tunç Kanunu” olarak bilinen yaklaşımını geliştirmiştir.

İster sağlam bir devlet, ister siyasi bir parti, isterse farklı bir amaçla oluşturulan herhangi bir örgüt olsun, sağlam bir şekilde inşa edilmiş her örgütün, organların ve işlevlerin farklılaşması için büyük ölçüde elverişli bir olanaklar sunacağını ve örgütsel yapılanmanın gelişmesi ile demokrasinin gerileme eğilimine gireceğini ileri süren Michels; her organizasyonun yöneten bir azınlık ve yönetilen bir çoğunluk gurubuna bölüneceğini ifade ederek organizasyonlarda oligarşinin kaçınılmaz olduğunu ileri sürmüştür (Paul ve Paul, 1911/1915: 32-34).

Örgütlerdeki bu oligarşinin yöneten ve yönetilenlerin istek ve ideallerine zıt olsa bile varlığını sürdüreceğini öne süren Michels, örgütlenmede demokratik ilkelerin esas alındığı tezinin sadece göstermelik bir uygulamadan ibaret olduğunu ve örgütlerin aslında demokratik bir temele dayanan oligarşik bir gücü temsil ettiklerini belirtmiştir (Paul ve Paul, 1911/1915: 401).

Michels’e göre mevcut organizasyonların işleyişlerindeki aksaklıklar ve liderlerin sınırsız egemenliği; sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik gelişimin yetersizliğinden ya da gücü elinde bulunduranların tekelden ziyade sosyal sistemlerin karmaşık doğasından kaynaklanmaktadır. Oligarşik yapı büyük çaplı organizasyonların işleyişinden kaynaklanan bir durumdur. Ancak durum bu olsa da modern insan bu büyük çaplı organizasyonların yönetiminde tepedeki yönetici gruba yetkilerini devretme zorunluluğu gibi bir çıkmazın içindedir. Bu durum da üst yöneticiler dışındaki üyelerin organizasyonların yönetimine katılımını sınırlandırmaktadır. (Paul ve Paul, 1911/1915: 205-Dereli, 2008: 14).

Michels’in orijinal argümanı üç temel iddiayla özetlenebilir (Leach, 2005: 313):

1) Modern toplumdaki büyük ölçekli organizasyonlar rasyonel-bürokratik bir yapı geliştirme eğilimindedir. Bürokrasi, her organizasyonu etkileyen yapısal bir zorunluluktan doğar, ancak organizasyon büyüdükçe bürokratikleşme artar ve verimlilik için zaruri olan

yönetmel etkinlik için karmaşık ve hiyerarşik bir iş bölümü zorunlu hale gelir. Yapı ve işlev olarak büyüyen örgütün, sayıları artan çalışanlarının kararlara katılımı imkansız hale gelir. Büyümeyle beraber karmaşıklaşan ve zorlaşan örgütsel meselelerin çözümü bilgi ve uzmanlık gerektirir. Dolayısıyla bu özellikler konumları gereği örgütsel hiyerarşinin üstündekilerde bulunduğu için üst yönetimin gücü daha da artar. Kaçınılmaz olarak tüm kapsamlı organizasyonların zorunlu kıldığı teknik uzmanlık ve büyüyen ölçek, karar verme yetkisini diğer üyelerin elinden alarak gücü kademeli olarak yöneten gurubun tekeline toplayacaktır. (Paul ve Paul, 1911/1915: 31). Nihayetinde bürokratik yapı organizasyonun hayati özü haline gelir. Organizasyon, amaçlarından ziyade bu amaçlara ulaşmak için geliştirdiği araçlara odaklanır ve bütün olanaklarını içinde bulunduğu durumu muhafaza etmek için kullanır (Paul ve Paul, 1911/1915: 370).

2) Hiyerarşik otorite delegasyonu, rasyonel bir bürokratik yapıda doğası gereği bir azınlığın elinde gücü mutlaka toplar. Bu azınlık örgütün günlük işleyişlerine yakından aşına hale geldikçe, bir beceri, bilgi ve kaynak tekeliyle profesyonel bir liderliğe dönüşür. Bunun yanında kitlelerin ehliyetsizliği de liderin gücünü artıran bir diğer etkidir. Diğer yandan liderler sahip oldukları önemli bilgiler, iletişim olanakları ve profesyonel nitelikleri nedeniyle diğer üyeler üzerinde karşı konulamaz bir egemenliğe sahiptir (Dereli, 2008: 15). Ayrıca kitleler içerisinde liderin yönlendirme ve rehberlik fonksiyonuna büyük bir gereksinim vardır. Organizasyon geliştikçe yönetmel faaliyetler artık tek bir bakışta anlaşılamayacak kadar genişlemiş ve uzmanlık isteyen bir hal almıştır (Paul ve Paul, 1911/1915: 35). Ancak anılan teknik, idari ve taktik nedenlerle güçlü bir organizasyonun aynı derecede güçlü bir liderliğe de ihtiyacı olacaktır. Ancak bu güçlü liderlik kalıcı bir hal aldığı için temsil edilenlerin egemenliğini sağlamaktan ziyade onların üzerinde temsilcilerin egemenliğini güçlendirecek ve kalıcı kılacaktır (Paul ve Paul, 1911/1915: 40). Michels, kitlelere liderlik edenlerin aslında iktidar elitlerinin bir parçası olduklarını bu nedenle üyelerinin çıkarlarından ziyade kendi çıkarlarının savunucusu olduğunu ifade etmektedir (Dereli, 2008: 16).

3) İktidar bir azınlığın elinde yoğunlaştığında, liderlik statüsünü korumak için bir çaba içerisine girer. Dolayısıyla kendisi için tehdit olarak gördüğü muhalif hareketleri bastırabilmek ve kendi gücüne saygı gösterilmesini sağlamak için demokratik olmayan yöntemleri kullanmaktan çekinmeyecektir. Liderler herhangi bir engelle karşılaştıklarında kendi vazgeçilmezliklerini kabul ettirebilmek adına istifa tehdidi ve güvenoyu gibi yollara başvurarak bu durumda kendilerini yeniden seçtirerek hakimiyetlerini sürdürebilmektedir

(Paul ve Paul, 1911/1915: 48). Liderin temel güç kaynağı kendisini vazgeçilmez olarak kabul ettirmesidir. Dolayısıyla kitleler, liderlerine demokrasi ilkesine zarar veren bir yetki vermeye zorlanarak kendi isteklerinin kısıtlanmasını teklif etmek zorunda bırakılmaktadır (Paul ve Paul, 1911/1915: 86). Öte yandan liderlerde kendilerini tecrit etme, bir tür kartel oluşturma ve kendilerini, kendi düşünce tarzlarını benimsetmeye çalışan bir duvarla çevreleme eğilimi ortaya çıkmaktadır (Paul ve Paul, 1911/1915: 104). Liderler sahip oldukları fonksiyonları kendilerine ait devredilemez bir hak olarak görmekte dolayısıyla bu fonksiyonlara sahip olmayı sürdürürebilmek için mücadele etmektedirler. Hatta oligarşinin ileri aşamalarında kendisini tamamen örgütle özdeşleştiren lider, organizasyona yönelik objektif olarak yapılan eleştirileri dahi kendisine yapılan bir hakaret olarak algılamaktadır (Paul ve Paul, 1911/1915: 230).

Organizasyonun büyüklüğü arttıkça demokratik yönetimin imkansız olacağını vurgulayan Michels, yaptığı analizler neticesinde incelediği örgütlerin iç politikalarının kesinlikle muhafazakar bir eğilim sergilediğini ve bu eğilimin devam edeceğini ileri sürmektedir. İncelemesinde örgütlerdeki bu oligarşi hastalığının tedavi edilemez olup olmadığı ve demokratik bir partinin demokratik bir politika izlemesinin, devrimci bir partinin devrimci bir politika izlemesinin mümkün olup olmadığı sorularını soran Michels, cevabında sınırlı bir kapsamda bunun mümkün olduğunu ancak bu durumun cılız ve doğalarındaki oligarşiyle sınırlı olduğunu ifade etmiştir (Paul ve Paul, 1911/1915: 366-368). Michels, siyasi partilerin temel sosyolojik kanunlarını şu terimlerle formüle etmiştir: organizasyon seçilenlerin seçenler üzerinde, vekillerin vekalet verenler üzerinde, yetkililerin yetkilendirenler üzerinde egemenlik kurmasını sağlayan yapıdır ve kim örgütten bahsediyorsa oligarşiden bahsediyordur (Paul ve Paul, 1911/1915: 401).

Michels'e göre oligarşilerin çeşitli demokrasi biçimlerinde oluşması, organik zorunluluğun sonucudur ve her örgütü, sosyalist hatta anarşistini dahi etkiler. Sonuç olarak tartışılması gereken husus ideal demokrasinin gerçekleştirilebilir olup olmadığı değil, demokrasinin belirli bir zamanda hangi noktaya ve hangi dereceye kadar arzu edilebilir ve mümkün olduğudur. Ancak halk egemenliği fikrinin tam olarak gerçekleşmesini mümkün kılacak bir sosyal düzeni keşfetmeye çalışmanın umutsuz girişimini terk etmek te kesinlikle bir hata olacaktır (Paul ve Paul, 1911/1915:406).

1.6.2. Parkinson Kanunu

Parkinson Kanunu, bürokratların veya idarecilerin sürekli olarak çoğaldığı fikrine dayalıdır. Parkinson'a göre yöneticilerin sayısındaki artış, organizasyonların üretiminde ve fiili olarak çalışanların sayısında azalma olsa dahi, süreklilik arz etmektedir. Bu konuda politikacıların ve vatandaşların memur sayısındaki artışın yapılan işin hacminde de bir artış meydana getireceğini aksi durumda memurların bir kısmının boş kalacağını ya da sayısı artan memurların önceki durumlarına oranla daha az süre çalışacağını kabul eden görüşünün bir yanılısamadan ibaret olduğunu öne süren Parkinson, memur sayısındaki artışla yapılacak iş miktarı arasında hiçbir ilişkinin olmadığını iddia etmiştir (Parkinson, 1957: 3).

Bir memurun kendisine rakip olabilecek kişilerden ziyade astlarının sayısını artırmayı arzu edeceğini ve memurların birbirleri için iş üreteceğini ileri süren Parkinson bu iddiasını somut bir örnekle açıklama yoluna gitmiştir. Parkinson, örneğinde orta yaş semptomunda olan ya da enerjisi azalmış bir çalışanın, işlerinin yoğunluğu nedeniyle yakınması durumunda, öncelikle başvurabileceği; istifa, işleri paylaşabileceği aynı düzeyde bir meslektaş ya da kendisine yardımcı olarak iki ast istihdam edilmesi şeklinde üç seçeneği sıralayarak tarihte üçüncü seçenek dışında bir tercihin memurlarca yapılmadığını belirtmiştir. Parkinson örneğinde memurun üçüncü seçeneği tercih edeceğini ve bu durumun tekrar ederek memur sayısında sürekli bir artışı meydana getireceğini belirtmiştir. Nihayetinde memur sayısı artsa da memurların iş yükünde herhangi bir azalma olmamakta ancak yapılan iş miktarı da başlangıçta tek bir memurun yaptığı iş miktarıyla aynı kalmaktadır. Sonuç olarak aynı iş bütün memurlarca farklı kademelerde tekrar edildiği için değişen tek şey memur sayısındaki artış ve prosedürlerin getirdiği iş yüküdür (Parkinson, 1957: 3-5). Parkinson bu iddialarını İngiliz ordusunun ve Sömürge Bürosunun görevli sayısının yıllara göre değişimini gözlemleyerek oluşturduğu istatistiksel verilerle desteklemeye çalışmıştır (Parkinson, 1957:8-10). Parkinson'un kanun olarak nitelendirilen önermeleri şöyle sıralanabilir:

- En yoğun kişi boş vakti olan kişidir. Meşgul bir kişinin toplamda üç dakikasını alacak bir iş, yapacak başka bir işi olmayan bir kişinin tüm gününü alabilir. Dolayısıyla herhangi bir iş, tamamlanması için ayrılan süreyi doldurur.
- Yapılacak iş ile görevlendirilebilecek personelin niceliği arasında az veya çok bir ilişkinin olması gerekmez.

- Bürokrasilerde işler ister artsın ister azalsın, isterse hiç değişmesin o işleri yapmakla görevli olanların sayısı sürekli olarak artar.
- Yöneticiler, sürekli iş yaratarak rakiplerinin değil, kendi emirleri altında çalışan memurların sayısını artırmaya ve kendi saygınlıklarını pekiştirmeye çalışırlar.

Yönetim üzerinde geliştirdiği düşüncelerde komite ve kurulların oluşumunu da inceleyen Parkinson'a göre mekanik bir yapıdan ziyade organik bir niteliğe sahip olan komite, kök salıp büyüyen, çiçek açan, zamanı gelince kuruyup solan ve diğer komitelerin doğuşu için tohumlarını saçarak görevini tamamlayan bir bitkiyi andırmaktadır (Parkinson, 1957: 32).

Komitelerin oluşum serüvenini bilmek modern yönetimin yapısını ve tarihsel gelişimini anlamak açısından önemlidir. Komiteleri, bireylerin kendilerinden bir şeyler elde edebilecekleri ve bireylerin kendilerine katkı sunacakları türler olmak üzere iki çeşit olarak ele alan Parkinson ikinci türü aslında komite olarak görmemekte ve analizini birinci tür üzerine yoğunlaştırmaktadır. Üyelerine prestij kazandıran bu komiteleri de kabine olarak adlandıran Parkinson, bu tür komitelerde ideal üye sayısının beş olduğunu ancak zamanla, yönetsel süreç ve yapılarda aksamaya neden olan kronik nedenlerle bu sayıların arttığını ve maksimum düzeye ulaşınca ömrünü tamamladığını ifade etmekte ve yeni oluşan komiteler için de bu döngünün sürekli olarak işlediğini ileri sürmektedir. Parkinson bu iddialarını dünyada çeşitli ülkelerdeki kabineler ile İngiltere'deki Kırallık Konseyinin üyelerinin ilerleyen yıllarda sürekli artışını örnek vererek somutlaştırmaya çalışmaktadır (Parkinson, 1957: 33-42). Komiteleri en hızlı üreyen varlıklar olarak nitelendiren Parkinson'a göre komitelerin işleyişinde geçerli olan kurallar şöyle sıralanabilir (Fişek, 1972: 19-21):

- Komitenin önemi ile üye sayısı ters orantılıdır;
- Komitelerde kararlar ilgisizlerin oylarıyla alınır;
- Komitelerin toplantılarında konunun önemi ile tartışma süresi ters orantılıdır.

Parkinson'un eleştirilerinin odağında olan, usallık verimlilikle ilgili olmayan bürokratik kurumların ve çalışanlarının sayısındaki artışın nedeni, kamu yönetiminde liyakat ve kariyer yerine siyasal önceliği olan ölçütlerin kullanılması ve yöneticilerin sosyolojik saygınlıklarını artırarak koruma istekleridir (Kalağan, 2009: 43).

1.6.3. Peter Prensibi

Kendi adıyla anılan ilkenin yönetimin evrenselliğinin en somut ifadesi olduğunu ifade eden Laurence Peter'a göre bu ilke Parkinson Kanunu'nda görülen tüm sınırlılıkların aşılması olayıdır. Parkinson'un bulgu ve tespitlerini eleştirilerinin hareket noktası olarak Peter'a göre yöneticiler Parkinson'un sandığı kadar akıllı ve becerikli değildir. Peter, Parkinson'un, yükselen piramit adını verdiği, üst yöneticilerin böl ve yönet ilkesini uygulayarak kendi çıkar ve saygınlıkları uğruna örgütlerini kasten etkinsiz kıldıklarını ileri sürdüğü görüşünün yanlışlıklarını sıralamaktadır. Peter'a göre Parkinson belirli düzeyin üstündeki yöneticilerin bilinçli ve amaçlı davrandıklarını varsaymaktadır. Oysa yöneticiler herhangi bir amaçla etkin bir planlama yapabilme kapasitesine sahip değildir. İkincisi Parkinson'un, bürokrasilerde işler ister artsın ister azalsın, isterse hiç değişmesin o işleri yapmakla görevli olanların sayısı sürekli olarak artar, iddiası üst ve orta yöneticilerin çıkarlarıyla çatışmaktadır. Verimliliğin düşmesi anlamına gelen bu durum gerçekleştiğinde yöneticilerin işsiz kalma durumu olduğu gibi bunun hesabını verme zorunlulukları da bulunmaktadır. Dolayısıyla hiçbir yönetici bunu bile bile göze alamaz. Üçüncüsü diğer koşulların sabit olduğu durumda, alt düzey çalışanlar için harcamalar ne denli düşük olursa üst düzey çalışanların prim ve benzeri gelirleri o denli artar. Dolayısıyla yöneticilerin işler düzgün gittiğinde astlarının sayısını artıracakları iddiası da makul görünmemektedir (Fişek, 1972: 28). Dördüncüsü, her iş kendine ayrılan süreyi doldurur iddiası bir dereceye kadar doğrudur ancak bu durumda iş için ayrılan sürenin yetmemesi de söz konusudur. Bu durum kurumların hatta uygarlıkların son bulmasına kadar bile varabilir. Dolayısıyla Parkinson'un iddiaları yüzeyseldir ve reddedilmek durumundadır (Ölçer, 1969/1984: 130).

Peter'e göre herhangi bir konumda son derece başarılı olan bir kişi bir başka konumda başarısız olabilir. Bu durum hiyerarşik yapının farklı kademeleri için de geçerlidir. Bir alt ya da bir üst kademede son derece başarılı olan bir kişi bulunduğu kademede başarısız olabilir. Bizler büyük bir aldırılmazlık içinde omuz silkip geçsek te görevle ilgili yeteneksizlik her türlü organizasyonda ve her düzeyde görülmektedir. Yetenekli olduğu bir görevden, yeteneksiz duruma düştüğü bir göreve yükselmek hiyerarşik bir yapı içindeki her çalışanın başına er veya geç gelecektir ve bu durum o kişinin yeteneksizlik düzeyine eriştiğinin göstergesidir. Hiyerarşik bir örgütte her görevli kendi yeteneksizlik düzeyine doğru yükselme eğilimindedir. Kimi çalışanlar hiyerarşik yapının daha ilk kademesinde bu düzeye erişirken kimileri en üst kademede ulaşır (Ölçer, 1969/1984: 32). Hiçbir görevli, yeteneklilik düzeyinde kalmayı arzulamaz hedefi hep bir üst düzeye çıkmaktır ve bu durum

yeteneklilik düzeyinden yeteneksizlik düzeyine çıktığı son yükselmeye kadar devam eder. Ancak yeteneksizlik düzeyine ulaşan bir çalışan yükselebileceği son yere varmıştır ve hiçbir çaba onun bir üst düzeye yükselmesi için yeterli olmayacaktır (Ölçer, 1969/1984: 118). Ancak dışardan bakılınca bunun istisnası gibi görülen durumlar olabilir ki aslında bunlar sadece hiyerarşik yapının dışındakilerin gözünü boyama amaçlıdır. Hiyerarşik örgütleri inceleyen yeni bir bilim dalı olarak “Hiyerarşiyoloji”yi geliştirdiğini ileri süren Peter’in bu yeni bilim dalı çerçevesinde çevresinde gözlemlediği örneklerden çıkardığı yargıları şöyle sıralanabilir (Ölçer, 1969/1984: 34):

Zamanla her görev yeteneksizlerce doldurulacaktır. Ancak tüm görevlilerin yeteneksizlik düzeyine eriştiği örgütler nadirdir. Çoğu durumda örgütlerin amaçlarına ulaşması için gösterilen çabalar henüz kişisel yetmezlik düzeyine ulaşamayan çalışanlarca gerçekleştirilir (Ölçer, 1969/1984: 36).

Özellikle bağımsız karar verme yetkisi bulunmayan küçük memurlarda, prosedürlere sıkı sıkıya bağlı olmak bir tutkudur. Bunlar otomatikleşen görevlilerdir ve bu görevliler için araçlar amaçlardan daha fazla önem ifade etmektedir. Otomatikleşen görevliler takdir yetkisi kullanmazlar görevleri verilen emirlere uymaktır ve bu özellikleri hiyerarşik yapılarda yeteneklilik olarak değerlendirildiği için bu kişiler karar verme zorunluluğuyla yüzleşinceye kadar yükselirler ve bu noktada yeteneksizlik düzeylerine yükselmiş olurlar (Ölçer, 1969/1984: 59). Bununla beraber hiyerarşik örgütlerin büyük çoğunluğu öylesine prosedürlere boğulmuştur ki üst düzeydekilerin bile yönetme anlamında takdir yetkisi kullanma olanağı kalmamıştır (Ölçer, 1969/1984: 94).

Çalışanın yetenekliliği, hiyerarşik yapının dışındakiler tarafından değil, kendi yöneticilerince değerlendirilir ve eğer bu yönetici henüz kendi yeteneklilik düzeyinde ise, emri altındakileri çıktı odaklı bir anlayışla değerlendirir. Şayet bu yönetici kendi yeteneksizlik düzeyine erişmişse, bu durumda emrindekileri girdi odaklı bir değerlendirmeye tabi tutar ki bu, düzene verimlilikten daha fazla değer verilmesi ve amaçlarla araçların ters yüz edilidir (Ölçer, 1969/1984: 58). Sıradan yeteneksizlik yalnızca yükselmeyi engellerken üstün yeteneklilik, çoğu durumda işten çıkartılmayı gerektirir; çünkü üstün yeteneklilik hiyerarşik örgütün dengesini bozar (Fişek, 1972: 31).

Örgütlerde hızlı yükselme yani yeteneksizlik düzeyine erken ulaşmayı hızlandıran çeşitli yöntemler vardır. Bunlar; örgütteki görevlilerden birisinin terfi adı altında farklı

ancak daha önemsiz bir mevkiye kaydırılması ya da yükseltilecek görevli için etkileyici bir isimle yeni bir yer oluşturulması şeklinde olur. Bu da yetenek, uzmanlık veya görevini en iyi şekilde yapmak gibi kriterlerden ziyade üstlerle kurulan yakınlığa bağlıdır. Bir diğer etken ise çalışanların; fiziksel, duygusal, kültürel ve toplumsal anlamda yeteneklerini aşan konuma yükseltilmeleridir (Fişek, 1972: 32).

Hiyerarşik bir örgütte, çalışanın eğer bir üstündeki yer, kendi yeteneksizlik düzeyine erişmiş biri tarafından tıkanmışsa artık yükselme olanağı kalmamış demektir. Dolayısıyla mevcut yapıda kendini gösterme imkanı bulamayan birisi ayrılıp kendini gösterebileceği bir yer bulmalı veya oluşturmalıdır (Ölçer, 1969/1984: 92).

Örgütlerin ıslah edilmesine yönelik çalışmalar başarısız kalmaktadır. Çünkü hiyerarşik yapıların hemen hemen hepsi yeteneksizlik düzeyine ulaştığı için kendi işini bile yapamayan çalışanlarla doludur ve bunların işine son verilememektedir. Aynı şekilde görüşlerine başvurulmuş uzmanlar için de bu durum geçerlidir (Ölçer, 1969/1984: 104)

Bir de Peter'in zorunlu yeteneksizlik olarak adlandırdığı durum vardır ki bu durumda, bulunduğu yapının en tepe noktasına ulaşmasına rağmen yeteneksizlik düzeyine ulaşamayan, en yüksek düzeyde olduğu içinde ulaşamayacak olan çalışanlar başka bir yapıya-Örneğin ordudan endüstriye, politikadan eğitime, vb.- geçme konusunda isteklidirler. Böylece önceden ulaşamadıkları yeteneksizlik düzeyine yeni durumda ulaşmış olurlar (Ölçer, 1969/1984: 147). Peter'e göre yetmezlik evrenseldir ve insanlık er veya geç yaşam yeteneksizliği düzeyine de erişecektir.

1.6.4. Warren G. Bennis

Bennis'e göre daha fazla öngörülebilirlik, düzen ve kesinliğe duyulan ihtiyaçtan doğan bürokrasi endüstri devriminin şartlarına uygun faydalı bir toplumsal yapılanma modelidir. Bürokrasinin özellikleri ise şöyle sıralanabilir (Bennis, 1966: 250):

- Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayalı bir iş bölümü
- Çok iyi tanımlanmış bir otorite hiyerarşisi
- Çalışanların haklarını ve görevlerini kapsayan bir kurallar sistemi
- Kişisellikten arındırılmış insani ilişkiler.
- Teknik yeterliğe dayalı seçme ve yükselme sistemi.

Bürokrasiye ilişkin çözümlerinde Max Weber'in etkisi görülen Bennis, Weber'in geliştirdiği bürokrasi modelini dönemselsel olarak değerlendirerek, geliştirildiği dönemin şartlarına uygun bir yapı olan Weberyen Bürokrasi modelinin 20. Yüzyılın şartlarına uymadığını bu sebeple işlevselliğini kaybettiğini savunmuştur. Organizasyonların oluşumunda önemli değişimlerin habercisi olan yeni şekil ve modellerin ortaya çıktığını ifade Bennis bürokrasinin, yerini yirminci yüzyıla uygun yeni toplumsal sistemlere bırakacağını ileri sürmektedir. Bennis'e göre organizasyonların oluşumunda ortaya çıkan bu değişimin iki ana nedeni vardır. Birincisi, nüfus ve bilgi patlamasıdır. Toplumsal nüfus hızlı bir şekilde artış gösterirken bu artışa cevap verebilecek bir organizasyonel yapılanma zorunluluktur. İkincisi ise daha az belirgin olmasına rağmen Bennis'i derin bir şekilde heyecanlandıran, insanoğlunun kendi potansiyelini ve olanaklarını artırabilmek için aklını kullanma zorunluluğudur. Bu durum da bir öz farkındalığın gelişimini zorunlu kılmıştır. Öz farkındalığın artması bütün toplumsal sistemler gibi organizasyonların sorgulanması sonucunu doğurmuş ve organizasyonlar işleyişlerini bu sorgulamaya açmak durumunda kalmıştır (Bennis, 1966: 251). Yönetimsel davranış değişikliğinin altında yatan nedenler; çağdaş insanın karmaşık ve değişen ihtiyaçları hakkında artan bilgisi, korku ve zorlamaya dayalı otorite yerine işbirliğine dayalı bir anlayışın geçmesi ve kişisellikten arındırılmış mekanik organizasyon değerlerinin yerini daha insancıl ve demokratik yönetimsel değerlerin almasıdır (Bennis, 1966: 255).

Bennis'e göre Weber'in sanayi toplumu koşullarında kapalı bir sistem olarak tasarladığı ideal tip bürokrasi modeli, dönemin sabit ve durağan çevreli örgütlenmelerinde basit ve öngörülebilir olması nedeniyle geçerliydi. Ancak sanayi devriminden sonra yaşanmakta olan bilimsel ve teknolojik devrim sebebiyle gerek örgüt içi gerekse örgüt dışı ilişkilerin ele alınış ve gerçekleştirilmesi bakımından çok köklü bir zihniyet değişimine ihtiyaç vardır. (Bennis, 1966: 257). Artık başarılı bir örgütlenme modelinde zorlama ve tehdit yerine mantıklı işbirlikleri ve bilgiye dayalı bir bakış açısı geçerlidir. Bennis'e göre yakın gelecekte örgütsel yapının oluşumuna etki eden faktörler şöyle sıralanabilir (Bennis, 1966:259):

Çevre: Hızlı teknolojik değişim ve çeşitlilik, kamu sektörünün politikalarının özel sektörle (yasal ve ekonomik politikaları açısından) iç içe geçmesine yol açacaktır. Kamu özel ortaklığı yaygınlaşacaktır. Projelerin yoğunluğu ve gideri nedeniyle, aynı amaçla hareket eden özdeş birimlerin sayısı azalacaktır. Örgütlerin giderek daha fazla birbirine

bağımlı hale geldiği yeni durumda ölçek olarak ta büyüyen çevrenin temel nitelikleri; sürekli değişim, dinamizm ve belirsizlik olacaktır (Bennis, 1966: 259-262).

Nüfusun özellikleri: Yeni durumda beyin gücüne olan ihtiyacın artışı nedeniyle daha fazla eğitime sahip bir nüfusa ihtiyaç olacaktır. Eğitimin artan önemiyle aynı doğrultuda artan eğitim olanaklarının varlığı eğitilmiş bireylerin sayısını artıracaktır. Gelişen teknolojik imkanlar eğitimin hem ucuz hem de daha etkin bir şekilde gerçekleştirilmesine olanak sağlayacağı için yeni durumda nüfusun en önemli özelliği hem eğitilmiş birey sayısının çokluğu hem de eğitim düzeyinin yüksekliği olacaktır. Yeni dönemde nüfusun ikinci özelliği ulaşımın gerek ucuzlaşması gerekse artan hızı nedeniyle mesafelerin kısılması nüfus hareketliliğini artıracaktır. Nüfusun bu iki özelliğinin sonucu ise artan iş hareketliliği olacaktır.

İşe ilişkin değerler: Artan eğitim düzeyi ve iş hareketliliği işe ilişkin değerleri de dönüştürecektir. İnsanlar işlerine daha bilinçli olarak bağlanacaklar, bireylerin çalışma hayatında katılım ve özerklik istekleri artacaktır.

Örgütün görevleri ve amaçları: Örgütün görevleri daha teknik, karmaşık ve programlanmamış olacağı gibi kas gücünden ziyade bilgiye dayalı olacaktır. Karmaşıklaşan örgütsel görevler nedeniyle çeşitli projeler için uzmanların işbirliği gerekecektir. Amaçların karmaşıklaşması nedeniyle organizasyonlar artan bir şekilde kendilerinin uyum, yenilik ve yaratıcılık kapasitelerine odaklanacaklar. Örgütsel etkililik için saptanmış standartlar arasındaki çelişkiler ve çatışmalar artacaktır.

Örgütsel yapı: Geleceğin örgütlerinin yapısının belirgin karakteri geçicilik olacaktır. Problem odaklı olarak çok çeşitli alanlarda uzmanlaşan bireylerden kurulu görev gruplarından oluşan organizasyonlar hızlı değişimlere duyarlı olacaktır. Mekanik olmaktan ziyade organik bir modele göre oluşturulan görev grupları önceden tanımlanmış rollerinin gereği olarak değil ortaya çıkan sorunlara çözüm amaçlı oluşturulacaktır. Böylece yönetici çeşitli görev grupları arasında bir koordinatör rolüne sahip olacaktır. Çalışanlar dikey bir şekilde rütbe ve statüye göre değil esnek ve fonksiyonel bir şekilde beceri ve mesleki eğitimlerine göre sınıflandırılacaktır. Uyarlanabilen, sorun çözücü, eşgüdümeye dayalı ve çeşitli uzmanlardan kurulu geçici sistemler gelecekte bürokrasinin yerini alacaklardır. Bennis bu yeni yapıyı uyarlanabilir organik yapı olarak adlandırmaktadır.

Motivasyon: Uyarlanabilir organik yapılar görev tatminini artıracığı için motivasyonu ve dolayısıyla örgütsel verimliliği de artıracaktır. Yeni organizasyonlarda katılımcılar daha önce hiç olmadığı kadar akıllarını kullanabilecek ve bugün tuhaf görülen hayal kurma ve yaratıcılık meşrulaşacaktır. Sosyal yapılar bugün olduğu şekliyle fiziksel baskı aracı olmaktan ziyade özgürlüğü teşvik edici bir rol oynayacaktır.

Başarılı olmak isteyen örgütler; işbirliği ve ortaklıkları zorunlu kılan, dinamik ve belirsizlik düzeyi yüksek bir çevrenin ve eğitim düzeyi ve mobilizasyonu yüksek bir nüfusun gereklerinin farkında olmak zorundadır. Güçlü bir işbirliği, esnek bir yapılanma modeli ve geçici proje gruplarıyla profesyonelleri çalıştıran örgütler; katılımcılığı ve bireyciliği ön plana alan, karmaşıklığın ve uyumsuzluğun olduğu ancak bu durumun artıya çevrildiği bir örgütsel iklime ve kültüre sahip olmalıdır.

Bu sürecin sağlıklı bir şekilde işlenmesi için de klasik bürokratik yapılar yeterli olmadığı için yeni yapılara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu yeni yapılar ise daha esnek ve dinamik yapılarıyla postbürokratik yapılardır.

1.6.5. James Burnham (Yönetmel Devrim)

Burnham'a göre dünyamız bir toplum yapısından başka bir toplumsal yapıya geçmektedir. Toplumda egemen olan ideoloji, kurum ve inançların hızlı bir değişim sürecinde olduğunu ve bu değişimin kapitalist toplumdaki yönetmel topluma doğru geliştiğini savunan Burnham, bir dizi ekonomik, sosyal ve politik kurumlar vasıtasıyla organize olan modern toplumda hakim sınıf kapitalistler ya da bir diğer deyişle burjuva sınıfıydı. Ancak toplumsal yapıyı oluşturan kurumların ve bu oluşumun temellendiği düşüncelerin hızlı bir dönüşüm içinde olduğu yönetmel toplumda hakim sınıf yönetici sınıfı olacaktır (Burnham, 1941: 68).

Burnham'ın yönetmel devrim teorisine göre toplumsal kurumların olağanüstü bir hızda değiştiği bu dönüşüm süreci feodal toplumdaki kapitalist topluma doğru olan değişimden çok daha hızlı ve kısa bir sürede gerçekleşecektir. Bu geçiş tamamlandığında toplumsal hakimiyet yönetici sınıfın eline geçecektir. Bu dönüşüm farklı toplumlarda farklı düzeylerde gerçekleşse de tüm dünyada gerçekleşecektir (Burnham, 1941: 68).

Yöneticilerin sosyal hakimiyetinin güvence altına alınacağı ekonomik çerçeve temel üretim araçlarının devlet mülkiyetine dayanmaktadır. Önceki durumda kapitalistler üretim

araçlarının mülkiyetine sahipti. Ancak yönetsel toplumda bireyler kapitalist toplumla kıyaslandığında bu mülkiyet hakkına sahip olmayacaklardır. Peki yeni durumda bu yönetsel sınıfın oluşumu nasıl gerçekleşecektir. Yeni durumda yöneticiler, üretim araçları üzerindeki kontrollerini doğrudan veya kişisel olarak sahip oldukları mülkiyet hakları aracılığıyla değil, dolaylı olarak, üretim araçlarına sahip olup kontrol edecek olan devletin kontrolüne sahip olarak gerçekleştirecekler ve devletin kontrolü yoluyla ürünlerin dağıtımında tercih haklarını kazanacaklardır (Burnham, 1941: 69).

Yönetsel devrim teorisini geliştirirken, Amerika, Rusya ve Almanya örneklerini veren Burnham; Rusya'da temel üretim araçlarının mülkiyetine devletin sahip olduğunu ve bunların kontrolünün yöneticilerin elinde olduğu ileri sürmüştü, Almanya'da yöneticilerin üretim araçları üzerindeki kontrolün çoğunu elinde tuttuğunu ve etkin bir gücü kullandığını ifade ederek bu iki ülkenin yönetsel topluma giden yolda önemli ölçüde ilerleme sağladığını ileri sürmüştür. Amerika'da ise kapitalistlerin üretim araçlarında olmasa da dağıtım sürecindeki kontrole sahip olduğunu ileri sürerek yönetsel topluma gidişin ilk iki ülkeye göre geride olduğunu ileri sürmüştür. Burnham'a göre güce sahip olmanın dolayısıyla toplumda egemen sınıf olmanın ön koşulu kontrol gücüne sahip olmaktır (McLaren, 2011: 415).

Yöneticiyi, üretim sürecinin teknik yönetimi ve eşgüdümü görevini yerine getiren kimse olarak tanımlayan Burnham bu görevin de çağdaş üretim teknolojilerinin karmaşıklığı nedeniyle üst düzey teknik ve uzmanlık bilgisi gerektirdiğini ifade etmektedir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 66). Çoğu durumda, uzmanların uzmanlık bilgisi ve becerileri bir organizasyon için üretim aracıdır. Önemli ve karmaşık bir bilgi ya da beceri parçasına sahip olmak, bir kuruluşun hiyerarşisinin düşük basamaklarında olsa da, önemli ölçüde daha yüksek basamaklarda konumlandırılmış olanlardan daha büyük bir etki yaratabilir.

Üretim araçlarının sahipliği ile üretim sürecinin denetimi arasında radikal bir ayrımın ortaya çıktığı çağdaş toplumda üretim araçlarının mülkiyetini elinde bulunduran kapitalistler sürecin denetimindeki kontrollerini kaybetmektedirler. Dolayısıyla üretim sürecinin kontrolünü kaybeden kapitalistler bir sonraki aşamada sahip oldukları toplumsal egemenliği de kaybedecektir. Üretim sürecine hakim olanın toplumsal hakimiyeti de elde edeceğini ileri süren Burnham, sahip oldukları teknik bilgi ve uzmanlık nedeniyle üretim sürecinin kontrolüne sahip olan yöneticilerin çağdaş devletleri ve dünyayı yöneteceklerini ileri sürmektedir (Ergün ve Polatoğlu, 1988: 67).

Sonuç olarak, yönetsel bir toplumda, kapitalist bir toplumda kapitalistlerin sahip olduğu üretim araçları devlete aittir. Bireyler devlet için çalışmakta ve malların etimi ve dağıtımını devlet tarafından kontrol edilmektedir. Yönetim toplumundaki yöneticiler, etimin teknik sürecini kontrol eden yöneticilerdir. Devlete ait kuruluşlardaki konumlarıyla yöneticiler, üretim araçlarını ve ürünlerin dağıtımını kontrol eder. Bu iki kontrol aracıyla yöneticiler toplumdaki baskın sınıf olarak egemen konuma yükselirler.



2. BÖLÜM

2. POSTBÜROKRASİ

Bu bölümde postmodern dönem ve bu dönemin hakim örgüt paradigması olan postbürokrasi tanıtılmaya çalışılacaktır. Ancak postmodernizmi ve koşullarını tanımlamak ve tanıtmak bu anlayışa dayanak noktası olan modern dönemi ve belirgin özelliklerini kısaca ele almadan eksik kalacağından modernizm ve modernitenin özellikleri kısaca da olsa ele alınacaktır.

2.1. Modernizm ve Modern Koşullar

Modern sözcüğü Latince “Modernus” sözcüğünden türetilmiştir. Sözcük ilk kez; tamamen Hıristiyanlaşmış bir dönemi pagan geçmişinden ayırmak kastıyla M.S. 5. Yüzyılı tanımlamak için kullanılmıştır (Erinç, 1994: 32). Ancak modern kavramı 5. Yüzyıldan buyana sürekli olarak eski ve yeninin farkını vurgulayan ve eskiden yeniye geçişi ifaden eden anlamıyla kullanılmaktadır.

Akla ve ilerlemeye önem veren ve dünyanın insanın bilgisinin arttığı ölçüde kontrol altına alınabildiği, pozitivizm, ampirizm ve bilim gibi ortak terimleri odak noktasına alan bir anlayışa sahip olan modern dönemin fikri temellerinin dayanağı aydınlanma hareketi tarafından yüceltilen akılcılık ve bilimsel bilgiye duyulan sonsuz güvendir (Parker, 1992: 3).

Akla ve bilime duyduğu sonsuz güvenle insan düşüncesinin dogmatizmin sınırlarının dışına çıkabileceğini ve hem kendi gerçekliğini hem de evrensel gerçekliği akıl ve bilim yoluyla kurabileceğini temel çıkış noktası olarak alan aydınlanma felsefesi gerçekliği tek ve evrensel olarak kabul etmekte ve insanoğlunun aklını kullanarak bilimsel kapasitesini geliştireceğini, bu yolla doğrusal bir ilerleme kaydedeceğini kabul etmektedir (Şaylan, 2006: 106).

17. yüzyıldan itibaren batının; siyasal ve kültürel anlamda yaşamış olduğu derin ve köklü dönüşümleri ifade eden moderniteye geçiş dört temel devrimle olmuştur. Bunlar: bilimsel devrim, siyasal devrim, kültürel devrim ve sanayi devrimidir (Arslan, 2011: 13).

Orta çağın dağınıklığına ve düzensizliğine karşı yeniden bir yapılanma ve bütünleştirme süreci olarak modernizm, sahip olduğu dinamik yapısıyla değişim ve dönüşümü esas alarak aydın bireylerin bu çerçevede kurduğu ilişkiler ve oluşturduğu ussal-

kurumsal düzeni hedeflemektedir. Bu süreçte modernizm evrensel ve nesnel gerçeklik kabulüyle doğa ile toplumsal düzeni ilişkilendirerek toplumsal düzenin de bu nesnellik ekseninde şekillendirilmesini hedeflemektedir (Yıldırım, 2009: 389).

Modernleşme ise rutin günlük hayat, zayıflayan dini değerler, yoğun kentleşme, çeşitlenen yaşam tarzları, fordist kapitalist ekonomik düzen ve bilim ve tekniğin hayatın her alanına yerleşme sürecidir (Kırılmaz ve Ayparçası, 2006: 33). Modernleşme, özgür ve yaratıcı bir şekilde çalışan bireylerin katkısıyla oluşturulan bilgi ve birikimin insanlığın özgürlüğü ve yaşam standartlarının yükseltilmesi amacıyla evrensel ahlak ve hukuk yaklaşımıyla kendi işleyiş sürecinde yeniden yorumlanması ve anlamlandırılması sürecidir.

Aydınlanma düşünürlerince başlatılan bu süreç doğa üzerinde kurulan hakimiyetle kaynakların kıtlığından, yoksulluktan ve doğal afetlerin rastgele darbelerinden kurtuluşu vaat etmektedir. Boş inancın, efsanenin akıl dışılığından, iktidarın keyfi kullanımından ve insanın kendi doğasının karanlığından kurtuluşu rasyonel düşünce tarzlarının ve beraberinde geliştirdiği rasyonel örgütlenme biçimlerinin varlığına bağlayan modernizm bu değişim aracılığıyla bütün insanlığın evrensel, sonsuz ve değişmez niteliklerinin ortaya çıkarılabileceğini savunmaktadır (Harvey, 1997: 25).

Gelenekselliğin kutsadığı tümdengelimci bakış açısını aşarak onun yerine tümevarımcı bakış açısını getiren modernizmin fikri temelleri aydınlanma hareketi tarafından sistemleştirilen akılcılık ve bilimsel bilgiye duyulan sonsuz güvene dayanmaktadır. Bireysel farklılıklara duyarsız olan modernizm, öznenin kendi özgünlüğünün oluşmasına ve korunmasına izin vermez. Çünkü modernizmin ihtiyacı olan özne değil kimliksiz bir nesnedir. Modernizmde kabul gören tek özne iktidardır. Ancak bireylerin benliğinin yok edilemeyen doğası modernizmi toplumsal alanı inşa ederken kamusal-özel alan ayrımını yapmaya itmiştir (Ulusoy, 2016: 323).

Bilgiyi, bilimi ve akli ön plana alarak aydınlanma ilkelerini temel alan modernizm, zamanın çok ötesinde olan, eskiden kopan ve yeniye dair birçok şeyi içinde bulunduran ve gelenekselin normalleştirici tavrına karşı bir duruş olarak tanımlanmaktadır. Modern, zamana karşı durabilen ve şimdinin çok ötesinde olabilir. İnsanın sadece akıyla mutluluğu ve özgürlüğü yakalayacağını savunan modernizme göre insan yalnız akıl ile ilerleyip yol alır (Timur, 2017: 2).

Modernizmin temel özellikleri; pozitivism, rasyonalizm ve evrenseldir. Evrensellik ilkesi üzerinden oluşturduğu pozitivist, öngörülebilir ve rasyonel zaman uzam formuyla kapitalizme yeni pazarlar yaratarak, birikim oluşturmaya ve sınırsız, yıpratıcı bir gelişimine imkan sağlayan modernizm, dünyayı bir nesnel dünya olarak görmekte ve toplum inşasını bireyler üzerinden değil birimler üzerinden gerçekleştirmektedir. Bu yönüyle bireyi birleştirerek mikro ve makro planda inşasını gerçekleştiren modern devlet bireyi kendine yabancılaştırmaktadır (Ulusoy, 2016: 323).

Bilgiyi olmazsa olmaz kabul eden modernizm, iktidarını tesis etmek için sahip olduğu bilgiyi işlemek ve ondan yararlanabilmek için yapılanma modeli olarak organizasyonculuğu benimsemiştir. Organizasyonda ise parçaların tek tek bir anlam ifade etmemesi ancak bir bütün olduğu zaman işlevsellik kazanması durumu söz konusudur. Bu durumda bir araya gelerek yeni ve daha büyük bir teki oluşturan parçaların bu yapı tarafından hapsedilmesi ve yutulması sonucu ortaya çıkmaktadır.

Organizasyonu bir makine olarak gören modern durumda her şey modülerdir ve işlevselliğini kaybettiğinde aynıyla veya benzeriyle değiştirilmesi söz konusudur. Bu durum ise bireysel özgürlüğün yok sayılması ve arka plana itilmesi demektir (Ulusoy, 2016: 321).

Sorudan önce cevabın belirlendiği modern durumda, herkesçe bilinen ve benimsenen bir cevaba göre sorulan soru bütün eylemlerin meşruluğunun temelini oluşturan prensipleri oluşturur. Bu durum da organizasyonun ya da yönetsel sürecin önceliğinin kabulü demek olup organizasyonu amaç haline getirmektedir (Cooper ve Burrell, 1988: 108).

Modern düşünce ekonomide ilerlemeyi, yönetimde ussallığı, olgunun değerden ayrılmasını, ahlaki olanın kuramsal olandan farklılığını kabul etmektedir. Temelde geleneğin, yani geleneksel din, ahlak, hukuk, siyaset, tarih ve ekonominin eleştirisiyle ortaya çıkan modernizmin, ortaya çıkışından itibaren daima eskiye, geleneğe karşıtlığı, değişmeyi ve yeniliği savunduğu; savunduğu değer ve düşünceleriyle ve toplumsal yaşamın her alanına getirdiği birçok değişimle olumlu katkılarda bulunduğu söylenebilir.

Ancak 19. Yüzyılda doruk noktasına ulaşan modernizmin kriziyle her türlü disiplinde yaklaşım değişikliği baş göstermiştir (Akay, 2013: 47). Modern dönemin resmi bürokratik organizasyonu kökleşmiş baskısıyla karşıtlarını yok etmektedir. Bunu toplumda ki bireylerin bihaber kalmasını sürdürecektir şekilde sansürleme fonksiyonunu işleterek gizli ve örtülü olarak gerçekleştirmektedir. Modernin bu sansürleme fonksiyonunu etkisiz kılma

arzusunda olan postmodern yaklaşım modernin sahip olduğu formel yapının informal yapı tarafından teşekkül ettirildiğini ortaya çıkaracaktır. Postmodern yaklaşım formel olanla informal olanın madeni paranın iki yüzü gibi ve birbirinden ayrılamaz olduğu iddiasıyla formel olanın ayrıcalığına ve itiraz edilemezliğine toplumsal söylemde son verme çabasıdadır (Cooper ve Burrell, 1988: 110).

2.2. Postmodernizm ve Postmodern Koşullar

Postmodernizm üzerinde görüş birliği olup kolayca tanımı yapılacak bir olgu değildir. Postbürokrasi kavramını incelerken öncelikle bu kavramın ortaya çıkışını tetikleyen modern dönem koşullarını ve bu koşullara bir tepki olarak doğan postmodernizmi ve postmodern koşulları göz önünde bulundurmamız gerekir. Orjini konusundaki belirsizliğini koruyan postmodern terimi ilk olarak 1930'lu yıllarda Federico Onis ve Duddley Fitts tarafından modernizme karşı bir reaksiyonu ifade etmek için kullanılmıştır. Postmodernizmi dönemsel olarak tanımlayan ise Arnold Toynbee olmuştur. Toynbee 1947 tarihli "A History of Study" adlı çalışmasında postmodernizm terimini batı uygarlığının 1875 sonrası geçirdiği yeni tarihsel dönüşümü belirtmek için kullanmıştır (Hassan, 1985: 120).

İlkin güzel sanatlarla başlayan postmodernizm tartışmaları daha sonra antropoloji, sosyoloji, kültür ve örgüt kuramı gibi alanlara da yayılmış ve giderek toplumsal yaşamın en tartışmalı alanlarından biri haline gelmiştir (Şişman, 1996: 4).

Postmodern anlayışa bakıldığında bütüncül bir düşünce yapısı ve ortak sistematik ilkeler bütünü olmadığı için, postmodernizmin tanımını yapmak ve genel kabul gören bir kavramsal çerçeve çizmek zorlaşmaktadır. Dolayısıyla postmodernizmin içermesi gereken tüm unsurları içerip, dışarıda bırakması gereken tüm unsurları da dışarıda bırakması anlamında sabit, homojen, ve birkaç tanım cümleciği kullanılarak yapılabilecek bir tanımını istemek "modern" taleptir. Öte yandan, yaşanan gerçekliğin bir parçası olarak postmodernizmin sabit ve evrensel bir tanımının yapılamayacağını ileri sürmek bu modern talebe verilen postmodern bir cevaptır (Okçu, 2003: 117).

Postmodernizmin tanımı bir dönemselleştirme anlamında bir de epistemolojik olarak yapılmıştır (Parker, 1992: 2). Postmodernizm dönemsel olarak ele alındığında kapitalizmin yaşadığı derin krizin zorunlu kıldığı ekonomik değişimin beraberinde getirdiği yeni dönemi işaret etmektedir ki, bu dönem; kapitalizm sonrası toplum, post-fordizm, sanayi sonrası

toplum ve bilgi toplumu gibi kavramsallaştırmalarla tanımlanmaktadır. Yine dönemsel açıdan bakıldığında postmodernizmin başlangıcının Avrupa'da 1. Dünya Savaşı sonrası, Amerika'da ise 2. Dünya Savaşı yılları olduğu söylenebilir (Kararımak ve Siviş, 2008: 103).

Modernizm sonrası anlamına gelen postmodernizm bir diğer anlamıyla modernizmin eleştirisi modernizme bir başkaldırıdır. Dolaylı olarak ta modern dönemin en önemli sloganları haline gelen akılcılık, rasyonalite, ilerleme, nesnellik, bilgiye atfedilen büyük değer gibi kavramların doğduğu aydınlanmanın eleştirisidir (Çelik, 2015: 140).

Epistemolojik açıdan ise, aklın ve gerçekliğin tek ve yanılmazlığının egemenliğinin sarsıldığı bir bilim anlayışını işaret etmektedir. Bu durum ise postyapısalcılık ve postpozitivizm gibi kavramsallaştırmalarla ifade edilmektedir (Şener, 2007: 31).

Doğasında bulunan güç ve iktidar olanağı nedeniyle modern dönemde ön planda ve hakim konumda bulunan bilime bakış açısı postmodern dönemde değişmiştir. Nesnel bilimsel hakikat anlayışını benimsemeyen postmodern yaklaşım farklı bilim dallarında geliştirilen teorilerin ileri sürdüğü gerçeklik iddialarının birbiriyle eşdeğer anlatı ve hikayeler bütünü olduğunu ileri sürmekte, bu anlatıların hiçbirisinin diğerine göre daha doğru olduğunu savunabilmek için geçerli ve bağımsız bir referans noktası olmadığını iddia etmektedir. Gerçeklik hakkındaki bu anlatılar tekabül ettikleri bir varsayımsal dış gerçeklikten ziyade mevcut iktidar ilişkileri tarafından şekillendirilmektedir (Nandy, 2008: 14).

Modern bir ideolojiye dönüşen bilim olması gereken ile olanı farklı bir olması gereken dizisiyle bilinçli bir müdahaleyi gerektiren döngüsel bir sisteme dönüştürdü. Bunun neticesinde geleneksel bilgi modernistlerce yeniden ambalajlanarak; mülk ve patent sahipliği ve işaretler ve semboller aracılığıyla sömürgeci bilgiye dönüştürüldü. Postmodern yaklaşıma göre ise bilgi, gerçeklik olarak seçilen şey etrafında inşa edilen bir yaklaşıklık veya imal edilen gerçekliğe dair bir inançtır. Gerçeklik ise her türden mitler dizisi aracılığıyla şekillendirilebilen ve bilinemez olandır. Bulgulayıcı ve özneler arası güvene dayalı bir toplumsal ilişki sürecinin bir parçası olarak gerçeklik verili olmayıp inşa edilendir, bu yüzden gerçekliği keşfedip tanımladıklarını söyleyenlerin yaptığı şey aslında gerçekliği imal etmektir (Raskin, 2008: 38).

Bunun yanı sıra evrenin düzenli işleyişinde aklın merkezi konumda olduğu anlayışı sorgulanmakta, toplumsal alanda özlerin ve toplumsal piramitlerin yerini tek değişmez ilke olarak değişim almaktadır (Raskin, 2008: 25).

Aklın hep iyi bilgi üreterek daha iyi bir dünya kurmamız için bize yardımcı olduğu inancıyla ve ilerici bir tutumla akli meşrulaştırarak ona merkezi bir konum atfederek aklın etkinliğinin verili olduğunun kabullenilmesini eleştiren postmodern yaklaşım aklın ve bilimin de kötü olabileceğini, akıl ve bilimin de bir konum olduğunu ileri sürmektedir. Her türlü bilgi, açıklama ve strateji zamansal açıdan sınırlı ve tek taraflı bir doğaya sahiptir (Lubiano, 2008: 87).

Bu bağlamda modernizmin en önemli dayanaklarından olan bilimin toplumsal yararlarının kavranması bilimin araçsallaştırılarak sermaye ve devletin kullanımına sokulmasına sebep olmuştur. Bu süreçte bilimsel verilerin sadece insanlığın mutluluğu için değil savaşlar ve benzeri toplumsal olaylarda da kullanıldığı da bir gerçektir.

Yine aynı doğrultuda postmodern yaklaşımı savunanlara göre 17. ve 18. Yüzyıllarda aydınlanmanın ve bireyin özgürleşmesinin en önemli aracı olan bilim, 20. Yüzyılda devletle bütünleştiği için bilimin kendisi özgürlükleri kısıtlayan ve hatta yok eden bir işlev kazanmıştır (Tekeli, 2017: 12).

Bunun yanı sıra postmodernizmi, içinden doğduğu ve halen birçok yönüyle modernizmin yerleşik bir ögesi olarak gören ve modernizmi eleştirmesi dolayısıyla bir kimlik inkarı olarak gören yaklaşım da vardır. Buna göre postmodernizm modernizm karşısında takındığı önyargılı bakış açısı nedeniyle modernizmin sıradan ve geçici bir sonucudur (Alvarado, 1996: 668).

Postmodernizm eklektik bir anlayışla çoğulcu ve her şey olur parolasını benimseyen bir akımdır (Erinç, 1994: 35). Postmodern durumda, belirli bir yargının ve toplumsal uzlaşmanın çıktısı olan ve dönemselleştirmeyle zaman ve mekan olarak sınırlandırılan rasyonalitenin tanımını da dönemselle kültürel farklılıklarla aynı doğrultuda değişmektedir. Oysa hakim rasyonalite anlayışı farklı düşünme biçimlerini kendi çerçevesi içerisinde irrasyonel kabul ederek disipline edici eyleminin nesnesi haline getirmekte ve farklı düşünüş biçimlerini marjinalleştirmektedir. Etiği, estetiği, normları ve duyguları bilimin alanının dışına iten rasyonalite, bu alanlardaki değişimi; toplumsal, kültürel ve tarihi bağlama dahil etmiş, bilimsel değişimi bunun dışında kabul ederek bu durumu birikimsel gelişimin

göstergesi olarak değerlendirmiştir. Neticede etik, kültürel ve tarihsel olarak konumlanmış bütün eleştiriler dışlanarak rasyonalite, etikten ve metafordan ayrık hale getirilmiştir. Bu niteliği taşımayan bilgi sistemleri ise dışlanarak bilim statüsünün dışında görülmüştür (Marglin, 2008: 76). Dolayısıyla insanlığın kamusal sorunlara uyguladığı rasyonel yaklaşım karşılaştığı derin ve çeşitli krizler nedeniyle değişime uğramak zorundadır. Bu değişim, bilimsel faaliyetin zaten içinde mevcut olan değerle ilgili yaklaşımların ön plana çıkarılması ve bilimsel projelerin toplumsal ve ahlaki boyutlarının göz önünde tutularak kabullenilmesiyle gerçekleştirilebilir (Raskin, 2008: 29). Bu doğrultuda öznel nesnel ayrımı silikleşerek; özgürlük, duygudaşlık, onur, eşitlik, kapsayıcılık ve özen toplumsal ilkeler haline getirilmelidir.

Modernizm, ortaya çıkardığı sonuçlar ve yüzleştiği açmazlar nedeniyle eleştirilmeye başlanmıştır. Modernleşme sürecinde bilginin merkezileşmesiyle bilgiye sahip olanın; kendisini merkezde konumlandırarak oluşturduğu kültürel hegemonya neticesinde konumlandığı merkez etrafında bütünleştirici bir dil ve homojen kültür oluşturma çabalarıyla çevredekilerin farklılıklarını törpüleyerek ulaşmaya çalıştığı tek tip toplum modeli ve bu modele uygun kurumlar, kurallar ve işleyiş süreçleri belirgin bir şekilde tıkanmıştır. Oysa postmodernizm nesnellik yerine göreceliği, benzerlikler yerine farklılıkları, tek tiplilik yerine çeşitliliği, bütünleşme yerine parçalanma ve çoğulculuğu ön plana alarak modernizme özgü büyük anlatıları reddetmiştir (Şişman, 1996: 7).

Yaşamı tümüyle açıklama iddiasında olan ve evrensel olduğu düşünülen üst anlatılar aslında birçok politik ve bilimsel projenin meşrulaştırılması için kullanılan gerçekliklerdir. Tekil anlamdan ziyade anlam zenginliği, karşıtıklardan ziyade birliktelikler, ya biri ya da ötekini tercih etme zorunluluğu olmaksızın hem birini hem de diğerini seçme ve kabul edebilmek postmodernizmin farklı odak noktaları ve farklı anlam düzeylerinin bilinip kavranabilmesi açısından kabul ettiği yaklaşımlardır.

Fikirlerin, ideolojilerin, değerlerin ve yerleşik uygulamaların, emek süreçlerinin, üretim tekniklerinin gelip geçiciliğinde artışın yaşandığı postmodern durumda, hayatın gerçekleri olarak; subjektiflik, sosyal eleştiri, parçalılık, kısa sürelilik ve serbestleşme kabul edilmiştir.

Modern ve postmodern dönemleri kıyaslarken bütün sosyal ve kültürel etkenlerin yanı sıra üretim süreçlerini ve tüketim kültürlerini de göz önünde bulundurmak

gerekmektedir. Üretim toplumundan tüketim toplumuna geçişin yaşandığı modern dönemde, üretim kapasitesinin artışı ve küreselleşme mekânsal sınırları ortadan kaldırarak tüketim şekillerini değiştirmiştir. Dönemin tekçi ve bütüncül yaklaşımına uygun olarak kitleselliğin hakim olduğu günlük yaşamın zorladığı birlikte hareket etme davranışı yığın üretimi beraberinde getirmiştir. Postmodern dönemde ise bilgi çağına geçilmesi ve gelişen iletişim teknolojilerinin sunduğu olanaklarla bireysellik ön plana çıkmıştır. Aynı zamanda tüketim yeme içme gibi zorunlu ihtiyaçların beraberinde sosyo-kültürel birçok faaliyeti de içeren çok geniş bir kapsama ulaşmıştır. Yönetilmesi gereken alanların çeşitliliği farklı uzmanlık alanlarının ve farklı duyarlılıkların da gelişimine yol açmıştır (Kırılmaz ve Ayparçası, 2016: 45).

Postmodern durumda bireysellik önemli bir kültürel değer olarak öne çıkmaktadır. Toplumsal ilişkilerde köklü bir değişikliğin gerçekleştiği postmodern anlayışta farklılıklar büyük bir öneme sahiptir. Bir öz referans formu olarak farklılık, yani ihtilafli olma ve benzemezlik durumu her kavramın kendi içerisinde karşıtlarını da içererek tekil bir anlam yüklenmekten uzaklaştırılmasıdır. Bu durum bütün sosyal formlarda geçerlidir. İnsanın bu azalan belirlilik ve kesinlik durumuyla yüzleşmiş olması nedeniyle postmodern yaklaşım farklılığı söylem ve çabalarında ön plana çıkarmıştır (Cooper ve Burrell, 1988: 98).

Postmodern yaklaşımın yapısal ve organizasyonel önermeleri vasıtası ile en yoğun ve eleştirel olarak üzerinde durduğu konu bedenini yani yapı ve örgütün sosyal hayata içkinliğinin sosyal bilimcilerce ihmal edilmiş olmasıdır (Cooper ve Burrell, 1988: 100).

Kapalı toplum anlayışının terk edilerek epistemolojik kaynakların, hayat sürecinin devamlılığının ve anlamın kaybolan değerinin önemine vurgu yapan postmodernizm, modernizmin iki ana üyesi olan akıl ve bilime ciddi eleştiriler getirmiştir. Postmodern dönemde tanrı ve din olguları yeniden ve ciddi olarak ön plana çıkmıştır (Şeyhanlıoğlu, 2007: 86).

Postmodernizm kültürel, ekonomik ve hukuksal alanları etkilediği gibi bu alanlarla sıkı bir etkileşim içerisinde olan yönetim olgusunu da hem teorik hem de pratik olarak ciddi anlamda etkilemiştir. Toplumun her alanını etkileyerek değişime zorlayan ve toplumsal bir olgu olarak yönetimi, hem örgütlenme hem de bir süreç olarak etkileyen postmodern koşullar şöyle sıralanabilir (Özcan ve Ağca, 2010: 3).

2.2.1. Parçalanma

Ana teması her düzeydeki sosyal sistemin parçalanıp bölünmesi olan parçalanma, sosyal, ekonomik ve siyasi açılardan egemen ideolojilerin ve değer yargılarının yerini, çoğul değer yargılarının ve normlarının almasıdır. Tek doğrudan ziyade doğruların varlığını kabul eden Postmodernizm, üst genellemeleri reddederek bölünmeye yaptığı vurguyla toplumsal yaşamın öznelere arasındaki etkileşimi öne çıkararak modernizmin sabitleştirerek doğru kabul ettiği anlayışlara karşı çıkmaktadır (Ökten, 2012: 228).

Modernizmin bilimsel bilgiye dayalı kontrolcü öngörebilirliğine ve belirliliğine belirsizlikle yanıt veren postmodernizm, evrenselliğe karşı çıkmakta ve ne kadar özne varsa o kadar gerçek olduğunu öne sürmektedir (Ulusoy, 2016: 334).

