T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 2979
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 1933

KAMU YÖNETİMİ

Yazarlar
Prof.Dr. Bilâl ERYILMAZ (Ünite 1, 2, 4, 5, 7)
Prof.Dr. Hasan Hüseyin ÇEVİK (Ünite 3, 6)
Doç.Dr. Süleyman SÖZEN (Ünite 8)

Editör
Doç.Dr. Süleyman SÖZEN

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

Bu kitabın basım, yayım ve satış hakları Anadolu Üniversitesine aittir.
"Uzaktan Öğretim" tekniğine uygun olarak hazırlanan bu kitabın bütün hakları saklıdır.
İlgili kuruluştan izin almadan kitabın tümü ya da bölümleri mekanik, elektronik, fotokopi, manyetik kayıt veya başka şekillerde çoğaltılamaz, basılamaz ve dağıtılamaz.

Copyright © 2013 by Anadolu University
All rights reserved
No part of this book may be reproduced or stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means mechanical, electronic, photocopy, magnetic tape or otherwise, without permission in writing from the University.

UZAKTAN ÖĞRETİM TASARIM BİRİMİ

Genel Koordinatör
Doç.Dr. Müjgan Bozkaya

Genel Koordinatör Yardımcısı
Arş.Gör.Dr. İrem Erdem Aydın

Öğretim Tasarımcıları
Yrd.Doç.Dr. Alper Altunay
Yrd.Doç.Dr. Nuran Öztürk Başpınar

Grafik Tasarım Yönetmenleri
Prof. Tevfik Fikret Uçar
Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız
Öğr.Gör. Nilgün Salur

Dil Yazım Danışmanı
Funda Gürbüz

Grafikerler
Hilal Küçükdağaşan
Aysun Şavlı
Gülşah Karabulut

Kitap Koordinasyon Birimi
Uzm. Nermin Özgür

Kapak Düzeni
Prof. Tevfik Fikret Uçar
Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız

Dizgi
Açıköğretim Fakültesi Dizgi Ekibi

Kamu Yönetimi

ISBN
978-975-06-1641-9

1. Baskı

Bu kitap ANADOLU ÜNİVERSİTESİ Web-Ofset Tesislerinde 90.000 adet basılmıştır.
ESKİŞEHİR, Ocak 2013

İçindekiler

Önsöz ..... **ix**

Temel Kavramlar ..... **2** — **1. ÜNİTE**
GİRİŞ 3
YÖNETİM NEDİR? 3
Yönetim Kavramı 3
KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI 6
GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU YÖNETİMİ 8
KAMU YÖNETİMİNİN ELEMANLARI 12
YÖNETİŞİM 14
KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM 15
Benzerlikler 15
Farklılıklar 16
STRATEJİK YÖNETİM 18
DEVLETİN NİTELİĞİ VE DÖNÜŞÜMÜ 20
Özet 22
Kendimizi Sınayalım 24
Okuma Parçası 25
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı 26
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı 26
Yararlanılan Kaynaklar 28

Yönetim İlkeleri ..... **30** — **2. ÜNİTE**
GİRİŞ 31
KAMU YÖNETİMİNE EGEMEN OLAN İLKELER 31
Merkezden Yönetim: Tanımı, Çeşitleri ve Özellikleri 33
Merkezden Yönetimin Özellikleri 33
Merkezden Yönetimin Yararları 34
Merkezden Yönetimin Sakıncaları 34
Yetki Genişliği 35
Yetki Devri ve İmza Yetkisi 36
Yerinden Yönetim: Tanımı, Çeşitleri ve Özellikleri 36
Siyasi Yerinden Yönetim 36
İdari Yerinden Yönetim 37
Yerinden Yönetimin Temel Özellikleri 37
Yerinden Yönetimin Yararları 38
Yerinden Yönetimin Sakıncaları 38
Yerinden Yönetimin Çeşitleri 38
Desantralizasyon 39
Saydamlık 40
Hesap Verebilirlik 41
Katılımcılık 43
Verimlilik ve Etkinlik 44
Etik ve Dürüstlük 45
ANAYASA'DA YÖNETİM İLKELERİ 46
Yönetimin Bütünlüğü 47
Yasal Yönetim 47

Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim 47
Yetki Genişliği 48
Özet 49
Kendimizi Sınayalım 52
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı 53
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı 53
Yararlanılan Kaynaklar 54

3. ÜNİTE

Kamu Yönetimi Biliminin Gelişimi 56
GİRİŞ 57
KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI: İLK ÖNCÜLER 57
KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE KLASİK DÖNEM 58
KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE ÖRGÜTSEL DAVRANIŞ YAKLAŞIMI 60
SİYASET-YÖNETİM BİRLİKTELİĞİ ANLAYIŞI 62
KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE YENİ EĞİLİMLER: YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU HİZMETİ 63
TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİ 65
Özet 67
Kendimizi Sınayalım 68
Okuma Parçası 69
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı 70
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı 70
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar 71

4. ÜNİTE

Bürokrasi 74
GİRİŞ 75
BÜROKRASİNİN ÇEŞİTLİ TANIMLARI 75
Kırtasiyecilik ve Verimsizlik 76
Rasyonel Örgüt 76
Kamu Yönetimi 76
Memurlar Tarafından Yönetim 77
Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum 77
BÜROKRASİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ 78
Karl Marx'ın Düşüncesinde Bürokrasi 78
Liberal Düşüncede Bürokrasi 79
Bürokrasi ve Oligarşi 79
Max Weber'e Göre Bürokrasi 80
Patrimonyal Bürokrasi ve Rasyonel Bürokrasi 82
Yasal-Rasyonel Bürokrasinin Üstünlükleri 83
Weber'e Göre Otorite 83
Weber Sonrası Bürokrasi Düşüncesi 84
BÜROKRASİNİN TEMEL İŞLEVLERİ 86
Sevk ve İdare İşleri 86
Kamu Politikası Kararlarının Hazırlanması 87
İstikrar ve Süreklilik 87
BÜROKRASİ VE SİYASİ KURUMLAR 88
Bürokrasinin Güç Kaynakları 88
Siyasi Kurumların Güç Kaynakları 89
Özet 90

Kendimizi Sınayalım ... 92
Okuma Parçası ... 93
Yaşamın İçinden ... 93
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı ... 94
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı ... 94
Yararlanılan Kaynaklar ... 96

Kamu Yönetiminin Yapısı ... 98 **5. ÜNİTE**
GİRİŞ ... 99
MERKEZ (BAŞKENT) ÖRGÜTÜ ... 100
Cumhurbaşkanı ... 100
Bakanlar Kurulu ... 102
Bakanlıklar ve Bakanlar ... 103
Bakanlık Merkez Örgütü ... 104
Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar ... 104
MERKEZÎ YÖNETİMİN TAŞRA (ÇEVRE) ÖRGÜTÜ ... 105
İl Yönetimi ... 105
İlçe Yönetimi ... 106
Bucak Yönetimi ... 106
Bölge Müdürlükleri ... 107
YEREL YÖNETİMLER ... 107
Yerel Yönetimlerin Tanımı ve Dayandığı Değerler ... 107
Anayasa'da Yerel Yönetimler ... 109
YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI ... 109
İl Özel İdaresi ... 109
İl Genel Meclisi ... 111
İl Encümeni ... 111
Vali ... 111
Belediye Yönetimi ... 111
Belediye Meclisi ... 113
Belediye Encümeni ... 113
Belediye Başkanı ... 113
Büyükşehir Belediye Yönetimi ... 114
Büyükşehir Belediye Meclisi ... 115
Büyükşehir Belediye Encümeni ... 115
Büyükşehir Belediye Başkanı ... 115
Mahalle Yönetimi ... 115
Köy Yönetimi ... 116
HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI ... 116
Kamu İktisadi Teşebbüsleri ... 117
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları ... 118
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar ... 119
Özet ... 120
Kendimizi Sınayalım ... 123
Okuma Parçası ... 124
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı ... 124
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı ... 125
Yararlanılan Kaynaklar ... 127

6. ÜNİTE
Kamu Politikası 128
GİRİŞ 129
KAMU POLİTİKASI VE İLGİLİ KAVRAMLAR 129
Kamu Politikasının Tanımı ve Özellikleri 129
Kamu Politikası ile İlgili Kavramlar 130
KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE ROL OYNAYAN AKTÖRLER 131
Resmî Aktörler 131
Parlamento 132
Yargı Kurumları 132
Hükûmet ve Kamu Bürokrasisi 132
Sivil (Gayriresmî) Aktörler 132
Siyasal Partiler 133
Bireyler (Seçmenler-Vatandaşlar) 133
Baskı Grupları - Sivil Toplum Örgütleri 134
Medya 134
Uluslararası Aktörler 135
KAMU POLİTİKASI ANALİZİ VE ANALİZ MODELLERİ 135
Kamu Politikası Analiz Modelleri 136
Kurumsal Yaklaşım 136
Sistem Yaklaşımı 137
İşlevsel (Fonksiyonel) Süreç Modeli 137
Kamu Politikası Analiz Aşamaları 138
KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE KARAR VERME MODELLERİ 139
Rasyonel Yaklaşım 139
İlaveci (Incrementalism) Yaklaşım 139
Karar Vermede Karma Modeller 140
Özet 142
Kendimizi Sınayalım 143
Yaşamın İçinden 144
Okuma Parçası 145
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı 145
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı 145
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar 146

7. ÜNİTE
İnsan Kaynakları Yönetimi 148
GİRİŞ 149
İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN NİTELİĞİ 149
İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı 149
İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi 150
İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri 152
Kamuda ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi 153
Benzerlikler 153
Farklılıklar 154
İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE TEMEL KAVRAMLAR 154
Liyakat 154
Kariyer 155
Sınıflandırma 155
Kadro (Position) Sınıflandırması 155

Rütbe (Rank) Sınıflandırması 156
Performans 157
Tarafsızlık 157
TÜRKİYE'DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN İLKELERİ VE ÖZELLİKLERİ 157
Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri 158
Sınıflandırma 158
Kariyer 158
Liyakat 159
Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri 159
KAMU GÖREVLİLERİNİN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ 160
Kamu Görevlilerinin Tanımı 160
Kamu Kurumlarında İstihdam Biçimleri 161
Memur 161
Sözleşmeli Personel 161
Geçici Personel 161
İşçiler 162
TÜRKİYE'DE MEMURLUK REJİMİ 162
Memurluğa Giriş 162
Anayasal İlkeler 162
DMK'ye Göre Memurluğa Girişte Genel ve Özel Şartlar 162
Memuriyete Girişte Sınav 163
Adaylık 163
Asli Memurluğa Atanma 163
Memurların Ödev ve Yükümlülükleri 163
Memurlar İçin Konan Yasaklar 165
Memurların Temel Hakları 165
Disiplin Cezaları 165
MEMURLARIN YETİŞTİRİLMESİ 166
Hizmet İçi Eğitimin Önemi 166
Hizmet İçi Eğitim Programı 167
Hizmet İçi Eğitim Yöntemleri 168
Özet 169
Kendimizi Sınayalım 171
Okuma Parçası 172
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı 173
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı 174
Yararlanılan Kaynaklar 175

Kamu Yönetiminin Denetlenmesi ..... 176 **8. ÜNİTE**
GİRİŞ 177
DENETİMİN ÖNEMİ VE DENETİM TÜRLERİ 177
SİYASAL DENETİM 179
Yasama Organının Denetimi 179
Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları 180
Soru 181
Meclis Araştırması 181
Genel Görüşme 181
Gensoru 181
Meclis Soruşturması 182

TBMM'ye Dilekçeyle Başvurma Hakkı ve Dilekçe Komisyonu 183
TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu 183
TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu 184
Siyasal Denetimin Etkinliği 184
YÖNETSEL DENETİM 185
Hiyerarşik Denetim 185
Vesayet Denetimi 186
Denetleme Kurulları Yoluyla Gerçekleştirilen Denetim 187
Devlet Denetleme Kurulu 187
Teftiş Kurulları 187
Gözetim Kurulları Yoluyla Denetim 187
Kamu Görevlileri Etik Kurulu 188
Türkiye İnsan Hakları Kurumu 188
KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN) DENETİMİ 189
KAMUOYU DENETİMİ 190
YARGISAL DENETİM 192
Yargı Denetiminin Sınırlılıkları 193
Özet 195
Kendimizi Sınayalım 197
Okuma Parçası 198
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı 198
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı 199
Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar 200

Sözlük 201

Önsöz

Modern devletin ortaya çıkışıyla birlikte kamu yönetimi yapısal ve işlevsel olarak çok büyümüştür. Bugün kamu yönetimi günlük yaşantımızın her alanında önemli bir yere sahiptir. Vatandaş olarak kamu örgütlerinin ürettikleri mal ve yürüttükleri hizmetlerden her gün yararlanmaktayız. Dolayısıyla, kamu kurumlarınca yürütülen faaliyetlerin niteliği vatandaşların yaşam kalitelerini doğrudan etkilemektedir. Bununla birlikte, devletin bir yürütme aracı olan kamu yönetiminin yapısı, işleyişi ve sorunlarına ilişkin bilimsel çalışmaların yeterli düzeyde olduğunu söylemek çok güçtür. Bu bağlamda, uzaktan öğretim tekniğine göre hazırlanan Kamu Yönetimi kitabının mevcut literatüre bir katkı yapacağı düşünülmektedir.

Kamu Yönetimi kitabı, kamu yönetimi alanına ilişkin lisans düzeyinde ele alınması gereken temel konuları içermektedir. Günümüzde kamu yönetimi, devletin çok önemli bir alanı olarak, bütün dünyada ve Türkiye'de hızlı bir gelişme ve değişim süreci içinde olup, yeni kavramlaştırmalara, tanımlara, yaklaşımlara ve değerlendirmelere konu olmaktadır. Kitapta bu gelişmeler de dikkate alınarak, kamu yönetimine ilişkin temel kavram ve ilkeler açıklanmakta, teori ve uygulamaya yönelik bilgilere yer verilmekte ve kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi incelenmektedir.

Kuşkusuz bu kitap, bir ekip çalışmasının ürünüdür, ortaya çıkmasında birçok değerli kişinin katkısı olmuştur. Başta ünite yazarları Prof.Dr. Bilâl Eryılmaz ve Prof.Dr. Hasan Hüseyin Çevik olmak üzere, Uzaktan Öğretim Tasarım Birimi yetkililerine, kitabın tasarım işini üstlenen Yrd.Doç.Dr. Alper Altunay'a ve Açık Öğretim Fakültesi dizgi ekibine teşekkür ederim. Ayrıca, güven ve desteklerinden dolayı Anadolu Üniversitesi Rektörü Prof.Dr. Davut Aydın'a teşekkürlerimi sunarım.

Editör
Doç.Dr. Süleyman SÖZEN

KAMU YÖNETİMİ

1

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Yönetim kavramını ve yönetimin unsurlarını açıklayabilecek,
- Kamu yönetimine ilişkin kavramları tanımlayabilecek,
- Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramlarını karşılaştırabilecek,
- Kamu yönetiminin elemanlarını özetleyebilecek,
- Yönetişim kavramını açıklayabilecek,
- Kamu yönetimi ve özel yönetim arasındaki benzerlik ve farklılıkları özetleyebilecek,
- Stratejik yönetim anlayışını açıklayabilecek,
- Devletin niteliğinin ve dönüşümünün kamu yönetimi üzerindeki etkilerini özetleyebilecek bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Yönetim
- Kamu Yönetimi
- Yönetişim
- Özel Yönetim (İşletme Yönetimi)
- Stratejik Yönetim
- Devlet
- Geleneksel Kamu Yönetimi
- Kamu İşletmeciliği/Yeni Kamu Yönetimi

İçindekiler

Kamu Yönetimi → Temel Kavramlar

- GİRİŞ
- YÖNETİM NEDİR?
- KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI
- GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU YÖNETİMİ
- KAMU YÖNETİMİNİN ELEMANLARI
- YÖNETİŞİM
- KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM
- STRATEJİK YÖNETİM
- DEVLETİN NİTELİĞİ VE DÖNÜŞÜMÜ

Temel Kavramlar

GİRİŞ

Kamu yönetimi, insanoğlunun ortak amaçlar için bir araya geldiği, örgütlendiği, işbirliği yaptığı ve çeşitli faaliyetler yürüttüğü ilk çağlardan beri var olagelmiştir. İnsanlar, tarihin ilk dönemlerinden beri modern devletlerin özelliklerini taşımamakla beraber, çeşitli idari sistemler ve örgütler kurmuşlar ve bunları yönetmişlerdir. Aileden başlayarak aşiret, kabile, boy, site, krallık, imparatorluk ve ulus-devlet gibi biçimlerde ortaya çıkan sosyal ve siyasi kurumlar, insanların yönetim ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak oluşturdukları belli başlı yapılardır. Bu bakımdan kamu yönetimi, ilk çağlardan beri insanların toplum adına örgütlendikleri ve ortak faaliyet yürüttükleri andan itibaren hayatlarında çok önemli bir rol oynamıştır. Günümüzde kamu yönetimi, devletin çok önemli bir alanı olarak, bütün dünyada hızlı bir gelişme ve değişim süreci içindedir, yeni kavramlaştırmalara ve tanımlara değerlendirmelere konu olmaktadır.

YÖNETİM NEDİR?

Genel olarak yönetim insanların birlikte yaşamalarının doğal bir sonucudur. Çünkü insan, sosyal bir varlıktır; tek başına hayatını sürdüremez; mutlaka başka insanlarla mal, hizmet, çalışma, yardımlaşma, güvenlik, bilgi ve benzeri konularda karşılıklı ilişkiler içinde olur. Bunun için çeşitli örgütler ve faaliyetler ortaya çıkar. Aslında insan yaşamı, başkalarına bağımlı bir olgudur.

Yönetim Kavramı

Kamu yönetimi, genel bir kavram olan "yönetim"in bir bölümünü meydana getirmektedir. Bu nedenle önce yönetim kavramını tanımlamakla işe başlamak gerekir.

Yönetim, literatürde ve halkın dilinde çeşitli tanımlara konu olmaktadır. Yönetim kavramı, "faaliyet/sevk ve idare", "örgüt" ve "idari sistem" gibi çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. Yönetim kavramının, bazen faaliyet bazen örgüt bazen de idari sistem yönüne vurgu yapılması, onun çok yönlü bir olgu olmasından kaynaklanmaktadır. Aslında yönetim kavramı, bütün bunların hepsini içermektedir.

Yönetim: Belirli amaç veya amaçları gerçekleştirmek için işbirliği içinde yürütülen bir grup faaliyetidir.

Yönetim, belirli amaç veya amaçları gerçekleştirmek için iş birliği içinde yürütülen bir grup faaliyetidir. Klasik yönetim kitaplarında "yönetim" kavramının bu tanımı, basit olarak şu örnekle açıklanır: Yönetim, bir kişinin tek başına yerinden kaldıramayacağı bir kayayı hareket ettirmek için iki veya daha fazla kişinin iş birliği yapması hâlidir. Burada yönetiminin temel ögeleri ortaya çıkar. Bu ögeler, "in-

san-grup", "etkileme ve iş birliği eylemi" ve "amaç" veya amaçlardır. Yönetimin birinci ögesi, insan ve grup unsurudur. Kaya örneğinden açıklamamızı sürdürürsek duran bir kaya parçası, bu hâliyle herhangi bir yönetim unsuru ile ilişkilendirilemez. Doğal nedenlerle kaya yuvarlansa burada yönetim olgusu ortaya çıkmaz. Yönetim olgusunun olabilmesi için olaya insan unsurunun dâhil edilmesi, iki veya daha fazla kişinin bir araya gelmesi, yani grup ögesinin bulunması söz konusudur. Bu kişilerin (grubun) aynı anda iş birliği içinde hareket etmesi gerekir. Etkileme ve iş birliği eylemi, yönetimin ikinci unsurudur. Üçüncü unsur amaçtır. İki veya daha fazla kişinin kayaya sadece bakması yönetim olgusunu ortaya çıkarmaz, onu bir yere doğru hareket ettirmek gibi bir amaçlarının olması gerekir (Berkley ve Rouse, 2004:5-6).

SIRA SİZDE 1

Yönetimin temel unsurları nelerdir?

Başkaları üzerinde otorite kurma, başkalarına iş yaptırma veya bir grup içinde yer alan kişilerin davranışlarını etkileyerek onların ortak bir amaç doğrultusunda istenilen sonuçları elde edebilecek biçimde yönlendirilmesi süreci, bir yönetim faaliyeti olarak değerlendirilir (Ergun, 2004:3-4). Bu anlamda yönetim tanımlaması, ülkemizde "sevk ve idare", "çekip çevirme" kavramıyla anlatılır. Örneğin, "Küçük bir devletin yönetimi, büyük bir devletin yönetiminden daha kolaydır." veya "Bu iş sizin yönetiminiz altında daha başarılı yürütülebilir." cümlelerindeki yönetim kavramı "sevk ve idare" anlamındadır.

Yönetim, kaynakların (fiziki/maddi ve insan), belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti ya da süreci olarak da tanımlanabilir. Bu tanım, eşyanın ve insanların yönetimini birlikte içermekte ve dolayısıyla İşletme Yönetimi ve Kamu Yönetimi'ni de kapsamaktadır.

Yönetim kavramı, ikinci olarak belli bir örgütü ya da kuruluşu/kurumu anlatır. Günümüzde yönetim faaliyetlerinin büyük bir kısmı, örgütler tarafından ve onların içinde meydana geldiği için "yönetim" ve "örgüt" kavramları âdeta eşitlenmiş gibidir. Örgütten söz ettiğimizde "yönetim", yönetimden söz ettiğimizde de "örgüt" akla gelmektedir. "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." ifadesinde idare (yönetim), örgüt anlamında kullanılmıştır (Eryılmaz, 2009:3).

Yönetim kavramı, üçüncü olarak çeşitli ülkelerin ve kurumların yönetim sistemlerini ve usullerini anlatmak amacıyla kullanılır. Örneğin "karşılaştırmalı yönetim" dediğimiz zaman iki ya da daha fazla ülkenin veya kuruluşun yönetim modellerinin mukayesesini ifade ediyoruz demektir. Bu anlamdaki yönetim, "yönetim sistemi" ve "yönetim şekli" gibi bazı kavramlarla birleştirilerek de kullanılmaktadır.

Yönetim Fonksiyonları: Planlama, örgütleme, bütçeleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim.

Yönetim olgusu, küçük büyük bütün gruplarda söz konusu olmaktadır. Yönetimi, geniş anlamda ele aldığımız zaman toplum içinde yaşayan herkesin yönetimle ve onun bazı sorunlarıyla iç içe olduğunu görürüz. Gerek biçimsel örgütlerde gerekse biçimsel olmayan gruplarda başkalarını etkilemek veya başkalarıyla iş birliği yaparak belirli amaç ya da amaçları gerçekleştirmek için yürütülen faaliyetler, yönetim kavramı içinde değerlendirilir. Böylece yönetim, en küçük sosyal birim olan "aile"den başlayarak en büyük siyasi otorite olan "devlet"e kadar, çeşitli aşama ve düzeylerde yürütülen faaliyetler bütününden oluşmaktadır. Bu tanımlardan sonra yönetimin özelliklerini şöyle özetleyebiliriz (Eryılmaz, 2009:4-5):

1. Yönetim, birden fazla kişinin yer aldığı bir grup içinde söz konusu olmaktadır. Bir insan, tek başına yapabileceği bir işi, kendine göre planlar ve bunu kendi yöntemiyle yürütmeye çalışır. Ancak işin hacmi büyüyerek birden

fazla kişinin ortak çabasını gerekli hâle getirdiğinde işin örgütlenmesi zorunlu olur. Bu da planlama, iş bölümü, otorite hiyerarşisi, koordinasyon ve denetim gibi birtakım işlemleri gerekli hâle getirir.

2. Bir süreç olarak yönetim, yapılacak işleri belirleme ve planlama, örgütleme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyet ya da ögelerden meydana gelir. Bu faaliyet ya da ögeler, her çeşit işte az ya da çok söz konusu olur. Planlama, amaçların tanımlanması, politikaların saptanması, bunların gerçekleştirilmesinde izlenecek yöntem ve işlemlerin (stratejilerin) kararlaştırılmasıdır. Örgütleme, belirlenen planları uygulamak için gerekli etkinlikleri gruplandırarak yönetim üniteleri oluşturmak ve bu ünitelerdeki yönetici ve çalışanların görevlerini tanımlamak, aralarındaki ilişkileri düzenlemektir. Kaynakları sağlama ve düzenleme (bütçeleme) ise planların yürütülmesi ve amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli personel, sermaye, tesisler ve diğer malzeme ve hizmetleri kullanılmaya hazır biçimde bir araya toplamaktır. Yönlendirme, eldeki kaynakları en uygun yoldan belirlenen amaçlara yöneltebilme güç ve çabasıdır. Koordinasyon, örgütlerdeki iş bölümü, hacim bakımından büyüme ve işleyişin karmaşık bir nitelik göstermesinin ortaya çıkardığı bir sorundur. Koordinasyon, yönetsel yapı içindeki çeşitli eylemlerin bütünleştirilmesi çabasıdır. Denetim ise belirlenen amaçların etkin ve verimli bir şekilde gerçekleşip gerçekleşmediğinin üstler tarafından sürekli olarak izlenmesi ve değerlendirilmesidir.

3. Yönetim, biçimsel örgütlerde hiyerarşik bir düzen içinde meydana gelir. Biçimsel örgüt, bir faaliyete katılanların, söz konusu işte yerine getirecekleri rollerin önceden belirtildiği ve düzenlendiği bir yapıdır. Hiyerarşi, örgütte çalışanların, en üst yöneticiden başlayarak en alt düzeydeki iş görene kadar yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde derecelenmesidir. Hiyerarşiye, "mertebeler silsilesi" (silsile-i meratip) de denilir. Hiyerarşik düzen sayesinde alt kademelerdeki bir iş gören, kendine en yakın üstünden başlayarak dereceli bir şekilde örgütteki en üst yöneticiye bağlanmış olur. Üstler de hiyerarşi kanalı ile örgütte çalışan bütün personelle ilişki kurar; onlara talimat verir ve onlardan bilgi alırlar. Hiyerarşide üstlerin rolü genellikle haklarla/yetkilerle astların rolü de ödevlerle tanımlanmaktadır. Üstler, karar alma, politikalar belirleme, yönlendirme ve denetleme yetkisine sahiptirler. Astlar ise verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Yönetim, sosyolojik olarak statü ve rollere göre işleyen bir sistemdir. Statü, kişilerin, haklarını, yetki ve ödevlerini belirtir. Roller ise statü ile ortaya çıkan haklara ve ödevlere uygun davranışların gösterilmesidir. Bir kimsenin kendisinden beklenen davranışa "rol gerekleri" denilmektedir. Hiyerarşi, örgütü meydana getiren çeşitli unsurları ve bölümleri bir tek emir-komuta merkezine bağlar. Böylece hiyerarşi, örgütteki amaçları gerçekleştirme, faaliyetleri izleme ve değerlendirme, yönetimde bütünlüğü sağlamanın bir aracıdır.

Hiyerarşi: Örgütte çalışanların, en üst yöneticiden başlayarak en alt düzeydeki iş görene kadar yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde derecelenmesidir.

4. Yönetim, düzenli faaliyetlerden meydana gelen bir olgudur. Buradaki "düzen" kavramı, faaliyetlerin uyumlu ve sistemli olmasını ifade eder. Unsurları arasında uyum bulunmayan ve bir bütünlük göstermeyen faaliyetlere "yönetim" demek mümkün değildir. Yönetim olayında başkalarını etkileyen bir kişi ile buna uyan kişiler ya da belirli bir amaç için iş birliği yapan grup söz konusudur. Aslında yönetim, iş birliğini sağlamaya yönelik bir faaliyettir ya da çeşitli eylemler arasında koordinasyonu ve bütünlüğü sağlamayı amaçlar.

5. Yönetim, belirli bir amacın veya amaçların gerçekleştirilmesine yönelmiş çeşitli faaliyetler bütününden oluşur. Yönetimdeki amaçlar, yasal ve idari düzenlemeler ile plan ve programlarda somutlaşır. Örgütte çalışanların temel görevi, belirlenen bu amaçları gerçekleştirmektir. Bu nedenle yönetim, bütünüyle amaçsal faaliyetlerden meydana gelmektedir.

KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI

Toplumlar, hacim ve ilişkilerdeki yoğunluk bakımından genişledikçe devletler de yapı ve işlevleri itibariyle büyümekte kurumlar uzmanlaşmakta ve farklılaşmaktadır. Buna bağlı olarak yönetim faaliyetlerini yürüten kamu kurumları da yapısal görünüm ve işleyiş bakımından daha karmaşık ve teknik hâle gelmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili faaliyetlerin çoğalması, karmaşık ve teknik bir nitelik göstermesi, bu kavramın çeşitli tanımlarını ortaya çıkarmaktadır. Bu tanımlar geniş bir olgu olan kamu yönetiminin çeşitli görüntülerini yansıtmaktadır. Bu da kamu yönetiminin çok kapsamlı ve güçlü bir alan olduğunu göstermektedir.

Kelime olarak "kamu", Türkçede, hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme gibi anlamlara gelmektedir. "Kamu düzeni", toplumun bütününü ilgilendiren düzeni; "kamu sektörü", devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütününü; "kamu personeli", devlet hizmetinde çalışan görevlileri, "kamuoyu", belli bir konuda toplumun büyük bir kesimince benimsenen görüş, tavır ve inançların toplamını; "kamu tüzel kişileri", kamu yararı amacına dönük insan ve mal topluluklarını; "kamu hukuku", devletin kuruluş ve işleyişini, öteki devletlerle kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkilerini düzenleyen kuralların bütününü anlatmaktadır (Eryılmaz, 2009:17).

SIRA SİZDE 2

Günlük hayatta "Kamu" kavramının çeşitli kullanış biçimleri nelerdir?

Kamu kavramı, bu örneklerde olduğu gibi "resmiyeti" ve "genelliği" anlattığı kadar "özel"in, "gizli"nin ve "kapalı"lığın zıddı olarak "açık"lığı, "halka ait oluş"u ve "görülebilir"liği de ifade etmektedir. Kamu malları, kamu hayatı ve halk (amme) kütüphanesi gibi.

Kamu yönetimi kavramının temel dört yönü bulunmaktadır. Bunlar "işlev", "yapı", "akademik disiplin" ve "meslek" yönüdür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, çeşitli tanımlara konu olmuştur. Bu tanımlar şöyle sıralanabilir (Stillman II, 2005:2-4):

1. Kamu yönetimi, halkın temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretimidir.
2. Kamu yönetimi, kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesiyle ilgili tüm faaliyetleri ifade eder.
3. Kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin mevzuatın öngördüğü işler ile idari kararları yerine getirmek üzere yönetim, siyaset ve hukuk teorilerinin ve prosedürlerin uygulanmasıdır.
4. Kamu yönetimi, yasaları ve idari düzenlemeleri uygulamakla ilgili süreçler, organizasyonlar, kamu personelinin eylem ve işlemleri olarak da tanımlanır.

Bu tanımlardaki ortak unsurları dikkate alarak işlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi; yasaların öngördüğü işler ile kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgili süreçleri ve faaliyetleri anlatır. Kamu yönetimiyle ilgili yasalar veya kurallar, bu süreç vasıtasıyla ferdi olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmektedir. Kamu yönetimi, geniş anlamdaki yönetim sektörünün siyasi ortamında yer almak-

tadır. Bu yönüyle kamu yönetimi, kamu politikalarının ve programlarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir ve böylece siyasi sürecin bir parçasını oluşturur.

Devletin işlevlerine bağlı olarak geleneksel kamu yönetimi (public administration) kavramının anlamında da bazı değişiklikler yaşanmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi, 1980'den sonra özel işletmelerde uygulanan bazı yöntem ve anlayışların etkisi altında kalmış, yapısal ve işlevsel olarak önemli bir paradigma değişikliği içine girmiştir. Bu nedenle kamu yönetimi kavramı, İngilizcede bazı yazarlarca "public management" olarak da ifade edilmeye başlanmıştır. Bu kavram Türkçede "yeni kamu yönetimi", "kamu işletmeciliği" gibi terimlerle ifade edilmektedir. Aslında "management" anlamındaki yönetim, içinde işlevsel olarak işletmecilik unsurunun da olduğu yeni kamu yönetimi anlayışını ifade etmektedir. "Management", bir şeyi mümkün olduğu ölçüde hızlı, verimli ve kaliteli olarak yapmak veya yaptırmaktır. Geleneksel kamu yönetimi (public administration), göreceli olarak verimlilikle az ilgilenmekte; demokrasi, hesap verebilirlik, kamu yararı, eşitlik, dürüstlük gibi özellikle kamu sektörünün değerleri üzerine daha fazla vurgu yapmaktadır.

Kamu yönetimi (public administration) ve kamu işletmeciliği (public management) kavramları arasında fark var mıdır? Tartışınız.

SIRA SİZDE 3

Kamu işletmeciliği (public management) kavramının kullanılışı oldukça yenidir ve 1970'li yılların sonuna rastlar. İlk kullanıldığı yer, ABD ve İngiltere'dir. Kamu yönetimi (public administration) kavramı, İngiltere ve ABD'deki önde gelen dergilerde ve hatta bu alandaki kitaplarda kullanılmaya hâlen devam edilmekle birlikte, kamu yönetimi (public administration) adını taşıyan dergilerde "kamu işletmeciliği"ne (public management) ilişkin makale başlıkları, incelemeler ve kavramlar da yer almaktadır. Kıta Avrupası'nda, Fransa, Almanya ve İskandinav ülkelerindeki literatürde bu alanda kendi dillerinde temel kavram olarak "Kamu Yönetimi" (Public Administration) veya "Yönetim Bilimi" (Administrative Science) kavramlarının eş değeri "Kamu İşletmeciliği" (public management) kavramına tercih edilmektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2002:8-10).

Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin yürütmeye ilişkin kolunun örgütsel görünümünü yansıtır. Her devlet, yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için ulusal ve yerel düzeyde çeşitli örgütlenmelere gider. Bu kamu örgütleri, hükümetlerin yönetiminde kamu politikası kararlarını ve yasaları uygulamakla görevlidir. Bu anlamda kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur; devlet ve toplum düzeninin temel dayanağıdır. Devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği her şeyden önce kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır.

Demokratik ülkelerde seçimler, bir hükümeti iktidardan indirip diğerini işbaşına getirmekte ya da mevcut iktidara tekrar görev vermektedir. İhtilallerle de, siyasi iktidarlar el değiştirmektedir. Anayasal dengelerini kuramamış ülkelerde seçimler yalnız hükümetleri değil, aynı zamanda rejimleri de değiştirebilmektedir.

Öyle durumlar olabilir ki yasama organı bir süre bulunmayabilir. Hatta hükümet bir süre aksayabilir. Yine de kamu yönetimi işliyorsa devlet ve toplum düzeni az çok devam eder. Nitekim siyasi rejimlerdeki ve hükûmetlerdeki değişikliklere rağmen kamu yönetimi örgütleri büyük bir aksama olmadan faaliyetlerini kesintisiz sürdürebilmektedir.

Üçüncü anlamda kamu yönetimi, akademik bir disiplini ifade eder. Kamu yönetimi, disiplinler arası köprü görevini yapan ve böylece çeşitli disiplinlerden gerekli olan kısımları alan, bunları kamusal sorunların çözümüne ve kamu hizmetle-

rinin yürütülmesine uygulayan bir disiplindir. Kamu yönetimi disiplini, kamu sektörüyle ilgili yönetim düşünceleri, yapıları, politikaları ve tekniklerini inceler. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel olarak kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesi ile kamu kurumlarının ve kamusal faaliyetlerin yönetimiyle ilgili olduğuna göre disiplin olarak kamu yönetimi, bu tanımda yer alan konuların eğitimi/öğretimi, anlaşılması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için çalışır. Kamu yönetimi, kamu kurumlarının işleyişini etkileyen siyasal, sosyal, kültürel ve yasal çevreyi/ortamı da incelemektedir ve bunlarla ilgili disiplinlerle de yakın temas hâlindedir. Kamu yönetimi, Siyaset Bilimi'nden Sosyoloji'ye, İşletme Bilimi'nden Hukuk'a kadar çeşitli disiplinlerin kendisiyle ilgili konularını da kapsayan, onlardan yararlanan, disiplinlerin kesişme noktasıdır (Shafritz, Russell ve Borick, 2009: 30-31).

Bazı yazarlar, yasama ve yargı organlarının yapı ve faaliyetlerini, kamu yönetimi disiplininin ilgi alanı dışında tutarken bazıları da yasama, yargı ve yürütme olmak üzere üç kuvveti ve bunlar arasındaki ilişkileri de bu disiplinin inceleme alanı içine dahil ederler (Stillman II, 2005: 2-4).

SIRA SİZDE 4

Akademik bir disiplin olarak kamu yönetimi nasıl tanımlanabilir? Kamu yönetimine en yakın disiplinler nelerdir?

Kamu yönetiminin kendine has niteliğinin ve müstakil bir disiplin hâline gelmesinin, kendilerinden yararlanılan bilim dallarınca kabullenilmesi pek kolay olmamıştır. Örneğin; Fransa'da İdare Hukuku ile Kamu Yönetimi'nin ayrı şeyler olduğu gerçeği, yakın zamana kadar benimsenememiştir. Keza bazı siyaset bilimcileri de Kamu Yönetimi'nin, Siyaset'in bir alt dalı olduğu görüşünü terk edememişlerdir.

Son olarak kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar aynı zamanda bir meslektir. Kamu politikalarını oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare gibi eylem ve işlemler içinde idareci olarak görev yapan mühendis, iktisatçı, planlamacı ve maliyeci gibi kişiler de kamu yöneticisi olarak nitelendirilirler ve kamu yönetimi mesleğinin elemanlarıdırlar.

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU YÖNETİMİ

Geleneksel kamu yönetimi, 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan hakim paradigmanın adıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının entellektüel temelleri, büyük ölçüde Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'ın düşüncelerine dayanır. Wilson, 19. yüzyılın son çeyreğinde yazdığı makalesinde kamu yönetimini, siyaset biliminden bağımsız bir disiplin hâline getirmek için "siyaset/yönetim ayrılığı" ilkesini savunmuştur. Max Weber de formüle ettiği "ideal tip bürokrasi" modelinin, en rasyonel ve etkili bir örgütlenme biçimi olduğuna ilişkin düşüncesini geliştirmiştir. Wilson ve Weber'in görüş ve düşünceleri, siyasetin alanıyla kamu görevlilerinin alanlarının farklı olduğu, siyasetçilerin kamu politikalarına ilişkin temel kararların verilmesi, kamu görevlilerinin de bunları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en etkin ve tarafsız olarak uygulayacakları esasına dayanır. 20. yüzyılın başlarında F. Taylor'ın "Bilimsel Yönetim" olarak adlandırılan yaklaşımı da bilimsel yöntemler kullanılmak suretiyle her iş için en iyi tek bir yöntemin bulunabileceğini vurgulamış ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişmesini etkilemiştir.

WOODROW WILSON (1856-1924)

ABD'nin 28. Başkanıdır; aynı zamanda hukuk, siyasal iktisat, kamu yönetimi ve tarih alanında çalışmaları olan bilim insanıdır. Wilson, I. Dünya Savaşının sonunda sürekli bir barış için 14 maddelik bir barış programı önerdi ve bu maddeler barış görüşmelerine temel oluşturdu. Paris Barış Konferansında Milletler Cemiyeti'nin önde gelen savunucuları arasında yer aldı.

Wilson'ın kamu yönetimi literatüründeki önemi, onun 1887 yılında Political Science Quarterly dergisine yazdığı "Yönetimin İncelenmesi=The Study of Administration" adlı makalesine dayanır. Wilson, bu makalesinde, "siyaset" ile "yönetim"in iki ayrı alan olduğunu vurgulamıştır. Bu makale, kamu yönetiminin, siyasetten ayrı bir akademik alan olarak incelenmesinin temelini oluşturmuştur. Wilson'a göre yönetim alanı, bir iş idaresi alanıdır. Yönetim meseleleri, siyasi meseleler değildir. Siyaset, devlet adamının, yönetim ise, teknik memurun alanıdır.

Geleneksel yönetim anlayışı, yönetim literatüründe kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar egemenliğini korumuştur. Bu anlayışın dayandığı temel ilke ve düşünceleri dört grupta toplamak mümkündür.

Birinci ilke, kamu yönetiminin yapısı ile ilgilidir. Geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmeyi esas alır. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve büyük ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşımaktadır. Bu ilkelerin kamu yönetiminde tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği sağlayacağı varsayılmıştır. Kamu sektörü, uzun süre bu ilkelerin etkisi altında kalmış ve bunlara katı bir şekilde bağlılık, örgütleri işletmenin en iyi yolu olarak görülmüştür.

İkincisi, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesidir. Devlet, refah devletinin ya da başka düşüncelerin etkisiyle bu alandaki rolünü artırmış, büyümüş (leviathan), birçok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide önemli bir ağırlık kazanmıştır.

Üçüncü ilke, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabileceği görüşüdür. İdarenin ya da kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasa ya da stratejileri belirleme yetkisi, siyasi liderliğe aittir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olacaktır. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılabileceği ya da ayrılması gerektiği görüşü başlangıç itibarıyla Woodrow Wilson'ın, 1887'de yayınlanan "The Study of Administration" (Yönetimin İncelenmesi) adlı makaleye dayanır.

Dördüncü ilke, kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir. Özel sektörün yönetiminden oldukça faklıdır. Kamu yönetiminin, amaçları ve kullandığı yöntemle-

ri itibarıyla özel yönetimden ayrı bir alan olarak incelenmesi gerekir. Böyle olunca kamu yönetiminin, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi önem kazanır. Bu yönetim aygıtı, her siyasi iktidara eşit olarak hizmet etmek gibi bir siyasi tarafsızlığa sahip olmak durumundadır.

SIRA SİZDE 5

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin oluşumuna katkı sağlayan önemli düşünürler kimlerdir?

1980'li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yaklaşım ya da anlayış, "işletmecilik" (manageralism), "yeni kamu işletmeciliği" (new public management) ve "piyasa temelli kamu yönetimi" (market-based public administration) ya da "girişimci idare" (entrepreneurial government) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu yaklaşımı savunanlar, "yönetim" (administration) ile "işletme" (management) kavramı arasındaki farkı vurgularlar. Onlara göre "yönetim" kavramı, "işletme" kavramından daha dar bir anlama sahiptir. Yönetim; süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir. İşletme ise yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade eder.

Yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimini, hakim özellik ve eğilimler olarak üç aşamada ele almak mümkündür. Birinci aşama, 1979 yılından başlayarak 1980'li yılların ortalarına kadar süren, kamuda yasal-yapısal serbestleşme (deregülasyon), kamu mal ve hizmetlerinde sübvansiyonların kaldırılması ve diğer tasarruf önlemleridir. İkinci aşama, 1985 yılından itibaren yoğunlaşan kamu iktisadi girişimlerinin özelleştirilmesi, İngilizce kavramların baş harflerinden oluşan 3-E (Economy-tutumluluk, Efficiency-verimlilik, Effectiveness-etkinlik) politikalarıdır. Nihayet üçüncü aşamayı ise 1990'lardan itibaren, kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetişim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık ve performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikalar oluşturur. Bu üçüncü aşama, kamu yönetiminde niteliği geliştirmeye yönelik açık uçlu bir süreçtir. Ülkeler bakımından fark yaratacak olan husus, her bir ülkenin veya yönetim biriminin bu alanda kaydedeceği gelişme düzeyidir.

Yeni kamu yönetimi, geleneksel yönetimden farklı olarak yönetimin organizasyonu ve işleyişinde piyasalar ve toplumla ilişkilerinde yeni bir yapılanma öngörür. Yeni kamu yönetiminin temel unsurları konusunda çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır. Örneğin C. Hood yeni kamu yönetiminin unsurlarını yedi grupta toplamıştır (Hood, 1991: 4-5):

1. Kamu sektöründe yöneticiye geniş yönetme serbestliğinin tanınması,
2. Performans ölçümü yapılması,
3. Sonuçlara, prosedürlerden daha çok önem verilmesi,
4. Kaynakların kullanımında disiplin ve tutumluluk,
5. Kamu sektöründe rekabetin artırılması,
6. Büyük yapılı organizasyonların, optimal büyüklükte yeni yapılara dönüştürülmesi,
7. Kamuda, özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini, hükümetlerin yaptıkları reformları, beslendiği teorik kaynakları, bunları yorumlayanların katkılarını dikkate alarak dört grupta incelemek mümkündür.

Birinci olarak yeni yönetim anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkar. Bu örgüt modeli Batı'da refahın ve demokrasinin gelişmesine çok önemli katkılar sağlamışsa da artık değişen şartlar karşısında verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin nedeni hâline gelmiştir. Weberyen bürokrasi modeli, yöneticilerin risk almasını engellemekte, kıt kaynakları, etkin ve verimli bir şekilde kullanmak yerine, onların israf edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre kamunun örgüt yapısı, büyük ölçekli değil, optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir.

İkinci olarak devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır. Devletin faaliyet alanının daraltılması konusunda geniş bir görüş birliği bulunmaktadır. Kamu kesimince yerine getirilen birçok faaliyetin devlet dışında alternatiflerinin var olduğu, devlet müdahalelerinin artan enflasyon ve yükselen maliyet ile kırtasiyeciliğe neden olduğu vurgulanarak "minimal devlet" anlayışı savunulur. Geleneksel kamu yönetimi, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında bürokrasinin doğrudan rol alması esasına dayanırken yeni kamu yönetimi yaklaşımı, devletin faaliyet alanının asgari düzeyde tutulmasını, kamu hizmetlerinin yönetimi ve üretimini birbirinden ayırarak piyasa mekanizmasından daha çok yararlanmayı ve devletin hakemlik rolünün geliştirilmesini önerir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin bürokrasi vasıtasıyla üretilip halka sunulmasının tek bir yöntem olmadığını vurgular; yönetim işlerinde dümene hakim olmanın, kürek çekmekten daha yararlı olduğunu öne sürer. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı, topluma sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetleri konusunda devlete garantörlük misyonu ile toplumsal sorunları çözme konusunda, tek başına hareket etmek yerine "kamu", "özel sektör" ve "sivil toplum" kuruluşları arasında katalizörlük yapma görevi yükler.

Üçüncü olarak yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin siyasi yöneticiler ve toplumla ilişkileri konusunda farklı bir yaklaşım sergiler. Kamu yönetiminin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda da kamuya (halka) karşı sorumlu olması gerektiğini vurgular. Geleneksel kamu yönetimi teorisinde emir verenlerle (siyasiler) bunları uygulayanlar (bürokratlar) arasında bir ayrım yapılmaktadır. Yeni yönetim anlayışında yöneticiler, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamakta yaptıkları işlerin sonuçlarından da (etkinlik, verimlilik, kalite, müşteri memnuniyeti vb.) sorumlu tutulmaktadır.

Dördüncü olarak yeni kamu yönetimi, piyasa yönelimlidir, işletme yönetim ilke ve yöntemlerinin kamu yönetiminde uygulanmasından yanadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, serbest piyasa mekanizmasının, kaynakların kullanımında hizmetlerin üretilmesi ve sunumunda daha verimli ve etkin bir yöntem olduğunu vurgular. Yeni kamu yönetimi, bürokrasi temelli rasyonellik anlayışı yerine, piyasa ve toplum merkezli rasyonellik düşüncesini ikame etmek ister.

Yeni kamu yönetimi anlayışının devletin faaliyet alanı konusundaki yaklaşımı nedir?

SIRA SİZDE 6

Yeni kamu yönetimi düşüncesi, 1980'den sonra ekonomik ve yönetsel sistemin yapı ve faaliyetlerindeki değişimi yorumlayan, yönlendiren ve geleneksel yönetim düşüncesine alternatif olarak ortaya çıkan ve onun yerini büyük ölçüde alan bir yaklaşımdır. Ancak son zamanlarda kamu yönetimi, normatif yönelimli geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile araçsal yönelimli işletme yönetimi anlayışının bir bileşimi olarak tanımlanmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2009:16-25).

Geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi anlayışı arasındaki farklılıklar, anlatımı kolaylaştırmak için karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda kavramsal düzeyde gösterilmeye çalışılmıştır.