Gerçekliği nesnellikten ziyade toplumsal temele oturtan postmodernizm, formatif olarak görmediği gerçekliği deneyim ve etkileşimin oluşturduğu bir süreç olarak görmektedir. Parçalanma ve farklılığın özgürleştirici ve geliştirici bir etken olarak değerlendirildiği postmodern durumda eylemler üzerinde hiçbir denetim ölçütü kabul edilmemektedir. Her tür fikri veya eylemi eşdeğer hale getiren bu duruş, doğru ve yanlış kavramlarını göreceli hale getirerek doğru ve yanlışın ilkesel olarak belirlenmesinden ziyade elde edilen sonuca göre anlamlandırılması sonucunu doğuracaktır (Yıldırım, 2009: 392).

Postmodern durumda hakim olan belirsizlik toplumu ve bilgiyi etkileyen her türlü muğlaklığı, kopuşları, yerinden etmeleri içeren bir belirsizliktir. Bu belirsizlik her türlü fikri, yorumu ve eylemi istila etmiştir. Postmodern yaklaşım parçaların bütünle olan bağını keser. Her parça doğruluk iddiasındadır. Postmodern yaklaşımın şiddetle karşı olduğu şey sosyal hayatla ilgili olsun, hakikatle ilgili olsun (sosyal, epistemik) her türlü bütünselleştirici sentezlerdir. Farklılıklar, değişken göstergeler, en küçük parçalara ayrılma postmodern durumda bir gerekliliktir (Hassan, 1986: 505).

Farklılığın, iletişim güçlüklerinin, kültürlerin, çıkarların ve mahallerin farklılığı üzerinde durarak tüm farklılığı ile ötekinin temsili ve gösterimi açısından önem taşıyan postmodernizm; şeyleştirilmeleri ve bölünmeleri kabul ederek yerel toplumsal gruplaşmanın ortaya çıkardığı her tür fetişizmi yüceltmektedir (Harvey, 1997: 138).

Desentralizasyon ve bürokrasinin azaltılmasının sonucu olarak toplumlar gittikçe yapısal ve kültürel olarak parçalanmaktadır. Yapısal parçalanma daha küçük organizasyonlar, yarı bağımsız çalışma grupları, taşeronluk anlaşmaları şeklinde gerçekleşmektedir. Yapısal parçalanmayı tetikleyen nedenden birisi de isteğe göre üretimdir. Yeni durumda ulusal dergi ve gazeteler yerini sınırlı dolaşıma sahip dergi, gazete ve satış rehberlerine bırakmıştır. Aynı şekilde yaygın ağ üzerinden yayın yapan televizyonlar yerini özel ilgi alanlarına veya özel durumlara sahip kitlelere (dinsel, gençler, farklı zevkler) hitap eden yayınlar yapan televizyon ve radyo kanallarına bırakmıştır. Kültürel parçalanma ise toplumdaki farklı inançlara farklı kültürlere ve farklı demografik niteliklere sahip grupların bu farklılıklarına temel olan kültürel kimliklerin tanınmasını istemeleri sonucunda oluşmuştur. Bunun neticesinde farklı çalışma biçimleri toplumsal yaşamın içinde yer almaya başlamıştır. Örneğin; part-time işler, esnek çalışma saatleri, eşler arasında paylaşılan işler ve evde çalışma (Bartos, 1996: 309).

Örgütsel açıdan bakıldığında ise postmodern dönemin örgüt yapısı, modern dönemin büyük hacimli, tek merkezli ve bütüncül sistemine sahip örgütlerinin aksine belirli bir merkeze bağlı olmayan, yerel nitelikleri ön planda olan parçalı ve düzensiz bir niteliğe sahiptir (Güven, 2016: 300).

Parçalanmanın kamu yönetimindeki görüntüsü farklı hizmet tedarikçilerinin ve parçalanmış politika alanlarının ortaya çıkmasıdır. Bu yapının örgütlerde yönetim sürecinin uzun vadeli planlar dahilinde işlemesi yerine kısa süreli yapılanmalar ve planlamalar şeklinde işlemlerini sağladığı söylenebilir.

2.2.2. Farklılaştırmanın Giderilmesi

Ana teması geleneksel sistemler arasındaki katı ve belirgin sınırların ortadan kaldırılarak, dikey ya da yatay hiyerarşik sınırların bulanıklaşp belirsizleştirilmesidir. Hakim bilimsel yaklaşımlar kuşkuyla karşılanmakta ve ideolojik bakış açıları arasındaki keskin farklılıklar yumuşatılmaktadır. Farklılaştırmanın giderilmesinin kamu yönetimindeki görüntüsü hiyerarşik yapıların tasfiye edilerek az katmanlı hiyerarşik yapıların oluşturulmasıdır.

Farklılaştırmanın giderilmesiyle azalan hiyerarşik katmanlar ve yataylaşan hiyerarşik yapı neticesinde çalışanların hem birbirleriyle hem de dışarıyla iletişimlerini kolaylaşacaktır. Bu durum yönetim sürecinin; planlama, karar alma, uygulama gibi aşamalarının her birini

katılıma açarak hem daha demokratik bir çalışma ortamı oluşturacak hem de çalışanların yaptığı işi sahiplenmesini sağlayarak sorumluluk bilincini artıracaktır. Bir diğer açıdan bakılacak olursa örgüt içi ve dışı sınırların belirsizleşmesiyle çalışanların değişimin hızına ayak uydurarak kendilerini yenilemelerini sağlayarak entellektüel sermayenin artışına katkı sağlayacağı söylenebilir.

2.2.3. Zaman ve Uzam Sıkışması

Dünyayı zamansal ve mekansal konumlandırmalarla anlamlandırma çabasında olan insan; kendini ve diğer insanları tanıma, aidiyet duygusu kazanma ve çevreyle iletişim kurma gibi eylemleri bu konumlandırma üzerinden yapar. Ancak modern bakış açısıyla ve doğrusal ilerleme varsayımı ile yapılan bu konumlandırma; eskiyle yeninin bir arada var olabildiği, bütünlükten ziyade parçalı ve yüzeysel bir mekansal algının geçerli olduğu postmodern durumda kabul görmez (Aşkaroğlu, 2015: 136).

Postmodern koşullar nesnelerin ve imajların çok kısa sürelerde silinip yok olduğu bir geçicilik zemini doğurmuştur. Bu geçicilik uzun dönemli plan yapmayı son derece güçleştirmiştir. Bu durumda sürece aktif olarak müdahale edebilmek ve süreci yönlendirmek için zevkler ve fikirler üzerinde manipülasyon yapabilmeyi gerektirmiştir. Bunu yapacak olanın da ya alanında önder olması ya da bu gelip geçiciliği kendi amaçları doğrultusunda şekillendirebilecek ölçüde oluşturduğu imgelerle yeni gösterge sistemleri ve imajları oluşturmasını zorunlu kılmaktadır (Harvey, 1997: 320).

Gelip geçiciliğin artmasının bir diğer etkisi ise politikada otantiklik ve otorite arayışı, milliyetçilik, yerelcilik, aileye ve cemaatsel yapılara ilginin artması ve tarihsel köklerin araştırılması gibi eğilimlerde görülen artıştır. Bu artış hızlı değişim içerisinde daha uzun ömürlü değer arayışının göstergesidir (Harvey, 1997: 326).

Bu geçicilikle beraber ulaşım ve kitle iletişim teknolojisindeki hızlı değişim zaman ve mekana ilişkin algıları değiştirmiştir. Özellikle 1970'li yıllardan itibaren kullanıma giren uydu iletişim sistemlerinin gerek iletişimin maliyetini düşürmesi gerekse iletişimi zaman ve mesafeden bağımsız hale getirmesiyle gelişen toplumsal imkanlar bir araya geldiğinde herkesin farklı mekanlardan gelen bir imaj yağmurunu hemen hemen anında yaşamasını olanaklı kılarak birçok farklı mekanın bir ekrandaki imajlara indirgemektedir. Bu durum birçok farklı deneyimin insanlarca benzeştirilmiş biçimde ya da dolaylı olarak yaşanmasını olanaklı kılmaktadır (Harvey, 1997: 327).

Bu gelişmeler neticesinde mekansal engellerin azalışı ve zamanın artan hızı hiyerarşinin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Günlük hayatta gelişen iletişim sayesinde benzeşlerin iç içe geçmesiyle farklı dünyaların ortak zaman ve mekanda bir araya getirilmesi ve imajların gerçeğin önüne geçmesi neticesinde bu benzeşliklerde gerçekliğe dönüşür.

2.2.4. Karşıtların Birlikteliği ve Çoğulculuk

Postmodern durumda kültürel nesnelere oluşumlarındaki eklektizm ve içerdikleri kargaşa dolayısıyla ile çok büyük çeşitlilik gösterirler (Harwey, 1997: 342). Modernizmin karmaşık dahi olsa tekil gerçekliğin anlamına odaklanan perspektifine karşılık postmodernizm farklı gerçekliklerin bir arada ve iç içe var olabileceğine odaklanmaktadır.

Karşıtlıklar üzerine kurulan ve bu karşıtlıklar içerisinde doğru kabul edilecek normları belirleme görevini aklı bırakan modern düşüncede toplumsal yaşam bu karşıtlıklar ekseninde şekillenmektedir. İktidarın merkezsiz, parçalı ve belirsiz bir çoğulculuk niteliği taşıdığı postmodern durumda bu iktidarla mücadele de aynı nitelikleri taşımaktadır (Şaylan, 2006: 269). İktidarı mutlak olarak görmeyen ve iktidarın her an değişebilir bir doğaya sahip olması nedeniyle toplum mühendisliğinin mümkün olmadığını ileri süren postmodern yaklaşım hiç kimsenin diğeri adına karar verme yetkisi olmadığını ileri sürmektedir. İktidarın parçalı olması ve toplumun bünyesinde barındırdığı çoklu yapı nedeniyle bütün anlayış ve düşüncelerin kendine yer bulacağı bir ortamda ve bütün alternatiflerin imkan bulabileceği bir çoğulculuk anlayışı doğrultusunda bir örgütlenme gereklidir. Bu durumda bütün farklılıklar kendilerine düşünebilme ve yaşayabilme imkanı bularak eşit düzeyde bir meşruiyete sahip olacaktır (Ateş, 2013: 398).

Ötekini yani merkezden uzak olanı kutsayan postmodern anlayış sabit olanın sorgulanmasıdır. Bu bağlamda karşıtların birlikteliği, birbirinden farklı birçok görüngünün birleşmesidir. Çoğulculuksa modernizmin, ortaya çıkardığı kültür anlayışı etrafında oluşturduğu gerçekliği meşrulaştırmasına karşılık olarak postmodernizmin farklılıklara vurgu yapmasıdır. Modernizmin nesnellik anlayışı, duygu ve hissin devre dışı bırakılmasıyla öznel olanı dışlamış, ötekinin manipüle edilerek nesne olarak yeniden yaratılmasını kolaylaştırmıştır. Oysa aynı şeyin veçhelerini görmesine rağmen sosyalleşilen ortamların farklılığı algılanan ve hissedileni birbirinden çok farklı kılacaktır. Farklı kabullerin ve kimliklerin özgülüğü vurgusuyla yeni stratejilerin oluşturulabileceğini kabul

eden postmodern anlayış, farklı kültürel pratiklerle şekillenen ve çözülen farklı kimliklerin karmaşıklıklarının dikkate alınmasıyla nesneleştirilen bireylerin özneye dönüştürüleceğini öne sürmektedir (Lubiano, 2008: 91).

Üst ve alt kültürler arasındaki farklar ortadan kalkmakta ve kültürler yan yana durmaktadır. Bu birliktelikte hiyerarşiden söz edilemeyeceği gibi zıtlıklar; sentezlenmeden, her şeyi ile ayrışık, birbirine kayıtsız ve hiçbirinin diğerine göre daha meşru olması söz konusu olmadan bir arada durabilmektedir (Akay, 148: 2013).

2.2.5. Kurumsalcılık Karşıtlığı

Postmodernizmin hiyerarşi ve sistematik genelleştirmelere karşı duyulan antipati neticesinde geliştirdiği eleştirel yaklaşımdır. Kurumsalcılık karşıtlığı genel geçer önermeler, evrensel doğrular yerine, çok daha öznel odaklı yaklaşımdır. Özgürleştirici etkenler olarak heterojenliği ve farklılığı ön plana çıkaran postmodernizm, akılla birlikte duygulara ve değer yargılarına da önem verir. Göreceliği, rastlantısallığı, özneliği ve belirsizliği kabul eder (Doğan, 2007: 196).

Kuralsızlığı otoritenin bütün teamül ve kanunlarına uygulayan postmodern yaklaşım toplumdaki bütün hakim kodları gayrimeşrulaştırıp meta anlatıları yürürlükten kaldırarak, heterojenliği koruyacağına inandığı küçük anlatıları onun yerine koymaktadır. Otoritenin küçümsenmesi ve müfredatın revizyonu ile kültür kanunlarından, bilgi gizeminden arındırılır ve gücün dili yapı söküme uğrattılır. Bu sayede azınlık hareketleri, kültürün dişileştirilmesi, çoğulculuk gibi daha iyicil formlara ulaşılabilir (Hassan, 1986: 505).

2.3. Postmodern Kamu Yönetimi

20. yüzyıl sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişin yaşandığı süreçtir. Bu süreçte çağın gereği olarak bilginin önemi artmış ve gelişen bilgi ve iletişim teknolojileri toplumsal yapıyı bütünüyle etkilemiştir. Bu süreçte bilim ve teknolojideki hızlı gelişim ve küreselleşmenin de etkisiyle hakim paradigma; siyasal, ekonomik ve kültürel anlamda yoğun eleştirilerle karşılaşmıştır. Ulus devletin aşılmasıyla temsili demokrasi ve katılım anlayışı sorgulanmış ve bu yeni toplumsal durumda; sosyo-ekonomik yapının özellikleri nedeniyle katılımın sınırlılığı ve büyüyen ölçek nedeniyle etkilemekten ziyade yönlendirme ön plana çıkmış, elektronik alanda yaşanan devrimsel değişimin dönüştürdüğü üretim ve bölüşüm süreçleri eleştirilerin odağı olmuş ve toplumsal yapıda çok yönlü bir değişimin

zorunluluğu ifade edilmiştir (Şaylan, 2006: 26). Bilgiyi en önemli üretim alanı olarak öne çıkaran bilişim ve teknoloji alanındaki mikroelektrik devrim verimliliği büyük oranda artırmıştır. Bu gelişmeler üretim odaklı yatay ve dikey bütünleşmeye sahip fordist birikim rejiminin yerini esnekliğin hakim form olduğu postfordist birikim rejimine bırakmaya zorlamıştır. Küçük, esnek ve bilgi üreten yapılanmaların ön plana çıktığı yeni durumda, gelişen iletişim teknolojilerinin de katkısıyla bu değişim üretim alanıyla sınırlı kalmamış, siyasal, sosyal bütün toplumsal alanları kapsamış ve bu süreç bütün toplumsal iş bölümünü dönüştürmüştür (Şaylan, 2006: 148).

Bu değişim kamu yönetimini de bir değişim ve dönüşüm sürecine sokmuş ve bilgiye dayalı, katılımcı ve sanal kurumsallaşmanın yanı sıra, ulusaldan küresele, merkezîyetçilikten yerelliğe, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye ve hiyerarşik yapılanmadan ağ tabanlı yapılanmaya geçiş çabaları kamu yönetiminde ön plana çıkmıştır (Kutaniş ve Alparslan, 2007: 54).

Kamu yönetiminde gerçekleşen bu değişimin niteliklerine bakıldığında Weberyen bürokrasinin tepeden inme bütüncül bakış açısı yerini bireyci bakış açısına bırakmaktadır. Katı hiyerarşik yapıda ve fazlaca bürokratik olan kamu yönetimi ilke ve prensipleri değişime uğramış, piyasa tabanlı, bürokratik olmayan, etkin, verimli ve küçük bir devlet yapısı ön plana çıkmıştır (Özer, 2005: 2).

Girişimci devlet anlayışıyla işletmecilik yaklaşımı benimsenirken, süreçler yerine sonuçlara odaklanılan, etkinlik ve verimliliğin önem kazandığı, vatandaşın müşteri olarak görüldüğü, piyasa temelli motivasyon ve performans ölçüm araçlarının kullanıldığı postbürokratik yatay örgüt yapıları benimsenmiştir (Özcan ve Ağca, 2010: 10).

Mal ve hizmetlerin sunumu ve yaşam standartlarının yükselişiyle farklı bir karakter sergileyen postmodern dönemde, üretimde ve tüketimde çeşitlilik, farklılaştırma ve uzmanlaşma hızlı bir gelişim göstererek ön plana çıkmıştır (Şeyhanlıoğlu, 2007: 84). Bu kapsamda önceleri merkezi yönetim odakta yer alırken, 1990'larla birlikte önceliği hizmet kalitesi, müşteri memnuniyeti, süreç yenileme ve etkinlik gibi kavramların almasıyla kamu yönetiminin verimli kılınmasında ve etkinliğinin artırılmasında; halka yakın yönetim birimlerinin öne çıktığı görülmektedir. Kararların işi yapanlara bırakılması olan bu pratikle kamu politika ve hizmetlerinin halka en yakın birimler tarafından üretilmesi söz konusu olmakta ve böylece ihtiyaçların tespitinin kolaylaşarak savurganlıkların önüne geçilmesinin,

zaman kayıpları ve bürokrasinin azaltılmasının yanı sıra, yönetim sorumluluğunun yönetilenlerce paylaşılması sağlanabilmektedir (Ağca ve Özcan, 2010: 17).

Özellikle 1980’li yılların ortalarından itibaren kamu yönetiminde değerler kavramı giderek artan bir ivmeyle tartışmaların merkezine oturmuştur. Özellikle Kanada ve Avusturalya gibi ülkelerde değer söylemi adeta kamu hizmetlerinin her alanını kuşatmıştır. Kamu yönetimi söylem ve pratiklerinde değer temelli bu dönüşüme yönelik artan ilginin nedenleri ise; aynı dönemde özel sektörde kurumsal kültürün önem kazanmasıyla birlikte değerlerin ön plana çıkması kamu yönetimini de etkilemiştir. Bunun neticesinde kamu yönetimi örgütleri de bazen bağımsız olarak genellikle ise stratejik bir planın tamamlayıcı bir parçası olarak kurumsal değerler söylemini ön plana çıkarmaya başlamıştır (Karneghan, 2000: 95). Bu doğrultuda kamu yönetimleri kurumsal yapıdan ziyade kurumsal değerlere odaklanarak bir dönüşüm sürecine girmişlerdir. Dönüşüm sürecinde kamu hizmeti değerleri de değişim geçirmiştir. Bazı değerler yenileriyle yer değiştirirken bazıları kendi içerisinde anlam değişikliğine uğramıştır. Özellikle yeni değerlerin belirli bir şekilde özel sektör değerlerine özdeş olduğu görülmektedir ki bu da kamu yönetiminde bürokrasiden postbürokrasiye geçişte özel sektörden alınan ilhamın önemli bir yeri olduğunu göstermektedir.

Postmodern kamu yönetimi anlayışının modern kamu yönetimi anlayışına getirdiği eleştirilerin amacı, yönetimi sürekli değişen dünyaya ayak uydurabilme kapasitesine kavuşturmadır. Bunun temel yöntemi ise yönetimin daha açık bir niteliğe dönüştürülmesidir (Öztürk, 2009: 432). Bu dönüşüm sürecinde yönetimler daha esnek ve yerinden yönetim ağırlıklı yapılandırılırken, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi daha demokratik niteliklere kavuşturulmaya çalışılmıştır. Modern dönemin, vatandaşın isteklerini yerine getirmekle yetinmeyerek vatandaş için neyin iyi neyin kötü olduğuna da karar veren bilimsel yönetim anlayışına temelden karşı olan postmodern anlayış; merkezizetiçiliği, hiyerarşiyi, tek yönlü uzmanlaşmayı ve akılcılığı reddederek devleti arka plana itmiş, bireyi ön plana çıkararak kültürel çoğulculuğu, parçalılığı ve belirsizliği benimsemiştir.

Postmodern durumda karar verme yetkileri, değişen iş tanımları ve karmaşıklaşan iş yapısı nedeniyle daha eşit olarak dağıtılır. İşler daha gevşek kurallara tabi olup karmaşık ve çok yönlü beceriler gerektirir. Yönetimi katılıma açarak karar alma süreçlerinde ortaklıkları ön plana çıkaran postmodern kamu yönetimi anlayışı; sivil toplum örgütlerini, özel sektör ve farklı toplumsal kesimleri yönetimin bileşenleri olarak kabul etmiştir. Bu dönüşümde farklı

toplumsal kesimlerin sınıf temelli olmaktan ziyade çok kültürcü bir yaklaşımla; ırk, cinsiyet, din vb. esaslara göre kamu yönetiminde eşit temsil hakkı taleplerinin büyük etkisi olmuştur. Bu dönüşüm yönetsel süreci örgüt içi bir eylem olmaktan çıkararak örgütler arası bir düzlemde katılıma açmış, yönetişim anlayışıyla bütün paydaşları sürecin aktif birer öznesi olarak kabul etmiştir (Babaoğlu ve Çobanoğlu, 2018: 182).

Postmodern anlayış özerk, liberal ve hümanist vatandaşların ortak düşünceyle, neyin gerçek ya da neyin daha az ya da daha çok arzu edilebilir olduğu hususunda anlaşmaya varacakları ve isteklerini geçerli temsili demokrasi anlayışı çerçevesinde gerçekleştirebilecekleri fikrine kuşkuyla yaklaşmaktadır (Fox ve Miller, 2007: 9). Modern kamu yönetimi tasarımında devletin ideolojik ve bürokratik aygıtları karşısında daha edilgen, kamu karşısında kitlesel bir özne olarak kabul edilen halk, postmodern kamu yönetiminin vatandaş odaklı bakış açısıyla devleti biçimlendiren, aktif rol alabilen, hesap sorabilen, katılımcı bireydir. Bu kabulün beraberinde devlet ne sunarsa vatandaş onu kabul eder anlayışı yerine vatandaş ve onun ihtiyaçlarını merkeze alan anlayışın egemen olmasıyla kitlesel olanın yerini vatandaş almakta, hizmet sunan örgütlerde bu doğrultuda örgütlenerek faaliyetlerini sürdürmektedir (Özcan ve Ağca, 2010: 15).

Kamu yönetiminde etik ve çalışanların rolünü önemseyen postmodern yönetim anlayışı modern anlayışın yukarıdan aşağı kontrole dayanan yönetim anlayışının yerine aşağıdan yukarıya doğru güçlendirilmiş işlemlerden oluşan bir yönetsel süreci benimsemiştir. Bireyler arası ilişkiler örgütsel yapıda da bireyselliğe dayalı bir değer sistemini gerektirir. Yönetsel bakış açısı, organizasyon üretiminden üretim organizasyonuna geçiş olan postmodern kamu yönetimi sürecinde etkileşim ve iletişim son derece önemlidir. Bireyler arası iletişim ne denli yoğun olursa inanç ve değerler bazında o derece benzeşim olacak ve bu durum müzakere ve konsensüsün oluşumunu hızlandıracaktır. İlişkiler ağı tarafından oluşturulan örgütsel yapıda uzun dönemli stratejik planlamalar mümkün olmasa da kurgulama ve çevreyle birlikte gelişim mümkündür. Postmodern kamu yönetimi anlayışının çekiciliği, doğrusal örgütlenme ve yönetim anlayışını reddederek yönetişim anlayışı çerçevesinde kolektif çabaları güçlendiren ilişki ve anlamlara olanak sağlayan pratiklere açık olmasındadır (Bogason, 2001: 184).

2.4. Postbürokrasi

Tarihsel süreç içerisinde meydana gelen kültürel ve ekonomik değişimler toplumu her alanda değişime zorladığı gibi yönetsel anlayışları da dönüştürmektedir. Değişimin zamanla devlet karşısında toplumun, toplum içerisinde de bireyin lehine bir seyir izlediği görülmektedir. Bireyin ve bireyselliğin ön plana çıkması otoriteye meşruiyet tanıyan kavramları da aynı doğrultuda değiştirmiş, teoride ortaya çıkan farklı bakış açıları pratiğe aktararak; bütüncül ve tepeden inmece yaklaşımlar yerini bireysel yaklaşımlara bırakmıştır. Bu değişimin yönetsel anlayışa yansımaları; örgütlerin birey lehine yapısal ve fonksiyonel dönüşümü olmuştur. Örgütlenme alanındaki anlayış değişikliğini zorunlu kılan etmenlerin başında; örgütün hizmet sunduğu muhataplarına karşı bakışının ağır eleştirilerle karşılaşması, iletişim ve ulaşım alanında yaşanan hızlı gelişim ve bilginin artan önemiyle beraber üretim, saklama ve ulaşılabilmek yöntem ve olanaklarının değişmesi gibi nedenler gelmektedir. Bu bağlamda postbürokrasi, bürokrasinin açmazlarıyla yüzleşerek bunların aşılması çabalarıyla doğan ve gelişen bir yönetsel paradigma olarak öne çıkmaktadır (Ateş, 2013: 85).

Örgütlerin değişimine etki eden bir diğer önemli etken ise mal ve hizmet üretim sürecinde yaşanan değişimlerdir. Üretim sürecindeki değişimin ana etkeni ise yaşanan teknolojik gelişmelerdir. 1900'lü yılların başlarında yaşanan yoğun makineleşme, işlerin kısımlara ayrılması ve artan üretim döneminin örgütlerini de fonksiyonel sınıflandırmaya dayalı bürokratik organizasyonlara dönüştürmüştür. Postmodern dönemde ise mikroelektronik alanında yaşanan gelişmeler üretim sürecini ve kitle üretimin hakim konumunu atölye tipi üretimle paylaştığı yeni bir üretim sürecine ve yeni organizasyonel yapılanmalara bırakmıştır. Bu süreçte bilgi teknolojilerinin de önemli etkisi bulunmaktadır. Bilgi teknolojilerinin eşlik ettiği grup teknolojileri ve esnek uzmanlaşmayla, ölçek ekonomisinden faydalanma amaçlı standart ürün ve kitle üretimi yerini artık bireysel tercihlerin belirleyici olduğu, çeşitlilik ve farklılığın önem kazandığı yeni bir üretim ve tüketim sürecine bırakmıştır (Bengshir, 1996: 268). Postbürokratik modeli, Weber'in ideal tip bürokrasisi gibi, gerçeklikten ziyade ideal bir tip olarak tanımlayan Heckscher'e göre postbürokratik ideal tip, sorumluluk ve başarının tümünün organizasyonda görev alan bütün bireylerce üstlenilerek paylaşıldığı bir organizasyonel modeldir (Heckscher, 1994: 24). Bürokratik ve Postbürokratik örgütlerin özelliklerini gösteren aşağıdaki tablo değişimi anlamamız açısından faydalı olacaktır (Karneghan, 2000: 92).

Tablo 2.1. Bürokratik ve Postbürokratik Organizasyonların Karakteristikleri

Bürokratik Örgütler	Postbürokratik Örgütler
Örgüt merkezli, vurgu, örgüte ve örgütün ihtiyaçlarına.	Müşteri merkezli, vurgu, müşterilere (vatandaşlara, paydaşlara) kaliteli hizmet.
Güç merkezli konumlanma, yönetim, kontrol ve uyum süreçlerinde belirleyici etken güç.	Katılımcı liderlik, paylaşılan değerler ve katılımcı karar alma süreçleri.
Kural merkezli, kural ve prosedürlerin ve bunlara dayalı düzenlemelerin yoğun olduğu kısıtlayıcı bir yapı.	İnsan merkezli, çalışanların yetkilendirildiği ve çevrenin önemsendiği özen gösterme anlayışı.
Bağımsız eylemler, dayanışma, işbirliği ve koordinasyon daha düşük.	Toplu eylemler, daha fazla dayanışma, işbirliği ve koordinasyon.
Statüko odaklı, risk almaktan ve hata yapmaktan çekinme anlayışına dayalı.	Değişim odaklı, yenilik, risk alma ve sürekli gelişme anlayışına dayalı.
Süreç odaklı hesap verebilirlik anlayışı.	Sonuç odaklı hesap verebilirlik anlayışı.
Merkezi yapı ve hiyerarşik merkezi yönetim ve kontrol.	Yerinden yönetim odaklı, otorite ve kontrol ademi-merkeziyetçi nitelikte.
Departmantal form hakim. Görevler kısımlara ayrılmış operasyonel birimlerce yerine getirilir.	Departmanlardan ziyade işin niteliğine uygun oluşturulan formlar ve çeşitli mekanizmalarla uygulanan programlar.
Bütçe odaklı, belirlenen programlar büyük ölçüde tahsis edilen ödenekle doğru orantılıdır.	Gelir odaklı, mümkün olan en uygun maliyet temelinde belirlenen programlar.
Tekelcilik, devlet hizmet sunumunda ve programların uygulanmasında tekeldir.	Rekabetçi, hizmetlerin sunumunda ve programların uygulanmasında özel sektörle rekabet ve işbirliği var.

Kaynak: (Karneghan, 2000: 92)

Postbürokrasi, bürokratik ilke ve yöntemlerin günümüz örgütsel yaşamına yetersiz gelmesiyle, bürokratik ilke ve değerlere birebir alternatif olan ve bu ilkelerin yetersizliklerini aşacağı öngörülen, örgütsel yapılarda meydana gelen birtakım niteliksel değişimler sonucu ortaya çıkan yapıların egemen olduğu bir örgütsel yönetim modelidir (İpek ve Şataf, 2013: 32).

Bürokratik yönetimi kırtasiyecilik ve prosedürlerin hakim olduğu ağır işleyişi nedeniyle kaynak ve zaman israfı olarak gören postmodern bakış açısı, özelleştirme ve sivil toplum örgütleri gibi temel araçlarla bürokrasinin ortadan kaldırılmasını savunmaktadır (Ökten, 2012: 239).

Basık ve ağsal yapıları ile, hiyerarşik yapıları ortadan kaldırarak örgütlerde karşılıklı güveni tesis eden, sağladığı canlılık ve esnek yapı ile bürokratik modellerde yaşanan problemlerin oluşumunu engelleyen postbürokratik yapılarda; rol tanımlarına göre oluşturulan sistem yerine değerlerin paylaşıldığı, bağlılığın yüksek olduğu bir örgütsel yapı hakimdir. Çalışanları önceden tanımlanmış fonksiyonlar doğrultusunda özel guruplara

ayıran yapısal düzenlemeler yerine çalışanların sürekli iletişim halinde bulunabileceği ve anlık gelişen durumlar doğrultusunda özel çalışma gruplarının oluşturulabileceği bir organizasyonda yönetsel kontrol işlerin yönetiminden ilişkilerin yönetimine kaydırılabilecek ve etkin politikalar oluşturulabilecektir.

Konsensüsün son derece önemli olduğu postbürokratik örgütte konsensüsün sağlanma süreci de büyük önem taşır. Bürokraside; otoriteye, kurallara ve teamüllere rıza neticesinde oluşan konsensüs postbürokratik örgütte kurumsallaşmış bir diyalogun ürünüdür. Diyalog ise emir verme veya güç kullanmaktan ziyade; paylaşılan ortak değer ve amaçlar, alanında bilgi sahibi olma ve geçmişte etkililiği kanıtlanmış deneyimlerle kazanılan ikna kabiliyetine dayalı etkileme sürecinin ürünüdür. Bu etkileme süreci çalışanların rızasına ve ortak algılarına dayalı olduğu için emir komuta zincirine dayalı katı bir bürokratik yapının oluşumu da söz konusu olmayacaktır. Postbürokratik örgütlerde ikna-etkileme, üyelerin kendi karını maksimize etmekten ziyade müşterek karı elde etmek için çabaladığına olan inancın ortaya çıkardığı güvene dayanmaktadır. Bu güven olmadan ikna ve etkileme imkansızdır. Aynı şekilde organizasyon içerisinde yüksek düzeyde karşılıklı güveni inşa eden diğer etmenler; bireysel performansların kombinasyonu ile oluşturulan dayanışma ve genel stratejinin başarıya ulaşması için farklı birimlerinin katkısının vazgeçilemez olduğu anlayışının kabulüdür (Hechscher, 1994: 24).

Resmi görev tanımları ve sıkı kurallardan ziyade belirlenen strateji etrafında oluşturulan dayanışma neticesinde kurumsal misyonun benimsenmesi, evrensel değer ve doğruların ifade edilmesi yerine organizasyonun amacına odaklanması açısından daha işlevsel olacaktır. Sahiplenilen bir kurumsal misyon, iş tanımları, emirler ve talimatlardan çok daha güçlü bir birleştirici role sahiptir. Çalışanların örgütsel amaçlara vakıf olarak bu amaçları benimsemesi çalışma esnasında eylemlerinin daha ussal ve koordine edilebilir olmasını sağlayacaktır. Bireysel çabaların kurumsal misyonla bağlantısının oluşturulması ve kurumsal misyona katkıda bulunmasının sağlanabilmesi, bireylerin kurumun stratejisi hakkında derinlemesine bilgi sahibi olması ve kurumsal misyonun her bireyce bir bütün olarak benimsenmesiyle mümkündür. Böylece çalışanlar kendilerini sınırlayan kurallardan bağımsız olarak daha üretken olacak ve artan işbirliği bireysel ve kolektif performansı artıracaktır (Hechscher, 1994: 27).

Postbürokratik örgütlerde etkili ilişkilerin akışkanlığı nedeniyle karar verme süreçleri sıklıkla ve yeniden kurgulanır ve kararlar sürekli olarak gözden geçirilir. Yapılacak

her iş için işin doğasına uygun çalışma guruplarının oluşumu sağlanır. Burada belirleyici etken işin niteliğidir. Belirli işlerin görülmesi sürecinde çok yönlü ve çok düzeyli çalışma gurupları oluşturularak işin niteliğine uygun süreçler geliştirilir. Değişimin sürekliliği göz önünde bulundurularak her eylem için belirli bir zaman dilimi belirlenir. Sürecin sağlıklı ve amaca uygun işleyişini sağlamak için belirlenen zaman dilimlerinde prensiplerin geçerliliği ve harcanan çabanın istenen amaca yönelik katkısının devam edip etmediği gözden geçirilir. Bu zaman aralıkları yıllık bütçe döngüsüne ya da bürokratik organizasyonlarda görüldüğü gibi kesin ve belirli zamanlara sabitlenmez. Belirlenen zaman aralıkları yapılan işin niteliğine göre uzun ya da daha kısa olabilir.

Postbürokratik örgütlerde kararlar, paydaşların bir araya gelerek oluşturduğu diyalog ve ileriye yönelik uzlaşmanın sağlandığı bir sürecin ürünüdür. Meşru ve etkili kararlar bu kararlardan etkilenen ve kararlara katkı sunacak olan çalışanların anlaşmasıyla alınır (Heckscher, 1994: 40).

Postbürokratik örgütlerde sınırlar bulanıktır, takım çalışması ve proje guruplarının yanı sıra özerk çalışanlar vardır. Postbürokratik yapılar şeffaflık ve hesap verebilirlik düsturuyla hizmet sunumunu öngörürken devletin kamu hizmetlerinin sunumunda özel bir şirket gibi davranarak müşterilerinin (halkın) yüksek memnuniyetini hedef almasını, bunu yaparken de minimum maliyet anlayışıyla hareket etmesini ve gerektiğinde devletin piyasadan faydalanmasını, piyasa temelli yaklaşımları kullanmasını olanaklı kılmaktadır (Çelik, 2015: 142).

Hiyerarşik düzende, sınırlı görev ve roller sayesinde belirlenmiş kariyer yollarının aksine; akışkan, geçirgen, sınırsız organik formlar olan postbürokratik yapıların, belirsizliğin hakim olduğu bir çevrede hızla değişen koşullara uyum sağlama yetenekleri ve iş görenlerine sundukları farklı ve zorlayıcı iş yapma tekniklerine sahip oldukları görülmektedir (Araza ve Arslan, 2014: 42).

Bürokratik örgütlerde tarafsızlık ve eşitliğin mihenk taşı olarak kabul edilmesi, çabanın personel değerlendirmeden ziyade bu eşitliği ve tarafsızlığı sağlayacak kuralların düzenlenmesine harcanmasına neden olur. Postbürokratik örgütte ise kuralların azaltılmasıyla birlikte bireysel performansların çeşitliliğinin tanınması ön plana çıkarılmaktadır.

Postbürokratik yapılarda hakim olan kurallar değil ilkelere. Somut bürokratik kurallara nazaran daha soyut bir nitelik taşıyan ilkeler, kuralların oluşumuna kaynaklık eden nedenleri ifade eder. Çalışanların kuralları sıkı bir şekilde takip etmek yerine bu kuralların nedenleri hakkında kafa yorarak bilinç sahibi olmaları değişen koşullara esneklikle yanıt vererek sorun çözebilme kapasitelerini geliştirecektir. Ancak bu esnekliğin kasıtlı veya istemsiz de olsa kötüye kullanılmasının kurumsal entegrasyon için tehditler oluşturabileceğini öne sürenler olduğu gibi bu tehditlerin, kurumsal ilkelerin geliştirilmesi sürecine önem veren postbürokratik yapılarda; yüksek düzeyde dayanışmanın getirdiği güven ve kurumsal ilkelerin periyodik olarak değerlendirilmesi ve gerektiğinde katılımcı bir yaklaşımla tartışılması neticesinde minimuma indirilebileceği de öne sürülmektedir (Heckscher, 1994: 38).

İlerleyen enformasyon teknolojilerinden azami derecede faydalanılarak oluşturulan somut performans göstergelerinin sağladığı etkin denetim ve beraberinde getirdiği sorumluluk bilinciyle güçlendirilen yönetim faaliyetleri, sağlanan esneklik sayesinde aktarılan yetki ve otoritenin geliştirdiği yönlendirici fonksiyonlar ve etkin işleyebileceği uygun ortam sağlanarak oluşturulan rekabetçi yapıyla gelişen yeni yönetim pratikleri postbürokratik yapılar sayesinde uygulanabilirken diğer taraftan bu yapıların daha ileri boyutlara ulaşarak yaygınlaşmasını da gerekli kılmaktadır (Hughes, 2014: 168).

Bilginin elde edilmesini, saklanmasını ve yayılmasını kolaylaştıran yeni bilgi teknolojileri, yukarıdan aşağıya doğru tek yönlü bilgi akışının hakim olduğu durumdan farklı olarak, bilgi ve eleştirilerin interaktif bir şekilde çift yönlü akışına olanak sağlamış, paylaşılan bilgiyi nitelik ve nicelik olarak değiştirmiş, bilginin güvenilirliğini artırmıştır.

Klasik bürokratik yapıların sınırlılıklarını aşmak adına, örgüt yapılarını, personelin işe alım şartlarını ve çalışma koşullarını, ücret miktarını ve ödeme koşullarını daha esnek hale getirerek; liderlik, işbirliği, yönetim ve ortak üretim gibi iç ve dış paydaşların gönüllü katılımıyla postbürokratik görünüm kazanan örgütler daha etkin ve daha verimli, daha şeffaf ve hesap verebilir olmanın yanı sıra hızla değişen ve karmaşıklaşan talepler karşısında daha cevap verebilir olabilmektedir (Hughes, 2014: 169).

Bünyelerinde çalışanlara daha fazla özgürlük tanıyarak girişimciliği özendirip farklı fikir ve becerilerden daha fazla yararlanma imkanına sahip olan postbürokratik yapılarda, bürokratik yapılarda maliyetlerin artmasına ve verimsizliğe neden olan hiyerarşi

yumuşatılarak, hiyerarşik katmanların sayısı azaltılmış ve böylece etkinlik ve hız kazanılmıştır. Bireysel odaklı olmanın kazandırdığı bakış açısıyla bireysel ihtiyaçlardaki değişimlere hızlı cevap verebilen postbürokratik yapılar, bilgi çağında olmanın gerekleri ve bilginin artan öneminin farkına varmıştır. Bilgiyi örgüt içinde ortaklarla hatta gerekirse rakiplerle paylaşarak amaçlarına hizmet etme yolunda kullanabilmektedir (Kalağan, 2009: 101).

Çalışanlar bilgi, beceri ve yetkilendirme açısından ihtiyaç duyulduğunda yeterli destekle fonksiyonların sağlanması açısından, sabit emir komuta zinciri içerisinde hareket eden bürokratik örgüt çalışanlarına oranla daha etkin ve etkili olabilirler. Sistem içerisinde bulunan kısımların dayanışma derecesi organizasyonun potansiyelinin en güçlü göstergesidir. Stratejik düzeylerde açılan ve çalışanların katılımına açık olan tartışmalar, organizasyonel birimlerin birlikteliğini artırarak etkin bir yönetim süreci sağlayabilecektir.

İş ve amaçların kontrolünden ziyade, ilişkilerin kontrolü üzerine kurulu olan ideal postbürokratik yapıların özelliklerini şöyle sıralayabiliriz (Özcan ve Ağca, 2010: 15):

- Otorite ve kurallara itaat yerine, örgütsel norm haline gelmiş diyaloglarda fikir birliği esasına dayanan; karşılıklı bağımlılık içindeki örgütsel aktörlerin, güven ilişkisine dayalı, kontrolün hiyerarşi yerine benimsenen ortak değerlerce sağlandığı bir çalışma ortamı.
- Resmi makama dayalı ast üst ilişkisi yerine ikna edici liderlik.
- Kişisel ya da grupsal menfaatler yerine etkileşim ve dayanışma.
- Resmi görev tanımları ve kurallar yerine paylaşılan vizyona dair ortak ve güçlü vurgu.
- Bilgi saklama ve biriktirme yerine bilgi paylaşımı.
- Katı kurallar yerine prensipler üzerine inşa edilen örgütsel davranışlar.
- Formel emir komuta zinciri içinde çalışma yerine belirli bir problem veya proje üzerine kurulan müzakereye dayalı iletişim.
- Resmi makam ve güvenceler yerine açık işbirliği süreçlerine, mukayese yoluyla kalitenin ispatlanmasına dayalı iletişim.

- Grubun içindekilerin dışarı çıkmasını, dışındakilerin içeri girmesini tolere eden gevşek örgütsel formların, izole edilmiş organizasyonel yapıya tercihi; örgüt içinde ve örgütler arasında personel hareketliliğinin fazla olması.
- Katı objektif kriterler yerine belirlenmiş performans standartlarına dayalı ve açıklık politikası üzerine kurulu değerlendirme, kıyaslama ve promosyon.
- Sabit belirli prosedürler kurmaya dayalı istikrar tahminleri yerine, sürekli kıymetlendirme üzerine kurulu devamlı değişim beklentisi.

Postbürokratik örgütlerde çalışanlar gerekli otorite, özerklik ve sorumluluk verilerek güçlendirilmekte, performansın insan unsuru olduğu vurgusuyla örgütsel değerler ön plana çıkarılmakta ve başarı örgütsel kültürün bir parçası haline getirilmektedir. Kararlılıkla amaç ve hedefleri belirleyen ikna edici ve yaratıcı liderler, hedefe ulaşmak için çabalarını artırarak örgütte iletişimi güçlendirmektedirler (Araza ve Aslan, 2014: 42).

Üstlerinin denetlemesini beklemek yerine, kendilerini kontrol etmek için birbiriyle yardımlaşan personel, kendi deneyimlerinden çıkardığı dersleri işyerinde uygulamaya koymakta, belirlenen problemler bu çerçevede çözülmeye alışılmaktadır. Örgütün misyon ve değerlerine dönük güçlü ve olumlu düşüncelerle donanan çalışanların müşteriye ve vatandaşla hizmetten zevk alması sağlanarak hizmet alanlara yönelik yeni yaklaşımlar oluşturulması sağlanabilmektedir.

Emir komuta zinciri yerine diyalog, ikna etme ve güven ilişkisine dayalı yukarıdan aşağı değil aşağıdan yukarı hareket eden bir yönetim stiline geçerli olduğu postbürokratik örgütlerde gerek çalışanların gerekse yöneticilerin sınırları belirgin dar bir alanda hareket etmeleri yerine, örgütsel amaçlara ulaşmak için daha fazla inisiyatif kullanmaları, ve değişen şartlara daha iyi uyum sağlayabilmeleri için daha esnek kurallara tabi olmaları esası getirilmektedir. Ayrıca yıllık ya da iki yıllık bütçeleme gibi kesin bir takvime bağlanmış programlar yerine daha esnek programlar tercih edilmektedir. Postbürokratik yapılar bu metodlar yerine ilkelere önem veren yaklaşımları sayesinde bürokrasinin en fazla şikayet konusu olan aşırı kuralcılık ve kırtasiyecilik gibi sorunlarına da çözümler üretebilmektedir (Araza ve Aslan, 2014: 41).

Personel değerlendirmesinin kıdeme veya resmi makamlara göre değil, tüm çalışanların üzerinde mutabık kaldıkları ve hazırlanmasına katkıda buldukları objektif performans standartlarına göre yapıldığı postbürokratik yapılarda bu şekilde bireysel

inisiyatif ve performans ödüllendirilmektedir. Postbürokratik modelde personelin performansına ait bilgiler geleneksel usulde olduğu gibi en yakın üstünün subjektif değerlendirmesiyle değil, bunun yanında dikey veya yatay olarak ilişkide bulunduğu kişilerin ortak kanaatinin alınması yoluyla elde edilir. Bürokratik değerler olan güvensizlik, tekli haberleşme, hiyerarşi, hukuki otorite ve güçsüzlendirmenin; farklılığın tanınması ve çoğulculuk, demokrasi, güçlendirme, güven ve interaktif haberleşme gibi yeni değerlerle değişimi gerçekleşmektedir (Oral, 2003: 12).

Postbürokratik modelin en belirgin özelliklerden biriside iş yaşamında sürekliliğin yerini işin çeşitli bölümlerinin birbirinden bağımsızlaştırılması suretiyle iş sürecinin kesinti ve duraksamalar yoluyla örgütlenmesinin almasıdır. Kısaca iş yaşamında süreklilik büyük bir hızla kaybolmaktadır. Toplam kalite anlayışının yerleşmesi ve personel güçlendirme, yetki aktarımı, koçluk ve özerk çalışma takımları gibi yaygınlaşan uygulamalar da birer postbürokratik yönetim modelidir.

Örgütün verilen hizmetin kalitesine göre değerlendirileceğine inanan çalışanlar vatandaşa faydalı hizmetler sunmak ve sunduğu hizmetin niteliğini örgüt üyelerinin ortak bir değeri haline getirmek amacıyla olduğu için yüksek kalitede hizmet verir.

Bilgi işlem teknolojilerinin gelişmesiyle kırtasiye temelli prosedürler yerine bilgisayarlaştırılmış işlemler geçmekte bu da beraberinde yeni liderlik ve karar verme modelleri, yeni iş yapma biçimleri getirmektedir. Yönetimin internet ortamına taşınmasından daha fazlası olan e-devlet uygulamalarıyla kamu hizmetinin vatandaşa daha iyi götürülmesi diğer sektörlerle etkileşimleri geliştirilmesi, vatandaşın güçlendirilmesi, yolsuzluğun azalması, şeffaflığın artması gibi faydalar sağlanabilmektedir. Teoriden ziyade pratik gereksinimler sonucu ortaya çıkan postbürokratik örgüt formlarının yaygın olarak kullanılanları şunlardır (Araza ve Arslan, 2014: 52):

- Sınırsız örgüt formu: Üyelerin organizasyonun mantığını kavrayarak, kurum içi duvarlara ihtiyaç duymadan esnek bir tarzda çalışmasıdır.
- Hayalet örgüt formu: Faaliyetlerin zamana ve talebe göre kolayca yer değiştirebildiği formlardır.
- Modüler örgüt formu: Süreçlerin farklı birimler tarafından yapıldığı birimler arası entegrasyonun ve bu entegrasyonu sağlayacak liderliğin rolünün büyük olduğu,

uygun parçalara ayrılan küçük birimlerin büyüyen örgüt içinde kullanımları ile gerçekleşen, ayrışmanın kaldıraç olarak kullanıldığı örgüt formlarıdır.

- Sanal örgüt formu: Ayrı kuruluş olarak somut bir varlığı bulunmamakla birlikte aynı içsel kaynakların ve yeteneklerin örgüt sınırları dışında kullanılmasıyla örgütün rekabet gücünü artıran örgüt formlarıdır.
- Adhokratik örgütler: Belirsiz roller yatay hiyerarşi ve temel güç sahipleri haline gelen uzmanlaşmış takımlara duyulan güvenle birlikte oluşturulan geçici projebazlı örgütlerdir.
- Teknokratik örgütler: Özellikle bilgisayar merkezli olarak çalışılan koşullarda idari uzmanların ve profesyonel uzmanların birlikteliğidir.
- Heterarşik örgüt formları: Varlıkların, yeteneğin örgüt içinde dağıtıldığı yatay iletişim ve informal koordinasyonun olduğu yapılardır.

Çalışmamızda postmodern anlayışla birebir örtüşmese de birçok açıdan uyum gösteren ve aynı doğrultuda olduğu görülen yeni kamu işletmeciliği, yeni kamu hizmeti ve yönetim yaklaşımları ve kamu yönetimine yansımalarına da kısaca değinilecektir.

2.5. Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM)

Siyaset ve yönetimdeki olumsuz örneklerin erozyona uğrattığı güven ve inanç yönetimin yeni değerler ve etik anlayış çerçevesinde yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmıştır. Özellikle 1980'li yılların başından itibaren geleneksel kamu yönetimi anlayışı gözden düşerek yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmaya başlamıştır. Bu değişim bir reform yapma çabasından ziyade devletin toplumdaki rolünü, siyaset ve yönetimin gerek kendi aralarındaki gerekse vatandaşlarla olan ilişkilerini yeni bir bakış açısıyla ele alarak şekillendirmeye yöneliktir. Bu bağlamda devletin hem asli fonksiyonlarına çekilerek etkinleştirilmesi hem de bu fonksiyonları yerine getirirken muhataplarıyla olan ilişkileri yeniden ele alınmış ve kamu yönetimi muhatapların da katılımına olanak sağlayacak şekilde bir dönüşüm sürecine girmiştir.

Kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan etmenler çok çeşitli olsa da genel anlamda, refah devleti uygulamaları sonucunda ortaya çıkan ekonomik sorunlar, 1973 petrol krizi sonrası yaşanan ekonomik durgunluk ve artan işsizlik gibi ekonomik etkenler; toplumun artan bilinç düzeyi ile birlikte değişen otoriteye itaat anlayışı ve hizmetlerde kalite

anlayışının değişimi gibi sosyal etkenler ile yükselen yeni sağ ideolojinin etkisi gibi siyasal etkenler olarak sınıflandırılabilir (Bilgiç, 2013: 34).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı birbirleriyle kısmen uyumlu kısmen uyumsuz farklı yönetsel teorilerin bileşimiyle oluşan geniş kapsamlı ve oluşumu tam anlamıyla tamamlanamayan bir yönetsel yaklaşımdır. Yeni kamu işletmeciliği, yöneticilik, kamu tercihi, yeni kurumsalcılık ve kalite yönetimi gibi teorilerin belirli önermelerinden temellenen ancak pratikte uygulanan reformlar ve yaşanan değişim neticesinde belirli ve tutarlı tanımı yapılmaya çalışılan bir yaklaşımdır (Ateş, 2001: 53).

Özellikle rasyonel ekonomik insan fikriyle, bireysel özgürlüğün sağlanması ve bu sayede ön plana çıkan bireysel tercihlerin kamu yönetiminde etkinliğini sağlayacağını öne sürerek mikro-ekonomik ilkelerin siyasal ve sosyal alana uygulanmasını temel çıkış noktası olarak alan kamu tercihi teorisi yeni kamu işletmeciliğinin gelişimine önemli bir katkı sunmuştur. Kamu tercihi teorisine göre bireysel çıkarların göz ardı edildiği bir kamu yararı anlayışı olanaksızdır. Bireysel çıkarların sağlanmasının en uygun yolu olarak bürokratik yapıdan ziyade piyasa tipi mekanizmaların kullanılmasını öneren kamu tercihi teorisi temsili demokrasinin toplumsal tercihleri siyasal karar alma mekanizmalarına tam olarak yansıtmadığını ileri sürerek siyasetinde ekonomik yöntemlerle ele alınmasının gerekliliğini savunmaktadır (Çoban, 2003: 75).

Kamu tercihi teorisinin kamu yönetimi konusundaki temel önerilerine göz atıldığında; yönetimde şeffaflaşma, fayda-maliyet analizleri, rekabetin geliştirilmesi, performans esaslı ücretlendirme ve kamu yönetimi-piyasa birlikteliği gibi yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel önerileri ile örtüştüğü görülmektedir (Çoban, 2003: 93).

Değişen anlayış neticesinde öne çıkan yeni kamu işletmeciliği anlayışının özelliklerini şöyle sıralayabiliriz (Hood, 1991: 5):

- Kamu sektöründe profesyonel yönetim uygulamalarını öne çıkararak özgür bir yönetim anlayışı ekseninde organizasyonların tepedeki ismi belirli yöneticilerce aktif, görülür ve isteğe bağlı olarak kontrolü. Etkin bir hesap verebilirlik her bir eylem için sorumluluğun açık ve net bir şekilde belirlenmesini gerektirir.
- Açık standartlar ve performans ölçütleri belirlemek. Amaçların, hedeflerin ve başarı göstergelerinin profesyonel hizmet anlayışıyla ölçülebilir ve kantitatif nitelikte

belirlenmesi gerekir. Hesap verebilirlik hedeflerin net olarak belirlenmesini verimlilik ise bu hedeflere sıkı bir şekilde odaklanmayı gerektirir.

- Çıktı kontrollerine daha fazla vurgu, ölçülen performansa bağlı kaynak tahsisi ve ödüllendirme, prosedürlerden ziyade sonuçlara odaklanmak.
- Kamu sektöründe büyük hacimli kuruluşların bölünerek birbiriyle yakın mesafede çalışabilecek şekilde hizmet birimlerinin ayrıştırılması, yönetilebilir birimler oluşturma ve verimlilik avantajını elde edebilmek amacıyla tedarik ve üretim birimlerini ayırarak sözleşme esaslı bir anlayışı içeride ve dışarda yaygın hale getirmek.
- Kamu hizmetlerinde maliyetlerin düşürülmesi ve daha yüksek standartların yakalanabilmesi için rekabet ortamını oluşturmak. Bu da sözleşme esaslı çalışma anlayışını gerektirir.
- Etkinliği kanıtlanmış özel sektör yönetim tekniklerini kamu sektöründe uygulamak, eski hizmet etiğinden uzaklaşarak, işe alımlarda ve ödüllendirmelerde daha fazla esneklik. Halkla ilişkileri önemseyerek kamu yönetiminde halkla ilişkiler tekniklerinin kullanımını artırmak.
- Kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluk. Maliyetleri azaltarak daha az girdi ile daha çok çıktı elde etmek.

Pollit'e göre ise yeni kamu işletmeciliğinin özelliklerini şöyle sıralayabiliriz (Pollit, 2001: 474):

- Yönetimden sorumlu olanların yönetme özgürlüğüne ve takdir yetkisini kullanma özgürlüğüne sahip olması.
- Yönetim sistemleri ve yönetme çabasında odak noktasını girdi ve süreçlerden çıktı ve sonuçlara kaydırmak.
- Performans göstergelerinin ve standartlarının ortaya çıkışında kendini gösteren daha fazla ölçüm yönelimi.
- Büyük ve çok amaçlı bürokrasilerden ziyade daha fazla uzmanlığa dayalı, yalın, düz ve özerk organizasyonel formların tercihi.

- Hiyerarşiye dayalı ilişkiler yerine sözleşme ve benzeri ilişki biçimlerinin geliştirilmesi.
- Kamu hizmetlerinin sunumunda özelleştirme, sözleşmeyle iş gördürme, içsel piyasalar geliştirme vb. piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaların daha fazla kullanılması.
- Kamu özel ortaklıklarının artırılması ve hibrid organizasyonların çoğalmasıyla kamu ve özel sektör arasındaki sınırların genişlemesi ve belirsizleşmesi.
- Değer önceliklerinde evrensellik, eşitlik, güvenlik ve dirençten uzaklaşarak esneklik, verimlilik ve bireyselliğe yönelme.

Geleneksel kamu yönetiminin temsil ettiği değerlere karşı bir hoşnutsuzluğu da temsil eden yeni kamu işletmeciliği anlayışında hukuksal düzenlemeler, kurumlar ve siyasal-bürokratik süreçler yerine organizasyonların kendisine; siyasal-sosyal değerler ve demokrasi bürokrasi çatışması yerine işletmecilik değerlerine; bürokratik elitler yerine ise profesyonel yöneticilere odaklanılmıştır (Ömürgönülşen, 2003: 11).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına göre kamu yönetimi temel hizmetlerde stratejiden sorumlu küçük yapıli bakanlıklar ve uzmanlık esasına dayalı bir dizi yarı özerk operasyonel birimlerden oluşmalıdır. Bütçeleri ve arzulanan sonuçları net performans kriterleri çerçevesinde; piyasa tipi mekanizmalarının da yaygın bir şekilde kullanımına olanak tanıyan, kar amacı gütmeyen sivil toplum kuruluşlarıyla ortaklık kurabilen ve ağırlıklı olarak verimlilik ve sürekli iyileştirmeye dayalı daha küçük bir kamu yönetimi öngörülmektedir (Pollit, 2001: 474).

Devletin faaliyet alanının daraltılması gerektiğini öne süren yeni kamu işletmeciliği anlayışına göre; devlet rekabetçi ortamı sağlamalı, yönetsel kontrolü bürokrasiden vatandaşa kaydırmak suretiyle vatandaşı da denetimde yetkilendirmelidir. Devletin hangi hizmetleri sunduğunun sorgulanmasının yanı sıra sunduğu hizmetlerin özel sektörle kıyaslandığında ekonomikliği ve kalitesi de sorgulanmaktadır. Devlet görevlerinin önemli bir kısmını devretse de yani alanı daraltılsa da, yapması zorunlu olan görevleri de yeni bir anlayışla ele almak durumundadır (Arslan, 2010: 26).

Bu bağlamda geleneksel fonksiyonlarının yanı sıra, düzenleme, yönlendirme, aracılık etme, bilgilendirme ve yol gösterme gibi yeni fonksiyonlarla; işbirliğine, diyaloga

ve yeni gelişmelere açık olmalıdır. Yalnızca hizmet sunumundan sorumlu olan devlet anlayışı yerine yeni gelişmeleri harekete geçiren, örgütleyen ve bu anlamda sorumluluğu da üzerine alan bir devlet anlayışına geçiş gereklidir (Hill, 1997: 493).

Devletin faaliyet alanının daraltılması çerçevesinde vergilerin düşürülmesi için kamusal harcama ve istihdamın azaltılması, kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanabilmesi için planlamadan daha etkili olduğu düşünülen piyasa mekanizmasının işlerliğini sağlamak amacıyla kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi ve özel sektör faaliyetlerinin rahatlatılması için deregülasyon uygulamaları ekonomik anlamda yeni kamu yönetimi yaklaşımının öne çıkardığı uygulamalardır (Ömürgönülşen, 2003: 4).

Farklı bir bakış açısıyla yeni yapılanma modelleri ve rekabet unsurunu öne çıkaran yani kamu yönetimi anlayışı; devletin özel sektör uygulama ve tekniklerini uygulamasını ve bunun da ötesinde yönetsel bir paradigma değişikliğiyle yüzleşmek zorunda olduğunu ileri sürmektedir. Ekonomik bakış açısının ön planda olduğu işletme yaklaşımı giderek artan bir ivmeyle, hukuki rasyonalitenin etkisiyle oluşturulan temel kurum, kavram ve ilkeleri dönüştürmekte, bu doğrultuda idare hukukundan özel hukuka doğru bir yönelim gelişmektedir.

Kamu yönetimi özel sektör yönetim tekniklerini ve piyasa mantığını işleterek kamu yönetiminde rekabeti teşvik etmek ve kamu hizmetlerinde planlama, uygulama ve sunum faaliyetlerini birbirinden ayırarak hizmet sunum faaliyetlerini iç ve dış rekabete açmalıdır. Mali ve hiyerarşik tabanlı ilişkiler yerine sözleşme esaslı ilişkiler geliştirmelidir (Özer, 2005: 21).

Geleneksel kamu yönetiminin performans ölçümünde hukukilik ölçütünün yetersiz olması nedeniyle yeni kamu işletmeciliği, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel bir yaklaşımla stratejilerin belirlenmesini, performans ölçümü için amaç odaklı ve gelişen teknolojilerin de yardımıyla etkinlik ve verimlilik esasına göre performans ölçütleri geliştirilmesini ve çıktı odaklı bir denetim mekanizmasını öne sürmektedir. Hedeflenen performansın yakalanabilmesi için ise çalışanların sorumluluğa ortak olabilmelerini sağlayan ve yapısal olarak hiyerarşiden arındırılmış daha yalın, esnek ve az katmanlı yatay organizasyonlar önermektedir. Yeni kamu yönetimi yetki devri ile çalışanları mali ve yönetsel konularda inisiyatif almaya ve sorumluluklarının gereğini maliyet bilinci ve

tutumluluk anlayışıyla yerine getirmeleri için ödüllendirme ve performans ilişkisinin kurulmasının gerekliliğini vurgulamaktadır (Ömürkün, 2003: 22).

Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçmek, sorumluluğu merkezden ilgili hizmetin görüldüğü en yakın hizmet birimlerine aktarmak, farklı ihtiyaçları da göz önüne alarak daha az standartlaştırılmış, esnek ve performans temelli bir sistem oluşturmak, statü sistemi yerine performans temelli sözleşme sistemine geçmek ve ödemeleri modern performans değerlendirme teknikleriyle ilişkilendirmek yeni kamu yönetiminin öne çıkardığı yaklaşımlardır (Ateş, 2001: 54).

Üst düzey yöneticilerin rol ve sorumluluklarını tanımlarken onlara daha rahat hareket edebilme hakkının tanınmasını, yapısal değişikliklerle orta ve alt düzeylerde ise politika belirleme ve uygulama işlevlerinin birbirinden ayrılarak; planlama, koordinasyon ve uygulamadan sorumlu farklı birimler oluşturarak, hizmetlerin yerinden görülmesi yaklaşımıyla mali ve yönetsel açıdan özerk daha küçük hizmet birimleri oluşturmak ve bu sayede bir yandan strateji ve planlama kapasitesi artırılırken öte yandan hizmetlerin sunumunda ve kalitesinde pozitif gelişmeler sağlanabileceği öngörülmektedir (Arslan, 2010: 27:).

Yeni anlayış bürokrasiye dayalı örgütlenmenin tek yol olduğu anlayışına karşı çıkarak bürokrasinin demokrasi ve toplumsal refahın gelişimine katkıları olsa da yeni gelişen şartlarda; verimsizliğin, iş ve hizmetlerde yavaşlamanın ve kırtasiyeciliğin nedeni olduğunu öne sürmektedir. Katı bürokratik yapı, kurallara uymayı amaç olarak görmekte, yöneticileri risk almaktan sakındırarak yenilik ve yaratıcılığı tehlike olarak görmekte ve hata yapmamayı en doğru yöntem olarak kabul etmektedir. Bu durum yenilik ve yaratıcılığı baltaladığı gibi kaynakların etkin kullanımına da imkan vermemekte ve zaten kısıtlı olan kaynakların israfına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2015: 53).

Kamu kurumlarını yapısal olarak esnekleştirerek değişime uyum sağlamalarını kolaylaştırmak, muhataplarına karşı daha duyarlı ve hesap verebilir kılmak için işleyişlerini şeffaflaştırmak, dikkatleri profesyonel çalışanların tercihleri yerine muhatapların ihtiyaç ve isteklerine yöneltecek müşteri odaklı yeni bir hizmet anlayışı geliştirmek ve hizmetlerde kalite unsurunu ön plana çıkarmak yeni kamu yönetimi yaklaşımının öne çıkardığı unsurlardır.

Değişimin hızlı olmadığı ortamlarda ve standart faaliyetlerin yürütülmesinde etkin olan geleneksel bürokratik yapı hızlı değişimin yaşandığı bilgi çağında artık yetersiz kalmaktadır. Yaşanan hızlı değişime uyum sağlanabilmesi için yapısal olarak esnekleştirilen kamu yönetiminin çalışanlarının da gerek çalışma koşulları gerekse istihdam koşulları açısından aynı doğrultuda bir değişim geçirmesi gereklidir. Geleneksel kamu yönetiminin öngördüğü katı uzmanlaşma, tam zamanlı çalışma gibi anlayışlardan vazgeçilerek görev tanımları daha esnek hale getirilmekte ve çalışanların birimler ve kurumlar arasındaki hareketliliği artırılmaktadır. İşe alımlarda ve çalışma sürecindeki esneklik yönetim ve hizmet sunum kapasitesiyle birlikte etkinliği de artıracaktır. Katı kuralların yumuşadığı, alt kademe yöneticilere ve muhataplarla birebir ilişkide olan çalışanların yetkilendirildiği durumda onların yaratıcı gücü artırılarak hedeflere ulaşmak açısından katkıları artırılacaktır (Temizel, 2010: 135:).

Geleneksel kamu yönetiminde örgütün dışındaki işler kamu yönetiminin ilgilendiği sorunlar değildi. Örgüt içerisinde kısa dönemli hedeflerle yetinerek belirlenmiş politikaları talimatlara uygun bir şekilde uygulayan geleneksel kamu görevlisinin yerini örgütle beraber dış çevreyi de göz önünde tutarak uzun dönemli politikalar ekseninde geliştirdiği hedef ve önceliklerle sonuca ulaşma odaklı yeni kamu görevlisi almıştır. Esnek geçici istihdam ve ayarlanabilir örgütler ile kamu idaresi çevresel değişimlere cevap verebilir hale getirilebilir. Bu aynı zamanda maliyetleri düşürmeye ve etkin yenilikçi bir yönetim oluşturmaya yardımcı olacaktır.

Toplu iş anlaşmaları azaltılarak yerelleştirilmekte, esnek çalışma modelleri ve esnek uzmanlaşma ile birlikte kısmi çalışmaya imkân verilmekte; grup çalışması özendirilmekte, kamu ve özel sektör arasında personel değişimi sağlanması kolaylaştırılmaktadır. Tam zamanlı çalışma modellerinin yanı sıra yarı zamanlı, geçici süreli ve kendi işinde çalışma yöntemleri ile tele-çalışma ve evde çalışma yöntemlerinin yaygınlaştırılması yoluyla kurumsal yapılar, maliyetler ve iş görme sürelerinin düşürülmesi hedeflenmektedir (Temizel, 2010: 136:).

Devlet kurumsal performans değerlendirmesinde odak noktası olarak girdiler yerine çıktıları almalıdır. Kurumlarda hedefler ve misyonlar ön plana çıkarılarak kural ve düzenlemelerin rolü azaltılmalıdır. Kamu kurumları çevrelerine bakış açısını değiştirmeli vatandaşları müşteriler gibi algılayarak onlara seçenekler sunmalı, proaktif bir yapıya

kavuşturularak problemler daha ortaya çıkmadan önlenmelidir. Enerjilerini sadece para harcamak için değil kazanmak için de sarf etmelidirler.

Geleneksel kamu yönetiminin süreçlere odaklı anlayışı yerine yeni kamu işletmeciliğinde sonuç odaklılık esastır. Bu anlayış belirlenen hedeflere ve arzulanen sonuçlara ne derece ulaşılabildiğinin ölçülmesi için yeni değerlendirme yöntemlerinin geliştirilmesini gerektirmektedir. Açık ve net olarak tanımlanmış performans göstergeleri üzerinden gerçekleştirilen performans denetimiyle kurulan gerçekçi bir değerlendirme mekanizmasıyla daha yerinde ve isabetli teşvik ve ödüllendirme modelleri geliştirilebilir. Ücretlerin performansa bağlı olarak farklılaştırılması ve bu doğrultuda bir istihdam politikası, ücretlerin ve çalışma şartlarının bireysellik ve yerellik ekseninde belirlenmesi ve performansa dayalı ücret sistemleri etkinliğin ve verimliliğin artışına zemin sağlayabilecektir.

Devlet bürokrasi yerine piyasa mekanizmalarını öne çıkarmalı, kamu kurumları katılımcı yönetime imkan tanıyarak desentralize bir yapıya kavuşturulmalıdır. Devlet bütün enerjisini kamusal mal ve hizmetlerin sunumuna harcamak yerine bununla beraber toplumsal sorunların çözümü ve hizmet sunumunda özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da sürece dahil ederek yönlendirici rolünü ön plana çıkarmalıdır (Özer, 2005: 20).

Girişimciliğin özendirilerek önemli bir nitelik kabul edildiği yeni kamu işletmeciliği anlayışında kamu yöneticilerinin sadece kaynak tüketen değil aynı zamanda kaynak üreten girişimci bir ruha sahip olmaları arzu edilmektedir. Performansa, hedeflere, verimliliğe, hizmetlerde etkinlik ve niteliğe, sonuçlara, vatandaş odaklılığa ve piyasa temelli yönetsel bir yapıya vurgu yapan yeni kamu yönetimi, denetimin çok katmanlı merkezi hiyerarşik yapı yerine piyasa temelli bir yaklaşımla yapılması gerektiğini öne sürmektedir.

Sorumluluk anlayışının da sorgulandığı yeni kamu işletmeciliği anlayışında, kamu yönetiminin siyasi yönetimle beraber halka karşı da sorumlu olduğu kabul edilmektedir. Yöneticiler yalnızca kural ve yönetmelikler doğrultusunda hareket etmekle sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş kabul edilmemekte, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Yönetimin halka karşı sorumluluğunun sağlanması da; yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılmasıyla olacaktır (Eryılmaz, 2015: 96).

Yerleşme konusunda da geleneksel kamu yönetiminin sakıncalarını öne süren yeni kamu işletmeciliği anlayışı hizmetlerin vatandaşa en yakın birimler tarafından sunulması gerektiğinden hareketle merkezi yönetim yerel yönetim ilişkilerinde yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır. Yönetim erkinin merkezileşmesinin sakıncalarını vurgulayarak yönetme yetkisinin hem aynı örgüt içerisinde alt birimlere dağılmasını hem de merkezi yönetim dışında oluşturulan özerk yerel yönetim birimlerine aktarılmasını istemekte ve iyi yönetim için küçük ve etkili birimlerin oluşturulmasının gerekliliğini vurgulamaktadır (Arslan, 2010: 28).

2.6. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı (NPS)

Siyasal alanda meydana gelen köklü değişiklikler beraberinde kamu politikalarını ve yönetim anlayışını da değiştirmektedir. Geçmişte toplumun yönetiminde en önemli aktör olarak devlet bu rolünü seçilmiş politikacılar, atanan bürokratlar ve siyasi danışmanlar vasıtasıyla yerine getirmekteydi. Ancak değişen koşullar ve beraberinde gelişen yeni yönetsel yaklaşımlar devletin kamusal politikalar oluşturma ve uygulamadaki bu rolünü, bu sürece aktif olarak katılma isteğinde olan; vatandaşlar, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları gibi diğer paydaşlarla paylaşmasını ve süreci planlamadan uygulamaya kadar hemen hemen tüm aşamalarında demokratik bir anlayış çerçevesinde katılıma açmaya zorlamıştır. Bunun gerçekleştirilebilmesi ise geleneksel yönetim mekanizmalarıyla olanaklı olmadığı için yönetim mekanizmasının köklü bir değişime uğrayarak yeni anlayışlar doğrultusunda yeniden tasarlanmasının mecburi olduğu görülmüştür (Genç, 2010: 147).

Yeni kamu hizmeti anlayışı bu doğrultuda öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışının, piyasa odaklı anlayışı temel alarak yönetimde yapmayı öngördüğü değişimlerin bazı olumlu katkıları olacağını kabul etse de, yeni kamu işletmeciliğinin müşteri odaklılığı, özel sektör yönetim mantığını tek yol olarak görmesi, ve demokratik değerlere yaptığı vurgunun yetersizliği gibi nedenlerle demokratik bir yönetim için yeterli bir anlayış geliştiremediğini öne sürerek, yeni kamu işletmeciliği ile ortak noktaları bulunsa da farklı bir alternatif olarak ön plana çıkmaktadır

Bugün birçok grup, kamu politikası geliştirme ve uygulama süreçlerinde doğrudan yer almaktadır. Giderek artan bir şekilde, özel sektör kuruluşları, işçi sendikaları, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, değişik çıkar grupları, sıradan vatandaşlar ve devletin katılım ve işbirliğiyle kamu politikaları şekillenmektedir. Bunu mümkün kılan ya da kolaylaştıran

etkenlere bakıldığında, devlet anlayışı, devletin kendisinin artık hizmet sunumunda birincil vasıta olmaması yönünde yeniden yapılandırılmıştır, piyasaların gelişimi ve genişleyen kapsamı, sosyal işlevleri organize etmek için yeni yollar sağlamıştır ve gelişen teknoloji, halkın yönetim sürecine özellikle politik belirleme işlevine giderek artan bir şekilde erişimini ve katılımını mümkün kılmıştır (Denhardt, 2001: 391).

Toplumda gelişen siyasi bilinç ve teknolojinin sunduğu katılım imkanı, toplumsal yaşamda gittikçe artan ve çeşitlenen ihtiyaçların karşılanması için çoklu politika geliştirmeye olanak sunmuştur. Her bir toplumsal gurubun, bu guruplar çok değişik amaçlar ve farklı çıkarlar için bir araya gelmiş olabilir, kendi çıkarları doğrultusunda politikalar geliştirmesi neticesinde bu çıkarların uzlaştırılarak uygulanabilir politikalar haline getirilmesi ve uygulanması, kamu yönetiminin görevinin artık yönetmekten ziyade aracılık etme, uzlaştırma gibi farklı yönlerde çeşitlendiğini de göstermektedir.

Politika belirleme hak ve sorumluluğunun parçalandığı yeni toplumsal durumda geleneksel devlet yönetim ve kontrol mekanizmalarının artık uygulanabilir olmadığı görülmektedir. Geleneksel organizasyon yapısı yerini desentralize yapılara bırakırken kontrolün yerini de katılım ve etkileşim almaktadır (Denhardt, 2001:392).

Bu bağlamda, hükümet, geniş katılıma olanak sağlayan yönetim anlayışı ekseninde genel yasal ve politik kuralları oluşturarak kamusal faaliyetlerin bu doğrultuda ortaklık ve işbirliği ile gerçekleştirilmesinden sorumludur. Kamu yönetimi bu işlevini, farklı guruplarca oluşturulan politik kararları onaylama, bu kararlara katkı sunma ve bu kararları meşrulaştırma gibi giderek çeşitlenen görevlerle yüzleşmekte ve bu görevleri demokratik bir anlayışla yerine getirmek durumundadır. Yine hükümet kaynakların dağılımını ve toplumun farklı kesimlerinden yönelen talepleri aynı anlayışla karşılamak durumundadır. Ekonomik çıkarlar sektörler veya çıkar gurupları mücadeleyi tetiklediği için, hükümet bu guruplar ve sektörler arasındaki ilişkilerin, müzakereler ve direktiflerden ziyade teşvikler yoluyla, dengelenmesi ve bir sektörün diğerlerini domine etmesini engellemekte büyük rol oynamaktadır. Son olarak, hükümet demokratik süreçlerin korunmasını ve nihayetinde kamu yararına hizmet edilmesini sağlamaktan da sorumludur (Denhardt, 2001:392).

Yeni kamu hizmeti anlayışını kamu yönetimi literatüründe ön plana çıkararak ve belirli ilkeler etrafında tanımlama çabasında olan ve bu yöndeki çalışmalara kaynaklık eden

en önemli çalışmalar Paul Charles Light (The New Public Service) ve Janet ve Bob Denhardt (The New Public Service, Serving Not Steering) adlı çalışmalarıdır (Perry, 2007: 8).

Yeni kamu hizmeti anlayışının Light'a göre dört karakteristik özelliği vardır (Light,1999:127-128). Yeni kamu hizmetinin ilk karakteristik özelliği çeşitliliktir. Demografik göstergeler, ırk ve cinsiyet açısından daha çeşitli hale gelen ve gittikçe farklılaşan bir kamu hizmetinin gerekliliğini göstermektedir. Bu çeşitlilik kamu yönetiminin yeni dönemde geleneksel yönetimin muhatap olduğundan çok daha fazla ve çok yönlü bir kamu hizmeti anlayışını gerektirmektedir.

Yeni kamu hizmetinin ikinci özelliği, hizmet sunumunda hükümet dışı destinasyonlara, özellikle de kar amacı gütmeyen sektöre olan ilginin artmasıdır. Günümüzde devletin kendi çalışanları arasında bile bir güven kaybı yaşadığı yönünde düşünceler gelişse de devlet hala kamu yararının en çok temsil edildiği ve kamu yararını en fazla gözetilen sektör olarak görülmektedir. Ancak devlet bu fonksiyonunu özel sektör ve kar amacı gütmeyen kuruluşları katılım mekanizmalarıyla ortaklık ilişkisinin içerisine çekerek bu sektörleri akıllıca para harcamaya ya da kamu yararına katkı sunmalarını sağlayacak şekilde izleyerek yerine getirmektedir. Sektör değiştirme, yeni kamu hizmetinin üçüncü özelliğidir. Özel veya kar amacı gütmeyen kuruluşlardan hükümete geçmek, kariyerlerini devlet dışında başlatan insanlar arasında daha az olasıdır. Bu durum devlete geçmede hem kurumsal hem de psikolojik engellerin var olduğunu gösterse de sektörel değişim yeni kamu hizmetinde öne çıkan bir özelliktir. Yeni kamu hizmetinin dördüncü ve son özelliği, dünyada bir fark yaratmaya olan bağlılığıdır.

Denhardt'a göre ise daha heterojen bir yapı öngören yeni kamu hizmeti geleneksel kamu yönetim geleneklerine daha gevşek bir şekilde bağlıdır. Yönetimin gelişimini ve yönetim ağını çok sektörlü bir yapı olarak gören ve yönetim sürecinin tarafların katılımı ile demokratik normlar çerçevesinde işlemesi gerektiğini öne süren Yeni Kamu Hizmeti'nin çağdaş öncüleri: demokratik vatandaşlık teorileri, toplum ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm ve yeni kamu yönetimi ve postmodern kamu yönetimi gibi yönetime farklı yaklaşımlardır (Denhardt, 2007: 27).

Kamu yönetimindeki anlayış değişikliğinin seyrini anlamak açısından aşağıdaki tablonun karşılaştırmalı olarak sunduğu temel karakteristikleri incelemek faydalı olacaktır.

Tablo 2.2. Geleneksel Kamu yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti Perspektiflerinin Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Başlıca teorik ve epistemolojik temeller	Siyasal teori, saf sosyal bilimlerle güçlendirilen sosyal ve siyasi açıklamalar	Ekonomik teori, pozitivist sosyal bilime dayanan daha karmaşık diyalog	Demokratik teori, bilgiye olumlu, yorumlayıcı ve eleştirel yaklaşımlar
Hakim rasyonelite ve ilişkili insan davranış modelleri	Sinoptik rasyonellik, "idari adam"	Teknik ve ekonomik rasyonellik, karar verme sürecinde kişisel çıkar ön planda	Stratejik veya formal rasyonelite, birden fazla rasyonellik testi (siyasi, ekonomik ve örgütsel)
Kamu yararı anlayışı	Kamu yararı politik olarak tanımlanır ve yasal olarak ifade edilir.	Kamu yararı, bireysel çıkarların toplamını temsil eder	Kamu yararı, ortak değerler etrafında oluşturulan diyalogun sonucudur
Yönetimin rolü	Politik olarak tanımlanmış tek bir hedefe odaklanan politikalar tasarlamak ve uygulamak	Piyasa güçlerini serbest bırakmak için bir katalizör görevi üstlenmek	Hizmet vermek, vatandaşlar ve toplumsal gruplar arasında kamu yararını elde etmek ve ortak değerler oluşturmak için aracılık rolü üstlenerek görüşmeler ve pazarlık yapmak
Kamu görevlileri kime karşı duyarlı	Müşteriler ve yöneticilere	Müşterilere	Vatandaşlara
Politika amaçlarına ulaşmak için öngörülen mekanizmalar	Politikaları mevcut devlet kurumları eliyle uygulamak	Teşvik edici mekanizmalar oluşturarak özel kuruluşlar ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar vasıtasıyla belirlenen hedeflere ulaşmak	Üzerinde anlaşma sağlanan ihtiyaçları karşılamak için kamu, özel sektör sivil toplum kuruluşlarıyla koalisyon oluşturmak
İdari takdir yetkisi	Sınırlı takdir yetkisi verilen yöneticiler	Girişimci amaçlara ulaşmak için geniş hareket alanı	Sorumlu ve hesap verebilir takdir yetkisi
	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Yeni Kamu Hizmeti
Hesap verebilirlik anlayışı	Hiyerarşik yapı- Yöneticiler demokratik olarak seçilen siyasi liderlere karşı sorumludur	Piyasa odaklı- Kişisel çıkarların toplanmasıyla ulaşılan geniş vatandaş grupları (veya müşteriler) tarafından istenen sonuçlar	Çok yönlü - Kamu görevlileri hukuka, topluma, ortak değerlere, politik normlara, mesleki standartlara ve kamu yararına özen gösterir.
Öngörülen örgütsel yapı	Bürokratik Örgütler içerisinde yukarıdan aşağı otoritenin dağıldığı ve muhatapların bu otorite tarafından yönlendirilmesi veya kontrolü	Birincil kontrolün organizasyonun içinde gerçekleştiği merkezi olmayan kamu kuruluşları	İçte ve dışta liderlik paylaşımı ve ortak çalışmaya uygun yapılar
Kamu görevlileri ve yöneticileri için varsayılan motivasyonel temel	Ücret ve sosyal haklar, güvenceli kamu hizmeti	Girişimci ruh, devleti küçültmeye yönelik ideolojik istek	Kamu hizmeti, topluma katkıda bulunma arzusu

Kaynak: (Denhardt, 2007: 28-29)

Denhardt'a göre yeni kamu hizmetinin yedi temel karakteristik özelliği vardır (Denhardt, 2007: 42-43):

1) Müşterilere değil vatandaşlara hizmet verin: Kamu yararı, bireysel çıkarların toplanmasından ziyade, paylaşılan değerler etrafında oluşturulacak bir diyalogun sonucudur. Bu nedenle, kamu görevlileri yalnızca “müşterilerin” taleplerine cevap vermek yerine, vatandaşlar ile ve vatandaşlar arasında güven ve işbirliği ilişkilerini geliştirmeye odaklanmalıdır.

Artan ve çeşitlenen ihtiyaçlar insanların kamu yönetimiyle çok yönlü bir ilişki sürecine girmesini zorunlu kılmıştır. Genel anlamda haklar ve sorumluluklar çerçevesinde işleyen bir vatandaşlık ilişkisi varlığını korusa da kimi zaman müşteri, kimi zaman hizmet alıcısı rolleri ön plana çıkmakta ve bu durum vatandaşlık hak ve sorumluluklarının gölgede kalmasına neden olmaktadır (Mintzberg, 1996: 77).

Vatandaşlar, daha geniş bir topluluk bağlamında hakların ve görevlerin taşıyıcısı olarak tanımlanmaktadır. Müşterilerse ortak amaçları paylaşmadıkları için farklıdırlar, aksine kendi bireysel faydalarını optimize etmeye çalışırlar. Dolayısıyla bir müşteri, bir hizmetten tam olarak tatmin olmadığında başka bir hizmet sağlayıcı seçmekte özgürdür. Oysa vatandaşın, tatmin edici olmayan bir durumu değiştirmek için demokratik süreç yoluyla başkalarıyla ortaklaşa çalışması beklenir (Schmidt ve Strickland, 1998: 2).

Yeni Kamu Hizmeti, hükümetle vatandaşları arasındaki ilişkinin, bir işletme ile müşterileri arasındaki ilişkiyle aynı olmadığını kabul eder. Devlet, hizmet talep edenlere, aktif olarak talepte bulunmasalar bile hizmete ihtiyaç duyanlara, hizmet alanların gelecek kuşaklarına, hizmet alanların yakınlarına ve arkadaşlarına da hizmet eder. Ayrıca bazı vatandaşlar taleplerini ifade etmede diğerlerinden daha fazla olanağa ve daha fazla yeteneğe sahiptir. Bu durum onların, özel sektörde olduğu gibi daha iyi ve daha fazla hizmet almalarını haklı kılmayacaktır. Kamu yönetiminde, adalet ve hakkaniyet hususları hizmet sunumunda önemli rol oynamaktadır ve bu hususlar demokratik bir kamu hizmeti açısından bir müşterinin isteklerinin karşılanmasından çok daha fazla önem taşımaktadır (Denhardt, 2000: 555).

Yönetim sürecinde artan güç ilişkileri, profesyonelliğin ön plana çıkması ve karmaşıklık nedeniyle vatandaşlık araçsal bir konuma yerleştirilmiştir. Vatandaşlığı araçsal bir faaliyet olmaktan ziyade kendi içerisinde başlı başına bir sonuç olarak gören ve bu

nedenle vatandaşlığın tanımının sadece yasal yönüyle yetinmeyip etik yönünü öne çıkararak denhardt vatandaşlığı haklar ve sorumluluklar çerçevesinde yorumlayarak aktif bir vatandaşlık tanımı öngörmüştür. Yeni kamu hizmeti, kamu hizmeti sunumunun kalitesini sürekli olarak arttırmanın yanı sıra kamu yönetiminin önceliğinin “müşterilerin” kişisel ve kısa vadeli çıkarlarına yanıt vermek yerine vatandaşların, kısa vadeli menfaatlerin ötesine geçen meselelere duyarlılıklarını geliştirerek toplumsal meselelerin çözümünde kişisel sorumluluk üstlenmelerini özendirerek sürece katılımlarını sağlamalıdır (Denhardt, 2007: 48).

Sonuçta kamu hizmetinin ekonomik bir yapı değil siyasi bir yapı olduğu kabul edilerek kamu hizmetlerinin geliştirilmesinde sadece “müşterilerin” taleplerine değil, aynı zamanda toplumdaki gücün dağılımına ve ekonomik çıktılarından ziyade sosyal sonuçlarla daha fazla ilgilenen vatandaş taleplerine de dikkat etmesi gerekiyor.

Sonuç olarak, Yeni Kamu Hizmeti'nde, kaliteli hizmet sunmak, halkın katılımını arttırmak ve demokratik vatandaşlığı geliştirmek için kamu yöneticisi ya da kamu görevlisi sadece bir uzman, problem çözücü veya kamu çalışanı değildir. Aksine, kamu görevlisi ya da kamu yöneticisi en iyi vatandaşlığın sorumluluklarını kendi hayatına yayararak etik kimliklerini demokratik vatandaşlıktaki bir tabana dayandırılırsa, o zaman, demokratik ahlak fikrinin doğasında yer alan, duyarlılık ve hesap verebilirlik gibi konuların özel olarak anlaşılması dahil, özel roller ve sorumluluklar üstlenirler (Denhardt, 2007:63).

2) Kamunun çıkarlarını Arayın: Yeni Kamu Hizmeti'nin temel ilkelerinden biri, kamu yararının kamu hizmetleri için odak noktası olduğu fikrini ön plana çıkarmasıdır. Kamu yöneticileri, kamu yararına yönelik ortak ve paylaşılan bir kamu yararı fikri oluşturma konusunda katkıda bulunmalıdır. Kamu yararı, bireysel vatandaş tercihleri, örgütsel prosedürler ve seçim politikaları ekseninde gerçekleşen bir etkileşimin sonucunda ortaya çıkan bir şey değildir. Amaç, bireysel seçimlerin yönlendirdiği hızlı çözümler bulmaktan ziyade, ortak çıkarların ve ortak sorumluluğun yaratılmasıdır. Yeni Kamu Hizmeti, toplumsal vizyon oluşturma sürecinin, yalnızca seçilen siyasi liderlere veya atanmış kamu yöneticilerine bırakılacak bir şey olmadığını ileri sürmektedir. Bunun yerine yaygın bir toplumsal diyalog ve müzakere odaklı ve ortak değerler ekseninde bir vizyon oluşturma süreci önermektedir (Denhardt, 2007: 65).

Devletin rolü, toplumun alması gereken yönle ilgili sınırsız ve otantik söylemlere izin veren ortamlarda insanları bir araya getirmektir. Böylelikle insanlar, bu söylemler yoluyla ortak değerleri dile getirebilecekler ve kamu yararına yönelik ortak bir his geliştirebileceklerdir. Devlet, bu kolaylaştırıcı rolüne ek olarak, bu tür süreçlerle ortaya çıkan çözümlerin eşitlik ve adalet normlarına tamamen uygun olmasını sağlama konusunda ahlaki bir yükümlülüğe de sahiptir. Kısacası, kamu görevlisi, vatandaşların söylem yoluyla, paylaşılan değerleri dile getirebilecekleri ve ortak bir anlam geliştirebilecekleri arenalar yaratmada aktif bir rol oynayacaktır (Denhardt, 2000: 554).

Kamu yöneticileri, birbirlerinden farklı seslere bir uzlaşma oluşturarak karşılık vermek yerine, farklı söylemlerin birbirleriyle ilişki kurarak birbirlerinin çıkarlarını anlamalarını ve nihayetinde daha uzun menzilli ve daha geniş bir topluluk ve sosyal çıkarlar duygusunu benimsemelerini sağlayacaktır. Ortak değerler ve uzlaşılan geniş ölçekli bir kamu yararı anlayışının varlığı kamu yöneticilerinin davranış ve kararlarını etkileme ve yönlendirme potansiyelini de beraberinde getirecektir (Denhardt, 2007: 66).

Kamu yararının bireysel çıkarların toplanması olarak anlaşılabilmesi fikrini reddeden Yeni Kamu Hizmeti anlayışında amaç, ortak çıkarları keşfetmek ve hareket etmek için kişisel çıkarların ötesine geçmektir (Denhardt, 2007: 79).

3) Vatandaşlık girişimcilikten değerlidir: Kamu yararı, kamu görevlileri ve topluma anlamlı katkılar sağlamayı taahhüt eden vatandaşlar tarafından, kamu parası sanki kendileri gibi davranan girişimci yöneticilerden daha iyi geliştirilir ve elde edilir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu yöneticilerinin bir şirket yöneticisi olarak görev yaparak verimliliği artıracaklarını ve bu şekilde tüketicinin ihtiyaçlarını karşılama yollarının daha net bir şekilde ortaya konabileceğini ileri sürmektedir. Ancak Yeni kamu hizmeti anlayışında kamu yöneticilerinin kendi kurum ve programlarının sahibi olmadığı açıktır. Devlet vatandaşların sahip olduğu bir kurumdur (Genç, 2010: 157).

Aksine, kamu yöneticileri, kamu kaynaklarının mükellefleri olarak hareket ederek vatandaşlara hizmet etme sorumluluğunu kabul etmişlerdir. Bu, kar ve verimlilik odaklı bir işletme sahibinin bakış açısından çok farklı bir bakış açısı. Buna göre, Yeni Kamu Hizmeti, kamu yöneticileri yalnızca gücü paylaşmamalı, insanlarla birlikte çalışmalı aracılık etmeli ve yönetim sürecindeki rollerini girişimci değil sorumlu katılımcı olarak yeniden tanımlamalıdır. Vatandaşlara hizmet edebilmek için kamu yöneticileri, yalnızca kendi

kurumlarının kaynaklarını bilmekle yetinmemeli aynı zamanda vatandaşları ve toplumu sürece dahil ederek farklı kaynakların da farkında olmalı ve bunlarla bağlantılı olmalıdır (Denhardt, 2000: 557).

Artık devletin temel rolü, halkın eylemlerini düzenleme ve kararname yoluyla yönlendirmek ya da insanların doğru yönde yönlendirileceği bir dizi kural ve teşvik oluşturmak değildir. Bu süreçte, kamusal problemleri çözmekte devletin rolü, kontrolden; gündem belirleme, uygun oyuncuları masaya getirme, müzakere etme, aracılık etme gibi yeni bir nitelik kazandı (Denhardt, 2007:83).

Aktif bir vatandaşlık öngören yeni kamu hizmetine, kamu görevlisinin rolü değişmektedir. Kamu yöneticileri artık hizmet sunumu rollerinin yanı sıra, uzlaştırıcı, arabulucu ve hatta hakemlik edici bir rol oynayacaklar. ve artık yönetme yetkisi kontrol becerilerine değil, kolaylaştırma, aracılık etme, müzakere edebilme ve çatışma çözme becerilerine dayanacaktır. Geleneksel yönetim anlayışının vatandaş talepleri karşısındaki evet ya da hayır şeklinde yanıtlayan kamu görevlisinin yerine yeni kamu hizmeti anlayışı, seçilmiş kamu görevlilerinin yanıtının ne yapacağımız hakkında birlikte karar verip sonra da yapalım şeklindeki cevap verme anlayışı geçmiştir (Denhardt, 2007: 85).

Geleneksel kamu yönetiminde Yöneticilerin çalışmalarının kamu yararını sağlayıp sağlamadığı olduğunu sorusu, yöneticilerin demokratik olarak seçilmiş siyasi liderlere hesap verebilirliği ile cevaplanmaktadır. Hesap verebilirliği ekonomik ve özel sektör odaklı bir yaklaşımla ele alan Yeni kamu yönetimi anlayışında ise kamu yararının kişisel çıkarların birikiminin, geniş vatandaş grupları tarafından istenen sonuçlara yol açacağı şeklinde cevaplanmaktadır. Yeni kamu hizmeti ise , demokratik ve sosyal kriterlere odaklanmaktadır. Bu görüş, kamu yararının çok önemli olduğunu ve karşılıklı veya örtüşen çıkarlarla ilgili bir diyalogun sonucu olduğunu ortaya koymaktadır. Bu yaklaşımda yansıtılan hesap verilebilirlik anlayışı, kamu görevlilerinin hukuka, topluluk değerlerine, politik normlara, mesleki standartlara ve vatandaş çıkarlarına katılmaları gerektiğini göstermektedir (Denhardt, 2007: 88).

Son zamanlarda, özel çıkar gruplarının yükselişiyle birlikte hükümet katılım için yeni yol ve yöntemler oluşturarak vatandaşları kamu politikası yapma sürecin daha fazla dahil etmektedir. Vatandaşlık faaliyetlerine katılım, insanların kendilerine daha geniş ilgi alanları edinmelerine ve yönetim sürecinin karmaşıklıklarını anlamalarına yardımcı olarak eğitici bir

işleve hizmet ederken demokratik ahlaka dayalı bir karakter kazandırma, başkalarının gereksinimlerinin empatik bir şekilde anlaşılması ve ortak harekete geçme becerisi oluşturur (Denhardt, 2007: 95).

Bu teorik düşüncelere ek olarak, vatandaşları politika geliştirme sürecine dahil etmenin birçok pratik nedeni sayılabilir. Daha fazla katılım vatandaşların seslerinin yönetimce duyulduğu, ihtiyaçlarının ve çıkarlarının yönetimce dikkate alınarak bu doğrultuda politikalar oluşturulacağı beklentilerinin karşılanmasına yardımcı olabilir. Daha fazla katılım, hükümetlerin daha geniş bilgi kaynaklarına, yaratıcılığa ve etkin çözümlere ulaşmasını sağlayarak kamu politikasının kalitesini artırabilir. Politika sürecine daha fazla katılım, katılımcıların sonuçlardan daha fazla sorumluluk sahibi olmasını sağladığı için uygulamaya yardımcı olmaktadır. Daha fazla katılım, devletin daha fazla şeffaflık ve hesap verilebilirlik yönündeki çağrılara olumlu cevap vermesini sağlar. Hükümete ve politikalarına güvenin artmasını sağlar, gelişmekte olan bir bilgi toplumunun karşılaştığı zorlukların aşılmasına yardımcı olabilir, yeni ortaklıkların geliştirilmesine imkân verebilir, daha iyi bilgilendirilmiş bir toplum oluşturur. Bir demokraside, yapılacak en doğru şey budur (Denhardt, 2007: 96).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımı aktif vatandaş katılımını önerirken daha önceki göstermelik uygulamalardan ziyade vatandaşın gerçek anlamda söz sahibi olduğu bir demokratik katılım mekanizması önermektedir. Bu katılım da üç farklı düzeyde olabilmektedir. Vatandaşın bilgi edinebilmesi, vatandaşa danışılması ve vatandaşın sürece aktif olarak çok yönlü katılımı (OECD, 2001: 12).

Bilgi, hükümetin vatandaşlar için bilgi ürettiği ve sunduğu, tek yönlü bir ilişkidir. Hem vatandaşların talep etmesi durumunda bilgiye “pasif” erişimi hem de bilgiyi yaymak için hükümetin “aktif” önlemlerini içerir. Ancak bilgiye erişimin sağlanması için bunu kolaylaştıran sağlam yasal düzenlemeler, kurumsal mekanizmalar ve denetleyici organizasyonların oluşturulması gereklidir.

Vatandaşa danışma, vatandaşların hükümete geri bildirimde bulunabildiği çift yönlü bir ilişkidir. Hükümetler danışma için sorunları tanımlar, soruları belirler ve kamuoyu anketleri vb. araçlarla vatandaşların görüş ve düşüncelerine başvurarak vatandaş katkıda bulunmaya davet edilir.

Aktif katılım, vatandaşların politika oluşturma sürecinin ve içeriğinin tanımlanmasında aktif olarak yer aldığı hükümetle ortaklığa dayalı bir ilişkidir. Nihai karar veya politika oluşturma sorumluluğu hükümete ait olmasına rağmen, vatandaşların gündemi belirleme, politika seçeneklerini önerme ve politika diyalogunu şekillendirme konusunda eşit durduğunu kabul eder ki yeni kamu hizmetinin öne sürdüğü hükümet vatandaş ilişkisi de budur.

4) Stratejik olarak düşünün, demokratik olarak hareket edin: Kamu ihtiyaçlarını karşılamak için geliştirilen politikalar ve uygulanan programlar kolektif çabalar ve işbirlikçi süreçlerle en etkin ve sorumlu bir şekilde başarılabilir. Yeni Kamu Hizmetinde, fikir yalnızca vizyonu oluşturmak ve daha sonra uygulamayı hükümettekilere bırakmaktan ziyade, programların tasarlanması ve yürütülmesi sürecinde tüm tarafların bir araya gelmesidir (Denhardt, 2007: 103).

Belirli bir fikir ve vizyonun oluşturulması kadar bu fikrin kamu kurumlarında ve tüm paydaşların katıldığı süreçlerle istenen yönde uygulanması da önemlidir. Bu amaçla vatandaşa güç veren, teşvik eden ve sorumluluk veren liderlik anlayışına ihtiyaç vardır. Devlet bir toplum oluşturamaz, ancak devlet ve daha özel olarak siyasi liderlik etkili ve sorumlu vatandaşlığın ortaya çıkması için uygun zemini ve elverişli ortamı hazırlayabilir. Vatandaş devletin kendisi için fırsatlar yaratmaya çalıştığını, ihtiyaçlarına karşı duyarlı ve istediğinde ulaşılabilir olduğunu anlamalıdır (Genç, 2010: 155).

Yeni Kamu Hizmeti'nde vatandaşların katılımı önceliklerin belirlenmesi ile sınırlı değildir. Kamu kuruluşları, vatandaşların politika oluşturma ve uygulama sürecinin tüm yönleri ve aşamalarına katılımını artırmak ve teşvik etme anlayışına sahip olmalıdır. Bu anlayışın hakim olduğu durumda vatandaşlar kendilerini tüketici, müşteri ve devlet lehdarları olarak değil bizzat vatandaş olarak görecektir. Böylece vatandaşlar, yalnızca kısa vadeli ihtiyaçlarını karşılamak için devlete talepte bulunmak yerine yönetim sürecine fiilen dahil olurlar. Sonuç olarak katılımın olduğu organizasyon farklı bakış açıları olan insanların [vatandaşlar ve yöneticiler] kamu yararı için birlikte hareket ettiği bir kamusal alan olur (Stivers, 1990: 96).

Genel olarak, iyi işleyen bir vatandaş merkezli işbirliği ve katılıma açık bir kamu yönetimi için önemli olan hususlar; devletin vatandaşlara maksimum güveni, vatandaşın

devlete maksimum güveni, vatandaşın etkinliği, vatandaşların yeterliliği, devletin duyarlılığı ve devletin meşruluğudur (Cooper, 2006: 79).

Dolayısıyla devlet yurttaşlık eğitim programları hazırlayarak ve uygulayarak çok çeşitli sivil liderlerin geliştirilmesine ve yenilenmiş bir vatandaşlık gururu ve vatandaşlık sorumluluğu uyandırabilir. Bu tür bir gurur ve sorumluluk duygusu, tüm tarafların, topluluk için fırsatlar yaratmak için her düzeyde birlikte yer almaya ve çalışmaya daha fazla istekli hale gelmelerini sağlayacaktır. Amaç, hükümetin açık ve erişilebilir olmasını, duyarlı olmasını ve vatandaşlara hizmet etmek ve vatandaşlık için fırsatlar yaratmak için faaliyet göstermesini sağlamaktır.

Çünkü bir toplumda ortaklık, işbirliğine karşılıklı güvene ve sorumluluğa dayanır. Dolayısıyla yeni kamu hizmeti anlayışında vatandaşlar ve kamu görevlileri karşılıklı güven anlayışı çerçevesinde sorumluluğu paylaşmalı ve programları uygulamak için birlikte çalışmalıdır (Denhardt, 2007: 115).

5) Hesap verebilirlik basit değildir: Kamu görevlileri, piyasadan daha fazla dikkatli olmalıdır; yasal ve anayasal kuralları, topluluk değerlerini, politik normları, mesleki standartları ve vatandaş çıkarlarını da önemseyerek göz önünde tutmaları gerekir. Yeni Kamu Hizmeti, hem demokratik yönetimdeki hesap verebilirliğin merkeziyetini hem de idari sorumlulukların gerçekliğini kabul eder (Denhardt, 2007: 119).

Yeni Kamu Hizmetinin hesap verilebilirlik anlayışı, hem geleneksel kamu yönetimi hem de yeni kamu yönetiminin bakış açılarından oldukça farklıdır. Verimlilik ve sonuçların ölçülmesi yeni kamu hizmeti için de önemlidir, ancak kamu yöneticilerinin sorumlu, etik ve demokratik ilkelere ve kamu yararına uygun şekilde davranmalarını yönündeki beklentileri ele alamaz veya kapsayamazlar. Yeni Kamu Hizmeti'nde vatandaşlık idealleri ve kamu yararı merkezdedir. Hesap verebilirlik çok yönlüdür ve kamu yöneticilerinin çağdaş yönetimde oynadığı karmaşık rollerin göz ardı edilmemesi gerektiğini ve eğer özel yöneticiler kamu görevini üstlenecekse, kamu hesap verebilirlik standartlarına tabi olmaları gerektiğini vurgular (Denhardt, 2007: 133).

Demokratik olarak hesap verebilirlik ve sorumluluk mekanizmalarının nihai amacı devletin, politikaları vatandaşların tercihlerine ve ihtiyaçlarına cevap vermesini sağlayacak bir sorumluluk anlayışıyla sağlamasıdır. Dolayısıyla hesap verebilirlik, geniş bir yelpazede

profesyonel, yasal, politik, etik ve demokratik sorumlulukları kapsayacak şekilde ele alınmalıdır (Dunn ve Legge, 2000: 75).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ön plana çıkardığı çıktılara veya sonuçlara odaklanmak, demokratik norm ve değerlere karşı hesap verebilirlik ihtiyacını da karşılamamaktadır. Aynı şekilde özelleştirme ve özel sektörü taklit etme girişimleri, odak noktasına müşteri memnuniyetini alarak hesap verebilirliğin kapsamını daraltmaktadır. Oysa kamu yöneticileri ve kamu görevlileri belirleyecekleri politikalar ve bunların uygulanmasında; daha üst yöneticiler, politikacılar, kamu yararı, anayasa ve yasalar, diğer kurumlar, medya, meslek standartları, topluluk değerleri ve standartları, durumsal faktörler, demokratik normlar ve elbette vatandaşlarla etkileşim içerisinde bulunmaktadır. Dolayısıyla hesap verebilirlik anlayışı tüm bu faktörler göz önünde bulundurularak geliştirilmelidir (Denhardt, 2000: 556).

Yeni Kamu Yönetimi'nde, yönetici, özel ortaklıklar yaratma ve müşterilere hizmet sunma fırsatları arayışında girişimci olarak düşünülmüştür dolayısıyla kamu yöneticisinin rolü konusundaki bu bakış açısı dardır ve eşitlik, adalet, katılım ve ortak çıkarların ifade edilmesi gibi demokratik ilkelere ulaşmak için yetersizdir. Eğer demokratik ilkeler göz ardı edilirse yöneticiyi iyi bir girişimci yapan nitelikler aslında onu etkisiz bir kamu görevlisi yapabilir (Denhardt, 2007: 133).

Yeni kamu hizmeti yaklaşımı kamu görevlisini vatandaşın taleplerini tek başına karşılamaktan ziyade geniş tabanlı bir vatandaş katılımının sağlandığı diyalog ve müzakere sürecinin organize edicisi olarak görür. Bu süreçte kamu görevlisi müzakere edilecek konuların vatandaş tarafından bilinmesini sağlamaktadır. Böylece vatandaşın sürece aktif olarak katılımı sağlanarak hesap verebilirlik mekanizması daha da işlevselleştirilebilir (Genç, 2010: 156).

Yeni Kamu Hizmeti, kamu görevlisinin girişimci olarak değil, lider, görevli ve kamu çıkarının elçisi olarak rolünü yeniden kavramsallaştırarak yasal ve demokratik ilkeler çerçevesinde, sorumlu idari eylemin temeli olarak vatandaşlığın ve halkın önemini ve merkeziliğini vurgulamakta ve kamu yöneticilerinin muhatapları olarak vatandaşları ön plana çıkarmaktadır. Bu anlayış ekseninde gelişen hesap verebilirlik anlayışı aynı zamanda kamu görevlilerinin demokratik yönetimdeki rollerini güçlendiren ve pekiştiren bir rol

oynayacaktır. Bunun da anahtarı sürecin her aşamasına vatandaşın katılımının artırılması, vatandaşa aktif bir rol verilmesi ve diyalogdan vazgeçilmemesidir (Denhardt, 2007: 135).

6) Yönlendirmekten çok hizmet verin: Kamu görevlilerinin, toplumu yeni yönlerde kontrol etmeye veya yönlendirmeye çalışmak yerine, vatandaşların ortak çıkarlarını ifade etmelerine ve karşılımlarına yardımcı olmak için, değer tabanlı liderlik geliştirmeleri giderek önem kazanmaktadır. Yeni kamu hizmeti çeşitli grupların ve çıkarların karşılıklı tatmin edici sonuçlar elde etmek için işbirlikçi bir şekilde nasıl bir araya getirilebileceğine odaklanmaktadır. Bu durumda ortaklık ilişkisinin yürütülmesinde liderliğin rolünün azaldığı düşünülebilir ancak liderlik hala gereklidir; aslında liderliğe her zamankinden daha çok ihtiyaç vardır (Denhardt, 2007: 140).

Günümüz toplumunun özelliklerine bakıldığında; türbülanslı, ani ve dramatik değişimlere maruz kalan; pek çok sektörde işbirliğini gerektiren ve yüksek oranda birbirine bağımlı; yüzleşilen sorunlara yaratıcı ve hızlı çözümler getirme ihtiyacının olduğu bir toplumsal durum söz konusudur. Bu şartlar altında, kamu (ve özel) kuruluşların geçmişten çok daha fazla uyarlanabilir ve esnek olmaları gerekir. Geleneksel liderlik anlayışı, yönetme ve kontrol şekli, risk ve yenilikten çok, tekdüzelik ve sıkı bir şekilde prosedürlere uymayı teşvik eder. Bu nedenle, şimdi liderlik gittikçe artan bir şekilde bir hiyerarşideki konum olarak değil, organizasyonlar boyunca (ve ötesinde) meydana gelen bir süreç olarak düşünülmektedir. Geçmişte, bir örgütte veya toplumda resmi bir gücü veya pozisyonu kontrol eden bir konum olarak görülen liderlik artık toplumda yer alan herkesin zaman zaman dahil olacağı bir ortaklık süreci olarak görülmektedir. Bu ortaklık süreci boyunca insanlar istedikleri seçimleri yapmak için birlikte çalışırlar; gelecekleri hakkında temel kararlar alırlar. Bu kararlar sadece basit bir şekilde rasyonel maliyet ve fayda analizi yerine insani değerlerin dikkatli bir şekilde dengelendiği süreçte alınabilir. Bu süreçte kamu yöneticilerinin rolü, topluluğun ve vatandaşlarının ihtiyaçlarını ve potansiyellerini anlamalarına yardımcı olarak, toplumun ve herhangi bir alanda aktif olan çeşitli kuruluşların vizyonunu entegre ederek ifade etmek ve eylem için bir tetikleyici veya uyaran olarak hareket etmektir (Denhardt, 2007: 141).

Günümüzde birçok alanda gelişen kamu politikalarını yalnızca devletin karar alma süreçlerinin sonucu olarak düşünmek artık anlamlı değil. Devlet bu sürecin bir tarafı hatta çoğu durumda en önemli tarafı olsa da sosyal ve politik hayatı şekillendiren ve yön veren politika ve programlar birçok farklı grubun, farklı düşüncenin ve değişik çıkarların

etkileşimin sonucudur. Bu durumda devletin temel rolü, bir dizi kural, düzenleme veya teşvikle toplumu arzu ettiği şekilde yönlendirmek değildir. Devlet, toplumun karşılaştığı sorunlara çözüm aramak için özel ve kar amacı gütmeyen gruplar ve kuruluşlarla uyum içinde hareket eder. Bu süreçte, devletin rolü, kontrol etmekten ziyade gündem belirlemek, uygun oyuncularını masaya getirmek ve müzakere ve aracılık etmek suretiyle (genellikle kamu, özel ve kar amacı gütmeyen kuruluşların koalisyonları aracılığıyla) kamusal sorunların çözümlerini kolaylaştırmaktır (Denhardt, 2000: 554).

Yeni Kamu Hizmeti'nde, kamu yöneticilerinin kurumlarının ve programlarının iş sahibi olmadıkları ifade edilir. Aksine, kamu yöneticileri, kamu kaynaklarının sorumluları olarak vatandaşlara hizmet etme sorumluluğunu kabul etmişlerdir. Yeni Kamu Hizmetine göre, kamu yöneticileri sadece gücü paylaşmakla kalmamalı, insanlarla birlikte çalışmalı, farklı kesimler arasında uzlaştırıcı bir rol üstlenmeli, aynı zamanda bu süreçteki rollerini girişimci olarak değil sorumlu katılımcı olarak yeniden tanımlamalıdır. Yeni Kamu Hizmeti'nde paylaşılan ve değer tabanlı liderlik en tepeden en alt seviyeye kadar kuruluşun tüm seviyelerinde icra edilen bir işlev ve sorumluluk olarak görülüyor. Yeni Kamu Hizmeti'nde liderlik, değerlere dayanır ve kurum genelinde ve toplumla paylaşılır. Vatandaşlara hizmet etmek için, kamu yöneticileri, yalnızca kendi kaynaklarını bilmek ve yönetmekle kalmamalı, aynı zamanda vatandaşları ve toplumu sürece dahil ederek diğer destek ve yardım kaynaklarının farkında olmalı ve bunlarla bağlantılı olmalıdır (Denhardt, 2007: 152).

Yeni kamu hizmeti riskleri ve fırsatları daha geniş bir çerçevede ve demokratik vatandaşlık ve ortak sorumluluk anlayışıyla ele almaktadır. Çünkü kamu hizmetinde başarı veya başarısızlığın etkileri özel bir kurumun veya kuruluşun ticari bir sorunu olarak kalmamakta bütün topluma yayılmaktadır. Dolayısıyla kamu yöneticileri toplum için neyin iyi neyin kötü olduğuna tek başlarına karar veremezler. Bu da paylaşılan ve değere dayalı bir liderlik anlayışını ve liderliğin, kadar kuruluşun tüm seviyelerinde bir işlev ve sorumluluk olarak görülmesini gerektirmektedir (Denhardt, 2007: 153).

Yeni Kamu Hizmeti ne bireylerin manipülasyonu ne de teşviklerin manipülasyonu açısından bir liderlik anlayışı öngörüyor. Bunun yerine işleri doğru yapmaktan ziyade doğru işleri yapmakla ilgili olan liderlik, hem rasyonel hem de sezgisel güçlere sahip olan ve insan enerjisini insanlığa yarar sağlayan projelere yönlendirip bu yönde sarf edilmesiyle ilgilenen, insan deneyiminin doğal bir parçası olarak görülmektedir. Liderlik artık yüksek kamu

kurumlarındakilerin ayrıcalığı değil, gruplar, örgütler ve toplumlar arasında uzanan ve paylaşılan bir işlev olarak görülmektedir.

7) Sadece verimliliğe değil, insanlara değer verin: Kamu kurumları ve işbirliği içinde bulunduğu organizasyonlar, tüm insanlara saygı temelinde işbirliği ve katılım anlayışıyla çalışırsa uzun vadede başarılı olma ihtimalleri daha yüksektir (Denhardt, 2007: 42-43).

Yeni Kamu Hizmeti, yönetim ve organizasyon yaklaşımında, insanlarla yönetmenin önemini vurgulamaktadır. Verimlilik, iyileştirme sistemleri, süreç yeniden yapılandırma ve performans ölçümü, yönetim sistemlerinin tasarımında önemli araçlar olarak görülmektedir. Ancak Yeni Kamu Hizmeti, insan davranışını kontrol etmeye yönelik bu rasyonel girişimlerin, aynı zamanda bir örgütün bireysel üyelerinin değerlerine ve çıkarlarına yeterince dikkat edilmediği takdirde uzun vadede başarısız olabileceğini öne sürüyor. Dahası, bu yaklaşımlar sonuç alabilirken, sorumlu, çalışan ve katılımcı vatandaşları oluşturma konusunda yetersiz kalmaktadır (Denhardt, 2000: 556).

Kamu görevlilerinin vatandaşlara saygılı davranmaları bekleniyorsa, kamu kurumlarını yönetenlerin de onlara saygılı davranmaları gerekir. Kamu görevlilerine hak ettikleri saygı gösterilir ve kamu görevlileri, topluma hizmet etmenin yollarını bulmaları için yetkilendirilirse kamu yararı için hizmet etmeye istekli ve yetenekli olanların kamu hizmetlerini sağlamak için gönüllü olarak katılımı sağlanarak kamu yönetimi fonksiyonel olarak güçlendirilebilir. Yeni kamu hizmeti anlayışında karşılıklı güven de çok önemlidir. Kamu görevlilerine ya da vatandaşlara güvenmedikçe onların da muhataplarına güvenmelerini bekleyemeyiz. İnsanların en iyi şekilde nasıl yönetileceğine ilişkin düşüncenin gelişimi, motivasyon, denetleme ve liderlik, örgüt kültürü, örgütsel yapı ve örgütsel güç dahil olmak üzere bir dizi konu ve düşünceyi içerir. Ancak tüm bunların ötesinde en temel konu, insanların doğası ve davranışlarıyla ilgili varsayımlardır (Denhardt, 2007: 155).

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının insanların motivasyonları ve davranışlarıyla ilgili varsayımları hem geleneksel kamu yönetimi hem de yeni kamu yönetiminden oldukça farklıdır. Geleneksel kamu yönetimi, insanları tembel, aptal, dürtüsüz ve sorumluluğu kabul etmekte isteksiz buluyorlardı. Dolayısıyla, performanslarını güvence altına almak için cezalar ile kontrol altına alınmaları ve tehdit edilmeleri gerekiyordu. Yeni Kamu Yönetimi

ise geleneksel kamu yönetiminden farklı olsa da yeni kamu yönetiminde de insanlara bakış açısı eskisinden çok da fazla güven duyan bir bakış açısı değildi. Yeni kamu yönetimine göre insanlar yeterince denetlenmez ve teşvik edilmezlerse kendi çıkarlarını ön plana çıkararak bireysel hedeflerine ulaşmak için çaba göstereceklerdir. Her ikisi de grup norm ve değerlerini, örgütsel kültürü, duygusal ve sosyal düşünceleri, psikolojik ve diğer irrasyonel ihtiyaçları dikkate almaz. İnsanların ortak değerler, sadakat, vatandaşlık ve kamu yararını amaçlayarak hareket ettikleri fikrini reddederler (Denhardt, 2007: 164).

Yeni Kamu Hizmeti anlayışının merkezinde bulunan unsur, insanlık onuru, güven, aidiyet, başkaları için endişe, hizmet ve paylaşılan ideallere ve kamu yararına dayalı vatandaşlık gibi insan davranışlarıdır. Yeni Kamu Hizmeti anlayışı da verimlilik anlayışını ihmal etmiyor ancak, adalet, eşitlik, duyarlılık, saygı, güçlendirme ve bağlılık gibi idealler yönetimin işleyişinde vazgeçilmez kriterler olarak daha ön plana çıkarılıyor. Kamu görevlileri, yalnızca bürokratik bir yapı ve be bu yapıyla beraber kendi çıkarını düşünen (Geleneksel Kamu Yönetimi) ya da bir piyasa mekanizmasının katılımcıları, motivasyonları ve ödülleri basit bir ücret veya güvenlik meselesinden ibaret olan (Yeni Kamu İşletmeciliği) bireyler olmaktan ziyade başkalarının hayatında bir fark yaratmak isteyen insanlardır (Denhardt, 2007: 165).

Yöneticiler, kamu kimliği ve değerlerini örgütsel kimlik ve kültürün merkezi bir parçası haline getirerek teşvik edici bir rol üstlenmelidir. Katılımcı ve kapsayıcı yaklaşımlar vatandaşlık, sorumluluk ve güven inşa ederek kamu yararı doğrultusunda bir işbirliği geliştirir. İnsanların ortaklaşa yaptıkları işin bireysel bir çabadan daha büyük ve daha önemli olduğunu görmesine yardımcı olabilir. Yeni Kamu Hizmeti anlayışında ortak liderlik, işbirliği ve yetkilendirme, kurumun içinde ve dışında norm haline gelir. Paylaşılan (veya dönüşümsel) liderlik sayesinde, kuruluşların, grupların ve toplulukların amaçları ve sonuçları daha yüksek hedef ve değerlere dönüştürülür. Ancak bu süreç, karşılıklı saygı ile karakterize edilmeli, desteklenmeli ve bu değerler kalıcı hale getirilmelidir. Vatandaşların ve çalışanların kamu hizmetine katkıları böyle işleyen bir süreçte tanınabilir, desteklenebilir ve ödüllendirilebilir (Denhardt, 2007: 167).

2.7. Yönetişim

20. yüzyılın son çeyreğine doğru kamu yönetimi literatüründe etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik gibi kavramların ön plana çıkmasıyla birlikte kamu yönetiminin tüm bu

ilkeler ışığında ve bütünsel bir çerçeve içerisinde işlemlerini sağlayacak bir terim olarak yönetim kavramı ön plana çıkmıştır. Yeni gelişen toplumsal koşullarda temsili demokrasi anlayışının yönetsel mekanizmaları geçerliliğini kaybetmiştir. Artık devlet toplum ilişkilerinde tek yönlü ilişkilerin yerini, katılım mekanizmalarının sunduğu olanakların da yardımıyla, karşılıklı etkileşime dayalı yönetsel yaklaşımlar almıştır. Yeni anlayış kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının; uzlaşma ve ortaklığına dayalı, yönetsel yetki ve sorumlulukların devletten diğer paydaşlara doğru dağıldığı, yönetsel faaliyetlerin devletin ve siyasal iktidarın sınırlarının dışına çıkarılarak diğer paydaşların da bu sürecin vazgeçilmez aktörleri olarak görüldüğü yönetim yaklaşımıdır. Yani yönetim toplumdaki tüm paydaşların katılımına dayalı yönetsel düzendir (Eryılmaz, 2015: 60).

Yönetim yaklaşımının ön plana çıkması ve terimin kullanımının yaygınlaşmasının nedenleri olarak: toplumlarda hükümetlerin büyük toplumsal meseleleri ele alan tek ve en önemli aktör olmadığına dair artan bir farkındalık, ortaya çıkan sorunların üstesinden gelinebilmesi için devlet toplum ilişkilerinde geleneksel ve yeni etkileşim modellerinin bir arada ele alınmasının gerekliliği, yönetsel düzenlemelerin ve mekanizmaların değişik toplumsal kesimler için farklı olabileceği ve sektörden sektöre değişiklik göstereceği ve yönetsel sorunların aslında birbirleriyle bağlantılı olduğu ya da nihayetinde bağlantılı hale geleceği gibi nedenlerdir (Kooiman, 1999: 74).

Yönetim konusunda öncü olan ve yaptığı çalışmalarda yönetime en fazla vurgu yapan küresel örgüt Dünya Bankası (DB) olmakla birlikte konuyla ilgili tartışmalar Uluslararası Para Fonu (IMF), Birleşmiş Milletler (BM), Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) ve Avrupa Birliği (AB) gibi örgütlerinde gündeminde ön sıralarda yer almış ve bu kuruluşlar da yönetim kavramının gerek teorik gerekse pratik anlamda geliştirilmesine katkı sunmuşlardır.

Yönetimin gelişimi hususunda bir diğer önemli belge de BM'nin 1992 Rio Konferansının çıktısı olan Yerel Gündem 21'dir. Belgede sürdürülebilir bir kalkınma için yönetim sürecine tüm paydaşların katılımının önemi üzerinde durularak rolleri vurgulanmıştır. Belgede sürdürülebilir adil bir kalkınma için; kadınların, çocukların, gençlerin, sivil toplum kuruluşlarının, yerel otoritelerin, yerel halkın, çalışanların kısaca tüm toplumsal kesimlerin ve paydaşların rollerinin belirlenerek güçlendirilmesi üzerinde durulmuştur (Yerel Gündem 21, 1992: 270-300, Section 3).

2.7.1. Tanım

Yönetişim konusunda literatürde çok çeşitli ve değişik tanımlar bulunsa da bunlara göz atıldığında yönetim kavramının kamu sektörü ve özel sektörün arasındaki ve kendi içlerindeki sınırların bulanıklaştığı farklı yönetsel metotları vurgulayan bir kavram olduğu hususunda temel bir uzlaşımın olduğu görülmektedir (Stoker, 1998: 17).

Yönetişim kavramı ilk defa dünya bankasının Sahra Altı Afrika ülkeleri için hazırladığı bir raporda; kurumsal reform ihtiyacını ve Sahra Altı Afrika ülkelerinde daha iyi ve daha verimli bir kamu sektörünü tanımlamak için kullanıldı. Geçmişte görülen zayıf ekonomik performansın temel nedeni olarak kamu kurumlarının başarısızlığını öne süren bankaya göre özel sektör inisiyatifi ve piyasa mekanizmaları önemlidir, ancak iyi yönetimle el ele gitmelidirler. İyi yönetim ise yönetenler ile yönetilenler arasında daha iyi bir dengenin kurulduğu, güvenilir ve halkına karşı sorumlu bir yönetim anlayışının hakim olduğu bir yönetim anlayışıyla mümkündür (Worldbank, 1989: 12).

Banka, yönetişimi "bir ulusun işlerini yönetmek için siyasi gücün kullanılması" olarak tanımlamaktadır. İyi yönetişimin özellikleri ise: verimli bir kamu hizmeti, sözleşmeleri uygulamak için bağımsız bir adli sistem ve bunu sağlayacak yasal çerçeve, kamusal fonların yönetiminde hesap verebilirlik, temsili bir yasama organına karşı sorumlu olan bağımsız bir kamu denetçisi, yönetiminin her kademesinde hukuka ve insan haklarına saygı, çoğulcu bir kurumsal yapı ki bunu sağlamak için de çiftçi birlikleri, kooperatifler ve kadın grupları gibi taban örgütlerini ve sivil toplum örgütlerini teşvik ederek toplumun dezavantajlı kesimlerini güçlendirmek ve özgür bir basın (Worldbank, 1989: 6).

Avrupa birliği ise yönetişimi, özellikle açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık konusunda, gücün ve yetkilerin Avrupa düzeyinde kullanımını etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamaktadır (A White Paper, 2001: 8). Yine aynı raporda, bu beş prensibin iyi yönetişimin temelini oluşturduğunu ve küreselden yerele tüm düzeylerde, demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün garanti edilmesini sağlayarak daha demokratik bir yönetim için gerekli olduğu öne sürülmektedir.

IMF ise katılım ve işbirliği anlayışının öneminden hareketle yönetişimi, bir ülkenin devlet otoritesini uyguladığı, sorumluluklarını yerine getirdiği ve kamu kaynaklarını yönettiği çeşitli kurumları, mekanizmaları ve yerleşik uygulamaları çerçeveleyen bir kavram olarak tanımlamaktadır (IMF, 2017: 5)

OECD'ye göre yönetim, toplumun sosyal ve ekonomik kalkınması için toplumsal kaynakların yönetiminde siyasi otorite ve kontrolün kullanılmasıdır (OECD,2019).

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na (UNDP) göre ise yönetim, bir ülkenin işlerini yönetmek için siyasi, ekonomik ve idari otoritenin kullanıldığı; vatandaşların ve çeşitli grupların çıkarlarını ve farklılıklarını ifade edebildiği, haklarını ve yükümlülüklerini kullanabildikleri; aileden devlete, toplumdaki her kurum ve kuruluşu kapsayan; karmaşık mekanizmalar, süreçler, ilişkiler ve kurumlar dizisidir (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), 1997: 9).