Tablo 1.1
Geleneksel Yönetim ile Yeni Yönetim Anlayışının Karşılaştırılması

	Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
Yapı	• Katı örgüt yapısı • Merkeziyetçi • Katı Hiyerarşi • Hizmet Devleti • Büyük Ölçekli Yapı • Bürokrasi Yönelimli	• Esnek Örgüt Yapısı • Adem-i Merkeziyetçi • Yumuşak Hiyerarşi • Minimal Devlet • Küçük Ölçekli Yapı • Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	• Yönetim (Administration) • Örgüt Merkezli • Kurallara Bağlı Yakından Kontrol • Sevk ve İdare • Sabit Ücret • Bürokrat Tipi Yönetici • Az Yetkili Yönetici • Gizlilik • Hizmetlerde Nicelik • Üst Yöneticiye Bağlı Değerlendirme • Kapalı Enformasyon Kanalları • Yetkiyi Toplayan • Risk Almakta İsteksiz • Kuralcı ve Kırtasiyeci • Girdi ve Süreç Odaklı • Birey Yönetimli	• İşletme (Management) • Müşteri-Vatandaş Merkezli • Performans Hedefli Denetim • Yönetişim • Performansa Bağlı Ücret • Girişimci Yönetici • Yetkilendirilmiş Yönetici • Şeffaflık • Hizmetlerde Kalite • Çok Yönlü Değerlendirme • Açık Enformasyon Kanalları • Yetkiyi Paylaşan • Risk Almakta İstekli • Vizyon Sahibi ve Esnek • Çıktı ve Sonuç Odaklı • Ekip Yönetimli

Kaynak: *Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara-2009, 26-27*

KAMU YÖNETİMİNİN ELEMANLARI

Kamu yönetimi, devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi, kamunun ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretilip halka sunulmasına ilişkin idari bir sistemdir. Her sistemde olduğu gibi kamu yönetimi sistemi de çeşitli elemanlardan meydana gelir.

Kamu yönetiminin birinci elemanı insanlardır; yani halktır. Halk, bir ülkede yaşayan tüm bireylerden, çeşitli üretici ve tüketici gruplarından, siyasi liderler, yasama organı üyeleri ve baskı gruplarından oluşur. Şüphesiz, kamu yönetiminin bu beşeri unsuru, diğerlerine göre daha önemli ve etkileyicidir.

Kamu yönetiminin ikinci elemanı örgüttür. Örgüt, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında temel araçtır; yönetim hizmetlerinin merkez elemanıdır. Devlet, bu araç vasıtasıyla işler ve görevlerini yerine getirir. Devletin işlemesinde temel araç olan örgüt, hizmetlerin türüne ve niteliğine göre merkezî ve yerel düzeyde olmak üzere konumlanmaktadır.

Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, kamu politikasıdır. Kamu politikası, toplumsal sorunları tanımlama ve bunların çözümlerini belirlemedir. Bu da kanun

yapma (koyma), idari düzenlemeleri gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme işleriyle ilgilidir. Kamu politikası, daha çok siyasi yöneticilerin bir görevidir. Siyasi yöneticilerin, belirli sorunların çözümü için aldıkları kararlar ve izledikleri yöntemler kamu politikasını meydana getirir. Örneğin enflasyonu, sıkı para politikasıyla mı önleyelim, yoksa fiyat ve ücretleri sınırlayarak mı? Kalkınmayı doğrudan devlet eliyle mi yapalım, yoksa özel sektöre destek olarak mı? Bunlardan birini tercih etmek bir kamu politikasıdır.

Kamu politikası, başta hükümet olmak üzere çeşitli devlet dairelerinin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettikleri şeylerdir. Kamu politikaları, devlet organları ve kamu görevlileri tarafından oluşturulur. Başka bir ifade ile kamu politikaları siyasi sistem içinde "otorite" olarak tanımlanan, devlet başkanı, başbakan, hükümet, bakanlar, yasama organı, belediye başkanları ve belediye meclisleri, mülki amirler (vali ve kaymakamlar) ve üst düzey kamu yöneticileri gibi kişi, kurum ve organlar tarafından formüle edilir. Şüphesiz, kamu politikalarının oluşturulmasında devletin dışındaki çevrelerin de etkisi söz konusudur.

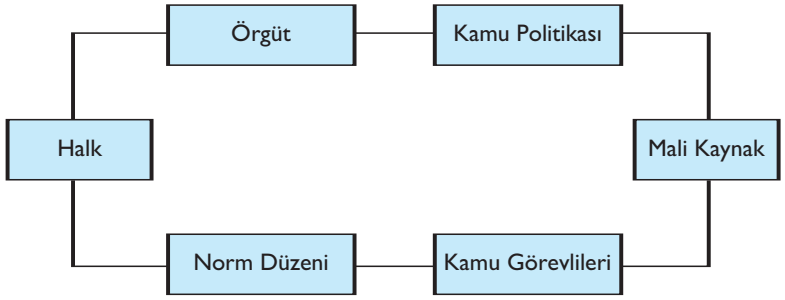
Kamu yönetiminin dördüncü elemanı, norm düzenidir. Norm düzeni, bir ülkede, anayasa, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve idari kararlar ile bunlara ilişkin yargı makamlarının kararları ve içtihatlarından meydana gelir. İdeolojik düşünceler ve siyasi tercihler; Anayasa, kanunlar, idari düzenlemeler ve kararlar, kamu yönetiminin örgüt yapısını ve işleyişini düzenlemekte ve yönlendirmektedir. Büyük küçük bütün normatif düzenlemeler ve kararlar, "değerler" e bağlıdır ya da ona ihtiyaç gösterir. Örneğin, insan hakları nedir? Uygulanması nasıl olacaktır? Bu haklar bir grup insana mı yoksa tüm insanlara mı uygulanacaktır? Bunun gibi sosyal adalet ve eşitlik kavramları da belirli siyasi ve sosyal değerlere göre biçimlenmektedir.

Kamu yönetiminin beşinci elemanı mali kaynaktır. Kamu maliyesi, kamu yönetiminin yapacağı işlerin belirleyici unsurunu meydana getirir. Hizmetlerin düzeyi ve miktarı, eldeki mali kaynaklara bağlıdır. Bu nedenle kamu yöneticileri, mevcut kaynakların artırılması ve bu kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması sorunuyla da ilgilenmektedirler.

Kamu yönetiminin altıncı elemanı, örgütü harekete geçiren ve işleten kamu görevlileridir. Kamu kurumlarında çeşitli statüler altında görev yapan tüm personel, geniş anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilir. Kamu yönetiminin performansı, onu işleten personelin niteliğine bağlıdır. Bir ülkedeki yönetici kadro, bilgi ve tecrübe yönüyle ne kadar yetişmiş ise kamu hizmetlerinin düzeyi de o kadar iyi ve tatminkâr olmaktadır. Devletin yapı ve işlevlerine göre personelin sayısı da artıp azalmaktadır (Eryılmaz, 2009:8-10).

Şekil 1.1

Kamu Yönetiminin Elemanları



YÖNETİŞİM

Yönetişim: Toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim tarzı.

Yönetişim (governance), "yönetim" veya "yönetmek" (to govern) kavramından türetilmiştir. Bu kavramı ilk defa Dünya Bankası, 1989 tarihli raporunda kullanmıştır. **Yönetişim,** son otuz yıl içinde popüler hâle gelmiş, "yönetim" kavramının alternatifi olarak literatürde ve günlük hayatta yaygın olarak kullanılmaktadır. Yönetişim, toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim tarzını ifade etmektedir. Verimlilik, etkinlik, sorumluluk ve hesap verebilirlik kavramları, 1970'lerin sonlarından itibaren kamu yönetimi literatüründe üzerinde en fazla durulan ilkeler olmuşlardır. Kamu yönetiminin hem verimli işlemesini sağlayacak hem de yaptığı işlemler ve aldığı kararlardan dolayı daha sorumlu hâle getirecek bir fikri çerçeveye ihtiyaç hissedilmiştir. Çünkü temsili demokrasinin klasik katılım ve denetim mekanizmaları, bu ihtiyacı karşılamakta yetersiz kalmıştır. İşte böyle bir fikri çerçeveyi, yönetişim (governance) kavramı sunmaktadır.

SIRA SİZDE 7

Yönetişim ile yeni kamu yönetimi arasında ne gibi bir ilişki kurulabilir? Tartışınız.

Yönetişim, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Burada, merkezî yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi söz konusu olmaktadır. Yönetişim kavramı, toplumu yönlendirmek ve yönetmek konusunda sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kaymakta olduğuna işaret etmektedir. Başka bir anlatımla yönetişim, kamu yönetimini, devletin ve siyasal iktidarın faaliyetleri ile sınırlandırmamakta, bunlarla birlikte özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de yönetimin vazgeçilmez aktörleri olarak kabul etmektedir. Burada çok aktörlü bir yönetim anlayışı ve süreci karşımıza çıkmaktadır.

Görüldüğü gibi yönetişim kavramı, yeni kamu yönetimi anlayışının önemli bir unsurudur, esas itibarıyla kamu yönetimini, özel sektör ve sivil toplum örgütlerini de kapsayacak şekilde genişleten bir anlayış ve süreçtir. 1980'den sonra bürokrasi odaklı bir yönetim anlayışından vazgeçilerek devletle toplum arasında karşılıklı roller ve sorumluluklar yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Bu yeni tanımlamaya göre vatandaş ve sivil toplum, yönetimin bir ortağı gibi muamele gören bir konuma yükselmiştir. Böylece kamu yönetiminin, tüm toplumun etkileşimi ve katılımı ile oluşan bir alan olduğu ve bu alanın "iyi yönetişim" anlayışı çerçevesinde işlemesi gerektiği fikri önem kazanmıştır (Eryılmaz, 2008: 242). Çünkü kamu yararına hizmet etmek için iyi yönetişim kaçınılmaz olmaktadır. Bu kavram, özellikle 20. yüzyılın son çeyreğinde uluslararası mali ve teknik örgütlerin öncülüğünde gelişmekte olan ülkeler için de geliştirilen bir reform stratejisine dönüşmüştür.

1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nın bir ürünü olarak ortaya çıkan "Gündem 21" projesi, "yönetişim" anlayışının yerel düzeye taşınmasında ve gelişmesinde önemli rol oynamıştır. Çünkü "sürdürülebilir kalkınma" hedefini ortaya koyan "Gündem 21" bunun gerçekleştirilebilmesi için "küresel ortaklık ve iş birliği" anlayışını gündeme taşımıştır.

İNTERNET

Yerel Gündem 21 ile ilgili daha fazla bilgiye http://www.kentkonseyleri.net/index.php?lang_change=turkish adresinden ulaşabilirsiniz.

Çeşitli ülkeler, yönetimi, yönetişim olarak algılamakta bununla ilgili ilkeleri hayata geçirmek için çalışmaktadırlar. Bu amaçla başta Birleşmiş Milletler olmak üzere birçok ülke ve kuruluş, iyi yönetişimin temel ilkelerini belirleyerek kamuoyuna açıklamaktadırlar. Kamuda iyi yönetişimin ilkeleri denildiğinde "saydamlık ve dürüstlük", "katılım", "verimlilik ve etkinlik", "hesap verme sorumluluğu", "uygun yöntemlerle halkla ilişki kurmak", "yönetimin kendi kendini geliştirme ve öğrenme kapasitesi", "iyi işleyen bir hukuk devleti", "güçlü bir sivil toplum" ve "yerinden yönetim koşullarının gelişmiş olması" gibi ilke ve unsurları belirtmek gerekir.

KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM

Kamu yönetimi kavramı, yönetimin kamu kurumlarıyla ilgili dalını; özel yönetim ise kamu kurumları dışındaki özel işletmelerde uygulanan yönünü anlatmak için kullanılır. Yönetimin bu alanı ile "İşletme Yönetimi = Business Administration ya da Management" ilgilenmektedir. Kamu yönetimi ve özel yönetim, yönetimin birer alt dalları olmaları nedeniyle bazı ortak özellikleri bulunmakla birlikte değişik amaçları, yöntemleri ve statüleri nedeniyle de birtakım farklılıklara sahiptirler.

Benzerlikler

Son bir yüzyıl içinde yönetimle ilgili geliştirilen örgüt teorilerinin büyük bir kısmı, özel sektör kuruluşlarında yapılan araştırmalara dayanmaktadır. Kamu yönetimi, bu araştırmalardan büyük ölçüde yararlanmaktadır. Her iki kesimde de kurallar sistemi, örgüt, personel, mali kaynak ve dış çevre gibi ortak ögeler ve sorunlar bulunmaktadır. Esas itibarıyla bütün yönetimler, "insan kaynakları", "mali yönetim", "örgütün yapı ve işleyişini idare etme"; "siyasa, program ve yöntem geliştirme" gibi dört temel işlev yürütürler.

Dünyadaki genel değişmelere bağlı olarak kamu yönetimi ve özel yönetim arasında önemli bir yakınlaşma ve iş birliği görülmektedir. Çalışma yöntemleri bakımından iki kesimin giderek birbirine benzemekte olduğu söylenebilir. İki yönetim arasında iş birliğinin arttığını gösteren en önemli olay, kamu yönetiminin çoğu proje ve faaliyetlerini ihale ya da başka yöntemlerle özel sektöre yaptırması, özelleştirme ve bazı işletmelerini kiraya vermesi; toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, insan kaynakları yönetimi gibi kavram ve anlayışların kamuda da benimsenmesidir.

Yukarıda da belirtildiği gibi işletmelerdeki yönetim ve tekniklerinin kamuda da uygulanabileceğine ilişkin teori ve uygulamalar son zamanlarda öne çıkmıştır. Son otuz yıl içinde birçok ülkede, esas itibarıyla özel sektörde geliştirilen çeşitli düşünce ve tekniklerin kamu yönetiminde de uygulandığı, benimsendiği görülmektedir. Bu yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu sektöründe klasik anlamda "sevk ve idare" (administration) politikasından, işletmecilik (management) yaklaşımına doğru bir geçişi simgelemektedir.

Günümüzde kamu yönetimi, işletme yönetimi anlayışından etkilenmektedir, ancak tamamıyla de bazı temel ilkelerden vazgeçilmiş değildir. Denilebilir ki günümüzdeki kamu yönetimi uygulamaları, geleneksel yönetim anlayışı ile işletme anlayışının bir bileşimidir. Bu uygulamada tarafsızlık, hesap verebilirlik, kamu yararı gibi demokratik değerlere vurgu yapılmakla beraber, risk almak, esneklik, performans ölçümü, stratejik yönetim, sonuç odaklılık ve amaçların başarılması gibi yeni değerler devreye girmektedir.

Kamu yönetiminin işletme yönetiminden etkilenmesi, ne kadar iyi ne kadar kötüdür? Bazıları bu etkileşimin ve iş birliğinin daha da geliştirilmesinden yanadır.

Bazıları da bu gelişmeye dur demek gerektiğini söyler. Bunlara göre kamu yönetimi, işletme yönetiminden tamamen ayrı bir alandır, farklı amaçları ve yöntemleri vardır ve dolayısıyla ticari yöntemlerle kirletilmemeli, lekelenmemelidir.

Farklılıklar

Birtakım benzerliklere rağmen kamu yönetimi ve özel yönetim arasında yapı ve işleyişten kaynaklanan temel bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, nitelik bakımından ve dönemler itibarıyla bazı değişikliklere uğrasa da azalma eğilimi göstermekle birlikte bir ölçüde devam edeceğe benzemektedir. Bu farklılıkları şöyle belirterek değerlendirmek mümkündür.

1. **Siyasal çevre:** Kamu yönetimi, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturmaktadır. Bu nedenle kamu yönetimi, siyasal sistem içinde alınan kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgilenir. Kamu yöneticileri, yürüttükleri faaliyetler konusunda siyasal yönetici ve organlara karşı sorumludurlar; yönetsel kararlar alırlarken ve bunları uygularken bu sorumluluğu göstermek zorundadır. Kamu kurumları, içinde seçmenler, politikacılar, üretici ve tüketici çıkar gruplarıyla gönüllü kuruluşlardan oluşan siyasi bir ortamda faaliyet gösterirler. Bu nedenle kamu kurumlarının faaliyetleri her bakımdan geniş bir kesimin ilgi ve değerlendirme alanını/konusunu oluşturur. Kamu yönetimi, siyasal çevrenin dışında bir de hizmet sunduğu topluluk bakımından "sosyal çevreye" sahiptir. Kamu kurumları hizmetlerini yürütürken her iki çevreye karşı sorumluluklarının bilinciyle hareket etmek durumundadır.
2. **Kamu yararı:** Kamu yönetimi, kâr amacına göre değil, esas itibarıyla kamu yararına yönelik olarak hizmetlerini yürütür. Kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerin büyük bir kısmı "kamusal" niteliktedir. Kamu kurumlarında "kâr"ın yerini "sosyal fayda" kavramı alır. Yoksulların, yaşlıların, özürlülerin ve kimsesizlerin korunması, evi olmayanlara uygun fiyatlarla konut verilmesi, çiftçilerin çeşitli şekillerde desteklenmesi, üretimi artırmak için devlet tarafından verilen teşvikler, hep "sosyal fayda" ve "sosyal politika" kavramları içinde değerlendirilebilecek hususlardır. Özel firma ve kişiler, halkın genel arzularına uyup uymamakta ya da başkalarının değerlerine önem verip vermemekte tamamıyla serbesttir. Özel bir kuruluşun amacı, örgütün çıkarını geliştirmektir. Bu çıkar da genel olarak "kâr" kavramıyla ifade edilir.
3. **Yasallık, tarafsızlık ve süreklilik:** Kamu yönetimi, devletin bir parçasıdır, kuruluşu, görev ve yetkileri ile bunların nasıl kullanılacağına ilişkin çeşitli yasal düzenlemelere tabidir. Kamu yönetimi, genel olarak kanunla kurulur, kanunla sınırları belirlenir ve kanunları uygulamakla görevlidir. Kamu yönetimi ve hizmetleri devamlıdır; kamu örgütleri, yöneticilerinin kararıyla faaliyetlerine son veremezler, hizmetlerini tarafsızlık içinde yerine getirirler, vatandaşların yasa önünde eşitlikleri söz konusudur. Özel sektörde ise işletmenin yönetimi piyasa koşullarına göre işler, gerektiğinde faaliyetlerine son verebilir, iş türünü değiştirebilir, elemanlarını işten çıkarabilir ve firmayı kapatabilir.
4. **Hesap verme sorumluluğu:** Kamu yöneticileri, kamu kaynaklarının ve yetkilerin kullanımı konusunda siyasi organ ve kişilere, idari üstlerine, mali denetim birimine (Sayıştay), yargı organlarına, kamuoyu, **ombudsman** ve başka kamusal denetim birimlerine karşı hesap vermek zorundadır. Özel işletmelerin, faaliyetlerini yürütürken sözleşmeler ve yasal düzenlemeler çerçevesinde yargı organlarına, patronlarına ve müşterilerine karşı hesap ver-

Kamu Yararı: Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedef.

Ombudsman: Kamu yönetimini denetlemek için yasama organı tarafından görevlendirilen bağımsız kamu denetçisi.

me sorumlulukları bulunmakla birlikte kamu yönetiminde olduğu kadar geniş kapsamlı ve çok yönlü değildir.

5. **Yönetimin esnekliği:** Yasalar ve planlar, ya da başka düzenleyici işlemler, yargı kararları, çoğu kere kamu yöneticilerinin hareket özgürlüğünün sınırlarını çizerler ve bu durum yöneticilerin karar ve eylemlerini kısıtlayıcı nitelikte olabilir. Özel kesimdeki bir yönetici, işletmesinin sorunlarını çözmek ve verimliliğini arttırmak konusunda kamu yöneticisine göre daha geniş bir yönetim serbestliğine sahiptir. Kamuda çalışanların aylıkları ve ücretleri, çoğu zaman yasalarla bütçe kanunlarıyla veya alt ve üst limitler içinde siyasi organlar tarafından belirlenir. Kamu yöneticilerinin, çalışanların ücretlerini artırma ve azaltma yetkileri (performansa göre ücret rejimi uygulanan durumlar dışında), yoktur. Özel işletmeler, personel yönetimi konusunda kamuya göre daha esnek ve serbest hareket edebilme durumundadırlar.
6. **Olumsuz dışsallıklarla mücadele:** Kamu yönetimi, özel kesimden farklı olarak "olumsuz dışsallıklar" la mücadele etmek zorundadır. Bir mal veya hizmetin üretimi ve tüketimi esnasında diğer kişi ve kuruluşlar ile çevre üzerindeki olumsuz etkilerine "sosyal maliyet veya olumsuz dışsallık" denilmektedir. Birtakım sanayi ve ticari kuruluşların faaliyetleri toprak, hava ve su kirliliğine neden olabilir. Doğal çevrenin tahrip olması, toplumun sağlığını etkiler. Bunun gibi sigara ve alkol gibi maddelerin tüketimi de hastalıkları ve tedavi harcamalarını artırır. Trafik kazalarının yükünü sonuç itibarıyla devlet çeker. Kolluk ve sağlık hizmetleri, "olumsuz dışsallığı" telafi etmek ya da en aza indirmek için yürütülmektedir. Özel sektör kuruluşları olumsuz dışsallık ya da sosyal maliyet sorunuyla ilgilenmek istemezler. Onlar için olumsuz dışsallığı önlemeye yönelik faaliyetler, işletme giderlerini artıracak, dolayısıyla firma kârını azaltacaktır. Bu nedenle hiç bir işletme kamu yönetiminin yaptırım gücü olmadan arıtma tesis kurmak, bacasına filtre takmak veya sigara paketlerinin üzerine "Sağlığa zararlıdır ya da ölüme neden olur." ibaresini koymak gibi bir önlem almaya yanaşmaz.
7. **Hakemlik:** Kamu yönetimi, çelişen ekonomik ve sosyal çıkarlar arasında düzenleme yaparak bir arabulucu/hakem niteliğinde işlev yapmak durumundadır. Bu nedenle kamu yönetimi, birey ve grupların davranışları üzerinde bazı sınırlamalar getirebilir. Serbest piyasa mekanizmasının egemen olmaya başlamasıyla birlikte devletin ekonomik ve sosyal rolünde çok önemli bir değişim yaşanmıştır. Bugünün dünyasında ekonominin yönetimi, emir-komutaya göre değil, piyasadan gelen/gelecek olan sinyallere göre işlemektedir. İşin kurallarını hükümetler değil, büyük ölçüde piyasalar koymaktadır. Devlet, 1980'den itibaren birçok alandan çekilip bu alanları piyasa aktörlerine bırakırken bu aktörlerin oyunun kurallarına göre hareket etmesini sağlamak amacıyla düzenleyici ve denetleyici idari otoriteler meydana getirdi. Bu idari otoriteler, piyasaların serbest olarak işlemesi için oyunun bir tarafı olmaksızın, sistemin işleyişini düzenlemek ve ona nezaret etmek amacıyla faaliyet yürütmektedir. Serbest piyasa sisteminin uygulandığı bütün ülkelerde hakemlik fonksiyonunu yerine getirmek amacıyla bağımsız idari otoriteler oluşturulmuştur. Ülkemizde radyo ve televizyon, bankacılık, sermaye piyasası, telekomünikasyon, enerji, ihale, rekâbet vb. alanlarda hakem olarak faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumları bulunmaktadır.

Kamu Gücü: İdarenin kamu yararını gerçekleştirebilmesi için özel kişiler karşısında sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklar.

8. **Kamu gücü:** Özel kişi ve kuruluşlar arasındaki ilişkiler, tarafların eşitliği esasına dayanır. Karşı tarafın istemediği bir şeyi yaptırma olanağı yoktur, dolayısıyla karşılıklı ilişkilerde anlaşma esastır. Buna karşılık kamu yönetimi, amacını gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanır ve gerektiğinde karşı tarafın rızası olmadan tek taraflı kararlar alarak uygulayabilir. Kamu gücü, "tek yanlı işlem"dir. Kamu ile özel kişiler arasındaki ilişkilerde çoğu kere eşitlik yoktur. Örneğin belediye, yol veya köprü yapmak için kişilerin rızasını aramak ihtiyacını hissetmeksizin kamulaştırmada bulunabilir. Yasaları uygulamak ve gerektiğinde zor kullanmak, ceza vermek kamunun görevleri arasındadır. Kamu yönetimi, kamu gücünü temsil ettiği ve yürüttüğü için kendini toplumun üzerinde görür ve halktan uzak olma eğilimi içine girer. Yönetimin dışa kapalılığı, gizliliği, kural ve usullere aşırı bağlılığı, hep halkın karşısında üstün bir konumda olma eğiliminden kaynaklanır. Vatandaş, çok sayıda ve karmaşık usul ve kurallar karşısında boynu bükük olarak yönetimin iradesine teslim olmak zorunda kalır.
9. **Yöneticilerin Motivasyonu:** Kamu yönetiminin ürettiği mal ve hizmetler genelde tekeldir ve başka kuruluşların rekabetine kapalıdır. Kamudaki bürokratların faaliyetlerini, piyasa sisteminde söz konusu olan "rekâbet" etkeni motive etmez. Bürokratları motive eden temel etken, "prestij" ve "otorite" kazanma duygusu ile siyasi yöneticilerin takdirini kazanmak eğilimidir. Oysa özel kesimdeki yöneticilerin faaliyetlerini motive eden temel etken piyasa mekanizmasıdır. Özel kesimin ürettiği mal ve hizmetler, tüketiciler tarafından satın alınmak ya da alınmamak suretiyle piyasa denetimine tabidirler. Dolayısıyla işletme yöneticilerinin başarısı da bu piyasa denetiminin sonucuna göre değerlendirilir. Kısacası, özel sektörde firmalar, kaynaklarını geliştirmek için piyasa koşullarında rakipleri ile yarışırlar. Devlette ise kurumlar, siyasi sistem içinde bütçelerini büyütmek, personel sayılarını artırmak ve sosyal imkânlarını geliştirmek için birbirleriyle rekâbet ederler.

STRATEJİK YÖNETİM

Önceleri sadece askerî alanda kullanılan "strateji" kavramı, zaman içinde işletme yönetimi ve kamu yönetimi olmak üzere bütün örgütlerce benimsenerek yaygınlık kazanmıştır. Strateji, sözlük olarak bir alanda istenilen amaca ulaşmak için uygulanabilecek temel yönetim usulleri ve takip edilecek yolların bütünü anlamına gelmektedir. Stratejik yönetim, günlük kararların alınmasında ve işlerin yürütülmesinde stratejik plana bağlı bir yönetim yaklaşımıdır. Stratejik plan ise bir örgütün ulaşmak istediği amaçları, bunlarla ilgili yol ve yöntemleri ifade eden resmî belgedir.

Stratejik planlama, stratejik yönetimin bir unsurudur fakat onunla aynı şey demek değildir. Stratejik yönetim, stratejik plan olmadan da meydana gelebilir. Oysa stratejik plan, stratejik yönetim anlayışı olmadan bir işe yaramaz. Stratejik yönetim anlayışında ulaşılmak istenen hedeflerin ve siyasaların doğru seçilmesi önemlidir. Bunun için örgütün iç ve dış çevresi incelenir, güçlü ve zayıf yanlar ile fırsat ve tehditler belirlenmeye çalışılır, kısacası SWOT analizi yapılır.

Stratejik yönetim yaklaşımının altı temel özelliği bulunmaktadır (Shafritz, Russell ve Borick, 2009: 351):

1. Gelecekte ulaşılmak istenilen amaçların belirlenmesi (ki bu genellikle öz olarak vizyon tanımlamasında yer alır),
2. Belirlenen amaçların gerçekleştirilmesiyle ilgili bir zaman planlamasının oluşturulması,

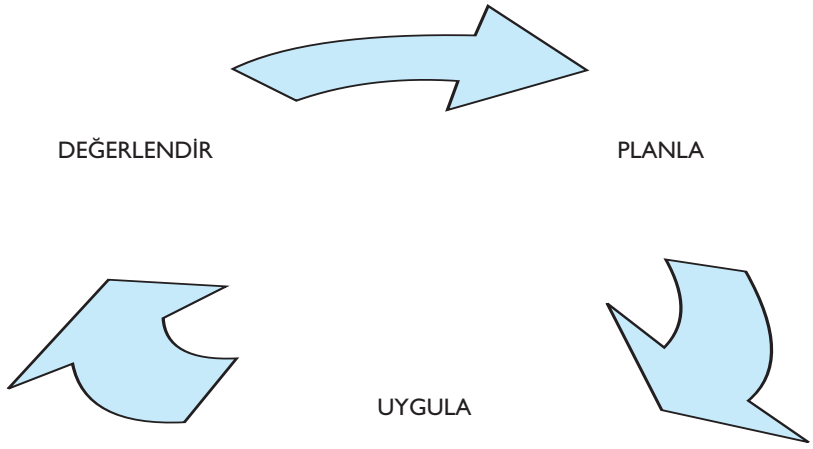
3. Örgütün mevcut durumunun, özellikle kapasite yönünden incelenmesi ve değerlendirilmesi,
4. Örgütün içinde yer aldığı çevrenin, bugünü ve geleceği dikkate alınarak nesnel olarak analiz edilmesi,
5. Arzu edilen (belirlenen) amaçlara ulaşmak için çeşitli alternatifleri dikkate alarak bir stratejinin belirlenmesi,
6. Örgütsel çabaları, belirlenen bu strateji etrafında bütünleştirme.

1970'lerden itibaren giderek büyüyen ve gelişen, karmaşık bir nitelik kazanan işletmeler, karşılaştıkları sorunları çözebilmek, rekâbet edebilmek ve gelişmek için stratejik yönetim anlayışına geçmişlerdir. Stratejik yönetim, zamanı ve fırsatları iyi kullanma, gelecek yönelimli olma, olumsuz çevre şartlarına karşı doğru mücadele etme ve değişime ayak uydurmanın adıdır. Stratejik yönetim; "planla", "uygula" ve "izle-değerlendir" diyebileceğimiz üç aşamalı bir süreçtir.

İlkin özel sektörde uygulanan ve başarılı olan stratejik yönetim anlayışı, kamu yönetiminde değişime ayak uydurabilmek, sorunları çözebilmek, proaktif olarak hareket edebilmek ve gelecek yönelimli olmak için birtakım yenilikler getireceği düşüncesiyle benimsenmiştir. Stratejik yönetim, kamu idarelerine bir vizyon anlayışı getirmekte orta ve uzun vadeli amaçlar belirlenmesini sağlamakta performans esasına göre işleri yürütmeyi öngörmekte ve hesap verme sorumluluğunu nesnel ve ölçülebilir hâle getirmektedir.

Şekil 1.2

Stratejik Yönetim Şeması



Başta ülkemiz olmak üzere çeşitli ülkelerde stratejik yönetim yaklaşımı, yasal bir zorunluluk hâline getirilmiştir. Ülkemizdeki kamu kurumları (birkaç istisna dışında) 2006 yılından itibaren stratejik yönetimin temel unsuru olan stratejik planı hazırlayarak uygulamaya başlamışlardır. Bu konudaki çalışmalar, Kalkınma Bakanlığı'nın rehberliğinde yürütülmektedir. Stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır.

Stratejik yönetim anlayışının ülkemizde yasal bir dayanağı var mıdır?

SIRA SİZDE 8

DEVLETİN NİTELİĞİ VE DÖNÜŞÜMÜ

Modern devlet, toplumun çeşitli aşamalar geçirerek büyümesi ve karmaşık bir yapıya erişmesinin sonucudur. Devlet, insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin normlara uygun olarak yürümesini sağlayan; anlaşmazlıkları çözümleyen; kamusal mal ve hizmetleri üreten veya yöneten en üst egemen meşru gücü temsil etmektedir. Bir toplum içinde en üst siyasi otorite ile donatılmış siyasi kurum devlettir. Devlet; toplumun birliğini, düzenini, meşru otoritesini temsil eder ve ortak hizmetlerini yürütür.

Alman sosyolog Max Weber, devleti, kendine özgü araçları açısından tanımlamıştır. Ona göre devlet, belirli bir toprak parçası (ülke) üzerinde yasal olarak fiziki güç kullanma tekelini elinde tutan insan topluluğudur. Devlet, güç kullanma "hakkı"nın tek kaynağı kabul edilmektedir. Fiziki şiddet kullanma hakkı başka kurumlara ya da bireylere yalnızca devletin izin verdiği ölçüde tanınmaktadır. Devlet, görevlerini hukukla ve bunu yerine getirtme aracı olan fiziki güçle yürütmektedir (Weber, 1986: 80).

Fiziki güç kullanma tekelini elinde tutan bu siyasi yapı, zamanla ekonomik alanda da güçlü bir firma ve büyük bir işveren durumuna gelmiştir. Günümüz devletleri, öncekilere göre oldukça farklı özellikler taşımaktadır. Her şeyden önce devletlerin fonksiyonları büyük bir değişime uğramış, karmaşık hâle gelmiş, çeşitlenmiş ve artmıştır. Bu değişime paralel olarak kamu kurumlarının yapısı büyümüş ve kamu harcamalarında büyük artış olmuştur. Dış güvenliği ve iç düzeni sağlamak gibi klasik devlet anlayışından zamanla "müdahaleci", "planlayıcı", "sosyal" ve nihayet "arabulucu/hakem" devlet kavramına doğru bir gelişme dikkati çekmektedir.

Devletin fonksiyonları, geçirdiği aşamalar dikkate alınarak "klasik", "kaynakları harekete geçirici", "sosyal" ve "hakemlik" olmak üzere dört grupta toplanabilir. Klasik fonksiyonlar; vergi toplama, adalet, güvenlik, savunma ve dış ilişkiler (diplomasi) gibi bir devletin varlığı için zorunlu olan işlevlerdir. Bunlar olmadan devletin varlığından söz edilemez.

Devletin, kaynakları harekete geçirici fonksiyonu ise tarım, sanayi ve ulaştırma gibi belirli bazı sektörlere mali teşviklerle yardım etmesi, destek olmasıdır. Bu amaçla devlet, çoğu kere vergi politikası araçlarını kullanır.

Devletin üçüncü fonksiyonu, toplumdaki bazı gruplara (yaşlılar, özürlüler, öğrenciler, çocuklar, yoksullar vb.) doğrudan veya dolaylı olarak yaptığı sosyal yardımlardır. Bu fonksiyon, "sosyal devlet" anlayışının etkisiyle son elli yılda önemli bir gelişme göstermiştir. Sosyal devlet, devletin ne yapmaması değil ne yapması gerektiğini ifade eden bir anlayışı ve eğilimi simgeler. Batı toplumlarında devletin işlevleri, klasik fonksiyonlardan, kaynakları harekete geçirici fonksiyonlara ve oradan da sosyal fonksiyonlara doğru bir gelişme göstermiştir.

Devletin dördüncü fonksiyonu, piyasa ekonomisinin gelişmesiyle devreye girmiş olan "hakemlik" misyonudur. Devlet çeşitli faktörlerin etkisiyle zamanla üstlenmiş olduğu ekonomik-ticari fonksiyonlarını ve oluşturduğu işletmelerini, 1980'li yılların başından itibaren, "devletin küçültülmesi" ve "özelleştirme" politikaları sonucu piyasaya, özel sektör firmalarına devretmek durumunda kalmıştır. Devlet, ekonomik ve ticari alanları piyasa aktörlerine bırakırken bu alanlarda düzenleyici ve denetleyici aktör olarak yeni fonksiyonlar üstlenmiş, piyasaların rekâbet koşulları içinde düzenli işlemesini sağlamak için oyunun kurallarını koymak ve bunların uygulamasını izlemek için "bağımsız idari otoriteler", "üst kurullar" veya "düzenleyici ve denetleyici kurullar" adı altında yeni yapılar meydana getirmiştir.

Devletin hakemlik fonksiyonu nedir? Bu fonksiyon ülkemizde hangi kurumları ortaya çıkarmıştır?

SIRA SİZDE 9

Devletin ekonomik alandaki rolü, koşullara bağlı olarak "müdahalecilik" ve "serbestlik" (laissez-faire) arasında gidip gelmektedir. Önceleri, planlayıcı, müdahaleci ve işletmeci devlet anlayışı egemen iken 1980'li yılların başından itibaren devlet yönetiminde liberal düşünce önem kazanmış, bütün ülkelerde piyasa ekonomisine doğru güçlü bir eğilim ortaya çıkmıştır. Bu eğilimin temel politikası "özelleştirme" dir. Özelleştirme, esas itibarıyla devleti küçültmeyi ve piyasa sistemini güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Devletin büyümesine karşı, öteden beri en güçlü hareket "liberalizm" ve onun bireye ve piyasaya yaptığı vurgu olmuştur. Günümüzde bu hareket, devlet iktidarı karşısında bireylerin haklarını ve gücünü yeniden değerlendirmeye çalışmaktadır. Liberalizm, sınırlı bir yönetim anlayışını benimser. Erken dönem liberalizmin kilit isimlerinden John Locke'a (1632-1704) göre, yönetimin meşru rolü, "hayat, özgürlük ve mülkiyet" in korunmasıyla sınırlıdır. Yönetimin temel işlevi, kamu düzenini ve mülkiyeti korumak, dış güvenliği sağlamak ve sözleşmelere uymayı teminat altına almakla ilgili "minimal" işlevlerin ötesine geçmemektir. Yaklaşık bir yüzyıl sonra Thomas Jefferson (1743-1826), aynı anlayışı "en iyi yönetim, en az yönetimdir" deyişiyle formüle etmiştir. Liberallere göre piyasa, kendi kendini düzenleyen bir mekanizmadır. Piyasaya devlet müdahale etmemelidir çünkü o, A. Smith'in (1723-1790) "görünmez el" olarak belirttiği mekanizmaya göre işlemektedir (Heywood, 2007: 34-65). Yeni Sağ politikalar adı altında devlet, başta gelişmiş ülkelerde olmak üzere 1980'den sonra neoliberal bakış açısına göre yeniden yapılanmıştır.

2008 yılında ilkin mali piyasalarda ABD'de başlayan ekonomik kriz, dalga dalga genişleyerek bütün ülkeleri etkilemiş ve küresel bir krize dönüşmüştür. Bu küresel ekonomik kriz, son yüzyılın en ağır krizi olarak nitelendirilmiş, toplumun piyasa ekonomisine olan güvenini sarmış, devletlerin piyasalar karşısındaki rolünü yeniden gözden geçirmelerine neden olmuştur. Devletler, mali piyasalara müdahale etmişler, iflas eden şirketleri ve bankaları kurtarmak için parasal destekler sağlamışlardır. Kimi ülkelerde çoğu banka devletleştirilmiştir. Şirketlerin iflaslarının önlenmesi için, çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Devletlerin 1980 ve sonrasında piyasalar karşısındaki liberal politikalarında 2008 yılında önemli bir kırılma meydana gelmiştir. Bu politika değişikliği, devletin yapısına, kamu harcamalarına ve istihdama da yansımıştır. Devletin küçültülmesi eğilimi durmuş, işsizlik ve kamu harcamaları artmış, sosyal politika araçları öne çıkmış, kamu görevliliği mesleği en güvenilir istihdam biçimi olmuştur.

Özet

AMAÇ 1

Yönetim kavramını ve yönetimin unsurlarını açıklayabilmek.

Yönetim kavramı, "faaliyet/sevk ve idare", "örgüt" ve "idari sistem" gibi çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. Birden fazla kişinin yer aldığı bir grup içinde söz konusu olan yönetim, biçimsel örgütlerde hiyerarşik bir düzen içinde meydana gelir. Bir süreç olarak yönetim, yapılacak işleri belirleme ve planlama, örgütleme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyet ya da ögelerden meydana gelir. Yönetimin üç unsuru vardır. Bunlar "insan-grup", "etkileme ve iş birliği eylemi" ve "amaç" veya "amaçlar"dır.

AMAÇ 2

Kamu yönetimine ilişkin kavramları tanımlayabilmek.

Kamu yönetimi kavramının temelde dört yönü bulunmaktadır. Bunlar "işlev", "yapı", "akademik disiplin" ve "meslek" yönüdür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi; yasaların öngördüğü işler ile kamu politikası kararlarını uygulamakla ilgili süreçleri ve faaliyetleri anlatır. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin yürütmeye ilişkin kolunun örgütsel görünümünü yansıtır. Bu anlamda kamu yönetimi siyasi organların yürütmeye ilişkin koludur; devlet ve toplum düzeninin temel dayanağıdır. Akademik bir disiplin olarak kamu yönetimi, disiplinler arası köprü görevini yapan ve böylece çeşitli disiplinlerden gerekli olan kısımları alan, bunları kamusal sorunların çözümüne ve kamu hizmetlerinin yürütülmesine uygulayan bir disiplindir. Kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar aynı zamanda bir meslektir.

AMAÇ 3

Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi kavramlarını karşılaştırabilmek.

Geleneksel kamu yönetimi, 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan hakim paradigmanın adıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının entellektüel temelleri, büyük ölçüde Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'ın düşüncelerine dayanır. Geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmeyi esas alır. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve büyük ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşımaktadır. İkinci olarak geleneksel kamu yönetimi, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Üçüncü olarak geleneksel kamu yönetiminde siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabileceği düşünülmektedir. Dördüncü olarak kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimi kabul edilir.

1980'li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu yaklaşım ya da anlayış, "işletmecilik" (manageralism), "yeni kamu işletmeciliği" (new public management) ve "piyasa temelli kamu yönetimi" (market-based public administration) ya da "girişimci idare" (entrepreneurial government) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu yaklaşımı savunanlar, "yönetim" (administration) ile "işletme" (management) kavramı arasındaki farkı vurgularlar. Onlara göre yönetim; süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir. İşletme ise yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama planları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade eder. Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini, dört grupta incelemek mümkündür. Birinci olarak yeni yönetim anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkar. İkinci olarak devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır. Üçüncü olarak yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda da kamuya (halka) karşı sorumlu olması gerektiğini vurgular. Dördüncü olarak yeni kamu yönetimi, piyasa yönelimlidir, işletme yönetim ilke ve yöntemlerinin kamu yönetiminde uygulanmasından yanadır.

AMAÇ 4

Kamu yönetiminin elemanlarını özetleyebilmek.
Kamu yönetiminin elemanları halk, örgüt, kamu politikası, norm düzeni, mali kaynak ve kamu görevlilerinden oluşmaktadır.

AMAÇ 5

Yönetişim kavramını açıklayabilmek.
"Yönetim" veya "yönetmek" (to govern) kavramından türetilen "yönetişim" (governance), toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim tarzını ifade etmektedir. Yönetişim, kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. Burada, merkezî yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından başka, sivil toplum örgütleri, özel girişimciler ve kâr amacı gütmeyen kuruluşları kapsayan geniş bir aktörler yelpazesinin varlığı ve bunların yönetim sistemine dahil edilmesi söz konusu olmaktadır.

AMAÇ 6

Kamu yönetimi ve özel yönetim arasındaki benzerlik ve farklılıkları özetleyebilmek.
Esas itibarıyla bütün yönetimler, "insan kaynakları", "mali yönetim", "örgütün yapı ve işleyişini idare etme"; "siyasa, program ve yöntem geliştirme" gibi dört temel işlev yürütürler. Kamu yönetimi ve özel yönetim arasındaki farklılıklar ise siyasal çevre, kamu yararı, yasallık, tarafsızlık ve süreklilik, hesap verme sorumluluğu, yönetimin esnekliği, olumsuz dışsallıklarla mücadele etme, hakemlik, kamu gücü ve yöneticilerin motivasyonu konularında ortaya çıkmaktadır.

AMAÇ 7

Stratejik yönetim anlayışını açıklayabilmek.
Stratejik yönetim, zamanı ve fırsatları iyi kullanma, gelecek yönelimli olma, olumsuz çevre şartlarına karşı doğru mücadele etme ve değişime ayak uydurmanın adıdır. Stratejik yönetim; "planla", "uygula" ve "izle-değerlendir" diyebileceğimiz üç aşamalı bir süreçtir. İlkin özel sektörde uygulanan ve başarılı olan stratejik yönetim anlayışı, kamu yönetiminde değişime ayak uydurabilmek, sorunları çözebilmek, proaktif olarak hareket edebilmek ve gelecek yönelimli olmak için birtakım yenilikler getireceği düşüncesiyle benimsenmiştir. Stratejik yönetim, kamu idarelerine bir vizyon anlayışı getirmekte orta ve uzun vadeli amaçlar belirlenmesini sağlamakta performans esasına göre işleri yürütmeyi öngörmekte ve hesap verme sorumluluğunu nesnel ve ölçülebilir hâle getirmektedir.

AMAÇ 8

Devletin niteliğinin ve dönüşümünün kamu yönetimi üzerindeki etkilerini özetleyebilmek
Modern devlet, toplumun çeşitli aşamalar geçirerek büyümesi ve karmaşık bir yapıya erişmesinin sonucudur. Devletin fonksiyonları, geçirdiği aşamalar dikkate alınarak "klasik", "kaynakları harekete geçirici", "sosyal" ve "hakemlik" olmak üzere dört grupta toplanabilir. Devletin ekonomik alandaki rolü, "müdahalecilik" ve "serbestlik" arasında gidip gelmektedir. Devletin yapı ve fonksiyonlarındaki gelişme, onun bir hizmet yürütme aracı olan kamu yönetimini de paralel biçimde etkilemiştir. Devletin büyümesi, kamu yönetimi örgütünün yapı ve fonksiyon itibarıyla gelişmesini sağladığı gibi devletin küçültülmesi de kamu yönetiminin işlevlerini ve yapısını benzer şekilde biçimlendirmiştir.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi yönetimin temel öğelerinden biri **değildir?**

a. İnsan
b. Grup
c. Amaç
d. İşbirliği
e. Sonuç

2. Örgütte çalışanların, en üst yöneticiden başlayarak en alt düzeydeki işgörene kadar, yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde derecelenmesine ne ad verilir?

a. Hiyerarşi
b. Kariyer
c. Sınıflandırma
d. Koordinasyon
e. Yönlendirme

3. Aşağıdakilerden hangisi geleneksel kamu yönetiminin unsurlarından biri **değildir?**

a. Eşitlik
b. Tarafsızlık
c. Liyakat
d. Kamu yararı
e. Sonuç odaklılık

4. Siyaset-yönetim ayırımı yaparak kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak incelenmesini öneren ABD'li düşünür ve devlet adamı aşağıdakilerden hangisidir?

a. Dwight Waldo
b. Max Weber
c. Woodrow Wilson
d. Henri Fayol
e. Peter Drucker

5. Aşağıdakilerden hangisi yeni kamu yönetiminin unsurlarından biri **değildir?**

a. Yöneticilere yönetme serbestliğinin tanınması
b. Girdi ve prosedürlere önem verilmesi
c. Performans ölçümü yapılması
d. Kamu kesiminde rekabetin artırılması
e. Kamuda özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması

6. Aşağıdakilerden hangisi kamu yönetiminin elemanlarından biri **değildir?**

a. Halk
b. Yargı
c. Örgüt
d. Kamu politikası
e. Kamu görevlileri

7. Aşağıdakilerden hangisi yönetişim kavramını ifade eder?

a. Belirli amaç veya amaçları gerçekleştirmek için işbirliği içinde yürütülen grup faaliyetidir.
b. Eldeki kaynakları en uygun yoldan belirlenen amaçlara yöneltebilme güç ve çabasıdır.
c. Kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içine alan kompleks bir sistem ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimleridir.
d. Yönetsel yapı içindeki çeşitli eylemlerin bütünleştirilmesidir.
e. Örgütte çalışanların, en üst yöneticiden başlayarak en alt düzeydeki iş görene kadar, yetki ve görevler bakımından ast-üst biçiminde derecelenmesidir.

8. Aşağıdakilerden hangisi iyi bir yönetişimin ilkeleri arasında **yer almaz?**

a. Refah devleti
b. Saydamlık
c. Hesap verme sorumluluğu
d. Hukuk devleti
e. Gelişmiş sivil toplum

9. Aşağıdakilerden hangisi kamu yönetimi ve özel yönetim arasındaki farklılıklardan biri **değildir?**

a. Kamu gücünün kullanımı
b. Kamu yararı
c. Olumsuz dışsallıklarla mücadele etme
d. Program ve yöntem geliştirme
e. Yasallık, tarafsızlık ve süreklilik

10. Aşağıdakilerden hangisi devletin hakemlik rolünü ifade eder?

a. Tarım, sanayi ve ulaştırma gibi belirli bazı sektörlere mali teşvik sağlaması.
b. Yaşlılar ve özürlüler gibi toplumdaki bazı gruplara sosyal yardım yapması.
c. Ekonomik ve ticari alanlardan çekilerek piyasaların rekabet koşulları içinde serbest ve düzenli işlemesini gözetmesi.
d. Eğitim, sağlık gibi yarı kamusal mal ve hizmetleri üretmesi ve sunması.
e. Vergi toplama, adalet ve güvenlik gibi temel fonksiyonları yerine getirmesi.

Okuma Parçası

SANAT, MESLEK VE AKADEMİK BİR DİSİPLİN OLARAK KAMU YÖNETİMİ

Meslek Olarak Kamu Yönetimi

Meslek olarak kamu yönetimi, kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin faaliyetleri ifade etmektedir. Kamu hizmetlerinin varlığını, ilk siyasal sistemlerin tarih sahnesinde belirmesine kadar geri götürmek mümkündür. Ancak modern anlamda kamu hizmetlerinin ortaya çıkması 18-19. yüzyıldaki kamu yönetimi reformlarıyla doğrudan ilişkilidir.