Yönetimi asgari devlet yönetimi olarak gören Rhodes' e göre kendi kendini düzenleyen ağlardan oluşan yönetim sosyo-sibernetik bir sistemdir. Yönetmekten daha geniş bir anlama sahip olan yönetim, kuruluşlar arasındaki karşılıklı bağımlılık anlayışı doğrultusunda; kamu sektörü, özel sektör ve gönüllü kuruluşların arasındaki sınırların bulanıklaştığı ve bu sektörlerin katılımına dayanan yönetsel yaklaşımdır. Bu ortaklıkta kendi kendini organize edebilen ağlarından oluşan paydaşlar devlete karşı sorumlu değildir. Ancak devlet bu ortaklıkta imtiyazlı ve egemen pozisyonunu bıraksa da bir noktaya kadar dolaylı olarak yönlendirme fonksiyonunu yerine getirebilmektedir. Yönetim süreci, güvene dayalı ve uzlaşma sonucu oluşturulan kurallarla işlemekte, paydaşlar arasındaki etkileşim, kaynakların paylaşımı ve ortak amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla süreklilik arz etmektedir (Rhodes, 1996: 660).

Rhodes'a göre kamu yönetimi anlamında altı farklı yönetim kullanımı ön plana çıkmaktadır. Bunlar: kamu yönetiminde işlemlerin ve denetim raporlarının daha şeffaf hale getirilmesiyle yönetsel sürecin kamuya açık hale getirildiği ve bu yolla yöneticilerin halka karşı sorumluluklarının ve hesap verebilirliğin güçlendirildiği, kamuoyunda tartışmanın teşvik edildiği iyi yönetim olarak yönetim (Worldbank, 1989: 15); devletin sınırlarının daraltılarak devlete ait bir çok fonksiyonun özel sektöre devredilmesi ya da hizmet sunumunda piyasa tipi mekanizmaların kullanılmasıyla devlete düzenleyen ve yönlendiren bir rol biçilmesini yeni kamu işletmeciliği ile yönetimin ortak noktası olarak gören ve bu yaklaşımın merkezinde olan yönlendirme fonksiyonunu yönetimle eş anlamlı olarak gören yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim; kamu müdahalesinin kapsamının ve şeklinin değişmesiyle kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaların kullanımını ifade eden minimal devlet olarak yönetim; yine aynı doğrultuda piyasa ve piyasa benzeri mekanizmalarla kamu yönetiminde geleneksel anlayıştan uzaklaşarak,

şeffaflık rekabet, ortaklık gibi farklı bir yönetim kültürü iklimine olanak sağlanarak, sorumlulukların ve rollerin açık ve net bir şekilde tanımlanmasıyla bireysel sorumluluğun ön plana çıkarıldığı şirket yönetişimi olarak yönetişim; artık tek bir egemen otorite olmadığı iddiasıyla merkezi bir aktör tarafından yönetilmenin sınırlılıkları olduğu dolayısıyla her politika alanına özgü aktörlerin çokluğu göz önünde tutularak bu sosyal-politik-idari aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık, ortak hedefler ve aralarındaki sınırların bulanıklaşması nedeniyle yeni müdahale ve kontrol yöntemlerinin gerektirdiği etkileşime dayalı katılımcı yönetsel anlayışı ön plana çıkararak sosyo-sibernetik bir sistem olarak yönetişim ve son olarak yönetim sürecinde devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının bir dereceye kadar birbirinden bağımsız ancak karşılıklı güvene, işbirliğine ve zaman zaman da belirli konularda pazarlığa dayalı bir ilişkiler ağına sahip olduğunu öne süren kendiliğinden organize ağlar olarak yönetişimdir (Rhodes, 1996: 653-659).

Kooiman' a göre ise yönetişim, toplumsal sorunları çözme ve fırsatlar yaratma amacıyla kamu sektörünün yanı sıra özel sektör ve diğer paydaşların da katıldığı etkileşime dayalı yönetsel faaliyetlerdir (Kooiman, 1999: 70).

Yönetişimi politikaların belirlenmesi ve faaliyetlerin yürütülmesinde ortaklık ve işbirliği için uygun koşulların oluşturulması olarak gören Stoker ise yönetişim için beş temel önerme öne sürmektedir (Stoker, 1998: 18):

- Yönetişim, yönetmekten kaynaklansa da onun da ötesinde bir dizi kurum ve aktörün varlığına vurgu yapar.
- Yönetişim, sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmek için aktörler arasındaki sınırların ve bu aktörlerin sorumluluklarının belirsizliğine vurgu yapar.
- Yönetişim, kolektif eylemde yer alan aktörler arasındaki ilişkilerde karşılıklı güç bağımlılığının varlığı dolayısıyla herhangi bir konuda tek başına bir hakim aktörün olanaksızlığına vurgu yapar.
- Yönetişim, özerk kendi kendini yöneten aktörler arasındaki ilişki ağları ile ilgilidir.
- Yönetişim, hükümetin otoritesine dayalı emir ve talimatlar olmaksızın da bir şeylerin yapılabileceğini, hükümetin ise geliştireceği yeni teknik ve araçlarla yönlendirme ve rehberlik etme fonksiyonunu üstleneceğini varsayar.

2.7.2. Yönetişimin Aktörleri

Yönetişim üzerine yapılan tanımlar bakıldığında hemen hemen bütün tanımlarda yönetişimin müzakere ve uzlaşya dayalı katılım mekanizmalarının katkısıyla değişen yönetsel anlayışı yansıttığı görülmektedir.

Yönetim bürokratik anlayışa dayalı bir yönetme anlayışı önerirken yönetişim, yönetsel süreçteki bütün aktörlerin katılımına dayalı etkileşimi ön plana çıkarmaktadır. Artık emir komuta zincirine dayalı, tüm karar ve uygulama yetkisini elinde bulunduran bir merkezi iktidarın yerini çoğulcu, katılımcı ve etkileşime dayalı bir iktidar anlayışı almıştır (Yüksel, 2000: 145).

Yönetişim, hükümetle eşanlımlı değildir Kısmen, hükümetlerin ve diğler sosyal kuruluşların nasıl etkileşimde buldukları, vatandaşlarla nasıl ilişki kurdukları ve karmaşık bir dünyada kararların nasıl alındığı ile ilgilidir. Dolayısıyla yönetişim, toplumların veya kuruluşların önemli kararlarını aldıkları, sürece kimlerin dahil olduğunu ve nasıl hesap verdiklerini belirleyen bir süreçtir. Bu sebeple yönetişim sürecinde yetki ve otoritenin paylaşımı, kararların nasıl alınacağı ve hesap verebilirliğin nasıl sağlanacağı hususları yönetsel sistemin ve dayandığı anlamsal çerçevenin önemi artmaktadır (Graham vd., 2003: 1). Küresel, ulusal, kurumsal ve topluluk düzeylerinde olmak üzere yönetişim kavramı farklı bağlamlarda uygulanabilir.

Bu çoğulcu yapıda yönetişim sürecinin aktörleri ve bu aktörler arasındaki sınırlar, her toplum için kendi tarihi, sosyal yapısı, ekonomik yapısı, kültürel değerleri, gelenekleri, teknolojik gelişmişlik düzeyi gibi değişkenler nedeniyle farklılık gösterse de genel anlamda; devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları (gönüllü veya kar amacı gütmeyen kuruluşlar da dahil olmak üzere) ve vatandaşlardır. Son dönemde gelişen bilgi işlem teknolojileri ve iletişim olanakları nedeniyle bu aktörler arasındaki iletişimi ve etkileşimi kolaylaştırarak artırması nedeniyle medyanın da önemli olduğu görülmektedir.

2.7.2.1. Devlet ve yönetişim sürecindeki rolü

Yönetişim anlayışının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin

karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır (Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), 2007: 5). Devlet bu bağlamda yetki ve sorumlulukları kendi içinde farklı kademelerle, özel şirketlerle ve kar amacı gütmeyen kuruluşlarla paylaşmak zorundadır.

Devlet yönetim sürecinde etkili mekanizmaları geliştirirken kamu kuruluşlarının yapılarında ve süreçlerinde daha iyi çalışmalarını sağlamak amacıyla yapısal değişimler gerçekleştirmelidir. Bu değişim kamu kuruluşlarının birleştirilmesini veya bölünmesini, çalışma süreçlerinde değişikliği, sistemlerinin yeniden tasarlanmasını, hizmetler için kalite standartlarının belirlenmesini ve kapasitelerinin geliştirilmesini içerebilir. Bu kapsamda devlet, küresel ve gelişmiş bir politika dünyasında kamu programlarını etkili bir şekilde yönetmek için yeni stratejiler geliştirmekle kalmamalı, aynı zamanda tüm paydaşlar için bunu yapma kapasitesini de sağlamalıdır (Kettl, 2000: 495).

Devlet bunu da ancak demokratik bir anlayış çerçevesinde örgütlenme hakkını güvence altına alan yasal ve düzenleyici bir çerçeve hazırlayarak, sivil toplumun maddi anlamda desteklenmesi amacıyla vergi vb. teşvikleri etkin kullanarak ve vatandaşların yönetsel anlamda alınan kararlar ve bu kararların uygulanmasına etkin katılımına olanak tanıyan mekanizmalar geliştirerek gerçekleştirebilir (UNDP, 1997: 48).

Devletin en önemli görevleri arasında: sürdürülebilir insani kalkınmaya elverişli ekonomik bir ortam yaratmak, savunmasızları korumak, devletin verimliliğini ve duyarlılığını arttırmak, insanları güçlendirmek ve siyasi sistemi demokratikleştirmek, idari sistemi desentralize etmek, farklı toplumsal kesimler arasındaki boşlukları azaltarak işbirliği anlayışına zemin hazırlamak, kültürel çeşitliliği teşvik etmek ve sosyal bütünleşmeyi sağlamaktır (UNDP, 1997: 21).

2.7.2.2. Sivil toplum ve yönetim sürecindeki rolü

Sivil toplum, devletten kaynaklanmayan ve devlet tarafından yönetilmeyen, bireyler veya gruplar tarafından yapılan her türlü sosyal eylem için ortak bir terimdir. Kolektif hedeflerin belirlendiği ve vatandaşların temsil edildiği sivil toplum kuruluşları, birey ve devlet arasında aracı ve uzlaştırıcı olarak önemli bir rol oynamaktadır (Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesi, 1999: 32).

Sivil toplum kuruluşları: hükümet dışı örgütler, profesyonel ve özel sektör dernekleri, çıkar grupları, sendikalar, mahalle grupları, işveren örgütleri, endüstri birlikleri,

ticari birlikler, politika ve danışma grupları, basın, sosyal gruplar ve çalışma gruplarıdır. Aslında, sivil toplumun kabiliyeti ve gücü bu tür organizasyonların işleyişine bağlıdır.

Sivil toplum, iktidarda olanları dikkatli bir şekilde takip ederek yaptıklarından veya yapmadıklarından sorumlu tutarak, demokratik katılım mekanizmalarının geliştirilmesi açısından yönetim sürecinin hayati bir bileşenidir. Basitçe ifade edersek, sivil toplum, devletten bağımsız, özel sektör ve sivil örgütler alanında, demokratik gelişimi ve değişimi teşvik edebilen eylem alanıdır. Sivil toplum örgütleri, toplumla devlet arasındaki güç dengesini değiştirerek demokratik bir değişim yaratmak, gerektiğinde toplumsal muhalefeti örgütlemek, farklı toplumsal grupların çıkarlarının ifade edilmesine olanak sağlamak gibi çeşitli işlevleri yerine getirme yeteneğine sahiptir (Commite Expert Administration, 2006: 10).

Etkin yönetim için şart olan, bilgi akışını artıran ve güvenilir yönetsel, ekonomik ve sosyal işbirliği için araçlar sağlayan sivil toplum, toplumsal etkileşimi kurumsallaştırarak, sosyal karşılıklılık ve sosyal güven normlarını teşvik ederek ve siyasi ve ekonomik işlemleri kolaylaştırarak toplu hareketin oluşumunu kolaylaştırmaktadır. Piyasanın sunamayacağı işlev ve hizmetleri sağlamada büyük rol oynayan sivil toplum aynı zamanda birçok kamu, özel ve gönüllü kuruluşun da çekirdeğidir ve insanları ortak nedenlerle bir araya getirerek gerek kendi içlerinde gerekse toplumda yaşam kalitesinin artırılmasına katkıda bulunacak mekanizmaları sağlar (UNDP, 1997:45).

2.7.2.3. Özel sektör ve yönetim sürecindeki rolü

Özel sektörün, devletin aktörlerinin aşırı bürokratik olması, kural ve düzenlemeleri amaç olarak görmesi ve birçok konuda etkinliğini kaybetmesi gibi nedenlerle meşruiyet kaybı yaşamasının yanı sıra özel sektörün sahip olduğu bilgi ve geliştirdiği farklı derecelerdeki formel yapılar yoluyla kamu politikası üzerinde gerçek bir etkisi olduğu tartışılmaktadır (Peters, 1998: 225).

Özel sektör kuruluşlarının gerek ulusal çapta gerekse uluslararası çapta büyümeleri yönetim anlayışının geliştirilmesini onlar açısından da zorunlu kılmıştır. Özel sektörün kar odaklı olması ve hesap verebilirlik açısından sınırlı çevrelere karşı sorumlu olması onların aldığı kararları hızlandırarak yönetsel stratejilerin geliştirilmesi açısından kamu sektörünün önüne geçmiştir. Özel sektörün değişen çevreye hızlı ayak uydurabilmek ve verimliliği ve etkinliği artırabilmek adına geliştirdiği yönetsel yaklaşımlar zamanla kamu sektörü

tarafından da benimsenmiştir. Özel sektörün gerek politika transferi anlamında gerekse politika belirleme anlamında kamu sektörüne etkileri her geçen gün artmaktadır. Devasa boyutlara ulaşan özel sektör örgütleri gerek yerel gerek ulusal gerekse küresel anlamda kamu yönetimlerini hem politika belirleme hem karar verme hem de bu kararların uygulamaları aşamalarında etkilemektedir.

Yönetişim sürecinde kamu sektörü ile ortaklık ve işbirliğine giren özel sektör bu yolla kamu yönetimi için yeni mali alanlar yaratılarak mevcut hizmetlerin iyileştirilmesine, yeni altyapı ve hizmetlerin oluşturulmasının kolaylaştırılarak hızlandırılmasına ve kamu sektöründeki kaynak yetersizliğinden kaynaklanan sorunların aşılmasına katkıda bulunabilir. Özel sektörün belli sorunları aşmak ya da belli amaçlara ulaşmak için yeni stratejiler geliştirerek yeni teknikler kullanma avantajına sahip olması nedeniyle özel sektör tarafından geliştirilen yeni teknikler kamu sektörününkilerden daha avantajlı ve yaratıcı olabilir (Şahin, 2012: 164).

2.7.2.4. Vatandaş ve yönetim sürecindeki rolü

Bireyin siyasal ve toplumsal alandaki rollerinin güçlendirilmesini ön plana çıkaran yönetim anlayışının uygulanabilirliği açısından en önemli kriterler aktif yurttaşlık bilinci ve örgütlü toplumsal yapıdır. Çünkü söz konusu bu iki kriter, yönetim anlayışının temelini oluşturan katılımın gerçekleşebilmesi için olmazsa olmaz esaslardır (Sobacı, 2007: 228).

Toplumdaki çeşitli görüş ve çıkarları uyumlaştırma süreci olan yönetim, işbirliği yapmayı ön plana çıkarmakta ve yatay ilişkileri içermektedir. Bu kapsamda yönetim anlayışı, hak talebinde bulunan ya da yönetilen vatandaş yerine, birtakım sorumluluklar ve ödevler üstlenen aktif vatandaşa vurgu yapmaktadır (DPT, 2007: 5).

Dolayısıyla, bireyler aktif yurttaşlık bilincine sahip olduğu ölçüde örgütlü toplum yapısı gerçekleşecek ve bu yapı gerçekleştikçe katılım artacak ve yönetim süreci arzulan doğru şekilde gerçekleşebilecektir (Sobacı, 2007: 231).

2.7.3. Yönetişim İlkeleri

UNDP'ye göre iyi yönetişimin ilkeleri: meşruiyet, örgütlenme ve katılım özgürlüğü, basın özgürlüğü, tarafsız ve adil bir şekilde uygulanan yasal çerçeve, şeffaflık ve hesap verebilirlik, doğru ve geçerli bilgilerin ulaşılabilirliği, etkin ve verimli bir kamu sektörü yönetimi, aktörler arasında işbirliği, farklı bakış açılarını tolere edebilme, kaynakları sosyal

amaçlar için mobilize edebilme, yerelleşme, hizmet odaklılık ve kontrol etmekten ziyade düzenleyici fonksiyonların ön plana çıkarılmasıdır (UNDP, 1997: 19).

Yönetişim tanımında olduğu gibi ilkeleri konusunda da çok geniş ve değişik sınıflandırmalar olduğu görülmektedir. Bu sınıflandırmalarda ön plana çıkan prensiplerin birçoğu ya birbiriyle örtüşmekte ya da biri diğerini kapsamaktadır. Bu açıdan literatürde ön plana çıkan ve birbirinin tamamlayıcısı olduğu görülen bu prensipler şöyle özetlenebilir (Özer, 2006: 31):

2.7.3.1. Katılımcılık

Katılımcılık vatandaşların karar alma sürecinde doğrudan ya da kendilerini temsil eden meşru aracı kurumlar vasıtasıyla söz sahibi olmalıdır. Bu durum geniş bir katılımın gerekliliği anlamına gelmektedir. Bu denli geniş katılım da ancak örgütlenme ve ifade özgürlüğünün yanı sıra vatandaşların yapıcı olarak katılma kapasitelerinin geliştirilmesine dayanmaktadır (Graham vd., 2003:8).

Yine sürecin işlerliği ve etkin katılımın sürekliliği için uzlaşma odaklı bir bakış açısı gereklidir. Çünkü yönetim, farklı çıkarılara aracılık ederek oluşacak konsensüs neticesinde ortak çıkarılara ulaşmaya olanak sağlayabilmektedir. Aynı zamanda kamu yönetimince katılımcı bir yaklaşımla alınan kararların kapsayıcı olması uygulanma olasılıklarını da arttıracaktır. Etkili katılımın mümkün olması için karar verme prosedür ve yöntemleri şeffaf olmalıdır. Kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarında karar vermek mercilerinde bulunanlar, halka ve kurumsal paydaşlarına karşı sorumlu olmalıdır.

2.7.3.2. Şeffaflık

Şeffaflık, karar alma süreçlerinin ve bu kararların arkasındaki mantığın görünürlüğü ve bir kuruluştaki yönetim ve performans ile ilgili bilgilerin hazır ve kolay ulaşılabilirliği anlamına gelir. Şeffaflık kararları kimin verdiği ile ilgili olabileceği gibi bu kararların hangi yöntemlerle ve hangi gerekçelerle alındığı, kararların alınışında hangi ölçütlerin kullanıldığının açık olmasını gerektirmektedir (Lockwood, 2010: 993). Şeffaflığın sağlanabilmesi için ilgililerin bilgiye ulaşımının kolaylaştırılması da önemlidir. Şeffaflık, serbest bilgi akışı üzerine kuruludur. Süreçler, kurumlar ve bilgi; paydaşların doğrudan ulaşabileceği ve anlayabileceği ve gelişmeleri izleyebileceği şekilde dizayn edilmelidir.

2.7.3.3. Hesap verebilirlik

Kamu yönetimi sürecinde; vatandaşlardan politikacılara ve politikacılardan da bürokratlara doğru olmak üzere iki tür yetki devri bulunmaktadır. Birincisinde siyasal sorumluluk ikincisinde ise yönetsel sorumluluk ortaya çıkmaktadır. Hesap verebilirlik mekanizması her iki sorumluluğun da gereği gibi yerine getirilmesi için gereklidir (Özer, 2006: 80).

Hesap verebilirlik, kararlar ve eylemler için yetki ve sorumluluğun paylaşılması ve kabulü ile bu sorumlulukların gereğinin yerine getirilip getirilmediğinin veya nasıl getirildiğinin gösterilmesidir. Hesap verebilirlik, karar alma süreçlerinin etkinliğinin ve güvenilirliğinin belirlenmesi için gereklidir.

Hükümet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar vericiler, kurumsal paydaşlarının yanı sıra halka karşı da sorumludur. Genel olarak bir kurum veya kuruluş, kararlarından veya eylemlerinden etkilenecek olanlara karşı sorumludur ve bu sorumluluğun gereği gibi yerine getirilmesi için şeffaflık ve hukukun üstünlüğü olmazsa olmaz ilkelere (UNDP, 1997: 20).

2.7.3.4. Hukukun üstünlüğü ve eşitlik

İyi yönetim, tarafsız bir şekilde uygulanan adil yasal çerçeveler gerektirir. Başta insan haklarıyla ilgili olanlar olmak üzere yasal çerçeveler adil ve tarafsız bir şekilde uygulanmalıdır (Graham vd., 2003: 8). Yönetim hukuka uygun olarak hareket etmeli, kararlarını objektif olarak vermeli ve bu kararların hukuk yoluyla denetimi mümkün olmalıdır.

Paydaşların görüşlerine saygı ve dikkat gösterilmesi, karar vermede tarafsızlığın gözetilmesi ve kararların sonuçlarının her yönüyle gözetilmesi, paydaşların karar alma süreçlerine ve faaliyetlerine katılma ve etkileme fırsatlarının güvence altına alınması eşitlik anlayışının sürece hakim olmasıyla mümkündür. Yönetişim süreçlerinde pay sahibi olan herkesin, diğer tüm paydaşlarla eşitliği sağlanıp onlarla angaje olabildiği ölçüde yönetim kapsayıcıdır. Bu bağlamda istisnasız tüm vatandaşların refahlarını artırma veya koruma olanaklarına sahip olması gereklidir (Graham vd., 2003:8).

2.7.3.5. Etkinlik ve cevap verebilirlik

Politikalar, etkili ve zamanında olmalı, net hedefler gelecekteki etkileri ve mümkün olduğunca geçmiş deneyimlerin değerlendirilmesiyle belirlenmelidir. Etkililik aynı zamanda politikaların orantılı bir şekilde uygulanmasına ve en uygun düzeyde kararların alınmasına bağlıdır (A White paper, 2001: 10).

Kurumlar ve süreçler tüm paydaşlara hizmet etmeye çalışmalıdır. Yönetişim sürecinde kurumlar kaynakları en iyi şekilde kullanırken ihtiyaçları karşılayan sonuçlar üretmek durumundadır. Etkinliğin ve cevap verebilirliğin değerlendirilmesi, hedeflerin açık bir şekilde ifade edilmesini ve çelişen hedeflerin uygulamada ne denli dengeli olduğunun anlaşılmasını öngördüğü gibi kurumların görevini yerine getirmek için gerekli kapasiteye sahip olup olmadığının sorgulanmasını da gündeme getirmektedir (Graham vd., 2003: 19).

2.7.3.6. Stratejik vizyon

Liderler ve halk, iyi bir yönetim ve insani gelişme ile birlikte bu gelişim için neyin gerekli olduğu konusunda geniş ve uzun vadeli bir bakış açısına sahip olmalıdır (Graham vd., 2003: 8). Stratejik yaklaşımla tehditlerin, fırsatların ve bunlarla ilişkili risklerin öngörülmesi, yönetim organının değişen iç veya dış koşullara cevaben iç süreçlerini ve prosedürlerini yeniden düzenleyebilmesine olanak sağlayacaktır.

Stratejik, beklentileri ileriye dönük ve yenilikçi yaklaşıma sahip olan bir kuruluş içinde bulunduğu ortamı okumak için daha iyi bir konumdadır ve beklenmedikliği, sürprizleri azaltarak değişimle başa çıkma, değişen topluluk ihtiyaçlarına uyum sağlama ve yanıt verme konusunda avantaj elde edebilecektir. Kurumların stratejik vizyonları süreklilik göstermelidir. Vizyon, katılımcı bir yaklaşımla her kademeden çalışanların katkısıyla belirlenmeli, bu doğrultuda belirlenen hedefler ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyonu benimsemeleri sağlanmalıdır (Özer, 2006: 81).

3. BÖLÜM

3. POSTBÜROKRASİ ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

1980’li yıllara gelinceye kadar Türk kamu yönetiminin görünümüne bakıldığında; tüm yetkilerin tek elde toplandığı merkeziyetçi ve statükocu bir yapının hakim olduğu görülmektedir. Refah devleti uygulamalarıyla genişleyip çeşitlenen hizmet alanları, siyasilerin oy kaygısıyla kamusal örgütleri istihdam alanına çevirmeleri ve bürokratların emri altında çalışanların sayılarını artırarak saygınlık kazanma çabaları sonucu kamu örgütlerinin çalışan sayıları aşırı derecede artmış, yapısal olarak büyüyen örgütler ağır işleyen hantal yapılara dönüşmüşlerdir. Gerek siyasilerin bürokratları kendi kontrollerine alma çabaları gerekse bürokratların siyasileri kendi istekleri doğrultusunda yönlendirme çabalarıyla yönetim siyasallaştırılmış, kayırmacılık, yolsuzluk, rüşvet ve aracılar yoluyla iş yaptırma yaygınlaşarak adeta yönetimin karakteristik özellikleri haline gelmiştir. Bu duruma yönetimin gizlilik anlayışı ve dışa kapalı yapısı, yöneticileri ve çalışanlarıyla bir bütün olarak yönetimin tutuculuğu, çalışanların inisiyatif almaktan ve sorumluluktan kaçmak için kuralların arkasına saklanması gibi davranışsal özellikleri de eklenince kamu örgütleri yönetilemez ve hizmet sunamaz hale gelmişlerdir (Kalağan, 2009: 133-138).

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren neoliberal politikalar ekseninde kamu yönetiminde küçülmeye gidilmiş ve işletme tarzı yönetim uygulamaları kamuda hakim olmaya başlamıştır. Bunun sonucunda birçok kamu örgütünün kamusal nitelikleri ya kaybolmuş ya da silikleşmiş kaybolmaya yüz tutmuştur.

Kamu sektöründeki özelleştirme, sözleşmecilik, yerinden yönetim, müşteri tatmini ve performans yönetimi gibi işlevsel araç ve ilkelerle kamu örgütlerinin, örgütlenme ve yönetim şekillerini önceden belirlenmiş birtakım kurallara uygunluk yerine elde edilen iyi sonuçlar neticesinde durumsal olarak ve sonuç odaklı olma yönünde değiştirmelerine neden olmuştur (Güler, 2016: 123).

Bütün olumsuz yönleriyle artık tıkanma noktasına gelen geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve hakim örgüt paradigması bürokrasinin olumsuzluklarını aşmak için bir çok ülkeyle beraber Türkiye’de de yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yeniden yapılanma arayışları başlamıştır. Bu dönemde kamu sektörüne göre daha başarılı ve modern

yönetim ilkelerini uygulayan özel sektör örnek alınarak kamu işletmeciliği anlayışı hakim olmaya başlamış ve bu anlayışla birlikte bürokratik yapılardan postbürokratik anlayışa uygun daha esnek, piyasa tabanlı, ademi merkeziyetçi yapılara dönüşüm başlatılmıştır (Yıldırım, 2010: 716).

İdari reform tanımlamalarıyla gündelik sorunların çözümüne yönelik yapılan değişiklikleri ihtiva eden önceki dönemlerin aksine 1980'li yıllarda yapılan değişimlerde bu düzenlemelerin ötesine geçilerek devletin rolünü yeniden tanımlama ve işlevlerini sınırlandırma anlayışı vardır. Bu anlayış doğrultusunda üç aşamaya ayırabileceğimiz 1980 sonrası reformların birinci aşaması, serbestleşmeyle beraber destekleme alımlarının kaldırılması, sübvansiyonların sonlandırılması; ikinci aşaması ekonomik revizyonları önceliğe koyarak ekonomide liberizasyon ve yoğunlaşan özelleştirmeler; üçüncü aşaması ise yönetim sürecinin iyileştirilmesi ve siyasal yapılanmada iyileştirmelerdir.

Türkiye'de, pratik gereksinimlerin yanı sıra Dünya Bankası (DB), Uluslararası Para Fonu (İMF), Avrupa Birliği (AB) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi küresel aktörlerin de yönlendirmesi ve katkılarıyla yaşanan ve Türk kamu yönetiminin işleyişini tamamen olmasa da bir dereceye kadar olumlu yönde değiştiren bu dönüşümün etkileri, hazırlanan kalkınma planları, AB ilerleme raporları ve özellikle yapılan yasal değişikliklerde açık bir şekilde görülebilmektedir.

3.1. Türkiye'de Postbürokratik Kamu Yönetimi Anlayışının Mevzuat ve Uygulamalara Yansımaları

Bu başlık altında konusu, amacı ve varsayımları çerçevesinde Türkiye'de 2000 sonrası dönemde kamu yönetiminde köklü değişimlerin hedeflendiği, merkezi ve yerel yönetimlerde önemli yeri olan kanunlar incelenmiş ve düzenlemelerde postmodern kamu yönetimi anlayışının izlerinin takip edilmesi amaçlanmıştır. Bunlar:

- ✓ 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun,
- ✓ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,
- ✓ 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu,
- ✓ 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun,

- ✓ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu,
- ✓ 5393 Sayılı Belediye Kanunu,
- ✓ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu
- ✓ 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
- ✓ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu,
- ✓ 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,
- ✓ Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname no: 1),

Bu kapsamda gelişen demokrasi ve özgürlük anlayışının etkisiyle kamu yönetiminde ön plana çıkan temel ilkelerin, seçilen kanunlarda hangi ölçüde yer aldığıın izlenmesi amaçlanmaktadır. Bunlar:

- ✓ Demokratik yönetim,
- ✓ Hukukun üstünlüğü,
- ✓ Etik,
- ✓ Vatandaş odaklılık,
- ✓ Halkla ilişkilere önem verme,
- ✓ Verimlilik ve etkinlik,
- ✓ İnsan odaklılık,
- ✓ Katılım ve müzakereye dayalı işbirliği,
- ✓ Yerelleşme,
- ✓ Şeffaflık ve hesap verebilirlik,
- ✓ Sonuç odaklılık,
- ✓ Kapsayıcılık
- ✓ Cevap verebilirlik

- ✓ Bürokratik yapılanmadan uzaklaşma,
- ✓ Esnek çalışma modelleri,
- ✓ Performans esaslılık/performans yönetimi,
- ✓ Profesyonel hizmet anlayışı,
- ✓ Sözleşme esaslı çalışma,
- ✓ Takdir yetkisi ve bireysel sorumluluk,
- ✓ Liderlik, kontrolden ziyade yönlendirme,
- ✓ Stratejik yönetim.

3.1.1. 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı daha başlangıçta idare yerine yönetim sözcüğünü kullanarak kamu yönetimine farklı bir perspektiften baktığı izlenimini vermektedir. Bununla beraber kanunun gerekçesinden de anlaşılacağı üzere tasarı kamu yönetiminden geleneksel anlayıştan uzaklaşma eğilimini göstermektedir (Al, 2004: 184).

Kanun tasarısının genel gerekçesinde küreselleşme ve halkımızın küreselleşmeye paralel olarak artan talep ve ihtiyaçları, dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen ve uyaran; ekonomi teorisinde değişim, yönetim teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler, toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi gibi faktörlerin baskısıyla kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ihtiyaçtan öte bir zorunluluk olduğu belirtilmiştir.

Türkiye 1980 sonrasında ekonomik alanda gerçekleştirdiği değişimi kamu yönetimi alanında başaramayınca, kısmi değişim dolayısıyla uyum sorunları yaşandığı belirtilen gerekçede Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerektiren ana sebepler her biri birbirine bağlı ve birbirini besleyen dört temel açık (stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı, güven açığı) olarak belirtilmiştir. Bunlara ek olarak: siyaset ve kamu yönetimi ilişkisinin sağlıklı temelleri, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki uyumsuzluklar sebebiyle hizmetlerin gereği gibi yapılamaması, kamu personel sistemindeki sıkıntılar, denetimin işlevsizliği gibi yönetim sistemimizin olumsuz yönleri sayılarak değişim sürecinin; yönetim zihniyetinin değişmesi, stratejik tasarım ve örgütsel tasarım gibi

üç ana aşamada, sistemli ve bütüncül bir şekilde özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme aracılığıyla gerçekleşeceği vurgulanmıştır.

Kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında, yöntemlerinde ve organizasyon yapısında köklü ve çok yönlü değişimler öngören tasarı geniş kapsamlı ve uzun vadeli bir perspektifle gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimlerde iyi yönetim ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflediğini genel gerekçesinde ortaya koymaktadır.

Kanunun amaç kısmında, özgürlükçü, insan haklarını esas alan, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin oluşturulmasının hedeflendiği belirtilmektedir. Tasarıya göre kamu yönetiminin temel amacı ve görevi halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek ve özgürlüklerini kullanmasına olanak sağlamaktır (md 1-5).

Tasarının altıncı ve otuz dokuzuncu maddelerinde hukuka uygunluğun önemine vurgu yapılarak merkezi idarenin görevlerinin sayıldığı altıncı maddede “ Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek”, otuz dokuzuncu maddede dış denetimin kapsamında hukuka uygunluğun da olduğu belirtilerek “ Hukuka uygunluk denetimi; eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğunun denetlenmesidir” ifadesiyle hukuka uygunluğun kamu yönetiminde yeni anlayışın önemli bir niteliği olduğu vurgulanmaktadır. Tasarı; önceden kanunla düzenlenmedikçe ve açıkça yetki verilmedikçe düzenleme yapılamayacağını belirtmiştir.

Tasarıya hesap verebilirlik açısından bakıldığında, kanunun gerekçesinde hesap verebilirlik “yetki ve kaynakların hukuka, verimlilik ve etkinlik ilkelerine uygun kullanılmasına; belirlenmiş amaç ve hedeflere ulaşılmasına ilişkin sorumluluğu ifade etmektedir” denilmektedir. Hesap verebilirlik kavramı, kanunun birinci maddesinde sıralanan diğer niteliklerle beraber arzulanan kamu yönetiminin niteliklerinden birisi olarak gösterilmektedir. Yine beşinci maddede kamu yönetiminin işleyişinin ilkelerinden birisi olarak gösterilen hesap verebilirliğin sağlanabilmesi için “ Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır” ve “Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan

sorumludur” ifadeleriyle vatandaşların gerek ilgili kurumlara başvurarak bilgi edinme hakkını kullanması gerekse hizmetlerin sunulmuş yöntem ve standartlarından önceden haberdar olması sağlanarak kamu kurumlarının hem sonuçlar hem de süreçler hakkında hesap verebilirliğinin sağlanmasının amaçlandığı görülmektedir. Tasarının otuz dokuzuncu maddesinde ise hesap verebilirliğin sağlanması için öngörülen denetim mekanizmalarına değinilmiş ve iç denetim vasıtasıyla kurumların kendi içlerinde, dış denetim vasıtasıyla da kamuoyuna karşı; hukuki, mali ve performans açısından hesap verebilirliğinin sağlanması amaçlanmıştır.

Tasarıda hesap verebilirlik açısından önemli olan bir diğer düzenleme kırk ikinci maddede ifade edilen mahalli idareler halk denetçiliğidir. Halk denetçisine verilen gerekli bilgi ve belgelere ulaşma yetkisi, halk denetçisinin tavsiye kararlarına uyulmamasının gerekçelendirilmesi zorunluluğu, halk denetçisinin raporlarının kamuoyuna açık olması ve belirli dönemler itibarıyla il genel meclisine sunulması hesap verebilirlik açısından önemli katkı sunacak yenilikler olarak görülebilir.

Tasarıya şeffaflık açısından bakıldığında, birinci maddede şeffaf bir kamu yönetimi amaçlandığı ve beşinci maddede şeffaflığın hizmet sunumunda bir ilke olarak kabul edildiği ifade edilmektedir. Kırk birinci maddede ise şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde gerekli şartları taşıması koşuluyla gerçek ve tüzel kişilerin bilgi edinmek istediği hususlarda usulüne göre başvurmaları halinde bu hakkı kullanmaları için kamu kurum ve kuruluşlarının yükümlülüklerini yerine getirme zorunluluğuna değinilmiş ve kamu kurumları görev alanına giren konularla ilgili karar ve eylemlerinin gelişen bilgi iletişim teknolojilerinin de sağladığı kolaylıkla faaliyet raporu halinde kamuoyunun bilgisine sunmakla yükümlü tutulmuştur. Tasarıda şeffaf ve bu şeffaflığın da katkısıyla katılımcı, etkili ve verimli bir şekilde kaliteli hizmet sunan, esnek, kendini değişen koşullara göre sürekli yenileyerek ihtiyaç ve talepleri doğru tespit edip doğru politikalar uygulayan bir kamu yönetimi öngörülmektedir.

Tasarıya katılımcılık ve işbirliği açısından bakıldığında, tasarı; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında, yerel yönetimlerin kendi arasında ve genel olarak kamu sektörü, özel sektör, meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları arasında; insan gücü, bilgi birikimi ve maddi kaynaklar açısından katılıma dayalı bir işbirliği öngörmektedir. Beşinci maddenin gerekçesinde “kamu yönetimine halkın etkin katılımını sağlamak üzere gerekli mekanizmalar oluşturulacak, katılımı engelleyen her türlü engel kaldırılacaktır” denilmekte

ve beşinci maddede “ Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.” İfadesiyle diğer aktörlerinde yönetim sürecinde karar alma işlevlerine katılımının sağlanacağı ifade edilmektedir. Ancak burada “görüş ve önerilerinden yararlanılır” ifadesiyle, birinci maddenin gerekçesinde yer alan “kamu hizmetleri ile ilgili kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmaları” olarak tanımlandığı şekliyle etkin bir katılımın öngörüldüğünü söyleyebilmek mümkün görülmemektedir. Tasarıda katılımcılık açısından bir diğer önemli madde de yirmi yedinci maddedir. Maddede bakanlıklarda kurulacak strateji geliştirme kurullarının toplantılarına özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinin de davet edilerek görüşlerinin alınacağı ifade edilmektedir. Ancak burada da zorunluluktan ziyade isteğe bağlı bir çağrının öngörüldüğünün ifade edilmesi gerekmektedir.

Tasarının genel gerekçesinde etkin (etkili) ve verimli bir kamu yönetimi için dinamik ve bilgi temelli bir yaklaşımın gerekliliği vurgulanmış ve bunun için; yerelleşme, esnek ve yatay organizasyon yapıları, çakışma ve çatışmaların engellenmesi, gereksiz hizmetlerin tasfiyesi ve hizmet satın alımı gibi unsurların destekleneceği ifade edilmiştir. Etkinliğin ve verimliliğin sağlanabilmesi için kurum ve kuruluşların aralarında işbirliği yapılması, bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartların basitleştirilerek düzenli olarak gözden geçirilmesi öngörülmektedir (md 5). Tasarının on birinci maddesinde bu amaçla “ Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezî idare ile mahallî idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir” ifadesine yer verilmiştir. Yine on ikinci maddede kamu yönetiminin yapılanmasına ilişkin esasları belirlerken merkezi idarenin kamu hizmetlerini idarenin bütünlüğü ilkesine göre, etkin ve verimli bir şekilde sunabilmesi için görev, yetki ve sorumlulukların mutlaka tanımlanması ve benzer görev ve yetkilerin birden fazla kuruluşa verilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Stratejik planlar çerçevesinde somut hedefler ve ulaşılabilir amaçlar belirlenip performans göstergelerine göre kaynak dağılımının yapılması, teşkilatlanmada esneklik esas alınarak, gelişmeler sistematik bir şekilde incelenip gerekli iyileştirmelerin yapılması öngörülmüştür. Teşkilat yapısı oluşturulurken bütüncül bir yaklaşımla bakılarak kuruluşun varlık nedenini

gerçekleştirmesi için bulunması zorunlu organlar ile bu organların çalışmasını kolaylaştıran ve yapılan işleri denetleyen mekanizmaların birlikte düşünüleceği belirtilmiştir.

Etkinliğin ve verimliliğin artırılması amacıyla tasarıda denetim farklı bir bakış açısıyla ele alınmıştır. Denetim konusunda proaktif, rehberlik edici ve eğitici bir yaklaşımın benimsendiği tasarıda; başta yönetim sistem ve süreçlerinin geliştirilmesi olmak üzere zayıf yönlerin belirlenerek hataların önlenmesi ve iyi örneklerin yaygınlaştırılmasını hedefleyen iç denetim ve kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde bütün karar ve işlemlerinin, bütün kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluğu bakımından incelenerek sonuçlarının değerlendirilmesi olarak ta dış denetim olmak üzere iki türlü denetim mekanizması oluşturulması hedeflenmiştir. Denetim konusunda hukuka uygunluğun yanı sıra yeni anlayışın etkisiyle mali ve performans açısından denetim anlayışı benimsenmiştir (md 39).

Tasarıda stratejik yönetim anlayışı, performans esaslı ve sonuç odaklı bir yaklaşımın benimsendiği, yirmi yedinci maddenin gerekçesinde “günlük sorunların çözülmesi ve geçmişin denetlenmesi yaklaşımından geleceğin planlanması ve sonuç odaklı bir yaklaşıma geçilmesi amacıyla kurum ve kuruluşların stratejilerini ve politikalarını geliştirmek; amaç ve hedeflerini, performans ölçütlerini ve hizmet kalite standartlarını belirlemek; kurumun faaliyet sonuçlarını periyodik olarak gözden geçirmek ve değerlendirmek; gerekli tedbirleri önermek üzere strateji geliştirme kurullarının kurulması öngörülmektedir” ifadesiyle gösterilmektedir. Bu doğrultuda kurum ve kuruluşların stratejik planları ve politikalarının ilgili tüm tarafları kapsayıcı bir yaklaşımla ele alınacağı ifade edilmektedir. Tasarıda “Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilâtının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulur”(md 27) ve bakanlıkların danışma birimleri arasına dahil edilen strateji geliştirme başkanlığının görevi “ Ulusal kalkınma strateji ve politikaları, yıllık program ve hükümet programı çerçevesinde bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak” şeklinde ifade edilerek kamu yönetiminde stratejik bir yaklaşımın benimsendiğini ve gerekli yapısal değişimin bu yönde gerçekleştirileceği belirtilmektedir (md 30).

Tasarıda performans esaslılık; stratejik plarlarda performans ölçütlerine yer verilmesi (md 3), hizmetlerin sunumunda performans ölçütünün de esas alınması (md 8), üst

yöneticilerin yönetsel uygulamaları koordine ederken performans ölçütlerini de göz önünde bulundurması (md 14), yapılacak değerlendirmelerde performans sonuçlarının belirleyici olması (md 27), yıllık faaliyet raporlarında performansla ilgili bilgilere de yer verilmesi (md 30), denetimlerde performansın ayrıca değerlendirilmesi (md 39), kurum ve kuruluşlardaki her kademedeki yöneticinin performans açısından da sorumlu tutulması (md 43), çalışanların sözleşmelerinde performans ölçütlerine yer verilmesi ve çalışanları bu ölçütlere göre değerlendirilerek gerektiğinde ödüllendirilmesi (md 46) şeklinde değişik maddelerde ele alınmıştır. Tasarıda performans ölçütünün, kamu hizmetlerinin planlanmasından sunulmasına ve sonuçların değerlendirilmesine kadar her aşamada önemli bir kriter olarak ele alındığı görülmektedir.

Tasarıya bürokratik yapılanmanın azaltılması açısından bakıldığında gerekçede bu hususun kamu yönetiminin işlevselliğinin kaybedilmesi ve en çok şikayet edilen yönü olduğu ifade edilerek, hiyerarşik kademelerin azaltılması tercih edilmiş, farklı düzeylerdeki idari birimler için farklı hiyerarşik kademeler belirlenmiştir. Sayılanların dışında yönetsel kademelerin oluşturulamayacağı belirtilmiştir (md 28). Tasarı yeni anlayışla aynı doğrultuda olacak şekilde insan kaynakları yönetimini ön plana alarak personel birimleri yerine insan kaynakları yönetimi birimlerinin kurulmasını öngörmüştür (md 21).

Hiyerarşik denetimin yerini yetki devrine bırakması ve yeni kamu yönetiminin sonuç odaklı anlayışı doğrultusunda performans esasına dayalı denetim ön plana çıkarılmaktadır. Yine aynı doğrultuda genel sorumluluk anlayışı yerine hesap verebilirlik anlayışı ön plana çıkarılarak kamu yönetiminde yeni bir sorumluluk anlayışı hedeflenmiş ve bu sorumlulukta da ekonomik boyut ön plana çıkarılarak ölçülebilir göstergelerin belirlendiği çıktı esaslı bir denetim anlayışı hedeflenmiştir (Al, 2004: 185).

Yerelleşme yaklaşımıyla bazı bakanlıkların taşrada örgütlenmesine son verilerek bu bakanlıkların görev, yetki, personel, hak, sorumluluk ve bütçelerinin yerel yönetimlere devrinin hedeflediği tasarıda, merkezi yönetim hizmetlerin üretilmesini kolaylaştıran bir konuma çekilmekte, merkezi idare eliyle yürütülen birçok hizmet mahalli idarelere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre bırakılmaktadır. Böylece merkezi idare günlük uygulama ve işlemlerin dışında bırakılarak hem daha etkili ve güçlü bir şekilde planlama ve denetleme yapması hem de uluslararası sistemdeki rolünün güçlendirebilmesi sağlanacaktır. Merkezi idare ile mahalli idareler birbirlerini ikame edecek kurumlar değil birbirini tamamlayan kurumlar olarak görülmektedir. Tasarıda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik

Şartından hareketle hizmetlerin muhataplara en yakın birimlerce sunulması anlayışı ön plana çıkarılarak merkezi idarenin görev, yetki ve sorumlulukları sayılmış (md 7), geriye kalan mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin görev, yetki ve sorumluluklar mahalli idarelere bırakılmıştır (md 8). Merkezi idarenin mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarıyla ilgili yapacağı yasal düzenlemelerde mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı düzenlemeler yapamayacağı belirtilmiş bir anlamda merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimi sınırlandırılmıştır (md 9). Gelir kaynaklarının yetki ve sorumlulukla doğru orantılı olarak dağıtılması öngörülmüştür (md 10). Hizmetlerin vatandaşa en yakın birimlerce verilmesi ve bir işlem en alt düzeyde hangi kademede tamamlanabiliyorsa işlemin o kademede bitirilmesi için yetkilerin alt kademelere devredileceğini belirtmektedir.

Merkezi idarenin kamu hizmetlerini idarenin bütünlüğü ilkesine göre, etkin ve verimli bir şekilde sunabilmesi için görev, yetki ve sorumlulukların mutlaka tanımlanması ve benzer görev ve yetkilerin birden fazla kuruluşa verilmemesi gerektiği belirtilen tasarıda stratejik planlar çerçevesinde somut hedefler ve ulaşılabilir amaçlar belirlenip performans göstergelerine göre kaynak dağılımının yapılması, teşkilatlanmada esneklik esas alınarak, gelişmeler sistematik bir şekilde incelenip gerekli iyileştirmelerin yapılması öngörülmüştür.

Tasarı piyasa mantığına dayalı bir yönetim anlayışıyla düzenleyici devlet fikrini ön plana çıkarmış devlete, mal ve hizmet üreten bazı kurumların özelleştirilmesi yoluyla, özel sektörün sağlıklı işlemlerini sağlayacak mekanizmaları oluşturarak sürdürülmesi görevini vermeyi hedeflemektedir (Güler, 2004: 26).

Sözleşmeli personel çalıştırmanın yaygınlaştırılmasına ve kısmi zamanlı istihdam uygulamalarına imkan sağlanmış, mahalli idarelere gerektiğinde merkezi idarede çalışan memurları geçici görevle görevlendirme imkanı verilmiştir. Tasarıda esnek çalışma yöntemlerinin ön plana çıkarıldığı görülmektedir (md 46).

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı yürürlüğe girmemiş olsa da sonraki dönemde çıkarılan birçok kanun ve yapılan yasal değişiklikler üzerinde bu tasarının etkileri bulunması bakımından önemlidir. Kanun tasarısında değişen kamu yönetimi anlayışının hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.1. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5227 Sayılı Kanun Tasarısına Yansımaları

<p>Katılımcılık ve İşbirliği</p>	<p>Madde 1: Kanunun amacının sayılan diğer niteliklerle beraber katılımcı bir kamu yönetimi oluşturmak olduğu ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 5: Katılımcılık kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında sayılmıştır. Kamu hizmetlerine ilişkin kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılacağı ifade edilmiş aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşlarının kamu hizmetlerinin etkinliği için kendi aralarında işbirliği yapacağı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 6: Merkezi idarenin genel yetkileri sayılmış ve merkezi idare, hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamanın yanı sıra kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmekle sorumlu tutulmuştur.</p> <p>Madde 9: Merkezi idarenin mahalli idarelerle proje bazında işbirliği yapabileceği, mahalli idarelerin, yetkili organlarının kararıyla, kendi aralarında ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapabilecekleri ortak yatırım projeleri gerçekleştirebileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 11: Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 27: Bakanlıklarda, hizmetlerin etkinliğinin sağlanmasına yönelik oluşturulması öngörülen strateji geliştirme kurullarına konu ile ilgili kişilerin, kamu veya özel kuruluşlarının ve sivil toplum örgütü temsilcilerinin çağrılacağı ifade edilmiştir.</p>
<p>Hesap Verebilirlik</p>	<p>Madde 1: Hesap verebilirlik sayılan diğer niteliklerle beraber arzulanan kamu yönetiminin niteliklerinden birisi olarak ifade edilmektedir.</p> <p>Madde 5: Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılığın yanı sıra saydamlık ve hesap verebilirliğin de esas alınacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 12: Etkin bir hesap verebilirlik için sorumlulukların net bir şekilde tanımlanmasının öneminden hareketle bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilatlanmasında kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanırken benzer nitelikteki hizmet ve görevlerin birden fazla kurum ve kuruluşa verilemeyeceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 14: Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olarak sorumluluğu belirtilmiştir.</p> <p>Madde 15: Müsteşarın görev tanımı yapılarak sorumluluğu belirtilmiştir.</p> <p>Madde 30: Strateji geliştirme başkanlığının görevleri sayılırken hesap verebilirlik açısından son derece önemli olan faaliyet raporu hazırlayacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 39: Kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde dış denetimin tanımı yapılarak kapsamı belirlenmiştir.</p> <p>Madde 40: Merkezi idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetiminin kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ifade edilmiş, kamu kurum ve kuruluşlarının denetiminde 5018 Sayılı Kanun'un hükümlerinin saklı olduğu ifade edilmiştir.</p>

Tablo 3.1. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5227 Sayılı Kanun Tasarısına Yansımaları (Devamı)

<p>Hesap Verebilirlik</p>	<p>Madde 41: Kamu kurum ve kuruluşlarının, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlü oldukları ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 42: 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 belirtilmiş, ilgili kurum ve kuruluşlar, halk denetçisi tarafından istenen bilgi ve belgeler ile soruların cevaplarını en geç bir hafta içinde vermekle yükümlü tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 43: Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticilerinin, görevlerini mevzuata, stratejik plân ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir.</p>
<p>Hukuka Uygunluk</p>	<p>Madde 6: Merkezi idarenin genel yetkileri arasında kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek sayılmıştır.</p> <p>Madde 17: Bakanlık merkez teşkilatı kurulmasına ilişkin esas ve usuller arasında; ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 24: Bir bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetlerden özel önemi bulunanları yürütmek üzere kurulacak olan bağlı kuruluşların ancak kanunla kurulabileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 39: Kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve plânlara ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi olarak ifade edilen dış denetimin, mali denetim ve performans denetiminin yanı sıra, yapılan eylem ve işlemlerin ilgili kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer mevzuata uygunluğu anlamında hukuka uygunluğu da kapsadığı ifade edilmiştir. Ayrıca hukuka uygunluğun iç denetimde de esas alınacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 44: Bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin önceden kanunla düzenlenmeyen konularda ve kanun hükümlerine aykırı şekilde idari düzenleme yapamayacakları ifade edilmiştir.</p>
<p>Şeffaflık</p>	<p>Madde 1: Kanunun amacının, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması olduğu ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 5: Saydamlık (şeffaflık) kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında sayılmıştır. Kamu hizmetlerinde usul ve standartların belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesinin sağlanacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 39: Dış denetimin tanımı yapılmış ve dış denetimin kapsamına kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde bütün faaliyet, karar ve işlemlerinin girdiği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 41: Gerçek ve tüzel kişilerin kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde başvurmaları halinde, kamu kurum ve kuruluşları, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlü tutulmuştur. Bu kapsamda kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve hizmet alanlarına ilişkin temel karar ve işlemler, mal ve hizmet alımları, satımları, projeleri ve hazırlamakla yükümlü oldukları faaliyet raporların kamuoyunun bilgisine açık hale getirilmesi amaçlanmıştır. Şeffaflığın etkin bir şekilde sağlanabilmesi için bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılması öngörülmüştür. Kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirileceği ifade edilmiş ve mahalli idarelerde bu raporların meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulacağı belirtilmiştir.</p>

Tablo 3.1. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5227 Sayılı Kanun Tasarısına Yansımaları (Devamı)

<p>Şeffaflık</p>	<p>Madde 42: Halk denetçisinin raporlarının Bilgi Edinme Kanununun çizdiği yasal çerçeve dahilinde kamuoyuna açık olacağı belirtilmiştir.</p>
<p>Vatandaş Odaklılık</p>	<p>Madde 1: Kanunun amacının, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması ve kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması olarak ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 4: Kamu yönetiminin temel amaç ve görevinin halkın hayatını kolaylaştırmak, huzur, güvenlik ve refahını sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirmek olduğu ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 5: Kamu yönetiminin kuruluşunda, işleyişinde ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınacağı, hizmetlerden yararlandırmada ayırimcılık ve insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamayacağı, görev, yetki ve sorumlulukların, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği, kamu kurum ve kuruluşlarının, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri almakla yükümlü olduğu ve kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunun sağlanmasından sorumlu olduğu belirtilmiştir.</p>
<p>Stratejik Yönetim</p>	<p>Madde 12: Bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlara, orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik plânlarına, yıllık amaç ve hedeflerine bağlı olarak teşkilât yapısını, hizmet kalite standartlarını, yönetim ve hizmet süreçlerini sürekli geliştirici tedbirleri alma zorunluluğu getirilmiştir.</p> <p>Madde 20: Bakanlık merkez teşkilâtında ihtiyaca göre danışma birimleri kurulabileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 27: Bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilâtının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere Strateji Geliştirme Kurulu oluşturulacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 30: Strateji Geliştirme Başkanlığının kamu yönetiminde etkinliğin artırılmasına yönelik yapacağı görevler sayılmıştır.</p> <p>Madde 43: Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşların her kademedeki yöneticilerinin, görevlerini yerine getirirken stratejik plâna uygun hareket etme zorunluluğu ifade edilmiştir.</p>
<p>Bürokrasinin Azaltılması</p>	<p>Madde 1: Merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirleneceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 5: Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılması kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında sayılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgelerin istenebileceği ve bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartların basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 6: Kamu hizmetlerinin uygun ölçek ve nitelikte yerine getirilmesinin örgütlenmede esas alınacağı ifade edilmiştir.</p>

Tablo 3.1. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5227 Sayılı Kanun Tasarısına Yansımaları (Devamı)

<p>Bürokrasinin Azaltılması</p>	<p>Madde 11: Merkezi idare ile mahalli idarelerin kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, devletin dışındaki diğer aktörlere gördürebileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 12: Kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanırken benzer nitelikteki hizmet ve görevlerin birden fazla kurum ve kuruluşta verilemeyeceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 16: Kanunda izin verilen bakanlıkların dışında taşra teşkilatının kurulmasına izin verilmemiştir.</p> <p>Madde 17: Bakanlıkların merkez teşkilatlanmasına ilişkin usul ve esaslar sayılarak ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılmasının kanunla düzenleneceği, bağlı ve ilgili kuruluşlar eliyle yürütülen hizmetler için ayrıca birim kurulamayacağı ve kanunda sayılanların dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemeyeceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 22: Bakanlıkların taşra teşkilâtı ve kuruluşuna ilişkin esaslar sayılmış ve bölge düzeyinde teşkilatlanmaların il düzeyinde, il düzeyinde teşkilatlanmaların ise bölge düzeyinde teşkilatlanamayacağı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 23: Kanunda izin verilen bakanlıklar dışında yurt dışında teşkilatlanmaya izin verilmeyeceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 28: Bakanlık merkez, bağlı ve ilgili kuruluşları ile taşra teşkilâtının, hiyerarşik kademeleri ve birim unvanlarının; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak suretiyle düzenleneceği ifade edilmiş ve yalın bir hiyerarşik kademe öngörülmüştür.</p> <p>Madde 35: Personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş öngörülmüştür. İnsan gücü politikası ve planlamasına önem verileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 42: Mahkemelerin iş yükünü azaltabilecek, bürokratik yapı ve süreçleri devreden çıkarabilecek bir denetleme sistemi olarak mahalli idareler halk denetçiliği öngörülmüştür.</p> <p>Madde 45: Sınırlarının açıkça belirtilmesi ve yazılı olması şartıyla yetki devri öngörülmüştür.</p>
<p>Yerelleşme</p>	<p>Madde 5: Görev, yetki ve sorumlulukların, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verileceği kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel esasları arasında sayılmıştır.</p> <p>Madde 7: Merkezi yönetim tarafından yerine getirilecek görevler liste usulü sayılmıştır.</p> <p>Madde 8: Mahalli müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirileceği ifade edilerek mahalli idarelere genel bir yetki verilmiştir.</p> <p>Madde 9: Merkezi idarenin, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahalli düzeyde teşkilât kuramayacağı, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı ve mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerle yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamayacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 10: Mahalli idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanacağı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 47: Mahalli idarelerin hizmet sunumunda etkinliğinin artırılması için uzman personel ihtiyacının karşılanmasına yönelik olarak merkezi idare personelinden memur ve diğer kamu görevlilerinin mahalli idarelerin yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebileceği ifade edilmiştir.</p>

Tablo 3.1. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5227 Sayılı Kanun Tasarısına Yansımaları (Devamı)

<p>Yerelleşme</p>	<p>Geçici Madde 1: Taşra teşkilatı oluşturmasına izin verilmeyen; Sağlık Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü ve Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün taşra teşkilatına ilişkin görev, yetki, sorumluluk, araç, gerek ve personelinin yerine göre il özel idaresi veya belediyelere devredilmesi öngörülmüştür.</p> <p>Geçici Madde 2: Kaldırılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri ile araç, gereç, her türlü taşınır ve taşınmaz mallarının İstanbul dışında il özel idarelerine; İstanbul ilinde ise bu hizmetleri il sınırları içinde yapmak üzere İstanbul Büyükşehir Belediyesine devredileceği belirtilmiştir.</p>
<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 1: Kanunun amacının kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin yapılanma ve çalışma esaslarının çağdaş kamu yönetimi ilkeleri çerçevesinde belirleneceği ifade edilmiştir. Madde 5: Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınacağı, yapılacak yeni düzenlemeler ve kurulacak birimler için düzenleyici etki analizi yapılacağı, kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılacağı, kamu kurum ve kuruluşlarının, insan gücü, bilgi birikimi ve maddî kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanmak amacıyla kendi aralarında işbirliği yapacağı ve kamu kurum ve kuruluşlarının, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve amaçlarıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramayacağı, mal ve hizmet üretimi yapamayacağı, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemeyeceği kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında sayılmıştır.</p> <p>Madde 11-12: Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkez idare ile mahalli idarelerin, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebileceği ifade edilmiştir. Kamu yönetiminin yapılanmasında etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları tanımlanırken benzer nitelikteki hizmet ve görevlerin birden fazla kurum ve kuruluşa verilemeyeceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 22: Taşra teşkilatının, görev ve hizmetin niteliğine, sosyal ve ekonomik şartlara ve nüfus durumuna göre farklı yapıda kurulabileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 27: Strateji geliştirme kurullarının kurulacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 38-39-40: Denetim konusunda proaktif, rehberlik edici ve eğitici bir yaklaşımın benimsendiği tasarıda; başta yönetim sistem ve süreçlerinin geliştirilmesi olmak üzere zayıf yönlerin belirlenerek hataların önlenmesi ve iyi örneklerin yaygınlaştırılmasını hedefleyen iç denetim ve kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde bütün karar ve işlemlerinin, bütün kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluğu bakımından incelenerek sonuçlarının değerlendirilmesi olarak ta dış denetim olmak üzere iki türlü denetim mekanizması oluşturulması hedeflenmiştir. Hukuki denetimin yanı sıra mali ve performans açısından denetim yapılacağı ifade edilmiştir. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri veya kurumun üst yöneticisinin görevlendireceği iç denetim elemanları tarafından yapılır.</p> <p>Madde 45-46: Yetki ve sorumlulukların açık olarak belirlenmesi kaydıyla yetki devri yapılabileceği ifade edilmiştir. Kadro şartına bağlı kalmaksızın sözleşmeli statüde personel istihdam edilebileceği ifade edilmiştir.</p>

Tablo 3.1. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5227 Sayılı Kanun Tasarısına Yansımaları (Devamı)

Performans Yönetimi ve Sonuç Odaklılık	<p>Madde 3: Stratejik planlarda performans ölçütlerine yer verileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 5: Hizmetlerin sonucuna odaklı bir anlayışın esas alınacağı kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında sayılmıştır.</p> <p>Madde 8: Hizmetlerin sunumunda performans ölçütünün de esas alınacağı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 14: Üst yöneticilerin yönetsel uygulamaları koordine ederken performans ölçütlerini de göz önünde bulunduracağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 27: Yapılacak değerlendirmelerde performans sonuçlarının belirleyici olacağı vurgulanmıştır.</p> <p>Madde 30: Yıllık faaliyet raporlarında performansla ilgili bilgilere de yer verileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 39: Denetimlerde performansın ayrıca değerlendirileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 43: Kurum ve kuruluşlardaki her kademedeki yöneticinin performans açısından da sorumlu tutulacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 46: Çalışanların sözleşmelerinde performans ölçütlerine yer verileceği ve çalışanların bu ölçütlere göre değerlendirilerek gerektiğinde ödüllendirileceği belirtilmiştir.</p>
---	---

3.1.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

24.12.2005 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK) kalkınma planı ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek için hazırlanmıştır. KMYKK merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin ve Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların (uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla) ve kısmi olarak düzenleyici ve denetleyici kurumların mali yönetim ve kontrolünü kapsar.

Kanun 1927 yılından beri yürürlükte olan ve kamu mali yönetiminin temel kanunu niteliğindeki 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye kanunun yerini almıştır. 5018 sayılı kanun aslında değişen yönetim anlayışının mali yönetimdeki ayağıdır. Böylece şeffaflık anlayışının hakim olduğu etkin bir hesap verebilirlik çerçevesinde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımının ön plana çıktığı bir kamu mali yönetim modelinin hedeflendiği kanunun genel gerekçesinde 5018 sayılı kanunla getirilen yenilikler şöyle sıralanmaktadır:

- Bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılmasını sağlamak amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulacak Merkezi İdare Bütçe Kanunuyla, bütçenin kapsamı genişletilmektedir.
- Bütçe türleri uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlanmakta ve sınıflandırılmaktadır.
- Katma bütçe kaldırılmakta ve bu kapsamda yer alan kamu idareleri idari ve mali statüsüne göre genel bütçeli ya da özel bütçeli idare haline getirilmektedir.
- Döner sermaye işletmeleri ve fonların gelir ve giderlerinin ilgili oldukları idare bütçesine dahil edilmesi sağlanmakta; bunların belirli bir süre sonunda tasfiye edilmesi öngörülmektedir.
- Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer alması sağlanmakta, bütçe dışında gelir elde edilmesi ve gider yapılması önlenmektedir.
- Genel idareye dahil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin Merkezi İdare Bütçe Kanununun ekinde yer alması esaslı öngörülmektedir.
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe büyüklükleri Türkiye Büyük Millet Meclisinin bilgisine sunulmaktadır.
- Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Kanunda sayılan sınırlı sayıdaki maddeye tâbi olmakla birlikte genel olarak Kanun kapsamı dışında tutulmakta; malî özerkliklerini zedeleyecek herhangi bir hükme yer verilmemektedir.
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli Merkezi İdare Bütçe Kanununa eklenmektedir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu; zamanında doğru ve güvenilir bilgiyle hızlı ve yerinde alınan kararlar neticesinde etkin bir kamu mali yönetiminin temelini oluşturmaktadır. Kanunla birlikte nakit esaslı muhasebe sisteminden tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilerek doğru, zamanlı, anlamlı ve karşılaştırılabilir mali bilgilerin üretildiği ve tüm faaliyetlerin kayıt altına alındığı, kapsamlı mali tablolar hazırlanmaya başlanmıştır (Alkan, 2018: 809).

Kanun kamu mali yönetiminde etkinlik ve verimliliği ön plana çıkarmıştır. Kanuna bakıldığında etkinlik ve verimliliğin sağlanması için gerekli olan kriterlerin sağlanması için

gerekli olan birçok adımın atıldığı görülmektedir. Kanunun gerekçesinde de ifade edildiği gibi kanunda plan bütçe ilişkisi güçlendirilerek kurumların stratejik plan hazırlamaları ve bütçelerini bu planla ilişkilendirerek ve çok yıllık bütçe sistemine göre hazırlamaları öngörülmüştür. Bütçe sürecinde etkinliğin sağlanması için de bütçe hazırlama sürecine daha erken başlanarak kurumların bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı ve sağlıklı tahminler yapılabilmesine olanak sağlanmaktadır. Kanunun amaç kısmında ifade edildiği gibi etkinlik ve verimlilik, kamu kaynaklarının elde edilmesinden başlayarak kullanılması ve sonuçların değerlendirilmesi aşamalarında sağlanmaya çalışılmaktadır. Kanunda kamu kurumlarının tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer almasını sağlamak amacıyla bütçe dışında gelir ve gider yapılması engellenmeye çalışılmış bu kapsamda bütçe türleri uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilerek katma bütçe kaldırılmış, döner sermaye ve fonlar zamanla tasfiye edilmek üzere bütçe kapsamına dahil edilmiş, Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü, mahalli idare bütçeleri, düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçeleri bütçe kapsamına alınmış ve bu şekilde parlamento ve toplumun kontrolü dışında kalan mali yapının varlığına son verilerek hepsinin genel yönetim bütçesi kapsamına dahil edilmesiyle bütüncül bir yaklaşım getirilmeye çalışılmıştır. Böylece kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması daha şeffaf hale getirilerek kurumlar ve sorumlular daha hesap verebilir kılınmış ve bu sayede kamusal kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanmaya çalışılmıştır (md 2).

Bütüncül yaklaşım, hesap verebilirlik, mali disiplin, ekonomik ve sosyal hedeflerin birlikteliği kamu maliyesinin ilkeleri olarak belirlenmiş ve kamu kurumlarının gerek ihtiyaçlarının karşılanmasında gerek mal ve hizmet üretiminde etkinlik ve verimliliğinin sağlanabilmesi için maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizi gibi gerekli olan analizlerin yapılması zorunluluğu getirilmiştir (md 5).

Kanunda kamu mali yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması amacıyla görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanarak yetki ve sorumluluk dengesi oluşturulmaya çalışılmış, kamu kaynaklarının kullanımında elde edilmesinden sonuçlarının raporlanmasına kadar her aşamada görevli ve yetkili olanların hesap verebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır (md 8). Kamu kurumlarına performans programları hazırlayarak performans ölçütleri belirlemeleri ve kaynak tahsislerini bu ölçütler doğrultusunda gerçekleştirme zorunluluğu getirilerek performans esaslı bütçelemeye geçilmiş (md 9), genel yönetim kapsamındaki tüm kamu kurumları için ortak muhasebe ve raporlama

standartları getirilerek kamuda aynı muhasebe sisteminin kullanılması (md 49), kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması zorunlu hale getirilmiştir (md 53). İç denetim kapsamında uygunluk denetimi, performans denetimi ve mali denetimin öngörülmesi (md 63), dış denetimde Sayıştay'ın ön denetimine son verilmiş ve denetimin kapsamına hukuka uygunluğun yanı sıra kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi gibi hususlar da dahil edilmiş ve Sayıştay'ın denetiminin kapsamı genişletilerek tüm kamu kurumları Sayıştay'ın denetimi kapsamına alınmaya çalışılmıştır (md 68).

Kanunla bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilerek, idarelerin bütçe sürecindeki görev yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir (md 17). Harcama öncesi kontrol yapma (md 58) ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevleri (md 63) ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda kamu kurumları kendi faaliyetleri hususunda yetkilendirilirken bu yetkiyle doğru orantılı olacak şekilde sorumlu tutulmuşlardır. Bu kapsamda “ Kamu idarelerinde ön mali kontrol görevi, yönetim sorumluluğu çerçevesinde yürütülür” denilerek Sayıştay tarafından yürütülmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerinin tescil edilmesi işlemine son verilerek bu konuda kurumların mali birimleri yetkilendirilmiştir (md 58). Belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen ilgili kamu idaresinin içerisinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmış ve böylece harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli adımlar atılmaya çalışılmıştır (md 63).

Bu çerçevede 5018 sayılı kanuna bakıldığında kanun bu ilkelerin hemen hemen hepsini gerçekleştirme yönünde büyük bir adım olarak değerlendirilebilmektedir. Kanunun genel gerekçesinde Türkiye’de genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra bunlara bağlı döner sermayeler, fonlar, mahalli idare bütçeleri ve kanunlarla kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz idarelerin bütçeleri olmak üzere değişik bütçe türleri bulunduğu belirtilerek bunlardan sadece genel ve katma bütçelerin Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayıyla yürürlüğe girdiğini diğerlerinin ise yetkili mercilerce onaylanarak yürürlüğe girdiğini, bütçe türlerinin bu denli çeşitli olmalarının yanı sıra uygulama esaslarında da önemli farklılıklar olduğunu ve mevcut sistemin kamu gelir ve giderleri konusunda istenilen bilgilerin kamuoyuna sunulmasına teknik olarak imkan vermediği belirtilmektedir. Diğer taraftan bu kanunla, bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması bütçe

hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması öngörüldüğü belirtilmektedir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında Hesap Verebilirlik veya Hesap Verme Sorumluluğu kavramı, yapılan bir hata veya yanlışın cezalandırılması olarak görülmektedir. Oysa yönetim fonksiyonlarının halkla birlikte ve halk adına yürütüldüğü ve yöneticilere, eylemlerinin hesabını verme zorunluluğunu getiren çağdaş yönetim anlayışı, hesap verme sorumluluğunu, kendilerine yetki verilenler ve kaynak tahsis edilenlere bu yetki ve kaynakları ne şekilde kullandıklarını somut olgularla izah etme sorumluluğunu yüklemektedir. Bu çerçevede eylemlerinden dolayı hesap vermesi gereken organ veya kişi iyi performansı nedeniyle ödüllendirilir ya da kötü performansı nedeniyle bir yaptırıma uğrar. Bu şekliyle hesap verebilirlik, hizmet kalitesinin gelişimi ve başarıyı sürekli kılmanın bir aracı olmakta ve sonuç odaklı, şeffaf bir yönetim kültürünün yaratılmasında veya diğer anlamıyla devlet ve vatandaşları arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesinde olumlu bir itici güç olarak değerlendirilmektedir (Kesim, 2005: 270).

Kanunda hesap verme sorumluluğu “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” ifadesiyle belirtilmektedir (md 8). Bu doğrultuda kamu kuruluşları stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışıyla, kalkınma planlarıyla da uyumlu olacak şekilde stratejik plan hazırlamak ve ölçülebilir hedefler doğrultusunda belirlenen performans ölçütleri belirlemekle sorumlu tutularak bütçelerini ve kaynak tahsislerini bu ölçütlere dayandırmakla zorunlu tutulmuşlardır (md 9).

Etkin bir hesap verebilirlik için; tarafların görev ve sorumluluklarıyla beraber sürecin açık olarak tanımlanması, amaçlar ve bu amaçlara ulaşmadaki avantaj ve dezavantajların konsensüsle belirlenmesi, performans beklentileri ile yetki ve sorumlulukların dengeli olarak belirlenmesi, tüm bu sürecin anlaşılabilir ve tutarlı bir

şekilde raporlanması ve bu raporların ulaşılabilir olması ve değerlendirme neticesinde iyileştirici önlemlerin alınabilmesi gerekmektedir (Kesim, 2005: 272).

Hesap verme sorumluluğu bağlamında bakanların ve üst yöneticilerin sorumlulukları ve hesap vermelerinin ele alındığı on ve on birinci maddelerde; idarelere amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmeleri zorunluluğu getirilerek kendilerine yetki verilerek kaynak tahsis edilenlerin bu yetkileri ve kaynakları amacı doğrultusunda kullanıp kullanmadıklarını somut belgelerle açıklamaları hedeflenmiştir. Kanunda hesap verebilirlik açısından bir diğer önemli düzenleme faaliyet raporlarıdır (md 41). Hesap verme sorumluluğu çerçevesinde her yıl “İlgili idare hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullanılan kaynakları, bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri ile meydana gelen sapmaların nedenlerini, varlık ve yükümlülükleri ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programı uyarınca yürütülen faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde” düzenlenen faaliyet raporlarının, hem Sayıştay, Cumhurbaşkanı ve Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilmesi hem de kamuoyuna açıklanması zorunluluğu etkin bir hesap verebilirlik açısından önemli bir gelişme olarak görülmektedir.

Daha demokratik bir kamu yönetimi açısından bakıldığında, kamu kurumlarının mali verilerini bir bütünlük içerisinde ele alan ve uluslararası standartlara uygun yeni bir bütçe sınıflandırması getiren 5018 sayılı kanun, vergi muafiyeti, istisna ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetvelini bütçe kanunlarına ekleyerek ve mahalli idareler ile sosyal güvenlik kurumları bütçe büyüklüklerini Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) bilgisine sunarak daha demokratik ve saydam bir mali yönetim sürecini sağlamaktadır (Kesik, 2005: 134).

Kanun şeffaflık açısından önemli yenilikler getirmiştir. Kanunun amacının tanımlandığı birinci maddede şeffaflık kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde hedeflenen ilkeler arasında sayılarak bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için kamu mali yönetiminin yapısının ve işleyişinin, kamu bütçelerinin hazırlanmasının, uygulanmasının, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesinin, raporlanması ve mali kontrolün bu hedefler doğrultusunda düzenleneceği belirtilmektedir. Kanuna bakıldığında gerekçesinde de belirtildiği gibi şeffaflığın neredeyse kanunun bütününde ele alındığı görülmektedir. Kamu maliyesinin ilkelerinin sayıldığı beşinci maddede kamu maliyesi, yetkililerin hesap

vermelerini sağlayacak şekilde ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütçe hakkına uygun olarak yürütülür denilerek kamu maliyesinin işleyişinin hesap verilecek mercilerin denetimine uygun hale getirilmesi anlamında şeffaflığın zorunluluk olarak kabul edildiği görülmektedir. Yedinci maddenin gerekçesinde mali saydamlığın, çağdaş kamu mali yönetiminin temel ilkelerinden olduğu ifade edilmiş ve bunun da mali verilerin zamanında kamuoyuna açıklanması ve raporlanmasıyla mümkün olacağı belirtilerek bu doğrultuda maddede mali saydamlık tanımlanmış ve gerçekleşebilmesi için uygulanması gereken ilkeler sayılmıştır. Maddede mali saydamlık “ Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi” olarak tanımlanmış ve bunun gerçekleşebilmesi içinde; “görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması; hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması; genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması; kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması” zorunluluk olarak ifade edilmiştir. Bu kapsamda bakanların idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirme sorumluluğu (md 10), bütçelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında; “kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesinin sağlanması, kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde uluslararası standartlara uygunluğunun sağlanması, gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınması ve tüm gelir ve giderlerin bütçelerde gösterilmesinin” zorunlu ilkeler olarak sayılması (md 13) şeffaflığın sağlanmasına yöneliktir. Yine merkezi yönetim bütçe kanununda yılı ve izleyen iki yıl için gelir ve gider tahminlerinin, varsa bütçe açığının ya da fazlasının, bunların nasıl kapatılacağı veya nasıl kullanılacağıının belirtilmesi, vergi gelirleri ile alakalı bilgilerin yer alması ve merkezi yönetim kapsamındaki tüm kurumların gelir ve giderleriyle alakalı bilgilere yer verilmesi (md 15) ve bu husustaki bilgilerin gerekli analizlerin yapılmasına imkan verecek şekilde uluslararası standartlara uygun bir şekilde hazırlanması (md 17), yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür ve tutar itibarı ile yıl bitimini takip eden on beş gün içerisinde ilan edilmesi kanunda şeffaflığın sağlanabilmesi açısından öngörülen mekanizmalardır.

Yönetim sürecinde yapılan faaliyetlerin safahatı ve sonuçları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi şeffaf bir yönetim anlayışını yerleşmesi bakımından önemlidir. Ancak şeffaflığın tam anlamıyla sağlanabilmesi yönetimin faaliyetlerinin daha planlama aşamasında bu faaliyetlerden etkilenecek olanlara bildirilmesiyle mümkündür. Kanunda bu doğrultuda, “Genel yönetim kapsamındaki idareler bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçları, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetlerini; Cumhurbaşkanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçları, finansman durumu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefler ile faaliyetleri kapsayan mali durumu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar” (md 30) ve “Gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkeler, amaçlar, stratejiler ve taahhütler her mali yıl başında kamuoyuna duyurulur” (md 37) hükümleriyle şeffaflığın bu yönüyle de gerçekleştirilmesinin sağlanması açısından önemli adımlar atıldığı görülmektedir. Kanunda “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi” tanımıyla örtüşecek şekilde; vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin kanunla konulacağı, değiştirileceği veya kaldırılacağı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanaklarının bütçelerinde gösterilmesi zorunluluğu (md 37), özel gelirlere ilişkin yetki ve işlemlerin merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilmesi zorunluluğu (md 39), ekonomik değerlerin oluşturulması, değişimi, veya yok olması söz konusu olduğunda muhasebeleştirilmesi zorunluluğu (md 50), kamuya ait gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilmesi zorunluluğu (md 51) ve yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir olarak kaydedilmesi zorunluluğunun (md 40) getirilmesinin şeffaflığın gerçekleştirilmesine yönelik atılan adımlar olduğu görülmektedir.

Kanunda şeffaflığın sağlanmasına yönelik atılan en önemli ve somut adımlardan biri de kurumlara, kendileri hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullandıkları kaynakları, bütçe ve hedeflerini varsa sapmalarını ve nedenlerini, varlık ve yükümlülüklerini ve yaptıkları yardımları ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programları doğrultusunda yürüttükleri faaliyetleri ve performans bilgilerinin içerecek şekilde faaliyet raporu hazırlama ve bu raporları kamuoyuna açıklama zorunluluğunun getirilmesidir (md 41).

Bilgilerin kamuoyuyla paylaşılması kadar bu bilgilerin ulaşılabilir ve kolayca anlaşılabilir olması da şeffaflığın sağlanması açısından büyük öneme sahiptir. Kanunda bu doğrultuda; karar, kontrol ve hesap verme süreçlerinin etkili çalışmasını sağlayacak şekilde

muhasabe sistemlerinin oluşturulması, kamu kurumlarının gelir ve giderlerine ilişkin her türlü işlemin kaydedildiği, yönetim ve denetimin sağlanması ve kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla belirlenmiş bir düzen içerisinde kamu hesapları tutulması (md 49), uluslararası standartlara uygun olarak; bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; istatistiksel yöntemler kullanılarak hazırlanan mali istatistikler (md 52) ve bu istatistiklerin kullanıcılar için ulaşılabilir ve kolayca anlaşılabilir olması, belirli dönemler itibarıyla yayımlanarak kamuoyuna duyurulması (md 53), iç denetim koordinasyon kurulunca kurumların iç denetim raporlarının değerlendirilerek sonuçlarının konsolide edilmesi ve rapor halinde Hazine ve Maliye Bakanına sunulması ve kamuoyuna açıklanması (md 67) ve Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek dış denetim için kurumların mali işlemlere ilişkin düzenli olarak tutup muhafaza ettiği bütün belgeleri ibraz etme zorunluluğu (md 76) şeffaflığın gerçekleştirilmesi için atılan adımlar olarak görülmektedir. Kanunda şeffaflık için atılan adımlar aslında hesap verebilirlik ve etkin ve verimli bir kamu yönetimi için de atılmış olmaktadır. Çünkü etkinliğin ve verimliliğin sağlanması hesap verme sorumluluğunun doğru olarak tanımlanması ve bu doğrultuda hesap verebilirliğin sağlanmasıyla doğru orantılıdır. Hesap verebilirlik ise ancak yönetim sürecinin her aşamasında şeffaflığın sağlanmasıyla gerçekleştirilebilir.

Kanunda hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanabilmesi açısından sorumlulukların ve sorumluların tanımlanması da önemli bir yer tutmuştur. Sorumluların ve sorumlulukların tanımlanması kanunda on beş farklı yerde ele alınmakta ve bunların dokuz tanesinde kişisel sorumlulukların tanımlandığı görülmektedir. Bu durum da kanunun bireysel sorumluluğu ön plana çıkarmakta olduğunu göstermektedir. Kanunda “ Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması” (md 7), “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır” (md 8) ilkeleri benimsenmiş ve görev ve sorumluluklar; bakanların görev ve sorumluluğu; üst yöneticilerin kimler olduğu, görev ve sorumlulukları (md 11); harcama yetkililerinin kimler olduğu, görev ve sorumlulukları, harcama yetkisini devreden idari sorumluluğu (md 31); gerçekleştirme görevlilerinin kimler olduğu, görev ve sorumlulukları (md 33); mutemetlerin sorumluluğu (md 38); üst yönetici ve harcama yetkililerinin faaliyet raporu hazırlama sorumluluğu (md 41); mal

yönetiminde sorumluluk (md 48); muhasebe yetkilisi ve sorumluluğu (md 61) olarak tanımlanmıştır.

Stratejik bir planlama yaklaşımını ön plana çıkaran 5018 sayılı kanun kamu kurumlarının gelecek yönelimli ve hedefleriyle uyumlu vizyon oluşturmalarını sağlar. Stratejik yaklaşım sayesinde Kendini daha iyi tanıma imkanına sahip olan kurumlar kaynak kullanımlarını bu doğrultuda gerçekleştirirler. Stratejik planlarla hizmet alanlara karşı sorumluluk ve bilinç düzeyi artan kamu kurumları vatandaşın istek ve ihtiyaçlarını dikkate alarak katılımcı bir yönetim anlayışına kavuşurlar (Karasoy, 2014: 267).

Kanunun gerekçesinde; kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yıllarla sınırlı olması ve mevcut bütçe sınıflandırmasının ve muhasebe sisteminin, kamu gelir ve giderleri konusunda hem mali yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkân vermemesi sistemin öne çıkan eksiklikleri olarak belirtilerek bütüncül ve stratejik bir yaklaşımın eksikliği ifade edilmektedir. Bu kapsamda kamu mali yönetiminin bütünsel bir yaklaşımla oluşturularak yürütüleceği (md 5), merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin mali işlemlerinin hazine birliğini sağlayacak şekilde gerçekleştirileceği ve maliye politikalarının oluşturulmasında makroekonomik hedeflerin yanı sıra sosyal hedefler ve kamusal tercihlerinde gözetileceği (md 3) ifadeleri bütünsel yaklaşımın eksikliğini gidermeye yönelik adımlar olarak görülmektedir. Yine kanunda stratejik yaklaşımın eksikliğini gidermek için de kamu idarelerine; 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; orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlarını hazırlamaları zorunluluğu getirilmiş ve kurumlar, hizmetlerinin kalitelerinde artış sağlanabilmesi için bütçelerini, gerek proje bazında gerekse program bazında, hazırladıkları stratejik planlarda yer verdikleri misyon, vizyon ve hedeflerine dayalı olarak hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır (md 9).

Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı doğrultusunda merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı (md 15), orta vadeli program ve orta vadeli mali plana dayalı gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedefler ve azami ödenek tekliflerinin belirlenmesi (md 16), kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kurumların bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapılmasının sağlanması amacıyla bütçe hazırlama çalışmalarının daha erken başlatılması (md 17), genel idareye dahil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerine Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun ekinde yer verilmesi (md 18), merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, bir mali yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilme olanağı tanınması (md 28), karar ve kontrol süreçlerinde muhasebe sistemlerinin ve belirli bir düzen içerisinde tutulan kamu hesaplarının desteği (md 49), kararların hazırlanmasında ön mali kontrolün (md 58), kararların oluşturulması ve izlenmesi sürecinde ise iç kontrolün desteği (md 56) ve kurumların çalışma yöntem süreç ve çıktılarına değer katan, etkin bir iç denetim mekanizmasının geliştirilmesi konusunda standartlar oluşturularak rehberlik edici konumda bulunması için oluşturulması öngörülen iç denetim koordinasyon kurulu (md 67) kanunda stratejik ve bütüncül bir yönetim yaklaşımının izleri olarak görülmektedir.

Kanun çok yıllık bütçeleme anlayışının yanı sıra stratejik bir yaklaşım benimsemiş ve hazırlanmasını öngördüğü stratejik planların en önemli bileşenleri olarak hedefler, amaçlar ve bunların doğrultusunda belirlenecek olan performans ölçütlerini saymıştır. Kanunda etkin, verimli ve hesap verebilir bir mali yönetim anlayışının gerçekleştirilebilmesi için performans esaslı bütçeleme sistemi öngörülmüştür. Kanun kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımıyla birlikte mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkelerini ön plana çıkarmıştır. Bu ilkelerin işlerliğini sağlamak için de performans esaslı bütçeleme anlayışını ön plana çıkarmıştır. Kaynakların kamu kurumlarının amaç ve hedefleri doğrultusunda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü ve değerlendirmesi yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığını tespit eden ve sonuçları raporlayan performans esaslı bütçeleme sistemi, stratejik planlar, performans programları ve faaliyet raporlarına dayalıdır. Performans esaslı bütçeleme sistemi, bu bileşenlerden ilk ikisi sayesinde kurumların temel politika hedefleri ve duyulan kaynak ihtiyacı arasında bağlantı

kurulmasına olanak tanımakta ve nihayetinde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmelerin de faaliyet raporları aracılığıyla kamuoyuna açıklanmasını hedeflemektedir. Bu bağlamda kamu kurumlarının etkinlik ve verimlilik artışının yanı sıra hesap verebilirliği daha sağlam bir zemine oturmakta kurumların yönetsel, siyasal, demokratik ve etik anlamda denetimi sağlanmaktadır (Maliye Bakanlığı (MB), 2009: 5). Bu sayede, bütçe hazırlayanlarla vatandaşlar arasındaki iletişim güçlendirilerek, kamu hizmetinin performansının ve kalitesinin yükselmesi sağlanabilmektedir. Kanun stratejik plan hazırlama zorunluluğu getirdiği gibi bu planların hedef odaklı olmasını ve performansların belirlenen ölçütlere göre değerlendirilmesine imkan tanınmasını sağlayacak şekilde katılımcı yöntemlerle hazırlanmasını da öngörmektedir (md 9). Yine bu kapsamda kurumlara yürütecekleri faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamak ve kaynak tahsislerini de performans göstergelerine dayandırarak bütçelerini performans esasına dayalı olarak hazırlama zorunluluğu getirilmektedir (md 9). Kanun performans esaslı bütçeleme anlayışının sağlıklı işlemesi için yöneticilere performans programlarını hazırlama, uygulama ve uygulamanın sonuçlarını izleme zorunluluğunun yanı sıra bu konuda kamuoyunu bilgilendirme zorunluluğu da getirmiştir. Bu doğrultuda kurumlar kendileri hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullandıkları kaynakları, bütçelerindeki hedef ve gerçekleştirmeleri ile varsa meydana gelen sapmaların nedenlerini; stratejik planları ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetleri ve performans bilgilerini içeren faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır (md 41). Yine etkin bir muhasebe sisteminin kurulması ve kamu hesaplarının tutulması (md 49), mali hizmetler biriminin görev tanımı (md 60), iç denetim mekanizmasının oluşturulması (md 63) ve dış denetimde kanuna uygunluğun beraberinde performans değerlendirilmesinin de göz önünde tutulması (md 68) performans esaslı anlayışın izleri olarak görülmektedir. Kanunda değişen kamu yönetimi anlayışının hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.2. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5018 Sayılı Kanun'a Yansımaları

<p>Bürokrasiden Uzaklaşma</p>	<p>Madde 17: Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilerek, idarelerin bütçe sürecindeki görev yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmektedir.</p> <p>Madde 58: Harcama öncesi kontrol yapma yetkisi ilgili kamu idaresine devredilmiştir. Sayıştay tarafından yürütülmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerinin tescil edilmesi işlemine son verilerek bu konuda kurumların mali birimleri yetkilendirilmiştir.</p> <p>Madde 63: Harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirme görevi ilgili kamu idarelerine devredilmiş ve bu kapsamda kamu kurumları kendi faaliyetleri hususunda yetkilendirilirken bu yetkiyle doğru orantılı olacak şekilde sorumlu tutulmuşlardır. Böylece harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli adımlar atılmıştır.</p>
<p>Performans Yönetimi</p>	<p>Madde 9: Stratejik planların, hedef odaklı olması ve performansların belirlenen ölçütlere göre değerlendirilmesine imkan tanıyacak şekilde katılımcı yöntemlerle hazırlanması hedeflenmektedir. Kurumlara yürütecekleri faaliyetlerin kaynak ihtiyacını, performans hedef ve göstergelerini içeren performans programı hazırlamak ve kaynak tahsislerini de performans göstergelerine dayandırarak bütçelerini performans esasına dayalı olarak hazırlama zorunluluğu getirilmiştir.</p> <p>Madde 41: Kurumlar kendileri hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullandıkları kaynakları, bütçelerindeki hedef ve gerçekleştirmeleri ile varsa meydana gelen sapmaların nedenlerini; stratejik planları ve performans programları uyarınca yürüttükleri faaliyetleri ve performans bilgilerini içeren faaliyet raporu hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 49: Etkin bir muhasebe sisteminin kurulması ve kamu hesaplarının tutulması somut verilerin elde edilmesi ve performans ölçümünde kullanımı.</p> <p>Madde 60: Mali hizmetler biriminin görev tanımının performans yönetiminin sağlanmasına yönelik yapılması.</p> <p>Madde 63: Performansın sürekli olarak ölçümü ve geliştirilmesine yönelik iç denetim mekanizmasının oluşturulması.</p> <p>Madde 68: Dış denetimde kanuna uygunluğun beraberinde performans değerlendirmesinin de göz önünde tutulması.</p>
<p>Hesap verebilirlik</p>	<p>Madde 2: Bütçenin kapsamı genişletilerek parlamento ve toplumun kontrolü dışında kalan mali yapının varlığına son verilmiştir.</p> <p>Madde 5: Kamu maliyesinin, yetkililerin hesap vermelerini sağlayacak şekilde ve TBMM'nin bütçe hakkına uygun olarak yürütüleceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 8: "Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır" şeklinde yapılan hesap verebilirlik tanımıyla sürecin tümü somut bir şekilde hesap verebilir kılınmaktadır.</p> <p>Madde 9: Kamu kuruluşları stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme anlayışıyla, kalkınma planlarıyla da uyumlu olacak şekilde stratejik plan hazırlamak ve ölçülebilir hedefler doğrultusunda belirlenen performans ölçütleri belirlemekle sorumlu tutularak bütçelerini ve kaynak tahsislerini bu ölçütlere dayandırmakla zorunlu tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 10 ve 11: Üst yöneticiler; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmekle sorumlu tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 41: Kamu kurumları her yıl faaliyet raporu düzenlemekle yükümlü tutulmuşlardır.</p>

Tablo 3.2. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5018 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Stratejik Yönetim</p>	<p>Madde 3: Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin mali işlemlerinin hazine birliğini sağlayacak şekilde gerçekleştirileceği ve maliye politikalarının oluşturulmasında makroekonomik hedeflerin yanı sıra sosyal hedefler ve kamusal tercihlerinde gözetileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 5: Kamu mali yönetiminin bütünsel bir yaklaşımla oluşturularak yürütüleceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 9: Kamu idarelerine; kalkınma planları, Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikalar, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak amacıyla katılımcı yöntemlerle; orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlarını hazırlamaları zorunluluğu getirilmiş ve kurumlar, hizmetlerinin kalitelerinde artış sağlanabilmesi için bütçelerini, gerek proje bazında gerekse program bazında, hazırladıkları stratejik planlarda yer verdikleri misyon, vizyon ve hedeflerine dayalı olarak hazırlamakla yükümlü tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 15-16-17: Merkezi yönetim bütçe kanununda; yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminleri, varsa bütçe açığının veya fazlasının tutarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağına yer verilmesi. Orta vadeli program ve orta vadeli mali plana dayalı gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedefler ve azami ödenek tekliflerinin belirlenmesi. Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kurumların bütçeleri üzerinde daha ayrıntılı hazırlık ve sağlıklı tahmin yapılmasının sağlanması amacıyla bütçe hazırlama çalışmalarının daha erken başlatılması.</p> <p>Madde 18: Genel idareye dahil kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerine Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun ekinde yer verilmesi.</p> <p>Madde 28: Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, bir mali yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilme olanağı tanınması.</p> <p>Madde 49: Karar ve kontrol süreçlerinde muhasebe sistemlerinden ve belirli bir düzen içerisinde tutulan kamu hesaplarından faydalanılması.</p> <p>Madde 58: Kararların hazırlanması sürecinde ön mali kontrolün katkısı.</p> <p>Madde 56: Kararların oluşturulması ve izlenmesi sürecinde iç kontrolün desteği.</p> <p>Madde 67: Kurumların çalışma yöntem süreç ve çıktılarına değer katan, etkin bir iç denetim mekanizmasının geliştirilmesi ve bu konuda standartlar oluşturularak rehberlik edici konumda bulunması için iç denetim koordinasyon kurulunun oluşturulması.</p>
<p>Takdir Yetkisi ve Kişisel Sorumluluk</p>	<p>Sorumluların ve sorumlulukların tanımlanması kanunda on beş farklı yerde ele alınmakta ve bunların dokuz tanesinde kişisel sorumlulukların tanımlandığı görülmektedir.</p> <p>Madde 7: Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması.</p> <p>Madde 8: Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu tutulmuş ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermekle yükümlü tutulmuştur.</p> <p>Madde 11: Bakanların görev ve sorumluluğu; üst yöneticilerin kimler olduğu, görev ve sorumlulukları.</p> <p>Madde 31-32-33: Harcama yetkililerinin kimler olduğu, görev ve sorumlulukları ile harcama yetkisini devreden idari sorumluluğu. Gerçekleştirme görevlilerinin kimler olduğu, görev ve sorumlulukları.</p>

Tablo 3.2. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5018 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Takdir Yetkisi ve Kişisel Sorumluluk</p>	<p>Madde 35: Mutemetlerin sorumluluğu. Madde 41: Üst yönetici ve harcama yetkililerinin faaliyet raporu hazırlama sorumluluğu. Madde 48: Mal yönetiminde sorumluluk. Madde 61: Muhasebe yetkilisi ve sorumluluğu.</p>
<p>Şeffaflık</p>	<p>Madde 1: Şeffaflık kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde hedeflenen ilkeler arasında sayılmıştır. Madde 7: Mali saydamlık tanımlanmış ve gerçekleştirilmesi için uyulması gereken ilkeler sayılmıştır. Madde 10: Bakanlar, idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirmekle sorumlu tutulmuştur. Madde 13: Bütçelerin hazırlanmasında ve uygulanmasında; uluslararası standartlara uygunluğunun sağlanması, gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlığın esas alınması ve tüm gelir ve giderlerin bütçelerde gösterilmesi zorunlu ilkeler olarak sayılmıştır. Madde 15: Merkezi yönetim bütçe kanununda yılı ve izleyen iki yıl için gelir ve gider tahminlerinin, varsa bütçe açığının ya da fazlasının, bunların nasıl kapatılacağı veya nasıl kullanılacağı belirtilmesi, vergi gelirleri ile alakalı bilgilerin yer alması ve merkezi yönetim kapsamındaki tüm kurumların gelir ve giderleriyle alakalı bilgilere yer verilmesi. Madde 17: Bütçe sürecine ilişkin bilgilerin gerekli analizlerin yapılmasına imkan verecek şekilde uluslararası standartlara uygun bir şekilde hazırlanması. Madde 23: Yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür ve tutar itibarı ile yıl bitimini takip eden on beş gün içerisinde ilan edilmesi. Madde 30: Genel yönetim kapsamındaki idarelerinin bütçelerinin ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefleri ile faaliyetlerini; Cumhurbaşkanlığı ise merkezi yönetim bütçe kanununun ilk altı aylık uygulama sonuçlarını, finansman durumunu, ikinci altı aya ilişkin beklentiler ve hedefleri ile faaliyetlerini kapsayan mali durumunu temmuz ayı içinde kamuoyuna açıklar. Madde 37: Gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerin, amaçların, stratejilerin ve taahhütlerin her mali yıl başında kamuoyuna duyurulması. Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanaklarının bütçelerinde gösterilmesinin zorunlu olması. Madde 39-40-41: Özel gelirlere ilişkin yetki ve işlemlerin merkezi yönetim bütçe kanununda gösterilmesi ve yapılan her türlü bağış ve yardımların gelir olarak kaydedilmesi zorunluluğu. Kurumlara, kendileri hakkındaki genel bilgilerle birlikte; kullandıkları kaynakları, bütçe ve hedeflerini varsa sapmalarını ve nedenlerini, varlık ve yükümlülüklerini ve yaptıkları yardımları ile yardım yapılan birlik, kurum ve kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgileri de kapsayan mali bilgileri; stratejik plan ve performans programları doğrultusunda yürüttükleri faaliyetleri ve performans bilgilerini içerecek şekilde faaliyet raporu hazırlama ve bu raporları kamuoyuna açıklama zorunluluğunun getirilmesi. Madde 49: Kamu kurumlarının gelir ve giderlerine ilişkin her türlü işlemin kaydedildiği, yönetim ve denetimin sağlanması ve kamuoyuna gerekli bilgilerin sağlanması amacıyla belirlenmiş bir düzen içerisinde kamu hesapları tutulması Madde 50-51: Ekonomik değerlerin her aşamada muhasebeleştirilmesi zorunluluğu. Kamuya ait gelir ve giderlerin tahakkuk ettirildikleri mali yılın hesaplarında gösterilmesi zorunluluğu.</p>

Tablo 3.2. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5018 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Şeffaflık</p>	<p>Madde 52-53: Uluslararası standartlara uygun olarak; bütünlük, güvenilirlik, kullanılabilirlik, yöntemsel geçerlilik ve ulaşılabilirlik ilkeleri çerçevesinde; istatistiksel yöntemler kullanılarak mali istatistikler hazırlanması. Hazırlanan mali istatistiklerin kullanıcılar için ulaşılabilir ve kolayca anlaşılabilir olması, belirli dönemler itibarıyla yayımlanarak kamuoyuna duyurulması.</p> <p>Madde 67: İç denetim koordinasyon kurulunca kurumların iç denetim raporlarının değerlendirilerek sonuçlarının konsolide edilmesi ve rapor halinde Hazine ve Maliye Bakanına sunulması ve kamuoyuna açıklanması.</p>
<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 5: Bütüncül yaklaşım, hesap verebilirlik, mali disiplin, ekonomik ve sosyal hedeflerin birlikteliği kamu maliyesinin ilkeleri olarak belirlenmiş, etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizi gibi gerekli olan analizlerin yapılması zorunluluğu getirilmiştir.</p> <p>Madde 8: Görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanarak yetki ve sorumluluk dengesi oluşturulmaya çalışılmış, kamu kaynaklarının kullanımında elde edilmesinden sonuçlarının raporlanmasına kadar her aşamada görevli ve yetkili olanların hesap verebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır.</p> <p>Madde 9: Kamu kurumlarına performans programları hazırlayarak performans ölçütleri belirlemeleri ve kaynak tahsislerini bu ölçütler doğrultusunda gerçekleştirme zorunluluğu getirilerek performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir.</p> <p>Madde 49: Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu kurumları için ortak muhasebe ve raporlama standartları getirilerek kamuda aynı muhasebe sisteminin kullanılması sağlanmıştır.</p> <p>Madde 53: Kamu maliyesine ilişkin mali istatistiklerin hazırlanması ve kamuoyuna sunulması zorunlu hale getirilmiştir.</p> <p>Madde 63: İç denetim kapsamında uygunluk denetimi, performans denetimi ve mali denetimin yapılması öngörülmüştür.</p> <p>Madde 68: Dış denetimde Sayıştay'ın ön denetimine son verilmiş ve denetimin kapsamına hukuka uygunluğun yanı sıra kaynakların etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi gibi hususlar da dahil edilmiş ve Sayıştay'ın denetiminin kapsamı genişletilerek tüm kamu kurumları Sayıştay'ın denetimi kapsamına alınmaya çalışılmıştır.</p>

3.1.3. 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

Demokratik kültürün gelişmesiyle beraber toplumlarda artan bilinç düzeyi vatandaşların devletle olan ilişkilerinde de olumlu yönde değişimleri zorunlu kılmıştır. Geleneksel anlayışta hakim olan, devletin ancak kendi istediği durumlarda ve istediği konularda istediği kadar bilgi verme ve vatandaşları süreç hakkında aydınlatma anlayışı artık geçerliliğinin kaybetmiş durumdadır. Vatandaşlar yönetim sürecinin, politika belirlemeden uygulamaya ve sonuçların değerlendirilmesine kadar bütün aşamaları hakkında bilgi sahibi olarak süreci kendi hakları doğrultusunda etkileyebilme adına katılım talebinde bulunmaktadır. Bu da ancak saydam bir yönetim anlayışıyla yani yönetimde açıklıkla mümkün olabilmektedir.

Yönetimde açıklık ancak şu üç niteliğin hayata geçirilmesiyle mümkün olacaktır. Şeffaflık, yani eylemlerin ve bu eylemlerden sorumlu olan kişilerin kamuoyunun bilgi ve incelemelerine açık olması; ulaşılabilirlik, yani devlet adına faaliyet yürütenlerin bu faaliyetleri hakkındaki her türlü bilgi vatandaş tarafından kolayca erişilebilir olmalı; cevap verebilirlik, yani devlet yeni fikirlere, ihtiyaçlara ve taleplere duyarlı olmalıdır (OECD, 2003: 10).

Bu gelişmeler karşısında devletler de bu taleplere olumlu karşılık vermek durumunda kalmıştır. Bu değişimin gerçekleşmesinde bürokratik anlayışın esnetilmesinin yanı sıra gelişen bilgi iletişim teknolojilerinin de çok önemli katkısı olduğu görülmektedir.

Bu kapsamda 1984 tarihli 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve 2003 tarihli 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu yeni anlayış adına Türkiye’de atılan yasal adımlar olarak ön plana çıkmaktadır. Yine bu konuda 12 Eylül 2010 referandumuyla yapılan anayasa değişikliğiyle bilgi edinme hakkı anayasanın çeşitli maddelerinde yer alarak anayasal bir hak niteliği kazanmıştır.

Bilgi edinme hakkı yönetimde açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi yeni yaklaşımları zorunlu kılar. Kişilere itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme hakkı veren açıklık mekanizması çalışanlara da hata yapmama ya da yapılan hatayı düzeltme imkanı sunar (Eryılmaz, 2015: 400).

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarıyla kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerini kapsayan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlenmektedir. Kanunun gerekçesinde bu durum “Demokrasinin ve hukukun üstünlüğünün gereklerinden olan bilgi edinme hakkı, bireylere daha yakın bir yönetimi, halkın denetimine açıklığı, şeffaflığı sağlama işlevlerinin yanı sıra halkın devlete karşı duyduğu kamu güvenini daha yüksek düzeylere çıkarmada önemli bir rol oynamaktadır. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir. Bilindiği üzere, kamu kurum ve kuruluşlarında açıklık ve şeffaflık kavramı, olumsuz olarak görülen gizlilik kavramının giderilmesi ile yönetilenlerin yönetenlerin işlem ve faaliyetlerini denetlemesinin sağlanması düşünceleri üzerine ortaya çıkmıştır. Demokratik ülkelerde, bilgi edinme özgürlüğü, temel hak ve özgürlüklerin kullanılması

bağlamında vazgeçilmez temel haklardan biri olarak kabul edilmektedir.” şeklinde ifade edilmektedir.

Kamu kurum ve kuruluşlarını bilgi edinmek amacıyla usulüne uygun olarak yapılan başvuruların gereğini yapmaya mecbur bırakan kanun (md 5) gereğinin yapılmaması durumunda başvuru sahiplerine yargı yollarına başvuru hakkı vermektedir (md 13). Bu kanunla beraber kamu kurum ve kuruluşları ellerinde bulunan bilgi ve belgeleri başvuruda bulunanlarla paylaşma yükümlülüğüne girmiştir. Kanunun onuncu maddesi bu yükümlülüğün yerine getirilmesi konusundaki tutumu açıkça göstermektedir. Maddeye göre kurumlar ellerinde bulunan bilgi ve belgeye erişimi imkanlar ölçüsünde sağlamak durumundadır. Yazılı, basılı, görsel, ses kaydı gibi bilgi ve belge niteliği taşıyan tüm verilerin hiçbir bahane ardına sığınmaksızın hangi yöntemle sunulması olanaklıysa o yöntemle sunulmasını, gerekirse talepte bulunanın yerinde incelemesine imkan tanınmasını kurumlar için zorunluluk olarak kabul etmektedir. Kanunun amaç kısmında da vurgulandığı gibi demokratik, şeffaf bir yönetimin gereği olan açıklık, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin hayata geçirilmesi hedeflenmektedir. Bu kapsamda istenen bilgi ve belgelerin verilmesi verilmemesi durumunda gerekçesiyle birlikte itiraz edilecek merci ve usullerinin başvuru sahibine bildirilmesi (md 12), bilgi verme yükümlülüğünü yerine getirmeyenler için cezalar öngörülmesi (md 29) ve kurum ve kuruluşların bir önceki yılda kendilerine bilgi edinme amacıyla yapılan başvurular hakkında ayrıntılı raporlar hazırlayarak bu raporların önce parlamento denetimine ardında kamuoyuna açıklanarak kamuoyu denetimine sunulması (md 30) kanunda öngörülen düzenlemelerdir.

Bilgi edinme hakkıyla daha şeffaf hale gelen idarenin işleyiş ve hizmetlerin sunumu hakkında memnuniyetsizliği olan vatandaşlar, hizmetin kullanıcıları olarak hizmetlerin planlanma aşamasından sunumuna kadar bilgi sahibi oldukları her alana bir anlamda müdahil olabileceklerdir. Hesap sormayı daha da kolaylaştıran kanun sorumluların cevap ve hesap verme konusunda üzerlerindeki baskıyı artırarak hizmetlerin kalitesine de katkı sağlayabilecektir. Bilgi edinme hakkı artık devletin gerekli gördüğü zamanlarda gerekli gördüğü bilgileri paylaşmasından ibaret olan bir hak değildir. Vatandaşlar istedikleri zaman istedikleri konu hakkında gerekli başvuruyu yaparak devletten bilgi alma hakkına sahip olmuşlardır.

Sonuç olarak bilgi edinme hakkının kullanılmasına yönelik bir kanunun çıkarılması şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması için kamu yönetimi anlayışında yaşanan

değişimin görülmesi açısından başlı başına bir göstergedir. Ancak şeffaflık kararları kimin verdiği ile ilgili olabileceği gibi bu kararların hangi yöntemlerle ve hangi gerekçelerle alındığı, kararların alınışında hangi ölçütlerin kullanıldığının açık olmasını gerektirmektedir (Lockwood, 2010: 993). Şeffaflığın bir diğer yönü ise kurucu unsurlarıdır. Şeffaflığın kurucu unsurları bilginin açık ve ulaşılabilir olmasıyla ulaşılan bu bilgilerin yorumlanabilir olmasıdır. Yani bilgiye ulaşan kişi bu bilgidен doğru çıkarımlar yaparak bir karara veya sonuca ulaşmalıdır (Michener, 2013: 237). Bu kapsamda kanunda şeffaflığın kurucu unsurlarının yer alıp almadığı ve etkin bir şekilde sağlanabilmesine yönelik öngörülen düzenlemelerin hangi maddelerde ve hangi ölçüde düzenlendiği bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.3. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 4982 Sayılı Kanun'a Yansımaları

<p>Kapsayıcılık ve Bağlayıcılık</p>	<p>Madde 2: Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır.</p> <p>Madde 4: Herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bu doğrultuda Türkiye'de ikamet eden yabancılar ile Türkiye'de faaliyette bulunan yabancı tüzel kişilerin, isteyecekleri bilgi kendileriyle veya faaliyet alanlarıyla ilgili olmak kaydıyla ve karşılıklılık ilkesi çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahip oldukları ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 5: Kurum ve kuruluşların, kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmakla yükümlü oldukları ve bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren diğer kanunların bu kanuna aykırı hükümleri uygulanmayacağı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 11: Kurum ve kuruluşların, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş iş günü içinde sağlamakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.</p> <p>Madde 13: Kurum ve kuruluşlar, Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun istediği her türlü bilgi veya belgeyi on beş iş günü içinde vermekle yükümlü tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 29: Bu Kanunun uygulanmasında ihmâli, kusuru veya kastı bulunan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında, işledikleri fiillerin genel hükümler çerçevesinde ceza kovuşturması gerektirmesi hususu saklı kalmak kaydıyla, tâbi oldukları mevzuatta yer alan disiplin cezalarının uygulanacağı belirtilmiştir.</p>
<p>Bilgiye Erişimin Sağlanması</p>	<p>Madde 5: Kurum ve kuruluşların, bu kanunda öngörülen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlü oldukları belirtilmiştir.</p> <p>Madde 7: İstenen bilgi veya belgenin, başvuru dilekçesinin bu kurum ve kuruluşa gönderileceği ve durumun ilgiliye yazılı olarak bildirileceği ifade edilmiştir. (Görüleceği üzere kurum ve kuruluşlar ellerinde olan bilgi ve belgeyi başvurana sunmanın yanı sıra ellerinde olmayan bilgi ve belgeye ulaşım için de başvurana yardımcı olmakla yükümlü tutulmuşlardır.)</p> <p>Madde 8: Kurum ve kuruluşlarca yayımlanmış veya yayın, broşür, ilân ve benzeri yollarla kamuya açıklanmış bilgi veya belgelerin, bilgi edinme başvurularına konu olamayacağı ancak, yayımlanmış veya kamuya açıklanmış bilgi veya belgelerin ne şekilde, ne zaman ve nerede yayımlandığı veya açıklandığının başvurana bildirileceği belirtilmiştir. (Görüleceği üzere kurum ve kuruluşlar ellerinde olan bilgi ve belgeyi başvurana sunmanın yanı sıra ellerinde olmayan bilgi ve belgeye ulaşım için de başvurana yardımcı olmakla yükümlü tutulmuşlardır.)</p>

Tablo 3.3. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 4982 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Bilgiye Erişimin Sağlanması</p>	<p>Madde 9: İstenen bilgi veya belgelerde, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler ile açıklanabilir nitelikte olanların birlikte bulunması ve bunların birbirlerinden ayrılabilir olması durumunda, söz konusu bilgi veya belgenin, gizlilik dereceli veya açıklanması yasaklanan bilgiler çıkarıldıktan sonra başvuranın bilgisine sunulacağı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 10: Maddeye göre kurumlar ellerinde bulunan bilgi ve belgeye erişimi imkanlar ölçüsünde sağlamak durumundadır. Yazılı, basılı, görsel, ses kaydı gibi bilgi ve belge niteliği taşıyan tüm verilerin hiçbir bahane ardına sığınmaksızın hangi yöntemle sunulması olanaklıysa o yöntemle sunulmasını, gerekirse talepte bulunanın yerinde incelemesine imkan tanınmasını kurumlar için zorunluluk olarak ifade etmektedir.</p>
<p>Etkinlik</p>	<p>Madde 14: Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine, kurum ve kuruluşlarca verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere; Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur. Kurulun, belirleyeceği konularda komisyonlar ve çalışma grupları kurabileceği; gerekli gördüğü takdirde, ilgili bakanlık ile diğer kurum ve kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerini bilgi almak üzere toplantılarına katılmaya davet edebileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 30: Kurum ve kuruluşlara, bir önceki yıl; kendilerine yapılan bilgi edinme başvurularının sayısını, olumlu cevaplanarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını, reddedilen başvuru sayısı ve bunların dağılımını gösterir istatistik bilgileri, gizli ya da sır niteliğindeki bilgiler çıkarılarak ya da bu nitelikteki bilgiler ayrılarak bilgi veya belgelere erişim sağlanan başvuru sayısını ve başvurunun reddedilmesi üzerine itiraz edilen başvuru sayısı ile bunların sonuçlarını gösterir bir rapor hazırlayarak, bu raporları her yıl Şubat ayının sonuna kadar Bilgi Edinme Değerlendirme Kuruluna göndereceği kurulun da, hazırlayacağı genel raporu, söz konusu kurum ve kuruluşların raporları ile birlikte her yıl Nisan ayının sonuna kadar Türkiye Büyük Millet Meclisine göndereceği ifade edilmiştir. Bu raporların ise takip eden iki ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca kamuoyuna açıklanacağı belirtilmiştir.</p>
<p>Bilgi Edinme Sürecinin Tatmin Ediciliği</p>	<p>Madde 9: İstenen bilgi veya belgelerde, gizlilik ve açıklanabilir nitelikte olanların birlikte bulunması ve bunların birbirlerinden ayrılabilmesi durumunda, söz konusu bilgi veya belgenin, ayırma işlemi gerçekleştirildikten sonra başvuranın bilgisine sunulacağı ve ayırma gerekçesinin başvurana yazılı olarak bildirileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 11: Kurum ve kuruluşların, başvuru üzerine istenen bilgi veya belgeye erişimi onbeş iş günü içinde sağlayacağı ancak istenen bilgi veya belgenin, başvuru ile ilgili olarak bir başka kurum ve kuruluşun görüşünün alınmasının gerekmesi veya başvuru içeriğinin birden fazla kurum ve kuruluşu ilgilendirmesi durumlarında bilgi veya belgeye erişimin otuz iş günü içinde sağlanacağı ifade edilmiş ve bu durumda, sürenin uzatılması ve bunun gerekçesinin başvuru sahibine yazılı olarak ve onbeş iş günlük sürenin bitiminden önce bildirileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 12: Kurum ve kuruluşlar, bilgi edinme başvurularıyla ilgili cevaplarını yazılı olarak veya elektronik ortamda başvuru sahibine bildirecekleri, başvurunun reddedilmesi hâlinde bu kararın gerekçesi ve buna karşı başvuru yollarını da belirtileceği ifade edilmiştir.</p>

3.1.4. 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

Vatandaşlar kamu görevlilerinden kamu yararına adaletli bir şekilde hizmet etmelerini ve kamu kaynaklarını doğru bir şekilde yönetmelerini bekler. Adil ve güvenilir kamu hizmetleri devlete olan güveni artırarak toplumsal gelişmenin sağlanmasına uygun ortamın oluşmasına katkıda bulunur. Ancak bu beklentilerin aksi gelişmeler kamu yönetimlerinde yaygın olarak görülmektedir. Örgüt yapılarında ve uygulamalarda artan karmaşıklık, takdir yetkisinin kullanımının artması, örgütsel baskılar, kamu yararını

muğlaklığı ve kamu çalışanları için motivasyon eksikliği gibi nedenler kamu yönetiminde etiğe duyulan ihtiyacı artırmıştır (Demiral, 2007: 271).

Özellikle rüşvet, yolsuzluk, kırtasiyecilik, kayırmacılık gibi kamu yönetimini olumsuz yönde etkileyen davranışların artması etik kodlara dayalı bir yönetim anlayışının geliştirilmesini zorunlu kılmıştır. Etik kodlar uyarıcı bir işlevle kuraldışı davranışları önler ve takdir yetkisinin kullanımında olumsuz tercihleri azaltabilirler (Öztürk, 2013: 259). Kamu yöneticileri politika oluşturma, politikaları uygulama ve kaynakların kullanımı gibi önemli toplumsal konularda takdir yetkisi kullanma hakkına sahip oldukları için bu yetkilerin doğru yönde doğru amaç için ve doğru bir şekilde kullanılması son derece önemlidir. Yönetimde etik anlayışın hakim olması bu yetkilerin olumsuz yönde kullanımını engeller. Etik anlayışın hakim olduğu bir yönetim devlete olan güveni artırarak sosyal sorumluluk bilincinin gelişmesini sağlar. Doğru kararların alınması ve doğru uygulamaların yerleşmesiyle kaynak tahsisinde etkinliği sağlayarak sistemin sağlıklı, etkin ve verimli çalışmasına olanak sağlar. Hizmet kalitesini artırarak toplumsal gelişmeyi hızlandırır.

Çünkü etik kanunların düzenlemediği, düzenleyip gri alanlar bıraktığı ya da yasalarca düzenlenmesi pratik olmayan alanlar ile bir bütün olarak kamu yönetiminin daha düzgün ve dürüst işlemesi için, kişilere karar verirken ve hizmetleri yürütürken rehberlik yapmakta, yapılan hizmetlere kalite katmakta ve daha güçlü bir sorumluluk bilinci kazandırarak çalışanın her şeyde önce kendini kontrol edebilmesine ve daha sorun çıkmadan önce muhtemel sorunları önleyebilmektedir (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011: 35).

Etik konusunda uluslararası kuruluşların yapmış olduğu çalışmalar ulusal yönetimler içinde rehberlik etmiş ve kamu yönetimlerini bu yönde bir değişim içine sokmuştur. Etik anlayışının kamu yönetiminde uygulanabilmesi için kamu yönetimlerinin sahip olması gereken etik kodlar geliştirilmiştir. Kamu hizmeti etiğini kamu yönetimine güvenin ve iyi yönetişimin ön şartı olarak gören OECD etik kodlarını: adalet, sorumluluk, eşitlik, verimlilik, şeffaflık, dürüstlük, yasallık ve tarafsızlık olarak sıralamıştır (OECD, 2000: 32). Etik kodlar geliştirme konusunda çalışmalar yapan bir diğer uluslararası kuruluş olan BM ise etik kodları: bağımsızlık, sadakat, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve insan haklarına saygı olarak sıralamaktadır (BM, 2012: 4).

Etik, değerlerin ve normların ahlaki prensipler ve standartlar şeklinde bir bütünlük arz edecek şekilde sistemli olarak bir araya getirilmesidir. Kamu yönetiminde etik ise kamu

yöneticilerinin ve çalışanlarının toplumsal çıkarları ve kamu yararını kendi bireysel çıkarlarının önünde tutması ve buna uygun davranış sergilemeleridir (Yüksel, 2005: 55). Etik anlayışın yerleştiği ve etik davranışların geliştirildiği bir kamu yönetimi sürecinde; kamu çalışanları kamu yararını gözeterek hukuki çerçeve içerisinde en yüksek mesleki yetkinlik, etkinlik ve verimlilik standartlarında çalışırlar. Kendilerine verilen yetkileri ve kaynakları sorumluluk anlayışıyla, gerektiğinde hesabını verebilecek şekilde ve kamu yararını gözeterek kullanırlar. Karar ve uygulamalarında adalet ilkesiyle hareket ederek ve kararlardan etkilenecek olan vatandaşların haklarına saygı göstererek hareket ederler. Tüm vatandaşların meşru çıkarlarına ve gereksinimlerine duyarlı olarak zamanında, özenle, saygı ve nezaketle hizmet ederler.

Kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleşmesi ve çalışanlarca benimsenerek yol gösterici olabilmesi için; kamu hizmeti için etik standartlar açık olmalı, yasal çerçeveye yansıtılmalı ve bu yolla kamu çalışanları için etik rehberlik sağlanmalıdır. Karar verme süreci şeffaf ve incelemeye açık olmalıdır. Kamu görevlileri, yanlış işlemleri yaparken hak ve yükümlülüklerini bilmeli, kamu hizmeti dahilinde yeterli hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturulmalı, olumsuz davranışların tekrarlanmaması için uygun prosedürler ve yaptırımlar mevcut olmalıdır. Yöneticiler etik davranışı göstermeli ve desteklemeli; yönetim politikaları, prosedürleri ve uygulamaları etik davranışı teşvik etmelidir (OECD, 2000: 75).

Toplumda yozlaşma ve yolsuzlukların önlenmesini amaçlayan ve yönetim alanında doğru davranışların oluşturulmasını sağlayan ilke ve standartları içeren kamu yönetimi etiğinin ilke ve değerlerin kamu yönetimine ve kamu çalışanlarına katkıları şöyle ifade edilebilir (Şen, 2017: 12).

- İyi davranışları teşvik ederken kötü davranışlardan kaçınma konusunda, kamu görevlilerine rehberlik ederler.
- Devlete ve kamu görevlilerine olan güveni artırarak yönetimin meşruiyetini geliştirirler ve devlet-halk bütünleşmesini sağlarlar.
- Kamu kurumlarındaki yönetsel davranış standartlarını yükseltirler.
- Değerlerin çatıştığı durumlarda karar vericilere ve uygulamacılara yol gösterirler.
- Sosyal dokuyu, ekonomik gelişmeyi, demokrasiyi ve hukuk devletini güçlendirirler.

- Kamu hizmetlerinin maliyetini düşürür ve kalitesini yükseltirler.

Bu doğrultuda Türkiye’de kamu yönetimi etiğinin yer aldığı yasal belgeler Türkiye Cumhuriyeti Anayasası başta olmak üzere 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, 5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu, 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu, 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacağı İşler Hakkında Kanun, 2885 Sayılı Devlet İhale Kanunu, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu, Bu kanunlara dayanılarak hazırlanan yönetmelikler ve 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’dur. 5176 sayılı kanunu diğerlerinden ayıran etik konusunda rehberlik edici anlayışla kamu görevlilerinin uyacağı etik ilkeler belirlemek ve bu konularda yapılacak başvuruları inceleyecek bir kurulun kurulmasını öngörmesidir.

Kanunla, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulanmasını takip etmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulmuştur (md 1-2). Kurul kamu görevlilerinin görevleri esnasında uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirlemek, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürün yerleşmesi için çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevlidir (md 3).

Kapsam olarak geniş olmasına rağmen “Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler hakkında bu Kanun hükümleri uygulanmaz” (md 1) ifadesi kontrol dışı alanlar ve kurumlar bırakması nedeniyle bir eksiklik olarak görülmektedir.

Yine dördüncü maddesinde kurula başvuru konusunda, başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı ifadesi de kurula başvuruyu özendirmekten ziyade başvuruları caydırabilecek bir ifadedir. Aynı maddede en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri için kurula başvurulabilir ifadesi de kapsamı daraltmaktadır. Bunun yanında diğer kamu görevlileri için etik konusunda uygulanacak olan ilkeler kurul tarafından belirlense de inceleme yetkisi kurumun içerisinde oluşturulacak disiplin kurullarında olacağı için bağımsız bir inceleme yapılması kolay olmayacaktır.

Kanunda “Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorundadırlar.” ve “Kurul, bu Kanunun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahiptir.” İfadeleri yeni kamu yönetimi anlayışının bir yansıması olarak hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması açısından önemli olmasına rağmen bunun neticesinde kurula herhangi bir yaptırım gücünün verilmediği görülmektedir (md 6). Kanunun kamu yönetiminde etiğin geliştirilmesine yönelik bir diğer önemli katkısı bu kanuna dayanılarak hazırlanan 2005 tarihli ve 25785 sayılı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’tir. Yönetmelik, kanunda kamu yönetiminde ulaşılması arzulanan etik kültürün gerçekleştirilmesi açısından kanunda ifade edilen etik değerlerin ve bu değerleri iş ve işlemlerine yansıtmakla sorumlu kamu görevlilerinin kim olduğu ve nasıl davranmaları gerektiği hususunda daha detaylı bir açıklama getirmektedir. Yönetmeliğin beşinci maddesinde yer alan “Kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişimi, katılımcılığı, saydamlığı, tarafsızlığı, dürüstlüğü, kamu yararını gözetmeyi, hesap verebilirliği, öngörülebilirliği, hizmette yerindenliği ve beyana güveni esas alırlar.” ifadesi ile altıncı maddede vurgulanan vatandaşın ihtiyacına ve memnuniyetine yönelik çalışmalar yapma ve hizmetlerin sonucuna odaklanma yeni kamu yönetimi anlayışıyla aynı doğrultuda bir değişimin göstergesidir.

Yönetmelik bu kapsamda beşinci madde ile yirmi birinci maddeler arasında kamu hizmeti etiğinin ilkelerini ifade etmekte ve bu ilkelerin nasıl gerçekleştirileceği hususunda kamu çalışanlarına rehberlik etmektedir. Bu anlamda yönetmeliğe bakıldığında etik ilkelerin hayata geçirilmesi için öngörülen mekanizmaların aslında kamu yönetiminin yapısında ve süreçlerinde zorunlu olan değişimi yansıttığı ve bu değişiminde, çalışmanın daha önceki bölümünde açıklanmaya çalışılan Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Hizmeti ve Yönetişim gibi postmodern dönemin yeni kamu yönetimi anlayışının önerileriyle aynı doğrultuda olduğu görülmektedir.

Kamu yönetiminde etik davranışın yerleşmesi ise; kamu görevlilerinin görevlerini yerine getirirken; kamu hizmeti bilincine sahip olması (md 5,) vatandaş odaklı olmaları (md 6), şeffaf bir anlayışla hizmet standartlarına dikkat etmeleri (md 7), amaç ve vizyonlarını kamu yararı doğrultusunda belirlemeleri ve bu amaç ve vizyona bağlı kalmaları (md 8), görevlerini yerine getirirken adalet ilkesine bağlı kalmaları (md 10), saygı ve nezaketi prensip olarak kabul etmeleri (md 11), toplumun çıkarlarını bireysel çıkarlarının önünde tutmaları ve aksi durumda kişisel olarak sorumlu tutulmaları (md 13), hediye alma ve

menfaat sağlamaktan men edilmeleri, bu kapsam dışında alınan hediyelerin her yılın ocak ayı sonuna kadar kurula bildirme zorunluluğu (md 15), kamusal kaynakları amacı doğrultusunda (md 16) ve etkin ve verimli bir şekilde kullanma (md 17), şeffaf, katılımcı (md 18) ve hesap verme sorumluluğuna sahip (md 19) olmaları ile gerçekleştirilebileceği öngörülmektedir.