Modern kamu hizmetlerinin ve kamu yönetimi mesleğinin arka planında Kameralizm düşüncesi ve pratiği etkili olmuştur. İlk Kameralistler prense bağlı olan kamu görevlilerinin üniversitelerde, özellikle kamu maliyesi alanını da kapsayan yöneticilik eğitimi alması gerektiğini savunmuştur. 1727 yılında I. Fredrich'in Kameral Bilimler alanında üniversitede bir kürsü kurulduğunu açıklaması ise kameralizmin akademik gelişiminin ve devlet görevlilerine öğretilecek yönetim eğitiminin temelleri olarak gösterilir (Tribe, 1984: 263). Modern toplumlarda devletin karmaşıklaşan yapısı, büyümesi ve kamu hizmetlerinin hem sayı olarak artması hem de karmaşıklaşması profesyonel kamu görevlilerine duyulan ihtiyacı daha da artırmıştır.

"Meslek" kavramı, genellikle sistematik bir bilgi veya teori üzerine kurulan bir iş veya uğraş olarak tanımlanmaktadır. Meslek kavramının temel öğeleri bilgi ve beceridir. Temel mesleki bilgi esas itibariyle üniversite eğitimiyle elde edilmektedir. Gerçekten de kamu yönetiminin meslekleşmesinde üniversiteler ve profesyonel okullar önemli rol oynamışlardır. Üniversitelerde adaylar, devlet memurluğu için gerekli olan bilgiyi alırlar, profesyonel normlarla sosyalleşirler ve bir anlamda profesyonel bir kimlik geliştirirler. Ayrıca üniversite ve fakülte, öğrencinin gösterdiği kişisel ve entelektüel kabiliyetin değerlendirilmesinde de önemli bir role sahiptir. Kamu yönetimi uzmanları, profesyonel bilgilerini tarafsız ve liyakatli bir tavırla vatandaşlara hizmet etmek için kullanırlar (Gargan, 1998: 1090).

Akademik Disiplin Olarak Kamu Yönetimi

Yönetsel faaliyetin bir parçası olarak kamu yönetimi, siyasi sistemlerin gelişme süresi kadar eskidir ve siyasi karar vericilerin belirlediği program amaçlarının gerçekleştirilmesine çalışmaktadır. Günümüzde sistematik bir inceleme alanı olarak kamu yönetimi farklılaşmaktadır. Yönetici danışmanları ve yorumcular yönetimle ilgili çalışmalarında (Aristoteles'in Politika eseri, Machiavelli'nin Prens adlı eseri gibi) gözlemlerini ortaya koymuşlardır. Ancak 18. yüzyıldan sonra hükümet işlerinin (governmental affairs) sistematik yönetimiyle ilgilenen Kameralizm Batı Avrupa'da Alman akademisyenlerin bir uzmanlığı haline gelmiştir. ABD'de böyle bir gelişme 19. yüzyılın sonuna kadar gerçekleşememiştir. Woodrow Wilson'un 1887'de yayınladığı "The Study of Administration" makalesi genellikle bu alanda başlangıç noktası olarak düşünülmektedir. Bu andan itibaren kamu yönetimi, siyaset biliminin bir alt alanı olarak ya da kendine has bir akademik saha olarak, iyi bilinen uzmanlaşmış bir ilgi alanı haline gelmiştir (Heady, 2001: 1).

Kamu yönetimine inceleme alanı olarak yaklaşılması, onun bir bilim dalı olup olmadığıyla ilgili tartışmalarla yakından ilişkilidir. Wilson ve onun takipçileri, Avrupa'da ortaya çıkan yönetim biliminin, siyaset ve hukuk bilimlerinden ayrı bir disiplin olması için uğraşmışlardır. Wilson'a göre yönetim bir iş alanıdır, siyasetin telaş ve heyecanından uzaktır. Yönetsel meseleler siyasi meseleler değildir. Bu nedenle, yönetim biliminin konusu da siyaset biliminden farklıdır. Yönetim, birçok bakımdan anayasa incelemelerinin tartışma götürür temelinden de ayrılmaktadır. Bu açıdan, kamu yönetimi, kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik uygulanışıdır (1961: 63-65). Amerikan kamu yönetimi, bir inceleme alanı olarak, Wilson'ın 1887 yılında yazdığı söz konusu makalesinin izini takip etmektedir. Disiplin olarak kamu yönetimi, başlangıç itibariyle her ne kadar Siyaset Bilimi'nin veya İdare Hukuku'nun bir alt dalı olarak ortaya çıkmış ise de, 20. yüzyılın ortasından itibaren bağımsız bir alan olarak geliştiği söylenebilir.

Sanat Olarak Kamu Yönetimi

Sanat olarak kamu yönetimi, pratik bir amaçla ilgili iş ve eylemden oluşan yönetimi ifade etmektedir (Pruthi, 2005: 12). Diğer bir ifadeyle, sanat olarak kamu yönetimi uygulayıcılar tarafından yerine getirilen ve rakamlarla öğrenilemeyen yaratıcı bir faaliyeti ifade etmektedir (Lynn, 1996). Ancak tüm diğer sanatlarda olduğu gibi kamu yönetiminin de gelişmesi için bilime yani iyi yönetimi gerçekleştirecek bir bilgiye dayanması gerekir. Nasıl ki bir ressam kompozisyonun, perspektifin, ışığın dağılışının ve renklerin ahenginin kurallarını bilmeli ise, başarılı bir yönetici de politik ekonomi, psikoloji, bilimin ve yönetimin temel ilkelerine ilişkin bilgiye sahip olmalıdır. Modern devletin karmaşıklığı ve kamu yöneticilerinin karşılaştıkları sorunların kaotikliği düşünüldüğünde, özellikle üst düzey kamu görevlilerinin gerekli bilgiye sahip olması gerekir. Böylece bilim, diğer sanatlarda olduğu gibi yönetimin kuruluşunu ve işleyişini biçimlendirir (Pruthi, 2005:12).

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. e	Yanıtınız yanlış ise "Yönetim Nedir?" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. a	Yanıtınız yanlış ise "Yönetim Nedir?" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. e	Yanıtınız yanlış ise "Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi" bölümünü yeniden okuyunuz.
4. c	Yanıtınız yanlış ise "Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. b	Yanıtınız yanlış ise "Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. b	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetiminin Elemanları" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. c	Yanıtınız yanlış ise "Yönetişim" bölümünü yeniden okuyunuz.
8. a	Yanıtınız yanlış ise "Yönetişim" bölümünü yeniden okuyunuz.
9. d	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi ve Özel Yönetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
10.c	Yanıtınız yanlış ise "Devletin Niteliği ve Dönüşümü" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Yönetimin en az üç temel unsuru bulunmaktadır. Bunlar, "insan-grup", "etkileme ve iş birliği eylemi" ve "amaç" veya "amaçlar"dır.

Sıra Sizde 2

Kelime olarak "kamu", Türkçede, hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme gibi anlamlara gelmektedir. "Kamu düzeni", toplumun bütününü ilgilendiren düzeni; "kamu sektörü", devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütününü; "kamu personeli", devlet hizmetinde çalışan görevlileri; "kamu hizmeti", Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya onların gözetiminde yürütülen halkın ortak nitelikteki hizmetlerini; "kamu kurumu", kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla oluşturulan kamu tüzel kişisini; "kamuoyu", belli bir konuda toplumun büyük bir kesimince benimsenen görüş, tavır ve inançların toplamını; "kamu tüzel kişileri", kamu yararı amacına dönük insan ve mal topluluklarını; "kamu hukuku", devletin kuruluş ve işleyişini, öteki devletlerle kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkilerini düzenleyen kuralların bütününü anlatmaktadır.

Sıra Sizde 3

Devletin işlevlerine bağlı olarak geleneksel kamu yönetimi (public administration) kavramının anlamında da bazı değişiklikler yaşanmaktadır. Geleneksel kamu yönetiminin 1980'lerden sonra özel işletmelerde uygulanan bazı yöntem ve anlayışların etkisi altında kalması nedeniyle kamu yönetimi kavramı, İngilizcede bazı yazarlarca "public management" olarak da ifade edilmeye başlanmıştır. Bu kavram Türkçede "yeni kamu yönetimi", "kamu işletmeciliği" gibi terimlerle ifade edilmektedir. Aslında "management" anlamındaki yönetim, içinde işlevsel olarak işletmecilik unsurunun da olduğu yeni kamu yönetimi anlayışını ifade etmektedir. "Management", bir şeyi mümkün olduğu ölçüde hızlı, verimli ve kaliteli olarak yapmak veya yaptırmaktır.

Sıra Sizde 4

Kamu yönetimi disiplini, kamu sektörüyle ilgili yönetim düşünceleri, yapıları, politikaları ve tekniklerini inceler. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel olarak kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesi ile kamu kurumlarının ve kamusal faaliyetlerin yönetimiyle ilgili olduğuna göre disiplin olarak kamu yönetimi, bu tanımda yer alan konuların eğitimi/öğretimi, anlaşılması, geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için çalışır. Kamu yönetimi, kamu kurumlarının işleyişini etkileyen siyasal, sosyal, kültürel ve yasal çevreyi/ortamı da incelemektedir ve bunlarla ilgili disiplinlerle de yakın temas halindedir. Kamu yönetimi, Siyaset Bilimi'nden Sosyoloji'ye, İşletme Bilimi'nden Hukuk'a kadar çeşitli disiplinlerin kendisiyle ilgili konularını da kapsayan, onlardan yararlanan, disiplinlerin kesişme noktasında yer alır. Kamu yönetiminin kendine has niteliğinin ve müstakil bir disiplin hâline gelmesinin, kendilerinden yararlanılan bilim dallarınca kabullenilmesi pek kolay olmamıştır. Örneğin Fransa'da İdare Hukuku ile Kamu Yönetimi'nin ayrı şeyler olduğu gerçeği, yakın zamana kadar benimsenememiştir. Keza bazı siyaset bilimcileri de Kamu Yönetimi'nin, Siyaset'in bir alt dalı olduğu görüşünü terk edememişlerdir.

Sıra Sizde 5

Geleneksel kamu yönetimi, 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan hakim paradigmanın adıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının entellektüel temelleri, büyük ölçüde Woodrow Wilson, Max Weber ve Frederick Taylor'ın düşüncelerine dayanır. Wilson, 19. yüzyılın son çeyreğinde yazdığı makalesinde kamu yönetimini, siyaset biliminden bağımsız bir disiplin hâline getirmek için "siyaset/yönetim ayrılığı" ilkesini savunmuştur. Max Weber de formüle ettiği "ideal tip bürokrasi" modelinin, en rasyonel ve etkili bir örgütlenme biçimi olduğuna ilişkin düşüncesini geliştirmiştir. Wilson ve Weber'in görüş ve düşünceleri, siyasetin alanıyla kamu görevlilerinin alanlarının farklı olduğu, siyasetçilerin kamu politikalarına ilişkin temel kararların verilmesi, kamu görevlilerinin de bunları, uzmanlık ve teknik bilgilerine göre en etkin ve tarafsız olarak uygulayacakları esasına dayanır. 20. yüzyılın başlarında F. Taylor'ın "Bilimsel Yönetim" olarak adlandırılan yaklaşımı da bilimsel yöntemler kullanılmak suretiyle her iş için en iyi tek bir yöntemin bulunabileceğini vurgulamış ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının gelişmesini etkilemiştir.

Sıra Sizde 6

Yeni kamu yönetimi, ekonomik görüş olarak liberal anlayışı benimser, dolayısıyla devletin faaliyet alanının daraltılmasından yanadır. Kamu kesimince yerine getirilen birçok faaliyetin devlet dışında alternatiflerinin var olduğu, devlet müdahalelerinin artan enflasyon ve yükselen maliyet ile kırtasiyeciliğe neden olduğu vurgulanarak "minimal devlet" anlayışını savunur. Geleneksel kamu yönetimi, kamu mal ve hizmetlerinin üretilmesi ve halka sunulmasında bürokrasinin doğrudan rol alması esasına dayanırken yeni kamu yönetimi yaklaşımı, devletin faaliyet alanının asgari düzeyde tutulmasını, kamu hizmetlerinin yönetimi ve üretimini birbirinden ayırarak piyasa mekanizmasından daha çok yararlanmayı ve devletin hakemlik rolünün geliştirilmesini önerir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin bürokrasi vasıtasıyla üretilip halka sunulmasının tek bir yöntem olmadığını vurgular; yönetim işlerinde dümene hakim olmanın, kürek çekmekten daha yararlı olduğunu öne sürer. Ayrıca yeni kamu yönetimi anlayışı, topluma sunmakla yükümlü olduğu kamu hizmetleri konusunda devlete garantörlük misyonu ile toplumsal sorunları çözme konusunda tek başına hareket etmek yerine, "kamu", "özel sektör" ve "sivil toplum" kuruluşları arasında katalizörlük yapma görevi yükler.

Sıra Sizde 7

Yeni kamu yönetimi 1980'lerden sonra geliştirilen yönetsel uygulamalardan yola çıkılarak teorisi oluşturulan bir yönetim anlayışıdır. Yönetişim ise 1990'lı yıllarda kamu kurumlarının vatandaş, sivil toplum, özel sektör gibi dış çevresindeki aktörlerle ilişkilerini düzenlemeye çalışan bir yönetim anlayışıdır. Yeni kamu yönetimi örgüt içine yönelirken yönetişim örgüt dışına odaklanmaktadır.

Sıra Sizde 8

Ülkemizdeki kamu kurumları 2006 yılından itibaren stratejik yönetimin temel unsuru olan stratejik planı hazırlayarak uygulamaya başlamıştır. Stratejik planın yasal dayanağı, 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu da belediyenin stratejik plana göre yönetilmesi esasını benimsemiştir. Stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plandır.

Sıra Sizde 9

Devlet çeşitli faktörlerin etkisiyle zamanla üstlenmiş olduğu ekonomik-ticari fonksiyonlarını ve oluşturduğu işletmelerini, 1980'li yılların başından itibaren, "devletin küçültülmesi" ve "özelleştirme" politikaları sonucu piyasaya, özel sektör firmalarına devretmek durumunda kalmıştır. Devlet, ekonomik ve ticari alanları piyasa aktörlerine bırakırken bu alanlarda düzenleyici ve denetleyici aktör olarak yeni fonksiyonlar üstlenmiş, piyasaların rekâbet koşulları içinde düzenli işlemesini sağlamak için oyunun kurallarını koymak ve bunların uygulamasını izlemek için "bağımsız idari otoriteler", "üst kurullar" veya "düzenleyici ve denetleyici kurullar" adı altında yeni yapılar meydana getirmiştir. Ülkemizde radyo ve televizyon, bankacılık, sermaye piyasası, telekomünikasyon, enerji, ihale, rekâbet vb. alanlarda hakem olarak faaliyet gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumları bulunmaktadır. Sermaye Piyasası Kurulu, Rekabet Kurumu, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu İhale Kurumu, bazı örneklerdir.

Yararlanılan Kaynaklar

Berkley, George ve John Rouse. (2004). **The Craft of Public Administration.** Ninth Edition, New York: McGraw Hill.

Bilgiç, Veysel. (2003), "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar.** Editörler: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Denhardt, Robert B. ve Janet V. Denhardt. (2009). **Public Administration: An Action Orientation.** Sixth Edition, Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Ergun, Turgay. (2004). **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama.** Ankara: TODAİE Yayınları.

Eryılmaz, Bilal. (2004). "Kamu Yönetiminde Yeniden yapılanma Perspektifi", **Karizma,** Yıl 5, Sayı 18, s. 137-144.

Eryılmaz, Bilal. (2009). **Kamu Yönetimi.** Ankara: Okutman Yayıncılık.

Gargan, John J. (1998). "The Public Administration Community and the Search for Professionalism", **Handbook of Public Administration.** Second Edition, Editörler: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald Miller, New York: Marcel Dekker.

Güzelsarı, Selime. (2004). "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", **Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları.** Editörler: M. K. Öktem, U. Ömürgönülşen, s. 27-83, Ankara: İmaj Yayınevi.

Heady, Ferrel. (2001). **Public Administration: A Comperative Perspective.** 6th Edition, New York: Marcell Dekker.

Henry, Nicholas. (2007). **Public Administration and Public Affairs.** Tenth Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Heywood, Andrew. (2007). **Siyasi İdeolojiler.** Ankara: Adres Yayınları.

Hood, Christopher. (1991). "A Public Management for All Seasons?", **Public Administration.** Vol. 69, No. 1, s. 3-19.

Lynn, Lawrance E. (1996). **Public Management as Art, Science and Profession.** Chatham NJ: Chatham House Publishers.

Ömürgönülşen, Uğur. (2003). "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", **Çağdaş Kamu Yönetimi I.** Editörler: M. Acar, H. Özgür, Ankara: Nobel yayın Dağıtım.

Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı. (2008). **Kamu Yönetimi.** İstanbul: ALFA Aktüel.

Peters, Guy ve John Pierre. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration", **Journal of Public Administration Research and Theory.** Vol. 8, No. 2, s. 223-243.

Pollitt, Christopher ve Geert Bouckaert. (2002). **Public Management Reform.** Oxford: Oxford University Press.

Pruthi, Raj Kumar. (2005). **Theory of Public Administration.** New Delhi: Discovery Publishing House.

Shafritz, Jay M., E.W. Russell ve Christopher P. Borick. (2009). **Introducing Public Administration.** Sixth Edition, New York: Pearson International Edition.

Stillman II, Richard. (2005). **Public Administration: Concept and Cases.** Eighth Edition, Boston: Houghton Mifflin Company.

Tribe, Keith. (1984). "Cameralism and the Science of Government". **The Journal of Modern History.** Vol. 56, No. 2, June. Chicago: University of Chicago.

Weber, Max. (1986). **Sosyoloji Yazıları.** Çev. Taha Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

Woodrow Wilson. (1961). "İdarenin İncelenmesi", **Seçme Parçalar.** Çev. Nermin Abadan, İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayınları.

2

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu yönetimine egemen olan ilkeleri sıralayabilecek,
- Merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkelerini açıklayabilecek,
- Yerinden yönetim ilkesinin özelliklerini ve çeşitlerini özetleyebilecek,
- Desantralizasyon ve hizmette yerellik ilkelerini özetleyebilecek,
- Saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarını tanımlayabilecek,
- Katılımcılık, verimlilik, etkinlik ve etik kavramlarını açıklayabilecek,
- Anayasa'da yer alan yönetim ilkelerini belirleyebilecek bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Yönetim İlkeleri
- Merkezden Yönetim
- Yetki Genişliği
- Yerinden Yönetim
- Desantralizasyon
- Yönetimin Bütünlüğü
- Yasal Yönetim
- Hesap Verebilirlik
- Saydamlık
- Katılımcılık
- Verimlilik ve Etkinlik
- Etik ve Dürüstlük

İçindekiler

Kamu Yönetimi → Yönetim İlkeleri

- GİRİŞ
- KAMU YÖNETİMİNE EGEMEN OLAN İLKELER
- ANAYASA'DA YÖNETİM İLKELERİ

Yönetim İlkeleri

GİRİŞ

Kamu kurumları ve yöneticileri, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken birtakım ilkelere ve kurallara bağlı olarak hareket ederler. Kamu yönetiminin örgütlenişi, işleyişi ve sorumluluğuna ilişkin ilke ve kurallar "yönetim ilkeleri" olarak adlandırılır.

1980 yılının başından itibaren kamu yönetimi anlayışında ve uygulamalarında iki temel değişiklik dikkatimizi çekmektedir. Birinci değişiklik, kamu yönetiminin performansı ile ilgilidir. Kamu yönetiminde görülen verimsizlik, hantallık, israf, kırtasiyecilik, ihtiyaca uygun hizmet sunmama gibi olumsuzluklar, kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmuştur ve hâlen olmaktadır. Bu olumsuzlukları ortadan kaldırmak için verimlilik, etkinlik, tutumluluk ve kalite gibi ilke ve değerlere daha çok vurgu yapılmaya başlanmıştır.

İkinci değişiklik, kamu yönetiminin sorumluluk anlayışıyla ilgilidir. Kamusal yetkilerin ve kaynaklarının kullanımında zaman zaman yaşanan olumsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları, kamu yönetiminin toplumla ilişkilerinin gözden geçirilmesi ve yeniden yapılanması sonucunu doğurmuştur. Kamu yönetiminin topluma karşı daha çok sorumluluk anlayışı içinde çalışması, hesap vermesi, kamu yararını gözetmesi, şeffaf ve dürüst olması, vatandaş merkezli bir politika izlemesi istenmektedir. Bu çerçevede kamu yönetiminin gerek örgütlenmesinde ve hizmet sunumunda gerekse sorumluluk sisteminde yeni ilke ve değerler önem kazanmıştır.

KAMU YÖNETİMİNE EGEMEN OLAN İLKELER

Kamu yönetiminin ilkeleri denildiğinde örgütlenme, planlama, bütçeleme, karar verme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi yönetim sürecinin geleneksel ilkeleri yanında hesap verebilirlik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik, yasallık ve tarafsızlık gibi yönetimin işleyişi, performansı ve sorumluluğu ile ilgili ilkelerin tümü akla gelmektedir.

Kamu yönetimine ilişkin ilkelerin bir kısmı örgütlenme, bir kısmı da kamu yönetiminin işleyişi ve sorumluğuyla ilgilidir. Bu kısımda, merkezden yönetim, yerinden yönetim, yetki genişliği ve desantralizasyon gibi kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin ilkeler yanında; hesap verebilirlik, katılımcılık, saydamlık, verimlilik ve etkinlik, etik ve dürüstlük gibi kamu yönetiminin işleyişine, performansına ve sorumluluğuna ilişkin ilkelere yer verilmiştir.

Kamu yönetiminde örgütlenme, kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve kaynakları bir düzende toplamak, yetki, görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak demektir. Bunun için önce amaçlar belirlenir. Daha sonra yetki ve görevler sayılır. Bunları yerine getirecek organlar, birimler, makamlar ve kaynaklar tanımlanır. Örgütlenme, kendi başına bir amaç değil, daha çok kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir araçtır (Eryılmaz, 2009: 69).

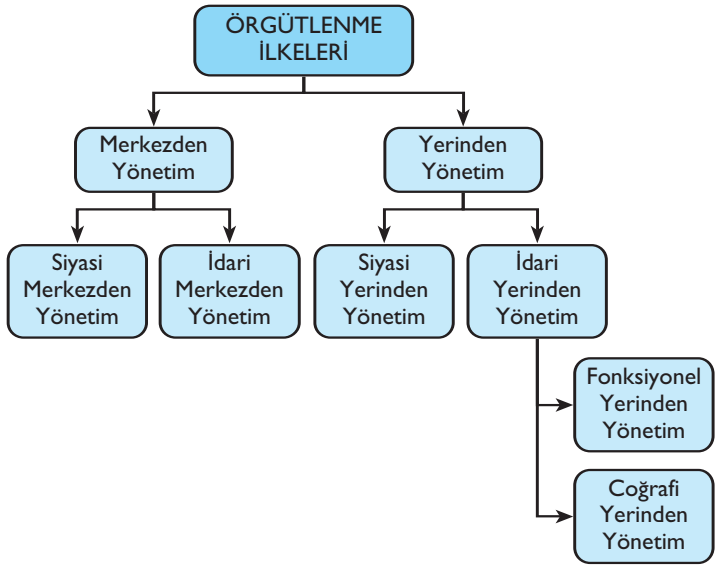
SIRA SİZDE 1

Kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin başlıca ilkeler nelerdir?

Devlet, ulusal sınırlar içinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve genel yararlarını korumak için çalışır. Bu amaçla devlet, iki esasa bağlı olarak örgütlenmeye gider. Bunlardan biri faydası ülke geneline yayılmış, çoğu zaman yerel ölçekte yürütülmesi mümkün olmayan genel nitelikteki kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar verme ve bunları yürütme fonksiyonlarının merkezî hükûmetin emir ve komutası altındaki organlar/örgütler tarafından yerine getirilmesidir. Buna "merkezden yönetim" denilir. Diğeri ise birtakım fonksiyonlarla (bilim, kültür, ticaret, ekonomi vb.) bölgesel ve yerel nitelikteki fonksiyonların/hizmetlerin merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki özerk birimlerce yürütülmesidir ki buna da "yerinden yönetim" adı verilmektedir.

Şekil 2.1

Örgütlenme İlkeleri



Siyasi niteliği ne olursa olsun bütün ülkeler bu iki örgütlenme ilkesine göre yapılarını oluştururlar ve hizmetlerini yürütürler. Ne bütünüyle merkezden yönetim ne de sadece yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir devlet söz konusudur. Her devlet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini şekillendirirken sosyal, ekonomik, kültürel, siyasi ve tarihî şartlarını dikkate almakta ve bunlara bağlı yapılanmaya gitmektedir. Bu nedenle bazı ülkeler merkezden yönetime, bazıları yerinden yönetime ağırlık vermekte diğer bazıları da bu ikisi arasında belirli bir denge kurmaya çalışmaktadır.

Genel olarak denilebilir ki demokratikleşme ve ekonomik gelişme arttıkça yerinden yönetime ağırlık verme eğilimi ve uygulamaları gelişmektedir.

Merkezden yönetim ilkesi, merkezî hükûmete bağlı, başta bakanlıklar olmak üzere çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarını ortaya çıkarmıştır. Yerinden yönetim ilkesi ise başta yerel yönetimler olmak üzere özerk nitelikteki kamu kurumlarını ve federe birimleri (cumhuriyet, kanton, eyalet vb.) geliştirmiştir.

Merkezden Yönetim: Tanımı, Çeşitleri ve Özellikleri

Kamu hizmetleri, "genel" ve "yerel" nitelikte olmak üzere ikiye ayrılabilir. Faydası ülke geneline yayılmış ve bu ölçekte bölünemez olan hizmetlere "genel kamu hizmetleri" denilir. Ulusal güvenlik, diplomasi, ekonomi ve mali politikalar, çevre, eğitim ve sağlık politikaları vb. bu grupta yer alırlar. Bu tür hizmetler, merkezden yönetime göre örgütlenir. Faydası belirli bir ölçekte kalan ve bu ölçekte daha verimli, etkin ve katılıma dayalı yürütülebilecek hizmetler de "yerel nitelikteki kamu hizmetleri" grubunda yer alırlar. Bunlar da genel olarak yerinden yönetim ilkesine göre yapılandırılırlar.

Merkezden yönetim, birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla belirli bazı hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezî hükûmet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir. Merkezden yönetim ilkesi, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükûmetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. Böyle bir örgütlenme biçiminde kanun yapan ulusal meclisin dışında alt düzeyde, bölgesel ölçekte başka bir yasama organı bulunmaz. Ulusal egemenlik, merkezî düzeydeki parlamentoda toplanmıştır. Siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete **"üniter devlet"** (tekçi devlet) denilir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine birer örnektir.

Üniter Devlet: Merkezî nitelikli tek bir yasama, yürütme ve yargı erkini içeren devlet örgütlenme türü.

İdari bakımdan merkezden yönetim ise daha dar bir anlamı ifade eder. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezî organlarda toplandığı gibi bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların elindedir. Merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz.

Siyasi merkezden yönetim ile idari merkezden yönetim arasındaki ilişkiyi tartışınız.

SIRA SİZDE 2

İdari merkeziyetçilik, siyasi merkeziyetçiliğin bir sonucudur. Çünkü siyasi bakımdan merkeziyetçiliğin olmadığı bir devlet yönetiminde idari merkeziyetçilik gerçekleşmez. Ancak, siyasi merkeziyetçiliğin varlığı, her zaman zorunlu olarak idari merkeziyetçiliği de ortaya çıkarmaz. Örneğin; siyasi merkeziyetçiliğe sahip çeşitli Avrupa ülkelerinde (İngiltere, İsveç, Danimarka, Hollanda, İtalya vb.) geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiye'de hem siyasi merkeziyet hem de idari merkeziyet söz konusudur.

Merkezden Yönetimin Özellikleri

İdari merkezden yönetim, kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar verme, bunların yürütülmesine nezaret etme fonksiyonlarının yanında hizmetlere ilişkin mali yönetim ile personel politikalarının merkezî organın elinde olmasını ifade eder.

İdari merkezden yönetimin özellikleri şöyle özetlenebilir:

1. Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezî bir organın ya da organların elinde toplanmıştır. Böylece kamusal mal ve hizmetler, başkentteki bir organ tarafından planlanmakta ve yönetilmektedir.
2. Merkezî organ, söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge veya il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür. Merkezî yönetimin kendi hiyerarşik yapısı içinde taşra kuruluşu/kuruluşları vardır. Bu kuruluşların görevleri, merkezden gelen emir ve talimatları uygulamaktır.
3. Kamu hizmetlerinin finansmanı ve harcamaların yapılmasına ilişkin işler merkezden yönetilir.
4. Merkezî yönetim birimlerinde görev alacak personelin atanması işlemi, merkez tarafından yürütülür. Merkezî yönetim, kamu personelinin yer değiştirme ve terfi gibi bazı işlemlerini kendine bilgi vermek şartıyla hiyerarşik yapısı içinde yer alan bölge ya da ildeki kuruluşlarına da bırakabilir.

Merkezden Yönetimin Yararları

Merkezden yönetim ilkesi, bütün ülkelerde çeşitli alanlarda uygulandığına göre bazı hizmetlerin yürütülmesinde önemli birtakım avantajlara sahiptir.

1. Merkezden yönetim, merkezî hükûmetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine imkân sağlar ve yönetimde birlik ve bütünlüğün gerçekleşmesine yardımcı olur.
2. Merkezden yönetim, ekonomik ve sosyal kalkınmanın bölgeler arasında dengeli bir şekilde yürütülmesini ve kamu hizmetlerinin belirli bir standartta ülke düzeyinde sunulmasını sağlayabilir.
3. Merkezden yönetimde idarenin tarafsızlığı daha fazla temin edilebilir. Kamu görevlilerinin bölgesel etkiler altında kalmadan merkezin denetim ve gözetimi altında tarafsız hizmet yürütmeleri gerçekleştirilebilir. Kamu görevlileri, kendini atayan makama karşı sorumlu olduklarından yöresel etkilerden çok, merkezin emir ve yönlendirmesi altında çalışır.
4. Merkezden yönetim, ülke düzeyinde kaynakların daha rasyonel ve planlı kullanılmasıyla hizmet maliyetlerinin düşmesini sağlayabilir.
5. Milli savunma ve diplomasi gibi hizmetler, yerinden yönetime göre örgütlenemez. Bunların faydası ülke geneline yayılmıştır ve bölünemez niteliktedir. Bu nedenle söz konusu hizmetlerin merkezî idare tarafından planlanması ve yürütülmesi zorunludur.

Merkezden Yönetimin Sakıncaları

Kamu hizmetlerinin kararlaştırılması, planlanması ve yürütülmesi konularına ilişkin yetki ve sorumlulukların aşırı bir şekilde merkezileştirilmesi (yetki temerküzü) önemli bazı sorunları ve sakıncaları beraberinde getirir. Bu sakıncalar şöyle özetlenebilir:

1. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde gecikmeye ve kırtasiyeciliğe neden olabilir. Karar alma yetkisi merkezde toplandığı için alınan kararların ilgili birimlere aktarılması ve bunların izlenmesi süreci, idari katmanları ve işlemleri artırır.
2. Merkezden yönetim, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilir. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin kararlar başkentte alındığı için söz konusu kararlar yerel halkın tercihleri ve önceliklerine uygun düşmeyebilir. Bu da kaynak israfına sebep olabilir.

3. Taşrada görev yapan memurlara kendi alanlarında fazla bir inisiyatif tanınmaz. Bu da memurların bilgi ve becerilerini değerlendirmeye, geliştirmeye engel olur ve hizmetler konusunda ilgisizlik ve isteksizlik ortaya çıkabilir.
4. Merkezî yönetimin, günlük ve rutin işlerin içine girmesi, aşırı derecede hizmetle yükümlü olması sonucunu doğurur. Merkezî yönetimin hizmet yükünün artması, temel fonksiyonların yürütülmesine engel olur, etkinliği azalabilir, hantallık artabilir.
5. Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltabilir. Çünkü merkezden yönetimle hizmetlerin büyük bir kısmı başkentlerden kararlaştırılarak yürütülmektedir. Halk kendini ilgilendiren konularda görüşü alınmadığından pasif kalmakta ve giderek her şeyi merkezî yönetimden ve dolayısıyla devletten bekler hâle gelmektedir. Bu da demokrasi anlayışına ters düşmekte ve yönetime katılmayı zayıflatmaktadır. Demokraside önemli olan husus, halkın yönetime katılmasını sağlamak ve sosyal sorumluluğunu geliştirmektir.

Yetki Genişliği

Yetki genişliği: Merkezde toplanmış yetkilerin bir bölümünün, merkezin denetimi altında merkezdeki ve taşradaki bazı üst düzey yöneticilere aktarılması.

Yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet-deconcentration), merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Bu sistemde merkezî yönetimin, karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkileri, kendi hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere kanunla aktarılmaktadır. Yetki genişliği sayesinde merkezî örgütlerin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktarılmaktadır. Yetki genişliği, merkezî yönetimin üstlendiği fonksiyonların daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiştir. Bu yetki sayesinde taşradaki yöneticiler, hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesi amacı çerçevesinde yerel sorunların çözümü konusunda mahalli şartları dikkate alarak esnek bir uygulama gerçekleştirir. Çünkü merkezî yönetimin taşra yöneticileri, yerel şartları daha iyi tanıma üstünlüğüne sahiptir. Ayrıca, bu sistem sayesinde bakanlar ve bakanlıklar gündelik faaliyetlerden kurtulmuş olurlar. Yetki genişliği, kamu yöneticisinin, yönetim bilgi ve tecrübesinin geliştirilmesine imkân sağlar.

Yetki genişliği, merkezî yönetimin taşra örgütlerinde uygulandığı gibi bir örgütün (merkezî yönetim veya yerel yönetim örgütleri gibi) kendi içinde de söz konusu olabilir. Bir örgüt kurulurken kurumun başı adına, belirli konularda karar alma yetkisi, daha alt düzeydeki makamlara bırakılabilir. Bu durum "yetki genişliği" olarak tanımlanır (Gözübüyük, 2002: 40).

Yetki genişliği, yasal bir düzenleme ile yapılır, bu yetkiyi kimin kullanacağı ve hangi konuları kapsadığı yasada belirtilir. Yetki genişliğine haiz olan yönetici, bu yetkisini merkeze danışmadan kullanabilir ve sorumluluk kendine aittir. Ancak yetki genişliğine sahip yönetici, merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer aldığı için yetki genişliğine dayanarak alınan kararlar, merkezin hiyerarşik denetimine tabidir. Dolayısıyla vatandaşlar bu kararlara karşı hiyerarşi yoluyla üst makamlara itiraz edebilir. Bu bakımdan yetki genişliği, yerinden yönetim ilkesinden ayrılmaktadır. Yerinden yönetimde karar alma ve bunları yürütme yetkisi, merkezin hiyerarşik yapısı içinde yer alan bir yönetici ya da organda değil, seçimle işbaşına gelen ve merkezden bağımsız/özerk organ/organlardadır.

Anayasamıza göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Ülkemizde yetki genişliğinin uygulandığı birimlerin başında il gelmektedir. Anayasa, illerin idaresinin, yetki genişliği esasına dayanacağını hükme bağlamıştır (md. 126). Vali, ilde devletin ve hükûmetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların yürütme aracı sıfatıyla bazı alanlarda yetki genişliği içinde fa-

aliyetlerini yürütmektedir. İllerin başında bulunan vali, merkeze danışmadan bazı konularda kendiliğinden karar alabilmekte ve bunları uygulayabilmektedir. Yetki genişliği ilkesi, kaymakamlara tanınmamıştır.

SIRA SİZDE 3

Yetki genişliği ilkesi nedir ve nerede uygulanır?

Yetki Devri ve İmza Yetkisi

Yetki genişliğinin yanında "yetki devri" ve "imza yetkisi" kavramlarına da değinmek gerekir. İdare Hukuku'nda yetkinin kaynağı yasalardır. Yetkinin kimin tarafından kullanılacağı da yine yasalarda belirtilir. Yöneticiler, ne türden ve hangi konuda bir yetkiyle donatılmışlarsa ancak onu kullanabilir. Bakan, müsteşar, genel müdür, vali ve belediye başkanı gibi yöneticiler, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını yardımcılarına ya da diğer astlarına devredebilirler. Yetki devrinde yasalar, bazen hangi konuda ve ne tür yetkilerin hangi makamlara devredilebileceğini belirtir. Yetki devrinin yönetsel bir işlemle yapılması gerekir. Yetki devrinde esas yetkinin sahibi her zaman yetkisini geri alabilir. Yetki devri işlemi ile karar alma ve buna ilişkin sorumluluk, yetki devredilene geçmektedir. Bununla birlikte yetki devri, yetki devreden amirin yönetim sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

İmza yetkisi, bir yöneticinin yükünü hafifletmek için ortaya çıkarılan hukuki bir formüldür. Astlar, amirin imzalaması gereken bazı yazıları, onun adına ve sorumluluk yine ona ait olmak üzere imzalarlar. İmza yetkisi verebilmek için açık bir yasal yetkiye ihtiyaç bulunmamaktadır. Bununla birlikte konularda imza yetkisinin devri söz konusu olamaz. Yetki devrinde olduğu gibi imza yetkisinde de amir, her zaman yetkisini geri alabilir. İmza yetkisinin verilmesinde sorumluluk, imza yetkisini veren amirde kalır (Gözübüyük, 2002: 40).

Yerinden Yönetim: Tanımı, Çeşitleri ve Özellikleri

Yerinden yönetim, bir ülkede siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezî yönetimin dışındaki otoritelerce kullanılmasıdır. Yerinden yönetim, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün (power) merkezî yönetim ile bölgesel yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi bölgesel yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Bölgesel yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında bazı yetkiler verilmektedir. Bu bölgesel yönetim birimlerinin yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir.

Federalizm: Birçok devletin özel yasalara ve bağımsızlığa sahip olarak tek bir devlet durumunda birleşmeleri yöntemi.

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. **Federalizm**, üniter devlet sisteminden farklı ve onun zıddı bir siyasi sistemi temsil eder. Üniter devlet sisteminde vatandaşlarla ulusal parlamento arasına giren egemenlik gücüne sahip başka birimler bulunmamaktadır.

Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezî yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Federal sistemde ise merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında bir başka idari kademe daha vardır; o da eyalet yönetimidir. Federal sistemde üçlü bir kademenin olması, yönetimler arası ilişkilerin, üniter devlet yapısından daha karmaşık bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır.

Federalizmin örgütsel ifadesi çok merkezliliktir. Eyaletler de merkezî hükûmet gibi, anayasal çerçevede otoritesini doğrudan halktan alır. Eyaletler, yapısal olarak merkezî hükûmetin müdahalesine karşı korunmuştur. Fonksiyonel olarak ise birçok faaliyeti federal hükûmetle birlikte yürütürler. Ancak bu iş birliği, onların politika yapma rollerini ve karar alma güçlerini ortadan kaldırmaz.

Federalizm, genellikle bir ülkedeki çeşitli siyasi, kültürel ve ekonomik sorunlara çözüm arayışının bir sonucudur. Federal yapı, din, dil ve etnik bakımdan farklılık gösteren topluluklara belirli ölçüde siyasi özerklik tanınması anlayışına dayanır. Federal yönetim biçimi, büyük ölçüde geniş coğrafi alana sahip ülkelerde (ABD, Rusya, Kanada, Avustralya, Hindistan vb.) kültürel yönden homojen olmayan ve sosyo-ekonomik farklılıkları bulunan devletlerde uygulanmaktadır.

Eyalet: Federal yapılı devletlerde federe devletlerin her biri.

Üniter devlet ve federal devlet kavramlarını tanımlayınız. Aralarındaki farklılıklar nelerdir?

SIRA SİZDE 4

İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri (fonksiyonları) temsil ederler.

İdari yerinden yönetim, bütün ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Bununla güdülen amaç, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimi ya da etkinliği artırmaktır.

Yerinden Yönetimin Temel Özellikleri

1. İdari yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahiptirler. Özerklik, ilgili kuruluşun yasalarla belirlenen çerçevede idari ve mali alanda serbest hareket edebilmesidir. Ancak özerklik, bağımsızlık ve dokunulmazlık anlamına gelmez.
2. Merkezden yönetimde, hizmetten yararlananlar, hizmete ilişkin konulardaki kararlara katılamadıkları ve daha çok pasif bir durumda (edilgen) oldukları hâlde, idari yerinden yönetimle aktif ve katılmacı bir duruma geçmektedirler. Halk, doğrudan ya da dolaylı yollarla hizmetlere katılmakta ve hizmetlere ilişkin politikaları etkilemektedir.
3. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının müstakil tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Tüzel kişilik, özerkliğin temel koşuludur.
4. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri vardır. Bütçe, mali özerkliğin bir sonucudur. Bu yönetim birimleri, harcamalarını, kendi gelir kaynaklarından karşılamakta ve yasaların belirlediği sınırlar içinde yeni kaynaklar oluşturabilmektedirler.
5. İdari yönden yerinden yönetim kuruluşları, kendi organları tarafından yönetilirler. Bu organlar genellikle seçimle belirlenir.
6. Merkezî yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişki "idari vesayet" ilişkisidir.
7. İdari yerinden yönetim kuruluşları, ya doğrudan kanunla ya da kanunun verdiği bir yetki dayanılarak kurulurlar.

Yerinden Yönetimin Yararları

İdari yerinden yönetim ilkesi, bütün ülkelerde geniş bir alanda uygulanmaktadır. Hizmetlerin etkinliği, verimliliği, ihtiyaca uygunluğu, yönetime katılma gibi konularda önemli avantajlar sağlamaktadır. İdari yerinden yönetim ilkesinin sağladığı yararlar şunlardır:

1. İdari yerinden yönetim ilkesi, demokratik değerlerin geliştirilmesine, halkın yönetime katılmasına geniş bir alanda olanak sağlamakta ve bu konulardaki bilgi ve deneyimin ilerletilmesine ortam hazırlamaktadır.
2. İdari yerinden yönetim, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara ve koşullara uygun olarak yürütülmesini sağlamaktadır.
3. Hizmetlere ilişkin karar ve yürütme işlevleri, yerinden yönetim ilkesiyle yerel yönetim birimlerine geçtiği için hizmetlerde gecikme ortadan kalkar, kırtasiyecilik azalır ve dolayısıyla verimlilik ve etkinlik artar.
4. Yerel hizmetlerin yerinden yönetim kuruluşlarınca yürütülmesi, söz konusu hizmetler nedeniyle merkezî yönetimin yükü hafiflemiş olur ve merkezî yönetimin asli görevlerinde daha başarılı olması olanağı ortaya çıkar.

Yerinden Yönetimin Sakıncaları

Yerinden yönetim ilkesi, önemli birtakım yararlarının yanında, çok geniş olarak uygulanması hâlinde bazı olumsuzlukları beraberinde getirebilir. Başlıca olumsuzluklar şunlardır:

1. Ülkede, bölgeler bakımından kamu hizmetlerinin dengeli ve eşit olarak sunulamaması riskini taşır.
2. Ülkede, birlik ve bütünlüğün bozulmasına zemin hazırlayabilir.
3. Yerinden yönetim birimlerinde ölçek sorunlarının yaşanması ve hizmetlerde olumsuz dışsallıkların ortaya çıkması olasıdır. Ölçek sorunu, hizmet maliyetlerini artırır, dışsallıklar ise yönetimler arasında iş birliğini gerekli kılar.

SIRA SİZDE 5

İdari yerinden yönetim ilkesinin yaygın olarak uygulanmasında güdülen başlıca amaçlar nelerdir?

Yerinden Yönetimin Çeşitleri

İdari yerinden yönetim ilkesi, "fonksiyonel" (hizmet) ve "coğrafi" yönden yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır.

Fonksiyonel Yerinden Yönetim

Fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezî yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada, belirli bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır. Böylece merkezî yönetimin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Bununla söz konusu fonksiyonların (hizmetlerin) daha rasyonel, çabuk ve verimli yürütülmesi amaçlanmaktadır.

Ülkemizde fonksiyonel yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşların başında üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları, barolar, tabipler birliği, mimar ve mühendis odaları gibi kurumlar gelmektedir.

Coğrafi Yerinden Yönetim

Coğrafi ya da mekân yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezî yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla be-

lirlenen bölge, il, belediye veya köy gibi faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesidir. Coğrafi yerinden yönetim, bir bölge, il, belediye ya da köy halkının yerel nitelikteki hizmetlerini, kendi organları vasıtasıyla kararlaştırmasını ve yürütmesini amaçlamaktadır. Yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur.

Coğrafi yerinden yönetimde karar alma ve yürütme sorumluluğu, karar organları yerel olarak demokratik usullere göre seçilmiş, il, belediye ve köy gibi yerel yönetimlere verilir. Bu sistemde yöre halkının temsilcilerine, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için karar alma ve yürütme yetkisi tanınır. Fonksiyonel yerinden yönetimde ise belirli bir işlev ya da fonksiyonları yürütecek bir örgüt oluşturulmaktadır. Özerklik, hizmetle ilgili kişilere ya da bölgeye değil, bizatihi (eğitim, bilim, kültür gibi) fonksiyonun kendisine verilmektedir.

Coğrafi yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı yerel yönetimler, çok yönlü görev ve fonksiyonlar yürüttükleri hâlde fonksiyonel yerinden yönetime göre örgütlenmiş kuruluşların yaptıkları görevler ise sınırlı düzeyde ve tek türdendir. Örneğin, fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkmış üniversitelerin amacı eğitim ve araştırmadır. Oysa belediyelerin görevi ise "beşikten mezara kadar" mahalli müşterek nitelikteki tüm hizmetlerdir.

Coğrafi yerinden yönetim, hemşehriler arasında yardımlaşma ve birlik duygularının gelişmesine katkı sağlamaktadır. Çünkü siyaset, başkalarıyla iş birliği yapmayı, uzlaşmayı ve hoş görüyü gerektirir. Yerinden yönetim, bu anlamda siyasi barışın da önemli bir teminatıdır. Nitekim, iç barışın yerleştiği ülkeler, aynı zamanda coğrafi yerinden yönetim geleneğinin geliştiği toplumlardır.

Desantralizasyon

Desantralizasyon (yerinden yönetimleştirme/ademi-merkeziyetçilik), orijin itibarıyla Batı'da ortaya çıkmış bir düşüncedir. Ancak bugün bu düşünce Batı'daki klasik anlamından daha geniş boyutlarda ele alınmaktadır.

Klasik anlamda desantralizasyon, merkezî yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder. Bu anlamda desantralizasyon, merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde anahtar bir kavramdır.

Modern anlamda desantralizasyon ise merkezî yönetimin elindeki planlama, karar verme (decision making) ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmının, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, federe birimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılmasıdır. Aynı zamanda desantralizasyon, bir örgütte yetkilerin üst basamaklardan orta ve alt birimlere doğru aktarılması sürecini de ifade eder. Bu çerçevede "yetki genişliği", "yetki devri", "hizmette yerellik" (subsidiarite) ve "özelleştirme" modern anlamda desantralizasyon kavramı içinde değerlendirilmektedir. Desantralizasyon, merkezî yönetimin yükünün hafifletilmesi, yerel yönetimlerin, gönüllü kuruluşların ve bireylerin güçlendirilmesi, karar mekanizmalarının halka yakınlaştırılması ve idari kapasitenin verimli ve etkin değerlendirilmesine yönelik siyasi ve idari bir hedeftir (Eryılmaz, 2008: 227).

Modern anlamda desantralizasyon, "iç desantralizasyon" ve "dış desantralizasyon" olarak iki biçimde ele alınabilir. İç desantralizasyon, bir örgütün üst basamaklarında toplanan yetkilerin alt birimlere aktarılması, personelin yetkilendirilmesi sürecidir. Dış desantralizasyon ise merkezî yönetimden yerel yönetim birimlerine, gönüllü kuruluşlara, piyasa mekanizmasına doğru yetki ve görevlerin aktarılması sürecini anlatır. Örneğin, kurumların ihale yöntemiyle bazı hizmetlerini özel sek-

tör kuruluşlarına yaptırması, en önemli dış desantralizasyon biçimidir (Eryılmaz, 2008: 228).

Desantralizasyon konusunu incelerken "hizmette yerellik" ilkesinden de söz etmek gerekir. Hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi, desantralizasyon hareketinin temel gerekçesini meydana getirmektedir. Kavram olarak subsidiarite, köken itibarıyla Latin askerî terminolojisine dayanmakta "yerel", "ikincil" ve "yardımcı" anlamlarına gelmektedir. Bu çerçevede subsidiarite, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi veya bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil anlamındadır (Çevik, 2001: 198).

Bu kavram, ülkemizde "yerellik", "yerindenlik ve "hizmette halka yakınlık" sözcükleriyle ifade edilmektedir. Hizmette yerellik ilkesi, özü itibarıyla bireyi ve yereli güçlendirmeyi, onları yapabilir (muktedir) kılmayı hedefler. Bu kavram, kısaca "Bir hizmeti, ona en yakın birim yürütsün." anlayışına dayanır. İlkenin altında yatan temel düşünce, bireyden aileye, yerel toplumdan değişik büyüklükteki gruplara/birimlere kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadıkları durumlar ile sınırlı olmasıdır.