Bu kapsamda, kurulun rehberlik edici bir anlayışla ve çeşitli çalışmalarla geliştireceği etik davranış ilkelerinin kamu kurumlarınca uygulanan temel, hazırlayıcı ve hizmet içi eğitim programlarıyla kamu çalışanlarına öğretilerek benimsemelerinin sağlanacağı ifade edilmektedir (md 25). Yönetmelikte etik kültürünün yerleşmesi açısından önemli olan diğer hususlar: kurula verilen inceleme, araştırma ve gerekli bilgi ve belgelere ulaşma ve görüş bildirme yetkisinin yanı sıra kurumlarda etik komisyonlarının kurulması ve kapsam içindeki kamu görevlilerine etik sözleşme imzalatılmasıdır. Yönetmelikte kurulun yaptırım gücü olarak ele alınabilecek husus ise otuz dokuzuncu maddede ifade edilmektedir. Buna göre etiğe aykırı durumun saptanması ve kurulun bu yönde karar alması durumunda bu karar resmi gazete aracılığıyla kamuoyuna duyurulacaktır. Son olarak yönetmelik genel müdür ve eşiti sayılabilecek kamu görevlilerinin kimler olduğunu belirtmiştir.

Sonuç olarak etik değerlerin belirlenerek kamu çalışanlarınca benimsenmesi bireysel sorumluluk yanında sosyal sorumluluk bilincini de güçlendirerek kurumların topluma karşı sadakat, duyarlılık ve dürüstlük geliştirmesini sağlayarak kamu yararının hedeflenmesi, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve vatandaş odaklılık gibi yeni anlayışın karakteristiğine uygun özellikler geliştirerek hizmet kalitesinin yükselmesini sağlayabilecektir. Kamu yönetiminde etik konusu postmodern dönemin kamu yönetimi anlayışının bileşenlerinden birisidir. Bu kapsamda 5176 Sayılı Kanun'un hazırlanması ve yürürlüğe girmesi başlı başına kamu yönetimindeki değişimin bir göstergesidir. Ancak kamu yönetiminde etik kültürün yerleşmesi ve kanunda öngörülen düzenlemelerin etik davranışın gelişimine katkı sunabilmesi; kanunun kapsamının geniş olmasına, kanunda etik kodların açık ve anlaşılır bir şekilde tanımlanmasına, kanunla kurulması öngörülen kamu görevlileri etik kurulunun oluşum şekline ve kimlerden oluştuğuna, kurulun sahip olduğu yetki ve sorumluluklara, etik davranışlar konusunda kararlar alma ve yönetmelikler hazırlamasına, aldığı kararların bağlayıcılığına, hazırladığı yönetmeliklerin uygulanmasına ve aksi durumda yaptırım gücüne sahip olmasına bağlıdır. Bu doğrultuda kanunda bu sayılan niteliklerin hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.4. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5176 Sayılı Kanun'a Yansımaları

<p>Etik Standartların Belirlenmesi ve Mevzuata Yansıtılması</p>	<p>Madde 1: Kanunun amacının, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulanmasını gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kuruluş, görev ve çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi olduğu ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 3: Kanunla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun kamu görevlilerinin görevlerini yürütürken uymaları gereken etik davranış ilkelerini hazırlayacağı yönetmeliklerle belirleyeceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda 2005 yılında, kamu yönetiminde ulaşılması arzulanan etik kültürün gerçekleştirilmesi açısından kanunda ifade edilen etik değerlerin ve bu değerleri iş ve işlemlerine yansıtma sorumluluğu kamu görevlilerinin kim olduğu ve nasıl davranmaları gerektiği hususunda daha detaylı bir açıklama getiren 25785 sayılı Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik hazırlanmıştır.</p> <p>Madde 9: Bu madde ile 657 Sayılı Kanun'un yirmi dokuzuncu maddesine eklenen fıkra ile Kamu Görevlileri Etik Kurulunun, hediye alma yasağının kapsamını belirlemeye yetkili olduğu belirtilmiştir.</p>
<p>Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik</p>	<p>Madde 5: Kurulun yapacağı inceleme ve araştırma sonuçlarını ilgililere, Cumhurbaşkanlığına ve Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığına yazılı olarak bildireceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 6: Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının, Kurulun başvuru konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgeleri vermek zorunda olduğu ve kurulun bu kanun kapsamındaki kuruluşlardan ve özel kuruluşlardan ilgili temsilcileri çağırıp bilgi alma yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 8: Bu madde ile 3628 Sayılı Kanun'un dokuzuncu maddesine eklenen fıkra ile Kamu Görevlileri Etik Kurulunun mal bildirimlerini gerektiğinde inceleme yetkisine sahip olduğu, mal bildirimlerindeki bilgilerin doğruluğunun kontrolü amacıyla ilgili kişi ve kuruluşların (bankalar ve özel finans kurumları dahil) talep edilen bilgileri en geç otuz gün içinde kurula vermekle yükümlü olduğu belirtilmiştir.</p> <p>Madde 9: Bu madde ile 657 Sayılı Kanun'un yirmi dokuzuncu maddesine eklenen fıkra ile kurulun en az genel müdür veya eşiti seviyedeki üst düzey kamu görevlilerince alınan hediyelerin listesini gerektiğinde her takvim yılı sonunda bu görevlilerden istemeye yetkili olduğu belirtilmiştir.</p>
<p>Kurulun Yaptırım Gücü</p>	<p>Madde 5: Kurulun, başvuruya konu işlem veya eylemi gerçekleştiren kamu görevlisinin, etik davranış ilkelerine aykırı işlem veya eylemini tespit etmesi ve bu kararın kesinleşmesi halinde, bu durumu Başbakanlık, Kurul kararı olarak Resmi Gazete aracılığıyla kamuoyuna duyuracağı ifade edilmiştir. Ancak bu fıkra Anayasa Mahkemesi'nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2007/98, K.: 2010/33 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.</p>
<p>Kurulun Etkinliğinin Sağlanması</p>	<p>Kurulun etkinliğinin sağlanması kamuda etik kültürün yerleşmesi ve yönetimde etkinliğin sağlanmasına katkı sunacaktır. Bu kapsamda kurulun etkinliğinin sağlanması ve bu kanunda öngörülenlerin uygulamalara yansıtılmasında sağlanan etkinlik doğrudan kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması olacaktır.</p> <p>Madde 1: Kanunun birkaç istisna dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsadığı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 2: Kamu görevlileri etik kurulunun toplumun ileri gelen saygın kişilerinden oluşturulduğu görülmektedir. Kurul üyelerinin görev süresi dolmadan görevlerine son verilemeyeceği belirtilerek kurulun herhangi bir etki altında kalmadan çalışmasına olanak sağlanmıştır. Kurulun ayda dört defa toplanacağı arka arkaya üç toplantıya veya bir yıl içinde toplam on toplantıya katılmayan üyelerin istifa etmiş sayılacağı belirtilerek kurulun etkin bir şekilde çalışması amaçlanmıştır.</p> <p>Madde 3: Kurulun etik davranış ilkelerinin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak veya yaptırmak ve bu konuda yapılacak çalışmalara destek olmakla görevli ve yetkili olduğu ifade edilmiştir.</p>

Tablo 3.4. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5176 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

Kurulun Etkinliğinin Sağlanması	<p>Madde 4: Kurula 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanunda belirlenen esaslara göre, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile Türkiye'de ikamet eden yabancı gerçek kişiler tarafından başvuru yapılabileceği belirtilmiş ancak, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış bulunan uyuşmazlıklar hakkında Kurula veya yetkili disiplin kurullarına başvuru yapılamayacağı; kamu görevlilerini karalama amacı güden, haklı bir gerekçeye dayanmayan, başvuru konusuyla ilgili yeterli bilgi ve belge sunulmamış başvuruların ise değerlendirmeye alınmayacağı belirtilerek kurulun iş yükünün gereksiz yere artmasının önüne geçilerek etkinliğinin artırılmaya çalışıldığı görülmektedir.</p> <p>Madde 5: Kurulun, kendisine şikâyet veya ihbar yoluyla ulaşan başvurular üzerine yapacağı inceleme ve araştırmayı en geç üç ay içinde sonuçlandırmak zorunda olduğu ifade edilmiştir.</p>
--	--

3.1.5. 5216 Sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu

Kanunun genel gerekçesinde artan ve kentlerde yoğunlaşan nüfus nedeniyle hem hizmet talepleri hem de bu hizmetlerin maliyetlerinin artması yoğun nüfusun yaşadığı kentler için yeni yönetim modellerinin geliştirilmesinin zorunluluğu ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra yeni oluşan kentli nüfusun toplumsal yaşamında ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda farklı düşünüş ve yaşayış biçimlerinin gelişmesi kentsel hizmetlerin çeşitlenmesini ve hacim olarak artmasını beraberinde getirmiştir. Bu durum kentsel hizmetlerin halihazırdaki yerel yönetim biçimleriyle yerine getirilememesine neden olmuştur. Kısacası çeşitli sosyal, ekonomik ve kültürel nedenlerle nüfusun belirli bölgelerde yoğunlaşması sonucu ortaya çıkan metropol kentler, hizmet yetersizliğinin yanı sıra kendi büyüklüklerinin doğurduğu yönetsel sorunlarla da karşı karşıya kalmışlardır. Bu doğrultuda anayasanın yüz yirmi yedinci maddesinde yer alan “ Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. “ifadesinin doğrultusunda büyükşehirler için farklı bir yönetim modeli kurulmasına yönelik ilk girişim 1983 yılında 195 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmış ve ardından 24.06.1984 tarihinde 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin kurulmasına yönelik ilk yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak gerek bu konudaki tecrübe eksikliği ve hızlı gelişen kentlerin ihtiyaçlarının karşılanmasında 3030 Sayılı Kanun’un getirdiği düzenlemelerin yetersiz kalması gerekse genel olarak değişen kamu yönetimi anlayışı neticesinde; yönetimlerin daha demokratik, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı olması yönündeki beklentilerin artışı kamu yönetiminin genelinde olduğu gibi büyükşehir belediyelerinde de yeniden yapılanmayı zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hazırlanmış ve 10.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir.

Kanun büyükşehir belediyesini, 3030 Sayılı Kanun'un "Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler" (md 3) şeklindeki tanımından farklı olarak "En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır (md 3). Kanunun tanımında demokrasi ve yerel özerklik açısından son derece önemli olan husus büyük şehir belediyelerinin idari ve mali özerkliğe sahip olduğuna yapılan vurgudur. Kanunda büyükşehir belediyelerinin kuruluşu belirli kriterlere bağlanmıştır. Bu kriterler; belediye sınırları içinde ve bu sınırlara on bin metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusunun 750.000'den fazla olması ve söz konusu illerin fiziki yerleşim durumlarıyla ekonomik gelişmişlik düzeylerinin göz önüne alınmasıdır (md 4). Bu kriterlerin belirlenmesi önceki kanunda yer alan belirsizliğin giderilmesi ve büyük şehir belediyelerinin kurulması için belirli standartların oluşturulması açısından önemlidir. Belirlenen standartlar neticesinde kaynak tahsisinde; nüfus, fiziki yerleşim alanı ve ekonomik gelişmişlik gibi kriterler göz önünde tutulacağı için hizmetlerin sunumunda etkinlik artacak, sunulan hizmetlerin kalitesi yükselecek ve kaynak kullanımında verimlilik sağlanabilecektir. Ancak bu şart 2012 Tarihli 6360 Sayılı Kanun'la sadeleştirilerek büyükşehir olabilmek için tek kriter 750.000'den fazla nüfusa sahip olmak olmuştur. Kanunun büyükşehir belediyesi tanımı 2012 tarihli 6360 Sayılı Kanun'la değiştirilmiş ve büyükşehir belediyeleri "Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır.

Kanunda; görev, yetki ve sorumlulukların tam olarak belirlenmesi ve bu anlamda yaşanan karmaşanın önlenmesi ve yaşanabilecek ölçek sıkıntılarının aşılması için büyükşehir belediyelerine katılım konusu da belirli standartlara bağlanmıştır. Bu kapsamda katılma isteği olan belediyelerin talebi olması durumunda katılım kararı verme yetkisi büyükşehir belediye meclislerine verilmiş, imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin katılımı zorunlu kılması durumunda ise büyükşehir belediye meclisinin kararı üzerine işleri bakanlığının önerisi ve bakanlar kurulunun kararı ile büyük şehir belediyelerine katılımın gerçekleşmesi öngörülmüştür (md 6). Ancak bu madde 2012 tarihli 6360 Sayılı Kanun'la ilga edilmiştir.

Kanunun büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı yedinci maddesi 3030 Sayılı Kanun'un aynı başlıklı altıncı maddesi ile kıyaslandığında kanun büyükşehir ve ilçe belediyelerine, 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda öngörülen yerinden yönetim anlayışına paralel olarak, çok yönlü ve geniş bir görev ve sorumluluk alanı sunmaktadır. Kanunda belediyelerin halihazırda sahip oldukları görev ve sorumluluklara ek olarak sosyal, ekonomik ve kültürel anlamda birçok yeni görev ve sorumluluk verildiği görülmektedir. Bu kapsamda; coğrafi ve kent bilgi sistemlerinin kurulması; bölge parkları oluşturulması, hayvanat bahçeleri ve hayvan barınakları kurulması; kütüphane, spor, eğlence, dinlence ve benzeri aktivitelerin gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapılması; sağlık, eğitim ve kültürel alanda hizmetler sunulması için gerekli çalışmaların yapılması; kentsel dokunun korunmasına yönelik çalışmaların yapılması; yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetlerin yürütülmesi ve bu amaçla sosyal tesisler kurulması, meslek ve beceri kazandırma kurslarının açılması, işletilmesi veya işlettirilmesi gibi görevlerin belediyelere verildiği görülmektedir. Kanunun belediyeler arasında görev bölüşümü yapma usulüne bakılınca büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılırken büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerinin liste usulü saymaktan ziyade büyük şehir belediyeleri için sayılan görevler dışındaki mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik genel bir yetkilendirme şeklinde yapıldığı görülmektedir (md 7).

Kanuna katılımcılık açısından bakıldığında, daha önce 3030 Sayılı Kanun'da da kurulması ön görülen (md 7) ancak sadece hazırlanan yönetmelikte belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılacağı ifade edilen Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi'ne 5216 Sayılı Kanun'la özel kuruluşların temsilcileri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin de katılımı öngörülmüş (md 8) ve bu kurulların isteyeceği belgelere ulaşımının sağlanması kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar için zorunlu tutulmuştur (md 9).

Kanun büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir belediyesinin karar organı olduğunu vurgulamış ve büyükşehir belediye başkanını büyükşehir belediye meclisinin başkanı olarak kabul etmiştir. Kanun da büyükşehir belediye meclislerinin önemini ve dolayısıyla işlevlerinin arttığına göstergesi, 3030 Sayılı Kanun' da olağan toplantı dönemi olarak kasım, mart ve temmuz aylarının başı olarak ön görülmesine karşın (md 12) kanun da belediye meclisinin her ayın ikinci haftası önceden belirlenen gün ve mutlak toplantı yerinde toplanacağı ifade edilmiştir. Ayrıca mutlak toplantı yerinin dışında toplanılmasının zorunlu

olduğu durumlarda üyelere önceden bilgi verme zorunluluğu ile toplantının yer ve zamanının mutlak usullerle belde halkına duyurulması zorunluluğu getirilmiştir (md 13). Bu konudaki bir diğer husus ta belediye başkanı tarafından müdür ve üstü kadrolara atanan belediye personelinin ilk toplantısında belediye meclisinin bilgisine sunulması zorunluluğunun getirilmesidir (md 22).

Kanunun demokrasi açısından getirdiği bir diğer önemli değişim belediye encümeninin oluşumudur. 3030 Sayılı Kanunun, belediye başkanı veya vekil kıldığı şahsın başkanlığında genel sekreter, belediyenin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim amirlerinden kurulmasını öngördüğü belediye encümeni (md 13) 5216 Sayılı Kanun ile belediye başkanının başkanlığında belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri seçeceği beş üyeden oluşur şeklinde değiştirilerek hem encümen sayı olarak artırılmış hem de sadece atanmışlardan oluşan encümene seçilmişlerde dahil edilerek demokrasi açısından olumlu bir değişim öngörülmüştür (md 16). Bu kapsamda kanunda büyükşehir belediye bütçelerinin hazırlanmasında da yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin sağlanmasına yönelik değişimler öngörülmüştür. Bütçe hazırlanma ve kabul edilme süreci 3030 Sayılı Kanun'da şu şekilde ifade edilmiştir: “ Büyük şehir belediye bütçeleri doğrudan, ilçe belediye bütçeleri ise Büyük şehir belediye meclisince, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya tadilen kabul edildikten sonra ilgili vali tarafından onaylanır (md 20). 5216 Sayılı Kanun'da ise süreç şu şekilde ifade edilmiştir: “ Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. “ (md 25). Görüldüğü üzere valinin belediye bütçeleri üzerindeki onama yetkisi kaldırılmıştır. Yine aynı doğrultuda büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı büyükşehir ilçe belediyelerince on gün içinde Danıştaya itiraz edebilme hakkı getirilmiştir (md 25). Aynı maddede bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağını ifade edilmesi yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda bütçelerin çok yıllık, stratejik plan ve performans esasına dayalı bir anlayışla hazırlanacağını göstermektedir.

Kanunun demokrasi ve yerel özerklik açısından getirdiği önemli bir diğer değişim de belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için yeterli kabul edilen üye sayısındaki

değişimdir. 3030 Sayılı Kanun'un (md 14) belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için meclis üye tam sayısının 2/3 oranında çoğunlukla kararında ısrarcı olması şartı 5216 Sayılı Kanun'la meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu şeklinde değiştirilmiştir (md 14). Bu değişiklik belediye meclisinin etkin ve süratli bir şekilde karar alabilmesini sağlaması açısından önemli katkılar sunabilecektir. Kanun büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yaşanabilecek uyumsuzlukların çözümü içinde büyükşehir belediye meclisini yetkili kılmıştır. 3030 Sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisinin toplantıda olmaması durumunda encümenin ihtilafları çözeceği ve vereceği kararların kesin olacağı ifade edilmiş ve büyükşehir belediye meclisinin veya encümenin kararlarına itiraz edilecek merci olarak vali gösterilmiş ve valinin vereceği kararların kesin olduğu ifade edilmiştir (md 24). Bu durum 5216 Sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisinin yetkili olacağı şeklinde düzenlenmiştir (md 27). Kanunda büyükşehir belediyelerinin etkin hizmet sunabilmelerine yönelik bir diğer hususta büyükşehir belediye başkanlarına danışman atanmasıdır. Kanun büyükşehir belediye başkanlarına, nüfusu iki milyonu aşan yerlerde azami on diğerlerinde ise azami beş danışman görevlendirebileceğini öngörmüş ve danışman olarak atanacaklarda belirli niteliklerin bulunmasını zorunlu tutmuştur (md 17). Bu husus 3030 Sayılı Kanun'un on yedinci maddesinde danışma kurulu kurulabilir şeklinde öngörülmüş ancak danışman olarak görevlendirileceklere ilişkin herhangi bir nitelik belirlenmemiştir.

Kanun da yerel yönetimlerin özerkliği ve esnek bir şekilde yapılabilmesi arzulanmıştır. Bu kapsamda 3030 Sayılı Kanun'un on yedinci maddesinde belediye hizmet birimlerinin oluşturulması ve kaldırılmasında büyükşehir belediye meclisinin kararının kesinleşmesi iç işleri bakanlığına onayına tabi tutulmuşken 5216 Sayılı Kanun ile bu onay kaldırılmıştır. Belediye hizmet birimlerinin kurulması ve kaldırılması büyükşehir belediye meclisinin kararına bağlı tutulmuştur (md 21).

Kanun da büyükşehir belediyesi genel sekreter yardımcılarının atanması nüfus kriterine bağlanmıştır. Buna göre nüfusu üç milyonun üzerinde olan belediyeler için azami beş diğer belediyeler için azami üç genel sekreter yardımcısı atanması öngörülmüştür (md 21).

Kanun büyükşehir belediye teşkilatlarında norm kadro esasını kabul etmiştir. 3030 Sayılı Kanun'un (md 17); genel sekreterlik, daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluk şeklinde çok katmanlı bürokratik bir yapı oluşturacak şekilde ele aldığı belediye teşkilatı

5216 Sayılı Kanun'da genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük şeklinde daha az kademeli ve sade bir yapılanma öngörülmüştür (md 21).

Kanunda eşitlik ve tarafsızlığın sağlanması amacıyla büyükşehir belediye başkanlarının görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim denetim organlarında görev almaları ve profesyonel spor kulüplerinin yönetiminde görev alması ve başkanlığını yapması yasaklanmıştır (md 17). Kanuna vatandaş odaklılık açısından bakıldığında büyük şehir belediyesinin görevlerinin sayıldığı yedinci maddede belediyelerin klasik görevlerinin dışında vatandaşın sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının da göz önüne alınarak bu çerçevede bir görev tanımı yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda; kütüphane, müze, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek ve 2005 tarihli 5378 Sayılı Kanun'la 5216 Sayılı Kanun'a eklenen (ek madde 1) hükümlerle büyükşehir belediyelerine engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık yapma ve sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere engelli hizmet birimleri oluşturma görevi verilmiştir. Büyük şehir belediyelerinin hizmetleriyle alakalı olarak kamuoyu yoklaması ve araştırma yapmasının da bu anlayış doğrultusunda olduğu görülmektedir (md 24).

Kanun belediye gelirlerinde bir artış gerçekleştirmiştir. 3030 Sayılı Kanun'un on sekizinci maddesinde büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılması öngörülen % 3' lük pay kanunla % 5'e çıkarılmış (md 23) ancak bu fıkra 2012 tarihli 6360 Sayılı Kanun'la ilga edilmiştir.

Kanunla büyükşehir belediyelerine kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilme yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri, kendilerine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilme; ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilme yetkisi verilmiş 2012 tarihli 6360 Sayılı Kanun'la

maddede sayılanlara ek olarak büyükşehir belediyelerine, mülkiyeti veya tasarrufundaki hafriyat sahalarını, toplu ulaşım hizmetlerini, sosyal tesislerin işletme ya da işletilmesini devretme yetkisi tanınmış ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devrine 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olma zorunluluğu getirilmiştir (md 26). Belediyelere bu maddede sayılan yetkilerin verilmesi gerek özel sektör yönetim tekniklerinden faydalanılması anlamında gerekse belediyelerin hizmetin gerektirdiği şekilde örgütlenebilme ve süreci yönetme konusunda özerk kılınması açısından önemli yenilikler olduğu görülmektedir.

Kanunda büyükşehir belediyeleri açısından önemli olduğu görülen bir diğer düzenleme ise daha sonra 6360 Sayılı Kanun'la bütün büyükşehirler açısından geçerli olacak olan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olarak kabul edilmesi ve sınır tespitinde pergel yasası olarak bilinen ve valilik binasının merkez kabul edilerek büyükşehir belediyesi sınırlarının yarıçapı mesafesine göre hesaplanmasıdır. Bu durum “ Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınırdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur “ şeklinde ifade edilmiştir (geçici md 2). Bu hesaplamanın büyük şehir belediyelerinin hizmet sunumuna etkisi genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyük şehirlere ayrılan payın nüfus ve yüzölçümüne göre hesaplandığı göz önüne alındığında daha net görülmektedir. Bu maddeye göre belirlenen büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşeceği, orman köylerinin tüzel kişiliği devam etmesine karşın ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köylerin imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılacağı ve bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisinin ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine ait olacağı ifade edilmiştir. Bu düzenleme neticesinde büyükşehir belediyelerinin hizmet sunacağı alanın genişlediği görülmektedir.

5216 Sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerinin hizmetlerinin etkin ve verimliliğinin sağlanmasına yönelik önemli bir düzenleme de ihtisas komisyonlarıdır. Bu husus 3030 Sayılı Kanun'da “ Büyük şehir belediye meclisinde meseleleri tetkik etmek üzere komisyonlar teşkil edilebilir.” şeklinde ele alınmasına karşın belirli ve sürekli bir

görev tanımına ve seçilme usulüne yönelik hiçbir düzenlemeye yer verilmemiştir (md 10). Ancak bu durum 5216 Sayılı Kanun’la netleştirilerek belirli komisyonlar zorunlu hale getirilmiş ve “Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir. 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 kişiler, oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.” İfadesiyle hem katılım hem de uzmanlardan yararlanmanın yolu açılmıştır (md 15). Kanunda ihtisas komisyonlarının seçilme zamanı, seçim usulü, kaç kişiden oluşacağı ve ne şekilde çalışacağı belirlenmiştir. Kanunda değişen kamu yönetimi anlayışının hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.5. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5216 Sayılı Kanun’a Yansımaları

<p>Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik</p>	<p>Madde 13: Büyükşehir belediye meclisi toplantılarının aleni olması ve kararlarının mutlak usullerle halka duyurulması.</p> <p>Madde 15: İhtisas komisyonu raporlarının aleni olması.</p> <p>Madde 17: Belediye başkanının belediye faaliyetleri ve belediye personelinin performans ölçütlerini belirleyerek bunları izleyip değerlendirmesi ve ilgili raporları belediye meclisine sunması.</p> <p>Madde 22: Belediye başkanınca atanan büyükşehir belediye personelinden müdür ve üstü konumda olanların ilk toplantısında meclisin bilgisine sunulması.</p> <p>Madde 23: Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin birbirleri arasında aktaracakları pay ve ödemelerin gecikmesi durumunda ortaya çıkacak faiz ve cezalardan sebep olanların bireysel olarak sorumlu tutulması.</p>
<p>Bürokrasiden Uzaklaşma</p>	<p>Madde 4: Büyükşehir olabilme şartının son derece sade bir şekilde nüfus kriterine bağlanması.</p> <p>Madde 21: 3030 Sayılı Kanun’un (md 17); genel sekreterlik, daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluk şeklinde çok katmanlı bürokratik bir yapı oluşturacak şekilde ele aldığı belediye teşkilatı 5216 Sayılı Kanun’da genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük şeklinde daha az kademeli ve sade bir yapılanma öngörülmüştür. Belediye hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur. Bu durum belediyelerin esnek bir şekilde örgütlenebilmesine olanak tanıdığı gibi birçok bürokratik işlemin yapılmasına da gerek kalmamaktadır.</p>
<p>Katılım ve İşbirliği</p>	<p>Madde 7: Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin sayıldığı maddenin v belediyenin yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda yürüttüğü hizmetlerde ilgisine göre üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapacağı vurgulanmıştır.</p> <p>Madde 8 ve 9: 3030 Sayılı Kanun’da da kurulması ön görülen (md 7) ancak sadece hazırlanan yönetmelikte belirlenen kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılacağı ifade edilen Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi’ne 5216 Sayılı Kanun’la özel kuruluşların temsilcileri ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin de görüş bildirmek amacıyla katılımı öngörülmüştür.</p>

Tablo 3.5. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5216 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Katılım ve İşbirliği</p>	<p>Madde 15: Uzmanlığa dayalı olsa da ihtisas komisyonlarının, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşması öngörülmüş ve bu komisyonlara gündemdeki konularla ilgili olmak üzere; kurum temsilcileri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversitelerin ilgili bölümlerinin, sendikaların ve uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinin ve davet edilen uzman kişilerin, oy hakkı olmaksızın katılıp görüş bildirebilecekleri ifade edilmiştir.</p>
<p>Vatandaş Odaklılık</p>	<p>Madde 7: Büyükşehir belediyelerine klasik görevlerinin dışında vatandaşın sosyal ve kültürel ihtiyaçları da göz önüne alınarak bu çerçevede bir görevler verildiği görülmektedir. Ayrıca dezavantajlı kesimlerinde özel olarak gözetildiği görülmektedir.</p> <p>Madde 24: Büyük şehir belediyelerinin hizmetleriyle alakalı olarak kamuoyu yoklaması ve araştırma yapması.</p> <p>Ek Madde 1: Büyükşehir belediyelerine engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık yapma ve sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere engelli hizmet birimleri oluşturma görevi verilmiştir.</p>
<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 4: Büyükşehir kurulması nüfus kriterine bağlanmıştır. Böylece farklı kaygı ve beklentilerle daha düşük ölçekteki illerin büyükşehir olması önlenmekte ve kaynak kullanımında israfın önüne geçilerek verimliliğin sağlanması amaçlanmaktadır.</p> <p>Madde 7: Büyükşehir belediye bütçesinin stratejik plan, yıllık hedefler ve yatırım programlarına uygun olarak hazırlanması. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin gerektiğinde ilgili kooperatif ve benzeri sivil toplum kuruluşlarına işlettirilmesi.</p> <p>Madde 8 ve 9: Büyükşehir içindeki alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Altyapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezinin kurulması ve bu koordinasyon merkezlerinde görüşlerinden faydalanılmak amacıyla ilgili kesimlerin katılımına olanak verilmesi.</p> <p>Madde 11: İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilmesi.</p> <p>Madde 13: Büyükşehir belediye meclislerinin her ay olağan toplantı yapması. Olağanüstü toplantı durumunda gündemin en az üç gün öncesinden üyelere bildirilmesi.</p> <p>Madde 14: Büyükşehir belediye başkanınca yeniden görüşülmesi istenen meclis kararlarının kesinleşmesi için meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunun ısrarının yeterli görülmesi. 3030 Sayılı Kanun'da bu oran meclis üye tam sayısının 2/3'ü olarak belirlenmişti. Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların gelişinden itibaren üç ay içerisinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmemesi halinde onaylanmış sayılacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 15: İhtisas komisyonlarının kurulması ve bu komisyonların toplantılarında uzman kişilerin görüşlerinden faydalanılması.</p> <p>Madde 18: Büyükşehir belediye başkanının belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmakla yükümlü tutulması.</p> <p>Madde 20: Nüfus kriteri esas alınarak büyükşehir belediye başkanına danışman atanması.</p> <p>Madde 21: Büyükşehir belediye teşkilatlanmasında norm kadro esasının benimsenmesi ve aynı doğrultuda genel sekreter yardımcısı atanması.</p> <p>Madde 24: Büyükşehir belediyelerinin kanunda kendilerine verilen görevlerle sınırlı olarak, yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle birlikte ortak hizmetle ve proje geliştirebilmesi.</p> <p>Madde 25: Bütçe hazırlanma sürecine ilişkin kanunda yer almayan hususlarda 5393 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması. Anılan kanuna göre bütçe hazırlama süreci çok yıllık bütçeleme anlayışıyla stratejik plan ve performans esaslı bütçeleme esasına göre gerçekleştirilmektedir.</p>

Tablo 3.5. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5216 Sayılı Kanun’a Yansımaları (Devamı)

<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 26: Büyükşehir belediyelerine hizmet alanlarında sermaye şirketi kurabilme yetkisinin verilmesi.</p> <p>Madde 27: Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesinde büyükşehir belediyelerinin koordinatör rolü üstlenmesi ve hizmetlerin ilçe belediyeleri arasında dağılımında nüfus ve alan kriterinin esas alınması.</p>
<p>Yerleşme, İdari ve Mali Özerklik</p>	<p>Madde 3: Büyükşehir belediyesinin tanımında, daha önceki tanımda yer almayan idari ve mali özerklik özellikle vurgulanmıştır.</p> <p>Madde 7: Maddenin e fıkrasında büyükşehir belediyesinin görevleri sayılırken “ Belediye Kanunu’nun 69 ve 73’üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak “ ifadesine yer verilmiştir. Belediye kanununun anılan maddeleri belediyenin; düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla belediye ve mücavir alan sınırları içinde; imarlı ve alt yapı arsalar üretmek; konut, toplu konut yapmak, satmak, kiralamak ve bu amaçlarla arazi satın almak, kamulaştırma yapmak, bu arsaları trampa etmek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapmak ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirmek yetkisine sahip olduğu (md 69) ve belediyelerin kendi sınırları içerisinde kentsel dönüşüm ve gelişim alanları ilan etme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir (md 73). Büyükşehir belediyelerinin görevleri liste usulü sayılmışken büyükşehir ilçe belediyelerinin görevlerinin görev tanımı kanunlarla büyükşehir belediyelerine verilenlerin dışındaki her türlü görevi yapmak ve yetkiyi kullanmak şeklinde daha genel bir yetkilendirme yapıldığı görülmektedir. Yine aynı doğrultuda 2012 tarihli 6360 Sayılı Kanun’la yedinci maddeye eklenen son fıkra ile büyükşehir ve ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilme yetkisi verilmiştir.</p> <p>Madde 10: Büyükşehir belediyelerinin görevli oldukları konularda belediye kanununda belediyelere tanınan yetki, hak ve imtiyazlara sahip olduğu ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 21: Büyükşehir belediyelerinde; birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesinin büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olacağı ifade edilerek içişleri bakanlığının onayı kaldırılmıştır.</p> <p>Madde 25: Bütçe hazırlama sürecinde büyükşehir belediye meclisinin yetkisi artırılmış ve valinin onama yetkisi sonlandırılmıştır. Aynı maddede Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı ilçe belediyelerine on gün içinde Danıştay’a itiraz edilebilme hakkı tanınmıştır.</p> <p>Madde 27: 3030 Sayılı Kanun’da büyükşehir belediye meclisinin toplantıda olmaması durumunda encümenin ihtilafları çözeceği ve vereceği kararların kesin olacağı ifade edilmiş ve büyükşehir belediye meclisinin veya encümenin kararlarına itiraz edilecek merci olarak vali gösterilmiş ve valinin vereceği kararların kesin olduğu ifade edilmiştir (md 24). Bu durum 5216 Sayılı Kanun’da büyükşehir belediye meclisinin yetkili olacağı şeklinde düzenlenmiştir.</p>

3.1.6. 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 sayılı belediye kanunu 03.07.2005 tarihinde kabul edilmiş, 13.07.2005 tarihinde resmi gazetede yayımlanmıştır. Kanun 85 madde ve çeşitli ek ve geçici maddelerden oluşmaktadır. 5393 sayılı kanunda belediyenin tanımı “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” şeklinde yapılmış ve eski tanıma” idari ve mali özerkliğe sahip” ifadesi eklenerek daha

demokratik bir anlayışın benimsendiği gösterilmiştir (md 3). Bu doğrultuda eski kanunda meclisin seçtiği belediye başkanının (md 89) halk tarafından seçilmesi, belediye meclisinin feshini gerektiren sebeplerin sınırlandırılması (md 30), encümenin oluşumunda atanmışların yanında belediye meclisince seçilenlere de yer verilmesi, encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilerek daha önce öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılması (md 34) seçilmişlerin güçlendirilmesi yoluyla demokratik yönetim anlayışının geliştirilmesi yönünde atılmış adımlardır.

5393 Sayılı Kanun insan haklarını gözeten vatandaş odaklı bir anlayış çerçevesinde yerel nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasında belediyelere geniş ve çok yönlü yetki ve sorumluluklar yüklemiştir. Kanunla, 1580 Sayılı Kanun'un belediyelerin takdirine bıraktığı sosyal ve kültürel nitelikteki birçok hizmetin, belirli nüfus kriteri esas alınarak belediyeler için zorunlu hale getirildiği görülmektedir. Yine aynı anlayış çerçevesinde belediyeler, klasik hizmetlerin ötesinde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda çok yönlü ve bütüncül yaklaşımla hizmet vermekle sorumlu tutulmuş ve hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşük gelirli ve dar gelirliler gibi toplumsal kesimlerin durumuna uygun yöntemler kullanılacağı öngörülmüş (md 14), belediyelerin vatandaşın ihtiyaç ve taleplerini doğru tespit edebilmesi amacıyla kamuoyu yoklamaları yapması öngörülmüştür (md 15).

Kanun yerelleşme anlamında önemli değişiklikler öngörmektedir. Kanunda belediyenin idari ve mali özerkliğe sahip olarak tanımlanması (md 3), belde veya köylerin birleşmesi veya katılımında son sözün ilgili belediye meclisine verilmesi (md 8), mahalle yönetimlerinin etkin kılınmaya çalışılması (md 9), belediyelerin hizmet sunumunda vatandaşa en yakın ve en uygun yöntemleri kullanması (md 14), belediyelerin ortak nitelikteki mahalli ihtiyaçların karşılanması konusunda her türlü girişim kurmakla yetkilendirilmesi, belediyelere yönetmelik çıkarma yetkisi verilmesi, (md 15) ve belediyelerin kendi sorumluluk alanlarında meclislerinin kararıyla kentsel dönüşüm ve gelişim alanları belirleyerek proje geliştirmesi ve bu projeleri uygulama yetkisi (md 73) yerelleşme yönünde atılan adımlardır. Bu değişimlere bakıldığında belediyelerin kurulmasında, görev tanımında ve hizmet sunumu aşamasından karar almaktan uygulamaya bütün süreç boyunca yerelleşme ilkesinin hayata geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Kanunun yerelleşme ve özerklik açısından getirdiği önemli bir yenilik olan ve yirmi üçüncü maddenin beşinci fıkrasında ifade edilen, mülki idare amirlerinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurmalarını öngören ve vesayet denetimini sadece

hukukilik boyutuyla sınırlandıran hüküm anayasa mahkemesince 2010 yılında iptal edilmiştir.

Kanun etkinlik ve verimliliği ön plana alan bir yaklaşıma sahiptir. Kanuna bakıldığında, Kanunda daha öce yürürlükte olan 1580 ve 5272 sayılı kanunlara göre belediyelerin kurulması için gerekli nüfus kriteri sayısal olarak biraz daha yüksek seviyeye çekilerek ölçek sıkıntısı aşılmaya çalışılmıştır (md 4). Daha önce iki bin olan nüfus kriterinin beş bine çıkarılması ve büyükşehirlerde ayrılma yoluyla yeni belde kurulması durumunda beldenin nüfusunun yüz binin altına düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun asgari yirmi bin olması şartı (md 8), mahalle kurulmasında asgari nüfus kriteri getirilmesi (md 9), yerleşim sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu elli bin ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, beş bin metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak ilgili belediyeye dahil edilmesi, nüfusu iki binin altına düşen belediyelerin Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülmesi (md 11), özel sektörden hizmet satın alma hususuna yer verilmesi (md 15), belediye başkanı tarafından hukuka aykırılığı iddiasıyla gerekçeli olarak yeniden görüşülmek üzere meclise iade edilen kararların meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun ısrarı üzerine kesinleşmesi (md 23), nüfusu elli bin ve üzerinde olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunluluğu getirilerek belediye başkanınca, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin katılımıyla hazırlanan stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programının hazırlanıp belediye meclisine sunulması ve bütçenin bu plan ve program esas alınarak hazırlanması (md 41), norm kadro uygulamasına geçilmesi ve belediyelerde kurulması zorunlu birimlerin yanı sıra; beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyelinin dikkate alınarak gerekli yeni birimlerin kurulmasına olanak tanıyan esnek bir yapıya kavuşturulması (md 48), sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak tanınması (md 49), stratejik plan ve performans programına göre mali yıl ve izleyen iki yılı kapsamak üzere çok yıllık olarak ve daha rasyonel bir şekilde bütçe hazırlanması ve bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olanların belirlenmesi (md 61), hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programların hazırlanarak uygulanması (md 77), e-belediye uygulamalarının kullanılması zorunluluğu (ek md 3) gibi değişimlerin kaynak tahsisinde

etkinliğin sağlanarak kamu kaynaklarının israfının engellenmesini ve yerel yönetimlerde hizmet kapasitesinin arttırılmasına yönelik olduğu görülmektedir.

5393 sayılı kanunda belediyelerde iç ve dış denetim yapılacağı, iş ve eylemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans bakımından denetleneceği ve bu denetimlerin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanununa göre yapılacağı belirtilmiştir. Denetimde ise hataları ve eksiklikleri bulma odaklı bir denetimden hataların engellenmesi yönünde rehberlik edici ve proaktif bir denetim mekanizmasına geçiş öngörülmektedir. Bu kapsamda denetimde önceden belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda oluşturulan performans ölçütlerinin kullanılması öncesi ve sonrası arasında yapılacak karşılaştırmalar açısından daha gerçekçi ve uygulanabilir bir yaklaşım sunmakta, hesap verebilirlik somut olgularla güçlendirilerek etkin ve verimli bir yönetim öngörülmektedir (md 54). 5018 Sayılı Kanun doğrultusunda iç ve dış denetim mekanizmalarının öngörüldüğü kanunda dış denetim; hukuka uygunluk, performans ve mali denetimle sınırlı tutulmuş merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki yerindelik denetimine son verilmiştir. Bu kapsamda yerindelik denetimi olarak sadece işleri bakanlığı tarafından idarenin bütünlüğünün gözetilmesi amacıyla yapılacak denetim öngörülmektedir (md 55).

Şeffaflık, katılımcılık ve hesap verebilirlik açısından bakıldığında, hemşehrilik hukukunun ele alındığı on üçüncü maddede hemşehrilik ikamet esasına dayandırılarak daha kapsayıcı ve somut bir şekilde ele alınmış ve hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakkının olduğu ve belediyenin bu anlamda gerçekleştireceği sosyal ve kültürel çalışmalarda; üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel paydaşların katılımı için uygun ortamı ve olanağı sağlamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir. Yerel hizmetlerin katılımcı ve şeffaf bir anlayışla yürütülmesi ve meclis denetiminin daha etkin şekilde sağlanmasıyla hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla; meclisin her ay olağan olarak toplanmasının öngörülmesi, meclisinin toplantı ve kararlarının açık olmasının ve kararların halka duyurulmasının öngörülmesi (md 20), belediye başkanınca hazırlanan meclis gündeminin en az üç gün önceden üyelere bildirilmesi ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulması, başkan ve üyelerin gündem konusunda öneride bulunabilmelerinin öngörülmesi (md 21) kesinleşen meclis kararlarının yedi gün içinde halka duyurulması (md 23), kurulacak ihtisas komisyonlarına (oy hakkı olmasa da) diğer paydaşların katılımının sağlanması ve raporlarının çeşitli yollarla halka duyurulması (md 24), il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu on binin üzerindeki belediyelerde, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere

denetim komisyonu kurulmasının öngörülmesi ve bu komisyonun ilgili birimlerden her türlü bilgi ve belgeyi alabilme yetkisine sahip olmasının öngörülmesi (md 25), belediyelerce faaliyet raporu hazırlanarak bu raporların gerek belediye meclisine sunulması gerekse Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve kamuoyuna sunulması (md 56) şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik atılan adımlardır.

Kanunun şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, uzlaşma temelinde işbirliği, ve yerleşme açısından getirdiği en önemli yeniliklerden birisi de kent konseyleri ve belediye hizmetlerine gönüllü katılım uygulamalarının geliştirilmesinin öngörülmesidir. Kanun; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda belediyeleri yardım ve destek sağlamakla yükümlü tutmuş ve kent konseylerince geliştirilen fikir ve düşüncelerin belediye meclisince ilk toplantıda gündeme alınarak değerlendirileceği hükmünü getirmiştir (md 76). Yine aynı doğrultuda çeşitli sosyal ve kültürel faaliyetlerin gelişimi ve toplumdaki dezavantajlı kesimlerin ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda gönüllü katılım öngörülmüştür (md 77).

Kanunda bütçenin hazırlanma usulü 1580 Sayılı Kanun'a göre oldukça farklıdır. Yerel özerklik kapsamında stratejik plan ve performans programına dayanılarak belediyenin mali yıl ve izleyen yılın gelir ve gider tahminlerini de içerek şekilde çok yıllık bir anlayışla hazırlanan bütçe belediye meclisince aynen veya gelir azaltıcı veya gider artırıcı olmamak kaydıyla değiştirilerek kabul edilir ifadesiyle, bütçe hazırlama sürecinde, 1580 Sayılı Kanun'un mahallin en büyük mülki amirinin onayına sunulması uygulamasına son vererek (1580 Sayılı Kanun md 122), onay makamı olarak belediye meclisini öngörmüştür (md 62). Ayrıca bütçeyle ödenek tahsis edilen her birimin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenerek yetki ve sorumluluk net bir şekilde tanımlanmıştır (md 63). Daha önce merkezi idareden izin almak koşuluyla yapılan personel atamaları kanun kapsamında onay olmaksızın belediye başkanınca yapılabilmekte, aynı şekilde belediyelerin personel giderlerinin bir önceki bütçe gelirlerinin %30 unu aşması durumunda (nüfusu on binin altında olan belediyelerde %40) belediye başkanları kişisel olarak sorunlu tutularak suiistimallerin önüne geçmeye çalışılmıştır (md 49).

Kanunda öngörülenlere bakıldığında yeni yönetim anlayışı ekseninde demokratikleşme, yerelleşme, şeffaflık, katılımcılık, hesap verebilirlik, bireysel sorumluluk, özel sektörden hizmet satın alma, stratejik yaklaşımla performans esaslı ve çok yıllık rasyonel bütçeleme gibi yeni kamu yönetimi yaklaşımı ekseninde etkin ve verimli bir yönetime ulaşma çabası görülmektedir. Kanunda değişen kamu yönetimi anlayışının hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.6. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5393 Sayılı Kanun'a Yansımaları

<p>Vatandaş Odaklılık</p>	<p>Madde 14: Belediyeler klasik hizmetlerin ötesinde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda çok yönlü ve bütüncül bir yaklaşımla hizmet vermekle sorumlu tutulmuş ve hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşük ve dar gelirli gibi toplumsal kesimlerin durumuna uygun yöntemler kullanılacağı öngörülmüştür.</p> <p>Madde 15: Belediyelerin vatandaşın ihtiyaç ve taleplerini doğru tespit edebilmesi amacıyla kamuoyu yoklamaları yapması öngörülmüştür.</p>
<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 4: Kanunda daha önce yürürlükte olan 1580 ve 5272 sayılı kanunlara göre belediyelerin kurulması için gerekli nüfus kriteri sayısal olarak biraz daha yüksek seviyeye çekilerek ölçek sıkıntısı aşılmaya çalışılmıştır. Daha önce iki bin olan nüfus kriterinin beş bine çıkarılmıştır.</p> <p>Madde 8-9: Büyükşehirlerde ayrılma yoluyla yeni belde kurulması durumunda beldenin nüfusunun yüz binin altına düşmemesi ve yeni kurulacak beldenin nüfusunun asgari yirmi bin olması şartı getirilmiştir. Mahalle kurulmasında asgari nüfus kriteri getirilmiştir.</p> <p>Madde 15: Özel sektörden hizmet satın alma hususuna yer verilmesi.</p> <p>Madde 21: Belediye başkanınca hazırlanan meclis gündeminin en az üç gün önceden üyelere bildirilmesi ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulması, başkan ve üyelerin gündem konusunda öneride bulunabilmelerinin öngörülmesi.</p> <p>Madde 23: Belediye başkanı tarafından hukuka aykırılığı iddiasıyla gerekçeli olarak yeniden görüşülmek üzere meclise iade edilen kararların meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun ısrarı üzerine kesinleşmesi meclisin karar alma sürecinin kolaylaştırmıştır.</p> <p>Madde 24: İhtisas komisyonlarının kurulması ve il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu on binin üzerinde olan belediyelerin plân ve bütçe ile imar komisyonlarını kurmakla sorumlu tutulması.</p> <p>Madde 41: Nüfusu elli bin ve üzerinde olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunluluğu getirilmiştir.</p> <p>Madde 48: Norm kadro uygulamasına geçilmiş ve belediyelerde kurulması zorunlu birimlerin yanı sıra; beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyelinin dikkate alınarak gerekli yeni birimlerin kurulmasına olanak tanıyan esnek bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır.</p> <p>Madde 49: Sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak tanınmıştır.</p> <p>Madde 61: Stratejik plan ve performans programına göre mali yıl ve izleyen iki yılı kapsamak üzere çok yıllık olarak ve daha rasyonel bir şekilde bütçe hazırlanması ve bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olanların belirlenmesi amaçlanmıştır.</p> <p>Madde 77: Hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programların hazırlanarak uygulanması öngörülmüştür.</p> <p>Ek Madde 3: E-belediye uygulamalarının öncelikle kullanılması zorunluluğu getirilmiştir.</p>

Tablo 3.6. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5393 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik</p>	<p>Madde 20: Meclis denetiminin daha etkin şekilde sağlanmasıyla hesap verebilirliğin sağlanması amacıyla; meclisin her ay olağan olarak toplanması öngörülmüş ve meclisin toplantı ve kararlarının açık olması ve kararlarının halka duyurulması öngörülmüştür.</p>
	<p>Madde 23: Kesinleşen meclis kararlarının yedi gün içinde halka duyurulması. Madde 24: İhtisas komisyonu raporlarının çeşitli yollarla kamuoyuna duyurulması. Madde 25: İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu on binin üzerindeki belediyelerde, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap ve işlemlerin denetimini yapmak üzere denetim komisyonu kurulması zorunlu tutulmuş ve bu komisyonun ilgili birimlerden her türlü bilgi ve belgeyi alabilme yetkisine sahip olması sağlanmıştır. Komisyonun raporlarını TBMM'ye sunması. Madde 49: Belediyelerin personel giderlerinin bir önceki bütçe gelirlerinin %30 unu aşması durumunda (nüfusu on binin altında olan belediyelerde %40) belediye başkanları kişisel olarak sorumlu tutularak suiistimallerin önüne geçmeye çalışılmıştır. Madde 54: Denetimde önceden belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda oluşturulan performans ölçütlerinin kullanılmasıyla hesap verebilirlik somut olgularla güçlendirilerek etkin ve verimli bir yönetim öngörülmektedir. Madde 55: 5018 Sayılı Kanun doğrultusunda iç ve dış denetim mekanizmalarının öngörüldüğü kanunda dış denetim; hukuka uygunluk, performans ve mali denetimle sınırlı tutulmuş merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki yerindelik denetimine son verilmiştir. Bu kapsamda yerindelik denetimi olarak sadece içişleri bakanlığı tarafından idarenin bütünlüğünün gözetilmesi amacıyla yapılacak denetim öngörülmektedir. Madde 56: Belediyeler faaliyet raporu hazırlayarak bu raporları gerek belediye meclisine gerekse Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve kamuoyuna sunmakla zorunlu tutulmuştur. Madde 61: Stratejik plan ve performans programına göre mali yıl ve izleyen iki yılı kapsamak üzere çok yıllık olarak ve daha rasyonel bir şekilde bütçe hazırlanması ve bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumlu olanların kişisel olarak belirlenmesi. Madde 63: Bütçeyle ödenek tahsis edilen her birimin en üst yöneticisi harcama yetkilisi olarak belirlenerek yetki ve sorumluluk net bir şekilde tanımlanmıştır.</p>
<p>Yerelleşme, İdari ve Mali Özerklik</p>	<p>Madde 3: Kanunda belediye idari ve mali özerkliğe sahip olarak tanımlanmıştır. Madde 8: Belde veya köylerin birleşmesi veya katılımında son sözün ilgili belediye meclisine verilmiştir. Madde 9: Mahalle yönetimleri etkin kılınmaya çalışılmıştır. Madde 14: Belediyelerin hizmet sunumunda vatandaşa en yakın ve en uygun yöntemleri kullanması öngörülmüştür. Madde 15: Belediyeler ortak nitelikteki mahalli ihtiyaçların karşılanması konusunda her türlü girişim kurmakla yetkilendirilmiş, belediyelere yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir. Madde 30: Belediye meclisinin feshini gerektiren sebepler sınırlandırılmıştır. Madde 34: Sadece atanmışların yer aldığı belediye encümeninin oluşumunda belediye meclisince seçilenlere de yer verilmiş ve encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmiş ve meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmıştır. Madde 49: Daha önce merkezi idareden izin almak koşuluyla yapılan personel atamaları kanun kapsamında merkezi idarenin onayı olmaksızın belediye başkanınca yapılabilmektedir. Madde 62: Yerel özerklik kapsamında bütçenin mahallin en büyük mülki amirinin onayına sunulması uygulamasına son vererek (1580 Sayılı Kanun md 122), onay makamı olarak belediye meclisini öngörmüştür</p>

Tablo 3.6. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5393 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Yerleşme, İdari ve Mali Özerklik</p>	<p>Madde 73: Belediyelere kendi sorumluluk alanlarında meclislerinin kararıyla kentsel dönüşüm ve gelişim alanları belirleyerek proje geliştirme ve bu projeleri uygulama yetkisi verilmiştir.</p> <p>Madde 89: Eski kanunda belediye meclisinin seçtiği belediye başkanının halk tarafından seçilmesi kararlaştırılmıştır.</p>
<p>Katılımcılık ve İşbirliği</p>	<p>Madde 13: Hemşehrilik ikamet esasına dayandırılarak daha kapsayıcı ve somut bir şekilde ele alınmış ve hemşehrilere, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakkının olduğu ve belediyenin bu anlamda gerçekleştireceği sosyal ve kültürel çalışmalarda; üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel paydaşların katılımı için uygun ortamı ve olanağı sağlamakla yükümlü olduğu belirtilmiştir.</p> <p>Madde 24: Kurulacak ihtisas komisyonlarına (oy hakkı olmasa da) diğer paydaşların katılımının sağlanarak görüşlerini ifade etme olanağı verilmesi.</p> <p>Madde 76: Kent konseylerinin kurulması öngörülmüştür. Kanun; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda belediyeleri yardım ve destek sağlamakla yükümlü tutmuş ve kent konseylerince geliştirilen fikir ve düşüncelerin belediye meclisince ilk toplantıda gündeme alınarak değerlendirileceği hükmünü getirmiştir.</p> <p>Madde 77: Hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programların hazırlanarak uygulanması.</p>

3.1.7. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Kuruluşu 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne kadar uzanan il özel idaresi yerel hizmetlerin görülmesi açısından önemli işlevlere sahip bir yerel yönetim birimidir. Daha sonra 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat-ı ile çok önemli değişimler geçiren il özel idareleri bu kanunun yürürlükte kaldığı 1987 yılına kadar 1913 tarihli kanuna göre faaliyetlerine devam etmiş ve 1987 yılında 3360 Sayılı Kanun'la ismi İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. İl Özel İdarelerini düzenleyen son düzenleme ise 22.02.2005 tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Kanunla bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerinin günün şartlarına ve gelişen yeni yönetim anlayışı paralelinde düzenlenmesi ve yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır. 5302 sayılı Kanununun öngördüğü düzenlemelere bakıldığında bir yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin çağdaş gelişmeler ışığında ve yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yapı, işlev, süreç ve yöntemler açısından yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda il özel idarelerinin daha demokratik, idari ve mali açıdan özerk, esnek, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir kılınmaya çalışıldığı görülmektedir. Kanunda, kendisi yürürlüğe girmese de hizmetlerin vatandaşın en yakın birimlerden verileceğini vurgulayarak mahalli idarelerin görev, yetki ve

sorumluluklarında artış öngören kamu yönetimi temel kanunu tasarısının etkileri görülmektedir.

Kanuna demokratik yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri açısından bakıldığında il özel idaresi; il halkının ortak mahalli ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan ve idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır (md 3). Kanun bu doğrultuda il özel idarelerinin görevlerini sayarken kanunlarla verilen görevleri yapmak için her türlü faaliyette bulunma ifadesiyle genel bir yetki verdikten sonra görevleri sıralama yoluna gitmiş, il özel idarelerine yönetmelik çıkararak emir ve yasaklar koyup uygulama yetkisi vermiş (md 7), il genel meclisine, il özel idaresi adına imtiyaz verme, il özel idaresinin yatırımlarının yap işlet devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket veya iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisi, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadro ihdas, iptal ve değiştirme işlemlerine karar verme yetkisi, yurt içi ve yurt dışı yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar verme yetkisi, diğer yerel yönetimlerle işbirliğine karar verme yetkisi verilen kanunla il özel idarelerine idari ve mali özerklik tanınmaktadır (md 10). İl genel meclisini il özel idaresinin karar organı olarak belirleyerek başkanı meclisin kendi üyeleri arasından seçileceği hükmünü getirmiş ve merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin meclis başkanı olması uygulamasına son vermiştir (md 11). Yine aynı doğrultuda meclis gündeminin belirlenmesi görevi başkana verilerek valinin önerilerinin ilk meclis toplantısında gündeme alınacağı belirtilmiştir (md 13). İdari ve mali özerklik açısından çok önemli olan bir diğer konu, daha önce kararların kesinleşmesi hususunda onay merci olan ve Danıştay'a itiraz etmek hakkı olan valinin bu vesayet yetkisi, meclis kararlarının valinin onayına değil görüşüne sunulması anlayışı benimsenerek daraltılmış (md 15) ve meclisin feshedilme gerekçeleri sınırlandırılmıştır (md 22). Özerkliğin mali açıdan yansımaları ise kanunun kırk beşinci maddesinde ele alınmıştır. Kanunda bütçe hazırlama süreci "Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar." ve "İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz" şeklinde açıklanarak bütçenin kabul edilmesi sürecinde son söz il genel meclisine bırakılmış daha önce onay yetkisi olan içişleri bakanlığı bu süreçte sadece süresi içerisinde kesinleşemeyen bütçe hakkında karar vermekle yetkilendirilmiştir. Yine il özel idarelerinin il genel meclisinin kararı ile görev alanıyla ilgili

faaliyetlerde uluslararası organizasyonlarda kurucu veya üye olabilmesi ve ortak projeler gerçekleştirebilme olanağına sahip kılınması (md 62) yerel yönetimlerin kendi kararları doğrultusunda faaliyet göstermeleri konusunda tanınan bir özerklik olarak görülmektedir.

5302 sayılı kanunda yerel yönetimlerde politika belirleme süreçlerinde katılım mekanizmalarının kullanılmasının da ön plana çıkarıldığı görülmektedir. bu anlamda kanuna bakıldığında; valinin koordinasyonunda hizmetlerin yerel yönetim birimleri arasında bütüncül bir yaklaşımla ve uyum içerisinde yürütülmesi, il çevre düzeni planının yapımında işbirliği (md 6), meclis toplantılarına ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının davet edilerek gündemle alakalı bilgi alınması (md 12), il genel meclisi üyelerinin gündeme ilişkin öneride bulunabilmeleri (md 13), encümen toplantılarında ilgili birim amirlerinin, oy hakkı olmasa da, katılıp görüş bildirebilmesi (md 25) bir yönetim birimi olarak yerel yönetimlerin kurumsal katılıma olanak tanıyan gelişmeler olarak görülebilir.

Kanunda devlet dışındaki diğer paydaşların katılımına ilişkin mekanizmaların daha çok görüşlerinin alınması şeklinde ele alındığı görülmektedir. Kanunda; hizmetlerle ilgili olarak halkın görüşlerinin alınması için kamuoyu yoklamaları yapılmasının öngörülmesi (md 7), ihtisas komisyonu toplantılarına hemen hemen tüm yerel aktörlerin, oy hakkı olmasa da, katılıp görüş bildirebilmeleri (md 16), stratejik planların hazırlanmasında diğer paydaşların da görüşlerine başvurulması (md 31), sivil toplum kuruluşlarıyla ortak projeler gerçekleştirilebilmesi (md 64), sosyal, kültürel bir çok hizmetin görülmesinde gönüllü katılım programlarının uygulanmasının öngörülmesi (md 65) ve acil durum planlarının hazırlanmasında ve bu planlar doğrultusunda halkın eğitilmesinde katılım ve işbirliğine dayalı bir çalışma anlayışının öngörülmesi (md 69) kanunda katılım için atımlar olarak görülmektedir.

Kanunda vatandaş odaklı, duyarlı ve ihtiyaçlara cevap verebilir bir yönetim açısından gerekli düzenlemelere az da olsa yer verildiği görülmektedir. Bu konuda yedinci maddede il özel idarelerinin sunulacak hizmetler için vatandaşın görüş ve beklentilerinin saptanması amacıyla kamuoyu araştırması yapabileceğine değinilmiş ve hizmetlerin sunumunda vatandaşın durumu göz önünde bulundurularak hizmetlerin vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı ifade edilmiştir (md 6).

Kanun KYTKT doğrultusunda il özel idarelerinde de stratejik bir yaklaşımla uzun vadeli ve gelecek yönelimli bir yönetim anlayışı öngörmüştür. Bu kapsamda valiye yerel

yönetimler genel seçimlerinden sonra altı ay içinde kalkınma planları ve bölge planları doğrultusunda performans göstergeleri belirleyerek stratejik plan hazırlama görevi (md 31), encümene stratejik planı inceleyerek görüş bildirme (md 26), il genel meclisine stratejik planları görüşerek karara bağlama görevi verilmiştir (md 10). Kanuna göre vali, kurumsal stratejileri oluşturarak bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi hazırlamak, personelin performans ölçütlerini belirlemek ve il özel idaresinin faaliyetlerini planlayarak il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek zorundadır (md 30). Kanunda stratejik yaklaşıma uygun olarak; “İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir” ifadesiyle bütçe hazırlama sürecinde de çok yıllık bir anlayışı benimsemiştir (md 44).

Kanunda planlama anlayışında ve karar verme süreçlerinde bütüncül bir yaklaşım görülmektedir. Gerek il çevre düzeni planının hazırlanmasında (md 6) gerekse acil durum planlarının hazırlanmasında (md 69) sağlanacak koordinasyon aracılığıyla ilgili tüm tarafların katılımı sağlanmaya çalışılmıştır.

Kanunda il genel meclisinin etkinliğini artırmak amacıyla meclisin her ayın ilk haftası toplanacağı ve gerektiğinde bu toplantılara gündemdeki konularla ilişkili olarak ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirlerinin de davet edileceği belirtilmektedir (md 12). Gerek toplantılarda diğer kurum yöneticilerine başvurulması gerekse toplantı gündeminin üyelere üç gün önceden duyurulması (md 13) görüşmeler sonucu alınacak kararların etkinliği açısından önemli katkılar sunabilir. Etkinliğin artırılmasına yönelik bir diğer konu ihtisas komisyonlarını kurulması ve gerektiğinde bu komisyonlarda uzman kişilerden yararlanma konusunda sağlanan esnekliktir (md 16).

Kanunda etkinliğin artırılması açısından ön görülen bir diğer önemli düzenleme, valiye yerel yönetimler genel seçiminden itibaren altı ay içerisinde stratejik plan ve performans programı hazırlama zorunluluğunun getirilmesidir (md 31). Vali il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmekle yükümlü tutulmuş bu kapsamda faaliyetler ve personel için performans ölçütleri belirlemek, uygulamak ve sonuçlarını izleyerek raporlar oluşturmak ve bu raporları meclise sunmakla sorumlu tutulmuştur (md 30). Etkinliğin sağlanması açısından bir diğer yenilikse personel alımında ve çalışma koşullarında sağlanan esnekliktir. Bu kapsamda norm kadro uygulamasına geçilmesi ve il özel idaresine kendi personelini atama yetkisinin verilmesi, sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı sözleşmeli

personel çalıştırılmasına olanak verilmesi ve diğer kamu kurumlarında çalışan personelin il özel idarelerinde çalıştırılmasına olanak verilmesi (md 46), gerek duyulduğunda, görev ve sorumluluklar açık olacak şekilde yetki devrine olanak tanınması (md 32) ve il genel meclisine hizmetin gereklerine göre norm kadro esasına göre yeni birimler kurabilme olanağının tanınması (md 35) etkinliğin artırılmasına katkı sunabilecek yenilikler olarak görülmektedir. Bir diğer yenilik ise 5018 sayılı kanun doğrultusunda mali işlemlerde ödenek gönderilmesi ve harcama sürecinde işlemlerin azaltılması ve hızlandırılmasıdır. Ödenek gönderme hususunda ilçelere gönderilecek ödeneklerde il özel idaresi mali kontrol yetkilisinin vize etmesi yeterli görülmüş, harcama öncesi kontrol işlemleri kaldırılmış ve böylece işlemlerin zamanında ve hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır (md 46). Kanunda etkinliğin ve verimliliğin artırılması için öne çıkan diğer düzenlemeler; belirli işlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesi (md 50), il özel idarelerine belli şartlar altında borçlanabilme olanağının verilmesi (md 51), il özel idarelerinin kendi hizmet alanlarında sermaye şirketi kurmalarına izin verilmesi ve kendi özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini görebilmek için içişleri bakanlığının izniyle şirket kurabilmeleri (md 52) ve il özel idarelerinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışma yapabilmeleridir (md 66).

Kanunda öne çıkan bir diğer hususta denetim anlayışındaki değişimdir. Kanuna göre denetimin amacı “İl özel idarelerinin denetimi; faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.” (md 37). Görüldüğü gibi denetimde rehberlik edici bir anlayışla hataların önlenmesi, kalitenin artırılması, performans ölçütlerinin kullanılması ve sürekli gelişim hedeflenmektedir. 5018 sayılı kanun doğrultusunda iç ve dış denetim öngörülmüştür. Denetimin; hukuka uygunluk, mali ve performans açısından yapılacağı belirtilmektedir. Ayrıca il özel idaresinin mali işlemler dışındaki idari işlemleri idarenin bütünlüğü ve kalkınma plan ve stratejilerine uygunluk bakımından içişleri bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından gerçekleştirilebilecektir (md 38).

Kanun şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından incelendiğinde; halka açık bir şekilde yapılması öngörülen meclis toplantılarının yeri ve zamanının halka duyurulması (md 12),

aynı şekilde toplantı gündeminin çeşitli yollarla halka duyurulması (md 13), kesinleşen meclis kararlarının izleyen yedi gün içinde halka duyurulması (md 15), ihtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması (md 16), denetim komisyonunun oluşturulması ve bu komisyonun istediği bilgi ve belgelere ulaşımının sağlanmasının ilgililer için zorunlu olması (md 17) ve vali tarafından hazırlanan faaliyet raporunun gerek işleri bakanlığına gerekse kamuoyuna sunulmasının zorunlu tutulması (md 39) etkin bir hesap verebilirlik mekanizmasının oluşturulması için gerekli olan şeffaflığın sağlanmasına yönelik olduğu görülmektedir.

Kanunda hesap verebilirlik açısından öne çıkan bir diğer husus, bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eden stratejik planlama ve performans programı hazırlama zorunluluğudur (md 39). Çünkü faaliyet raporları bu plan ve programda belirlenecek ölçütler ışığında değerlendirilebilecek ve belirlenen amaç ve hedeflerden sapmalar nedenleri ile saptanabilecektir. Bu kapsamda hesap verebilirliğin somut olgulara dayandırılması açısından performans programları ve faaliyet raporlarının hazırlanması ve ulaşılabilir olmasının hesap verebilirliğin sağlanması açısından önemli olduğu görülmektedir. Kanunda hesap verebilirlik açısından öngörülen bir diğer husus, il özel idarelerinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için mecliste bulunan grupların üye sayısı ile orantılı olacak şekilde oluşturulan denetim komisyonlarıdır (md 17). Bu kapsamda meclisin denetim yetkisinin kullanılmasında faaliyet raporlarının değerlendirilmesi ve bu raporların yeterli görülmemesi durumunda tutanak tutularak gereği yapılmak üzere işleri bakanlığına gönderilmesi (md 18), harcama yetkisi verilenlerin belirlenmesi ve sorumlu tutulması (md 46), il özel idarelerinin varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde kaydedildiği mali tabloların belirli periyotlarla İşleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderilmesi zorunluluğu (md 51) ve il özel idarelerine belirli işlerini yapmak için kurulması izni verilen işletmelerinde denetim hususunda il özel idareleri ile aynı usule tabi tutulması (md 53) kanunda hesap verebilirlik için öngörülen düzenlemelerdir.

Ancak 6360 sayılı yasa ile İl Özel İdaresi Kanununun getirdiği yenilikler işlevsizleştirilmiştir. 6360 sayılı yasa büyükşehirlerde il özel idaresini kaldırmış, bütçe tasarısının süresi içinde kesinleşmemesi halinde vali, görüşüyle birlikte durumu işleri bakanlığına bildirir ve işleri bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir hükmüyle bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi üzerinde merkezi yönetimin vesayetini ortaya koyduğu görülmektedir. 6360 sayılı yasa 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanununun ön plana

çıkardığı yerelleşme ve katılımı artıran anlayışlar 6360 sayılı yasa ile terk edilmiş ya da işlevsizleştirilmiştir (Günel vd, 2014: 61). Kanunda değişen kamu yönetimi anlayışının hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.7. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5302 Sayılı Kanun’a Yansımaları

<p>Katılım ve İşbirliği</p>	<p>Madde 6: Valinin koordinasyonunda hizmetlerin yerel yönetim birimleri arasında bütüncül bir yaklaşımla ve uyum içerisinde yürütülmesi, il çevre düzeni planının yapımında işbirliği yapılması.</p> <p>Madde 12-13: İl genel meclisi toplantılarına ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının davet edilerek gündemle alakalı bilgi alınması. İl genel meclisi üyelerinin gündeme ilişkin öneride bulunabilmeleri.</p> <p>Madde 25: Encümen toplantılarında ilgili birim amirlerinin, oy hakkı olmasa da, katılıp görüş bildirebilmesi.</p> <p>Madde 16: İhtisas komisyonu toplantılarına hemen hemen tüm yerel aktörlerin, oy hakkı olmasa da katılıp görüş bildirebilmeleri.</p> <p>Madde 31: Stratejik planların hazırlanmasında diğer paydaşların da görüşlerine başvurulması.</p> <p>Madde 64: Sivil toplum kuruluşlarıyla ortak projeler gerçekleştirilebilmesi.</p> <p>Madde 65: Sosyal, kültürel birçok hizmetin görülmesinde gönüllü katılım programlarının uygulanmasının öngörülmesi.</p> <p>Madde 69: Acil durum planlarının hazırlanmasında ve bu planlar doğrultusunda halkın eğitilmesinde katılım ve işbirliğine dayalı bir çalışma anlayışının öngörülmesi.</p>
<p>Yerelleşme, İdari ve Mali Özerklik</p>	<p>Madde 3: İl özel idaresi; il halkının ortak mahalli ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan ve idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. İdari ve mali özerklik tanıma eklenmiştir.</p> <p>Madde 7: İl özel idarelerinin görevleri sayılırken kanunlarla verilen görevleri yapmak için her türlü faaliyette bulunma ifadesiyle genel bir yetki verilikten sonra görevleri sıralama yoluna gidilmiş, il özel idarelerine yönetmelik çıkararak emir ve yasaklar koyup uygulama yetkisi verilmiştir.</p> <p>Madde 10: İl genel meclisine, il özel idaresi adına imtiyaz verme, il özel idaresinin yatırımlarının yap işlet devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket veya iştiraklerin özelleştirilmesine karar verme yetkisi, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadro ihdas, iptal ve değiştirme işlemlerine karar verme yetkisi, yurt içi ve yurt dışı yerel yönetimler ve yerel yönetim birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar verme yetkisi, diğer yerel yönetimlerle işbirliğine karar verme yetkisi verilmiştir.</p> <p>Madde 11: İl genel meclisi il özel idaresinin karar organı olarak belirlenmiş başkanın meclisin kendi üyeleri arasından seçileceği hükmün getirilmiş ve merkezi yönetimin temsilcisi olan valinin meclis başkanı olması uygulamasına son verilmiştir.</p> <p>Madde 13: Meclis gündemini belirleme görevi başkana verilerek valinin önerilerinin ilk meclis toplantısında gündeme alınacağı belirtilmiştir.</p> <p>Madde 15: Daha önce meclis kararlarının kesinleşmesi hususunda onay merci olan ve Danıştay’a itiraz etme hakkı olan valinin bu vesayet yetkisi, meclis kararlarının valinin onayına değil görüşüne sunulması anlayışı benimsenerek daraltılmıştır.</p> <p>Madde 22: Meclisin feshedilme gerekçeleri sınırlandırılmıştır.</p> <p>Madde 45: Bütçenin kabul edilmesi sürecinde son söz il genel meclisine bırakılmış daha önce onay yetkisi olan işleri bakanlığı bu süreçte sadece süresi içerisinde kesinleşmeyen bütçe hakkında karar vermekle yetkilendirilmiştir.</p> <p>Madde 62: İl özel idareleri il genel meclisinin kararı ile görev alanıyla ilgili faaliyetlerde uluslararası organizasyonlarda kurucu veya üye olabilme ve ortak projeler gerçekleştirebilme olanağına sahip kılınmıştır.</p>

Tablo 3.7. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5302 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Vatandaş Odaklılık</p>	<p>Madde 6: Hizmetlerin sunumunda vatandaşın durumu göz önünde bulundurularak hizmetlerin vatandaşa en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı ifade edilmesi.</p> <p>Madde 7: İl özel idarelerinin sunacakları hizmetler için vatandaşın görüş ve beklentilerini saptamak amacıyla kamuoyu araştırması yapabilmesi.</p>
<p>Sonuç Odaklılık</p>	<p>Madde 37: İl özel idarelerinin denetiminde rehberlik edici bir anlayışla önceden belirlenmiş performans ölçütlerini esas alan bir denetim yaklaşımının benimsenmesi.</p> <p>Madde 38: Denetimin; hukuka uygunluk, mali ve performans açısından yapılacağı belirtilmiştir.</p>
<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 12: Meclisin her ayın ilk haftası toplanacağı ve gerektiğinde bu toplantılara gündemdeki konularla ilişkili olarak ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirlerinin de davet edileceği belirtilmektedir.</p> <p>Madde 13: Toplantılarda diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yöneticilerinin bilgilerine başvurulması ve toplantı gündeminin üyelere üç gün önceden duyurulması.</p> <p>Madde 16: İhtisas komisyonlarını kurulması ve gerektiğinde bu komisyonlarda uzman kişilerden yararlanma konusunda esneklik sağlanması.</p> <p>Madde 31: Valiye yerel yönetimler genel seçiminden itibaren altı ay içerisinde stratejik plan ve performans programı hazırlama zorunluluğunun getirilmiştir.</p> <p>Madde 32: Gerek duyulduğunda, görev ve sorumluluklar açık olacak şekilde yetki devrine olanak tanınmıştır.</p> <p>Madde 35: İl genel meclisine hizmetin gereklerine göre norm kadro esasına göre yeni birimler kurabilme olanağının tanınmıştır.</p> <p>Madde 46: Norm kadro uygulamasına geçilmesi, il özel idaresine kendi personelini atama yetkisinin verilmesi, sözleşmeli personel ve kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak verilmesi ve diğer kamu kurumlarında çalışan personelin il özel idarelerinde çalıştırılmasına olanak verilmesi. Ödenek gönderilmesi ve harcama sürecinde işlemler azaltılarak süreç hızlandırılmaya çalışılmıştır.</p> <p>Madde 50: Belirli işlerin ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülmesi kolaylaştırılmıştır.</p> <p>Madde 51: İl özel idarelerine belli şartlar altında borçlanabilme olanağı verilmiştir.</p> <p>Madde 52: İl özel idarelerinin kendi hizmet alanlarında sermaye şirketi kurmalarına izin verilmesi ve kendi özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini görebilmek için içişleri bakanlığının izniyle şirket kurabilmelerine izin verilmiştir.</p> <p>Madde 66: İl özel idarelerinin diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışma yapabilmelerinin önü açılmıştır.</p>
<p>Stratejik Yönetim</p>	<p>Madde 30: Kanuna göre vali, kurumsal stratejileri oluşturarak bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, personelin performans ölçütlerini ve il özel idaresinin faaliyetlerini hazırlayıp uygulayarak il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek zorundadır.</p> <p>Madde 31: Valiye yerel yönetimler genel seçimlerinden sonra altı ay içinde kalkınma planları ve bölge planları doğrultusunda performans göstergeleri belirleyerek stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir.</p> <p>Madde 44: Stratejik yaklaşıma uygun olarak; "İlin stratejik planına uygun olarak hazırlanan bütçe, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir" ifadesiyle bütçe hazırlama sürecinde de çok yıllık bir anlayışı benimsemiştir.</p>
<p>Şeffaflık ve Hesap verebilirlik</p>	<p>Madde 12: Halka açık bir şekilde yapılması öngörülen meclis toplantılarının yeri ve zamanının halka duyurulması.</p> <p>Madde 13: Toplantı gündeminin çeşitli yollarla halka duyurulması.</p> <p>Madde 15: Kesinleşen meclis kararlarının izleyen yedi gün içinde halka duyurulması.</p> <p>Madde 16: İhtisas komisyonu raporlarının halka duyurulması.</p> <p>Madde 17: Denetim komisyonunun oluşturulması ve bu komisyonun istediği bilgi ve belgelere ulaşımının sağlanmasının ilgililer için zorunlu olması.</p>

Tablo 3.7. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 5302 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

Şeffaflık ve Hesap verebilirlik	<p>Madde 18: Meclisin denetim yetkisinin kullanılmasında faaliyet raporlarının değerlendirilmesi ve bu raporların yeterli görülmemesi durumunda tutanak tutularak gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilmesi.</p> <p>Madde 39: Bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eden stratejik planlama ve performans programı hazırlamanın zorunlu olması. Vali tarafından hazırlanan faaliyet raporunun gerek İçişleri Bakanlığına gerekse kamuoyuna sunulmasının zorunlu olması.</p> <p>Madde 46: Harcama yetkisi verilenlerin belirlenmesi ve sorumlu tutulması.</p> <p>Madde 51: İl özel idarelerinin varlık ve yükümlülüklerinin ayrıntılı bir şekilde kaydedildiği mali tabloların belirli periyotlarla İçişleri ve Maliye bakanlıkları ile Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine müsteşarlıklarına gönderilmesi zorunluluğu.</p> <p>Madde 53: İl özel idarelerine belirli işlerini yapmak için kurulması izni verilen işletmelerinde denetim hususunda il özel idareleri ile aynı usule tabi tutulması.</p>
--	--

3.1.8. 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

Bireyin devlet karşısındaki rolünün değişmesiyle birlikte demokratik bir yönetim ve bunun sağlanması için bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik hukuki düzenlemelerin artmasıyla birlikte bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi açısından çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu yönde ön plana çıkan önemli bir uygulama da kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumudur.

İlk örnekleri Emevi ve Abbasi devletlerinde görülmekle birlikte kamu denetçiliği kurumunun bugün bilinen ilk yasal örneği, Osmanlı Devleti'ndeki "kadı-ul kudatlık" makamından esinlenerek oluşturulan 1809 tarihli İsveç Ombudsmanlık Kurumudur. Kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumu 1950 yılına gelinceye dek sadece iki ülkede (İsveç, Finlandiya) bulunurken, bu kurumların insan haklarının gelişimine sundukları katkılar, bürokrasileri denetleme işlevine sahip olmaları, yönetim karşısında bireylerin şikayetlerine çözüm getirebilmeleri ve kamuoyunun dikkatini yönetsel sorunlara çekerek bu sorunların aşılmasına katkı sunmaları gibi işlevleri nedeniyle günümüzde birçok ülkede yaygınlık kazandığı görülmektedir (Pickl, 1986: 40). Yargısal denetimin sınırlı oluşu ve sürecin işleyişindeki yavaşlık ve yönetimin kendi denetim mekanizmalarının tek yönlülüğünün doğurduğu kuşku; basit, hızlı, masrafsız ve çeşitli etkilerden uzak olarak olaylara insan hakları temelinde bir yaklaşımı benimseyen kamu denetçiliği kurumunun ön plana çıkmasına neden olmuştur. Çünkü devlet ve vatandaş arasındaki ilişki ne kadar açık ve basit olursa vatandaşın devlete güveni o derece fazla olacak ve bu güven ilişkisiyle işleyen yönetim mekanizması vatandaşın huzur ve mutluluğunu sağlamada aynı derecede etkili olacaktır. Yönetenler ile yönetilenler arasında bir çeşit arabulucu rolü üstlenen kamu denetçisi, bağımsız bir kamu görevlisi olarak şikayetleri dinlemekte, bu doğrultuda

araştırma ve incelemeler yapmakta, gerektiğinde önerilerde bulunmakta ve sonuçları hem ilgililere hem de kamuoyuna duyurmaktadır. Kamu denetçiliği salt kusur bulma amacıyla yönetime müdahale eden bir mekanizma olmaktan ziyade bu görevinin yanı sıra doğru olan yönetsel eylemlerin savunulmasına da katkı sunmaktadır. Bu kapsamda kamu denetçiliği, adaletin uygulanmasına katkı sunan ve yönetimin hizmetlerinden yararlananlara insan haklarına saygılı, kaliteli ve zamanında hizmet verilmesini sağlayarak yönetilenler açısından olduğu gibi, yönetsel faaliyetleri inceleyerek yanlışlar tespit etmesi ve bu yanlışların düzeltilmesine katkı sunması açısından yönetenler açısından da faydalıdır. Kamu denetçiliği bu rolüyle yöneten ve yönetilenler arasındaki sorunları minimuma indirerek sürtüşmeleri azaltır ve güven ilişkisi tesis eder (Pickl, 1986: 37). Yönetenlerle yönetilenler arasındaki ilişkiyi gelenekselin tam tersi bir şekilde ele alan bağımsız bir kamu denetçiliğinin varlığı yönetenlerin yönetilenlere karşı saygılı, adaletli ve duyarlı davranma zorunluluğunun ve görevlerini hukuk çerçevesi içerisinde dürüst, tarafsız ve etkin bir şekilde yerine getirme sorumluluğunun yönetenlerce kabul edilmesidir (Pickl, 1986: 38).

Kamu denetçiliği kurumunun direkt olarak bir yaptırım gücü olmasa da yönetsel sürecin işleyişinde gördüğü aksaklıklara ilişkin öneriler getirmesi, vatandaşın şikayetinin dikkate alınacağı gerçeğinin kabulüyle kamu görevlileri için yanlış uygulamalardan caydırıcı nitelik taşıması, şikayet üzerine incelediği sorunları tespit ederek gerek parlamentoya gerekse kamuoyuna rapor olarak sunması ve tavsiye ve önerileriyle kamuoyu oluşturabilmesi dolaylı ancak anlamlı yaptırımlar olarak görülmektedir (Eryılmaz, 1993: 91).

Kamu denetçiliğinin Türkiye'deki gelişimine bakıldığında konu yedinci ve sekizinci beş yıllık kalkınma planlarında kamu yönetiminde etkinliğin artırılması açısından ele alınmış ve bu gelişmeler doğrultusunda yapılan çalışmalar neticesinde 15.06.2006 tarihinde 5521 sayılı kanun olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde kabul edilmiş ancak bazı maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmesi için TBMM'ye geri gönderilmiş ve 28.09.2006 tarihinde 5548 sayılı kanun olarak aynen kabul edilmiştir. Ancak kanun 25.12.2008 tarihinde Anayasa Mahkemesi tarafından tümüyle iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçeleri doğrultusunda 2010 yılında 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Anayasa'nın yetmiş dördüncü maddesinde yapılan değişiklikle, " Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir." ve "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili

şikâyetleri inceler.” ifadeleriyle TBMM’ye bağılı Kamu Denetçiliğı Kurumuna Anayasada yer verilmiştir. Anayasa’nın değışik yetmiş dördüncü maddesine dayanarak 6328 Sayılı Kanun hazırlanmıştır. Kanunun gerekçesinde kamu denetçiliğı kurumunun idareye yapacağı önerilerle idari yargının yükünü hafifleteceğı ifade edilmiştir. Bu çerçevede 14.06.2012 Tarih ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliğı Kurumu Kanunu ile kurulan Kamu Denetçiliğı Kurumunun görevi, çalışması, inceleme sonucunda yapacağı işlemler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin nitelikleri, seçimi ve özlük haklarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenmiştir. Kanunun düzenlenmesine göre Kamu Denetçiliğı Kurumu’na şikâyet ve başvurular, 29 Mart 2013 tarihinde başlamıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağılı, kamu tüzelkişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliğı Kurumunun görevi, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmaktır.

Kanuna şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından bakıldığında bu yönde öngörülerin yapıldığı görülmektedir. Şeffaflık, karar alma süreçlerinin ve bu kararların arkasındaki mantığın görünürlüğü ve bir kuruluştaki yönetim ve performans ile ilgili bilgilerin hazır ve kolay ulaşılabilirliği anlamına gelir. Şeffaflık kararları kimin verdiği ile ilgili olabileceğı gibi bu kararların hangi yöntemlerle ve hangi gerekçelerle alındığı, kararların alınışında hangi ölçütlerin kullanıldığının açık olmasını gerektirmektedir (Lockwood, 2010: 993).

Kanun bu anlamda geniş bir kapsama sahiptir. Yasama yetkisi kapsamında yapılan işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına dair işlemler ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki işlemleri dışında (md 5), hemen hemen kamusal hizmetlerin sunumuna dahil olan tüm kurumların (md 3) kapsama dahil edilmesi ve kurumun, şikâyet üzerine kapsam dahilindeki tüm kurumların her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından inceleyerek araştırma ve önerilerde bulunabilme yetkisine sahip olması şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından önemlidir. Bu doğrultuda kurumun inceleme ve araştırma konusundaki tüm belgelere erişiminin otuz gün içinde sağlanmasının kapsamdaki kurum ve kuruluşlar zorunlu tutulması ve bu zorunluluğun gereğini yerine getirmeyenler için ilgili mercilerce soruşturma açılmasının öngörülmesi ve devlet sırrı niteliğinde dahi olsa belgelerin yerinde incelenmek kaydıyla kamu denetçilerine açık olması (md 18), kurumun inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildirmesi; başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini

ve başvurulacak makamı da göstermesi ve ilgili mercilerin kurumun önerileri doğrultusunda hareket etmesini veya bu doğrultuda hareket etmediği takdirde gerekçelerini otuz gün içinde bildirme zorunluluğu (md 20) şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması yönünde önemli katkılar sunabilecektir.

Şeffaflığın bir diğer yönü ise kurucu unsurlarıdır. Şeffaflığın kurucu unsurları bilginin açık ve ulaşılabilir olmasıyla ulaşılan bu bilgilerin yorumlanabilir olmasıdır. Yani bilgiye ulaşan kişi bu bilgiden doğru çıkarımlar yaparak bir karara veya sonuca ulaşmalıdır (Michener, 2013: 237).

Bu kapsamda kurumun, her takvim yılı sonunda, yürüttüğü faaliyetlerini ve önerilerini kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM'ye sunması, Resmi Gazetede yayımlamak suretiyle kamuoyuna duyurması ve gerekli gördüğü durumlarda yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabilmesi (md 22) şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından öngörülen diğer hususlardır.

Kanun vatandaş odaklı insan haklarına dayalı bir anlayışa sahiptir. Hukukun üstünlüğü ve adaleti kamu yönetiminin işleyişinde temele almaktadır. Bu anlayış doğrultusunda kamu denetçiliği kurumunun görevi “idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” şeklinde ifade edilmiştir (md 5). Bu doğrultuda başvuru şartlarının kolay tutulması, bireysel olarak başvuru yapabilme, başvurunun ücretsiz olması ve istemesi durumunda başvuru sahibinin kimliğinin gizli tutulması (md 17) vatandaşın yönetimden kaynaklı sıkıntılarını gidermek adına vatandaş odaklı bir yaklaşımın göstergeleridir.

Etkinlik ve verimliliğin sağlanması ve yönetsel faaliyetlerin gerek anlayış gerekse işleyiş açısından geliştirilmesi açısından kanunun önemli katkılar sunduğu görülmektedir. Kamu denetçileri şikayetleri çözmektedir. Düzenleyici değildirler, ancak bazı kararları emsal olarak görülebilir ve daha geniş bir etkiye sahip olabilir. Kamu denetçilerinin yaptıkları araştırma ve incelemeleri neticelerinde ifade ettikleri öneriler yalnızca bir vatandaşın karşılaştığı sorunu çözmeyi değil, aynı zamanda kamu yönetimini iyileştirmek etkin, verimli ve hesap verebilir kılmak için daha sistemik sorunları da ele almayı amaçlamaktadır. Bu nedenle, kamu denetçileri politika oluşturma ve kamu yönetimi reformları için de çok önemli aktörlerdir (OECD, 2018: 22).

Kanunla kurulan kamu denetçiliği kurumu vatandaş ve devlet arasında güven ilişkisinin tesis edilmesi açısından önemlidir. Vatandaşın devletin herhangi bir kurumundan ya da hizmetinden şikayetçi olması durumunda bu şikayetin çözümü için kolayca ulaşabileceği ve dikkate alınarak sıkıntının giderilmesi konusunda harekete geçecek bir mekanizmanın varlığını bilmesi vatandaşın devlete olan güveninin artışı sağlayabilecektir. Ancak bu güvenin sağlanabilmesi her şeyden önce kamu denetçiliği kurumunun kendisinin ve görevlilerinin güvenilir ve saygın olmasına bağlıdır. Bu da ancak kamu denetçilerinin bağımsız, tarafsız ve deneyimli kişiler arasından bağımsız ve tarafsız bir şekilde seçilmesi ve görevlerini de aynı doğrultuda her türlü etkiden uzak olarak yapabilmelerinin sağlanmasıyla mümkün olabilecektir. Bu doğrultuda “Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremez, genelge gönderemez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.” ifadesiyle kamu denetçilerinin bağımsız ve tarafsız olması sağlanmaya çalışılmış, görevlerini yerine getirirken tarafsız davranmakla sorumlu tutulmuşlar (md 12) ve görevlerine başlarken “Görevimi tam bir tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceğime, namusum ve şerefim üzerine and içerim.” şeklinde yemin etmekte yükümlü tutulmuşlardır (md 13). Yine aynı doğrultuda on dördüncü ve on altıncı maddelerde kamu denetçilerinin mali ve sosyal kaygıların uzağında görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yapabilmeleri adına özlük hakları düzenlenmiştir. Denetçilerin bu sayede hem kariyerlerinin devamı anlamında hem de maddi anlamda kaygı yaşamamaları ve görevlerini en iyi şekilde yapabilmeleri için düzenlemeler öngörülmüştür. Bu doğrultuda kamu denetçilerinin her türlü etkiden uzak kalabilmeleri adına siyasi parti üyeliği, ikinci görev ve ticaret yasağı getirilmiştir (md 30).

Kanunla kamu denetçiliği uygulanmasının etkinliğinin sağlanabilmesi için, gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmesine imkan tanınmış (md 4), kamu denetçiliği kurumunun faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasına öncelik verilmesi vurgulanmış (md 8), bir taraftan kuruma başvuru yapılması basit olarak düzenlenirken öte yandan gereksiz iş yoğunluğu, zaman ve emek kaybının engellenmesi adına başvurular için gerekli kriterler ve zorunlu başvuru yollarının tüketilmesi (md 17) gibi şartlar getirilmiştir. Yine aynı doğrultuda kurumun gerektiğinde bilirkişilerden (md 18), diğer kamu kurumlarının alanında yetkin personelinden (md 28) ve uzmanlardan faydalanabilmesi (md 26) öngörülmüştür. Çünkü kurumun görevini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi aynı zamanda kamu yönetiminin etkinliğinin artırılmasına katkı sunmaktadır.

Kamu denetçiliği kurumunun bir diğer önemli katkısı mahkemelere başvuru yapmadan önce çözüm sağlayabildiği oranda mahkemelerin dolayısıyla kamu yönetiminin iş yükünü azaltabilmesidir (md 17). Kurum, ilgili organdan soruşturmaya başlamadan önce şikayetleri çözmeye çalışmasını ister. Anlaşmazlıkları, mümkünse ve arzu ediliyorsa resmi soruşturmaya başvurmaksızın çözüme imkanına sahiptir. Bu durum adalet açısından da belirli maddi güce sahip olmayan vatandaşlarında haklarını aramaları yönünde teşvik edici bir etkiye sahiptir. Kamu denetçileri şikayet üzerine vakaları aktif olarak araştırdıkları için mahkeme sürecinde yaşanan bürokratik işlemlere gerek kalmadığı gibi avukatlık masrafı gibi ilave masrafları önleyebilmektedir. Dolayısıyla avukatlar ve benzeri temsilcilere gerek duyulmadığı için sonuç, taraflardan birinin davasını ne kadar iyi sunduğundan etkilenmez ve adaletin sağlanması yönünde anlamlı katkılar sunabilir.

Kanunda değişen kamu yönetimi anlayışının ya da bu değişimin sağlanmasına katkı sunacak düzenlemelerin hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.8. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 6328 Sayılı Kanun'a Yansımaları

<p>Vatandaş Odaklılık</p>	<p>Madde 5: Kamu denetçiliği kurumunun görevi “İdarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” şeklinde ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 17: Başvuru şartları kolay tutulmuş, bireysel olarak başvuru yapabilme olanağı tanınmış, başvuruların ücretsiz olacağı belirtilmiş ve istemesi durumunda başvuru sahibinin kimliğinin gizli tutulacağı ifade edilmiştir.</p>
<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Kurumun etkinliği aynı zamanda kamu yönetiminin etkinliğine katkı sunacağından bu kapsamda kurumun etkin çalışabilmesi için bazı düzenlemeler öngörülmüştür.</p> <p>Madde 4: Kamu denetçiliği kurumunun gerekli gördüğü yerlerde büro açabilmesine imkan tanınmıştır.</p> <p>Madde 8: Kamu denetçiliği kurumunun faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasına öncelik verileceği vurgulanmıştır.</p> <p>Madde 12: Hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirtilerek kamu denetçilerinin bağımsız ve tarafsız olması sağlanmaya çalışılmış ve görevlerini yerine getirirken tarafsız davranmakla sorumlu tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 13: Başdenetçi ve denetçiler görevlerini; tarafsızlık, dürüstlük, hakkaniyet ve adalet anlayışı içinde yerine getireceklerine dair yemin etmekle yükümlü tutulmuşlardır.</p> <p>Madde 14 – 16: Kamu denetçilerinin mali ve sosyal kaygıların uzağında görevlerini tarafsız ve bağımsız bir şekilde yapabilmeleri adına özlük hakları düzenlenmiştir.</p> <p>Madde 17: Bir yandan kuruma başvuru yapılması basit tutulurken öte yandan gereksiz iş yoğunluğu, zaman ve emek kaybının engellenmesi adına başvurular için gerekli kriterler ve zorunlu başvuru yollarının tüketilmesi gibi şartlar öngörülmüştür.</p> <p>Madde 18: Kurumun gerekli durumlardan bilirkişilerden faydalanabileceği belirtilmiştir.</p>

Tablo 3.8. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 6328 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 26: Kurumun gerekli durumlarda alanında uzman kişilerden faydalanabileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 28: Kurumun gerektiğinde diğer kamu kurumlarının alanında yetkin personelinden faydalanabileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 30: Kamu denetçilerinin her türlü etkiden uzak kalabilmeleri adına kendilerine siyasi parti üyeliği, ikinci görev ve ticaret yasağı getirilmiştir.</p>
<p>Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik</p>	<p>Madde 3-5: Yasama yetkisi kapsamında yapılan işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına dair işlemler ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki işlemleri dışında hemen hemen kamusal hizmetlerin sunumuna dahil olan tüm kurumların kapsama dahil edilmesi ve kurumun, şikayet üzerine kapsam dahilindeki tüm kurumların her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını hukuka ve hakkaniyete uygunluk açısından inceleyerek araştırma ve önerilerde bulunabilme yetkisine sahip olması şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından önemlidir.</p> <p>Madde 18: Kurumun inceleme ve araştırma konusundaki tüm belgelere erişiminin otuz gün içinde sağlanmasının kapsamdaki kurum ve kuruluşlar zorunlu tutulmuş ve bu zorunluluğun gereğini yerine getirmeyenler için ilgili mercilerce soruşturma açılması öngörülmüş ve devlet sırrı niteliğinde dahi olsa belgelerin yerinde incelenmek kaydıyla kamu denetçilerine açık olacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 20: Kurumun inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili mercie ve başvurana bildireceği; başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı bildireceği ve ilgili mercilerin kurumun önerileri doğrultusunda hareket etmediği takdirde gerekçelerini otuz gün içinde bildirme zorunluluğu bulunduğu ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 22: Kurumun, her takvim yılı sonunda yürüttüğü faaliyetlerini ve önerilerini kapsayan bir rapor hazırlayarak TBMM'ye sunacağı, Resmi Gazetede yayımlamak suretiyle kamuoyuna duyuracağı ve gerekli gördüğü durumlarda yıllık raporu beklemeksizin her zaman kamuoyuna duyurabileceği ifade edilmiştir.</p>

3.1.9. 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Kanunun genel gerekçesinde yerel yönetimlerin gerek halkın günlük yaşantısını doğrudan etkileyen nitelikte olması gerekse demokratik anlamda halkın yönetime katılımının sağlandığı yönetsel birimler olması nedeniyle yerel yönetimlerin yapısal ve işlevsel olarak sürekli geliştirilmesinin önemli olduğu ifade edilmiştir. Gerekçeye bakıldığında kanunla amaçlanan olumlu iyileştirmeler şöyle sıralanabilir: büyükşehirler içerisinde çok sayıda küçük yerel yönetim birimleri arasında uyumun sağlanması ve bütüncül bir planlama yaklaşımı, büyükşehir belediyesi içerisindeki küçük yerel yönetim birimleri arasındaki sınır, yetki ve sorumluluk karmaşasının giderilmesi yoluyla hizmetlerde etkinlik, verimlilik, koordinasyon ve kalitenin artırılması, kaynak israfının engellenmesi amacıyla ölçek ekonomisinden faydalanılmasını sağlayacak optimal ölçeye sahip yerel yönetim birimlerinin oluşturulması, yakalanacak optimal ölçek nedeniyle gelişmiş teknolojilere, teknik ve uzman işgücüne sahip olma olanağı ve kaynak kullanımında

etkinliğin sağlanması, büyükşehir sınırı içerisindeki yerel yönetim birimlerinin kaynak kullanımını ve imkanlara ulaşımı açısından daha adil bir düzenin oluşturulması.

6360 sayılı Kanunla; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Şanlıurfa, Tekirdağ Trabzon, Van olmak üzere 13 ilin belediyesinin büyükşehir belediye statüsü kazanması olmuştur. Daha sonra Ordu ilinin eklenmesiyle bu sayı 14'e çıkmıştır. Kanunla büyükşehir belediyelerine bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır. İstanbul ve Kocaeli il mülki sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı buldukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmıştır. Büyükşehir olan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Yine bu illerin bucakları ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır (md 1).

Kanun vatandaş açısından bu değişimin olumsuz etkilerini gidermek için kanunla mahalleye dönüşen köylerde ticaret, tarım, hayvancılık, yerleşik halkça oluşturulan kooperatifler ve küçük esnafın işletme ruhsatı almış sayılacağını kabul etmiştir. Yine bu doğrultuda Gelir Vergisi Kanunu'nun dokuzuncu, yirmi üçüncü ve altmış altıncı maddeleri uyarınca köylerde ve nüfusu beş bini aşmayan yerlerde uygulanan gelir vergisi muafiyeti kanunla mahalleye dönüşen yerler için on yıllık bir süre için tanınmıştır (Geçici Madde 1). Yine aynı madde ile İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin en az % 10'unu on yıl süre ile bu kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırma ve kullanma zorunluluğu getirilmiştir. Kanunun geçici ikinci maddesiyle nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.

Kanun yerel yönetimlerin özerkliği ve sundukları hizmetin nicelik ve nitelik olarak artması hususunda önemli yenilikler getirmiştir. Kanunun dördüncü maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un üçüncü maddesinin a bendinde büyükşehir belediyesinin tanımında değişiklik getirmiştir. Yeni tanıma göre büyükşehir belediyesinin tanımına " sınırları il mülki sınırları olan " ifadesi eklenerek büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanlarını ilin tamamına yaymıştır. Ayrıca tanımda yetkileri kullanır ifadesine ayrıca yer verilerek yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir vurgu yapılmıştır. Yine 5216 Sayılı Kanun'un üçüncü maddesinin d bendinde yer alan ilk kademe belediyeleri kaldırılarak yerel

yönetimlerde gerek görev, yetki ve sorumluluk anlamında gerekse kavramsal olarak karmaşanın önüne geçilmek istenmiştir. Aynı şekilde kanunun beşinci maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un dördüncü maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi kurulma süreci sadeleştirilerek nüfus kriteri bir milyondan yedi yüz elli bine çekilmiştir. Kanunun altıncı maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un beşinci maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları mülki sınırlar olarak belirlenmiş ve her ikisinin de görev, yetki ve sorumluluk alanları hem coğrafi açıdan hem de hizmet sunacakları nüfus açısından genişletilmiştir. Yine kanunun yedinci maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un yedinci maddesinde yapılan değişikliklerle belediyelere afet riski taşıyan bölgelerde can ve mal güvenliği için tehlike arz eden yapıları boşaltma yetkisi verilmiş, büyükşehir ve ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunma yetkisi verilmiş, bazı hizmetleri daha alt düzeyde etkin sunumunun sağlanması açısından büyükşehir belediyelerine belediye meclisinin kararıyla bu hizmetleri ilçe belediyelerine devretme yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda kanunun on üçüncü maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un on sekizinci maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılarak meclisin yetki devri kararları hususunda belediye başkanının uygun görüşünün aranması şartı ortadan kaldırılmıştır.

Yine kanununun sekizinci maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un dokuzuncu maddesinde yapılan değişiklikle; büyükşehir sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içerisinde yürütülmesi amacıyla kurulacak olan ulaşım koordinasyon merkezinin oluşumunda ilgili meslek kuruluşlarının katılımının sağlanmasının yanı sıra Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı şekilde sürece katılacak olan paydaşın ismen belirlenmiş olması katılımcılık açısından ve uzmanlaşmanın getireceği hizmet kalitesi açısından önemli olduğu görülmektedir.

Kanunun dokuzuncu maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un yirmi dördüncü maddesine yapılan ek fıkra ile büyükşehir belediyesine kendi göreviyle sınırlı olmak kaydıyla yurt içi ve yurt dışındaki kamu ve özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri geliştirme konusunda yetki verilmesi hem yerel yönetimlerin özerkliği açısından hem de hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması açısından önemlidir.

Kanunun on birinci maddesiyle 5216 Sayılı Kanun'un yirmi yedinci maddesine eklenen fıkra büyükşehir ilçe belediyelerine imar mevzuatı uyarınca elde ettikleri gelirleri

kırk beş gün içerisinde büyükşehir belediyesine aktarma zorunluluğu getirilmesi olumsuz bir gelişme olarak görülmektedir.

Kanunun on dördüncü maddesiyle 5393 Sayılı Kanun'un sekizinci maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla kurulacak belediyelerde yeni kurulacak belediye için zorunlu nüfus şartı elli binden yirmi bine düşürülmüştür. Bu değişiklik ölçek olarak büyüyen yerel yönetim birimleri içerisinde ihtiyaç durumunda daha küçük yeni birimlerin oluşturulmasını kolaylaştırarak hizmetlerin etkin sunumuna katkı sunabilecek bir değişiklik olarak görülmektedir. Yine kanunun on beşinci maddesiyle 5393 Sayılı Kanun'un dokuzuncu maddesine eklenen bir cümle ile mahalle kurulması için asgari beş yüz nüfus şartı getirilmiştir. Kanunun on altıncı maddesiyle 5393 Sayılı Kanun'un on ikinci maddesine eklenen bir fıkra ile orman köyleri ile köylüsüne tanınmış olan hak, sorumluluk ve imtiyazların orman köyü iken mahalleye dönüşen yerlerde devam etmesine olanak tanınması ve belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köylerde mera, yaylak ve kışlak gibi yerlerde hak sahibi olanların bu haklarını kullanmalarının devam ettirilmesinin hükme bağlanmasıdır.

Kanunun on yedinci maddesi ile 5393 Sayılı Kanun'un on dördüncü maddesinde yapılan değişiklikle " büyükşehir belediyeleri ile nüfusu elli binin üzerinde olan belediyelere kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar " ifadesi " büyükşehir belediyesi ile nüfusu yüz binin üzerinde olan belediyeler kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak zorundadır " şeklinde değiştirilmiş ve diğer belediyeler içinde bu konuda herhangi bir nüfus kriteri getirilmeksizin belediyelerin kendi mali ve yönetsel durumlarını değerlendirerek koruma evleri açabilecekleri ifade edilmiştir. Yine aynı maddede; mabetlerin yapım, bakım ve onarımı da zorunlu olmaksızın belediyelerce yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede, önceki durumda öğrencilere ve amatör kulüplere verilmesi öngörülen desteğin kapsamı ifadenin gençlere şeklinde değiştirilmesiyle kapsam genişletilmiş ve belediyenin amatör spor kulüplerine sporu teşvik etmek amacıyla ayni ve nakdi yardım sağlayabileceği ifade edilmiş, belediye meclisinin kararıyla yurt içi ve yurt dışında başarılı olanlara ödül verileceği ifade edilmiştir. Yine kanunun on sekizinci maddesi ile 5393 Sayılı Kanun'un on beşinci maddesine eklenen fıkralarla büyükşehir belediyelerine elektronik haberleşme istasyonlarına yer seçim belgesi vermek ve ücretini alma hakkı verilmiş, belediye meclisinin kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu sağlayabileceği ifade edilmiştir.

Kanunun on dokuzuncu maddesi ile 5393 Sayılı Kanun'un yetmiş beşinci maddesinde yapılan değişiklikle belediyelerin diğer kuruluşlarla ilişkisi düzenlenmiş ve belediyelerin; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, vakıflar, dernekler ve esnaf ve sanatkar odaları gibi diğer kuruluşlarla ortak hizmet projeleri geliştirme hususunu mahallin en büyük mülki idare amirinin iznine bağlaması yönündeki değişiklik demokrasi ve yerel özerklik açısından olumsuz olarak görülmektedir.

Kanunun yirminci maddesiyle 5302 Sayılı Kanun'un gündem başlıklı on üçüncü maddesinde valinin önerdiği hususların meclisin ilk toplantısında gündeme alınacağı belirtilmiştir. Ancak maddenin önceki halinde bu ifade " valinin önerdiği hususlar gündeme alınır " şeklinde olduğu görülmektedir. Sonuç olarak bu değişiklikle valinin ağırlığının arttırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Yine kanunun yirmi dördüncü maddesi ile 5302 Sayılı Kanun'un kırk beşinci maddesine eklenen son fıkra ile il genel meclisinin bütçe hazırlama sürecindeki özerkliğini kısıtlayıcı bir değişiklik görülmektedir. Değişiklikten sonra ortaya çıkan duruma göre bütçe tasarısının zamanı içerisinde kesinleşmemesi durumunda vali durumu görüşüyle birlikte içişleri bakanlığına bildirmekte ve içişleri bakanının otuz gün içerisinde vereceği karar kesin olarak kabul edilmektedir. Bu durumun yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini olumsuz yönde etkilediği görülmektedir.

Kanunla yerel yönetimleri mali açıdan güçlendiren değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Kanunun yirmi beşinci maddesi ile 5779 Sayılı Kanun'un ikinci maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere aktarılan payların oranında önemli değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik sonucunda; % 2,85 olan büyükşehir dışındaki belediyelerin payı % 1, 50 olmuş, % 2,50 olan büyükşehir ilçe belediyelerinin payı % 4,50 olmuş ve % 1,15 olan il özel idarelerinin payı % 0,5 olmuştur. Bu durumda büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paydan % 30 oranında pay alması büyükşehir ilçe belediyelerinin 2,50 den % 4,50 ye çıkan pay oranı dolaylı olarak büyükşehir belediye bütçelerini de önemli oranda artırmaktadır. Bu kapsamda daha önce büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde elde edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan payın oranı % 5'ten % 6'ya çıkarılmıştır.

Yine kanunun yirmi altıncı maddesiyle 5779 Sayılı Kanun'un beşinci maddesinin üçüncü fıkrasında değişiklikle büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın dağıtımında nüfus esasının yanı sıra yüzölçümü esasının da göz önüne alındığı

görülmektedir. Değişiklikten önce sadece nüfus esasına göre dağıtılan bu pay değişiklikten sonra % 90'ı ilçenin nüfusuna % 10'u ise ilçenin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Bu değişim yüzölçümü olarak geniş alana sahip olan ilçelerin ekonomik olarak rahatlamasını sağlayarak hizmetlerinin sunumunda ve sunulan hizmetlerin kalitesinde önemli bir gelişme sağlayabilecektir. Yine aynı şekilde büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden gelen payın dağıtımında da sadece nüfus esaslı anlayışın yerini nüfus ve yüzölçümü esasının aldığı görülmektedir. Değişiklikten önce bu payın % 70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılmakta % 30'u ise büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılmaktaydı. Değişiklik sonucunda nüfus esasının yanında yüzölçümü esası da kriter olarak kabul edilmektedir. Yeni durumda % 5'ten % 6'ya çıkan bu payın % 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarıldıktan sonra kalan % 40'lık kısmın % 70'i nüfus esasına göre % 30'u ise büyükşehir belediyeleri arasında yüzölçümü esasına göre dağıtılmaktadır. Yine aynı maddede büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinden alacakları paylarında meydana gelecek artışlara getirilen sınırlamaların kaldırıldığı görülmektedir.

Kanunun yirmi yedinci maddesi ile 5779 Sayılı Kanun'un altıncı maddesinde ele alınan denkleştirme ödeneğinin yeniden düzenlendiği görülmektedir. Değişiklikten önce kesinleşmiş en son bütçe gelirleri toplamının binde biri oranında ayrılan ve mart ve temmuz aylarında olmak üzere iki eşit taksitte ödenmesi öngörülen denkleştirme ödeneğinin dağıtımı da sadece nüfus esasına göre yapılmaktaydı. Değişiklikten önce bu ödeneğin % 60'ı nüfusu beş bine kadar olan belediyelere %40'ı ise nüfusu beş binden on bine kadar olan belediyelere aktarılmaktayken değişiklik sonrası bu dağıtım süreci hem sadeleştirilmiş hem de daha hakkaniyetli ve daha rasyonel bir hale getirilmiştir. Değişiklik sonrası nüfusu on bine kadar olan belediyelere aktarılması öngörülen bu ödeneğin % 65'i eşit olacak şekilde ilgili belediyelere aktarılmakta % 35'i ise bu belediyeler arasında nüfus kriterine göre dağıtılmaktadır.

Kanunun yirmi dokuzuncu maddesi ile 2982 Sayılı Kanun'un dördüncü maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olarak kabul edilmesiyle doğru orantılı olarak büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi büyükşehir belediyesi sınırları olarak değiştirilmiş ve il sınırları içerisinde kayıtlı tüm vatandaşların belediye başkanının seçiminde oy kullanması ve söz sahibi olmasını sağlamıştır. Kanunun getirdiği önemli bir diğer değişiklik ise kanunun otuz dördüncü maddesi ile 3152 Sayılı Kanun'un yirmi sekizinci maddesinin a bendinde kurulması

öngörülen yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının kurulmasıdır. Bu birim sayesinde merkezi yönetimin taşrada yürüttüğü hizmetlerle ilgili olarak; etkinliğin ve verimliliğin artırılması, kaynakların yerinde kullanımının sağlanması ve hizmet sunumunda yerel yönetim birimlerine rehberlik edilmesi gibi katkıları sunabileceği görülmektedir. Kanunda değişen kamu yönetimi anlayışının hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.9. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 6360 Sayılı Kanun'a Yansımaları

<p>Demokratik Yönetim</p>	<p>Madde 13: 5216 Sayılı Kanun'un on sekizinci maddesinin son fıkrası yürürlükten kaldırılarak meclisin yetki devri kararları hususunda belediye başkanının uygun görüşünün aranması şartı ortadan kaldırılmıştır.</p> <p>Madde 29: 2982 Sayılı Kanun'un dördüncü maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesinin sınırlarının il mülki sınırları olarak kabul edilmesiyle doğru orantılı olarak büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi büyükşehir belediyesi sınırları olarak değiştirilmiş ve il sınırları içerisinde kayıtlı tüm vatandaşların belediye başkanının seçiminde oy kullanması ve söz sahibi olmasını sağlamıştır.</p>
<p>Katılımcılık ve İşbirliği</p>	<p>Madde 8: 5216 Sayılı Kanun'un dokuzuncu maddesinde yapılan değişiklikle; büyükşehir sınırları içerisinde ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içerisinde yürütülmesi amacıyla kurulacak olan ulaşım koordinasyon merkezinin oluşumunda ilgili meslek kuruluşlarının katılımının sağlanmasının yanı sıra Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılacağı şeklinde sürece katılacak olan paydaşın ismen belirlenmiş olması katılımcılık açısından ve uzmanlaşmanın getireceği hizmet kalitesi açısından önemli olduğu görülmektedir.</p>
<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 4: 5216 Sayılı Kanun'un üçüncü maddesinin d bendinde yer alan ilk kademe belediyeleri kaldırılarak yerel yönetimlerde gerek görev, yetki ve sorumluluk anlamında gerekse kavramsal olarak karmaşanın önüne geçilmiştir.</p> <p>Madde 5: 5216 Sayılı Kanun'un dördüncü maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi kurulma süreci sadeleştirilerek nüfus kriteri bir milyondan yedi yüz elli bine çekilmiştir.</p> <p>Madde 9: 5216 Sayılı Kanun'un yirmi dördüncü maddesine yapılan ek fıkra ile büyükşehir belediyesine kendi göreviyle sınırlı olmak kaydıyla yurt içi ve yurt dışındaki kamu ve özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri geliştirme konusunda yetki verilmesi hem yerel yönetimlerin özerkliği açısından hem de hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması açısından önemlidir.</p> <p>Madde 14-15: 5393 ün sekizinci maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla kurulacak belediyelerde yeni kurulacak belediye için zorunlu nüfus şartı elli binden yirmi bine düşürülmüştür. Bu değişiklik ölçek olarak büyüyen yerel yönetim birimleri içerisinde ihtiyaç durumunda daha küçük yeni birimlerin oluşturulmasını kolaylaştırarak hizmetlerin etkin sunumuna katkı sunabilecek bir değişiklik olarak görülmektedir. 5393 Sayılı Kanun'un dokuzuncu maddesine eklenen bir cümle ile mahalle kurulması için asgari beş yüz nüfus şartı getirilmiştir.</p> <p>Madde 26: 5779 Sayılı Kanun'un beşinci maddesinin üçüncü fıkrasında değişiklikle büyükşehir ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın dağıtımında nüfus esasının yanı sıra yüzölçümü esasının da göz önüne alındığı görülmektedir. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden gelen payın dağıtımında da sadece nüfus esası anlayışın yerini nüfus ve yüzölçümü esasının aldığı görülmektedir. Büyükşehir belediyelerinin vergi gelirlerinden alacakları paylarında meydana gelecek artışlara getirilen sınırlamaların kaldırıldığı görülmektedir.</p>

Tablo 3.9. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 6360 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

<p>Etkinlik ve Verimlilik</p>	<p>Madde 27: 5779 Sayılı Kanun'un altıncı maddesinde ele alınan denkleştirme ödeneğinin yeniden düzenlendiği görülmektedir. Değişiklikten önce kesinleşmiş en son bütçe gelirleri toplamının binde biri oranında ayrılan ve mart ve temmuz aylarında olmak üzere iki eşit taksitte ödenmesi öngörülen denkleştirme ödeneğinin dağıtımı da sadece nüfus esasına göre yapılmaktaydı. Değişiklikten önce bu ödeneğin % 60'ı nüfusu beş bine kadar olan belediyelere %40'ı ise nüfusu beş binden on bine kadar olan belediyelere aktarılmaktayken değişiklik sonrası bu dağıtım süreci hem sadeleştirilmiş hem de daha hakkaniyetli ve daha rasyonel bir hale getirilmiştir.</p> <p>Madde 34: 3152 Sayılı Kanun'un yirmi sekizinci maddesinin a bendinde kurulması öngörülen yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının kurulmasıdır. Bu birim sayesinde merkezi yönetimin taşrada yürüttüğü hizmetlerle ilgili olarak; etkinliğin ve verimliliğin artırılması, kaynakların yerinde kullanımının sağlanması ve hizmet sunumunda yerel yönetim birimlerine rehberlik edilmesi gibi katkıları sunabileceği görülmektedir.</p> <p>Geçici Madde 2: Nüfusu 2.000'in altında olan belediyelerin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden geçerli olmak üzere kaldırılarak bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.</p>
<p>Vatandaş Odaklılık</p>	<p>Madde 16: 5393 Sayılı Kanun'un on ikinci maddesine eklenen bir fıkra ile orman köyleri ile köylüsüne tanınmış olan hak, sorumluluk ve imtiyazların orman köyü iken mahalleye dönüşen yerlerde devam etmesine olanak tanınması ve belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köylerde mera, yaylak ve kışlak gibi yerlerde hak sahibi olanların bu haklarını kullanmalarının devam ettirilmesinin hükme bağlanmasıdır.</p> <p>Madde 17: 5393 Sayılı Kanun'un on dördüncü maddesinde yapılan değişiklikle "büyükşehir belediyeleri ile nüfusu elli binin üzerinde olan belediyelere kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar" ifadesi "büyükşehir belediyesi ile nüfusu yüz binin üzerinde olan belediyeler kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açmak zorundadır" şeklinde değiştirilmiş ve diğer belediyeler içinde bu konuda herhangi bir nüfus kriteri getirilmeksizin belediyelerin kendi mali ve yönetsel durumlarını değerlendirerek koruma evleri açabilecekleri ifade edilmiştir. Yine aynı maddede; mabetlerin yapım, bakım ve onarımı da zorunlu olmaksızın belediyelerce yapılabileceği hükme bağlanmıştır. Yine aynı maddede, önceki durumda öğrencilere ve amatör kulüplere verilmesi öngörülen desteğin kapsamı ifadenin gençlere şeklinde değiştirilmesiyle kapsam genişletilmiş ve belediyenin amatör spor kulüplerine sporu teşvik etmek amacıyla ayni ve nakdi yardım sağlayabileceği ifade edilmiş, belediye meclisinin kararıyla yurt içi ve yurt dışında başarılı olanlara ödül verileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Geçici Madde 1: Mahalleye dönüşen köylerde ticaret, tarım, hayvancılık, yerleşik halkça oluşturulan kooperatifler ve küçük esnafın işletme ruhsatı almış sayılacağı kabul edilmiştir. Gelir Vergisi Kanunu'nun dokuzuncu, yirmi üçüncü ve altmış altıncı maddeleri uyarınca köylerde ve nüfusu beş bini aşmayan yerlerde uygulanan gelir vergisi muafiyeti kanunla mahalleye dönüşen yerler için de on yıllık bir süre için tanınmıştır. İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idarelere yatırım bütçelerinin en az % 10'unu on yıl süre ile bu kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin altyapı hizmetleri için ayırma ve kullanma zorunluluğu getirilmiştir.</p>
<p>Yerelleşme, İdari ve Mali Özerklik</p>	<p>Madde 4: 5216 Sayılı Kanun'un üçüncü maddesinin a bendinde büyükşehir belediyesinin tanımında değişiklik getirmiştir. Yeni tanıma göre büyükşehir belediyesinin tanımına "sınırları il mülki sınırları olan" ifadesi eklenerek büyükşehir belediyelerinin yetki, görev ve sorumluluk alanlarını ilin tamamına yaymıştır. Ayrıca tanımda yetkileri kullanır ifadesine ayrıca yer verilerek yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir vurgu yapılmıştır.</p> <p>Madde 6: 5216 Sayılı Kanun'un beşinci maddesinde yapılan değişiklikle büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları mülki sınırlar olarak belirlenmiş ve her ikisinin de görev, yetki ve sorumluluk alanları hem coğrafi açıdan hem de hizmet sunacakları nüfus açısından genişletilmiştir.</p>

Tablo 3.9. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 6360 Sayılı Kanun'a Yansımaları (Devamı)

Yerelleşme, İdari ve Mali Özerklik	<p>Madde 7: 5216 Sayılı Kanun'un yedinci maddesinde yapılan değişikliklerle belediyelere afet riski taşıyan bölgelerde can ve mal güvenliği için tehlike arz eden yapıları boşaltma yetkisi verilmiş, büyükşehir ve ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunma yetkisi verilmiş, bazı hizmetleri daha alt düzeyde etkin sunumunun sağlanması açısından büyükşehir belediyelerine belediye meclisinin kararıyla bu hizmetleri ilçe belediyelerine devretme yetkisi verilmiştir.</p> <p>Madde 18: 5393 Sayılı Kanun'un on beşinci maddesine eklenen fıkralarla büyükşehir belediyelerine elektronik haberleşme istasyonlarına yer seçim belgesi vermek ve ücretini alma hakkı verilmiş, belediye meclisinin kararıyla mabetlere indirimli bedelle ya da ücretsiz olarak içme ve kullanma suyu sağlayabileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 25: 5779 Sayılı Kanun'un ikinci maddesinin ikinci fıkrasında yapılan değişiklikle genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyelere aktarılan payların oranında önemli değişiklikler yapılmıştır. Değişiklik sonucunda; % 2,85 olan büyükşehir dışındaki belediyelerin payı % 1, 50 olmuş, % 2,50 olan büyükşehir ilçe belediyelerinin payı % 4,50 olmuş ve % 1,15 olan il özel idarelerinin payı % 0,5 olmuştur. Bu durumda büyükşehir belediyelerinin büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paydan % 30 oranında pay alması büyükşehir ilçe belediyelerinin 2,50 den % 4,50 ye çıkan pay oranı dolaylı olarak büyükşehir belediye bütçelerini de önemli oranda artırmaktadır. Bu kapsamda daha önce büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde elde edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan payın oranı % 5'ten % 6'ya çıkarılmıştır.</p>
---	---

3.1.10. 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6771 Sayılı Kanun'un çalışmamız açısından önemi Türkiye'de yoğun bir şekilde tartışılan hükümet sistemi tartışmalarına yönelik yapılan son anayasal değişikliğin bu kanunla gerçekleştirilmesidir. Hükümet sistemi konusu başkanlık hükümet sistemi ve parlamenter hükümet sistemi ekseninde tartışılmaktadır. Gerçekleştirilmek istenen değişimin başkanlık hükümet sistemine doğru olması nedeniyle bu sistemin olumlu ve olumsuz yanları sürekli olarak gündemde olmuştur. Türkiye'de hükümet sisteminin değişmesini ve başkanlık sistemine geçişi savunanların temel tezi jeopolitik olarak çok önemli bir mevkiye sahip olan ve hızla gelişen dinamik bir ülke olarak Türkiye, ekonomik, siyasal ve sosyal sorunlarını hızlı bir şekilde çözebilmesi için istikrarlı, hızlı ve sorunsuz bir şekilde işleyen bir yönetim sistemine sahip olmak zorundadır. Bu durumda parlamenter sistemin yerini başkanlık sisteminin almasıyla mümkün olacaktır (Gönenç, 2005: 1). Başkanlık sistemine karşı olanların temel tezi ise yürütmenin yasama gibi halk oyuyla seçilmesi durumunda ortaya çıkan siyasal yetkilerin kullanımındaki çift başlılık meşruiyet sorununu da beraberinde getirecektir. Dolayısıyla Türkiye'nin başkanlık hükümeti sistemine geçmesi durumunda vatandaş tarafından kimin yetkilendirildiği sorunu çözülmeyecek aksine daha da karmaşıklaşacaktır (Kalaycıoğlu, 2005: 26). Türkiye'de yönetim sistemi tartışmaları eski olsa da konunun başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter hükümet

sistemi bağlamında tartışılması son dönemde 1982 Anayasası özelinde incelendiğinde konu, 1982 Anayasasının hazırlanması sırasında ortaya atılmış ve ilk defa zamanın Başbakanı Turgut Özal tarafından gündeme getirilmiş fakat yoğun tepkilerle karşılanması nedeniyle somut adımlar atılamamıştır. Daha sonra 1999 yılında dönemin Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel tarafından TBMM’de yaptığı açılış konuşmasında cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi bağlamında tekrar gündeme getirilmiş ve son olarak 2002 yılında tek başına iktidar olan Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından konu tekrar tartışmaya açılmış, dönemin Ak Parti Genel Başkanı ve Türkiye Cumhuriyeti Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından, başkanlık sisteminin tartışılması bağlamında birçok kez dile getirilmiş ve bu konuda atılan ilk kapsamlı adım 31.07.2007 tarihli 5678 sayılı Kanun’la 1982 Anayasası’nın 101. ve 102. maddesinde yapılan değişiklikle cumhurbaşkanının TBMM tarafından seçilmesi yerine doğrudan halk tarafından seçilmesi usulünün getirilmesi olmuştur (Kılınç, 2016: 468-473). Bu değişiklik sonrası 10.08.2014 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı seçimi ile Recep Tayyip Erdoğan Türkiye’nin doğrudan halkın oylarıyla seçilen ilk Cumhurbaşkanı olmuştur.