Hizmette yerellik ilkesi, geniş bir anlamı içermekle birlikte daha çok merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanır. Buna göre merkezî yönetim, yerel hizmetleri, o hizmet yerel düzeyde hiç yerine getirilemiyor ya da etkin bir biçimde yürütülemiyorsa üstlenebilir. Hizmette yerellik ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasını vatandaşa mümkün olabildiği ölçüde yaklaştırmak olduğu için temelde siyasi bir nitelik taşır. **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**'nda bu ilke şöyle yer almıştır: "Kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır".

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarınca benimsenerek 15.10.1985 tarihinde üye devletlerin imzasına açılmış bulunan ve yerel yönetimlerin özerkliği kavramını tanımlayan uluslararası sözleşme.

Hizmette yerellik ilkesi, çeşitli nedenlerden dolayı Avrupa Birliği'nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Birlik bünyesinde "yerellik" ilkesinden beklenen temel amaç, birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bu bağlamda mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yaklaştırmak; üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak, yerel yönetimlerin özerkliğini korumak, yurttaşların Avrupa'nın bütünleşme sürecini benimsemelerini sağlamaktır. Avrupa Birliği'nin kurucu unsuru olan Maastricht Anlaşması'nda (1992), yerellik ilkesine vurgu yapılmıştır. Subsidiarite ilkesi, ulus-altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmakta yerel özerkliğin de garantisi sayılmaktadır.

Hizmette yerellik ilkesi ülkemizde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, "Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur." hükmü (Md.14) ile yer almıştır.

Saydamlık

Yönetimde saydamlık, kamu yönetiminin yönetilenler eliyle denetlenmesinin önemli araçlarındandır. Saydamlığın çeşitli unsurları bulunmaktadır. Birinci unsuru, kişilerin resmî bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkıdır. Yönetim faaliyetlerinin izlenebilmesi, her türlü belge ve bilginin yönetimden gerektiğinde alınabilmesi bu kapsamdadır. Yönetimde saydamlık, kurumların ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını, işlem süreçlerini, hizmet standartlarını uygun yöntemlerle kamuoyunun bilgisine sunmasını da içerir.

Resmî bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, "temel hak ve hürriyetler" ile "ekonomik ve sosyal haklar" dan sonra ortaya çıkan üçüncü insan hakları evresini meydana getirmektedir. Bununla birlikte saydamlık, resmî bilgi ve belgelere ulaşma hakkın-

dan ibaret değildir. Saydamlığın ikinci unsuru, kamu politikası üreten organlarının toplantılarını izleyebilme hakkı ile önemli proje ve kararların, halkın görüşüne başvurularak alınmasıdır. Bu yöntem katılımcı yönetim anlayışının temel unsurudur. Saydamlık, yönetimin otoriter ve kapalı bir sistem anlayışından vazgeçmesi, halka yakınlaşarak onun etkilemesine açık olması demektir. Ülkemizde yönetimde saydamlık ilkesi, 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte yürürlüğe girmiştir. Kanun'a göre herkes bilgi edinme hakkına sahiptir. Kurum ve kuruluşlar, Kanun'da yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi, başvuranların yararlanmasına sunmak, bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdür.

Saydamlığın unsurları nelerdir? Ülkemizde saydamlıkla ilgili bir yasal düzenleme var mıdır?

SIRA SİZDE 6

Yargı denetiminin dışında kalan işlemler; devlet sırrı, ülkenin ekonomik çıkarları ve istihbarata ilişkin belge ve bilgiler; idari ve adli soruşturmaya ilişkin bilgi ve belgeler, özel hayatın gizliliği, haberleşmenin gizliliği, ticari sır, fikir ve sanat eserleri, kurum içi düzenlemeler ile kurum içi görüş, bilgi notu ve tavsiyeler, bilgi edinme hakkının istisnalarıdır.

Sonuç olarak saydamlık, vatandaşların resmî bilgi ve belgelere ulaşma hakkını hayata geçirmekte ve önemli kamu politikası kararlarına katılımını sağlamaktadır. Böylece hem girdiler (siyasa yapımı süreçleri hakkında bilgilere erişim) hem de çıktılar (kararlar, siyasalar) bakımından yönetimin meşruluğunu güçlendirmektedir.

Hesap Verebilirlik

Kamu yöneticileri, gerek uzmanlıkları ve daimi statüleri, gerekse kendilerine verilen veya devredilen geniş takdir yetkileri nedeniyle kamu politikalarının oluşturulması, uygulanması ve kamu harcamalarının yapılması süreçlerinde çok önemli roller üstlenmişlerdir. Bu durum, kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunu artırmakta ve yeni hesap verme biçimlerinin devreye girmesine neden olmaktadır.

Hesap verebilirlik; yönetimde alınan kararlar yapılan işleri ve harcamaları açıklama, nedenlerini izah etme ve gerekçelendirme zorunluluğu olarak tanımlanabilir. Kamu yetkisi ve kaynağını kullanan herkesin, bu yetki ve kaynak kullanımı nedeniyle, idari, mali, hukuki, etik ve performans gibi konularda ilgili makamlara hesap vermeleri gerekir.

Kamu yöneticileri, çeşitli hesap verme biçimlerine muhatap olurlar. Hesap verme çeşitleri incelenirken genelde "kime karşı hesap verme" ve "niçin hesap verme" sorularına göre sınıflandırma yapılır. "Niçin hesap verme" sorusunun cevabı, hesap vermenin konusuyla ilgilidir; "yönetsel hesap verme", "mali hesap verme", "performans hesap verme" ya da "süreç hesap verme" gibi biçimleri ifade eder. "Kime karşı hesap verme" sorusunun cevabı da yöneticilerin hesap verdikleri kişileri ve makamları anlatır. Bu kişiler ve makamlar, üst yöneticiler, seçilmiş siyasiler, mahkemeler, Sayıştay, müfettişler ve profesyonel (mesleki) kuruluşlardır (Bovens, 2007: 186).

Hesap verilen makamlar dikkate alınarak yapılan sınıflandırmaya göre "örgütsel veya hiyerarşik hesap verebilirlik", "siyasal hesap verebilirlik", "yasal hesap verebilirlik", "profesyonel kuruluşlara hesap verebilirlik" olmak üzere en az dört

grupta toplanmaktadır (Romzek, Dubnick, 2000: 389-392). Son zamanlarda bunlara yenileri eklenmiştir. Hesap verilen makamlara göre hesap verme biçimlerini "yönetsel hesap verme", "siyasal hesap verme", "yasal hesap verme", "Sayıştay'a hesap verme", "profesyonel hesap verme" ve "toplumsal hesap verme" olarak altı başlık altında ele almak mümkündür. Ombudsman ve etik denetim olan yerlerde bu hesap verme biçimlerine "ombudsmana hesap verme" ve "etik kuruluna hesap verme" çeşitleri de ilave edilebilir.

Yönetsel hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin üst yöneticilere karşı düzenli, belirli periyotlarla veya günlük olarak yaptıkları işler konusunda hesap vermelerini ifade eder. Kamu yöneticileri ve görevlileri, mevzuatın, kurum politikalarının, direktiflerin ve hizmet standartlarının uygulanması konusunda üst yöneticilere (Bakan, Müsteşar, Genel Müdür, Vali, Belediye Başkanı) karşı sorumludur. Yönetsel hesap verebilirlik, iki biçimde uygulanır. Birincisi, hiyerarşik üstlere karşı hesap verebilirlik; diğeri ise vesayet makamlarına karşı hesap verebilirliktir. Hiyerarşik üstlere karşı hesap verme biçimi, kurum içinde işleyen bir mekanizmadır ve iç denetim türüdür. Vesayet makamlarına karşı hesap verebilirlik ise merkezî yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasında işleyen bir mekanizmadır ki bu da iki ayrı idari yapı arasında meydana gelir; buna da dış denetim denilir.

Siyasal hesap verebilirlik, kamu yöneticilerin, seçimle gelen siyasi kişi ve kurumlara karşı hesap vermesi demektir. Parlamenter sistemlerde bu hesap verme biçimi, bakanların sorumluluğu anlayışı çerçevesinde ilgili bakan vasıtasıyla yerine getirilir. Üst yöneticiler, stratejik planların ve bütçelerin kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından, kaynakların etkili, tutumlu ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, hizmetlerin mevzuata uygun olarak yürütülmesinden Bakan'a karşı sorumludur. Bakanlar da, kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden siyaseten sorumludurlar. Bu sorumluluk Başbakan'a ve Meclise karşıdır. Amerikan Başkanlık sisteminde ise üst düzey kamu yöneticileri Başkan'a karşı olduğu gibi doğrudan Kongreye karşı da sorumludurlar.

Yasal hesap verebilirlik, kamu yöneticileri ve görevlileri, kendi eylemleri veya kurumlarının eylemleri dolayısıyla gerektiğinde mahkemeler huzurunda hesap vermek durumundadır. Yasal hesap verme, İngiltere örneğinde olduğu gibi normal mahkemelerde (adli yargı, idari yargı ayırımı yok) veya Fransa, Belçika, Hollanda ve Türkiye örneğinde olduğu gibi çoğu durumlarda idari yargı makamlarında yerine getirilmektedir. Batı demokrasilerinde yasal hesap verme biçimi, hukuk devletinin bir gereği olarak giderek daha önemli hesap verme türü olarak görülmektedir.

Kamu yöneticileri ve görevlileri, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında belirlenen usul ve kurallara göre hareket etmek zorundadır. Bu amaçla oluşturulmuş bağımsız mali denetim makamlarına (Sayıştay gibi) hesap vermek durumundadırlar. Bu denetimi, dünyada genellikle Sayıştay veya benzeri bağımsız mali denetim birimleri yürütmektedir. Sayıştaylar, yalnızca kamu harcamalarının yasalara uygunluğunu ve dürüstlüğünü/doğruluğunu kontrol etmezler, aynı zamanda performans ve verimlilik denetimi de yapar.

Profesyonel hesap verebilirlik, çoğu kamu yöneticisinin, genel yöneticilik sıfatlarından ayrı olarak teknik anlamda kendi mesleklerinde profesyonel kişiler olduğundan hareket ederek işlerini yürütürken meslek standartlarına ve ilkelerine göre hareket etmeleri anlayışına dayanır. Bu çerçevede yöneticilerin çoğu avukat, mühendis, doktor, öğretmen, veteriner ve polis gibi görevler için özel eğitim ala-

rak yetişir. Her bir görevin kendine özgü ilke ve standartları söz konusudur. Bu ilke ve standartları belirleyen ve uygulamasını gözeten meslek kuruluşları bulunmaktadır (Bovens, 2007: 188). Söz konusu profesyonel meslek mensupları, kendi meslekleri ile ilgili ilke ve standartlar konusunda bağlı oldukları meslek örgütlerine (Barolar, Tabipler Odası, Mimar ve mühendisler Odası vb.) karşı gerektiğinde hesap verir.

Toplumsal hesap verebilirlik, kamu yöneticilerin, klasik hesap verebilirlik biçimlerine ilave olarak topluma karşı da sorumlulukları olduğuna ilişkin mekanizmaları ve yöntemleri anlatır. Özellikle 1980'den itibaren yapılan kamu yönetimi reformlarında kamu yöneticilerin eylem ve işlemleri konusunda vatandaş ve piyasa merkezli mekanizmaların önemi artmıştır. Toplam kalite yönetimi, yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimde saydamlık, etik ve dürüstlük gibi politikalar, kamu yönetimi karşısında bireylerin haklarını genişleten ve etkinliğini artıran unsurlardır. Kamu kurumlarının kalite ve hizmet standartlarını ilan etmeleri ve bunlara ilişkin vatandaşların memnuniyet düzeylerini ölçmeye çalışmaları, performans programları, ombudsman kurumuna verilen önem, etik davranış ilkeleri ve etik denetimi, yönetişim ve saydamlık gibi yeni mekanizma ve politikalar, kamu yönetiminin yalnızca üst makamlara, siyasal kurumlara ve yargı organlarına karşı değil, doğrudan vatandaşa karşı da hesap vermesine yönelik yeni yöntem ve anlayışlar olarak değerlendirilebilir.

Hesap verilen makam ve kişilere göre hesap verebilirliğin çeşitlerini belirtiniz.

SIRA SİZDE 7

Katılımcılık

Katılımcılık, son zamanlarda çok kullanılan "yönetişim" (governance) kavramıyla yakından ilişkilidir. Çünkü yönetişim, katılımı öngörmektedir. Birinci Ünite'de anlatıldığı gibi yönetişim, kamu yönetiminde karar alma ve uygulama süreçlerinde resmî yönetim anlayışları ve hiyerarşik basamaklar yerine, yatay ilişkileri ve etkileşimi esas alan, bireylerin ve sivil toplum kuruluşlarının yönetsel karar ve faaliyetlere aktif olarak dahil edilmesine yönelik bir yaklaşımın ürünüdür.

Katılım kavramının siyasal ve yönetsel olmak üzere iki biçimi bulunmaktadır. Siyasal katılım, bireylerin ve grupların ulusal ve yerel düzeyde siyasal yöneticilerini seçmek ve yöneticileri kendi istek ve çıkarları doğrultusunda karar almalarını sağlamaya yönelik gösterdikleri her türlü davranış ve eylemi ifade eder. Seçimlerde oy kullanmak, seçim kampanyalarına ve gösterilere katılmak, siyasal katılmanın en çok bilinen biçimleridir (Dursun, 2004: 231).

Yönetsel katılım ise seçim ve seçime ilişkin faaliyetler dışında, kamu hizmetleriyle ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, karara dönüştürülmesi ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, birkaçına veya tamamına, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını içerir. Katılım süreci sayesinde yönetim, vatandaşları kamu politikası oluşturma sürecine dahil eder; onların sorunlarını, taleplerini ve düşüncelerini dinler; alacağı kararlarda onların düşüncelerini ve tepkilerini hesaba katar.

Saydamlık, hesap verebilirlik ve katılımcılık iyi yönetişimin temel unsurları arasında yer alır.

Ülkemizde stratejik planların ve performans programlarının hazırlanmasında paydaşların görüşüne başvurulması, yerel yönetimlerde kent konseyleri uygulaması, yönetmelik hazırlanmasında ilgili tarafların görüşlerinin alınması vb. anlayış ve uygulamalar, yönetsel katılımın bazı örnekleridir.

Katılımcı anlayışla kamu politikasının oluşturulması, birey-kamu yönetimi ilişkilerinin gelişmesine önemli katkı sağlamaktadır. Bu katkılardan birincisi, bireyler

kamu politikası oluşturulması sürecine katılmakla o politikayı sahiplenmektedir. İkincisi, farklı kesimlerin, farklı bilgi ve deneyime sahip bireylerin yönetime katılımı, kamu politikasının kalitesini artırmaktadır. Üçüncü olarak bireylerin kamu politikası oluşturma ve yönetimin işleyişi süreci hakkında daha fazla bilgi sahibi olmalarına imkân sağlamak suretiyle demokratik eğitim düzeyinin yükselmesine de hizmet etmektedir (Köseoğlu, 2009: 68). Kısacası katılım, kamu programlarının ve bunların uygulamasının kalitesini artırdığı gibi kararların meşruiyetinin de güçlendirilmesine hizmet eder.

Verimlilik ve Etkinlik

Etkinlik ve verimlilik kavramları, çoğu zaman birlikte kullanılmakta ve bütün ülkelerde iyi yönetim ilkelerinin içinde yer almaktadır. 1980'den itibaren gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarında bu kavramlara önemli ölçüde vurgu yapılmıştır. Gerek reform uygulamalarında gerekse literatürde İngilizce kavramların baş harflerinden oluşan 4-E politikalarından (economy/tutumluluk, efficiency/verimlilik, effectiveness/etkinlik, ethics/etik) söz edilir. Bu politikalar içinde verimlilik ve etkinlik ilkelerinin önemli bir yeri vardır.

Verimlilik, bir mal ve hizmetin üretimi ile ilgili girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi belirtir. Verimlilik, bir işi mümkün olan en az kaynak/girdi (insan gücü, para, araç-gereç, zaman) kullanarak başarmaktır ya da mevcut kaynaklarla daha çok mal ve hizmet üretmektir. Bir iş yapılırken birim maliyetin hesaplanması ve işin en düşük maliyetle yerine getirilmesi, verimlilik kavramıyla ifade edilir.

Etkinlik ise bir iş veya program/proje konusunda saptanan hedeflerin başarılmasıdır. Etkinlik, doğru hedefler koyup bunları başarmakla ilgilidir ve sonuç odaklı bir kavramdır. Başka bir anlatımla etkinlik, doğru şeyleri iyi ve zamanında yap-

VERİMLİLİK VE ETKİNLİK

Verimlilik, "daha az zamanda daha çok iş yapmak" tır. Akla yakın bir ilkedir. Daha çok iş çıkarırız. İsrafı azaltır, hatta yok ederiz. Fazlamız, eksiğimiz kalmaz. Daha hızlı davranırız. Hareket gücümüz yüksektir. Üretkenlik artışı inanılır gibi değildir. Ancak bunların altında yatan varsayım, "daha fazla" ve "daha hızlı" nın, daha iyi olduğudur. Bu her zaman doğru mudur? Verimli olmakla etkili olmak arasında hayati bir fark vardır. Karayolunda, yolculuğa çok elverişli hava koşullarından yararlanarak, asgari benzin sarfıyla çok iyi yol alıyor olabilirsiniz. Oldukça verimlisinizdir. Ancak hedefiniz 5.000 km kadar Doğu'da yer alan New York kentiyken, California sahili boyunca Güney'e giden 101 No'lu Karayolu'nda ilerliyorsanız, pek etkili oluyor sayılmazsınız.

Ayrıca, insanlarla nasıl "verimli" olabilirsiniz ki? Hiç eşinize, ya da gençlik çağına giren çocuğunuza, ya da bir personelinize karşı çok hassas bir duygusal konuda verimli olmayı denediniz mi? Nasıl oldu?

"Kusura bakmayın ama duygularınızdan söz etmenin sırası değil. Bu görüşmeye yalnızca 10 dakikamı ayırmıştım".

"Beni rahatsız etme şimdi oğlum. Şu kırık kalbini birkaç dakikalığına başka yerde aç da, ben de programımdaki işimi bitireyim".

Nesnelerle verimli olabilirsiniz, ama insanlarla – etkili bir tarzda – verimli olamazsınız.

Covey, Stephen R. (1998). ***Önemli İşlere Öncelik.*** *(Türkçesi: O. Deniztekin), İstanbul: Varlık Yayınları, s.26-27.*

maktır. Etkinlik, aynı zamanda önceden standartların belirlenmesini; harekete geçme, örgütleme, kaynakları belirli amaçlara yönlendirme yeteneğini de ifade eder (Berkley ve Rouse, 2004:307; Denhardt ve Denhardt, 2009:226; Henry, 2007:148).

Etkinlik ve verimlilik kavramları, birbirlerini tamamlayan değerlerdir. Yapılmaması gereken bir yatırım ve proje, verimli bir şekilde gerçekleştirilebilir ancak etkinlik açısından bu doğru olmayan bir iştir. Etkinlik, verimlilikten farklı olarak doğru işlerin, doğru hedeflerin başarılmasıdır. Duvara tırmanmak için konulan merdiven yanlış bir yere kurulmuşsa duvara tırmanmanın başarılması belki verimlilikle ifade edilebilir ama sonuca bizi götürmediği için etkin değildir.

Kamu kurumları, çoğu zaman stratejik planlarda ve performans programlarında varılmak istenilen amaç ve hedeflerini belirtiler, bunlara ulaşmak için çeşitli proje ve faaliyet yürütürler. Bunlara ulaşılıp ulaşılmadığını ölçmek için çeşitli programlar geliştirirler. Özellikle 1980'den sonra çeşitli ülkelerde verimlilik ve etkinliği iyileştirmek amacıyla kamu sektöründe performans programları yürütülmeye başlanmıştır. Ülkemizde de stratejik plan ve performans programı yapmak ve uygulamak yasal bir zorunluluktur. Performans programlarının amacı, kamu kuruluşlarının, belirlenen hedeflere ulaşmak için kapasitesini ve kaynaklarını, tutumlu, etkin ve verimli kullanmalarını sağlamak; uygulama sonuçları konusunda da ilgili yöneticilerin hesap vermesini temin etmektir.

Etik ve Dürüstlük

Etik ve dürüstlük, siyasetin, yargının ve kamu yönetiminin temel ilkeleri arasında yer almaktadır.

Etik (ethics) sözcüğü, Yunanca "karakter" anlamına gelen "ethos" sözcüğünden türemiştir.

Etik, genel anlamıyla iyi-kötü, doğru-yanlış ile ilgili değerler, ilkeler ve kurallar demektir. Bazen ahlakla aynı anlamda kullanılır. Felsefenin ahlakla ilgili dalına "etik" denilmektedir. Etik, bir bakıma ahlakın değişik mesleklere yansıyan biçimidir. Bilim etiği, siyaset etiği, yargı etiği, sanat etiği, yayın etiği, yönetim etiği, basın etiği, tıp etiği bunlara örnek gösterilebilir.

Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin kamu kaynak ve yetkilerini kullanırken uymaları gereken tarafsızlık, saydamlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi değerler, ilkeler ve kurallar bütünüdür. Bu değerler ve ilkeler, kamu yönetiminde kararların nasıl alınması ve işlerin nasıl yapılması gerektiğini belirlemede kamu görevlilerine yol gösterir. Etik ilke ve standartlar, çoğu zaman olması gerekenleri tanımlar ve belirtir. Etik, dış denetimlerin yetersizliği karşısında kişinin vicdanına hitap ederek iç dünyasından yararlanmayı amaçlayan bir anlayışın sonucudur. Etik değer ve ilkeler, büyük ölçüde toplumdan çıktığı ve uzun deneyimlerin ürünü olduğu için toplumdan devlete yönelik bir meşruiyet işlevi görmektedir.

Kamu görevlileri kamu hizmetlerini yürütürken kamu yetkisi ve kamu kaynağı kullanır. Bu yetki ve kaynağın yasalara ve hizmet standartlarına uygun olarak kullanılması gerekir. Bu nedenle kamu görevlileri, çeşitli makamların denetimine muhatap olur. Her ülkede yolsuzluk ve genel olarak yozlaşma ile mücadelede uygulanan yargı denetimi, idari denetim, ombudsman denetimi, mali denetim, siyasal denetim gibi denetim biçimlerinin sınırlılıkları dikkate alınarak özellikle 1980'li yılların başından itibaren siyasette, kamu yönetiminde ve yargıda etik ilke ve değerlerin geliştirilmesi için başta Birleşmiş Milletler, OECD ve Avrupa Konseyi gibi küresel örgütlerin yanında devletler de bu amaçla etik kodlar hazırladı ve kurumsal düzenlemelere yöneldi.

Bütün ülkelerde etik düzenlemelerin temel amacı, etik davranış ilkelerine bağlı/saygılı bir kurum kültürü oluşturmaktır. Bunun da üç unsuru bulunmaktadır. Birincisi, kurumdaki kararların etik davranış ilkelerine uygun olarak alınması; ikincisi, üst düzey yönetimin etik sorumluluk ve dürüstlük içinde faaliyetlerin yürütülmesini sağlaması, yani etik liderlik rolü ve üçüncü olarak halkın güvenini kazanmış etik uygulamaların mevcudiyetidir. Bireysel olarak kamu görevlilerinin etik ilkelere uygun hareket etmeleri önemlidir ancak bundan daha önemli olan kurumların etik davranmalarını sağlamaktır. Bu bakımdan etik, yalnızca rüşvet ve yolsuzluklarla mücadelenin önemli bir aracı değil; bunlarla birlikte iyi kamu yönetiminin ve halkın kamuya karşı güvenini artırmanın önemli bir unsuru olarak kabul edilmektedir.

Ülkemizde 2004 yılında 5176 sayılı Kanun'la Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurul'a üç önemli görev ve yetki verilmiştir. Birincisi, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek; ikincisi, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla başvuru üzerine veya re'sen inceleme ve araştırma yapmak ve üçüncüsü, kamuda etik kültürü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmak ve yaptırmaktır.

İNTERNET

Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve çalışmaları hakkında ayrıntılı bilgilere Kurulun web adresinden (http://www.etik.gov.tr/) ulaşılabilir.

Kamu yönetimi ilkeleri, şüphesiz yukarıda anlatmaya çalıştığımız ilkelerden ibaret değildir. Bu ilkelere kamu yararı, ayırımcılık yapmama, tarafsızlık ve eşitlik, hukuku (mevzuatı) uygulama vb. ilkeleri de ilave etmek gerekir. Burada yer verdiğimiz ilkelerden saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, verimlilik ve etkinlik, etik ve dürüstlük gibi değerler, iyi kamu yönetiminin temel ilkeleri olarak kabul edilmektedir. Avrupa Birliği, kamu yönetimiyle ilgili olarak üye ülkeler arasında paylaşılan değerler etrafında "Avrupa İdari Alanı" nı şekillendirmeye çalışmaktadır. Birliğin genişleme sürecinde yapılan müzakerelerin "Avrupa İdari Alanı"nın, "saydamlık", "etkinlik ve verimlilik", "katılımcılık" ve "hesap verebilirlik" ilkeleri temelinde yürütüldüğü görülmektedir (Demir, 2009: 88).

ANAYASA'DA YÖNETİM İLKELERİ

Kamu yönetimi ilkeleri, esas itibarıyla hukuksal olmaktan daha çok, yönetim anlayışı, politikaları ve hizmet gerekleriyle ilgili bir konu olmasına rağmen anayasalarımıza da girmiştir. Özellikle kamu yönetiminin örgütlenmesi, görevleri ve işleyişine ilişkin bazı ilkeler, dar veya geniş kapsamlı olarak 1876 Anayasası'ndan başlayarak tüm anayasalarda yer almış ve dolayısıyla "anayasal ilkeler" hâline gelmiştir.

1982 Anayasası'nda kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi konusunda çeşitli ilkeler bulunmaktadır. Anayasa'nın "Cumhuriyetin Nitelikleri" başlığı altında "Türkiye Cumhuriyetinin, ... demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti" olduğu belirtilmiştir (md.2). Diğer bir maddesinde "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür" hükmü (md.3) yer almıştır. Bu ilke ve hükümler, Devletin nitelikleri olmakla beraber, kamu yönetiminin örgütlenmesini, görevlerini ve işleyişini de etkilemektedir.

Anayasa'da kamu yönetimini doğrudan etkileyen ilke ve hükümler, "IV. İdare" başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasa, "kamu yönetimi" ya da "yönetim" kavramı yerine "idare" terimini kullanmıştır.

Yönetimin Bütünlüğü

Anayasa'nın kamu yönetiminin örgütlenmesi ve faaliyetleriyle ilgili ilkelerinden birincisi, "yönetimin bütünlüğü" (idarenin bütünlüğü) dür. 1982 Anayasası'na göre "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" (md.123). Yönetimin bütünlüğü ilkesi, çeşitli yönetim ilkeleriyle örgütlenen ve farklı statülere sahip olan kamu kurumları arasında birlik ve uyumu sağlamayı amaçlamaktadır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, değişik örgüt yapıları, farklı görev ve yetkiler itibarıyla ilk bakışta kamu yönetimi kurumları arasında parçalı bir görünüm varmış gibi bir manzara ortaya koyabilir. Onlar arasındaki farklılık, örgüt, görev ve yetki ayırımı bakımındandır. Aslında bunlar, sistem anlamında bir bütünün parçalarıdır. Her bir parçanın bütünle sistematik bir ilişkisi söz konusudur.

Kamu yönetimini meydana getiren kurumların örgüt ve görevleri bakımından gerek kendi içindeki birlik ve düzeni gerekse yönetimler arasındaki uyumu "hiyerarşik denetim" ve "vesayet denetimi" sağlamaktadır. Hiyerarşik denetim, ast-üst biçiminde örgütlenmiş her bir kamu kurumunun kendi içindeki bütünlüğünü, düzenini; "vesayet denetimi" de merkezî yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamak amacıyla ortaya çıkan ve kullanılan bir denetim biçimidir.

Hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi 10. Ünite'de daha ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

DİKKAT

Yasal Yönetim

Anayasa'da yer alan yönetim ilkelerinden ikincisi, "yasal yönetim" ya da "kanuni idare" ilkesidir. Bu ilke, aynı zamanda hukuk devleti anlayışının bir gereğidir. Anayasa'da kamu yönetimi ya da idarenin, kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi öngörülmektedir (md.123).

Anayasa, kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmasını hükme bağlamıştır (md.123).

Yasal yönetim ilkesi, iki unsurdan meydana gelir. Birincisi, kamu yönetiminin kuruluş ve görevlerinin kanunlarca düzenlenmesi gereğidir. Anayasa'ya göre hiçbir kamu kurumu kendiliğinden ortaya çıkamaz ve kendiliğinden görev ve roller üstlenemez, mutlaka bir yasal temelinin olması gerekir. Yasal yönetim ilkesinin ikincisi unsuru ise yönetim işlemlerinin ve faaliyetlerinin kanunlara aykırı olmamasıdır. Anayasa'nın 8. maddesindeki "Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." hükmü bu ilkeye işaret etmektedir (Kalabalık, 2008: 26-27; Günday, 2002: 41-42).

Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Anayasa'da kamu yönetiminin kuruluş ve görevleriyle ilgili üçüncü ilke, "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" ilkeleridir. Anayasa, "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır." demek suretiyle her iki ilkeye birlikte yer vermiştir (md.123). Anayasa, hangi hizmetlerin merkezden yönetim ilkesine göre örgütlenmesine ilişkin bir hüküm ortaya koymamıştır fakat yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak düzenlenmesini özellikle hükme bağlamıştır (md.127).

Hangi hizmetlerin hangi ilkeye göre örgütleneceği konusunda dünyada ortak standartlar ve uygulamalar yoktur. Bununla birlikte gelişmiş demokratik ülkelerde

benzerliklerin, farklılıklardan daha çok olduğunu, farklılıkların ise ülkelerin tarihi, siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel özelliklerinden kaynaklandığı söylenebilir.

Ülkemizde yerinden yönetim ilkesi olarak "idari yerinden yönetim" uygulanmaktadır ve kamu yönetimi yapımız buna göre düzenlenmiştir. Siyasi yerinden yönetim ilkesi, daha önce de belirtildiği üzere ülkemizde söz konusu değildir. İdari yerinden yönetim de "coğrafi" veya "mekân" yönünden yerinden yönetim; "fonksiyonel" veya "hizmet" yönünden yerinden yönetim olmak üzere iki biçimde uygulanmaktadır. Yerel yönetimler, kamu iktisadi kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, TRT, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, idari yerinden yönetim ilkesine göre yapılanmışlardır.

Yetki Genişliği

Anayasa'da belirtilen dördüncü ilke "yetki genişliği" dir. Yetki genişliği ilkesi Anayasa'da "illerin idaresi" için söz konusu edilmiştir (md.126). Bu ilke, daha önce de belirtildiği gibi merkeziyetçiliğin olumsuzluklarını hafifletmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Yetki genişliği ilkesi, illerin idaresinde söz konusu olduğu gibi, bölge kuruluşları için de geçerlidir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, valilerin yetki ve görevlerini düzenlemiştir. Kanun, "ilde Devletin ve hükûmetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası" olarak tanımladığı valilere (md.9), bazı konularda merkeze danışmadan kendiliğinden karar alıp uygulama olanağı tanımıştır.

Özet

AMAÇ 1

Kamu yönetimine egemen olan ilkeleri sıralayabilmek.

Kamu yönetiminin ilkeleri denildiğinde örgütlenme, planlama, bütçeleme, karar verme, önlendirme, koordinasyon ve denetim gibi yönetim sürecinin geleneksel ilkeleri yanında hesap verebilirlik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik ve verimlilik, yasallık ve tarafsızlık gibi yönetimin işleyişi, performansı ve sorumluluğu ile ilgili ilkelerin tümü akla gelmektedir. Kamu yönetimine ilişkin ilkelerin bir kısmı örgütlenme, bir kısmı da kamu yönetiminin işleyişi ve sorumluğuyla ilgilidir. Merkezden yönetim, yerinden yönetim, yetki genişliği ve desantralizasyon gibi ilkeler, kamu yönetimimin örgütlenmesine ilişkin ilkelerdir. Hesap verebilirlik, katılımcılık, saydamlık, verimlilik ve etkinlik, etik ve dürüstlük, kamu yararı, eşitlik ve tarafsızlık gibi ilkeler ise kamu yönetimimin işleyişine performansına ve sorumluluğuna ilişkin ilkelerdir.

AMAÇ 2

Merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkelerini açıklayabilmek.

Merkezden yönetim, yönetimde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla belirli bazı hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezî hükûmet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir. Merkezden yönetim ilkesi "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükûmetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder. İdari bakımdan merkezden yönetim ise kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisinin merkezî organlarda toplanmasının yanında bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatifin de bu organların elinde olmasını ifade eder.

Yetki genişliği ise merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Bu sistemde merkezî yönetimin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkileri, kendi hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere kanunla aktarılmaktadır. Yetki genişliği sayesinde merkezî örgütlerin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktarılmaktadır. Yetki genişliği, merkezî yönetimin üstlendiği fonksiyonların daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiştir. Bu yetki sayesinde taşradaki yöneticiler, hizmetlerin verimli ve etkin yürütülmesi amacı çerçevesinde yerel sorunların çözümü konusunda mahalli şartları dikkate alarak esnek bir uygulama gerçekleştirirler. Ülkemizde yetki genişliğinin uygulandığı birimlerin başında il gelmektedir. Anayasa, illerin idaresinin, yetki genişliği esasına dayanacağını hükme bağlamıştır. Vali, ilde devletin ve hükûmetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların yürütme aracı sıfatıyla bazı alanlarda yetki genişliği içinde faaliyetlerini yürütmektedir. İllerin başında bulunan vali, merkeze danışmadan bazı konularda kendiliğinden karar alabilmekte ve bunları uygulayabilmektedir. Yetki genişliği ilkesi, kaymakamlara tanınmamıştır.

AMAÇ 3

Yerinden yönetim ilkesinin özelliklerini ve çeşitlerini özetleyebilmek.

Yerinden yönetim, bir ülkede siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezî yönetimin dışındaki otoritelerce kullanılmasıdır. Yerinden yönetim, "siyasi" ve "idari" olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün (power) merkezî yönetim ile bölgesel yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan il, cumhuriyet, kanton ve eyalet gibi bölgesel yönetim üniteleri, egemenliğin bir parçasına sahiptir. Bölgesel yönetim ünitelerine bazı yasama ve yürütme konularında yetkiler verilmektedir. İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri ya belli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı, ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli bazı hizmetleri (fonksiyonları) temsil ederler. İdari yerinden yönetim ilkesi, "fonksiyonel" (hizmet) ve "coğrafi" yönden yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin

merkezî yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Ülkemizde fonksiyonel yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı kuruluşların başında üniversiteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları, barolar, tabipler birliği, mimar ve mühendis odaları gibi kurumlar gelmektedir. Coğrafi ya da mekân yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezî yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye veya köy gibi, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesidir. İdari yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahiptirler. Merkezden yönetimde, hizmetten yararlananlar, hizmete ilişkin konulardaki kararlara katılamadıkları ve daha çok pasif bir durumda (edilgen) oldukları hâlde, idari yerinden yönetimle aktif ve katılmacı bir duruma geçmektedir. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının müstakil tüzel kişilikleri bulunmaktadır. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri vardır. İdari yönden yerinden yönetim kuruluşları, kendi organları tarafından yönetilirler. Bu organlar genellikle seçimle belirlenir. Merkezî yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişki "idari vesayet" ilişkisidir. İdari yerinden yönetim kuruluşları, ya doğrudan kanunla ya da kanunun verdiği bir yetki dayanılarak kurulurlar.

AMAÇ 4

Desantralizasyon ve hizmette yerellik ilkelerini özetleyebilmek.

Desantralizasyon, merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde anahtar bir kavramdır. Klasik anlamda desantralizasyon, merkezî yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımını ifade eder. Modern anlamda desantralizasyon ise merkezî yönetimin elindeki planlama, karar verme (decision making) ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmının, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere federe birimlere yarı-özerk kamu kurumlarına meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılmasıdır. Modern anlamda desantralizasyon "iç desantralizasyon" ve "dış desantralizasyon" olarak iki biçimde ele alınabilir. İç desantralizasyon, bir örgütün üst basamaklarında toplanan yetkilerin alt birimlere aktarılması, personelin yetkilendirilmesi sürecidir. Dış desantralizasyon ise merkezî yönetimden yerel yönetim birimlerine, gönüllü kuruluşlara, piyasa mekanizmasına doğru yetki ve görevlerin aktarılması sürecini anlatır.

Hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi, desantralizasyon hareketinin temel gerekçesini meydana getirmektedir. Kavram olarak subsidiarite, köken itibarıyla Latin askerî terminolojisine dayanmakta "yerel", "ikincil" ve "yardımcı" anlamlarına gelmektedir. Bu çerçevede subsidiarite, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi veya bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil anlamındadır.

Bu kavram, ülkemizde "yerellik", "yerindenlik ve "hizmette halka yakınlık" sözcükleriyle ifade edilmektedir. Hizmette yerellik ilkesi, özü itibarıyla bireyi ve yereli güçlendirmeyi, onları yapabilir (muktedir) kılmayı hedefler. Bu kavram, kısaca "bir hizmeti, ona en yakın birim yürütsün" anlayışına dayanır. İlkenin altında yatan temel düşünce bireyden aileye, yerel toplumdan değişik büyüklükteki gruplara/birimlere kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadıkları durumlar ile sınırlı olmasıdır. Hizmette yerellik ilkesi, geniş bir anlamı içermekle birlikte daha çok merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanır.

AMAÇ 5

Saydamlık ve hesap verebilirlik kavramlarını tanımlayabilmek.

Yönetimde saydamlık, kamu yönetiminin yönetilenler eliyle denetlenmesinin önemli araçlarındandır. Saydamlığın çeşitli unsurları bulunmaktadır. Birinci unsuru, kişilerin resmî bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkıdır. Yönetim faaliyetlerinin izlenebilmesi, her türlü belge ve bilginin yönetimden gerektiğinde alınabilmesi bu kapsamdadır. Yönetimde saydamlık, kurumların ihale süreçlerini, faaliyet ve denetim raporlarını, işlem süreçlerini, hizmet standartlarını uygun yöntemlerle kamuoyunun bilgisine sunulmasını da içerir. Resmî bilgi ve belgelere ulaşma hakkı, "temel hak ve hürriyetler" ile "ekonomik ve sosyal haklar" dan sonra ortaya çıkan üçüncü insan hakları evresini meydana getirmektedir. Saydamlık, resmî bilgi ve belgelere ulaşma hakkından ibaret değildir. Saydamlığın ikinci unsuru, kamu politikası üreten organların toplantılarını izleyebilme hakkı ile, önemli proje ve kararların halkın görüşüne başvurularak alınmasıdır.

Hesap verebilirlik; yönetimde alınan kararları, yapılan işleri ve harcamaları açıklama, nedenlerini izah etme ve gerekçelendirme zorunluluğu olarak tanımlanabilir. Kamu yetkisi ve kaynağını kullanan herkesin, bu yetki ve kaynak kullanımı nedeniyle idari, mali, hukuki, etik ve performans gibi konularda ilgili makamlara hesap vermeleri gerekir. Kamu yöneticileri, çeşitli hesap verme biçimlerine muhatap olur. Hesap verme çeşitleri incelenirken genelde "kime karşı hesap verme" ve "niçin hesap verme" sorularına göre sınıflandırma yapılır. "Niçin hesap verme" sorusunun cevabı, hesap vermenin konusuyla ilgilidir; "yönetsel hesap verme", "mali hesap verme", "performans hesap verme" ya da "süreç hesap verme" gibi biçimleri ifade eder. "Kime karşı hesap verme" sorunun cevabı da yöneticilerin hesap verdikleri kişileri ve makamları anlatır. Bu kişiler ve makamlar, üst yöneticiler, seçilmiş siyasiler, mahkemeler, Sayıştay, ombudsman, müfettişler ve profesyonel (mesleki) kuruluşlardır.

AMAÇ 6

Katılımcılık, verimlilik, etkinlik ve etik kavramlarını açıklayabilmek.

Katılım kavramının siyasal ve yönetsel olmak üzere iki biçimi bulunmaktadır. Siyasal katılım, bireylerin ve grupların ulusal ve yerel düzeyde siyasal yöneticilerini seçmek ve yöneticileri kendi istek ve çıkarları doğrultusunda karar almalarını sağlamaya yönelik gösterdikleri her türlü davranış ve eylemi ifade eder. Seçimlerde oy kullanmak, seçim kampanyalarına ve gösterilere katılmak, siyasal katılmanın en çok bilinen biçimleridir. Yönetsel katılım ise seçim ve seçime ilişkin faaliyetler dışında kamu hizmetleriyle ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, karara dönüştürülmesi ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını içerir. Katılım süreci sayesinde yönetim, vatandaşları kamu politikası oluşturma sürecine dahil eder; onların sorunlarını, taleplerini ve düşüncelerini dinler; alacağı kararlarda onların düşüncelerini ve tepkilerini hesaba katar.

Verimlilik, bir mal ve hizmetin üretimi ile ilgili girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi belirtir. Verimlilik, bir işi, mümkün olan en az kaynak/girdi (insan gücü, para, araç-gereç, zaman) kullanarak başarmaktır ya da mevcut kaynaklarla daha çok mal ve hizmet üretmektir. Bir iş yapılırken birim maliyetin hesaplanması ve işin en düşük maliyetle yerine getirilmesi, verimlilik kavramıyla ifade edilir.

Etkinlik, bir iş veya program/proje konusunda saptanan hedeflerin başarılmasıdır. Etkinlik, doğru hedefler koyup bunları başarmakla ilgilidir ve sonuç odaklı bir kavramdır. Başka bir anlatımla etkinlik, doğru şeyleri iyi ve zamanında yapmaktır. Etkinlik, aynı zamanda önceden standartların belirlenmesini; harekete geçme, örgütleme, kaynakları belirli amaçlara yönlendirme yeteneğini de ifade eder. Etkinlik ve verimlilik kavramları, birbirlerini tamamlayan değerlerdir.

Kamu yönetiminde etik, kamu görevlilerinin kamu kaynak ve yetkilerini kullanırken uymaları gereken tarafsızlık, saydamlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve kamu yararını gözetme gibi değerler, ilkeler ve kurallar bütünüdür. Bu değerler ve ilkeler, kamu yönetiminde kararların nasıl alınması ve işlerin nasıl yapılması gerektiğini belirlemede kamu görevlilerine yol gösterir. Etik ilke ve standartlar, çoğu zaman olması gerekenleri tanımlar ve belirtir. Etik, dış denetimlerin yetersizliği karşısında kişinin vicdanına hitap ederek iç dünyasından yararlanmayı amaçlayan bir anlayışın sonucudur. Etik değer ve ilkeler, büyük ölçüde toplumdan çıktığı ve uzun deneyimlerin ürünü olduğu için toplumdan devlete yönelik bir meşruiyet işlevi görmektedir.

AMAÇ 7

Anayasa'da yer alan yönetim ilkelerini belirleyebilmek.

1982 Anayasası'nda kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi konusunda çeşitli ilkeler bulunmaktadır. Anayasa'nın "Cumhuriyetin Nitelikleri" başlığı altında "Türkiye Cumhuriyetinin, ... demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devleti" olduğu belirtilmiştir (md.2). Diğer bir maddesinde "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür." hükmü (md.3) yer almıştır. Bu ilke ve hükümler, Devletin nitelikleri olmakla beraber, kamu yönetiminin örgütlenmesini, görevlerini ve işleyişini de etkilemektedir.

Anayasa'da kamu yönetimini doğrudan etkileyen ilke ve hükümler, "IV.İdare" başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasa'da düzenlenen ilkeler, "yönetimin bütünlüğü", "yasal yönetim", "merkezden yönetim ve yerinden yönetim" ile "yetki genişliği" ilkeleridir.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi kamu yönetiminin geleneksel ilkelerinden biri **değildir?**

a. Planlama
b. Bütçeleme
c. Karar verme
d. Denetim
e. Saydamlık

2. Aşağıdakilerden hangisi merkezden yönetimin yararlarından biri **değildir?**

a. Ekonomik ve sosyal kalkınmanın bölgeler arasında dengeli bir şekilde yürütülmesini sağlamak.
b. Kamu hizmetlerinde gecikme ve kırtasiyeciliği önlemek.
c. İdarenin tarafsızlığını sağlamak.
d. Ülke düzeyinde kaynakların rasyonel ve planlı bir şekilde kullanılmasını sağlamak.
e. Yönetimde birlik ve bütünlüğün gerçekleşmesine yardımcı olmak.

3. Merkezden yönetim ile ilgili aşağıdakilerden hangisi **yanlıştır?**

a. Siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete üniter devlet adı verilir.
b. Yetki genişliği, merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir.
c. Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltabilir.
d. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara uygun olmasını sağlar.
e. Milli savunma ve diplomasi gibi hizmetler yerinden yönetime göre örgütlenemediği için merkezden yönetilir.

4. Yerinden yönetim ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Siyasi yerinden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükûmetin tek olmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder.
b. İdari yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan kuruluşlar, özerk bir statüye sahiptirler.
c. İdari yerinden yönetim ilkesi, demokratik değerlerin geliştirilmesine ve halkın yönetime katılmasına imkân verir.
d. Yerinden yönetim, merkezî yönetimin yükünü hafifletir.
e. Aşırı yerinden yönetim, ülkede birlik ve bütünlüğün bozulmasına zemin hazırlayabilir.

5. Klasik anlamda merkezî yönetimden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımına ne denir?

a. Desantralizasyon
b. Hiyerarşi
c. Yetki genişliği
d. İmza yetkisinin devri
e. Vesayet denetimi

6. Aşağıdakilerden hangisi yönetimin bütünlüğü ilkesini sağlayan araçlardan biridir?

a. Ombudsman denetimi
b. Yargı denetimi
c. Sayıştay denetimi
d. İdari vesayet denetimi
e. Siyasi denetim

7. Aşağıdakilerden hangisi hesap verebilirlik konusunda "hesap verilen makamlara göre" yapılan sınıflandırma **dışındadır?**

a. Mahkemelere hesap verebilirlik
b. Hiyerarşik üstlere hesap verebilirlik
c. Performans hesap verebilirlik
d. Topluma hesap verebilirlik
e. Siyasetçilere hesap verebilirlik

8. Yönetimde etkinlik kavramıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Etkinlik, sonuç odaklıdır.
b. Etkinlik, 1980'lerden sonra gelişen 4 "E" yaklaşımının unsurlarından biridir.
c. Etkinlik, bir iş veya proje için belirlenen hedeflerin başarılmasıdır.
d. Stratejik planlar ve performans programları, yönetimde etkinliği sağlamanın araçları arasında yer alır.
e. Etkinlik, bir işin en düşük maliyetle yerine getirilmesidir.

9. Aşağıdakilerden hangisi 1982 Anayasası'nda yer alan kamu yönetimine ilişkin ilkelerden biri **değildir?**

a. Yönetimin bütünlüğü
b. Yasal yönetim
c. Merkezden yönetim
d. Hizmette yerellik
e. Yetki genişliği

10. 1982 Anayasası'na göre yetki genişliği aşağıdaki yönetim birimlerinden hangisi için geçerlidir?

a. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar
b. İl yönetimi
c. Mahalli idareler
d. İlçe yönetimi
e. Bucak yönetimi

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. e	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimine Egemen Olan İlkeler" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. b	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimine Egemen Olan İlkeler" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. d	Yanıtınız yanlış ise "Merkezden Yönetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
4. a	Yanıtınız yanlış ise "Yerinden Yönetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. a	Yanıtınız yanlış ise "Desantralizasyon" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. d	Yanıtınız yanlış ise "Anayasa'da Yönetim İlkeleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. c	Yanıtınız yanlış ise "Hesap Verebilirlik" bölümünü yeniden okuyunuz.
8. e	Yanıtınız yanlış ise "Verimlilik ve Etkinlik" bölümünü yeniden okuyunuz.
9. d	Yanıtınız yanlış ise "Anayasa'da Yönetim İlkeleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
10. b	Yanıtınız yanlış ise "Anayasa'da Yönetim İlkeleri" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu yönetimine ilişkin ilkelerin bir kısmı örgütlenme, bir kısmı da kamu yönetiminin işleyişi ve sorumluğuyla ilgilidir. Merkezden yönetim, yerinden yönetim, yetki genişliği ve desantralizasyon gibi ilkeler, kamu yönetimimin örgütlenmesine ilişkin temel prensiplerdir. Merkezden yönetim, kendi içinde "siyasi merkezden yönetim" ve "idari merkezden yönetim" olarak ikiye ayrılır. Yerinden yönetim de kendi içinde "siyasi yerinden yönetim" ve "idari yerinden yönetim" olarak iki biçimde uygulanır. İdari yerinden yönetimin de "fonksiyonel yerinden yönetim" ve "coğrafi yerinden yönetim" olmak üzere iki türü bulunmaktadır.

Sıra Sizde 2

İdari merkeziyetçilik, siyasi merkeziyetçiliğin bir sonucudur. Çünkü siyasi bakımdan merkeziyetçiliğin olmadığı bir devlet yönetiminde idari merkeziyetçilik gerçekleşmez. Ancak, siyasi merkeziyetçiliğin varlığı, her zaman zorunlu olarak idari merkeziyetçiliği de ortaya çıkarmaz. Örneğin; siyasi merkeziyetçiliğe sahip çeşitli Avrupa ülkelerinde (İngiltere, İsveç, Danimarka, Hollanda, İtalya vb.) geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiye'de hem siyasi merkeziyet hem de idari merkeziyet söz konusudur.

Sıra Sizde 3

Yetki genişliği, merkezden yönetimin bazı olumsuzluklarını hafifletmek amacıyla ortaya çıkmış, onun yumuşatılmış bir biçimidir. Bu sistemde merkezî yönetimin, karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkileri, kendi hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere kanunla aktarılmaktadır. Yetki genişliği, merkezî yönetimin taşra örgütlerinde uygulandığı gibi bir örgütün (merkezî yönetim, yerel yönetim örgütleri gibi) kendi içinde de söz konusu olabilir. Yetki genişliği, yasal bir düzenleme ile yapılır, bu yetkiyi kimin kullanacağı ve hangi konuları kapsadığı yasada belirtilir. Yetki genişliğine haiz olan yönetici, bu yetkisini merkeze danışmadan kullanabilir ve sorumluluk kendine aittir. Ülkemizde yetki genişliğinin uygulandığı birimlerin başında il gelmektedir. Anayasa, illerin idaresinin, yetki genişliği esasına dayanacağını hükme bağlamıştır (md. 126). İl yönetiminde yetki genişliğini vali kullanır.

Sıra Sizde 4

Siyasi yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Federal devlet sisteminde ulusal egemenlik merkez (federal) ve yerel (bölgesel) düzeyde bölünmüştür. Hem merkezî yönetim (federal) hem de bölgesel yönetim (eyalet, kanton vb.) kendilerine ait bir dizi yetkilere sahiptir. Bu yetkiler, belirli ölçüde yasama ve yürütme gücünü, vergi koyma yetkisini içerir. Her bir yönetim düzeyinin yetki ve sorumlulukları Anayasa'da sistemli bir biçimde düzenlenmiştir. Eyaletler de merkezî hükûmet gibi, anayasal çerçevede otoritesini doğrudan halktan alır. Eyaletler, yapısal olarak merkezî hükûmetin müdahalesine karşı korunmuştur. Fonksiyonel olarak ise birçok faaliyeti federal hükûmetle birlikte yürütürler. Ancak bu iş birliği, onların politika yapma rollerini ve karar alma güçlerini ortadan kaldırmaz. Siyasi merkeziyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete "üniter devlet" (tekçi devlet) denilir. Üniter devlet, federal devlet sisteminden farklı ve onun zıddı bir siyasi sistemi temsil eder. Üniter devlet sisteminde vatandaşlarla ulusal parlamento arasına giren bölgesel düzeyde egemenlik gücüne sahip başka birimler bulunmamaktadır. Üniter devlet sisteminde ulusal düzeyde tek bir hükûmet ve tek bir yasama organı bulunmaktadır. Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezî yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere iki düzeyde ortaya çıkar. Federal devlet sisteminde ise merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında bir başka siyasi/idari kademe daha var-

dır; o da eyalet yönetimidir. Federal sistemde üçlü bir kademenin olması, yönetimler arası ilişkilerinin, üniter devlet yapısından daha karmaşık bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır.

Sıra Sizde 5

İdari yerinden yönetim, bütün ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Bununla güdülen amaç, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, halkın yönetime katılmasını sağlamak, yerel ihtiyaçlarla hizmetler arasında denge kurmak ve kamu hizmetlerindeki verimliliği ve etkinliği artırmaktır.

Sıra Sizde 6

Saydamlığın çeşitli unsurları bulunmaktadır. Birinci unsuru, kişilerin resmî bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkıdır. Saydamlığın ikinci unsuru, kamu politikası üreten organların toplantılarını izleyebilme hakkı ile, önemli proje ve kararların, halkın görüşüne başvurularak alınmasıdır. Bu yöntem katılımcı yönetim anlayışının temel unsurudur. Ülkemizde yönetimde saydamlık ilkesi, 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun kabul edilmesiyle birlikte yürürlüğe girmiştir.

Sıra Sizde 7

Hesap verilen makamlara göre hesap verme biçimlerini "yönetsel hesap verme" (üst makamlara, vesayet makamlarına), "siyasal hesap verme" (siyasi kişi ve kurumlara), "yasal hesap verme" (yargı makamlarına), "Sayıştay'a hesap verme", "profesyonel hesap verme" (meslek kuruluşlarına) ve "toplumsal hesap verme" (topluma) olarak altı başlık altında ele almak mümkündür. Ombudsman ve etik kurulu olan yerlerde, bu hesap verme biçimlerine "ombudsmana hesap verme" ve "etik kuruluna hesap verme" çeşitleri de eklenebilir.

Yararlanılan Kaynaklar

Berkley, George ve John Rouse. (2004). **The Craft of Public Administration**. Ninth Edition, New York: McGraw Hill.

Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve S. Sezen. (2008). **Kamu Yönetimi Sözlüğü**. 2. Baskı, Ankara: TODAİE

Denhardt, Robert B. ve Janet V. Denhardt. (2009). **Public Administration: An Action Orientation**. Sixth Edition, Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Bovens, Mark. (2007). "Public Accountability", **The Oxford Handbook of Public Management**. (Eds. E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt), New York: Oxford University Press,

Demir, Fatih. (2008). **Avrupa İdari Alanı'nın Oluşumu ve Yansımaları (Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Türkiye Örneği**). Basılmamış Doktora Tezi, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Dursun, Davut. (2004). **Siyaset Bilimi**. 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Eken, Musa. (2005). **Yönetimde Şeffaflık**. Adapazarı: Sakarya Kitabevi.

Eryılmaz, Bilal. (2008). **Bürokrasi ve Siyaset**. 3. Baskı, İstanbul: ALFA.

Eryılmaz, Bilal. (2009). **Kamu Yönetimi**. Ankara: Okutman Yayıncılık.

Gül, Hüseyin ve Hüseyin Özgür. (2004). **"Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri"**, Çağdaş Kamu Yönetimi II. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

Güler, Birgül Ayman. (2009). **Türkiye'nin Yönetimi: Yapı**. Ankara: İmge Kitabevi.

Günday, Metin. (2002). **İdare Hukuku**. 5. Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.

Gözübüyük, Şeref. (2002). **Yönetim Hukuku**. 16. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Henry, Nicholas. (2007). **Public Administration and Public Affairs**. Tenth edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Heywood, Andrew. (2007). **Siyaset**. Ankara: Adres Yayınları.

Kalabalık, Halil. (2008). **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları**. Sakarya.

Köseoğlu, Özer. (2009). **Birey-Kamu Yönetimi İlişkileri ve Türkiye Örneği**. Basılmamış Doktora Tezi, Adapazarı: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Romzek, Barbara S. ve Dubnick, Melvin J. (2000). **"Accountability", Defining Public Administration**. (Ed.,Jay m. Shafritz), Colorado: Westview Pres.

Rosenbloom, David H. (1998). **Public Administration**. New York: McGraw-Hill.

Shafritz, Jay M., E.W. Russell ve Christopher P. Borick. (2009). **Introducing Public Administration**. Sixth Edition, New York: Pearson International Edition.

Stillman II, Richard. (2005). **Public Administration: Concept and Cases**. Eighth Edition, Boston: Houghton Mifflin Company.

3

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu yönetimi biliminin ortaya çıkmasında rol oynayan öncü kişileri ve onların çalışmalarını saptayabilecek,
- Kamu yönetimi biliminin geçirdiği evrelerden klasik dönemi açıklayabilecek,
- Kamu yönetimi biliminin gelişiminde örgütsel davranış yaklaşımının etkisini özetleyebilecek,
- Siyaset ve yönetim birlikteliğinin kamu yönetiminin gelişiminde ortaya çıkışını saptayabilecek,
- Kamu yönetimi biliminin gelişiminde son dönemde ortaya çıkan gelişmeleri ifade edebilecek,
- Türkiye'de kamu yönetimi biliminin gelişimini özetleyebilecek bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Kamu Yönetimi Bilimi
- Kamu Yönetimi Disiplini
- Kamu Yönetimi Tarihi
- Klasik Kamu Yönetimi
- Bilimsel Yönetim İlkeleri
- Yönetim Bilimi
- Örgütsel Davranış
- Yeni Kamu Yönetimi
- Yeni Kamu Hizmeti

İçindekiler

Kamu Yönetimi → Kamu Yönetimi Biliminin Gelişimi

- GİRİŞ
- KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI: İLK ÖNCÜLER
- KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE KLASİK DÖNEM
- KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE ÖRGÜTSEL DAVRANIŞ YAKLAŞIMI
- SİYASET-YÖNETİM BİRLİKTELİĞİ ANLAYIŞI
- KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE YENİ EĞİLİMLER: YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU HİZMETİ
- TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİ

Kamu Yönetimi Biliminin Gelişimi

GİRİŞ

Kamu yönetimi, bir bilim dalı olarak diğer sosyal bilimlerle karşılaştırıldığında oldukça genç sayılabilecek bir disiplindir. Eski Yunan döneminden beri var olduğu bilinen ve uzun bir geçmişe sahip olan siyaset biliminden köken aldığı düşünülen kamu yönetimi, son birkaç yüzyılda yaşanan modernleşme süreciyle ortaya çıkmış bir bilim dalıdır. 19. yüzyıl son çeyreğinde yönetimin siyaset biliminden ayrı bir alan olarak incelenmeye başlamasıyla özellikle Fransa, Almanya, İngiltere ve ABD gibi ülkelerde kamu yönetiminin ayrı bir sosyal bilim alanı olduğu kabul görmeye başlamıştır. Türkiye'de ise kamu yönetiminin ayrı bir inceleme alanı olarak ortaya çıkmaya başladığı yıllar 1960'lardan sonraki yıllara rastlamaktadır. Bu bölümde kamu yönetiminin ayrı bir bilimsel çalışma alanı olarak çıkmaya başladığı dönemden başlayarak günümüze kadar gelişmesine kısaca değinilecektir.

KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN ORTAYA ÇIKIŞI: İLK ÖNCÜLER

Devlet yönetimi ya da kamu yönetimi, medeniyetin yükselmeye başlamasıyla ve hükûmet (yönetim) kavramlarının ortaya çıkmasıyla birlikte uzun bir tarihe sahiptir. Örneğin Eski Mısır'da tarım faaliyetleri, sulama, Nil nehrinden gelecek su baskınlarından korunma ve piramitleri inşa etmek üzere yönetim sistemleri mevcuttu. Ayrıca Çin'de Han Hanedanlığı zamanında Konfüçyüs anlayışının etkisiyle devlet yönetiminin yetenekli ve liyakatli insanlar tarafından gerçekleştirilmesi benimsenmişti. Avrupa'da Eski Yunan, Roma, İspanya ve Osmanlı yönetsel kural ve usullere göre yönetilen devletlerdi. Ancak modern devletlerin ortaya çıkışı gelişmiş bürokratik yapılarla beraber olmuştur (Hughes, 1994).

Modern döneme kadar gelen yönetim anlayışı hem Asya hem Avrupa hem de ABD'de kişisel, geleneksel, dağınık, sistematik olmayan ve genel itibarıyla kurallara dayanmayan özelliklere sahipti. Modern bürokrasi ile hiyerarşik, gayrişahsi, rasyonel, başarı odaklı ve evrensel özelliklere sahip bir yapı gelişmiş ve modern anlamda bu yeni yapıyı incelemek üzere de kamu yönetimi disiplini ortaya çıkmaya başlamıştır.

Hem Avrupa ülkelerinde hem de ABD'de 1850'lerden sonra modern anlamda kamu yönetimi örgütlenmesi birçok resmî düzenlemeyle şekillenmeye başlamıştır. Özellikle kamu bürokrasisinin profesyonel bir yapı hâline gelmesi ile rasyonel ve hukuka dayalı bir sistemin yerleşmeye başlaması günümüzdeki mevcut kamu yö-

netimi örgütlenmesinin ilk adımları olmuştur. Bugün her ne kadar o dönemdeki bürokratik yapıların özellikleri eleştirilmekte ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile alternatifler öne sürülmekte ise de 19. yüzyılın sonu 20. yüzyılın başı denebilecek dönemde olgunlaşan modern kamu yönetimi özellikleri hâlâ mevcut yapıların özünü oluşturmaktadır.

Kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak ya da disiplin alanı olarak ortaya çıkması da işte 19. yüzyılın ortalarına rastlamaktadır. Ancak kamu yönetiminin kuruculararının hangi ülkeden çıktığı konusunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Avrupa'da kamu yönetimi üzerine ilk incelemelerin Fransa'da Charles Jean Bonnin tarafından 1812'de yayınlanan Kamu Yönetimi İlkeleri kitabıyla başladığı söylenmektedir. Bonnin bu açıdan kamu yönetimi konusunda ilk yazan kişi olarak görülebilir (Karasu, 2004). Diğer yandan Almanya'da kamu yönetimi biliminin siyaset bilimi, sosyoloji, idare hukuku ve kamu maliyesi gibi disiplinlere dayanan yeni bir disiplin alanı olması gerektiğini öne süren Alman düşünür Lorenz von Stein'in kamu yönetiminin ortaya çıkmasına katkı yapan öncülerden biri olduğu kabul edilebilir.

SIRA SİZDE 1

Kamu yönetimi ne zaman ortaya çıkmıştır ve öncüleri kimlerdir?

ABD'de Woodrow Wilson, 1887 yılında yayınladığı "Yönetimin İncelenmesi" adlı makale ile kamu yönetiminin kurucusu olarak kabul edilmektedir. Daha sonraki dönemde ABD Başkanlığına da seçilen Wilson yönetim çalışmalarının amacının kamu kurum ve kuruluşlarının (kamu yönetiminin) neyi ne kadar başarıyla yaptıklarını ve ikinci olarak da en az maliyetle en fazla hizmeti nasıl gerçekleştirdiklerini incelemek olduğunu belirtmiştir. Wilson, yönetim ve siyaset arasındaki ayrımın önemli olduğunu, kamu ve özel kuruluşların karşılaştırmalı olarak incelenmesi gerektiğini ve kamu hizmetlerinin etkililiğinin yönetim tekniklerini geliştirerek, çalışanları eğiterek ve yarar esaslı değerlendirme yaparak geliştirilmesi gerektiğini belirtmiştir (Wilson, 1997). Wilson bu görüşleriyle kamu yönetiminin oluşmasına ve gelişmesine önemli katkılar yapmıştır.

Frank J. Goodnow da kamu yönetimi disiplininin oluşumunda katkısı olan bir diğer Amerikan siyaset bilimcisidir. Goodnow, Amerikan Siyaset Bilimi Derneği kurucuları arasında yer almış ve bu derneğin ilk başkanlığını da üstlenmiştir. Goodnow, 1900 yılında yayınladığı Siyaset ve Yönetim adlı eserinde siyaset (yasama) ve yönetimin (yürütme-idare) ayrı alanlar olduğu kabul edilerek incelenmesi gerektiğini öne sürmüştür. Goodnow'a göre, siyaset karar verir ve yönetim teknik bir hizmet aracı olarak siyasetin kararlarını uygular. Goodnow'un başlattığı bu tartışma günümüze kadar devam eden bir konu olup güncelliğini hâlen korumaktadır.

KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE KLASİK DÖNEM

Bu dönemde sanayi kuruluşlarının ve kamu kurumlarının örgütsel yapıları ve işleyişi hakkında önemli çalışmalar yapılmıştır. Frederick Winslow Taylor'un (1997) 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri", Max Weber'in (1947) 1920'de yayınladığı "Bürokrasi Teorisi", Henri Fayol'un (1973, 2005) 1916 yılında yayınladığı "Genel ve Sanayi Yönetim", Luther Gulick ve Lyndall Urwick'in (1997) 1937 yılında derledikleri "Yönetim Bilimi Üzerine Makaleler" adlı kitaplar, kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde çok önemli rolü olan çalışmalar arasında sayılabilir.

Bilimsel yönetim kavramının Frederick W. Taylor'a ait olduğunun sanılmasına rağmen aslında bu kavramın sahibi Taylor'un arkadaşı olan Louis D. Brandeis'tir.

Brandies, ABD Temsilciler Meclisinde Demiryolları Komisyonu önünde 1910 yılında savunduğu bilimsel yönetim ilkeleriyle hem tasarruf sağlanabileceğini hem de işlerin daha iyi yapılabileceğini öne sürmüştür. 1912 yılında bilimsel yönetim ilkelerinin ne olduğu ve nasıl uygulanacağı konusunda Eyaletler Arası Demiryolu Düzenleme Kurulunun önünde sunum yapan ve 1911 yılında yayınlanan Bilimsel Yönetimin İlkeleri adlı kitapla ünlenen Taylor, önce ABD'de, daha sonra da dünyada bilimsel yönetim yaklaşımının sahibi olarak kabul görmüştür (Shaftriz ve Hyde, 1997:3). Taylor'un bilimsel yönetim anlayışının özellikleri şunlardır:

- Geleneksel iş yönetimi teknikleri yerine bilimsel yönetim teknikleri kullanılmalıdır.
- Çalışanların yönetilmesi ve performanslarının ölçülmesinde bilimsel ölçütler geliştirilerek verimlilik sağlanmalıdır.
- En verimli kişileri işe almak için eleman seçiminde bilimsel yöntemler ve ölçütler kullanılmalıdır.
- Bilimsel ilkelerin uygulanmasında çalışanların iş birliğini kazanmak gerekir.
- Yönetim işleriyle çalışanların işleri arasında rol ve sorumlulukların belirlendiği rasyonel bir iş bölümünün yapılması gerekir.

Taylor'un düşünceleri ve bizzat uygulamaları yönetim alanında bir devrim olarak kabul edilmiş ve ABD'de o dönemde hem kamu kuruluşları hem de özel sektör üzerinde önemli etkiler yapmıştır.

Diğer yandan, Avrupa'da da aynı dönemde kamu yönetimi üzerine çalışmalar devam etmekteydi. Fransız olan Fayol (1973, 2005) aslında bir yönetim bilimci değil, maden endüstrisinde çalışan bir sanayiciydi. Yönetim teorisi ya da yönetim bilimi olarak adlandırılan yöneticilik deneyimlerine dayanan görüşlerini General and Industrial Management (Genel ve Sanayi Yönetimi) adlı kitapta 1916 yılında Fransa'da yayınlamıştır. Fayol'a göre yönetim her yerde uygulanabilecek ilkelere sahiptir. On dört başlık altında topladığı bu ilkeler şunlardır: İş bölümü, otorite, disiplin, **komuta birliği, yönetim birliği,** genel çıkarların özel çıkarlardan üstünlüğü, merkeziyetçilik, otorite zinciri, iş ödüllendirmesi, hakkaniyet, personelin memuriyetinde istikrar, inisiyatif ve birlik ruhu (Fayol, 1973:102). Beş temel yönetim unsuru da şunlardır: **P**lanlama, **Ör**gütleme, **Y**önetme, **E**ş **G**üdüm ve **D**enetim (PÖYED). Fayol, yönetimle ilgili öne sürdüğü düşüncelerinin özel veya kamu sektörü için fark etmeyeceğini ve yönetim faaliyetlerinin evrensel olduğunu kabul etmiştir. Türkiye'de kamu yönetimi üzerine 1980'lerde ve 1990'lı yıllarda yazılmış ve üniversitelerde okutulan bazı kitaplarda Fayol'un ilkelerinin takip edildiği görülmektedir (Tortop ve diğerleri 2005; Öztekin, 2003; Aydın, 2008).

Yönetim Birliği: Aynı amaca hizmet eden faaliyetlerin bir plan ve programa bağlı olarak bir yönetici tarafından yürütülmesi.

Komuta Birliği: Her astın bir üstten emir alması.

Klasik yönetim yaklaşımlarının önemlilerinden biri olan Henri Fayol'un yönetim teorisi ya da yönetimin fonksiyonları veya ilkeleri daha sonra Gulick ve Urwick tarafından geliştirilmiştir. Gulick ve Urwick 1937 yılında yayınlanan editörlüğünü yaptıkları "Yönetim Bilimi Üzerine Makaleler" adlı derleme kitapta vurguladıkları en önemli nokta Fayol'un dediği gibi yönetim faaliyetinin kamu yönetiminde veya özel sektörde çok farklılık göstermeyeceği ve yönetim ilkelerinin genel olduğu düşüncesiydi. Luther Gulick (1997) bu kitaptaki "Örgüt Teorisi Üzerine Notlar" adlı bölümünde örgütü açıklarken bu noktaya değinmiş ve özel veya kamu örgütleri ayrımı yapmadan yönetimin evrensel ilkelerinden söz etmiştir. Gulick, Fayol'a ait beş yönetim fonksiyonunu yediye çıkarmış ve bu ilkelerin evrensel olduğunu iddia etmiştir. POSDCORB (planning- planlama, organizing- örgütleme, staffing- personel yönetimi, directing- yöneltme, coordinating- eş güdüm, reporting-haberleşme ya da iletişim, budgeting- mali planlama) denilen yönetim süreci fonksiyonları

bir örgütün üst yönetiminin üstlenmesi gereken faaliyetler olup bunlar örgütün yapısı ve çalışmasını oluşturur.

DİKKAT

Luther Gulick, yönetim fonksiyonlarını Planning (Planlama), Organizing (Örgütleme), Staffing (Personel Yönetimi), Directing (Yönlendirme), COordinating (Eş Güdüm), Reporting (Rapor verme) ve Budgeting (Bütçeleme) olarak sıralamış ve bunu ingilizce karşılıklarının baş harflerini birleştirerek POSDCORB olarak isimlendirmiştir.

SIRA SİZDE 2

Kamu yönetiminin açıklanmasında klasik yaklaşımları öne sürenler ve çalışmalarının isimleri nelerdir?

Luther Gulick (1997:81), tüm büyük ve karmaşık örgütlerin çalıştırdıkları insanlar arasında iş bölümü yapılmasının şart olduğuna ve bu yapıldığında böylece en iyi sonuçların alınacağına inanmaktadır. Dolayısıyla Gulick'e göre iş bölümü bir örgütün temelidir. Ayrıca bu iş bölümünün örgüt içinde bir eş güdüme dayandırılması gerekir. Gulick (1997:81-83) iş bölümü ve eş güdümün nasıl yapılacağını detaylı anlatırken örgüt içinde bir yöneticinin **denetim alanı**nın **(span of control)** belirlenmesi, zaman ve iş büyüklüğünün göz önüne alınması gibi noktalara önem verilmesi gerektiğini belirtmiştir. Sonuç olarak yönetim faaliyeti bir kısım fonksiyonlardan oluşan bir süreçtir. Bu fonksiyonların gerçekleştirilmesinde en önemli rol üst yönetime (the executive) düşmektedir. Aşağıda söz edileceği gibi Gulick'in yönetimin ilkeleri ile ilgili görüşleri özellikle Herbert Simon tarafından 1940'larda ağır eleştiriye uğramıştır.

Denetim Alanı (Span of Control): Bir yöneticinin etkili bir biçimde denetleyebileceği ast sayısı.

Diğer yandan Alman düşünür Max Weber bürokrasi ile ilgili görüşlerini özellikle kamu yönetimindeki örgütsel yapıya yönelik olarak, eleştirel bir yaklaşımla değil daha çok betimleyici bir yöntemle açıklamıştır. Weber'in amacı da zaten modern sanayi toplumundaki karmaşık yönetim yapısının bir tanımını vermek olarak gözükmektedir. Weber bürokrasiyi anlatırken bu bürokrasinin sahip olduğunu düşündüğü bazı özellikleri sıralayıp anlatmaya çalışmıştır. Weber'e göre modern bir yönetim yapısı uzmanlaşmanın olduğu, görev hiyerarşisinin belirlendiği, kamu bürokrasisinin işlemlerinin gizli olduğu, özel hayat-iş hayatı ayrımının olduğu, daimî memurluğun olduğu, düzenli maaşın ödendiği, bütün işlemlerin kayıtlarının tutulduğu bir yapıdır. Bu anlamda modern bürokrasinin tanımını ve tartışmasını en iyi yapan ilk kişinin Max Weber olduğunu söylemek yanlış olmaz.

Yine bu dönemde ABD'de 1912 yılında William F. Willoughby, kamu yönetiminin önemli alanlarından biri olarak kamu bütçesi oluşturmanın çağrısını yapan Taft Komisyonun üyesiydi. Willoughby 1921 yılında Bütçe ve Muhasebe Kanunu'nun çıkmasında önemli rol oynamıştır. Willioughby 1918 yılında yayınladığı ABD'de Bütçe Reformu Hareketi kitabı ile kamu bütçesi oluşturmanın ana unsurlarını ortaya koymuştur. Diğer yandan 1926 yılında ABD'de Leonardo D. White ilk kamu yönetimi ders kitabı Kamu Yönetimi İncelemesine Giriş'i yayınlatmıştır. Kamu yönetimi alanının ayrı bir disiplin olmasında önemli rol oynayan bir akademisyen olan White'ın kitabı ABD'de yıllarca okutulmuştur (Shaftriz ve Hyde, 1997:5).

KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE ÖRGÜTSEL DAVRANIŞ YAKLAŞIMI

Kamu veya özel yönetim mekanizmasının (örgüt) geleneksel yaklaşımlarla yapılan biçimsel ve rasyonel açıklamaları sadece kuruluşların görünen yapısal boyutuna yoğunlaşmıştır. Dolayısıyla, insan bu mekanizmanın bir parçası kabul edilmiştir.

Bu bağlamda yönetimin sadece biçimsel bir bürokratik yapı olmadığı, bunun yanında örgütlerin doğal (informal) yönlerinin olduğu ve böylece örgütün sosyal kapasitesine önem verilmesini öne süren davranışçı görüşler ortaya çıkmıştır. Bu noktada örgütün sosyolojik ve sosyal psikolojik boyutuyla diğer bir ifadeyle bir örgütteki insanın davranışları ve diğer insanlarla olan ilişkileri örgüt açıklamalarında göz önünde tutulmalıdır. Yönetim mekanizmasının biçimsel ilişkilerden çok, insana ve insanların doğal ilişkilerinden ve insan davranışlarından meydana geldiği düşüncesi 1930'lardan sonra yaygınlaşmıştır.

Her ne kadar adı çok bilinmese de bu konuya 1926'daki yazısıyla ilk dikkati çeken kişi Mary Parker Follett'tir. Follett "Emirlerin Verilmesi" adlı makalesinde yönetim mekanizmasının sadece emirlerin verildiği ve bu emirlerin yerine getirildiği bir yapı olmadığını, örgütlerde çalışanların katılım ve iş birliğine ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymuştur. Follett'a göre bürokratik yapılar gerçekte birer sosyal varlık olup çalışanların davranış ve tutumları başarılı yönetim açısından çok önemlidir. Follett'in hem kamu yönetimine hem de genel anlamda yönetime olan katkısı şu kelimelerle özetlenebilir. Yönetim faaliyeti birileri üzerinde güç kullanımı değil, birileriyle birlikte güç kullanımıdır (Follett, 1997).

Chester Barnard'ın 1938 yılında yayınladığı "Yürütmenin Fonksiyonları" adlı çalışması da bu bağlamda çok önemlidir. Chester Barnard (1997) bir örgütün açıklanmasında klasik yaklaşımların ileri sürdüğü biçimsel (formel) açıklamaların yetersiz olduğunu, bunun yanında örgütlerin doğal (informel) boyutunun göz önüne alınması gerektiğini söylemiştir. Barnard bu kitabının bir bölümünü doğal örgütler ve doğal örgütlerin biçimsel örgütlerle bağlantılarına ayırmıştır. Barnard örgütleri herkesin birlikte çalıştığı sistemler olarak görmüştür. Tepe yönetimin temel fonksiyonu örgütün ihtiyaçları ile bu örgütün çalışanlarının ihtiyaçları arasında işleyen bir denge kurmak ve bunu korumaktır. Bunu başarmak için, örgüt yönetiminin, örgütün birbirine karşılıklı bağımlı olan biçimsel ve doğal yapılarının farkına varması ve dikkate alması gerekir. Böylece Barnard, Follett'dan sonra örgütlerdeki bireylerin davranış ve ilişkilerine odaklanılması gerektiğini söyleyen önemli kişilerden biridir. Sonuç olarak Barnard ister kamu kuruluşu ister özel şirket olsun bir örgütün amaçlarını başarmada örgütün biçimsel ilişki ağı kadar doğal ilişki ağının da önemli olduğunu vurgulayarak tepe yönetimin bu ikisini de göz önüne almasını ve aralarında bir denge kurarak örgütün yönetilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Kamu yönetimi gelişiminde davranışsal yaklaşım ne getirmiştir? İddiaları nelerdir?

SIRA SİZDE 3

Yine en önemli davranışsal çalışmalardan biri de insan ilişkileri yaklaşımı adıyla öne çıkan ve bir alan çalışmasına dayanan, Elton Mayo öncülüğünde öne sürülen İnsan İlişkileri Teorisidir. Bu yaklaşım, Elton Mayo'nun 1927 yılında başına geçtiği 1924 yılında bir grup bilim adamı tarafından başlatılan ve 1932 yılında tamamlanan Amerika'nın Şikago şehrinde Western Hawthorne Elektrik Şirketinin fabrikalarında yapılan bir araştırmaya dayanmaktadır. Bu araştırma genellikle endüstri yönetim sosyolojisinde devrimin öncülüğünü yapan çalışma olarak görülür. Hawthorne araştırmalarının ortaya koyduğu en önemli nokta, örgüt teorisindeki temel vurgunun insan ilişkilerinin öneminin tanınmasına doğru kaymasını sağlamasıdır. Böylece Elton Mayo'nun öncülüğünde gerçekleştirilen Hawthorne araştırmaları örgütlerin yaşayan sosyal yapılar olarak incelenmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Bu nedenle, insanın örgütteki en önemli öge olduğu ve insanın sosyal açıdan ele alınması gerektiği önerilmiştir. Buna göre yapılan işin miktarı ile ilgili en önemli etken fiziki kapasite değil sosyal kapasitedir. Çünkü Hawthorne çalışmala-

rında araştırmanın amaçladığı fiziki koşullardan daha çok sosyal koşulların çalışan üzerinde daha fazla etkili olduğu bulunmuştur. Çalışanların bir organizasyon içerisinde kendi kişisel davranışı değil, grup psikolojisinin etkisiyle grup davranışı sergilediği görülmüştür.

Yönetimde insan odaklı davranışsal yaklaşımlar Follett, Barnard ve Mayo'dan sonra özellikle çalışanların çalışma isteklerinin artırılması konusunda insan kaynakları yönetimi bağlamında ardı ardına ortaya konmuştur. Bu motivasyon teorilerinden bazı örnekler şunlardır: Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi (1997), Herzberg'in Motivasyon Hijyen Teorisi (1973), McGregor'un X ve Y Teorisi (1973), Argyris'in Olgunsuzluk-Olgunluk Teorisi ve Karma Modeli (1973).

K İ T A P

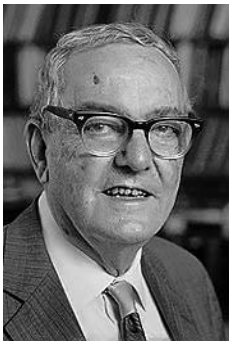
Yönetim Kuramları konusunda daha kapsamlı bilgiye Atilla Baransel'in *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Klasik, Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Kuramları* (İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 1979) isimli kitabından ulaşabilirsiniz.

SİYASET-YÖNETİM BİRLİKTELİĞİ ANLAYIŞI

19. yüzyıl sonları ile 20. yüzyılın başlarında Woodrow Wilson ve Frank J. Goodnow gibi kamu yönetimi biliminin ilk öncüleri siyaset ve yönetimin ayrı alanlar olduğunu ifade etmişlerdi. Ancak 1940'lı yıllarda kamu yönetimi incelemelerinde siyaset-yönetim ayrımının çok geçerli olmadığıyla ilgili görüşler ortaya çıkmıştır. Siyaset ve yönetim ayrımının çok anlamlı olmadığını ve sürecin her iki alanı da kapsadığını öne süren Herbert Simon (1997:127-141) 1946 yılında Public Administration Review dergisinde 'Yönetimin Atasözleri' (Proverbs of Administration) adlı yazısını yayınlamıştır. Bu yazıda geleneksel yaklaşımlardan Gulick'in görüşlerini ağır şekilde eleştirmiştir. Simon, yönetimin aslında bir karar verme sürecinden oluştuğunu ve dolayısıyla yönetimin bu karar verme sürecinde gösterilen idari davranış (administrative behaviour) ile açıklanabileceğini söylemiştir. Gulick'in saydığı ilkelerde öne sürülen görüşlerin gerçekleri çok yansıtmadığını, daha çok temenniden ibaret olduğunu belirtmiştir. Simon, karar verme süreci sırasında ortaya konan davranış biçimlerini özellikle Chester Barnard'ın görüşlerine dayandırarak tartışmış ve yönetim mekanizmasının açıklanmasında idari davranış biçimlerinin önemine dikkat çekmiştir.

K İ T A P

Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg ve Victor A. Thompson tarafından yazılan ve kamu yönetimi alanında klasik bir eser olarak kabul edilen *Public Administration* kitabı Prof. Dr. Cemal Mıhçıoğlu çevirisiyle Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından Türkçe olarak yayınlanmıştır.



Herbert A. Simon (1916 - 2001), örgütsel karar verme üzerine yaptığı çalışmalardan dolayı 1978 yılında iktisat alanında Nobel Barış Ödülünü almıştır. Yazarlarından biri olduğu Kamu Yönetimi kitabı Türkçeye çevrilmiştir.

Herbert Simon'dan başka, Paul Appelby ve Dwight Waldo gibi kamu yönetimcileri de siyaset-yönetim ayrımının geçerli olmadığına ve bunların birlikte incelenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Paul Appleby 1945 yılında yazdığı "Büyük Demokrasi" adlı kitabında kamu yönetimi karar süreçlerinde teorik anlamda siyaset-yönetim ayrımının olduğunda ısrar edilmesinin gerçeklere çok uygun düşmediğini vurgulamaktadır. Appleby'a göre, kamu yönetimi incelemelerinde siyaset-yönetim ayrımının çok anlamı yoktur ve bu hayali bir düşüncedir. Çünkü kamu yönetimi uygulamalarında siyasetin olması bürokratik gücün denetimi için şarttır. Appleby (1997) şu ifadeyle kitabını sonlandırmaktadır: "Kamu yönetimi farklıdır çünkü kamu yönetimi siyasettir".

Kamu yönetimi incelemesinde siyaset-yönetim birlikteliği ne demektir?

SIRA SİZDE 4

Robert Dahl 1947 yılında yazdığı "Kamu Yönetimi Bilimi" adlı makalede kamu yönetimi disiplinini ele almıştır. Dahl, gelişmeye başlayan bu alanda çalışan kamu yönetimi teorisyenlerinin aynı zamanda siyaset bilimci olarak da kabul edilmesi gerektiğini düşünmektedir. Kamu yönetimi bilimi insan davranışının karmaşıklığını tanımalı, idari durumlarla ilgili normatif değer sorunlarıyla ilgilenmeli ve kendisi (kamu yönetimi) ile kendi sosyal çevresi arasındaki ilişkiyi göz önünde tutmalıdır. Bu düşünce ileriki yıllarda kabul görmeye başlamıştır (Shafrtiz ve Hyde, 1997).

Kamu yönetimi alanında çok bilinmeyen ancak en önemli kamu yönetimci sayılabilecek kişilerden bir tanesi ise Dwight Waldo'dur. Waldo, 1948 yılında yazdığı ve doktora tezinden çıkma olan ve daha sonra 1984 yılında yeniden basılan "İdari Devlet" kitabıyla demokratik değerlerle kamu yönetimi felsefesini bir araya getiren bir bilim adamıdır. Waldo, kamu yönetiminin kültür bağlamında incelenmesi gerektiğini öne süren, siyaset-yönetim ayrımının çok mümkün olmadığını ve kamu yönetimi mekanizmalarının siyaset, değerler sistemi ve kültür gibi kavramları göz önüne almadan sağlıklı incelenemeyeceğini ortaya koymuştur.

1950'lerden sonra daha kapsamlı bir bakış açısıyla yönetim mekanizmalarının çevresiyle birlikte bir bütün olarak incelenmeye başladığı söylenebilir. Özellikle sistem yaklaşımının siyasal yapılara ve yönetim mekanizmalarına uygulanma çabaları bürokratik yapıların çevresiyle ilişkili birer yapı oldukları ve incelenirken bu noktanın göz önüne alınmasının yararlı olacağı anlamına gelmektedir. Özellikle Daniel Katz ve Robert L. Kahn'ın 1966 yılında yayınladıkları "Örgütlerin Sosyal Psikolojisi" adlı kitapla ortaya koydukları çalışmalar, David Easton'un (1957, 1965), siyasal sistem açıklamaları, Burns ve Stalker'ın 1961 yılında yayınladıkları ve bir alan çalışmasına dayanan kitaplarında durumsallık yaklaşımı olarak adlandırılabilecek çalışmaları bunlara örnek olabilir.

Yukarıda ele alındığı gibi 1940'lardan sonra kamu yönetimi disiplininin sadece yönetim mekanizmasını inceleyen bir bilim dalı olmadığı aynı zamanda siyaseti de inceleyen bir bilim dalı olması düşüncesi 1970'lerde kamu politikası çalışmalarına katkı yapmıştır. Kamu politikası çalışmaları bu dönemde ivme kazanmış ve bu yaklaşım kamu yönetiminde süreci bir bütün olarak görerek siyaset ve yönetimi birlikte incelemiştir (Çevik ve Demirci, 2008). Kamu politikası çalışmaları özellikle ABD, İngiltere ve Fransa'da bu dönemde artmış ancak 1990'larda azalmıştır. Ancak son yıllarda tekrar ABD'de kamu politikası alanı genişlemiş hatta birçok üniversitede kamu yönetimi bölümlerinin adı kamu politikası ve yönetimi olarak değiştirilmeye başlanmıştır.

KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİNDE YENİ EĞİLİMLER: YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU HİZMETİ

1960'ların sonlarında ve 1970'lerin başlarında kamu yönetimi disiplini konusunda yeni görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır. En dikkat çeken çalışmalardan biri H. George Frederickson'un "Yeni Bir Kamu Yönetimine Doğru" adlı makalesidir. Bu makalede Frederickson, yeni kamu yönetimi hareketini ikinci nesil davranışçılık olarak adlandırmıştır. Bu yaklaşımla kamu yönetimi halkın ihtiyaçlarına daha fazla önem veren, daha fazla müşteri ve vatandaş odaklı, daha kuralcı ve yine hâlâ daha bilimsel esaslara göre gerçekleştirilmelidir. Bu dönemde Frederickson ve diğer

yeni kamu yönetimi teorisyenleri 1970'lerde örgüt kültürü ve davranışı üzerine vurgu yapmaya başlamışlardır (Shafrtiz ve Hyde, 1997).

Bu dönem aynı zamanda İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra devletin büyüyen, genişleyen ve hatta hantallaşan bir yapıya dönüştüğü dönem olarak bilinmektedir. Dolayısıyla çalışmaz hâle geldiği düşünülen kamu yönetimi mekanizmalarına eleştiriler başlamış ve devletin rolü tartışmaya açılmıştır. Bu yönüyle hem yeni liberallerden hem yeni sağ düşüncesinden hem de kamu tercihi teorisyenlerinden sosyal devlete gelen eleştiriler yeni bir kamu yönetimi anlayışına doğru gitmiştir (Eryılmaz, 2010, Sözen, 2005, Bilgiç, 2008).

ABD ve İngiltere'de değişen hükûmetlerin attığı adımlar bu yaklaşımın ortaya çıkmasını hızlandırmıştır. David Osborne ve Ted Gaebler (1992) yayınladıkları "Kamu Yönetiminin Yeniden İcadı" adlı kitaplarıyla yeni kamu yönetimi anlayışını sistematize etmişlerdir. Bu anlayışa göre kamu yönetimi hizmet sunumunda rekabeti artırmalıdır. Denetim daha çok kamuoyu ve halk tarafından yapılmalıdır. Performansa dayalı bir yönetim anlayışı oluşturulmalıdır. Kamu kurumları stratejik yönetim anlayışına sahip olmalıdır. Böylece amaç ve hedefler ana belirleyici olmalıdır. Kamu kurumları özel sektör tekniklerini kullanmalı ve vatandaşı müşteri gibi görmelidir. Böylece sunduğu hizmetlerde müşterilerin beklentilerini gerçekleştirmeli, taleplerine cevap vermelidir. Kamu kurumları özel şirket gibi çalışmayı düşünmeli ve mümkün olduğu kadar kamu hizmetlerini kazanç yoluyla finanse etmelidir. Kamu ekonomisi piyasa ekonomisi gibi çalıştırılmalıdır. Devlet mümkün olduğu kadar küçülmeli ve diğer sektörleri harekete geçirici önlemler almalıdır ki böylece gönüllü kuruluşlar ve özel sektörün kamu hizmeti sunmadaki potansiyeli daha verimli şekilde kullanılabilsin. Kamu yönetimi katılımcı yönetimi benimsemelidir. Ayrıca kamu yönetimi örgütlenmesinde mümkün olduğu kadar yerelleşme imkânı araştırılmalıdır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımında kamu kurum ve kuruluşlarının şeffaf, hesap verebilir, performansı önde tutan, stratejik vizyona sahip, verimlilik ve etkililiği esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması esas alınmıştır (Eryılmaz, 2010, Sözen, 2005, Bilgiç, 2008).

Ancak yaklaşık bir çeyrek asırlık deneyimden sonra yeni kamu yönetimi yaklaşımını uygulayan ülkelerde ortaya çıkan sorunlar görüşlerin yeniden değerlendirilmesine neden olmuş, özellikle yeni kamu yönetimi uygulamalarının sosyal boyutu ihmal ettiği düşüncesi egemen olmuştur. Özellikle vatandaşın müşteri konumuna dönüştürülmesi en önemli eleştiri noktasıdır. Bu bağlamda yeni kamu hizmeti yaklaşımını öne süren, tartışan ve bu alanda çalışmalar yapan Janet Denhardt ve Robert Denhardt (2000, 2001, 2003a, 2003b) örnek olarak verilebilir. Bu kişilerin ortak olarak yayınladıkları çalışmaları yeni kamu hizmeti yaklaşımının kamu yönetiminde yeni bir çizginin ortaya çıkmaya başladığının işaretçisidir. Denhardt ve Denhardt yeni kamu yönetimi yaklaşımının kamu yöneticilerine birer müteşebbis vizyonu sağladığını, özelleştirilmiş kamu yönetimi ve özel sektörün değerleri ve uygulamalarının benimsenmesi konularında önemli rol oynadığını söylemektedirler. Yeni kamu yönetimi birçok tezini eski kamu yönetimi anlayışıyla karşılaştırarak öne sürmekte ve genellikle klasik kamu yönetimine göre tartışmalarda daha haklı gözükmektedir.

Diğer yandan Denhardt ve Denhardt, yeni kamu hizmeti derken demokratik vatandaşlık, demokratik topluluk, sivil toplum, örgütsel insanlık ve söyleme dayanan bir hareketten söz etmektedirler. Bu yazarlar (Denhardt ve Denhardt, 2000) kamu görevlisinin toplumu kontrol etme ve yönlendirmeden ziyade vatandaşlara

yardım ve onların ortak çıkarlarını korumak olan rolünü ortaya koymak için yedi ilke önermektedirler.

1. Kamu görevlisinin görevi toplumu ve vatandaşları yönlendirmek değil onlara hizmet etmektir.
2. Kamu yararı, bir ara ürün değil bir amaçtır.
3. Kamu görevlisi stratejik düşünür ama demokratik şekilde hareket eder.
4. Kamu görevlisi müşterilere değil vatandaşlara hizmet eder.
5. Hesap verebilirliği sağlamak basit değildir. Kamu görevlileri özel sektör çalışanına göre daha dikkatli olmalı ve aynı zamanda anayasaya, ilgili yasal düzenlemelere, mesleki standartlar, kültürel değerler ve vatandaş çıkarlarına sahip çıkmalıdır.
6. Sadece üretkenliğe ve verimliliğe değil aslında insana değer verilmelidir.
7. Kamu görevlisi, girişimcilikten daha fazla vatandaşlığa ve kamu hizmetine değer vermelidir. Kamu yararı, devletin parasını sanki kendi paralarıymış gibi harcamaya çalışan girişimcilerin yerine topluma anlamlı işler yapmaya kendini adamış kamu görevlileri ve vatandaşlar tarafından daha iyi gerçekleştirilir.

Sonuçta kamu yönetiminin ABD ve Avrupa'da gelişimine genel olarak bakıldığında yaklaşık iki yüzyıla yaklaşan bir süreç geçirdiği görülmektedir. Bu sürecin özellikle son yüzyılı kamu yönetimi biliminin ortaya çıkmasında, şekillenmesinde ve gelişmesinde önemli değişimlere tanık olmuştur. Kamu yönetimi, siyaset bilimi ya da idare hukukunun bir parçası olmaktan çıkmış ayrı bir bilim dalı olmuştur. Her ne kadar özellikle liberal düşüncenin egemen olduğu dönemde siyaset-yönetim ayrımının yapılmaya çalışıldığı görülse de bütün sosyal bilimlerde olduğu gibi kamu yönetimi de sadece yönetim mekanizmalarını ve onların işleyişini teknik olarak inceleyen bir bilim dalı olmayıp; toplumun sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel değerlerini de göz önüne alan bir disiplin olarak gelişmiştir. Şimdi Türkiye'de kamu yönetimi biliminin bir bilim dalı olarak ortaya çıkmasını kısaca ele almakta yarar vardır.

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ BİLİMİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'de kamu yönetimi ayrı bir disiplin olarak çok uzun bir geçmişe sahip değildir. Özellikle bir bilim dalı olarak daha çok idare hukuku ve siyaset bilimi içinde kalan kamu yönetiminin ayrı bir disiplin hâline gelmesi son zamanlarda gerçekleşmiştir. Ayrıca Türkiye'de kamu yönetimi biliminin ortaya çıkması ve gelişmesinde Avrupa ve ABD'deki kamu yönetimi biliminin gelişiminin etkisi olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu yönetimi incelemelerini yapacak kurumsal gelişim ilk olarak Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün (TODAİE) Birleşmiş Milletlerin desteğiyle kurulmasıyla olmuştur. TODAİE 1952 yılında kurulmuş ve 1953 yılında faaliyete geçmiştir. 1958 yılında çıkarılan 7163 sayılı Kanunla bugünkü statüsüne kavuşarak bilimsel, yönetsel ve mali açıdan özerklik ve tüzel kişilik kazanmıştır. TODAİE üç amacı gerçekleştirmek için kurulmuştur: Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim anlayışına göre geliştirilmesi için çalışmalarda bulunmak, yönetim konusunda öğretim elemanı yetiştirmek, bu konuda çalışan diğer kurumlara katkılarda bulunmak ve kamu görevlilerinin yönetim alanında gelişmelerini ve uzmanlaşmalarını sağlamaktır. Ancak TODAİE'nin Fransa'daki benzeri gibi üst seviye kamu yöneticilerini eğitmek açısından yeterli fonksiyon üretemediğini söylemek mümkündür. Sadece

lisansüstü akademik eğitimler veren bir yer olarak görevini yapmakta bazen de hazırladığı araştırma raporlarıyla fonksiyonunu yerine getirmektedir.

İNTERNET

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ile ilgili kurumsal bilgilere ve kamu yönetimi alanında yürüttüğü faaliyetlere www.todaie.gov.tr adresinden ulaşılabilir.

Türkiye'de kamu yönetiminin idare hukuku ve siyaset biliminden ayrı bir disiplin dalı olması son elli yılda gerçekleşmiştir. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde 1957 yılında kurulan Amme İdaresi Kürsüsü 1967 yılında Kamu Yönetimi Kürsüsü adıyla işlevine devam etmiştir. 1970'lerde ise hem Siyasal Bilgiler Fakültesinde hem de bazı İktisat Fakültelerinde kamu yönetimi bölümleri kurulmaya başlamıştır. Kamu yönetimi bölümlerinin yaygınlaşması asıl 1981 Yükseköğretim Kanunu ile kurulan İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinde kamu yönetimi bölümleri açılmasıyla yaygınlaşmıştır (Eryılmaz, 2010).

KİTAP

Kamu yönetimi biliminin dünyada ve Türkiye'de gelişimine ilişkin daha ayrıntılı bilgiye Prof.Dr. Bilal Eryılmaz'ın Kamu Yönetimi (Okutman Yayıncılık, Ankara, 2011) kitabından ulaşılabilir.