2007 yılındaki bu Anayasa değişikliği neticesinde, Cumhurbaşkanının artık TBMM tarafından değil, doğrudan halk tarafından seçilecek olmasının kararlaştırılması nedeniyle Türkiye’deki hükümet sistemi tartışmaları farklı bir nitelik kazanmıştır. Zira bu değişiklikle Anayasanın öngördüğü hükümet sistemi daha fazla tartışılır hale gelmiştir. 5678 Sayılı Kanun’la Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi usulü getirilmiş ancak yürütmenin düalist niteliğinde bir değişme olmamış ve yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ve Hükümet tarafından paylaşılmaya devam etmektedir. Bu tartışmalar neticesinde Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesinin getirdiği zorunlulukla 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun 21.01.2017 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanı tarafından 16.04.2017 tarihinde halk oylamasına sunulmuştur. Yeni Anayasa değişikliği ile getirilmek istenen hükümet modeli “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” olarak adlandırılmaktadır (Bilir, 2017: 3). Bu modelde yürütme yetkisi Cumhurbaşkanlığı makamında toplanmış, yasama yürütme ilişkileri yeniden tanımlanarak yürütmenin yasamadan doğan bir organ olmasına son verilmiştir (Ardıçlıoğlu, 2017: 23). 6771 Sayılı Kanun’la Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin anayasal ve yasal altyapısı hazırlanmış bu kapsamda değişiklikle öngörülen düzenlemelerin bir kısmının değişikliğe ilişkin halk oylamasının hemen ardından yürürlüğe girmesi kararlaştırılmış bir kısmının ise 2019 yılı kasım ayında yapılması planlanan

seçimlerden sonra yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda altı ay içerisinde yeni sisteme yönelik uyum yasalarının çıkarılması kararlaştırılmıştır. Ancak seçimlerin ileri alınarak 24 Haziran 2018 tarihinde yapılması nedeniyle değişiklikler bu tarihten itibaren yürürlüğe girmiştir (Turan, 2018: 43). Yeni sistemde yürütmenin diğer kanadı olan hükümet ve bakanlar kurulu kaldırılmış Cumhurbaşkanı tek başına yürütme yetkisine sahip olmuştur. Kanun bu doğrultuda Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini yeniden düzenlemektedir.

Kanunun genel gerekçesine bakıldığında 1961 ve 1982 anayasalarının demokratik kaygılardan ziyade vesayetçi yapıyı güçlendirme kaygısıyla; yasama gücünün zayıflatıldığı, yürütme gücünün ise çift başlılık ve az yetki nedeniyle çalışamaz bir şekilde tasarlandığı ifade edilmektedir. Gerekçede 1961 ve 1982 Anayasalarında Cumhurbaşkanının bürokratik kökenli kişiler arasından seçilmesinin tasarlandığı ve ilk başta sembolik yetkiler verilmesine karşın bu yetkilerinin özellikle 1982 Anayasasıyla önemli ölçüde artırıldığı ancak 1980'lerin sonlarından itibaren Cumhurbaşkanlarının demokratik siyaset kökenli kişiler arasından seçilmesiyle tasarlanan vesayetçi yapının bozulduğu vurgulanmaktadır. Bu kapsamda geniş yetkilere sahip olan Cumhurbaşkanının, 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle doğrudan halk tarafından seçilmesi esasının benimsenmesiyle sistem karmaşasının kaçınılmaz olduğu belirtilerek bu karmaşanın da ancak esaslı bir hükümet sistemi değişikliğinin yer aldığı anayasa değişikliğiyle mümkün olacağı vurgulanmıştır. Gerekçede sistem değişikliğinin gerekliliği için sayılan diğer nedenler ise mevcut hükümet sistemi ile beklenen kamusal faydanın sağlanamamış olması, istikrarsızlık ve Türkiye'nin sahip olduğu özel şartlardır.

Kanunla yapılan Anayasa değişikliğiyle öngörülen düzenlemeler şöyle özetlenebilir: Bakanlar Kurulunun kaldırılmasıyla yürütme yetkisinin sadece Cumhurbaşkanına verilmesi (md 8), yargı yetkisinin kullanılmasında tarafsızlığın vurgulanması (md 9), sıkıyönetimin kaldırılması (md 15), TBMM'nin milletvekili sayısının 550'den 600'e çıkarılması (md 75), milletvekili seçilme yaşınının 25'ten 18'e düşürülmesi (md 76), TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimlerinin beş yılda bir ve aynı günde yapılması (md 77), meclisin yürütmeyi denetleme yetkisinin kaldırılması (md 87), yürütmenin kanun teklif etme yetkisi kaldırılarak kanun teklif etmeye milletvekillerinin yetkilendirilmesi (md 88), bakanlar kurulu kaldırıldığı için meclisi toplantıya çağırma yetkisinin Cumhurbaşkanında olması (md 93), Cumhurbaşkanı seçilenin siyasi parti ile ilişkisinin kesilmesi hükmünün kaldırılması (md 101), Cumhurbaşkanının meclise istediği düzenlemelerle alakalı mesaj verebilme yetkisi (md 104), Cumhurbaşkanının cezai sorumsuzluğunun kaldırılması ve eylemlerinden dolayı

sorumlu tutulması (md 105), Devlet Denetleme Kurulu'na idari soruşturma yapma ve Silahlı Kuvvetleri de denetleme yetkisinin tanınması (md 108), Cumhurbaşkanı ve TBMM'nin seçimlerin yenilenmesine karar vermeleri ve seçimlerin birlikte yapılması (md 116), yürütme yetkisinin sahibi olarak Cumhurbaşkanının milli güvenliğin sağlanması ve milli savunmadan sorumlu olması, Genelkurmay Başkanını ataması (md 117), Milli Güvenlik Kurulu teşkilatı ve görevlerinin Cumhurbaşkanı kararnamesi ile düzenlenmesi (md 118), Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışında tutulmasına son verilmesi (md 125), savaş hali ve disiplin mahkemeleri dışında askeri mahkemelerin kurulmasına son verilmesi (md 142) ve bütçe kanununun Cumhurbaşkanı tarafından hazırlanması (md 161) olarak sıralanabilir.

Çalışmamızın sınırlılıkları nedeniyle kanunun hükümet sistemi değişimini öngören maddeleri üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır. Kanununla Anayasada yapılan değişiklik göz önüne alındığında getirilen en önemli yeniliğin yürütme organındaki çift başlılığa son vermek olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda kanunla Anayasada yürütmenin diğer kanadı olarak bakanlar kurulunun görev ve yetkilerinin düzenlendiği 109, 110, 111, 112, 113, 114 ve 115'inci maddelerinin yürürlükten kaldırıldığı görülmektedir. Bu kapsamda yeni sistemde ağırlığı artan ve tek başına yürütme kanadından sorumlu olan Cumhurbaşkanının özellikle, yürütme yetkisine ilişkin konularda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi düzenleme yetkisine sahip olması, bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahip olması, üst yöneticileri atama ve görevden alma yetkisine sahip olması (md 104), bir veya daha fazla sayıda cumhurbaşkanı yardımcısı atama yetkisine sahip olması; bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasının Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olmaları ve Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaları (md 106), kamu tüzel kişiliğinin kanunun yanı sıra cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle de kurulabilmesi (md 123), Cumhurbaşkanının yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olması (md 124) ve kanunlar ve diğer mevzuat ile Başbakanlık ve Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerin, ilgili mevzuatta değişiklik yapıncaya kadar Cumhurbaşkanı tarafından kullanılması (geçici md 21) hükümleri yürütme sistemine ve kamu yönetiminin işleyişine doğrudan etki eden değişimlerdir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı sisteminin kararnameler yoluyla kamu yönetiminin teşkilatlanması ve işleyişine getirdiği yenilikler; Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi üzerinden incelenecektir.

3.1.11. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

Kararnamenin birinci kısmında ilk dört maddede Cumhurbaşkanlığı makamı düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının devletin başı ve yürütme yetkisinin sahibi olduğu belirtilmiş ve devlet organlarının düzen ve uyum içerisine çalışmasından sorumlu olduğu ifade edilmiştir. Cumhurbaşkanının gerektiğinde yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceği, uzmanlık gerektiren konularda özel temsilci görevlendirebileceği ifade edilmiştir (md 4). Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve idari teşkilatın en yüksek memuru olan Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanı, tüm birimlerin faaliyet ve işlemlerini denetlemekle görevlendirilmiş ve Cumhurbaşkanına karşı sorumlu tutulmuştur. İdari işler başkanının ve her kademedeki yöneticilerin görevlerini yerine getirirken sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek kaydıyla yetkilerinin bir kısmını astlarına devredebilecekleri belirtilmiştir (md 16).

Kararnamenin dördüncü kısmında 20 ve 35. Maddeler arasında kuruluş ve çalışma esasları düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları yeni dönem kamu yönetimi anlayışı açısından önemli bir yeniliktir. Cumhurbaşkanına bağlı ve en az üç üyeden oluşması öngörülen kurulların başkanı Cumhurbaşkanıdır. 20. Maddede Cumhurbaşkanlığı bünyesinde kurulan kurullar şunlardır: Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu.

Bu kurullar genel olarak kendi görev alanlarıyla ilgili araştırmalar yapmak, stratejiler geliştirmek, alanında uzman farklı toplumsal kesimlerin katılımıyla kurul toplantıları gerçekleştirmek, görev alanlarıyla alakalı yapılan çalışmalar konusunda etki analizleri yapmak, yapılacak çalışmalar konusunda ise ihtiyaç ve talep analizleri yapmak, bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının geliştirilen stratejilerle uyumlu ve koordinasyon içinde çalışmalarını sağlamak ve takip etmek ve yapılan çalışmalar konusunda Cumhurbaşkanına raporlar sunmak gibi görevlere sahiptir (md 22). Bu doğrultuda kurullar görevleriyle alakalı faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere bakanlıklar ve kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileriyle koordinasyon toplantıları yapmakta ve sonuçları Cumhurbaşkanına raporlamaktadır (md 32). Doğrudan Cumhurbaşkanına bağlı olan kurulların çalışma esaslarına bakıldığında görev alanlarıyla ilgili bakanlık ve kamu kurum ve kuruluşlarıyla yakın işbirliği ve koordinasyon içerisinde, ihtiyaç duyulduğunda alanında

uzman kişilerin ve kurumların katılımıyla çalışma grupları kurabilme ve görevleriyle alakalı konularda her türlü bilgi ve belgeye ulaşabilme yetkilerine sahip oldukları görülmektedir (md 33).

Kararnamenin postbürokratik kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda getirdiği bir diğer önemli yenilik yedinci kısımda 525. ve 536. Maddeler arasında kuruluş, görev ve çalışma esasları düzenlenen Cumhurbaşkanlığı Ofisleridir. 525. Maddede, kendilerine verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip olarak kurulduğu belirtilen ofisler şöyle sıralanmıştır: Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi.

Bu ofisler görev alanlarıyla ilgili konularda; yeni gelişmeleri takip etmek ve ilgililere öncülük etmek, durum analizleri yaparak öncelikler belirleyip bu doğrultuda projeler geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlamak ve yapılan analizleri raporlamak gibi görevlere sahiptir (md 527).

Ofislerin çalışma usul ve esaslarına bakıldığında; görev, yetki ve sorumluluk alanlarına ilişkin konularda idari düzenleme (md 534) ve araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteme yetkisine sahip olan ofisler (md 531); görev alanlarına giren hususlarda tüm kurum ve kuruluşları koordine ederek işbirliğini sağlamak ve bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmakla görevli ve yetkili kılınmışlardır. Bu doğrultuda Ofis Başkanlıkları, görevleri ile ilgili olarak ihtiyaç duyulan konularda araştırma, etüt ve proje ile uluslararası ikili ve çok taraflı temas ve toplantılar düzenleme ve bunlarla ilgili her türlü mal ve hizmetlerin sağlanması gibi işleri yerli ve yabancı gerçek ve tüzel kişilere sözleşme veya pazarlık suretiyle yaptırabilme ve bu konularla ilgili mal ve hizmet satın alabilme yetkisine sahiptir (md 528). Ofislerin çalışma yöntemleri ve sorumlu oldukları görevlere bakıldığında ofislerin bir görevi de, politika kurullarının öncelendiği alanlara ilişkin çalışmalar yapmak ve bu kurulların belirleyeceği stratejiler için gerekli bilgi ve ortamı sağlamak olduğu görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatında; kadrolu personel, kadroya bağlı süreli personel, kadroya bağlı olmayan süreli personel, kısmi zamanlı personel ve sözleşmeli personelin görev yapacağı belirtilerek idari işler başkanlığının bu sayılan istihdam şekilleriyle sınırlı olmaksızın gerekli gördüğü konularda araştırma, inceleme ve çalışma

yaptırmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzman personelden oluşan komisyonlar, danışma kurulları ve çalışma grupları kurabileceği ve bu komisyonlarda serbest veya özel sektörde çalışan uzman kişilere de bu görev verebileceği belirtilmiştir (md 13). Bu kapsamda esnek, katılımcı ve işbirliğini esas alan bir çalışma yönteminin esas alındığı görülmektedir. Uzmanlardan faydalanılması, paydaşların katılımının sağlanması ve ihtiyaca yönelik çalışma gruplarının oluşturulmasının kamu yönetiminde etkinliğin sağlanabilmesi için yeni yönetim anlayışının öneriyle aynı doğrultuda olduğu görülmektedir.

Kararnamenin altıncı kısmında bakanlıkların teşkilat yapısı, işleyişleri, görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Daha önce 24 olan bakanlık sayısı 16'ya düşürülmüş, bakan yardımcılığı statüsü korunmuş ve bakanlıkların; merkez, taşra, yurtdışı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlardan oluşacağı ifade edilmiştir. Kadroların tespit, ihdas, kullanımını ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususların, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre düzenleneceği belirtilen bakanlıkların ihtiyaca göre; uzman personel, bilişim personeli ve sözleşmeli personel çalıştırabilecekleri ve görev alanlarına ilişkin çalışmalarda etkinliğin sağlanması amaçlı komisyonlar kurabilecekleri belirtilmiştir.

Hemen hemen bütün bakanlıkların çalışma birimleri oluşturulurken gelecek yönelimli bir anlayışla sadece hizmet sunumuna yönelik değil hizmet sunumun sürekli olarak geliştirilmesine yönelik bir anlayışla hareket edildiği görülmektedir. Bakanlıklarda strateji geliştirme birimleri oluşturulmuş gelişen teknoloji ile doğru orantılı olarak bakanlıkların teknolojik dönüşümleri hedeflenmiştir. Bakanlıkların genel yapılanma ve çalışmalarında katılımcı bir yaklaşım öngörülmüştür. Cumhurbaşkanı tarafından bakanlığın en üst amiri olarak atanan bakanlar, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu tutulmuş ve sorumluluğu altındaki bütün teşkilatı denetlemekle yetkilendirilmişlerdir. Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımından, Cumhurbaşkanı emir ve talimatlarına uygunluğundan, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygunluğundan ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktan Cumhurbaşkanıya karşı sorumlu tutulmuşlardır.

Bakanlıkların çalışma esasları düzenlenirken gerek bakanlar gerekse bakanlıkta çalışan yöneticilerin; yetki devri, koordinasyon ve işbirliği, görev ve yetki alanlarına ilişkin idari düzenleme yapabilme olanağı, geçici çalışma grupları ve çalışma meclislerinin

oluşturulması öngörülmüştür. Bakanlıkların, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanların katılımıyla geçici çalışma grupları oluşturabileceği ortak hükümler altında düzenlenmemişse de kararname de bakanlıkların teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlendiği kısımda (md 92, md 121, md 144, md 210, md 329, md 406, md 437, md 473, md 500) dokuz maddede düzenlenmiştir. Madde 506'da bakan ve her kademedeki bakanlık yöneticilerinin sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla ve uygun araçlarla ilgililere duyurulmasının sağlanarak, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebileceği ifade edilmiştir. Madde 507'de Bakanlıkların, hizmet ve görevleriyle ilgili konularda, diğer bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının uyacakları esasları belirleyerek, kaynak israfının önlenmesi ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik tedbirleri almakla görevli ve yetkili oldukları belirtilmiştir.

Bakanlıkların görevleriyle ilgili olmak şartıyla ve Cumhurbaşkanı kararıyla geçici özel diplomatik temsilcilikler, geçici ihtisas birimleri ve dış temsilcilik niteliği taşımayan geçici yurtdışı teşkilatı kurabileceği ve görev bitince bu teşkilatın kaldırılacağı belirtilmiştir (md 510).

Bakanlıkların hiyerarşik yapılanmasında da 5227 Sayılı Kanun Tasarısıyla aynı doğrultuda sade bir yapılanmanın esas alındığı görülmektedir. Bu kapsamda hiyerarşik yapılanmaya bakıldığında az katmanlı yalın bir yapılanma tercih edilmiştir (md 509).

Bakanlık merkez teşkilatında:

- 1) Bakan Yardımcılığı,
- 2) Bakan Yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük, Kurul Başkanlığı veya Daire Başkanlığı,
- 3) Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı,

Bağlı kuruluşlarda:

- 1) Genel Müdürlük,
- 2) Daire Başkanlığı,

3) İhtiyaca göre kurulacak Şube Müdürlüğü,

Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında:

- 1) Bölge Müdürlüğü,
- 2) Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik,
- 3) Şeflik veya Mühendislik,

Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

- 1) Vali,
- 2) İl Müdürlüğü,
- 3) Şube Müdürlüğü,
- 4) Şeflik,

Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında:

- 1) Kaymakam,
- 2) İlçe Müdürlüğü,
- 3) İhtiyaç bulunan ilçelerde Şube Müdürlüğü,
- 4) Şeflik.

Kararnameye bir bütün olarak bakıldığında; yetki devrinin hemen hemen bütün başlıklar altında ele alınması, geçici çalışma gruplarının düzenlemesi, Cumhurbaşkanlığı politika kurullarının oluşturulması, Cumhurbaşkanlığı ofislerinin oluşturulması, bakanlıkların hiyerarşik yapılanmasında az katmanlı sade bir yapılanmanın öngörülmesi ve koordinasyon ve işbirliğinin esas alınmasının postbürokratik kamu yönetimi anlayışıyla aynı doğrultuda olduğu görülmektedir. Kararnamede değişen kamu yönetimi anlayışının hangi ölçüde ve hangi maddelerde yer aldığı bir tablo yardımıyla şöyle özetlenebilir:

Tablo 3.10. Postmodern Kamu Yönetimi Anlayışının 1 NOLU Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Yansımaları

<p>Katılımcılık ve İşbirliği</p>	<p>Madde 507: Bakanlıklar hem kendi hizmet ve görevleriyle ilgili konularda hem de diğer bakanlıkların ve kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet ve görevleriyle ilgili konularda karşılıklı danışma koordinasyon ve işbirliğini sağlamakla sorumlu tutulmuştur.</p> <p>Madde 92-121-144-210-329-406-437-473-500: Bakanlıkların, görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, özel sektör temsilcileri ve konu ile ilgili uzmanların katılımıyla geçici çalışma grupları oluşturabileceği belirtilmiştir.</p> <p>Madde 89: Bakan veya bakan yardımcısının başkanlığında yönetmelikle belirlenecek bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşlarından iştirak edecek birer temsilci, üniversitelerin ilgili alanlarından öğretim üyeleri, sendikalardan ve meslek kuruluşlarından temsilcilerden oluşturulacak çalışma meclisi düzenlenmiştir. (Sadece Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının çalışmalarında kurulması öngörülmüştür.)</p> <p>Madde 215: Gençlerin, Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesinde; sosyal, ekonomik ve siyasal alanlarda topluma aktif katılımlarını ve kişisel gelişimlerini sağlamak, gençlik alanında üretilecek politikalara katkıda bulunmak ve benzeri amaçlarla Türkiye Ulusal Gençlik Konseyi kurulacağı ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 382: Sağlık hizmeti sunmaya yetkili gerçek ve tüzel kişilerce sosyal dayanışma ve yardımlaşma amacıyla gönüllü ve ücretsiz olarak sağlık hizmeti verilebileceği belirtilmiştir.</p>
<p>Uzmanlığa Dayalı Görev Odaklı Örgütlenme</p>	<p>Madde 20: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları kurulması öngörülmüştür.</p> <p>Madde 525: Cumhurbaşkanlığı Ofisleri kurulması öngörülmüştür.</p> <p>Madde 92-121-144-210-329-406-437-473-500: Geçici çalışma gruplarının kurulması.</p>
<p>Esnek Çalışma ve Bürokrasiden Uzaklaşma</p>	<p>Madde 13: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının personel statüsü belirlenmiş; sözleşmeli, geçici, kadroya bağlı olmayan personel çalıştırabileceği ifade edilmiştir. İdari İşler Başkanlığı maddede sayılan istihdam şekilleriyle bağlı olmaksızın, gerekli gördüğü konularda araştırma, inceleme ve çalışma yaptırmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzman personelden oluşturacağı komisyonlar, danışma kurulları ve çalışma gruplarında serbest veya özel sektörde çalışan uzman kişilere de görev verilebileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 16: Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının her kademedeki yöneticilerinin, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 506: Bakan ve her kademedeki bakanlık yöneticilerinin sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebileceği ifade edilmiştir.</p> <p>Madde 508: Bakanlıklara görev, yetki ve sorumluluk alanına giren konularda idari düzenleme yapabilme yetkisi verilmiştir.</p> <p>Madde 509: Bakanlıkların yapılanmasında az katmanlı bir hiyerarşik yapılanma öngörülmüştür.</p> <p>Madde 92-121-144-210-329-406-437-473-500: Geçici çalışma gruplarının kurulması.</p>

4. TARTIŞMA VE SONUÇ

20.yüzyılın ikinci çeyreğinden itibaren uygulanmaya başlayan Keynesyen politikalar ve devamında 1960'lı yıllarda altın çağını yaşayan sosyal refah devleti uygulamaları neticesinde devletin üstlendiği görev ve hizmetlerin çeşitlenip artması 1970'li yıllarda ekonomik krizlerin baş göstermesine neden olmuştur. Bu krizde dönemin hemen bütün kamu yönetimlerinde hakim yönetsel modeli olan bürokrasinin payı büyüktür. Doğrudan mal ve hizmet üretimi yaparak rolünü artıran devlet, kamu sektörünün özel sektörden ayrı olduğu düşüncesine dayanarak ürettiği mal ve hizmetlerin hiçbir aşamasında alternatif yöntemleri dikkate almayarak standart prosedürler belirlemiş ve kamu bürokrasisine aşırı derecede güvenmiştir. Bu durumun sonucunda yapısal olarak aşırı bir büyüme gerçekleştiren devlet, istihdamda artan payıyla doğru orantılı olarak kamu harcamalarını da artırmıştır. Bu gelişmeler beraberinde hantal, verimsiz, kırtasiyeci ve hastalıklı bir bürokratik yapıyı getirmiştir. Merkeziyetçi, katı hiyerarşik, sürekli büyüme eğiliminde olan, kurallara sıkı sıkıya bağlı bu bürokratik yapı 1970'lerin sonuna kadar geçerliliğini sürdürmüştür.

Ancak 1970'lerin sonlarından itibaren etkisini iyice artıran krizle beraber iktisat anlayışındaki değişimle birçok ülkede iktidar olan muhafazakar partilerin uygulamaya başladığı yeni sağ politikalarla beraber kamu yönetimlerinde bir dönüşüm süreci başlamıştır. Bu dönüşümle birlikte her alana müdahale eden, merkeziyetçi, katı hiyerarşik, kurallara sıkı bir şekilde bağlı olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini daha esnek örgütsel yapıya sahip, ademi-merkeziyetçi, yumuşak ve yatay hiyerarşik yapıda, her alana müdahale eden büyük yapıli devleti yerine minimal devlet anlayışında olan yeni yapıya bırakmıştır. Devleti sadece kendisinin sunabileceği hizmetleri sunmakla görevli sayan bu anlayış, özel sektöre ayrı bir yer açarak, devletin sunmasının zaruri olduğu hizmetlerin dışındaki bütün hizmetlerin çeşitli yöntemlerle özel sektör eliyle sunulmasının etkinlik ve verimlilik açısından çok daha uygun olduğunu öngörmüştür. Ademi-merkeziyetçilik bu yeni anlayışta önemlidir. Çünkü yerel halkın ihtiyaç ve talepleri ademi-merkeziyetçi bir yapılanmada çok daha kolay ve doğru bir şekilde tespit edilip daha hızlı ve etkin bir şekilde karşılanabilecektir. 1980'lerden itibaren dünyanın birçok ülkesiyle birlikte Türkiye'de uygulanmaya başlayan bu anlayış hızlı bir şekilde idari ve siyasi bütün politikalara hakim olmaya başlamıştır. Ekonomik, siyasi ve sosyal temellere dayalı topyekün bir dönüşüm öngören bu değişimle birlikte kamu yönetiminde sorumluluk alabilen, liderlik vasıflarına

sahip, inisiyatif alabilen çalışanların eşliğinde; girişimciliğin yüksek olduğu, kurallardan ziyade çalışanların deneyimleriyle oluşturulan normların hakim olduğu, açık, şeffaf, hesap verebilir, paydaşlarla kurulan doğru iletişimin sağladığı hızlı geribildirim sayesinde hızla değişen şartlara uyum sağlayabilme yeteneğine sahip, postbürokratik yapılanmalar hakim olmaya başlamıştır. Bu doğrultuda Türkiye’de de kamu yönetiminde bir dönüşüm sürecinin başladığı görülmektedir. Bu süreç uluslararası örgütlerin tavsiye ve yönlendirmeleriyle başlamış olsa da gerek yöneticilerin daha etkin bir yönetim mekanizmasına sahip olmak adına reform çabaları gerekse hizmetlerin muhatapları olan vatandaşların artan bilinç düzeyi bu dönüşümü hızlandıran etkenler olarak görülmektedir. Bu durum gerçekleştirilmeye çalışılan reform çalışmalarında açıkça görülmektedir. Yapılan yasaların gerekçelerine bakıldığında küreselleşme ve dünyada gerçekleşen dönüşüme ayak uydurmanın yanı sıra mevcut yasaların olumsuz yanları öne çıkarılarak bunların giderilmesinin amaçlandığı ifade edilmekte bu amaçlara ulaşmanın da vatandaş odaklı bir yaklaşımla gerçekleştirilmeye çalışıldığı ifade edilmektedir.

2000 sonrası yasal düzenlemelere bakıldığında, gündelik sorunların çözümüne yönelik kısmi düzenlemeler yapmak yerine, yönetim sürecinin bir bütün olarak çağdaş gelişmeler ışığında ve farklı bir anlayışla; yapı, işlev, süreç ve yöntemler açısından yeniden yapılandırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu kapsamda kamu yönetiminin daha demokratik, insan odaklı, şeffaf, hesap verebilir, etkin, verimli, sonuç odaklı, esnek, katılımcı ve ademi-merkeziyetçi bir yapıya kavuşturulmasının amaçlandığı görülmektedir. Yapılan yasal düzenlemelere bakıldığında bunların bir kısmının var olan düzenlemelerin yeni bir anlayışla ele alınarak düzenlenmesi şeklinde yapıldığı bir kısmının ise Türkiye’de daha önce farklı yasal düzenlemelerde değinilmiş olsa da belirli bir konunun başlı başına bir yasada düzenlenmesi şeklinde olduğu görülmektedir. Bilgi edinme hakkı, kamu yönetiminde etik, kamu denetçiliği gibi konuların düzenlenmesi için sadece bu konuların ele alındığı yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Düzenlemelerde devletin etkinliğinin artırılmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu kapsamda öncelikle görev, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde tanımlanması anlayışıyla uyumlu bir şekilde kamu yönetiminin görevi tanımlanmış ve piyasa mantığına dayalı bir yönetim anlayışıyla düzenleyici devlet fikri ön plana çıkarılmış, mal ve hizmet üreten bazı kurumların özelleştirilmesi yoluyla, devletin hem yükü azaltılmaya çalışılmış hem de rolü; düzenleme, koordinasyon sağlama ve yönlendirme şekilde yeniden tanımlanmıştır. Etkin ve verimli bir kamu yönetiminin oluşumu için dinamik ve bilgi temelli bir yaklaşımın

gerekliliği vurgulanmış ve bunun için; yerleşme, esnek ve yatay organizasyon yapıları, çakışma ve çatışmaların engellenmesi, gereksiz hizmetlerin tasfiyesi ve hizmet satın alımı gibi unsurların destekleneceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda Sözleşmeli personel çalıştırmanın yaygınlaştırılmasına ve kısmi zamanlı istihdam uygulamalarına imkan sağlanmış yönetimin yapılması gelişmelerin sistematik bir şekilde incelenip gerekli düzenlemelerin yapılmasına olanak verecek şekilde tasarlanmıştır. Aynı şekilde hiyerarşik kademelerin azaltılması tercih edilmiş, farklı düzeylerdeki idari birimler için farklı hiyerarşik kademeler belirlenmiştir. Sayılanların dışında yönetsel kademelerin oluşturulamayacağı belirtilmiştir. Yönetimin her kademesinde yetki devri öngörülmüş ve bu durum gerek yasal düzenlemelere gerekse kurumların kendi örgütlenme ve çalışma esaslarının düzenlendiği mevzuata yansıtılmıştır.

Yasal düzenlemelerde yerleşme yaklaşımının ağırlığı görülmektedir. Gerek merkezi yönetimle yerel yönetimlerin ilişkilerinin düzenlenmesi gerekse yerel yönetimlerin hem kendi aralarındaki ilişkilerin düzenlenmesi hem de yerel yönetimlerin görev tanımları yetki ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması anlamında önemli değişimlerin gerçekleştiği görülmektedir. Yerleşmenin idari ve mali boyutuyla elen alındığı görülmektedir. Bu anlamda sadece yerel yönetimlerin oluşumu ve çalışmasına ilişkin 2000 sonrası dönemde dört tane yasal düzenleme yapıldığı görülmektedir. Gerek 5393, 5216, 5302 ve 6360 Sayılı kanunlarda gerekse kamu yönetiminin genelini kapsayan diğer kanunlarda yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlere idari ve mali anlamda özerklik tanınarak merkezi yönetimin vesayetinin azaltıldığı ve bu özerklikle doğru orantılı olarak yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluklarının önemli derecede artırıldığı görülmektedir. Merkezi idare eliyle yürütülen birçok hizmetin mahalli idarelere, sivil toplum kuruluşlarına ve özel sektöre bırakıldığı ve yerel yönetimlere mahalli müşterek nitelikteki her türlü görevin verildiği görülmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde artık merkezin görevlerinin sayıldığı geriye kalanların genel yetkili olarak yerel yönetimlere bırakıldığı ve yerel yönetimlere, klasik hizmetlerin ötesinde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda çok yönlü ve bütüncül yaklaşımla hizmet verme sorumluluğunun getirilmiş olduğu görülmektedir.

Yapılan çalışmalarda kamu yönetiminde arzulanan olumlu yönlerdeki değişimlerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak ön plana çıkan en önemli konulardan birisi de yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasına yönelik olarak yapılan düzenlemelerdir. Bu kapsamda şeffaflık ve hesap verebilirliğe hem hazırlanan bütün yasalarda büyük ölçüde yer

verilmiş hem de bu konuda başlı başına bir yasal düzenleme olarak 4982 Sayılı Kanun çıkarılmıştır. Tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetleri daha şeffaf ve hesap verebilir kılınmış ve bu şeffaflığın sağlanmasına yönelik olarak gerekli mekanizmalar ve yaptırımlar öngörülmüştür. Yönetim sürecinde yapılan faaliyetlerin safahatı ve sonuçları hakkında kamuoyunun bilgilendirilmesi şeffaf bir yönetim anlayışını yerleşmesi bakımından önemlidir. Ancak şeffaflığın tam anlamıyla sağlanabilmesi yönetimin faaliyetlerinin daha planlama aşamasında bu faaliyetlerden etkilenecek olanlara bildirilmesiyle mümkündür. Bu doğrultuda kamu kurumlarına belirli periyotlarla hem faaliyet sonuçlarını hem gerçekleştirecekleri faaliyetlere ilişkin beklentilerini kamuoyuna duyurma zorunluluğunun getirildiği görülmektedir. Kısacası devletin kendi istediği durumlarda ve istediği konularda istediği kadar bilgi verme ve vatandaşları süreç hakkında aydınlatma anlayışının terkedildiği görülmektedir.

Bu konuda çok önemli bir diğer düzenleme de 5018 Sayılı kanundur. Kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılması daha şeffaf hale getirilerek kurumlar ve sorumlular daha hesap verebilir kılınmış ve bu sayede kamusal kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanımı sağlanmaya çalışılmış, kamu kurumlarının tüm gelir ve giderlerinin bütçelerinde yer almasını sağlamak amacıyla bütçe dışında gelir ve gider yapılması engellenmeye çalışılmıştır. Bütüncül yaklaşım, hesap verebilirlik, mali disiplin, ekonomik ve sosyal hedeflerin birlikteliği kamu maliyesinin ilkeleri olarak belirlenmiş ve kamu kurumlarının gerek ihtiyaçlarının karşılanmasında gerek mal ve hizmet üretiminde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için maliyet-fayda ve maliyet-etkinlik analizi gibi gerekli olan analizlerin yapılması zorunluluğu getirilmiştir. Hesap verme sorumluluğunun kapsamı genişletilerek hem hukuka uygunluğun yanı sıra etkililik, ekonomiklik ve verimlilik hesap verme kriterleri arasına dahil edilmiş hem de bireysel sorumluluk esas alınarak görev, yetki ve sorumluluklar açık bir şekilde tanımlanarak yetki ve sorumluluk dengesi oluşturulmaya çalışılmış böylece kamu kaynaklarının kullanımında elde edilmesinden sonuçlarının raporlanmasına kadar her aşamada görevli ve yetkili olanların hesap verebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır. Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerine önemli esneklikler getirilerek, idarelerin bütçe sürecindeki görev yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenmiştir.

Bir diğer önemli yenilik kamu yönetiminde stratejik yönetim yaklaşımının benimsenmesidir. Yapılan düzenlemelerle günlük sorunların çözülmesi ve geçmişin

denetlenmesi yaklaşımından geleceğin planlanması ve sonuç odaklı bir yaklaşıma geçilmesi amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarında; stratejilerin belirlenmesi ve bu stratejiler doğrultusunda politikaların geliştirilmesi için strateji geliştirme birimlerinin kurulmasının amaçlandığı görülmektedir. Bu kapsamda kamu idarelerine katılımcı yöntemlerle stratejik plan yapma zorunluluğu getirilmiş ve bu planlarla uyumlu olmak üzere çok yıllık bütçeleme anlayışına geçilmiştir.

Yasal düzenlemelerde ön plana çıkan bir diğer husus performans yönetimi ve sonuç odaklı bir yaklaşımın benimsenmesidir. Stratejik planlar çerçevesinde somut hedefler ve ulaşılabilir amaçlar belirlenip performans göstergelerine göre kaynak dağılımının yapılması ve performans ölçütünün, kamu hizmetlerinin planlanmasından sunulmasına ve sonuçların değerlendirilmesine kadar her aşamasında önemli bir kriter olarak ele alındığı görülmektedir. Bu durum denetim anlayışını da aynı doğrultuda dönüştürmüş ve kamu yönetiminde denetimin en önemli bileşenlerinden birisi de performans ölçütleri ışığında gerçekleştirilecek olan performans denetimi olmuştur.

Yasal düzenlemelerde ön plana çıkan bir diğer önemli konu denetim anlayışında gerçekleşen değişimdir. Denetim konusunda proaktif, rehberlik edici ve eğitici bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir. Bu kapsamda kurumlarda; yönetim sistem ve süreçlerinin geliştirilmesi, zayıf yönlerin belirlenerek hataların önlenmesi ve iyi örneklerin yaygınlaştırılması amacıyla iç denetim birimleri oluşturulmuştur. Dış denetimin ise kapsamı genişletilmiş kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde bütün karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluğu bakımından incelenerek sonuçlarının değerlendirilmesi hedeflenmiştir. Denetim kapsamına hukuka uygunluğun yanı sıra sonuç odaklı anlayış doğrultusunda mali ve performans açısından denetim de dahil edilmiştir. Bu kapsamda denetimde önceden belirlenmiş amaç ve hedefler doğrultusunda oluşturulan performans ölçütlerinin kullanılması öncesi ve sonrası arasında yapılacak karşılaştırmalar açısından daha gerçekçi ve uygulanabilir bir yaklaşım sunmakta, hesap verebilirlik somut olgularla güçlendirilerek etkin ve verimli bir yönetim için imkan tanımaktadır.

Yasal düzenlemelerde ele alınan bir diğer önemli husus kamu yönetiminde etik konusudur. Kamu yöneticileri politika oluşturma, politikaları uygulama ve kaynakların kullanımı gibi önemli toplumsal konularda takdir yetkisi kullanma hakkına sahip oldukları için bu yetkilerin doğru yönde doğru amaç için ve doğru bir şekilde kullanılması son derece

önemlidir. Yönetimde etik anlayışın hakim olması bu yetkilerin olumsuz yönde kullanımını engeller. Bu kapsamda kamu görevlilerinin uyması gereken etik kurallara daha önce Türkiye’de başta anayasa olmak üzere birçok yasal düzenlemede yer verilmiştir. Ancak etik konusunda başlı başına bir kanun çıkarılması 2000 sonrası dönemde gerçekleştirilen önemli bir yenilik olarak görülmektedir. Çünkü kamu yönetiminde etik ilkelerin yerleşmesi ve çalışanlarca benimsenerek yol gösterici olabilmesi için; kamu hizmeti için etik standartların açık olması, yasal çerçeveye yansıtılması ve bu yolla kamu çalışanları için etik rehberlik sağlanması gereklidir. Daha önce birçok yasal düzenlemede yer alsa da 5176 Sayılı Kanunda etik konusu ayrıntılı olarak ele alınmış, standartlar belirlenmiş ve bu konuda düzenleme ve yönlendirme yetkisine sahip Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Bireyin devlet karşısındaki rolünün değişmesiyle birlikte demokratik bir yönetim ve bunun sağlanması için bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasına yönelik hukuki düzenlemelerin artmasıyla birlikte bu düzenlemelerin hayata geçirilmesi açısından çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bu yönde ön plana çıkan önemli bir uygulama da kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumudur. Bu doğrultuda önce anayasada yer verilen kamu denetçiliği daha sonra 6328 Sayılı Kanun’la düzenlenmiştir. Böylece vatandaş odaklı insan haklarına dayalı bir anlayışla, hukukun üstünlüğü ve adalet kamu yönetiminin işleyişinde esas alınmıştır. Kamu denetçiliği kurumunun yönetsel sürecin işleyişinde gördüğü aksaklıklara ilişkin öneriler getirmesi, vatandaşın şikayetinin dikkate alınacağı gerçeğinin kabulüyle kamu görevlileri için yanlış uygulamalardan caydırıcı nitelik taşıması, şikayet üzerine incelediği sorunları tespit ederek gerek parlamentoya gerekse kamuoyuna rapor olarak sunması ve tavsiye ve önerileriyle kamuoyu oluşturabilmesi dolaylı ancak anlamlı yaptırımlar olarak görülmektedir.

Yasal düzenlemelerde katılım konusunda öne çıkan en somut düzenleme 5393 Sayılı Kanun’la kurulan Kent Konseyleridir. Uzlaşma temelinde işbirliği, ve yerel hizmetlerin sunumunda bütün paydaşların gönüllü katılımının sağlanması açısından önemli bir yenilik getirmiş olduğu görülmektedir. katılım konusunda bir diğer önemli husus ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların yapılanma ve çalışma esasları belirlenirken yer verilen çalışma meclisleri ve geçici çalışma gruplarıdır. Geçici çalışma gruplarına hemen hemen bütün bakanlıkların çalışma ilkeleri düzenlenirken değinilmiş katılımı öngörülen paydaşlar sayılmıştır. Bu durum, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri özelinde incelendiğinde, konunun daha önceki düzenlemelerde muğlak bir şekilde düzenlendiği göz önüne alındığında anlamlı bir gelişme olarak görülmektedir.

Kamu yönetiminin dönüşümü anlamında en önemli yeniliğin Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilerek yürütme yetkisinin tek elde toplanması ve yürütme organındaki çift başlılığa son verilmesi olduğu görülmektedir. Bu değişimin kamu yönetiminin yapılanması ve işleyişinde köklü değişiklikler getirdiği görülmektedir. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle yürütme yeniden yapılandırılmış ve yapılandırılmaya devam etmektedir. 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yürütmenin oluşumu ve çalışma esaslarını yeniden düzenlemiştir. Kararnamede bakanlıkların yapısı ve çalışma esasları düzenlenirken gerek bakanlar gerekse bakanlıkta çalışan yöneticilerin; yetki devri, koordinasyon ve işbirliği, görev ve yetki alanlarına ilişkin idari düzenleme yapabilme olanağı, geçici çalışma grupları ve çalışma meclislerinin oluşturulması öngörülmüştür. Hemen hemen bütün bakanlıkların çalışma birimleri oluşturulurken gelecek yönelimli bir anlayışla sadece hizmet sunumuna yönelik değil hizmet sunumun sürekli olarak geliştirilmesine yönelik bir anlayışla hareket edildiği görülmektedir. Bakanlıklarda strateji geliştirme birimleri oluşturulmuş gelişen teknoloji ile doğru orantılı olarak bakanlıkların teknolojik dönüşümleri hedeflenmiştir. Kararnamede düzenlenen ve postbürokratik yapılanma açısından çok önemli iki mekanizma da Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ve Cumhurbaşkanlığı Ofisleridir. Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan politika kurulları ve ofislerin görevlerine bakıldığında bu kurul ve ofislere yeni gelişmeleri takip etmek ve ilgililere öncülük etmek, durum analizleri yaparak öncelikler belirleyip bu doğrultuda projeler geliştirmek, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon sağlamak ve yapılan analizleri raporlamak gibi birbiriyle ilişkili ve birbirini tamamlayıcı görevlerin verildiği görülmektedir.

Sonuç olarak kamu yönetimi anlayışında modernden postmoderne yönelimin Türkiye’de 2000 sonrası gerçekleştirilen yasal düzenlemelere yoğun bir şekilde yansıdığı görülmektedir. Özellikle 5227 Sayılı Kanun Tasarısında genel olarak kamu yönetiminin yapılanması ve çalışma esasları bir bütün olarak ve geleneksel anlayıştan oldukça farklı bir şekilde ele alındığı görülmektedir. tasarı yasalaşmasa da daha sonra çıkan yasalara dayanak teşkil etmiş ve bu durum bütün yasal düzenlemelere yansımıştır. Ancak bu yansımanın pratiğe teoride ifade edilmiş şekliyle birebir yansımadağı görülmektedir. Örneğin hazırlanan kanunların hemen hemen hepsinin gerekçesinde yer verilen kamu yönetimine katılım konusunun yasal düzenlemelerin kendi metinleri içerisinde aynı doğrultuda ele alınmadığı görülmektedir. katılım konusu yasal düzenlemelerin hemen hemen hepsinde ya “görüş ve önerilerinden yararlanılır” şeklinde ifade edilmiş ya da “kamu hizmetleri ile ilgili kararların

hazırlanması, olgunlaştırılması, alınması ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya bütününe, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkileneceklerin katkıda bulunmaları sağlanır” şeklinde ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere katılım konusu yöneticilerin inisiyatifine bırakılmış bağlayıcı mekanizmalar oluşturulamamıştır.

Yasal düzenlemelerde görülen bir diğer önemli husus ise istisna alanlarının geniş tutulmasıdır. Örneğin 4982 Sayılı Kanun’da bilgi edinme hakkının sınırları başlığıyla on beş ve yirmi sekizinci maddeler arasında çok geniş bir istisna alanı düzenlendiği görülmektedir. Bir diğer örnek kamu yönetiminde etiğin düzenlendiği 5176 Sayılı Kanun’da Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversitelerin kapsam dışı tutulmalarıdır. İstisnaların geniş tutulması kamu yönetiminde kontrol dışı alanlar ve kurumlar bırakması nedeniyle bir eksiklik olarak görülmektedir. Kamu Görevlileri Etik kuruluna başvuru konusunda, başvuru sırasında yeterli bilgi ve belge sunulmaması durumunda başvuruların değerlendirilmeye alınmayacağı ifadesi de kurula başvuruyu özendirmekten ziyade başvuruları caydırabilecek bir ifadedir. Aynı maddede en az genel müdür ve eşiti seviyedeki kamu görevlileri için kurula başvurulabilir ifadesi de kapsamı daraltmaktadır. Bunun yanında diğer kamu görevlileri için etik konusunda uygulanacak olan ilkeler kurul tarafından belirlense de inceleme yetkisi kurumun içerisinde oluşturulacak disiplin kurullarında olacağı için bağımsız bir inceleme yapılması kolay olmayacaktır. Bir diğer eksiklik ise kurulun yaptırım gücünün olmamasıdır. Ancak temel hipotezimiz açısından ele alındığında postmodern kamu yönetimi anlayışının 2000 sonrası yasal düzenlemelere önemli ölçüde yansıdığı görülmektedir. Bu durumun pratiğe yansımalarının olup olmadığı olduysa hangi ölçüde olduğu ve yasal düzenlemelerde yer alan eksikliklerin kamu yönetiminin işleyişine ne derece etki edeceği yeni çalışmalar ışığında anlaşılabilir.

5. KAYNAKLAR

- Akay, A. (2013). *Postmodernizmin ABC'si* (2. Baskı). İstanbul: Say Yayınları.
- Al, H. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Liberal Düşünce Dergisi*. Kış: 183-196
- Alkan, B. Ş. (2018). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Hareketle Kamu İdarelerinde Mali Analiz Uygulaması. (17. UİK Özel Sayısı). *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, 799-812.
- Alpaslan, S., & Kutanis, R. (2007). Sanayi ve bilgi toplumu yönetim metaforlarının karşılaştırılması. *Akademik İncelemeler Dergisi (AID)*, 2(2), 49-71.
- Alvarado, F. (1996). Crossroads Concerning Postmodernity and Organizations in the Third World: Opening a Debate and Suggestions for a Research Agenda. *Organization Science*, 7(6), 667-681
- Araza, A. ve Aslan, G. (2014). Postmodernizm ve Post-bürokratik Örgüt Formları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. Sayı: 25. S. 37-62.
- Ardıçlıoğlu, M. A. (2017). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. *Ankara Barosu Dergisi*, 75(3), 19-51.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik-neo klasik dönüşüm süreci: yeni kamu yönetimi. *CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Aslan, G. (2011). Orta Çağdan Günümüze "Modernite": Doğuşu ve Doğası. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2011(7), 10-26.
- Aşkaroğlu, V. (2015). Postmodernizm Sınırsız Özgürlük mü? Özgürlüğün Sınırı mı. Ankara: *Karadeniz Dergi Yayınları*.
- Ateş, H. (2001). İşletmeci, girişimci ve verimli yeni bir kamu yönetimi ve devlet anlayışına doğru. *İÜ SBF Dergisi*, 25.
- Ateş, H. (2013). *Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi.*, Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. ve Coşkun, B., (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar içinde (389-418). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, S., Çiçek, C. (2014). *Bürokrasi ve Türkiye'de Bürokrasinin Gelişimi*, Koçak, Y., (Editör). Kamu Yönetimi içinde (101-152). Ankara: Merdiven Yayın. (1. Baskı).
- Babaoğlu, C., & Çobanoğlu, S. (2018). Kamu Yönetiminde Postmodern Savlar. *Journal of Turkish Court of Accounts/Sayıstay Dergisi*, (108).
- Bartos, O. J. (1996). Postmodernism, postindustrialism, and the future. *The Sociological Quarterly*, 37(2), 307-325.
- Bennis, W. G. (1966). Changing organizations. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 2(3), 247-263.

- Bensghir, T. K. (1996). Bilgi teknolojileri ve örgütsel değişim (No. 274). TODAİE.
- Bilgiç, V. (2013). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı.*, Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. ve Coşkun, B., (Editörler), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar içinde (15-27). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bilir, F. (2017). Türkiye'ye Özgü Yeni Bir Hükümet Modeli: Cumhurbaşkanlığı Sistemi. *Yeni Türkiye Dergisi*, (94).
- Bogason, P. (2001). Postmodernism and American public administration in the 1990s. *Administration & Society*, 33(2), 165-193.
- Burnham, J. (1942). *The Managerial Revolution or What is happening in the world now.* Putnam and Company, Limited 42 Great Russel Street, London, W.C.I
- Burrell, G., & Cooper, R. (1988). Modernism, postmodernism and organizational analysis: An introduction. In For Robert Cooper (pp. 149-175). Routledge.
- Comission of The European Communities, *European Governance A White Paper*, (2001). Brussels
- Cooper, T. L., Bryer, T. A., & Meek, J. W. (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66, 76-88.
- Çelik, N. (2015). Postbürokratik Kamu Yönetimi ve Demokrasi. *İGÜSBD*. C:2 S:2 s. 135-152.
- Çevikbaş, R. (2014). Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, C.3 S.2.
- Çoban, A. R. (2003). Kamu Tercih Teorisi, Acar, M. ve Özgür, H., (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde (75-95)*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- De, J. R. (1992). United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio, Brazil, 3 to 14 June 1992. *Reproduction*, 351(10.1007).
- Demiral, B., & Demiral, N. (2007). *Kamu Yönetiminde Etik Eğitiminin Önemi.*, Aksoy, Ş., ve Üstüner, Y., (Editörler). *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar içinde (271-286)*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service Expanded Edition Serving Not Steering.* New York: ME Sharpe.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2001). The new public service: Putting democracy first. *National Civic Review*, 90(4), 391-400.
- Dereli, T. (2008). Robert Michels, Demokrasi ve Oligarşinin Tunç Kanunu. *Çalışma ve Toplum*, 4, 11-38.

- Devlet Planlama Teşkilatı (2007). Dokuzuncu Kalkınma Planı, Kamuda İyi Yönetişim: Özel İhtisas Komisyonu Raporu., Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, Yayın No: 2721- ÖİK: 674.
- Doğan, B. (2007). Yönetim ve örgüt kuramlarının tasnifinde modern ve postmodern ayrımı.
- Dunn, D. D., & Legge Jr, J. S. (2001). US local government managers and the complexity of responsibility and accountability in democratic governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1), 73-88.
- Ergün, T. ve Polatoğlu, A. (1988)., *Kamu Yönetimine Giriş.*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 222. (Üçüncü Baskı). Ankara: Olgaç Matbaası.
- Erinç, S. M. (1994). Postmodernizm'in tanımı. earsiv.anadolu.edu.tr.
- Eryılmaz, B. (1993). Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(4), 81-106.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi* (8. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. Biricikoğlu, H. (2011). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik ve Etik. *İş Ahlakı Dergisi* C:4 S: 7. S.19-45.
- Fişek, K. (1972). Yönetim ve Mizah. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(3), 14-40.
- Fox, C. J. ve Miller, H. T (2007)., *Postmodern Public Administration.*, Revised Edition, M.E.Sharpe Armonk, New York. London, England.
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 466, 145-159.
- Genoe McLaren, P. (2011). James Burnham, The Managerial Revolution, and the development of management theory in post-war America. *Management & Organizational History*, 6(4), 411-423.
- Gönenç, L. (2005) Türkiye'de Hükümet Sistemi Değişikliği Tartışmaları: Olanaklar ve Olasılıklar Üzerine Bir Çalışma Notu, Ergül, T. Başkanlık Sistemi İçinde (1-13)., Barolar Birliği Yayınları Ankara: Şen Matbaa
- Graham, J., Plumptre, T. W., & Amos, B. (2003). Principles for good governance in the 21st century. Ottawa: Institute on governance
- Güler, B. A. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine. *Hukuk ve Adalet*, 1(2), 26-61.
- Güler, B. A. (2016). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi* (3. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Günel, A. Avtur, S. ve Dernek, K. O. (2014). 6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. C:19. S:3. s. 55-70

- Güven, S. (2016). Postmodern Dönemde Siyasal Alanın Yapısal Dönüşümü ve Postmodern Siyasi Liderlik. *Akdeniz Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi*, (25), 294-318.
- Harvey, D. (1997). *Postmodernliğin Durumu*, (Çev. Savran, S.). İstanbul: Metis Yayınları (Eserin Orjinali 1990'da yayımlandı).
- Hassan, I. (1985). The culture of postmodernism. *Theory, Culture & Society*, 2(3), 119-131.
- Hassan, I. (1986). Pluralism in postmodern perspective. *Critical Inquiry*, 12(3), 503-520.
- Heckscher, C., Heckscher, C., & Donnellon, A. (1994). Defining the post-bureaucratic type. *Sociology of Organizations. Structures and Relationships*, 98-106.(14-62)
- Hill, H. (1997). Yönetimi Yeniden Düşünmek. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52(01).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hughes, Owen. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği Yönetimi* (1. Baskı). BigBang Yayınları. (Çeviren: Akın, B. Akın, Ş.)
- International Monetary Fund (2017). IMF Policy Paper: The Role of The Fund in Governance Issues.
- Işık, M., ve Öztürk, Y. E. (2009). Postmodern Açıdan Kamu Yönetiminde Küçülme (Downsizing) Olgusu. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu Dergisi*, 12(1-2), 431-454.
- İpek, E. Şataf, A. (2013). Kamu Kurumlarının Etkinliği Sorunsalı. *Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(35), 28-53.
- Kalağan, G. (2009). Türkiyede 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Örneği. Yayımlanmış Doktora Tezi.
- Kalaycıoğlu, E., (2005)., *Başkanlık Rejimi: Türkiye'nin Diktatörlük Tehdiidiyle Sınırı*, Ergül, T. (Editör), Başkanlık Sistemi İçinde (13-30). Türkiye Barolar Birliği Yayınları. Ankara: Şen Matbaa.
- Kararımak, Ö., & Siviş, R. (2008). Modernizmden Postmodernizme Geçiş ve Pozitif Psikoloji. *Türk Psikolojik Danışma ve Rehberlik Dergisi*, 3(30), s. 102-115.
- Karasoy, H. A. (2014). Türk kamu yönetiminde performans yönetimine bir bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22), 257-274.
- Kernaghan, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values1. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 91-104.
- Kesik, A. (2005). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (9) 2005 / 1: 94-114

- Kesim, H. K., & Petek, A. (2005). Avrupa Komisyonu'nca Belirlenen İyi Yönetişimin İlkeleri Çerçevesinde Türk Kamu Yönetimi Reformunun Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 38(4), 39-58.
- Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public administration review*, 60(6), 488-497.
- Kılınç, D. (2016). Türkiye'de Bitmeyen Tartışma: Hükümet Sistemi Üzerine Değerlendirmeler. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C. XX, Y. 2016, Sa. 1*
- Kırılmaz, H., & Ayparçası, F. (2016). Modernizm ve Postmodernizm Süreçlerinin Tüketim Kültürüne Yansımaları. *İnsan ve İnsan Bilim Kültür Sanat ve Düşünce Dergisi*, 3(8). 32-58
- Kooiman, J. (1999). Social-political governance: overview, reflections and design. *Public Management an international journal of research and theory*, 1(1), 67-92.
- Laurence, J. P., ve Hull, R., (1984). Peter İlkesi., (Çev. Ölçer, M.). Ankara: Bilgi Yayınevi (Eserin orijinali 1969'da yayımlandı).
- Leach, D. K. (2005). The iron law of what again? Conceptualizing oligarchy across organizational forms. *Sociological Theory*, 23(3), 312-337.
- Light, P. C. (1999). *The new public service*. Brookings Institution Press.
- Lockwood, M., Davidson, J., Curtis, A., Stratford, E., & Griffith, R. (2010). Governance principles for natural resource management. *Society and natural resources*, 23(10), 986-1001.
- Lubiano, W. (2008)., Dans Etmeyi Ciddiye Almak Siyaseti Yeni Baştan Yaratmak, Raskin, M. Chomsky, N. (Editörler). *Bilim ve Postmodernizm Tartışmaları, Postmodernizm ve Rasyonalite içinde (80-99)*, (Çev. Altıntekin, S. ve Doğan, T.). İstanbul: Bgst Yayınları (Eserin orijinali 1992'de yayımlandı).
- Maliye Bakanlığı (2009)., *Performans Programı Hazırlama Rehberi*. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO).
- Marglin, F. (2008)., *Rasyonalite ve Yaşanan Dünya*, Raskin, M. Chomsky, N. (Editörler). *Bilim ve Postmodernizm Tartışmaları, Postmodernizm ve Rasyonalite içinde (59-81)*, (Çev. Altıntekin, S. ve Doğan, T.). İstanbul: Bgst Yayınları (Eserin orijinali 1992'de yayımlandı).
- Michels, R. (1915). *Political Parties: A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy.*, (Translated by. Paul, E. and Paul, C). New York: Hearst's International Library Co. (The original of the work was published in 1911).
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242.

- Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. Harvard business review, 74(3), 75.
- Nandy, A. (2008)., Ah Ne Hoş Bir Bilim, Raskin, M. Chomsky, N. (Editörler). Bilim ve Postmodernizm Tartışmaları, Postmodernizm ve Rasyonelite içinde (13-19), (Çev. Altıntekin, S. ve Doğan, T.). İstanbul: Bgst Yayınları (Eserin orijinali 1992’de yayımlandı).
- Nohutçu, A. (2015). *Kamu Yönetimi* (11. Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Official Journal of the European Communities (1999). Opinion of the Economic and Social Committee on ‘The role and contribution of civil society organisations in the building of Europe., (1999/C 329/10).
- Okçu, M. (2003). *Postmodernizm ve Kamu Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Oral, B. (2003). Postbürokratik Yönetim Paradigması Perspektifinden Yönetim Biliminde Örgütsel Yapılara Bakış. (<https://independent.academia.edu>)
- Organisation For Economic Co-operation And Development (2001). Citizens as Partners : Information, Consultation and Public Participation İn Policy-Making (https://read.oecdilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195561-en#page2).
- Organisation For Economic Co-operation And Development (2003). Open Government Fostering Dialogue With Civil Society. (https://read.oecdilibrary.org/governance/opengovernment_9789264019959-en#page1).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2018). The Role of Ombudsman Institutions in Open Government. OECD Working Paper on Public Governance No. 29.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, & OECD Public Management Policy Brief. (2000). Building public trust: ethics measures in OECD countries. OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Glossary of Statistical Terms <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7236>
- Ökten, S. (2012). Türkiye’de Postmodern Kamu Yönetimi Uygulamaları. Gümüşhane University Electronic Journal of the Institute of Social Science/*Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi*, 3(5).
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği., Acar, M. ve Özgür, H., (Editörler), Çağdaş Kamu Yönetimi I içinde (3-44). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özcan, K. Ağca, V. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında Postmodernizmin İzleri. *Amme İdaresi Dergisi*. C: 43. S: 3. S. 1-32.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi* Sayı: 59. S. 1-49.

- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 63(1), 59-89.
- Öztürk, N. K. (2013). Etik ve Kamu Yönetimi., Balcı, A., Nohutçu, A., Öztürk, N. K. ve Coşkun, B., (Editörler), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar içinde* (255-285). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Parker, M. (1992). Post-modern organizations or postmodern organization theory? *Organization studies*, 13(1), 001-17.
- Parkinson, C. N. (1957). *Parkinson's Law and Other Studies in Administration.*, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Perry, J. L. (2007). Democracy and the new public service. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 3-16.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 223-243.
- Pickl, V. J. (1986) "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun), *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 4, ss. 37- 46
- Pollitt, C. (2001). Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public management review*, 3(4), 471-492.
- Raskin, M., (2008), *Hikaye Anlatma Zamanı.*, Raskin, M. Chomsky, N. (Editörler). *Bilim ve Postmodernizm Tartışmaları, Postmodernizm ve Rasyonalite içinde* (19-38), (Çev. Altıntekin, S. ve Doğan, T.). İstanbul: Bgst Yayınları (Eserin orijinali 1992'de yayımlandı).
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim kavramı ve Türkiye'de uygulanabilirliği üzerine değerlendirmeler.
- Stivers, C. (1990). The public agency as polis: Active citizenship in the administrative state. *Administration & Society*, 22(1), 86-105.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28.
- Strickland, T., *Citizen-Centred Service Network (Canada)*, & Canadian Centre for Management Development. Learning Centre. (1998). *Client Satisfaction Surveying. Common Measurements Tool.* Canadian Centre for Management Development.
- Şahin, M., & Uysal, Ö. (2012). Kamu maliyesine etkileri açısından kamu özel sektör ortaklıkları üzerine bir değerlendirme. *Maliye Dergisi*, 162, 155-174.
- Şahin, Y. (2015). *Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi* (Altıncı baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.

- Şaylan, G. (2006). Postmodernizm (Üçüncü baskı). Ankara: İmge Dağıtım.
- Şen, M. L. Kamu Görevlileri Etik Kurulu (2017). Kamu Görevlileri Etik Rehberi
- Şener, H. E. (2007). Kamu Yönetiminde Postmodernizm., Aksoy, Ş., ve Üstüner, Y., (Editörler). Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar içinde (31-48). Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Şeyhanlıoğlu, H. (2007). Postmodern Kamu Yönetiminde E-Devlet. *Türk İdare Dergisi*, (456), 81-106.
- Şişman, M. (1996). Postmodernizm Tartışmaları ve Örgüt Kuramındaki Yansımaları. *Eğitim Yönetimi Dergisi*. Sayı: 3. S. 451-464.
- Tekeli, İ. (2017). Postmodernizm Tartışmaları Üzerine Düşünceler. *Düşünme Dergisi/Journal of Thinking*. 8-19
- Temizel, H. (2010). Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10(20), 115-144.
- Timur, K. (2017). Kural Tanımayan Bir İdeoloji: Postmodernizm. *Hikmet-akademik Edebiyat Dergisi* (Online), 1-9.
- Turan, A. M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Social Sciences Research Journal*, 7(3), 42-91.
- Ulusoy, E. (2016). Modernizm-İktidar İlişkisi Bağlamında Vatandaşlığın Post-Modern Dönüşümü. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 22, Mart 2016, s. 312-334
- United Nations (2012). Putting Ethics To Work. September 2012
- United Nations Development Program (1997). Reconceptualising Governance: Discussion paper 2., New York: January, 1997.
- United Nations Economic and Social Council (2006)., Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration., E/C.16/2006/4., New York: 5 January 2006.
- Weber, Max. (1996). *Sosyoloji Yazıları* (1. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları. (Çev. Parla, T.).
- Weber, Max. (2013). *Bürokrasi ve Otorite* (6. Baskı). Ankara: Adres Yayınları. (Çev. Akın, H. Bahadır).
- World Bank (1989). Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study., The World Bank Washington, D.C.
- Yıldırım, M. (2009). Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*. C: 6 S:2. S. 380-397.

Yüksel, C. (2005). Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik, Yasal Altyapı, Saydamlık ve Ayrıcalıklar Tespit ve Öneriler Cilt 2., İstanbul: TÜSİAD Devlette Etik Altyapı Dizisi No: 2.

Yüksel, M. (2000). *Yönetişim Kavramı Üzerine*. *Ankara Barosu Dergisi*, 58(3), 145-159.

Kanun ve Tasarılar

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu

6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 1).

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı : Muhammet VURAL
Doğum Yeri ve Tarihi : Erzurum 24 Ağustos 1982

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi
Yüksek Lisans Öğrenimi : Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce

İş Deneyimi

Çalıştığı Kurumlar ve Yıl : 2004 yılından beri Diyanet İşleri Başkanlığı Söke İlçe
Müftülüğü (İmam Hatip)

İletişim

E-posta Adresi : vural_1982ay@hotmail.com
Telefon : 05344399625