Türkiye'de kamu yönetimi disiplini literatürüne bakıldığında son yıllar hariç çok fazla çalışmanın olmadığı görülmektedir. Türkiye'de kamu yönetimi incelemelerini Henri Fayol ile Gulick-Urwick ikilisinin yaklaşımları doğrultusunda yapanlar genelde yönetim bilimi adı altında planlama, örgütleme, yöneltme, eş güdüm ve denetim (PÖYED) fonksiyonlarını anlatarak süreci irdelemektedirler (Tortop vd, 2005; Öztekin, 2002; Aydın, 2008). Diğer yandan kamu yönetimini yapısal açıdan ve siyaset-yönetim birlikteliği içinde ele alanlar ise biraz daha kapsamlı bir bakış açısıyla konuya fonksiyonlardan ziyade yapılar açısından bakmaktadırlar (Ergun, 2004; Öktem ve Ömürgönülşen, 2004; Polatoğlu, 2003; Eryılmaz, 2010; Aykaç vd., 2003; Yılmaz ve Ökmen, 2004). Siyaset-yönetim birlikteliği içinde kamu yönetimi alanında az sayıda önemli sayılabilecek çalışmalar vardır (Heper, 1973, 1977, 1985; Oktay, 1997; Çevik, 2007). Son dönemde yeni kamu yönetimi yaklaşımı paralelinde çalışmalar da öne çıkmaya başlamıştır (Balcı vd, 2008; Acar ve Özgür, 2003; Sözen, 2005; Parlak, 2008).

İNTERNET

Kamu yönetimi alanı ile ilgili yayınlara ve görüşlere Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü tarafından yönetilen http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/ internet sitesinden ulaşılabilir.

Sonuç olarak Türkiye'de kamu yönetimi ayrı bir disiplin olmada çok önemli mesafeler almıştır. Ancak genel itibarıyla bu gelişme Avrupa ve ABD kamu yönetimi literatürünün etkisinde devam etmiş ve Türkiye'de kendine özgü bir kamu yönetimi disiplini gelişmemiştir.

Özet

AMAÇ 1 *Kamu yönetimi biliminin ortaya çıkmasında rol oynayan öncü kişileri ve onların çalışmalarını saptayabilmek.*

Kamu yönetimi ilk olarak Avrupa ve ABD'de 19. yüzyılın başından itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetimi siyaset bilimi ve idare hukukundan ayrılarak ayrı bir bilim dalı olmada en önemli adımı 20. yüzyılın başına doğru atmıştır. Bu aşamada ilk öncüler olarak Fransız Charles Jean Bonnin, Alman düşünür Lorenz von Stein ve Amerikalı düşünürler Frank J. Goodnow ve Woodrow Wilson sayılabilir.

AMAÇ 2 *Kamu yönetimi biliminin geçirdiği evrelerden klasik dönemi açıklayabilmek.*

Yönetim tarihinde klasik dönem daha çok 19. yüzyıl sonu 20. yüzyıl başı olan 1880-1930'lu yılları anlatmak üzere kullanılmaktadır. Bu dönemde hem kamu hem de özel sektörde yönetimde modern örgütlenme olgunlaşmış ve bu yapıyla ilgili rasyonel, biçimsel ve mekanik açıklamalar yapılmıştır. Bu dönemde öne çıkan isimler ve çalışmaları şöyledir: Max Weber'in Bürokrasi Teorisi; Henry Fayol'un Genel ve Sanayi Yönetimi; Frederick W. Taylor'ın Bilimsel Yönetim Yaklaşımı; Gulick ve Urwick'in Yönetim Fonksiyonları.

AMAÇ 3 *Kamu yönetimi biliminin gelişiminde örgütsel davranış yaklaşımının etkisini özetleyebilmek.*

Klasik dönemden sonra yönetimin sosyal, psikolojik ve davranışsal boyutu incelenmeye başlanmıştır. İnsan odaklı bu yaklaşım klasik dönemde mekanik olan yönetim yaklaşımlarını eleştirerek insanın yönetim içinde ayrı bir yere sahip olduğunu vurgulamaktadır. Burada yönetim yapılarının sadece biçimsel (formel) boyutu değil aynı zamanda doğal (informel) boyutunun da göz önüne alınması gerektiği, böylece yönetimde davranış ve tutumların verimliliği artırmada önemli role sahip oldukları düşünülmektedir. Bu yaklaşımların başında insan ilişkileri yaklaşımı (Elton Mayo ve Arkadaşları), biçimsel ve doğal örgütler (C. Barnard) ve motivasyon teorileri gelmektedir.

AMAÇ 4 *Siyaset ve yönetim birlikteliğinin kamu yönetiminin gelişiminde ortaya çıkışını saptayabilmek.*

Kamu yönetimi incelemelerinde klasik dönemde öne sürülen siyaset-yönetim ayrımının olması gerekliliği 1940'lardan sonra eleştirilmiştir. Bu dönemde sürecin hem siyaseti hem de yönetimi içerdiği öne sürülmüş ve birlikte incelenmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

AMAÇ 5 *Kamu yönetimi biliminin gelişiminde son dönemde ortaya çıkan gelişmeleri ifade edebilmek.*

Kamu yönetiminde son dönemde sırasıyla önemli iki gelişme olmuştur. Birincisi yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya çıkması ve yaygın biri biçimde dünya genelinde uygulanmaya konulmasıdır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, klasik kamu yönetimine bir tepki olarak ortaya çıkmış ve şu ilkeleri benimsemiştir: Stratejik plana ve performansa dayalı yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, verimlilik ve etkililik, özel sektör yöntemlerinin kamuya uygulanması.

İkinci gelişme ise yeni kamu hizmeti yaklaşımıdır. Son birkaç yılda ortaya çıkan bu düşüncenin özellikleri şunlardır: Yeni kamu hizmeti kavramı yedi özellik taşımaktadır. Birincisi kamu görevlisinin görevi, toplumu ve vatandaşları yönlendirmek değil onlara hizmet etmektir. İkincisi, kamu yararı, bir ara ürün değil bir amaçtır. Üçüncüsü, kamu görevlisi stratejik düşünür ama demokratik şekilde hareket eder. Dördüncüsü, kamu görevlisi müşterilere değil vatandaşlara hizmet eder. Beşincisi hesap verebilirlik önemlidir. Altıncısı, sadece üretkenliğe ve verimliliğe değil insana da değer verilmelidir. Yedincisi kamu görevlisi, girişimcilikten daha fazla vatandaşlığa ve kamu hizmetine değer vermelidir.

AMAÇ 6 *Türkiye'de kamu yönetimi biliminin gelişimini özetleyebilmek.*

Türkiye'de kamu yönetimi bilimi son zamanlarda ortaya çıkmıştır. Türkiye'deki gelişmeler daha çok ABD ve Avrupa ülkelerindeki kamu yönetimi alanındaki gelişmelerden etkilenmiş ve kendine özgü bir gelişme çizgisi oluşturamamıştır. Türkiye'de kamu yönetimi literatürü çok fazla gelişmemiştir.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi kamu yönetimi bilim dalının ortaya çıkışında öncü olan bilim adamlarından biridir?

a. Chester Bernard
b. Elton Mayo
c. Charles Jean Bonnin
d. Mary Parker Follett
e. Herbert Simon

2. Aşağıdakilerden hangisi klasik yönetim bilimcilerden biri **değildir?**

a. Frederick W. Taylor
b. Max Weber
c. Henry Fayol
d. Paul Appleby
e. Luther Gulick

3. Aşağıdakilerden hangisi davranışsal yaklaşım temsilcilerinden biridir?

a. Mary Parker Follett
b. Max Weber
c. Henri Fayol
d. Frederick W. Taylor
e. Luther Gulick

4. Aşağıdakilerden hangisi kamu yönetimi incelemelerinde klasik yaklaşımlarla davranışsal yaklaşımlar arasındaki benzerliği ortaya koymaktadır?

a. Yönetim mekanizmasının insani boyutuna odaklanmaları
b. Yönetim mekanizmasının biçimsel boyutuna odaklanmaları
c. Yönetim mekanizmasının doğal boyutuna önem vermeleri
d. Yönetim mekanizmasını mekanik olarak görmeleri
e. Yönetim mekanizmasını rasyonel olarak incelemeleri

5. Aşağıdaki düşünürlerden hangisi kamu yönetimi incelemelerinde siyaset-yönetim ayrımının olması gerektiğini ileri sürmüştür?

a. Dwight Waldo
b. Herbert Simon
c. Paul Appleby
d. Frank J. Goodnow
e. Robert Dahl

6. Aşağıdakilerden hangisi, yönetimin karar verme süreci olduğunu öne sürmüştür?

a. Dwight Waldo
b. Herbert Simon
c. Paul Appleby
d. Frank J. Goodnow
e. Robert Dahl

7. Aşağıdakilerden hangisi yeni kamu yönetimi yaklaşımının özelliklerinden biri **değildir?**

a. Sonuçlara dayalı hesap verebilirliğe vurgu yapması
b. Hiyerarşik yapılanmaya önem vermesi
c. Kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkililiğe önem vermesi
d. Kamuda performansa dayalı yönetim anlayışını benimsemesi
e. Kamu hizmeti sunumunda rekabete önem vermesi

8. Yeni kamu hizmeti yaklaşımının temel ilkeleri ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Kamu görevlisinin asıl amacı müşterilere değil vatandaşlara hizmet vermektir.
b. Kamu yararı, bir ara ürün değil bir amaçtır.
c. Kamu görevlisi demokrat olmalıdır.
d. Üretkenlik ve verimlilikten daha çok insana değer verilmelidir.
e. Kamu görevlisi girişimci ruha sahip olmalıdır.

9. Türkiye'de kamu yönetimi alanında araştırma yapmak amacıyla kurulan ilk akademik kurum aşağıdakilerden hangisidir?

a. Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
b. Devlet Planlama Teşkilatı
c. Devlet Personel Başkanlığı
d. Sevk ve İdare Yüksek Okulu
e. İstanbul Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

10. Aşağıdakilerden hangisi kamu yönetimi incelemelerinde siyaset-yönetim ayrımının çok anlamlı olmadığını ileri sürerek kamu yönetiminin bir siyaset olduğunu ifade etmiştir?

a. Mary Parker Follett
b. Max Weber
c. Henri Fayol
d. Paul Appleby
e. Woodrow Wilson

Okuma Parçası

Türkiye'de Yönetim

Türklerin tarihte büyük devletler kurdukları ve başarılı bir yönetim geleneğine sahip oldukları bilinmektedir. Türklerin devlet kurma ve yönetme konusundaki başarılarında, yalnızca "sultan"ların ve "beyler"in değil aynı zamanda düşünürlerin ve bilim adamlarının da katkısı büyük olmuştur. Düşünürler, bilim adamları ve yöneticilerin danışmanları, zamanın hükümdarlarına yazdıkları "risale" ve "name"lerle devlet yönetiminde onlara yol göstermişler ve öğütler vermişlerdir. Böylece yönetim konusu, yöneticilere sunulan kitapçıklar ile din ve ahlakla ilgili eserlerde yer almış ve incelenmiştir. Bu eserlerde yönetim konusu kurumsal ve örgütsel öğeleri içerse de daha çok, toplumda düzeni, güvenliği ve adaleti sağlamakla yükümlü olan yöneticilerin halka karşı görevlerini ve davranışlarını belirten ya da hatırlatan birer ahlaki öğütler ve ilkeler biçiminde ele alınmıştır.

Şüphesiz yönetim konusuna bu şekilde yaklaşım, siyaset ve yönetimin, geniş anlamdaki ahlakın ayrılmaz bir parçası ya da uzantısı olarak görülmesinden kaynaklanmıştır. Müslüman düşünürler, yöneticilerin kamusal görevlerini onların özel ahlak ve inançlarından ayrı düşünmemişlerdir. Bu nedenle kamu yönetimine ilişkin konular, ahlak ve din kitaplarının önemli bir bölümünü meydana getirmiştir. Nitekim büyük Türk bilginlerinden olan Kınalizade Ali Efendi (1510-1572), ahlaka ilişkin olarak yazdığı ünlü eseri "Ahlak-ı Alai"nin bölümlerini "Ahlak İlmi", "Aile Ahlakı" ve "Devlet Ahlakı" olarak belirlemiştir.

Türk tarihinde, yönetimle doğrudan ya da dolayı olarak ilgili kitaplar arasında Farabi'nin (870-950) El-Medinetü'l Fazıla'sı, Balasagunlu Yusuf Has Hacib'in "Kutadgu Bilig"i (1069); Nizam'ül Mülk'ün (1018-1092) "Siyasetname"si (1077); Koçi Beyin'in Risalesi (1631), Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın "Devlet Adamlarına Öğütleri"i (?-1717); Vezir Lütfi Paşa'nın "Asafnames"si; Katip Çelebi'nin (1609-1657) " Düsturu'l amel li - ıslahi'l - halel = Bozukluklarının Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar" (1652) isimli eserleri belirtilebilir.

Bu eserlerde yer alan görüşlerin ve yeniden yapılanma çalışmalarının;

- İyi bir yönetim ve yönetici nasıl olmalıdır?
- Devletin çöküşü nasıl durdurulabilir?
- Batılılaşma-modernleşme yoluyla yönetimde gelişme nasıl sağlanabilir?

soruları etrafında şekillendiği söylenebilir.

Medinetü'l Fazıla, Kutadgu Bilig ve Siyasetname, birinci gruba örnek olarak gösterilebilir. İkinci grupta yer alan çalışmalar, 16. Yüzyıldan itibaren Osmanlı Devletinde başlayan gerileme sürecinin nasıl durdurulabileceği ve yeniden eski dönemlere nasıl dönülebileceğine ilişkin yazılan rapor, analiz ve öğüt türündeki eserlerdir. Üçüncü grup çalışmalar ise, Tanzimat Dönemiyle (lll. Selim'le de başlatılabilir) başlayan modernleşme çabaları ve bu kapsamındaki reformlar ve yaklaşımlardır. Türkler Xl. Yüzyılda askeri ve siyasi yönden dikkate değer bir gelişme gösterdiler. Bu yüzyıl, ilim ve kültür tarihimiz bakımından da önemlidir. Kaşgar bölgesinin bir ilim ve kültür merkezi hâline gelmesi bu yüzyılda başlar. Türk kültürünün iki önemli eseri bu yüzyılda ortaya çıkmıştır. Bunlar, Türk lehçelerinin bir ansiklopedisi olan Kaşgarlı Mahmut' un "Divan-ı Lügati't Türk" ile "Kutadgu Bilig"dir. Karahallılar döneminde yetişen ve aynı dönemde yaşamış olan Kaşgarlı Mahmut'un yazdığı sözlük tarzındaki Divan-ı Lügati't Türk (1072-1074) adlı eseri ile Balasagunlu Yusuf Has Hacip'in eseri, o döneme ilişkin iki önemli kaynaktır. İkisi de ansiklopedist bilgin olarak kabul edilir (Dilaçar, 1995: 23-24). Bu eserler, Türklerin bugün mensup oldukları kültür çevresine giriş döneminin ilk ürünlerindendir. Türklerin, dünya görüşlerini, değer yargılarını, siyaset ve yönetim anlayışlarındaki "yeni durumu" yansıtması bakımından önemlidir.

Kaynak: Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi, s. 56-57, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. c	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Ortaya Çıkışı: İlk Öncüler" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. d	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Klasik Dönem" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. a	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Örgütsel Davranış Yaklaşımı" bölümünü yeniden okuyunuz.
4. e	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Klasik Dönem" bölümü ile "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Örgütsel Davranış Yaklaşımı" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. d	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Örgütsel Davranış Yaklaşımı" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. b	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Örgütsel Davranış Yaklaşımı" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. b	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Yeni Eğilimler: Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti " bölümünü yeniden okuyunuz.
8. e	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Yönetimi Biliminin Gelişiminde Yeni Eğilimler: Yeni Kamu Yönetimi Ve Yeni Kamu Hizmeti " bölümünü yeniden okuyunuz.
9. a	Yanıtınız yanlış ise "Türkiye'de Kamu Yönetimi Biliminin Gelişimi" bölümünü yeniden okuyunuz.
10. d	Yanıtınız yanlış ise "Siyaset-Yönetim Birlikteliği Anlayışı" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu yönetimi 19. yüzyılın başından itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. Kamu yönetimi, siyaset bilimi ve idare hukukundan ayrılarak ayrı bir bilim dalı olmada en önemli adımı 20. yüzyılın başına doğru atmıştır. Bu aşamada ilk öncüler olarak Fransız Charles Jean Bonnin, Alman düşünür Lorenz von Stein ve Amerikan düşünürler Frank J. Goodnow ve Woodrow Wilson sayılabilir.

Sıra Sizde 2

Klasik yaklaşımları öne sürenler ve çalışmalarının isimleri şöyledir: Frederick W. Taylor'ın 1911 yılında yayınladığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri", Weber'in 1920'de yayınlanan "Bürokrasi Teorisi", Fayol'un 1916 yılında yayınlanan "Genel ve Sanayi Yönetimi" ile Gulick ve Urwick'in (1997) 1937 yılında derledikleri "Yönetim Bilimi Üzerine Makaleler".

Sıra Sizde 3

Davranışsal yaklaşımlar yönetimin insan boyutuna dikkat çekmişlerdir. Başlıca özelliği insan odaklı olması olan bu yaklaşım klasik dönemde mekanik olan yönetim yaklaşımlarını eleştirerek insanın yönetim içinde ayrı bir yere sahip olduğunu vurgulamıştır. Burada yönetim yapılarının sadece biçimsel (formel) boyutu değil aynı zamanda doğal (informel) boyutunun da göz önüne alınması gerektiği, böylece yönetimde davranış ve tutumların verimliliği artırmada önemli role sahip oldukları düşünülmektedir. Bu yaklaşımların başında insan ilişkileri yaklaşımı (Elton Mayo ve Arkadaşları), biçimsel ve doğal örgütler (C. Barnard) ve motivasyon teorileri gelmektedir.

Sıra Sizde 4

Kamu yönetimi incelemelerinde klasik dönemde öne sürülen siyaset-yönetim ayrımının olması gerekliliği 1940'lardan sonra reddedilmiştir. Bu dönemde sürecin hem siyaseti hem de yönetimi içerdiği öne sürülmüş ve birlikte incelenmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Dolayısıyla kamu yönetimi bilim dalı kapsamı içinde siyaset-yönetim birlikteliğinin gerekli olduğu ifade edilmiştir.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

Acar M. ve H. Özgür. (Ed) (2003). **Çağdaş Kamu Yönetimi I ve II,** Ankara: Nobel.

Appleby, P. (1997). 'Government is Different', J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s.122-126.

Argyris, C. (1973). 'The Impact of the Formal Organisation upon the Individual' D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory.** Harmondsworth- Middlesex: Penguin Education, s.261-278.

Aydın, A. H. (2009). **Türkiye'de Kamu Yönetimi.** Ankara: Seçkin.

Aydın, A. H. (2008). **Yönetim Bilimi.** Ankara: Seçkin.

Aykaç, B. Ş. Durgun ve H. Yayman. (Ed) (2003). **Türkiye'de Kamu Yönetimi.** Ankara: Yargı Yayınları.

Balcı, A., A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun. (Ed) (2003). **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar.** Ankara: Seçkin.

Barnard, C. I. (1997) 'Informal Organisations and Their Relation to Formal Organisations' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 95-99.

Bilgiç, V. K. (2008). 'Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı' A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Editörler) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar.** Ankara: Seçkin. S. 25-38.

Burns T. ve G. M. Stalker (1961). **The Management of Innovation.** London: Tavistock.

Çevik, H. H.ve Demirci, S. (2008). **Kamu Politikası.** Ankara: Seçkin.

Çevik, H. H. (2007). Türkiye'de **Kamu Yönetimi Sorunları.** Ankara: Seçkin.

Denhardt, J. and R. Denhardt. (2003a). **The New Public Service: Serving Not Steering.** New York: Sharpe.

Denhardt, R. and J. Denhardt. (2003b). "The New Public Service: An Approach to Reform," **International Review of Public Administration.** 8(1): 3-10.

Denhardt R. ve J. Denhardt. (2001). "The New Public Service: Putting Democracy First," **National Civic Review.** 90 (4), 391-400.

Denhardt, R.and J. Denhardt. (2000). "The New Public Service," **Public Administration Review.** 60(6), 549-559.

Easton, D. (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems" **World Politics.** 9, s.383-400.

Easton, D. (1965). **A Framework for Political Analysis.** London: Prentice Hall Int.

Ergun, T. (2004). **Kamu Yönetimi.** Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2010). **Kamu Yönetimi.** Ankara: Okutman Yayıncılık.

Fayol, H. (1973). 'General Principles of Management' D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory.** Harmondsworth- Middlesex: Penguin Education, s. 101-123.

Fayol, H. (2005). **Genel ve Endüstriyel Yönetim.** (Çev. Asım Çalıkoğlu) Ankara: Adres Yayınları.

Follett, M. P. (1997). 'The Giving of Orders' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 53-60.

Goodnow, F. J. (1997). 'Politics and Administration' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s.27-29.

Göksu, T., H. H. Çevik, A. Baharçiçek ve A. Şen. (Ed) (2003). **1980-2003 Türkiye'nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları.** Ankara: Siyasal Kitabevi.

Gulick, L. (1997). 'Notes on the Theory of Organisation' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 81-89.

Herzberg, F. (1973). 'The Motivation -Hygiene Theory' D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory.** Harmondsworth- Middlesex: Penguin Education, s. 324-344.

Hughes, O. E. (1994). **Public Management & Administration.** New York: St. Martin's Press.

Karasu, K. (2004). 'Kamu Yönetiminin Kökenine İlişkin Bir Not' **II. Kamu Yönetimi Forumu.** Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.

Katz, D ve R. L. Kahn (1997). 'Organisations and the System Concept' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s.209-219.

Maslow, A. H. (1997). 'A Theory of Human Motivation' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 114-121.

Mayo, E. (1973). 'Hawthorn and the Western Electric Company' D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory.** Harmondsworth- Middlesex: Penguin Education, s. 215-229.

McGregor, D.(1973). 'Theory X and Theory Y', D. S. Pugh (Ed) **Organisation Theory.** Harmondsworth-Middlesex: Penguin Education, s.303-323.

Osborne, David ve Ted Gaebler. (1992). **Reinventing the Government.** New York: A Plum Book.

Oktay, C. (1997). **Siyasal Sistem ve Bürokrasi.** İstanbul: Der Yayınları.

Öktem, M. K.ve U. Ömürgönülşen. (Ed) (2004). **Kamu Yönetimi.** Ankara: İmaj Yayınevi.

Öztekin, A.(2002) **Yönetim Bilimi.** Ankara: Siyasal Kitabevi.

Parlak, B. (Ed) (2009). **Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar,** Ankara: Turhan Kitabevi.

Polatoğlu, A. (2003). **Kamu Yönetimi.** Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

Shafritz, J.M. ve A. C. Hyde. (Ed) (1997). **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers.

Simon, H. (1997). 'The Proverbs of Administration' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 127-141.

Sözen, S. (2005) **Yeni Kamu Yönetimi.** Ankara: Seçkin.

Taylor, F.W. (1997). 'Scientific Management' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 30-32.

Taylor, F.W. (2005). **Bilimsel Yönetimin İlkeleri.** (Çev. Bahadır Akın), Ankara: Adres Yayınları.

Tortop, N., E. G. İsbir ve B. Aykaç. (2005). **Yönetim Bilimi.** Ankara: Yargı Yayınları.

Waldo, D. (1997). 'The Administrative State: Conclusion' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 142-146.

Weber, M. (1947). **The Theory of Social and Economic Organisation.** trans. A. M: Henderson and T. Parsons Glencoe, III Free Press.

Wilson, W. (1997). 'The Study of Administration' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration.** New York: Harcourt Brace College Publishers, s. 14-26.

Yılmaz A. ve M. Ökmen. (Ed) (2004). **Kamu Yönetimi.** Ankara: Gazi Kitabevi.

4

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Bürokrasi kavramı ile ilgili çeşitli tanımları ifade edebilecek,
- Bürokrasiye ilişkin teorik yaklaşımları özetleyebilecek,
- Bürokrasinin temel işlevlerini sıralayabilecek,
- Bürokrasi ve siyasi kurumlar arasındaki ilişkiyi açıklayabilecek bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Bürokrasi
- Patrimonyal Bürokrasi
- Yasal-Rasyonel Bürokrasi
- Teknokrasi
- Bürokratizm
- Bürokrat
- Teknokrat
- Güç ve Otorite
- Karizmatik Otorite
- Yasal Otorite
- Patrimonyal (Geleneksel) Otorite
- Rasyonel Örgüt
- Karşı Bürokrasi

İçindekiler

Kamu Yönetimi → Bürokrasi →

- GİRİŞ
- BÜROKRASİNİN ÇEŞİTLİ TANIMLARI
- BÜROKRASİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ
- BÜROKRASİNİN TEMEL İŞLEVLERİ
- BÜROKRASİ VE SİYASİ KURUMLAR

Bürokrasi

GİRİŞ

Bürokrasi günümüzde gerek kamu gerekse özel sektörde yaygın bir fenomen hâline gelmiştir. Vatandaş ya da müşteri olarak kamu ve özel sektör bürokrasilerinin ürettiği çeşitli mal ve hizmetlerden her gün yoğun olarak yararlanmaktayız. Modern toplumsal hayat, siyasal, yönetsel, ekonomik, sosyal ve kültürel vb. alanlara yayılmış irili ufaklı çeşitli örgütler ağı içinde sürüp gitmektedir. Kişilerin, doğumdan başlayarak eğitimi, sağlığı, çalışma hayatı, güvenliği, iletişimi, kültürel ve sosyal etkinlikleri ile ortak ihtiyaçlarının karşılanması, hep bürokratik örgütlerle ilişkilidir. Gerek kamuda ve gerekse özel sektörde yaygın bir nitelik gösteren bürokrasi olgusu, çeşitli tanımlamalara ve değerlendirmelere konu olmaktadır. Başta Kamu Yönetimi, Siyaset Bilimi ve Sosyoloji olmak üzere çeşitli bilim dalları, inceleme alanları içinde bürokrasi olgusuna özel bir yer vermekte kendi bakış açılarına göre onu tanımlamaya, yorumlamaya ve çeşitli sorunlarını analiz etmeye çalışmaktadır. Kamu bürokrasisi, devlet yönetiminde politikada ve toplum hayatında önemli rol oynamaktadır. Siyasi iktidarlar, başarılı olabilmek ve politikalarını etkin olarak yürütebilmek için bürokrasiye ve bürokratlara bağımlı hâle gelmişlerdir. Bürokrasi, önemli kararların alınması ve bunların yürütülmesinde siyasi iktidarların en önemli ortağıdır. Özel sektör kuruluşlarının ve sivil toplumun performansı da kamu bürokrasinin etkin ve verimli çalışmasına bağlıdır.

BÜROKRASİNİN ÇEŞİTLİ TANIMLARI

Bir devlet dairesinden diğer bir devlet dairesine, istediğimiz bilgiyi elde edemeden ya da işlemi tamamlamadan gönderildiğimizde çeşitli belgelerden birinin eksik ya da yanlış doldurulduğu gerekçesiyle geri çevrildiğimizde veya bir iş için çok sayıda yönetici ve memurun imzası gerektiğinde işlerimiz için sıraya girdiğimizde hep bürokrasiyi düşünür ve onu eleştiririz. Bürokrasi, halkın dilinde, "verimsizlik", "işlerin ağır yürümesi", "kuralcılık" ve "kırtasiyecilik" gibi genellikle hoşnutsuzluğu belirten bir kavramdır. Türkçede bürokrasi genellikle kırtasiyecilik anlamında kullanılmaktadır.

Bürokrasi, kelime olarak Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden türetilmiştir. "Burra", masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş; "kratos" ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi, "masaların ya da büroların egemenliği" anlamındadır. Bu kavramın ortaya çıktığı dönemde memurların, hizmet yürüttükleri masaların üzeri koyu renkli bir kumaşla örtülmekteydi. Aslında

bu benzetme ile ifade edilmek istenilen, memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliğidir. Memurların bu egemenliği, onların hizmet yürüttükleri bir araçla (yazı masası) ya da mekânla (büro) nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 2010: 214; Fişek, 2005:102). Bürokrasi kavramı, ilk defa Fransa'da 1745 yılında dönemin ticaret bakanı fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay (1712-1759) tarafından kullanılmıştır.

Bürokrasi çok yönlü bir kavramdır ve değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Bürokrasi konusundaki değişik anlamlar, onun özelliklerini tanımlamadaki farklı yaklaşımlardan kaynaklanmaktadır. Bu konuda iki temel yaklaşımdan söz edilebilir. Bazıları bürokrasiyi, onun yapısal özelliklerini (işbölümü, hiyerarşi, büyük ölçek vb.) dikkate alarak tanımlamakta ve analiz etmektedirler. Bazıları da onun davranışsal özelliklerini (kırtasiyecilik, katılık, tarafsızlık vb.) esas alarak incelemektedirler. Şüphesiz, bürokrasinin bu iki yönü birlikte ele alınmak durumundadır. Önce konuya bürokrasinin farklı anlamlarını belirterek başlamak gerekir.

SIRA SİZDE 1

Bürokrasi ile ilgili tanımlar ve incelemeler konusundaki yaklaşımlar nelerdir?

Kırtasiyecilik ve Verimsizlik

Bürokrasi, toplum nazarında daha çok olumsuz ve kötüleyici bir anlam ifade eder. Bürokrasi, örgütlerin olumsuzluklarını ve resmî otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (kötüleyici ve aşağılayıcı) bir kavramdır. Bu anlamda bürokrasi "verimsizlik", "işlerin ağır yürümesi", "kuralcılık", "kırtasiyecilik", "sorumluluktan kaçma", "yetki devretmekte isteksizlik", "otoriteye aşırı bağlılık" gibi olumsuz davranış ve işlemlerdir. Bu olumsuz davranışlar, "bürokrasi hastalığı" ya da "bürokratizm" olarak da nitelendirilir. Webster sözlüğü, bürokrasiye, beşeri ihtiyaçları önemsememe, kararları üstlere havale etme eğilimi, işleri kırtasiyeciliğe boğma gibi anlamlar vermektedir. Türk Dil Kurumunun Türkçe Sözlüğünde "bürokrasi" kelimesinin karşılığı olarak "kırtasiyecilik" ve "kamu yönetimi" anlamları yer almıştır.

Rasyonel Örgüt

Bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimidir. Bu tanım Alman sosyal bilimci Max Weber'le (1864-1920) birlikte ortaya çıkmıştır. Bürokrasi konusundaki egemen anlayış, Weber'in tanımı etrafında toplanmıştır. Weber'e göre bürokrasi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmî pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir. Bu anlamda bürokrasi, rasyonel bir örgüt biçimidir; teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür. Bürokrasi, sabit bürolardan (dairelerden) ve resmî yetkilerden oluşur. Her bir büronun görevleri, yetkileri ve otoritesi formel kurallarca düzenlenmiştir; dolayısıyla istikrarlı ve düzenli bir işleyiş sistemine sahiptir. Verimliliği artırmak ile ilgilenen yönetimler, bu örgütsel özelliklere önem vermek durumundadırlar. Bürokratın, bürokraside kurallara göre davranması beklenir. Büro da kurallara göre işler; kurallar olaylara tatbik edilirken beşeri faktörler dikkate alınmaz.

Patronaj ve kayırma, kural olarak bürokratik bir örgüt yapısında olmaz (Eryılmaz, 2010:215).

Kamu Yönetimi

Bürokrasi kavramı, çoğu kez "kamu yönetimi" ile eş anlamda da kullanılır. Bürokrasi, siyasi sistemin bir parçası olan yönetsel yapıyı ve onun eylemlerini anlatır. Bu anlamda bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri-işleri yerine getirmek

için hükûmetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütününe ve onların eylem-işlemlerine verilen addır. Bu anlamda bürokrasi, özel sektör kuruluşlarından ziyade kamu sektöründeki örgütleri ve onların yönetimini ifade etmektedir. Kamu yönetimi, devletin rutin olarak işleyen ve günlük olarak halka yansıyan yönüdür. Dolayısıyla bürokrasi, halkın gözünde devletin somutlaştığı, kendisiyle temas hâlinde olunan noktadır. Bu bakımdan bürokrasi kavramına "devlet idaresi" anlamı da verilmektedir.

Bazı yazarlar, kamu yönetiminin bir bölümüne ve orada uygulanan usule bürokrasi demektedirler. Bu bölüm, kâr amacı gütmeyen, finansmanı devlet yardımları ile sağlanan ve doğrudan doğruya kamu yararı için çalışan klasik devlet kurumlarından oluşur. Kâr amacı güden iktisadi devlet teşekkülleri, bu kavramın kapsamı dışında değerlendirilmektedir (Niskanen, 1973: 8-13).

Memurlar Tarafından Yönetim

Bürokrasi, otoritenin büyük ölçüde atama yoluyla işbaşına gelen memurların elinde olduğu bir yönetim biçimi olarak da tanımlanmıştır. Bu bağlamda bürokrasi, "demokrasi", "aristokrasi" ve "monarşi" gibi bir yönetim şeklidir ve bunlarla karşılaştırılabilir. Bürokrasinin bu anlamı, orijinal olarak 18. yüzyıl Fransız devlet adamı ve düşünürü Vincent de Gournay'e (1712-1759) dayanır. Gournay, bürokrasi kavramı ile yönetimin eskiden beri bilinen biçimlerine bir dördüncüsünü (memurlar tarafından yönetim) eklemeyi denemiş ve yeni yönetim biçimini, yönetici unsuru (memurları) dikkate alarak diğerlerinden ayırmaya çalışmıştır. Gournay, bürokrasi kavramını daha çok olumsuz anlamda kullanmıştır. John Stuart Mill de bürokrasiyi, devlet işlerinin profesyonel yöneticilerin elinde olduğu bir sistem olarak tanımlar. Mill, aynı zamanda memurlardan oluşan yönetici sınıfa da bürokrasi demektedir (Mill, 1997: 221-222).

Aristokrasi: Ekonomik, toplumsal ve siyasal gücün soylular sınıfının elinde bulunduğu tarihî yönetim biçimi.

Monarşi: Siyasi otoritenin genellikle miras yolu ile bir kişinin üzerinde toplandığı devlet düzeni veya rejim, tek erklik.

Bürokrasi bir yönetim biçimi midir?

SIRA SİZDE 2

Memurlar tarafından yönetim anlamında bürokrasi, seçilmiş politikacılar tarafından yönetim olan temsili hükümet sistemiyle karşılaştırmak için kullanılan bir kavramdır. Buna ilave olarak temsili hükümet sisteminin var olduğu fakat bu hükümet sistemi içinde egemen otoritenin, seçilmiş siyasetçilerin elinde değil de, atanmış memurların elinde bulunduğu bir yönetim olgusunu anlatmak için de bürokrasi kavramı kullanılır. Günümüzde bürokrasinin bu yönüne daha çok vurgu yapıldığı görülmektedir.

Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum

Son olarak bürokrasi, toplumda büyük yapılı örgütlerin gelişmesini anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Bürokratikleşme, 19. yüzyıldan itibaren yalnızca devlette değil, aynı zamanda siyasi partilerde dinî kurumlarda, yargı ve sanayide de hakim bir nitelik olarak gelişme göstermiştir. Böylece toplum, her alanda ortaya çıkan ve faaliyet gösteren örgütlerle karakterize edilir hâle gelmiştir. Kısacası örgütsel toplumdan söz edilir olmuştur. Bu örgütler, yalnızca siyaset, yönetim, yargı ve üretim işlerinin değil, aynı zamanda sosyal ve kültürel ilişkilerin de bürokratikleşmesi sonucunu doğurmuştur. Şunu da vurgulamak gerekir ki sadece büyük yapılı örgütler değil, her örgüt de aynı zamanda bir bürokrasi olarak nitelendirilebilir.

Bürokrasiye ilişkin bu farklı kullanımlar ya da analizler, onun değişik akademik disiplinlerce farklı şekillerde görülmesinden ileri gelmektedir. Bu tanımları çoğaltmak mümkündür. Nitekim Albrow, bürokrasinin yedi anlamından söz etmiştir (Albrow, 1970: 84-102):

- Rasyonel örgüt
- Örgütsel verimsizlik
- Memurlar tarafından yönetim
- Kamu yönetimi
- Memurlar düzeni
- Örgüt
- Modern toplum

BÜROKRASİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

Bürokrasi konusundaki değişik kullanımları daha anlaşılır hâle getirmek, onun niteliğini ve rolünü daha iyi değerlendirebilmek için önemli bazı düşünürlerce bürokrasinin nasıl tanımlandığına ve analiz edildiğine bakmamız gerekir.

Karl Marx'ın Düşüncesinde Bürokrasi

Marx, sistematik bir bürokrasi teorisi geliştirmemiştir; bürokrasiyi, devlet yönetimi içinde daha çok güç ilişkisi bağlamında ele almıştır. Marx bürokrasiyi, karmaşık bir sanayi toplumunun ortaya çıkışının bir sonucu olarak görmekten daha çok onu kapitalizmin belirli ihtiyaçlarıyla ilişkilendirmiştir ve bürokrasiyi, burjuva çıkarlarını destekleme ve kapitalist sistemin savunma mekanizması olarak değerlendirmiştir (Heywood, 2007: 509).

Marx'a göre bürokrasi, egemen sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hâkimiyetini sürdürmede kullanılan bir araçtır.

Marx'a göre devlet, Hegel'in savunduğu görüşün aksine, genel çıkarları değil, sivil toplumun bir parçası olan egemen sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir. Devletle sivil toplum arasında organik bir bağlantı söz konusudur. Bu bakış açısına göre bürokrasi, spesifik ve özel bir sosyal grubu oluşturur. Devletle sivil toplum arasında yer alır. Bürokrasi, devletin kendisi gibi egemen sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hâkimiyetini sürdürmede kullanılan bir araçtır. Bürokrasinin geleceği ve çıkarları, belli bir düzeye kadar devlet ve egemen sınıfın çıkarları ile sıkı bir şekilde ilişkilidir. Kapitalist toplumda bürokrasinin gerçek görevi, tüm topluma sınıf ayırımı ve hâkimiyetini sürdürmeyi sağlayacak bir düzen empoze etmektir. Kısacası, onun temel işlevi, statükoyu ve egemen sınıfın ayrıcalığını korumaktır. Bürokrasinin diğer bir görevi de kendini, sömüren ve sömürülenler arasına genel çıkarı gizleme amacıyla koyarak bu baskıyı maskelemektir. Bu yaklaşıma göre bürokrasi ve nihayet bürokratikleşme, sınıflara ayrılmış bir toplumda kaçınılmaz ve zaruridir. Böyle bir toplumun siyasi sistemi, artan ölçüde değişik gruplar arasındaki eşitsizliklerin ve bölünmelerin devamı için daha katı kontrole ihtiyaç duyacaktır (Mouzelis, 2001: 21).

Marx'ın bu görüşü, kendi izinden gidenleri olduğu kadar kendini eleştiren Weber ve Michels gibi düşünürleri de etkilemiştir. Weber, kendi dönemindeki sosyalist hareketlerde devlet bürokrasisinin artan egemenliğindeki tehlikeyi sezmiş, bunun eninde sonunda totaliter rejime gideceğine (doğruluğu ortaya çıktığı gibi) ve bütün bireysel özgürlükleri ortadan kaldıracağına işaret etmiştir (Mouzelis, 1975: 25-26). Bürokrasiden liberal birey için bir pranga olarak zaten nefret eden Weber, sosyalizmin daha ileri bir serfliğe (köleliğe) yol açacağını düşünmüştür. O tarihte "Bugün yükselmekte olan işçinin değil, memurun diktatörlüğüdür." diye yazmıştır Weber, 1986: 50-51).

Liberal Düşüncede Bürokrasi

Liberal düşüncenin bürokrasi konusundaki görüşleri, esas itibarıyla İngiliz yazar Jonh Stuart Mill'in (1806-1873) yaklaşımları etrafında şekillenmiştir. Mill, devlet müdahalelerine ve bürokrasiye bireysel özgürlükler açısından yaklaşmış; büyüyen bir devletin ve bürokrasinin özgürlükler yönünden tehlikeleri üzerinde durmuş ve "sınırlı devlet" ve dolayısıyla "sınırlı bürokrasi" tezini savunmuştur. Mill'e göre, asıl olan bireyin yeteneğinin geliştirilmesi ve gayretinin açığa vurulmasını sağlamaktır. Devlet esas itibarıyla bunun için çalışmalıdır. Devletin yetkilerinin artması, bu bakımdan bireysel özgürlüklerin zararınadır. İnsan hayatının bireyi ilgilendiren kısmı ile devleti ilgilendiren bölümü arasında bir ayırım yapmak gerekir. Eğer devlet, insan hayatının bireyi ilgilendiren kısmına müdahale ederse özgürlüğe tecavüz etmiş olur. İnsan hayatına devlet müdahalesini haklı gösteren sebep, bireyi, kendisinden daha kuvvetli olan başka bireylerin müdahalesine karşı korumaktır. Devlet, ne kadar çok fonksiyon üstlenirse o kadar çok meslek ortaya çıkar. Böylece çok sayıda beleşçi kişiyi bünyesine çeker. Toplum işinin çoğu hükümetin elinde bulunsa ve devlet daireleri, en kabiliyetli ve ehliyetli insanları bünyesinde istihdam etmiş olsaydı, toplumun geniş kültürlü ve deneyimli zekâları kalabalık bir bürokrat sınıfının içinde toplanmış olur ve geriye kalan insanlar her şeyi bunlardan bekler ve dolayısıyla ulusun yeteneği o kadar tekelleşir. Memur kitlesi, birbirlerine bağlı oldukları ve sabit kurallara göre iş gördüklerinden kırtasiyeci bir tavırla iş yapmak eğilimindedirler (Mill, 1997: 218-222).

Mill, yönetim işinin profesyonel yöneticilerin elinde olmasına bürokrasi demektedir. Böyle bir yönetim, deneyimleri bir araya getirir, iyi düzenlenmiş geleneksel kurallara sahip olur ve bunları uygun pratik bilgiler olarak asıl yönetim işini yürütenlere (hükümete) sunar. Mill'e göre yetenekli bir kamu yönetimi elbette gereklidir. Fakat bu yönetim, bütün halkı temsil eden organların genel kontrolü altında olmalıdır (Mill, 1861: 113-117).

Liberal düşüncenin bürokrasi konusundaki etkili diğer önemli bir ismi de Avusturya asıllı iktisatçı Ludwig von Mises'tir. Mises (1881-1973) bürokrasiye, devlete ilişkin bir olgu olarak bakmakta ona, kamu hizmetlerini görmek üzere başvurulan bir usul, idare sistemi ve özel girişimin yerine devlet teşebbüsünün ikame edilmesi gibi anlamlar vermektedir. Mises, belirli hizmetlerde ve alanlarda bürokrasiyi, demokrasi için zorunlu görmektedir. Mises'e göre demokratik rejimlerde bürokrasi, kanunlara ve bütçeye harfiyen uymak suretiyle işleri idare etmek demektir. Onun karşı çıktığı şey, devletin faaliyet alanının genişlemesi, ekonomik hayatta özel işletmelerin alanına girmesi ve piyasa ekonomisine müdahaleciliğidir. Mises, özel girişimin yerine devlet teşebbüsünün ikame edilmesini "totalitarizm" olarak nitelendirmiştir. Ona göre bürokratik otorite, bireylerin kendi işlerini serbestçe yönetebilme özgürlüklerini sınırlayan ve devlete çok sayıda görev yükleyen bir yönetim sisteminin sonucudur (Mises, 1947: 20-44).

Totalitarizm: Demokratik hak ve özgürlüklerin baskı altında tutulduğu, bütün yetkilerin bir elde veya küçük bir yönetici grubunun elinde toplandığı demokratik olmayan devlet düzeni.

Liberal düşüncede yönetime, kamu düzenini ve mülkiyeti korumak, dış güvenliği sağlamak, sözleşmelere uymayı teminat altına almakla ilgili minimal bir rol tanınmış; bürokrasiye bütünüyle araçsal ve itaatkâr bir görev verilmiştir. Bunun sebebi, bireysel özgürlüklere, ekonomik ve siyasal olarak yapılan vurgudur.

Bürokrasi ve Oligarşi

Alman sosyolog Robert Michels (1876-1936) bürokratikleşmeyi, modern toplumların oligarşik eğilimlerine bağlamaya çalışan ilk kuramcılardandır. Robert Michels, Avrupa ve özellikle Almanya'daki sosyalist partilerle işçi sendikaları üzerinde yap-

Oligarşi: Egemenliğin az sayıda kişinin, birkaç ailenin elinde bulunduğu siyasi rejim ve örgütlü gruplarda fiili egemenliğin küçük bir zümre tarafından kullanılması.

tığı araştırmalara dayanarak 1911 yılında "Oligarşinin Tunç Kanunu" adlı teorisini geliştirmiştir. Oligarşinin Tunç Kanunu, açık bir biçimde modern büyük ölçekli örgütlerin kaçınılmaz olarak oligarşik özellik gösterdiklerini ifade eder. Bu oligarşik düzen, yöneten ve yönetilenlerin idealleri ve niyetleri ile uyumlu olmasa bile durum kaçınılmaz olarak bu şekilde gelişir. Michels, bu görüşünü kanıtlamak için, diğer partilere göre daha demokratik örgütlendiği farz edilen Alman Sosyalist Partisinin içyapısını incelemiştir. Michels, sistemin oligarşik olduğunu ve demokrasinin sadece resmî uygulamalarda ve kanunlarda ortaya çıkan bir dış görünüş olduğunu ortaya koymuştur. Michels, bu gözlemlerini genelleştirerek bütün büyük örgütlerin içsel demokrasi ihtimalini ortadan kaldıracak bir bürokratik yapı geliştirme eğiliminde olduğu sonucuna varmıştır (Mouzelis, 2001: 42).

Michels'in teorisi şöyledir: Parti organlarının liderleri ve bunların üyesi, tam gün mesai yapacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini gerekli görmektedirler. Bu görevliler, parti organlarında çalışmaya başladıktan sonra belirli dallarda uzmanlaşırlar. Örgüt liderleri de kurumu yönetmek için gerekli eğitim ve deneyime ihtiyaç hissederler. Bu liderler yaptıkları işlerde zamanla uzmanlaştıkları için "profesyonel liderliğe" sahip olur. Sosyal köken itibarıyla mensup oldukları tabakadan ilişkilerini keserler ve bir çeşit elit zümre hâline dönüşürler. Bu yöneticiler, pozisyonlarını korumak ve iktidarlarını sürdürmek için çalışırlar. Pozisyonlarını koruyamayacaklarını anladıkları zaman, kendilerinden sonra gelecek olanları bir çeşit kooptasyonla (selefin halefi seçme yöntemi) belirlerler. Bu durumda resmî seçimler, oylamanın ötesinde bir anlam taşımaz. Böylece örgütlerin tümü, hatta yapıları resmen demokratik olanlar bile yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren "tunçtan bir kanuna" tabi olacaklardır (1962: 338).

SIRA SİZDE 3

Oligarşinin Tunç Kanununun geçerliliği nedir?

Michels, maaşlı görevlilerin yalnızca devlete özgü olmadığını, büyük yapılı her örgütün modern dünyada bunlara ihtiyacı olduğunu belirtmiştir. Michels, bürokrasinin sınırlandırılmasını ihtimal dışı görmemekle beraber hiçbir gücün ya da yöntemin "oligarşinin tunç kanunu" ile başa çıkamayacağı sonucuna varmıştır. Michels'in şu sözü bir vecize hâline gelmiştir: "Her kim örgütten bahsediyorsa oligarşiden söz ediyor demektir" (1962: 365).

Max Weber'e Göre Bürokrasi

Modern kamu yönetimi literatürü, çağdaş bürokrasileri incelemek için hareket noktası olarak Weber'in "bürokrasi" modelini seçmektedir. Günümüzde Weber'in ismi, âdeta bürokrasi kavramıyla bütünleşmiştir. Weber, bürokratik örgütün yapısını ve işlemlerini analiz ederken ortaya koyduğu bürokrasi modelini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Weber'in "ideal tip bürokrasi" modeli, realitede saf ve eksiksiz yönüyle gözlemlenebilen bir biçim değil, daha çok zihni bir tanımlama ve nitelemedir. Burada "ideal" kavramı, "arzulanan" şu ya da bu şekilde "iyi" ya da "üstün" anlamına gelmemektedir (San, 1971:24-25). O hâlde ideal tip, analizlerde kullanılabilecek bir kalıp çerçeve demektir. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir.

Max Weber (1864-1920)

Bürokrasinin Gücü

"Tam gelişmiş bir bürokrasinin gücü olağan koşullarda hep çok yüksek olmuştur."Siyasal efendiler", "uzmanlar" ın ve yönetim işleri içinde yer alan eğitilmiş memurların karşısında kendilerini bir "delitant" ya da amatör konumunda bulurlar. Bürokrasinin hizmet ettiği "efendi", "yasa önerme hakkı", referandum ve memurlara işten el çektirme yetkisi gibi silahlarla donanmış bir "halk" da olsa; güvensizlik oyu verme hak ya da fiili yetkisine sahip ve daha aristokratik ya da daha demokratik bir temelde seçilmiş bir "parlamento" da olsa, bu sözlerimiz geçerlidir. Bu efendi, hukuki ya da fiili olarak kendi kendini seçen aristokratik kollekyal bir kurul da olsa, halkoyuyla seçilmiş bir başkan ya da babadan oğla geçen bir saltanatın "mutlak" hükümdarı veya "meşruti" bir kral da olsa, yine de geçerlidir. Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü artırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim, her zaman için "gizli oturumlar" yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir."

Kaynak: *Weber, Max. (1986).* ***Sosyoloji Yazıları.*** *s. 209-210, Çev., Taha Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.*

Weber'in, bürokrasiyi doğrudan tanımlamak yerine onun unsurlarını ve özelliklerini belirtmekle yetindiği görülmektedir. Bu bakımdan Weber'in yazılarında bürokrasinin tanımına rastlanılmamaktadır. Weber (1986: 192-199) ve onu yorumlayanlar, bürokrasinin şu yapısal ve işlemsel özelliklerine dikkat çekmişlerdir (Eryılmaz, 2010: 217-219).

- *Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı:* Bürokratik yapılarda amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmî görevler olarak belirli bir biçimde dağıtılır.
- *Görev Hiyerarşisi ve Otoritenin Kademelenmesi:* Bürokratik örgütte görevler hiyerarşik bir düzen içinde yürütülür. Bu düzen sayesinde alt birimler üstlerin denetimi ve gözetimi altına girer. Birçok rasyonel bürokratik örgüt biçimi en üstte bir tek kişi ile temsil edilmektedir. Bu idari hiyerarşide herkes, kendi yönetimi altındakilerin karar ve eylemlerinden dolayı üstlerine karşı sorumludur.
- *Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması:* Çağdaş bürokrasilerde yönetim yazılı belgelere dayanır. Bu belgeler, gerektiğinde kullanılmak üzere saklanır. Söz konusu belgelerin yazılması için geniş bir görevliler ve kâtipler kadrosu istihdam edilir.
- *Yetki ve Görevlerde Uzmanlaşma:* Daire ya da büro yönetimi esaslı bir uzmanlık eğitimini gerektirir. Uzmanlaşma, iş bölümünün bir sonucudur. İş bölümüyle ortaya çıkan çeşitli faaliyet alanlarında çalışanlar, yaptıkları işte kısa zamanda uzmanlaşırlar.

- *Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik:* Bürokrasi yazılı ve resmî kurallara göre işler. Bu kurallar, bürokraside çalışanların sorumluluğunu, karşılıklı ilişkilerini ve yetkilerini tanımlar. Belirli olaylar konusunda karar alınırken önceden düzenlenmiş soyut ve genel kurallara göre hareket edilir. Bu kurallar düzeni, görevlilerin keyfî davranışlarına engel olmak için konulmuştur. Bürokrasi, kişiye değil, büroya dayanır. Memurun bağlılığı, üst konumdaki görevliye (amire) değil, makama ya da görevedir.
- *Gayrişahsilik:* İdeal bir memur, işleri, sevgi ve nefret gibi duygusallıktan uzak, bütünüyle gayrişahsi biçimsel kurallara göre yürütür. Bürokraside memurların vatandaşlara karşı davranışı, kişisel düşüncelere değil, rasyonel bir yönetim anlayışına dayanır.
- *Kariyer Yapısı:* Bürokraside memuriyet bir "meslek"tir. Memurluk mesleği, belirli esaslara dayalı bir terfi sistemi içerisinde yürütülür. Çalışanlar kariyer yapısı içinde uzmanlıklarına ve kıdemlerine bağlı olarak memuriyetin daha üst basamaklarına yükselirler. Göreve girişi belirleyen, kişinin uzmanı olarak çalışacağı işe uygunluğunu gösteren sertifika ve diploma gibi resmî belgelerdir.
- *Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması:* Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, resmî daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de genel olarak resmî faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayrıştırmıştır. Kamu malları ve fonları ile memurun özel servetleri arasında hiçbir bağ yoktur. Bürokratik örgüt, personelin kişiliğinden ayrı bir varlıktır. İdari personel, yönettiği kurumun mülkiyetine sahip değildir; görevini satamaz ya da çocuklarına devredemez.

Özet olarak bürokrasi, iş bölümü; resmî yetki alanı; otorite hiyerarşisi; yazılı kurallar; yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması; gayrişahsilik ve disipline olmuş yapı; liyakate dayalı resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir.

Weber'in bakış açısına göre, bürokrasinin temel özelliği *"rasyonelliği"* ve *"yasallığı"*dır. Onun için önemli olan, toplumsal fonksiyonların "rasyonel" olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yürütülmesidir. Weber, rasyonelliğin yanına bir de "yasal"lık kavramını eklemiştir. Bürokratik örgüt, rasyonel olduğu kadar, soyut düzeyde ifade edilmiş sistematik hukuk kurallarına bağlı olarak işleyecektir. Bu yasal-rasyonel bürokrasi tipi, kişisellikten ve politikadan arınmış bir yapı olduğu için, her siyasi iktidara aynı verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet sunacaktır.

Patrimonyal Bürokrasi ve Rasyonel Bürokrasi

Weber, *"patrimonyal"* ve *"rasyonel"* olmak üzere iki tip bürokrasiden söz etmiştir. Patrimonyal bürokrasi, sözleşme esasına göre atanan görevlilere değil de hür olmayan memurlara dayanmaktadır. Bu bürokrasi biçimi, kölelik sisteminin yaygın olduğu dönemlerdeki idari örgütleri anlatır. Bu örgütlerde irsi değerler ve statüler, kişisel ilişkiler, özel işlerle kamu hizmetlerinin birbirine karışması gibi unsurlar hakim nitelik taşımaktadır. Weber'e göre patrimonyal bürokrasi, geleneksel yöneticilere dayanmaktaydı. Ülke, hükümdarın kişisel mülkiyetindeydi. Yönetim de hükümdarın şahsi bir işi olarak görülüyordu. Hükümdarın otoritesi, "resmî" ve "özel" alan bakımından bir ayırıma tabi değildi; özel işle resmi faaliyet birbirinden ayrılmamıştı. Nitekim Weber, patrimonyal bürokrasiye örnek olarak Roma İmparatorluğunu, Eski Mısır'ı ve Bizans İmparatorluğunu göstermiştir (Weber, 1986: 200). Weber'e göre patrimonyal ya da geleneksel bürokrasiler istikrarsızdı. Bu istikrarsızlık, gayrişahsilik ve gelişmiş bir para ekonomisinin olmamasından kaynaklanıyordu.

Weber'e göre patrimonyal bürokrasinin temel özellikleri nelerdir?

SIRA SİZDE 4

Rasyonel bürokrasi ise Weber'in yukarıda özelliklerini belirttiğimiz modern örgüt modelidir. Bu bürokrasi, gayrişahsi rasyonel idari düzenlemeler ve yasalarla belirlenmiş yapı ve davranışlara dayanmaktadır. İdeal tip bürokrasi, büroyu ya da devlet dairesini, yöneticinin (kral ya da hükümdarın) özel konutundan ayırmaktadır. Memuriyet bir meslektir. Memurun sadakati, kişiye değil, büronun ya da resmî dairenin amacını ve faaliyetlerini düzenleyen kurallaradır.

Yasal-Rasyonel Bürokrasinin Üstünlükleri

Weber'e göre, bürokratik esaslara göre örgütlenen yapılar, diğerlerine göre önemli üstünlüklere sahiptirler. Bu üstünlükler şöyle sıralanabilir.

1. *Bürokrasi, etkin ve verimli bir örgüt biçimidir.* Weber'e göre bütünüyle bürokratik yapılı örgütler, teknik açıdan en yüksek verimlilik derecesine ulaşmaya muktedirdir. Başka bir anlatımla bürokrasi, örgütsel verimliliği maksimize sorununu en iyi çözen bir örgüttür. Weber'e göre "Tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın üstünlüğü, makine ile yapılan üretimin mekanik olmayan tüm öteki üretim biçimlerine olan üstünlüğünün aynısıdır" (1986: 204).
2. *Bürokrasi, vazgeçilmez bir örgüt biçimidir.* Weber'e göre bu örgüt biçimi yalnızca devlete özgü değildir. Özel sektörde de bu örgütlenme biçimi yaygındır. Weber'e göre "Kitlelerin maddi geleceği, giderek özel kapitalizmin daha da bürokratikleşen organizasyonunun doğru ve istikrarlı işleyişine bağlı hâle gelmektedir. Bu organizasyonu ortadan kaldırma düşüncesi her geçen gün daha da ütopikleşmektedir" (1986: 207).
3. *Bürokrasi, güçlü bir örgüt biçimidir ve bürokratik aygıtın kalıcı bir niteliği söz konusudur.* Bürokratik örgüt, onu elinde tutanlar için önemli bir güç-kuvvet kaynağıdır. Onun gücü, rasyonelliği, uzmanlığı, güvenirliği ve sürekliliğinden kaynaklanmaktadır. Weber'e göre iyi düzenlenmiş bir bürokrasi, başkaları tarafından kontrol edilemez. Toplum, kuralların uygulanması ve hizmetlerin yürütülmesinde ona bağımlı hâle gelir. Bürokratik aygıt, kalıcı bir nitelik gösterir. "Bürokrasi, bir kez tam kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapılardandır. Güç ilişkilerini toplumsallaştırmaya yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede önemli bir iktidar aracı olagelmiştir" (1986: 207).
4. *Bürokrasi, genişleme ve büyüme eğilimindedir.* Bürokrasinin genişlemesi yalnızca onun etkinliği ve gücünden kaynaklanmaz, aynı zamanda bu büyüme kompleks bir toplumdaki örgütlü yönetime duyulan ihtiyacın sayı ve nitelik bakımından yeni görev ve işleri ortaya çıkarmasıyla ilgilidir. Weber'e göre "Çağdaş devlet her yerde bürokratikleşmektedir" (1986:209).

Weber'e göre yasal-rasyonel bürokrasi, etkin ve verimli bir örgüt biçimi midir?

SIRA SİZDE 5

Weber'e Göre Otorite

Weber'in bürokrasi ile ilgili düşüncelerini daha iyi analiz edebilmek için, onun otorite konusundaki görüşlerine değinmek gerekir. Çünkü Weber, bürokrasi modelini geliştirirken otoritenin meşruluğu düşüncesine özel bir önem vermiştir. Weber, örgüt içindeki ilişkileri incelerken otorite (authority) ile güç (power) kavramı

arasında bir ayırım yapar. Eğer bir kişi sosyal bir ilişkide, kendi iradesini başkasının direnmesine rağmen yerine getirtebiliyorsa güce (power) sahip demektir. Otorite, gücün bir çeşididir. Bir emir, başkasına itaat görevi yüklüyorsa bu otoritedir. Otorite bir "meşruluk" esasına dayanır. Meşruluğun da bir "inanç" temeli bulunmaktadır. Bu inanç da yapılan düzenlemelerin, verilen emirlerin doğru olduğunu ve bu nedenle de ona itaat edilmesi gerektiğini ifade eder (Mouzelis, 2001: 28-29).

Weber'e göre, otoritenin meşruluğu konusunda üç çeşit inanç vardır ve bunlar üç otorite biçimini ortaya çıkarmaktadır. Bunlar, *"geleneksel"*, *"karizmatik"* ve *"yasal"* otoritedir (1986: 80-81).

Geleneksel otorite, eskiden beri var olagelen geleneklere uygun olarak oluşan bir otoritedir. Geleneksel otorite, liyakate değil de irsiyet ve statüye dayanmaktadır. Emretme gücünü kullananlar, genellikle tevarüs ettikleri statü sebebiyle kişisel otoriteye sahip olan efendilerdir. Böyle bir sistemde yasalara değil geleneklerin kendilerine emretme yetkisi verdiği efendilere itaat edilir. Efendilerin verdiği emirlerin meşruluğu, bu emirlerin geleneklere aykırı olmamasına bağlıdır. Örneğin, kralın emretme yetkisi ve otoritesinin meşruluğu, geleneklere dayanmaktadır.

Karizmatik otorite, olağanüstü ve tanrı vergisi kişiliğin (karizma) otoritesi, yani bir kişiye duyulan mutlak bağlılık ve güvene, onun kahramanlığına ya da başka niteliklerine inanmaya dayanan otoritedir. Bu otorite geleneklere tamamen zıt bir doğrultuda gelişebilir. Önemli olan kişinin sihir, kahramanlık ya da diğer olağanüstü yetenekleri ile karizmaya sahip olduğu hakkında bir "inanç" uyandırmasıdır. Karizmatik otorite, olağanüstü kişilik yapısından kaynaklanmaktadır. Bu tür otoriteye sahip liderler nadir kişilerdir, genellikle kriz dönemlerinde ortaya çıkarlar.

SIRA SİZDE 6

Weber'in kavramlaştırdığı bürokrasi modeli, hangi otorite tipine dayanır?

Yasal otorite ise "yasalara dayanan" egemenliktir. Yasaların geçerliliğine ve rasyonel kurallara dayanan işlevsel "yetki"ye inanmaya bağlıdır. Yasalarca konulmuş ödevlerin yerine getirilmesinde itaat esastır. Yasal otorite, çağdaş "devlet memuru"nun ve bu bakımdan ona benzeyen tüm siyasal güç sahiplerinin sahip oldukları egemenliktir. Yasal otorite, resmî kurumlarda geçerlidir. Weber, bu otorite tipine bir de "rasyonellik" eklemiştir. Emir verme yetkisini kullananlar, rasyonel ve yasal kurallara uygun olarak davrandıkları sürece meşrudurlar. Otoriteye muhatap olanlar, emir verme gücünü elinde bulunduranlara değil, rasyonel kurallara (hukuka), itaat ederler. Weber'e göre yasal-rasyonel bürokrasi tipi, yasal otoritenin gelişmiş bir biçimidir.

Weber Sonrası Bürokrasi Düşüncesi

Weber'in bürokrasi teorisi, birçok araştırmacı ve düşünür tarafından bu alandaki çalışmalar için bir temel olarak kabul edilmiştir. Söz konusu teorinin üzerinden geçen sürede sanayi toplumunun geçirdiği evrim, bu teorinin önemli bir bölümünün geçerliliğini doğrulamıştır.

Weber'in modeli, farklı siyasal ve ekonomik sistemlere sahip ülkelerde değişik amaçlar için kullanılmıştır. Sosyalist devletlerde, komünist partisi, ordu ve devlet organlarının örgütlenmesinde Weber'in bürokrasi modelinden büyük ölçüde yararlanılmıştır. Kapitalist ülkelerde ise iş bölümü, uzmanlık, otorite hiyerarşisi, yetki alanı, gayrişahsilik ve profesyonellik gibi bürokratik yapının temel unsurları daha da geliştirilmiştir. Bu bürokrasi modeli, Batı'da refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar yapmıştır. Bu ülkelerde iş bölümü, uzmanlaşma ve profes-

yonelleşme sonucunda kamu kurumlarında ve özel işletmelerde "teknik yapı veya teknokrasi" olarak nitelenen bir yapı; "teknokrat", "bürokrat", "uzman", "danışman" ve "profesyonel yönetici" denilen yeni bir yönetici sınıfı ortaya çıkmıştır. Bu profesyonel yönetici sınıfın ortaya çıkmasıyla hem kamu yönetimi hem de işletme yönetimi alanında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Kamu yönetiminde bürokrasi ve siyaset ilişkisi yeni bir boyut kazanmıştır. İşletmelerde işletme sahipliği ile işletme yöneticiliği birbirinden ayrılmıştır. Böylece işletmenin mülkiyetini elinde tutanlar, yönetim işlerini profesyonel yöneticilere devretmek zorunda kalmışlardır (Eryılmaz, 2008: 65-66).

Teknokrasi, Teknokrat, Bürokrat

Teknokrasi ya da teknik yapı, uzmanlığın gelişmesi, yönetim işlerinin teknik nitelik kazanması, örgütlerin buna göre yapılanması, kararlarda uzmanların öne çıktığı bir yönetim olgusunu ifade eder. Bu olgu, çoğu durumda herhangi bir karar alabilmek için gerekli olan tüm bilgilerin bir parçasına sahip birimlerden ve bunların içindeki uzmanlardan meydana gelir. Örgütlerin teknik nitelik kazanması ve buna göre yapılanmaları, kamuda ve özel sektörde yaygın olduğu gibi siyasi partilerde de söz konusudur. Kararların alınmasında, yasal ya da fiili olarak siyaset adamları yerine, ağırlığın uzmanlarda ya da teknisyenlerde olduğu siyasal sisteme de teknokrasi denilmektedir. Teknik yapı, yönetimin iktidara bağımlılığını azaltmakta ve özerkleşmesini sağlamaktadır. Teknokrasi, başka bir anlatımla, uzmanlık alanları ve teknolojinin gerekleri doğrultusunda hareket eden teknokratlara dayalı yönetim biçimidir.

Teknokrat kavramı, kararları, insan faktöründen daha çok, teknik, bilimsel ya da ekonomik verilere göre alan devlet adamını anlattığı gibi, belirli bir dalda kendini yetiştirmiş, uzmanlaşmış bir kamu görevlisini ya da özel sektördeki bir çalışanı da ifade eder. Kısacası teknokrat; belirli bir uzmanlık alanında kendini yetiştirmiş, karar alma mekanizmalarını bilgi ve teknik uzmanlığı dolayısıyla etkilemekte olan kamu ve özel yönetimdeki görevlilerdir.

Bürokrat ise, memuriyet görevinde üst kademelerde bulunan, siyasetçilere yakın olarak çalışan kıdemli yöneticiyi ifade eder. Bürokrat, devlet dairesinde çalışan bir memurdur. Onu ortalama bir memurdan ayıran en önemli özellik, bürokrasinin üst kademesinde görev yapması, siyasetçilerle yakın temas halinde çalışmasıdır.

Bir kamu çalışanında hem bürokratlık ve hem de teknokratlık özelliği birlikte olabilir. Bu tür kamu çalışanına da tekno-bürokrat denilir. Tekno-bürokrat, üst düzey kamu görevlerinde bulunan, kıdemli yöneticiliğinin yanında teknik-uzmanlık özellikleri ağır basan kamu yöneticisidir.

Weber'in bürokrasi teorisinin etkilerini değerlendiriniz.

SIRA SİZDE 7

Bununla beraber, Weberyen bürokrasi modeli, 1930'lardan itibaren Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa ülkelerinde yapılan çeşitli araştırmalarla sorgulanmaya başlanmıştır. Birçok araştırmacı Weberyen bürokrasiyi, çalışanlara gereken önemi vermemesi, kurallara ve örgütsel yapıya aşırı değer vermesi nedeniyle "makine modeli" olarak eleştirmiş; onu hantallığın ve verimsizliğin kaynağı olarak görmüştür. Weberyen bürokrasi modeline karşı en ciddi eleştiri, 1970'lerin sonunda ortaya çıkan "yeni kamu yönetimi" anlayışından gelmiştir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı, Weber'in bürokrasi modelinin kurallara aşırı düşkün, formalitelere önem veren, katı hiyerarşik ve merkeziyetçi yapısına karşı çıkar; onun sonuçlardan (çıktılardan) daha çok prosedürlere değer veren özelliğini eleştirir. Weberyen modelin sonuç itibarıyla kırtasiyeciliğe boğulduğunu ve toplumun verimlilik taleplerine yanıt veremediğini düşünür (Rosenbloom, 1998:148). Weberyen bürokrasi modeli, yöneticilerin risk almasını engellemekte, kıt kaynakları etkin ve verimli kullanmak yerine, onların israf edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Kamu kurumlarındaki yöneticilerde egemen olan temel güdü, hata yapmamak ve risk almamaktır. Kamuda, yenilik ve yaratıcılık tehlikeli kurallara körü körüne uymak ve hata yapmamak en doğru yol olarak görülür. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre kamunun örgüt yapısı, büyük ölçekli değil, optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir (Eryılmaz, 2010:23).

Yeni kamu yönetim anlayışı, geleneksel kamu yönetimini ve bu yönetim anlayışının gelişmesine önemli katkılar yapan Weberyen bürokrasi modelini yalnız eleştirmekle kalmamıştır aynı zamanda 1970'lerin sonunda İngiltere ve ABD'de sağ hükümetlerin yaptıkları reformlarla başlayan yeniden yapılanma sürecinin temel yönetim anlayışı olarak adlandırılmış ve birçok ülkede reformların temel referansı olmuştur. Piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenmeler, özelleştirme, deregülasyon, stratejik yönetim anlayışı, kalite, vizyon, etkinlik ve verimlilik, performans, saydamlık, yönetişim, girdilerden daha çok sonuç odaklılık, esnek istihdam, toplumsal taleplere duyarlılık gibi ilke ve politikalar, 1970'lerin sonunda gerçekleştirilmeye başlanan ve giderek yaygınlaşan kamu yönetimi reformlarının esasını oluşturmuştur. Bu reformlar, kamu yönetimimin örgütsel yapısını, işleyişini ve toplumla ilişkilerini yeniden biçimlendirmiştir ve böylece post-Weberyen bir yapı, işleyiş ve anlayış gelişmiştir. Bu yapı ve anlayışın gelişmesinde şüphesiz, bilgi toplumun olanaklarının ve ihtiyaçlarının önemli bir katkısı söz konusu olmuştur.

BÜROKRASİNİN TEMEL İŞLEVLERİ

Kamu bürokrasilerinin temel işlevi yasaları ve kamu politikası kararlarını uygulamak, sevk ve idare işlerini yerine getirmektir. Ancak bürokrasiler, bunlara ilave olarak kamu politikaları konusunda hükümetlere öneriler ve projeler hazırlarlar, bazen de kendileri kamu politikası kararları oluştururlar. Yasama organında görüşülen kanun tasarılarının ilk taslakları bürokrasi içinde hazırlanır. Ayrıca bürokrasiler, devlet yönetiminde istikrar ve süreklilik sağlarlar.

Kamu bürokrasilerin yürütmekte oldukları temel işlevlerini "sevk ve idare işleri", "kamu politikası kararlarının hazırlanması" ve devlet yönetiminde "istikrar ve süreklilik" olmak üzere üç ana grupta toplamak mümkündür.

Sevk ve İdare İşleri

Bürokrasinin ana işlevi, yasaları ve siyasaları uygulamak/yürütmek ve böylece yönetim işini sevk ve idare etmektir. Bürokrasinin kimi zaman "idare" olarak anılmasının, buna karşılık siyasi yürütmenin "hükümet" diye adlandırılmasının sebebi budur. Bu ayırım, siyasetçilerin siyasa ya da kamu politikası üretme rolü ile bürokratların siyasaları icra etmek rolü arasında net bir çizgi çizilebileceği anlamına gelebilir. Nitekim geleneksel yönetim anlayışı, siyaset-yönetim ayırımını savunmuştur. Ancak bu kesin ayırım, uygulamada yanıltıcı olabilir. Birinci olarak bir kamu politikası kararının nasıl uygulanacağı konusu, çoğu zaman çeşitli ayrıntılar içereceği

ve bu idari ayrıntıların memurlara bırakılması gereği, bürokratlara geniş bir ihtiyat payı ya da takdir yetkisi ortaya çıkarabilmektedir. İkinci olarak bürokrasi üzerinde siyasi kontrolün derecesi, devletten devlete önemli ölçüde değişmektedir. Kimi devletlerde bürokratlar, sıkı denetime tabi tutulurken kimilerinde ise geniş bir idari özerklikten yararlanmaktadır. Üçüncü olarak bürokratlar, teknik uzmanlıkları ve deneyimleri nedeniyle ileride uygulanacak çoğu kamu politikasının belirlenmesinde temel rol oynamaktadırlar (Heywood, 2007: 513-514).

Kamu Politikası Kararlarının Hazırlanması

Bürokrasinin siyasi önemi, siyasa için gerekli bilginin ve hükümetin ihtiyaç duyduğu danışmanlık hizmetinin başlıca sağlayıcısı olması rolünden kaynaklanmaktadır. Hükümetlerin ihtiyaç duydukları teknik bilgi ve uzmanlık, büyük ölçüde bürokrasi tarafından yerine getirilir. Bürokraside bu rolü, orta ve alt kademedeki çalışanlardan daha ziyade genellikle üst düzey kamu görevlileri yerine getirmektedir. Bu nedenle üst düzey kamu yöneticilerin bu rollerinin siyasi ve idari niteliği konusu karmaşık bir nitelik göstermektedir. Kamu politikası ya da siyasa üretmekle siyasa tavsiyesi sunma veya hazırlama arasında net bir ayırım yapmak kolay değildir. Kamu politikası kararları, bürokrasinin sağladığı ve yönettiği bilgiye dayanır. Çoğu bilgi bürokrasinin içinde üretilir, saklanır, değerlendirilir, biçimlendirilir ve bürokrasinin tercihlerine göre servis edilir. Dolayısıyla kamu politikası kararının içeriği, sunulan bilginin niteliğinden etkilenir. Hükümetin sorumluluğu arttıkça kamu politikası daha karmaşık hâle geldikçe siyasetçilerin "profesyonel" bürokratlara bağımlı olmaları kaçınılmazdır (Heywood, 2007:514-515).

Bürokrasinin artan gücü nereden kaynaklanmaktadır?

SIRA SİZDE 8

Bu değerlendirme, yalnız kamu politikası kararları için geçerli değildir. Parlamentoların temel müzakere malzemesi olan kanun tasarılarının hazırlanması, büyük ölçüde bürokrasi içinde gerçekleştirilir. Ayrıca ikincil mevzuat denilen yönetmeliklerin hazırlanması ve sonuçlandırılması yine bürokrasinin içinde yürütülür. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet programlarının uygulamasına dönük olarak kamu kurum ve kuruluşlarının değişik zamanlarda yayınladıkları "genelge"lerin, bizim gibi ülkelerde yönetimin günlük işleyişinde çok önemli olduğu düşünüldüğünde bürokrasisinin, idari işlerin dayanağı olan temel kuralların ve politikalarının belirlenmesindeki rolünün ne kadar etkili olduğu kendiliğinden anlaşılır.

İstikrar ve Süreklilik

Bürokrasilerin üçüncü görevi, devlet yönetimi ve siyasal sistem içinde bir istikrar ve süreklilik unsuru olmasıdır. Demokratik ülkelerde seçimler, bir hükümeti iktidardan indirip diğer birini işbaşına getirdiği hâlde, kamu bürokrasileri herhangi bir düzensizliği yol açmadan, kendilerini yeni yöneticilerine (bakanlara, hükümete) uydurarak çalışmaya devam ederler. Seçimler, anayasal düzenlerini yeterince kuramamış ülkelerde yalnızca hükümetleri değil, aynı zamanda rejimi de değiştirebilir fakat yönetim/bürokrasi ve bürokratlar yine de yerinde kalır ve işlerini yürütmeye devam eder. Bu nedenle "hükümetler değişir, idare/bürokrasi yerinde kalır" sözü bir klişe hâline gelmiştir. Siyasi istikrarsızlığın çok sık görüldüğü gelişmekte olan ülkelerde eğitimli ve deneyimli bürokratlardan oluşan bürokratik düzenin varlığı, devlet yönetiminin düzenli tarzda işlemesinin önemli güvencelerindendir.

BÜROKRASİ VE SİYASİ KURUMLAR

Günümüzde yönetim işleri, memurların içinde yer aldığı bürokrasi ile seçilmiş siyasi görevlilerin oluşturduğu organlar (meclis, hükümet ve yönetim kurulu gibi) tarafından birlikte yürütülmektedir. Bürokrasinin, kural olarak siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirmek, yasaları icra etmekle görevli bir organ olması gerekirken zaman zaman siyasi temsilcileri etkileyen ve onların rolünü paylaşan bir nitelik kazandığı dikkati çekmektedir. Bu niteliğinden dolayı bürokrasi, yasama, yargı ve yürütme organından sonra dördüncü bir kuvvet olarak görülür. Otorite ve nüfuz mücadelesinde her iki tarafın kendine göre önemli araçları ve kaynakları bulunmaktadır.

KİTAP

Bürokrasi ve siyaset ilişkisini anlamada yararlı bir kaynak olarak *Bürokrasi ve Siyaset* adlı kitaba bakabilirsiniz. (Bilal Eryılmaz, 3. Baskı, İstanbul: ALFA, 2008).

Bürokrasinin Güç Kaynakları

Bürokrasinin güç kaynakları "bilgi ve uzmanlık", "hızlı karar verme iktidarı", "devamlı ve istikrarlı statü", "özerk yapı", "örgüt ideolojisi", "bütçeleme ve planlama" işlevleri olarak belirtilebilir (Eryılmaz, 2010:96-104).

Bürokrasinin en önemli güç kaynağı *bilgi ve uzmanlıktır*. Siyasi kurumların ihtiyaç duyduğu bilgi ile onun yorumlanması için gerekli teknik uzmanlık, bürokrasinin elinde bulunmaktadır.

Bürokrasinin elindeki ikinci güç kaynağı karar verme iktidarıdır. Toplanma, serbest tartışma ve oylama gibi konularda çok az işlemsel kurallara sahip olan bürokrasiler, çoğu durumlarda yasama organına göre daha hızlı karar alabilmektedir. Yasama organının, kamu yönetimine bıraktığı idari düzenleme yapma (yönetmelik çıkarma gibi) yetkisi, bürokrasinin, parlamentodan daha fazla otorite ve yetki kullanması sonucunu doğurmuştur.

Bürokrasinin üçüncü güç kaynağı, onun devamlı ve istikrarlı bir statüye sahip olmasıdır. Siyasi yöneticiler, seçimlerle değişir fakat memurlar görevlerinde sabit kalır. Bürokrasiler, partizan politikaların dışında olmanın avantajlarına sahiptirler. Birçok toplumda bürokrasi, politik olarak tarafsız bir konumdadır. Bürokrasinin politika dışı konumu, kararlarının teknik olarak siyasi kurumlarca alınanlardan daha üstün olduğu yolundaki güçlü argümanı hatıra getirir.

Bürokrasinin dördüncü güç kaynağı, bakanlık organizasyonu dışında özerk yapılı örgütlenme modeli olmasıdır. Özerk yapılı örgütler, hükûmet ve bakanlık politikalarından daha az etkilenmekte, kendilerini koruyarak geliştirebilmektedirler. Bağımsız idari otoriteler, kamu iktisadi teşebbüsleri, üniversiteler bu kurumlara örnek olarak gösterilebilir.

Bürokrasinin beşinci güç kaynağı "örgüt ideolojisi"dir. Bürokratik örgütler, çoğu zaman hükümetlerin ne yapması ya da ne yapmaması gerektiği konusunda çok gelişmiş fikirlere sahiptirler. Ancak bu fikirler, örneğin bir parti programındaki gibi genel ifadeler değildir. Bunlar daha çok kurumun dar uzmanlık alanıyla sınırlıdır. Örgüt ideolojisi, bir kurumun kendi alanında geliştirdiği, program, siyasa, düşünce ve anlayışlardan meydana gelir. Bürokrasiler, bu ideolojiyi korumak ve geliştirmek için çalışırlarken aynı zamanda yeni politikalar dizisi de empoze etmeye gayret ederler. Bu ideolojiler, kendi statülerini ve faaliyetlerini haklı göstermek için kullanıldığı gibi başkalarını da etkilemek amacı taşıyabilirler.

Bürokrasinin altıncı güç kaynağı planlama ve bütçelemedir. Planlama ve bütçeleme, büyük ölçüde ayrıntılı matematik hesapları, muhasebe teknikleri ve bilgisayar işlemleri gibi teknik bilgi gerektirmektedir. Bürokratlar bu konuda uzman oldukları için her zaman politikacıları etkileyebilecek güce sahiptirler.

Siyasi Kurumların Güç Kaynakları

Siyasi kurumların güç kaynakları da "meşruiyet", "bütçe yapma yetkisi", "halka dayanmaları", "karşı bürokrasi oluşturma", "bürokrasiyi siyasallaştırma" başlıkları altında incelenebilir (Eryılmaz, 2010: 105-108).

Siyasi kurumların (hükümet, meclis, yerel yönetimlerin karar organları vb.) elindeki en önemli güç kaynağı, onların meşruiyetidir. Bürokrasiyi yönetme, işletme, yönlendirme ve denetleme, siyasi kurumların yetkisindedir. Siyasi kurumlar bu yetkiyi, demokratik ilkelerden, anayasa ve yasalardan alır. Bürokrasiler, eylem ve işlemleri konusunda siyasi kurumlara karşı sorumludurlar.

Siyasi kurumların elindeki ikinci güç kaynağı para, yani bütçe yapma yetkisidir. Bütçe yapma ve vergi koyma yetkisi siyasi kurumların elindedir. Her bürokratik kurumun, yaşayabilmek, gelişebilmek ve büyüyebilmek için paraya ihtiyacı vardır. Söz konusu bürokratik kurumlar, siyasi organları bu parayı kendilerine tahsis etmeleri için ikna etmek ya da etkilemek zorundadır. Bütçe süreci, bürokratik politikalarda önemli etkileşim noktalarından biridir. Bütçe müzakereleri, bürokrasilerin denetlenmesi ve eleştirilmesi için çok sık olarak kullanılır.

Siyasi kurumların üçüncü güç kaynağı, halka dayanmalarıdır. Bilindiği gibi siyasi kurumlar halkı temsil ederler. Böylece siyasi kurumlar, seçmenler, siyasi partiler ve baskı grupları ile olan ilişkileri vasıtasıyla siyasi güçlerini harekete geçirebilme imkânına sahiptirler. Siyasi kurumlar, soruşturma, denetleme, seçim kampanyaları, parlamentodaki tartışma ve görüşmeler gibi çeşitli araçlarla kamuoyunda bürokrasiye karşı etkili mücadele yürütebilirler.

Siyasi liderlerin, bürokrasinin gücünü kontrol etmek için kullandıkları son derece etkili araçlardan bir diğeri, bürokrasi dışında kendilerine bağlı uzman personel kadrolarını ve bilgi kaynaklarını geliştirmektir. Kısacası karşı bürokrasiler oluşturmaktır. Bu kadrolar ve kaynaklar, bürokrasinin bilgi ve uzmanlık tekelini kırabilir. Ülkelerin sistemlerine göre başkanlık ofislerinde, başbakanlıkta, bakanlıklarda, danışman, müşavir, uzman gibi isimler altında istihdam edilen ve bürokrasi dışı bilgi, uzmanlık ve politika ofisi olarak çalışan karşı bürokrasiler, çoğu demokratik ülkede bulunmaktadır.

Siyasi yönetici ve kurumların, bürokrasi üzerinde etkili olabilmek için başvurdukları yöntemlerden bir başkası da bürokrasiyi siyasallaştırmadır. Siyasallaştırma, üst düzey bürokratların hükümet politikasına yakın olan kişiler içinden seçilmesiyle sağlanır. Bu yöntemin en bilinen uygulaması "spoils (yağma) sistemi" adıyla ABD'de yaşanmaktadır. Yeni bir ABD başkanı göreve geldiğinde üst yönetim kadroları değişir. Yaklaşık 3000 üst düzey kadro, siyasi atamalarla doldurulur. Bürokratların liyakatinden daha çok onların sadakatine önem veren ülkelerde buna benzer uygulamalara rastlanır.

Özet

AMAÇ 1

Bürokrasi kavramı ile ilgili çeşitli tanımları ifade edebilmek.

Bürokrasi, kelime olarak Latince "burra" ve Yunanca "kratos" sözcüklerinden türetilmiştir. "Burra", masaları örtmede kullanılan koyu renkli kumaş; "kratos" ise egemenlik, yönetim anlamına gelmektedir. Buna göre bürokrasi, "masaların ya da büroların egemenliği" anlamındadır. Bürokrasi kavramı çeşitli anlamlarda kullanılmaktadır. Bunları, "kırtasiyecilik ve verimsizlik", "rasyonel örgüt", "kamu yönetimi", "memurlar tarafından yönetim" ve "büyük yapılı örgütler ve modern toplum" olarak beş başlık altında toplamak mümkündür.

AMAÇ 2

Bürokrasiye ilişkin teorik yaklaşımları özetleyebilmek.

Bürokrasiye ilişkin teorik yaklaşımlardan birisi Karl Marx'ın bürokrasi düşüncesidir. Marx, bürokrasiyi devlet yönetimi içinde daha çok güç ilişkisi bağlamında ele almıştır. Marx, bürokrasiyi, burjuva çıkarlarını destekleme ve kapitalist sistemin savunma mekanizması olarak değerlendirmiştir. Marx'a göre devlet, genel çıkarları değil, sivil toplumun bir parçası olan egemen sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir. Bürokrasi, egemen sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hâkimiyetini sürdürmede kullanılan bir araçtır.

Liberal düşüncenin bürokrasi konusundaki görüşleri esas itibarıyla İngiliz yazar Jonh Stuart Mill'in (1806-1873) yaklaşımları etrafında şekillenmiştir. Mill, devlet müdahalelerine ve bürokrasiye bireysel özgürlükler açısından yaklaşmış; büyüyen bir devletin ve bürokrasinin özgürlükler yönünden tehlikeleri üzerinde durmuş ve "sınırlı devlet" ve dolayısıyla "sınırlı bürokrasi" tezini savunmuştur. Mill'e göre asıl olan bireyin yeteneğinin geliştirilmesi ve gayretinin açığa vurulmasını sağlamaktır. Devlet esas itibarıyla bunun için çalışmalıdır. Devletin yetkilerinin artması, bu bakımdan bireysel özgürlüklerin zararınadır.

Robert Michels, Avrupa ve özellikle Almanya'daki sosyalist partilerle işçi sendikaları üzerinde yaptığı araştırmalara dayanarak 1911 yılında "Oligarşinin Tunç Kanunu" adlı teorisini geliştirmiştir. Oligarşinin Tunç Kanunu, açık bir biçimde modern büyük ölçekli örgütlerin kaçınılmaz olarak oligarşik özellik gösterdiklerini ifade eder.

Max Weber'e göre ise bürokrasi, iş bölümü; resmî yetki alanı; otorite hiyerarşisi; yazılı kurallar; yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması; gayrişahsilik ve disipline olmuş yapı; liyakate dayalı resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir. Weber'in bakış açısına göre bürokrasinin temel özelliği "rasyonelliği" ve "yasallığı"dır. Onun için önemli olan, toplumsal fonksiyonların "rasyonel" olarak düzenlenmiş bir örgüt tarafından yürütülmesidir. Weber, rasyonelliğin yanına bir de "yasal"lık kavramını eklemiştir.

Weberyen bürokrasi modeli ise 1970'lerin sonunda ortaya çıkan "yeni kamu yönetimi anlayışı" tarafından eleştirilmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, Weber'in bürokrasi modelindeki kurallara düşkün, formalitelere önem veren, katı hiyerarşik ve merkeziyetçi yapısına karşı çıkar; onun sonuçlardan (çıktılardan) daha çok prosedürlere değer veren özelliğini eleştirir. Weberyen modelin sonuç itibarıyla kırtasiyeciliğe boğulduğunu ve toplumun verimlilik taleplerine yanıt veremediğini düşünür. Yeni kamu yönetim anlayışı, 1980'lerde gerçekleştirilmeye başlanan ve giderek yaygınlaşan kamu yönetimi reformlarının esasını oluşturmuştur.

AMAÇ 3

Bürokrasinin temel işlevlerini sıralayabilmek.

Kamu bürokrasilerinin yürütmekte oldukları temel işlevleri; "sevk ve idare işleri", "kamu politikası kararlarının hazırlanması" ve devlet yönetiminde "istikrar ve süreklilik" olmak üzere üç ana grupta toplamak mümkündür. Bürokrasinin ana işlevi, yasaları ve siyasaları uygulamak/yürütmek ve böylece yönetim işini sevk ve idare etmektir. Bürokrasinin bir diğer işlevi de kamu politikası için hükümetin ihtiyaç duyduğu gerekli bilgi ve danışmanlık hizmetini sağlamasıdır. Hükümetlerin ihtiyaç duydukları teknik bilgi ve uzmanlık, büyük ölçüde bürokrasi tarafından yerine getirilir. Bürokraside bu rolü, orta ve alt kademedeki çalışanlardan daha ziyade genellikle üst düzey kamu görevlileri yerine getirmektedir. Bürokrasilerin üçüncü görevi, devlet yönetimi ve siyasal sistem içinde bir istikrar ve süreklilik unsuru olmasıdır.

AMAÇ 4

Bürokrasi ve siyasi kurumlar arasındaki ilişkiyi açıklayabilmek.

Günümüzde yönetim işleri, memurların içinde yer aldığı bürokrasi ile seçilmiş siyasi görevlilerin oluşturduğu organlar (meclis, hükümet ve yönetim kurulu gibi) tarafından birlikte yürütülmektedir. Bürokrasinin kural olarak siyasi yöneticilere bağlı ve onların emirlerini yerine getirmek, yasaları yürütmekle görevli bir organ olması gerekirken zaman zaman siyasi temsilcileri etkileyen ve onların rolünü paylaşan bir nitelik kazandığı dikkati çekmektedir. Bürokrasinin sahip olduğu güç kaynakları şunlardır: Bilgi ve uzmanlık, karar verme iktidarı, devamlı ve istikrarlı bir statüye sahip olma, bakanlık organizasyonu dışında özerk yapılı örgütlenme modeli, örgüt ideolojisi, planlama ve bütçeleme. Siyasi kurumların (hükümet, meclis, yerel yönetimlerin karar organları vb.) elindeki güç kaynakları ise meşruiyet, bütçe yapma yetkisi, halka dayanmaları, karşı-bürokrasiler oluşturabilme ve bürokrasiyi siyasallaştırmadır.

Kendimizi Sınayalım

1. Tarihte bürokrasi kavramını ilk kez kullanan devlet adamı ve düşünür aşağıdakilerden hangisidir?
a. Max Weber
b. Vincent de Gournay
c. Karl Max
d. Ludwig von Mises
e. Frederick Taylor

2. Max Weber bürokrasiyi hangi anlamda ele almıştır?
a. Kırtasiyecilik
b. Kötü yönetim
c. Rasyonel örgüt
d. Memurlar tarafından yönetim
e. Büyük yapılı örgüt

3. Oligarşinin Tunç Kanunu adlı teori aşağıdakilerden hangisine aittir?
a. Max Weber
b. Friedrich von Hayek
c. Milton Friedman
d. Robert Michels
e. Henri Fayol

4. Aşağıdaki ifadelerden hangisi Max Weber'in bürokrasi görüşünü **yansıtmaz?**
a. Bürokrasi, verimli ve etkili bir örgütlenme modelidir.
b. Bürokrasi, esas itibariyle yasal otorite biçimine dayanır.
c. Bürokraside bir kariyer sistemi vardır.
d. Bürokraside resmi görevlerle özel işler birbirinden ayrılmıştır.
e. Bürokratik örgüt biçimi, yalnızca devlete özgüdür, özel sektörü kapsamaz.

5. Aşağıdakilerden hangisi bürokrasinin temel işlevleri arasında yer **almaz?**
a. Sevk ve idare işleri
b. Kamu politikası kararlarını hazırlamak
c. Devlet yönetiminde istikrar ve süreklilik
d. Bütçe yapmak
e. Yönetimin işleyişi ve sorunları konusunda gerektiğinde siyasi üstlerine raporlar sunmak

6. Aşağıdakilerden hangisi siyasi kurumların güç kaynakları arasında yer **almaz?**
a. Sürekli bir statüye sahip olmaları
b. Bürokrasiyi denetleyebilmeleri ve ondan hesap sorabilmeleri
c. Karşı bürokrasiler oluşturabilmeleri
d. Gücünü halktan almaları ve topluma dayanmaları
e. Gerektiğinde bürokrasi konusundaki görüşlerini halkla paylaşabilmeleri

7. Max Weber, bürokratik örgütün yapısını ve işlemlerini analiz ederken ortaya koyduğu bürokrasi modelini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Bu modelde "ideal tip" kavramı, hangi anlamda **kullanılmamıştır?**
a. Olması arzulanan, iyi ve güzel
b. Analizlerde kullanılabilecek bir kalıp
c. Mevcut örgütleri değerlendirmek için ortaya konulan bir çerçeve
d. Zihni bir anlatım ve analiz tarzı
e. Metodolojik bir yaklaşım tarzı

8. Aşağıdakilerden hangisi liberal düşüncenin bürokrasi konusundaki anlayışını **yansıtmaz?**
a. Devlet, özel girişimi zayıflatmamalıdır.
b. Daha az devlet ve daha çok piyasa anlayışı benimsenmelidir.
c. Yönetimde asıl olan, bireyin yeteneğinin geliştirilmesi ve açığa vurulmasıdır.
d. Bürokrasi, toplumda egemen sınıfın çıkarını korumak için çalışan bir araçtır.
e. Devletin özel sektörün alanına müdahale etmesi, ekonomik gelişmenin aleyhinedir.

9. Max Weber'in geliştirdiği bürokrasi modeli aşağıdakilerden hangisidir?
a. Patrimonyal bürokrasi
b. Meritokrasi
c. Teknokrasi
d. Yasal-rasyonel bürokrasi
e. Karizmatik bürokrasi

10. Aşağıdakilerden hangisi yeni kamu yönetimi anlayışının Weberyen bürokrasi ile ilgili değerlendirmelerinden biri **değildir?**
a. Weberyen bürokrasi modeli, toplumun verimlilik taleplerine cevap vermekten uzaktır.
b. Weberyen bürokrasi, demokratik performansın gelişmesi için önemlidir.
c. Aşırı kurallara bağlılık, verimliliği olumsuz yönde etkiler.
d. Girdilerden daha çok sonuç odaklı olmak gerekir.
e. Bürokrasideki hiyerarşik yapının katılığı, günümüzde sürdürülemez.

Yaşamın İçinden

“ Hürriyet 31 Temmuz 2009

Bürokraside 421 Belge Kalkıyor, 215 Noter Onayı Bitiyor

Bürokrasinin azaltılması ve işlemlerin basitleştirilmesi başlığı altında 170 yönetmelikte değişiklik yapıldı ve 46 yetkinin merkezden taşraya, 26 yetkinin de valilik ve bölge müdürlüğünden alt kademelere devredilmesinin yolu açıldı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Ömer Dinçer'in verdiği bilgiye göre, 421 belge işlemden kaldırılıyor ve 215 hizmette noter onayı gereği bitiyor. Dinçer, “Bürokrasinin Azaltılması İşlemlerinin Birleştirilmesi Çalışmaları ve Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik”in ayrıntılarını anlattı.

‘Issız Ada’ Geyiği

Dinçer, artık resmi işlemlerde vatandaşlardan çok sayıda belge istenmesinden vazgeçildiğini belirterek, “Düzenleme ile artık biz uluslararası alanda mizah konusu olmaktan kurtulacağız. ‘Issız adalara düşerseniz yanınıza ne alırsınız?’ diye sorulduğunda Türkler artık, ‘Nüfus cüzdanı sureti, 6 fotoğraf ve ikametgah ilmühaberi’ demeyecekler” dedi. Dinçer, yetki devri çerçevesinde, merkez teşkilatında üst makamlardan alt makamlara, merkez teşkilatı birimlerinden taşra teşkilatına, taşrada üst makamlardan alt makamlara, merkez ve taşra teşkilatından mahalli idareler ile özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına yetki devri yapıldığını belirtti.

Beyana Güven Esası

Vatandaş beyanına güveni esas aldıklarını bildiren Dinçer, zorunlu olmadıkça belgelerin istenmemesi, gereksiz belgelerden vazgeçilmesi, idarenin başvuru sahibinden daha önce istediği belgeleri yeniden istememesi, diğer idarelerin elektronik ortamda paylaşıma açtığı bilgi ve belgeleri istememesine yönelik düzenlemeler de yapıldığını ifade etti. Dinçer, kurum içi ve kurumlar arasında yapılan yazışmaların, işlemlerin uzamasına ve vatandaşa hizmet sunumunun gecikmesine yol açtığını anımsatarak, gereksiz yazışmaların kaldırılacağını, süreçlerin kısalacağını söyledi.

1 Milyar Lira Tasarruf

Türkiye'de yılda 15 milyon sabıka kaydı istendiğine, 38 milyon nüfus kaydı örneği verildiğine dikkati çeken Dinçer, bundan sonra sadece TC kimlik numarasının isteneceğini, kurumların da sabıka kaydını vatandaştan değil, savcılıklardan talep edeceğini anlattı. Ömer Dinçer, işlemelerin kısaltılmasının insanları hayatlarından bezmekten kurtarmanın yanı sıra, sadece nüfus cüzdanı örneği, ikametgah, sabıka kaydı, sağlık kurulu raporu, noter onaylı fotokopiler gibi belgelerin işlemden kaldırılmasıyla da yılda 1 milyar 13 milyon 45 bin TL tasarruf sağlanacağını kaydetti. Dinçer, çalışmanın gereksiz kağıt kullanımına son vermesi sayesinde de yılda 12 bin 489 ağacın kesilmekten kurtulacağını söyledi.

Kaynak: http://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/12184276.asp ”

Okuma Parçası

BÜROKRATİK AYGITIN KALICI NİTELİĞİ

Bürokrasi, bir kez tam kurulduktan sonra artık ortadan kaldırılması en zor olan sosyal yapılardandır. Bürokrasi, “toplu eylem”i rasyonel düzenlilik kazanmış “toplumsal eylem” e dönüştürmenin başlıca aracıdır. Bu nedenle, güç ilişkilerini “toplumsallaştırmaya” yarayan bir araç olarak bürokrasi, bu aygıtı denetleyenler için birinci derecede önemli bir iktidar aracı olagelmiştir.

Diğer her şey sabit tutulduğunda, iyi planlanan ve yönetilen bir “toplumsal eylem”, her türlü “kitle eylemi” ve hatta “toplu eylem”den üstündür. Yönetimin bürokratizasyonunun tamamlandığı yerlerde de, neredeyse hiç sarsılamayacak bir iktidar ilişkisi biçimi kurulmuş demektir.

Bürokrat bireylerin, parçası haline geldikleri aygıt içinde hareket esneklikleri pek kalmaz. Fahri ya da yan faaliyet olarak yönetimde bulunan “eşraf” ın tersine, profesyonel bürokrat işine tüm maddi ve manevi varlığıyla zincirlenmiştir. Birçok durumda, kendisine temelde değişmez bir rota çizmiş olan ve sürekli devinim içinde bulunan bir mekanizmanın içinde basit bir dişliden ibarettir. Memura uzmanlaşmış görevler verilmiştir; mekanizma normal olarak memur tarafından harekete geçirilemez ya da durdurulamaz; bu ancak yukarıdan emirle olur. Bürokrat birey, mekanizmayla bütünleşmiş tüm

görevliler topluluğuna böylece perçinlenmiştir. Hepsinin ortak çıkarı, mekanizmanın işlevlerini görmesini ve toplumsal otoritenin kullanılmasını sağlamaktır.

Yönetilenlere gelince, bir kez ortaya çıkmış bulunan bürokratik otorite aygıtını kaldıramaz ya da yerine başka bir şey koyamazlar. Çünkü bu bürokrasi, uzmanlık eğitimine, işlerin görülmesinde işlevsel uzmanlaşmaya, tek tek, ama bir sistem oluşturan, işlevlerin mekanik ama virtüözce yürütülmesini sağlayan bir yaklaşıma dayanmaktadır. Memur, çalışmayı bırakırsa ya da işi zorla kesintiye uğratılırsa kargaşa çıkar; bu kargaşayı düzeltmek için yönetilenler arasından uygun kişileri arayıp bulmak da zordur. Bu sözlerimiz, kamu yönetimi için olduğu kadar özel ekonomik işletmeler için de geçerlidir. Kitlelerin maddi geleceği, giderek özel kapitalizmin daha da bürokratikleşen organizasyonunun doğru ve istikrarlı işleyişine bağlı hale gelmektedir. Bu organizasyonu ortadan kaldırma düşüncesi her geçen gün daha da ütopikleşmektedir.

Kaynak: Weber, Max. (1986). Sosyoloji Yazıları. s. 207, Çev., Taha Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. b	Yanıtınız yanlış ise "Bürokrasinin Çeşitli Tanımları" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. c	Yanıtınız yanlış ise "Bürokrasinin Çeşitli Tanımları" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. d	Yanıtınız yanlış ise "Bürokrasi ve Oligarşi" bölümünü yeniden okuyunuz.
4.e	Yanıtınız yanlış ise "Max Weber'e Göre Bürokrasi" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. d	Yanıtınız yanlış ise "Bürokrasinin Temel İşlevleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. a	Yanıtınız yanlış ise "Bürokrasi ve Siyasi Kurumlar" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. a	Yanıtınız yanlış ise "Max Weber'e Göre Bürokrasi" bölümünü yeniden okuyunuz.
8. d	Yanıtınız yanlış ise "Liberal Düşüncede Bürokrasi" bölümünü yeniden okuyunuz.
9. d	Yanıtınız yanlış ise "Max Weber'e Göre Bürokrasi" bölümünü yeniden okuyunuz.
10. b	Yanıtınız yanlış ise "Weber Sonrası Bürokrasi Düşüncesi" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Bürokrasi çok yönlü bir kavramdır ve değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Bürokrasi konusundaki değişik anlamlar, onun özelliklerini tanımlamadaki farklı yaklaşımlardan kaynaklanmaktadır. Bu konuda iki temel yaklaşımdan söz edilebilir. Bazıları bürokrasiyi, onun yapısal özelliklerini (iş bölümü, hiyerarşi, büyük ölçek vb.) dikkate alarak tanımlamakta ve analiz etmektedirler. Bazıları da onun davranışsal özelliklerini (kırtasiyecilik, kurallara bağlılık, tarafsızlık vb.) esas alarak incelemektedirler. Şüphesiz bürokrasinin bu iki yönü birlikte ele alınmak durumundadır.

Sıra Sizde 2

Bürokrasi, otoritenin büyük ölçüde atama yoluyla işbaşına gelen memurların elinde olduğu bir yönetim biçimi olarak da tanımlanmıştır. Bu bağlamda bürokrasi, "demokrasi", "aristokrasi" ve "monarşi" gibi bir yönetim şeklidir ve bunlarla karşılaştırılabilir. Bürokrasinin bu anlamı, orijinal olarak 18. yüzyıl Fransız devlet adamı ve düşünürü Vincent de Gournay'e (1712-1759) dayanır. Gournay, bürokrasi kavramı ile yönetimin eskiden beri bilinen biçimlerine bir dördüncüsünü (memurlar tarafından yönetim) eklemeyi denemiş ve yeni yönetim biçimini, yönetici unsuru (memurları) dikkate alarak diğerlerinden ayırmaya çalışmıştır. Gournay, bürokrasi kavramını daha çok olumsuz anlamda kullanmıştır.

Sıra Sizde 3

Michels'in analizi önemli bazı gerçekleri yansıtmaktadır. Ellerine bir otorite geçiren kişilerin, genellikle bu otoriteyi uzun süre korumaya ve geliştirmeye; çevrelerine hep kendilerine bağlı kişileri toplamaya çalıştıkları görülmektedir. Ancak bu eğilimler, otoriter yapılı örgütlerde daha güçlüdür. Demokratik yapılı örgütlerde ise bu eğilim kısmen gerçekleştirilebilmektedir. Demokratik yapılı örgütlerin oligarşik yapı ve işleyişe yönelmeleri, demokratik usul ve yöntemler bakımından sınırlı ölçüde olabilir. Örneğin demokratik yapılı örgütlerde yöneticilerin seçimle işbaşına gelmeleri, oylamanın gizliliği, yönetim kurullarının aldıkları kararların kurultay ya da kongre gibi organlarda değerlendirilmesi gibi usul ve ilkeler, demokratik kurumlarda oligarşik eğilimleri sınırlandırabilecek araçlardır. Bununla beraber, demokratik kurumlar, uygulamada oligarşik davranışlardan kendilerini koruyamamaktadırlar. Örgüt liderleri, iktidarda kalabilmek için çeşitli yollarla seçimleri denetimleri altına almaya ve

üyeleri etkilemeye çalışırlar. Bunu başaramayacaklarını anladıklarında ise en azından kendilerine zararı dokunmayacak tipteki üyeleri seçtirmek için verdikleri mücadeleleri çoğu kez kazanırlar. Ama yine de istenmeyen liderler, eninde sonunda iktidardan gider.

Sıra Sizde 4

Partimonyal bürokrasi, sözleşme esasına göre atanan görevlilere değil de hür olmayan memurlara dayanmaktadır. Bu bürokrasi biçimi, kölelik sisteminin yaygın olduğu dönemlerdeki idari örgütleri anlatır. Bu örgütlerde irsi değerler ve statüler, kişisel ilişkiler, özel işlerle kamu hizmetlerinin birbirine karışması gibi unsurlar hakim nitelik taşımaktadır. Weber'e göre patrimonyal bürokrasi, geleneksel yöneticilere dayanmaktaydı. Ülke, hükümdarın kişisel mülkiyetindeydi. Yönetim de hükümdarın şahsi bir işi olarak görülüyordu. Hükümdarın otoritesi "resmî" ve "özel" alan bakımından bir ayırıma tabi değildi; özel işle resmi faaliyet birbirinden ayrılmamıştı. Nitekim Weber, patrimonyal bürokrasiye örnek olarak Roma İmparatorluğunu, Eski Mısır'ı ve Bizans İmparatorluğunu göstermiştir.

Sıra Sizde 5

Weber'e göre bütünüyle bürokratik yapılı örgütler, teknik açıdan en yüksek verimlilik derecesine ulaşmaya muktedirdir. Başka bir anlatımla bürokrasi, örgütsel verimliliği maksimize sorununu en iyi çözen bir örgüttür. Weber'e göre "Tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın üstünlüğü, makine ile yapılan üretimin mekanik olmayan tüm öteki üretim biçimlerine olan üstünlüğünün aynısıdır".

Sıra Sizde 6

Weber'e göre yasal-rasyonel bürokrasi tipi, yasal otoritenin gelişmiş bir biçimidir. Yasal otorite, çağdaş "devlet memuru"nun ve bu bakımdan ona benzeyen tüm siyasal güç sahiplerinin sahip oldukları egemenliktir. Yasal otorite, resmi kurumlarda geçerlidir. Weber, bu otorite tipine bir de "rasyonellik" eklemiştir. Emir verme yetkisini kullananlar, rasyonel ve yasal kurallara uygun olarak davrandıkları sürece meşrudur. Otoriteye muhatap olanlar, emir verme gücünü elinde bulunduranlara değil, rasyonel kurallara (hukuka), itaat eder.

Sıra Sizde 7

Weber'in modeli, farklı siyasal ve ekonomik sistemlere sahip ülkelerde değişik amaçlar için kullanılmıştır. Sosyalist devletlerde komünist partisi, ordu ve devlet organlarının örgütlenmesinde Weber'in bürokrasi modelinden büyük ölçüde yararlanılmıştır. Bürokrasi modeli, Batı'da refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar yapmıştır. Bu ülkelerde iş bölümü, uzmanlaşma ve profesyonelleşme sonucunda kamu kurumlarında ve özel işletmelerde "teknik yapı veya teknokrasi" olarak nitelenen bir yapı; "teknokrat", "bürokrat", "uzman", "danışman" ve "profesyonel yönetici" denilen yeni bir yönetici sınıfı ortaya çıkmıştır. Bu profesyonel yönetici sınıfın ortaya çıkmasıyla hem kamu yönetimi hem de işletme yönetimi alanında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Kamu yönetiminde bürokrasi ve siyaset ilişkisi yeni bir boyut kazanmıştır. İşletmelerde işletme sahipliği ile işletme yöneticiliği bir birinden ayrılmıştır. Böylece işletmenin mülkiyetini elinde tutanlar, yönetim işlerini profesyonel yöneticilere devretmek zorunda kalmıştır.

Sıra Sizde 8

Hükümetlerin ihtiyaç duydukları teknik bilgi ve uzmanlık, büyük ölçüde bürokrasi tarafından yerine getirilir. Bürokraside bu rolü, orta ve alt kademedeki çalışanlardan daha ziyade genellikle üst düzey kamu görevlileri yerine getirmektedir. Bu nedenle üst düzey kamu yöneticilerin bu rollerinin siyasi ve idari niteliği konusu karmaşık bir nitelik göstermektedir. Kamu politikasında siyasa üretmekle siyasa tavsiyesi sunma veya hazırlama arasında net bir ayırım yapmak kolay değildir. Kamu politikası kararları bürokrasinin sağladığı ve yönettiği bilgiye dayanır. Çoğu bilgi bürokrasinin içinde üretilir, saklanır, değerlendirilir, biçimlendirilir ve bürokrasinin tercihlerine göre servis edilir. Dolayısıyla kamu politikası kararının içeriği, sunulan bilginin niteliğinden etkilenir. Hükümetin sorumluluğu arttıkça ve kamu politikası daha karmaşık hâle geldikçe siyasetçilerin "profesyonel" bürokratlara bağımlı olmaları kaçınılmazdır. Parlamentoların temel müzakere malzemesi olan kanun tasarılarının hazırlanması, büyük ölçüde bürokrasi içinde gerçekleştirilir. Ayrıca ikincil mevzuat denilen yönetmeliklerin hazırlanması ve sonuçlandırılması yeni bürokrasinin içinde yürütülür. Kanun, tüzük, yönetmelik ve hükümet programlarının uygulamasına dönük olarak kamu kurum ve kuruluşlarının değişik zamanlarda yayımladıkları "genelge"lerin, bizim gibi ülkelerde yönetimin günlük işleyişinde çok önemli olduğu düşünüldüğünde bürokrasisinin, idari işlerin dayanağı olan temel kuralların ve politikalarının belirlenmesindeki rolünün ne kadar etkili olduğu kendiliğinden anlaşılır.

Yararlanılan Kaynaklar

Albrow, Martin. (1970). **Bureaucracy** London: Pall Mall Pres.

Bozkurt, Ö., T. Ergun ve S. Sezen. (2008). **Kamu Yönetimi Sözlüğü** 2. Baskı, Ankara: TODAİE.

Ergun, Turgay. (2004). **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama** Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, Bilal. (2008). **Bürokrasi ve Siyaset** 3. Baskı, İstanbul: ALFA.

Eryılmaz, Bilal. (2010). **Kamu Yönetimi** 3. baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Fişek, Kurthan. (2005). **Yönetim** Ankara: Pargraf Yayınevi.

Heywood, Andrew. (2007). **Siyaset** Ankara: Adres Yayınları.

Michels, Robert. (1962). **Political Parties** (İng.çev., Eden and Cedar Paul), New York: Collier Books.

Mill, J.S. (1997). **Hürriyet** Çev. M. O. Dostel, İstanbul: Milli Eğitim Bakanlığı Yayınları.

Mises, Ludwig von. (1947). **Bürokrasi** Çev. Feridun Ergin, İstanbul: Cumhuriyet Matbaası.

Mouzelis, N.P. (2001). **Örgüt ve Bürokrasi** Çev. H. Bahadır Akın, Konya: Çizgi Kitabevi.

Niskanen, William A. (1973). **Bureaucracy: Servant or Master?** London: The Enstitute of Economic Affairs.

Rosenbloom, David H. (1998) **Public Administration** New York: McGraw-Hill.

San, Coşkun. (1971). **Max Weber'de Hukukun ve Meşru Otoritenin Sosyolojik Analizi** Ankara: Ankara İktisadi ve İdari Bilimler Akademisi Yayınları No: 47.

Sözen, Süleyman. (2005). **Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi** Ankara: Seçkin.

TDK. **Büyük Türkçe Sözlük.** http://tdkterim.gov.tr/bts/

Weber, Max. (1986). **Sosyoloji Yazıları** Çev. Taha Parla, İstanbul: Hürriyet Vakfı Yayınları.

5

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Türkiye'nin yönetim yapısını açıklayabilecek,
- Merkezî yönetimin merkez (başkent) ve taşra örgütünde yer alan kuruluşların yapısını ve fonksiyonlarını özetleyebilecek,
- Yerel yönetimlerin dayandığı değerleri ve 1982 Anayasası'ndaki yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri ana hatlarıyla ifade edebilecek,
- Yerel yönetim kuruluşlarının görev ve sorumlulukları ile organlarını özetleyebilecek,
- Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının niteliklerini ve çeşitlerini açıklayabilecek bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Merkezî Yönetim
- Cumhurbaşkanı
- Bakanlar Kurulu
- Başbakan
- Bakanlar
- Bakanlıklar
- Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar
- İl Yönetimi
- Vali
- İlçe Yönetimi
- Kaymakam
- Bucak Yönetimi
- Bölge Müdürlükleri
- İl Özel İdaresi
- Belediye Yönetimi
- Büyükşehir Belediye Yönetimi
- Köy Yönetimi
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri
- Kamu Kurumu Niteliğinde Meslek Kuruluşları
- Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

İçindekiler

Kamu Yönetimi → Kamu Yönetiminin Yapısı

- GİRİŞ
- MERKEZ (BAŞKENT) ÖRGÜTÜ
- MERKEZÎ YÖNETİMİN TAŞRA (ÇEVRE) ÖRGÜTÜ
- YEREL YÖNETİMLER
- YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI
- HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Kamu Yönetiminin Yapısı

GİRİŞ

Kamu hizmetleri ve yönetsel faaliyetlerin ülke genelinde yürütülebilmesi için kamu örgütlerine ihtiyaç vardır. Kamu hizmetlerini, bütünüyle ülkelerin başkentinden yürütmek mümkün değildir. Verimlilik, etkinlik, yönetime katılma gibi ilke ve değerlere dayalı olarak, başkent kuruluşlarının ve onların taşradaki uzantılarının yanında, yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiş kamu kurumları da söz konusudur. Bu örgütlerin kurulması ve işleyişi, her ülkenin kendine özgü siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel ve tarihsel koşullarının etkisi altında şekillenir ve gelişir. Bazı ülkeler, yerinden yönetime ağırlık verirken, bazıları da merkeziyetçi bir politika izlerler; bazıları da her ikisi arasında bir denge kurmaya çalışırlar.

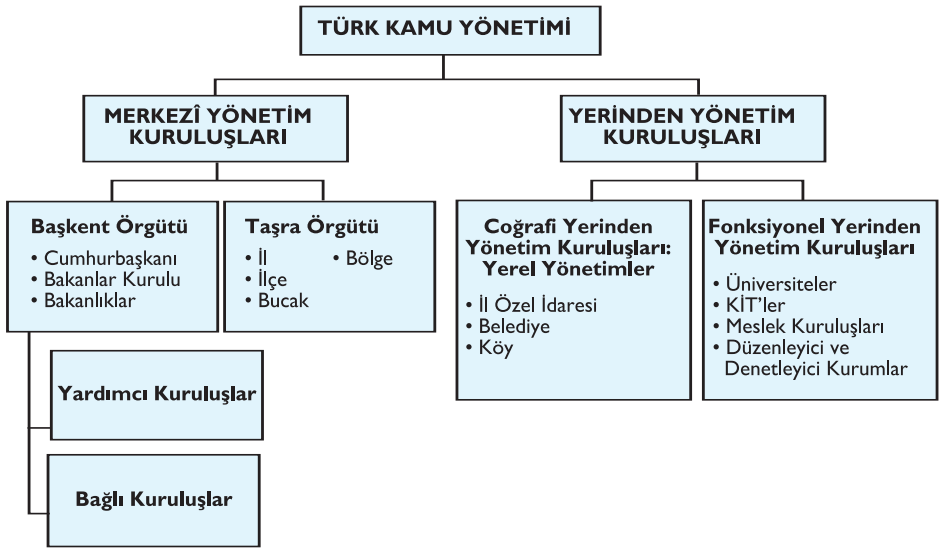
Türkiye'nin kamu yönetimi yapısı, örgütlenme ilkelerine göre, merkezî yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır.

Merkezî yönetim, ülkedeki temel ve genel hizmetleri yürüten kurum ve kuruluşlardan meydana gelir. Merkezî yönetime, "genel yönetim" de denilmektedir. Bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatlarından oluşan yapıya merkezi yönetim adı verilir. Bu yapı, başkent örgütü/merkez örgütü ve taşra örgütü olmak üzere iki kademeden oluşur. Merkezî yönetimin taşra örgütü ise,"il","ilçe", "bucak" ile "bölge kuruluşları"ndan oluşur.

Kamu hizmetlerinin hepsini, merkezden yönetim ilkesine göre örgütlemek ve yürütmek mümkün değildir. Yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamak, yönetime katılmayı ve demokratik değerleri geliştirmek, aşırı merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, yerel ihtiyaçlara ve sorunlara daha sağlıklı çözükler üretmek gibi nedenler, yerinden yönetim kuruluşlarını, merkezî yönetimden ayrı bir yapıda örgütlenmelerini ve faaliyet yürütmelerini gerekli hale getirmiştir. Yerinden yönetim kuruluşları, bütün ülkelerde kamu yönetiminin temel kurumları arasında yer almakta ve yaygın bir nitelik göstermektedir. Türkiye'de yerinden yönetim kuruluşları ise Yerel Yönetimler, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, YÖK, üniversiteler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, KİT'ler ve TRT gibi kurumlardan meydana gelir.

Şekil 5.1

Kamu Yönetiminin Yapısı



5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu kurumlarını bütçelerine göre sınıflandırmıştır. Buna göre kamu yönetimi örgütüne "Genel Yönetim" denilmiş ve bu başlık altında kamu kurumları, "Merkezî Yönetim", "Sosyal Güvenlik Kurumları" ve "Mahalli İdareler" olmak üzere üçe ayrılmıştır.

Merkezî yönetim bütçesi; "Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri", "Özel Bütçeli İdareler" ile "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" ın bütçelerinden meydana gelmektedir.

Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan kamu idarelerinin bütçeleridir. Bunlar, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Yargı organları, Başbakanlık ve Bakanlıklar ile bakanlıklara bağlı statüdeki kamu kurumlarını kapsamaktadır.

Özel bütçe; bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen kamu idarelerinin bütçesidir. Özel bütçeli idareler kapsamına, YÖK, Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri ile özel bütçeli diğer idareler girmektedir.

MERKEZ (BAŞKENT) ÖRGÜTÜ

Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, başbakanlık ve bakanlıklar yer alır. Ayrıca merkezî yönetime görevlerinde yardımcı olmak, danışmanlık yapmak ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş yardımcı kuruluşlar da merkez örgütü içinde değerlendirilmektedir.

Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, devletin yürütme onganı içinde yer almaktadır. Ülkemizde yürütme organı, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan meydana gelmektedir. Dolayısıyla yürütme yetkisi, söz konusu iki organ tarafından kullanılmaktadır. Buna düalist (ikici) yürütme denilmektedir.

Devletin başı olan Cumhurbaşkanı, bu sıfatla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetir.

1982 Anayasası'nın ilk biçiminde, 1924 ve 1961 Anayasalarının geleneği sürdürülerek Cumhurbaşkanı'nın TBMM tarafından seçilmesi kabul edilmişti ancak 2007 yılında Anayasa'da yapılan değişiklikle Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası benimsenmiştir. Buna göre:

"Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim yapmış Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından, halk tarafından seçilir.
Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir.
Cumhurbaşkanlığına Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri içinden veya Meclis dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür. Ayrıca, en son yapılan milletvekili genel seçimlerinde geçerli oylar toplamı birlikte hesaplandığında yüzde onu geçen siyasi partiler ortak aday gösterebilir.
Cumhurbaşkanı seçilenin, varsa partisi ile ilişiği kesilir ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sona erer" (AY. md.101).

Cumhurbaşkanının görevlerini tarafsız bir biçimde yerine getirmesi parlamenter sistemin sağlıklı işlemesi bakımından önemlidir. Anayasamız, devletin başı ve ulusal birliğin sembolü olan Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığını ve partiler üstü konumunu sağlamak amacıyla önemli düzenlemeler içermektedir. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- Cumhurbaşkanı seçilen kişinin varsa partisi ile ilişiğinin kesilmesi,
- Cumhurbaşkanının göreve başlarken tarafsızlıktan ayrılmayacağına dair and içmesidir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanlarını sırasıyla sayınız.

SIRA SİZDE 1

Anayasa'mızın 104. maddesi Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerini yasama, yürütme ve yargı başlıkları altında ayrıntılı bir biçimde saymıştır.

Cumhurbaşkanının çeşitli nedenlerle geçici olarak görevinden ayrılması hâllerinde, görevine dönmesine kadar; ölüm, çekilme veya başka bir nedenle Cumhurbaşkanlığı makamının boşalması hâlinde de yenisi seçilinceye kadar, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Cumhurbaşkanlığına vekalet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır (AY md. 106).

Cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz kanadını, hükûmet ise sorumlu kanadını meydana getirmektedir. Bu sebeple Cumhurbaşkanı'nın Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanı, ancak "vatana ihanetten" dolayı suçlanabilmektedir. Bu suçlama da Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az üçte birinin teklifi üzerine, üye tam sayısının en az dörtte üçünün vereceği kararla mümkün olabilmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı makamı ile ilgili genel bilgilere www.tccb.gov.tr adresinden ulaşılabilir.

İNTERNET

Ayrıca, Cumhurbaşkanının re'sen (kendi başına doğrudan) imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dahil, yargı mercilerine başvurulamamak-

tadır. Bu durum, literatürde ve kamuoyunda tartışılan bir konudur. Bir görüşe göre, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemlerin yargı denetimi dışında tutulması, Anayasa'nın özüne ve hukuk devleti anlayışına ters düştüğü gibi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile de bağdaşmaz (Gözübüyük, 2005: 70).

Cumhurbaşkanı Genel Sekreterliği ile Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkilerini kullanmada ona yardımcı olan iki anayasal organdır.

SIRA SİZDE 2

Size göre Anayasa ile Cumhurbaşkanına verilen görev ve yetkiler parlamenter sistemle örtüşmekte midir? Açıklayınız.

Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu, ülkemizde yürütme organının siyasi yönden sorumluluk taşıyan kanadını oluşturur. Bakanlar Kurulu "hükûmet" olarak da adlandırılır.

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur. Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakan, Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar ise TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakan'ca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. Gerektiğinde Başbakanın önerisi üzerine bir bakanın görevine Cumhurbaşkanınca son verilir (AY md. 109). Görüldüğü gibi Anayasa'mıza göre Başbakanın milletvekili olması zorunludur. Buna karşılık, milletvekili olmayan bir kişinin bakan olarak atanması mümkündür.

Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanının atama işlemiyle birlikte kurulmuş ve görevine başlamış olur (Özbudun, 2005:322). Bakanlar Kurulunun programı, kuruluşundan en geç bir hafta içinde Başbakan veya bir bakan tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisinde okunur ve güvenoyuna başvurulur (AY md. 110). TBMM'den güvenoyu alan Bakanlar Kurulu, programını uygulamak için gerekli çalışmalara başlar.

Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında iş birliğini sağlar ve hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bakanlar Kurulu, bu siyasetin yürütülmesinden birlikte sorumludur.

Her bakan, başbakana karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur.

Başbakan, bakanların görevlerinin anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.

Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Gerekli gördüğü durumlarda Cumhurbaşkanı da Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir. Bu durum, çok istisnadır.

Bakanlar Kurulu, kararlarını oy birliğiyle alır; oy çokluğu ile karar alma yoktur (Gözübüyük, 2006a).

Bakanlar Kurulu, merkezî yönetim örgütünün en yüksek karar organı olarak, anayasa ve yasalara aykırı olmamak ve yasalara dayanmak koşuluyla yönetim, ekonomi, maliye, sosyal, kültürel, ulaşım, altyapı, güvenlik, dış politika vb. alanlarda her işlemi yapma yetkisine sahiptir. Bakanlar Kurulunda karara bağlanan konular çoktur ve çeşitlidir. Bakanlar Kurulu, kısaca ülkenin makro düzeyde iç ve dış siyaseti için gerekli kararları almak ve uygulamakla yetkili ve görevlidir.

SIRA SİZDE 3

Başbakanın bakanlar üzerindeki yetkileri nelerdir?

İNTERNET

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık hakkında güncel bilgilere http://www.basbakanlik.gov.tr adresinden ulaşılabilir.

Bakanlıklar ve Bakanlar

Ülkemizde devletin üstlendiği temel kamu hizmetleri bakanlık örgütlenmesiyle yürütülmektedir. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir. Her bakanlık belirli bir kamu hizmetini/hizmetlerini yerine getirmekle görevlendirilmiş ve yetkili kılınmıştır.

2011 yılında yayınlanan çeşitli KHK'ler ile bazılarının birleştirilmesi, ayrılması ya da yeni birimlerin ilave edilmesi, bir kısmının ise yeniden ihdas edilmesi suretiyle çeşitli bakanlıklar ortaya çıkmıştır. Daha önceleri Devlet Bakanları eliyle yönetilen kurumların önemli bir kısmı, hizmet bakanlığı biçiminde örgütlenmiştir. Çoğu kurum ve kuruluş, bir hizmet bakanlığına dönüştürüldüğü için, devlet bakanlığı statüsü de ortadan kaldırılmıştır. Yeni kurulan veya ismi değiştirilen bakanlıklar; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığıdır.

Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak ve sayısı beşi geçmemek üzere bakan görevlendirilebilir. Başbakanlık bünyesinde, bağlı, ilgili ve ilişkili statüdeki kuruluşların bir kısmı Başbakan, diğerleri ise Başbakan Yardımcıları tarafından yönetilmektedir.

Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiridir. Bakanlar, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Hükûmetin genel siyasetine, milli güvenlik siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle ve bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevlidir ve Başbakana karşı sorumludur.

Her bakan, ayrıca emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden de sorumlu olup bakanlık merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.

03.06.2011 tarihinde, bakanlıklarda, bakan yardımcılığı adıyla bir statü ihdas edilmiştir. Buna göre, Bakana (Millî Savunma Bakanı dâhil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.

Bakan Yardımcıları Hükûmetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükûmetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükûmetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

Bakanların parlamentoya karşı **siyasal sorumlulukları** vardır. Bakanların siyasal sorumluluğu parlamenter sistemin temel kurallarındandır. Bakanlar yalnız kendi eylem ve işlemlerinden değil, emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden de TBMM'ye karşı sorumludurlar. Siyasal sorumluluğun yaptırımı cezai veya hukuki değil, sadece siyasaldır. Siyasal sorumluluğu ortaya çıkaracak anayasal yöntem güvenoyu mekanizmasıdır (Özbudun, 2005:323-324).

Siyasal Sorumluluk: Yürütme organının işlemlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu olmasıdır.

Bakanların cezai sorumluluğu, görevleriyle ilgili suçlarından dolayı Yüce Divan olarak Anayasa Mahkemesinde yargılanmasıdır. **Cezai sorumluluk** meclis soruşturması yoluyla ortaya çıkar. Meclis soruşturması sonucunda bir bakanın Yüce Divana gönderilebilmesi TBMM kararıyla olur.

Cezai Sorumluluk: Görevle ilgili suçlardan doğan sorumluluktur.

Bakanlık Merkez Örgütü

Bakanlıkların kuruluş ve görevleri 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'la düzenlenmiştir. Buna göre bakanlıklar, merkez örgütü, taşra ve yurt dışı örgütü ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşur.

Bakanlık merkez örgütünde bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesini sağlamak üzere ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimler bulunur.

Her bakanlığın bakandan sonra en üst yöneticisi müsteşardır. 3046 sayılı Kanun'da, "Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar" denilmiştir (Md.22). Müsteşar belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur.

Bakanlıklarda "bağlı", "ilgili" ve "ilişkili" statüde kuruluşlar da bulunmaktadır. Söz konusu kuruluşlar, bakanlıkların organizasyon yapısında ayrı ayrı belirtilir.

Bağlı kuruluşlar, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan kuruluşlardır. Örneğin, Emniyet Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluştur. Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

İlgili kuruluşlar, özel kanun ya da statü ile kurulan, İktisadi Devlet Teşekkülleri (İDT) ve Kamu İktisadi Kuruluşları (KİK) ile bunların müessese, ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenmektedir. Bu kuruluşların Meclisle ve hükümetle ilişkileri, ilgili bakan tarafından yürütülür.

Yönetim sistemimize son zamanlarda giren Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bir bakanlıkla irtibatı, teorik olarak "ilişkili kuruluş" kavramıyla ifade edilmesi gerekirken, bazılarının kanunlarında açıkça "ilgili" kuruluş olarak yazılması nedeniyle bir karmaşa yaşanmaktadır.

Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar

Merkezî yönetimin başkent örgütünde hükümete ve bakanlıklara görüş bildirmek, belirli bir konuda karar almak ya da belirli bir kamu hizmetini yürütmek veya denetim yapmak suretiyle yardımcı olmak için oluşturulan birçok kuruluş vardır. Geniş bir kümeyi kapsayan bu kuruluşlar merkez örgütü içerisinde yer almakta ve "merkezdeki yardımcı kuruluşlar" olarak nitelendirilmektedir (Gözübüyük, 2006a:82). Bunların pek çoğu "yüksek kurul" olarak örgütlenmiştir. Kurulların yapıları, bazı durumlarda yalnız bakanlardan oluşmasına karşın, bazen de bakanlarla üst düzey kamu görevlilerinden oluşmaktadır. Bir kısmı da uzmanlaşmış ve siyaset dışı kurumlardır. Merkezdeki yardımcı kuruluşlara örnek olarak; Millî Güvenlik Kurulu, bir ölçüde Danıştay ve Sayıştay, Yüksek Askeri Şura, Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Terörle Mücadele Yüksek Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu verilebilir.

MERKEZÎ YÖNETİMİN TAŞRA (ÇEVRE) ÖRGÜTÜ

Merkezî yönetimin üstlendiği tüm hizmetleri sadece başkentte örgütlenerek ülke genelinde yürütebilmesi mümkün değildir. Bu nedenle merkezî yönetim kuruluşları, kendilerinin bir uzantısı olarak taşrada da örgütlenmiştir. Merkezî yönetimin taşra örgütü, yerinden yönetim kuruluşları gibi ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, ayrı bir personel rejimine ve müstakil bir bütçeye sahip değildir, ilgili merkezî yönetim kuruluşuna hiyerarşik olarak bağlıdır.

Merkezî yönetimin taşra örgütü il, ilçe, bucak ve bölgesel kuruluşlardan oluşur. Anayasa'ya göre, Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümler ayrılır (AY md.126).

İlçeler ve bucaklar, ilin hiyerarşik olarak alt birimleridir. Bunların başında bir **mülki idare amiri** görev yapar. İlçelerin başında bulunan kaymakam ile bucakların başında bulunan bucak müdürü, ilin mülki idare amiri olan valinin hiyerarşik astlarıdır.

Mülki: Arapça kökenli bir sözcüktür. Mülk "bir devletin ülkesi, memleket" anlamına gelirken, mülki "ülke ile ilgili" demektir. Mülki, aynı zamanda "asker ve ulema dışında kalan" anlamına gelir.

Mülki İdare Amiri: Mülki idare bölümlerinin başındaki yöneticidir. İlin mülki idare amiri vali, ilçenin mülki idare amiri kaymakam, bucağın mülki idare amiri bucak müdürüdür.

İl Yönetimi

Merkezî yönetimin taşra örgütlenmesinin temel birimi ildir. Anayasa'mıza göre, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İllerin kurulması, kaldırılması, isim, merkez ve sınırlarının belirlenmesi ve değiştirilmesi yasayla olur. Ayrıca, bir ilçenin bir ilden alınıp diğer bir ile bağlanması da yasal düzenlemeyi gerektirir.

Vali, il genel yönetiminin başıdır. Vali ilde devletin, hükûmetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İlin genel yönetiminden vali sorumludur. Bu bakımdan valinin yönetsel olduğu kadar siyasal nitelik taşıyan görevleri de vardır. Valiler, İçişleri Bakanlığının önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırlar. Valilik, istisnai bir memuriyettir ve vali olabilmek için yasalarda özel nitelikler öngörülmemiştir. Genel olarak hükümetler güvendikleri kişileri vali olarak atamaktadırlar (Gözübüyük, 2006a:101). Valiler, gerektiğinde atanmalarındaki usule göre kadro aylığı ile merkez emrine alınarak (merkez valiliği statüsünde) İçişleri Bakanı'nın vereceği işlerde görevlendirilebilirler.

Valilerin ildeki görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda ayrıntılı olarak sayılmıştır. Valinin yanında, görevlerinde yardımcı olmak üzere, kaymakamlık mesleğinden gelen ve illerin büyüklüğüne ve statüsüne göre belirli sayıda vali yardımcısı görev yapar.

Her ilde bakanlıkların kendi il örgütleri vardır. Bunlara "il müdürlükleri" denilmektedir. Bakanlık il müdürlüklerinin başındaki yöneticilere de "il müdürleri" adı verilir. Bunların sayısı ve adı bakanlıkların sayısı ve adıyla yakından ilgilidir. İlde bulunan il müdürlerine örnek olarak defterdar, il millî eğitim müdürü, il sağlık müdürü, il emniyet müdürü, il kültür ve turizm müdürü verilebilir. İl müdürleri, valinin emri altında görev yaparlar ve bağlı oldukları bakanlıkla yakın temas hâlindedirler. İl müdürleri, görev alanlarına giren işlerin yapılmasından valiye ve ilgili bakanlığa karşı sorumludurlar. Vali, il müdürleri arasında iş birliğini ve eş güdümü sağlar. İl müdürlüklerinin kendi bakanlıklarıyla ilgili yazışmaları da vali aracılığıyla yapılır.

İl İdare Kurulu, il genel yönetiminde valiye yardımcı olan bir kuruldur. İl İdare Kurulu, valinin başkanlığında, hukuk işleri müdürü, defterdar, il millî eğitim müdürü, il çevre ve şehircilik müdürü, sağlık müdürü, gıda, tarım ve hayvancılık mü-

düründen oluşmaktadır. Vali, bu kurula başkanlık etmek üzere bir vali yardımcısını da görevlendirebilir.

İlçe Yönetimi

Mülki idare bölümlerinden ilden sonra ikinci kademeyi ilçe oluşturur. İller gibi ilçeler de yasayla kurulur. İlçe yönetiminin yapısı, il yönetimiyle benzerlik göstermektedir. Bunlar kaymakam, ilçe müdürleri ve ilçe idare kuruludur.

İlçe yönetiminin başı olan kaymakam, İçişleri Bakanı'nın, Başbakan'ın ve Cumhurbaşkanı'nın imzalarını taşıyan ortak (müşterek) kararnameyle atanır. Kaymakamlık bir meslek memurluğu olduğu için kaymakam olabilmenin öğrenim ve sınav gibi özel koşulları vardır; bunlar yasayla düzenlenmiştir.

İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bu sorumluluğun bir gereği olarak kaymakam ilçedeki merkezî yönetim kuruluşlarının hiyerarşik amiridir. Kaymakamın görevleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda sayılmıştır.

Bakanlıkların ilçelerde, ilçe emniyet müdürlüğü, ilçe millî eğitim müdürlüğü, ilçe gıda, tarım ve hayvancılık müdürlüğü gibi örgütleri vardır. Bunların başında yönetici olarak ilçe müdürleri bulunur. İlçe müdürleri kaymakamın emri altında görev yaparlar ve görevleriyle ilgili işlerin yürütülmesinden kaymakama karşı sorumludurlar. İlçe müdürleri yazışmalarını kaymakam aracılığıyla yaparlar.

İlde olduğu gibi, ilçe yönetiminde kaymakama yardımcı olmak üzere ilçe idare kurulu vardır. Bu kurul, kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet tabibi, millî eğitim müdürü, gıda, tarım ve hayvancılık müdüründen oluşur.

Bucak Yönetimi

Mülki idare bölümlerinden üçüncüsü ve en küçüğü olan bucak yönetimi, merkezî yönetimin taşradaki en son halkasını oluşturur. Bucak yönetiminden daha küçük ölçekli bir birim olan köy yönetimi, merkezî yönetimin hiyerarşisi içinde yer almaz. İleride değinileceği gibi köy yönetimi, bir yerel yönetim kuruluşudur; devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzelkişiliğine sahiptir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre bucak; coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan bir yönetim bölümü olarak tanımlanmıştır (İİK, md. 41). İl ve ilçelerin yasayla kurulmasına karşın bucakların kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla olur (İİK, md. 2).

Bucak yönetimi, bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonu olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Bucak müdürü, bucaktaki en yüksek hükûmet memuru olarak bucak yönetiminden sorumludur. Bucak müdürü, İçişleri Bakanlığı tarafından valilik emrine atanır, görev yeri vali tarafından belirlenir. Bucak müdürünün görev ve yetkileri kaymakamın sahip olduğu yetkilere benzer.

Yıllardan beri bucaklar fiilî tasfiye sürecini yaşamaktadırlar. Bunun nedenleri arasında, boşalan bucak müdürlerinin yerine yenilerinin atanmaması ve gelişen bucakların ilçeye dönüşmesi gösterilebilir (Gözübüyük, 2006a: 108). Gerçekten Cumhuriyet'in kuruluşundan sonra sayıları sürekli artan bucaklar son yıllarda birçoğunun ilçe olması ve yenilerinin kurulmaması nedeniyle giderek azalmıştır. Günümüzde bucak biçiminde örgütlenmenin, ulaşım olanaklarının gelişmesi, köylerin ilçe ve il merkezleriyle artan ilişkileri, kentleşme gibi nedenlerle işlevsiz hâle geldiği için kaldırılmasının yerinde olacağı ileri sürülmektedir.

Merkezî yönetimin taşra örgütünde yer alan mülki idare bölümlerini sayınız. Vali ve kaymakamları yetkileri açısından karşılaştırınız.

SIRA SİZDE 4

Bölge Müdürlükleri

Bölge müdürlükleri, fiilî olarak ülkemizin yönetim yapısı içinde 1950'li yıllarda ortaya çıkmış, daha sonra 1961 ve 1982 Anayasalarında yer almıştır.

1982 Anayasası'nın 126. maddesi, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezî idare örgütünün kurulabileceğini ve bunların görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceğini öngörmüştür (AY md. 126/3). Hemen belirtelim ki merkezî yönetimin taşra örgütlenmesinde birden fazla ili içine alan bir bölge valiliği söz konusu değildir. Bilindiği gibi 1982 Anayasası merkezî yönetimin taşrada il esasına göre örgütlenmesini öngörmüştür. Dolayısıyla, 1982 Anayasası'nın il yönetimi üzerinde, bölge valiliği biçiminde, yeni bir mülki idare kademesi oluşturulmasına olanak vermediği görülmektedir (Eryılmaz, 2011:136).

3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun, bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı kuruluşların birden çok ili içine alan bölgesel örgütler kurabileceklerini belirtmiştir. Ancak bölge düzeyinde örgütlenmeye gidebilmek için bunun kuruluş yasasında öngörülmüş olması gerekmektedir. Bu yasal izine dayanarak bakanlıklar ve bağlı kuruluşları Bakanlar Kurulu kararıyla bölge kuruluşları kurabilirler (Günday, 2006:201). İlgili ve bağlı statüdeki kuruluşların genellikle taşra yönetim örgütünün temel birimi bölgedir.

Yönetim sistemimizde bölgesel düzeyde örgütlenen merkezî yönetim kuruluşu "Bölge Müdürlüğü", başındaki yöneticisi de "Bölge Müdürü" olarak adlandırılmaktadır.

Uygulamaya baktığımızda bakanlıklardan daha çok bakanlıklara bağlı kuruluşların bölgesel örgütlenmeye daha sık gittiği görülmektedir.

YEREL YÖNETİMLER

Yerinden yönetim ilkesini "coğrafi yerinden yönetim" ve "fonksiyonel/hizmet yerinden yönetim" olarak ikiye ayırmıştık. Coğrafi yerinden yönetim ilkesi, bütün ülkelerde "yerel yönetimler" ya da "mahalli idareler" adındaki yönetim birimlerini ortaya çıkarmıştır. Fonksiyonel yerinden yönetim ilkesi ise bazı kamu hizmetlerinin, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları dışında ayrı bir tüzel kişilik olarak örgütlenmesi esasına dayanmaktadır. Bu çerçevede yerinden yönetim kuruluşları, "yerel yönetimler" ve "hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları" olarak ikiye ayrılmaktadır.

Yerel Yönetimlerin Tanımı ve Dayandığı Değerler

Yerel yönetimler, basit anlamıyla, bir köy, kasaba, kent veya bölgeye ait ve merkezî yönetimden ayrı tüzel kişiliğe sahip yönetim yapılarını ifade eder. Bu yapılar, idari anlamda coğrafi yerinden yönetime göre örgütlenmişlerdir ve dolayısıyla siyasi olarak egemenlik gücüne sahip değildirler. Kendi organları eliyle yönetilirler. Karar organları, yerel halkın seçimiyle belirlenir. Yerel yönetimler hem üniter ve hem de federal devlet sistemlerinde yer almaları nedeniyle evrensel bir nitelik gösterirler.

Yerel yönetimlerin, federal ve üniter devlet sistemlerinde yer almasını sağlayan, onları önemli kılan birtakım değerleri/ilkeleri bulunmaktadır. Bu değerler;

- Demokrasi ve katılım,
- İdari etkinlik,

- Özerklik,
- Özgürlük,
- Yeniden paylaşımdır.

Demokrasi ve katılım: Demokratik bir sistemde önemli olan halkın kendisini ilgilendiren işlerin yönetimine katılması, bu amaçla oluşturulan organlarda görev alması, yöneticilerini denetlemesi ve etkilemesidir. Literatürde, yerel veya bölgesel yönetimlerin, halkın mensup olduğu topluluğun siyasi yaşamına katılım olanakları sağlaması bakımından merkezî yönetimden daha etkili olduğu yönünde güçlü bir vurgu yapılmaktadır (Heywood, 2007:231). Yerel yönetimler, demokrasinin temel kurumları arasında yer almaktadır; halkın siyasi ve idari katılım olanaklarını artırmakta ve böylece toplumun siyaset ve yönetim alanındaki bilgi ve deneyiminin gelişmesini sağlamaktadır.

SIRA SİZDE 5

Demokrasi ve yönetime katılma açısından Kent Konseylerini değerlendiriniz.

İdari etkinlik: Doğru hedefler koyup bunları başarmakla ilgilidir ve sonuç odaklı bir kavramdır. Yerel yönetim kuruluşları, halka daha yakındır; konumları itibarıyla onların sorunlarını ve ihtiyaçlarını daha iyi bilebilme olanağına sahiptirler ve topluma karşı daha duyarlıdırlar. Hizmet önceliklerini belirlemek ve kaynakları bu önceliklere göre düzenlemek konusunda daha hızlı ve esnek hareket edebilirler.

Özerklik: Yerel yönetimlerin kanunlarca belirlenen sınırlar içinde, yerel nitelikteki işleri, kendi organları eliyle halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânıdır. Özerklik, yerel yönetimlerin hem kararlarında serbestlik (idari özerklik) ve hem de gerekli mali kaynaklara sahip olabilme (mali özerklik) imkânını içerir. Ayrıca özerkliğin üçüncü bir unsuru olarak da kendilerine ait personelinin (personel özerkliği) bulunmasıdır. Özerkliğin bir gereği olarak yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.

Özgürlük: Yerel yönetimler, aşırı düzeyde merkezîleşmiş bir devlet yönetiminin sakıncalarını ortadan kaldırmada önemli bir rol oynarlar. Yerel yönetimler, bir siyasal sistemde iktidarı yaymakta ve böylece otoritenin paylaşılmasını sağlamaktadır. Ayrıca bireysel tercihlerin yerel yönetimler vasıtasıyla kullanılması daha kolay olmaktadır. Bu durum, bireysel özgürlüklerin geliştirilmesine hizmet etmektedir. Yerinden yönetimin, özgürlüğü, yönetimin gücünü yayarak (disperse) koruduğu ve böylece bir frenleme ve dengeleme (checks and balances) ağı oluşturduğu belirtilir (Heywood, 2007.231).

Yeniden paylaşım: Kavram olarak yeniden paylaşım, para, hizmet ve diğer ekonomik kaynakları, zenginlerden daha çok vergi alarak önceki paylaşımdan farklı bir yöntem ve anlayışla insanlar ve kurumlar arasında belirli önceliklere göre dağıtmak demektir. Yeniden paylaşım, ülke genelinde **"sosyal devlet"** veya "refah devleti" anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bunun yerel yönetim düzeyine yansıması ise, "refah belediyeciliği" ya da "sosyal belediyecilik" kavramlarıyla ifade edilmektedir. Sosyal belediyecilik, alt gelir gruplarına ekonomik destek verilmesi, yerel kamu hizmetlerinden yararlandırmada onlara önemli indirimler, kolaylıklar ve destekler sağlanmasıdır. Toplu taşıma araçlarından öğrencilerin, yoksulların, emeklilerin ya da yaşlıların indirimli ya da ücretsiz yararlandırılması; yoksullara gıda, yakacak veya konut yardımları vb. hizmetler, sosyal belediyeciliğin önemli uygulamalarıdır.

Sosyal Devlet: Yurttaşlarının sosyal ve ekonomik durumları ile ilgilenen onlara insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet.

Anayasa'da Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler, anayasal kuruluşlardır. 1876 Anayasası dâhil diğer bütün anayasalar, yerel yönetimlerle ilgili hükümlere ve ilkelere yer vermiştir. Ancak 1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemesi, diğer anayasalara göre daha geniş kapsamlıdır.

Anayasa, üç tür yerel yönetimden söz etmektedir. Bunlar "il özel idaresi", "belediye" ve "köy"dür. Anayasa'ya göre yerel yönetimler, idari yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Anayasa'nın 127. maddesi yerel yönetimleri düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre yerel yönetimlerin özellikleri ana hatlarıyla şöyle belirlenebilir (Eryılmaz, 2009:138; Gözler, 2009:103-104):

- Yerel yönetimler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle belirlenir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
- Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları (örneğin belediye başkanlarını) veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin yargı hükmüne kadar görevinden uzaklaştırabilir.
- Yerel yönetimlerin seçimleri, genel kural olarak beş yılda bir yapılır.
- Merkezî yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir.
- Yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurabilirler. Birlik kurmaya ilişkin izni Bakanlar Kurulu verir.
- Yerel yönetimlerin merkezî yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.
- Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.
- Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.
- Yerel yönetimlerin mali işlemleri, Sayıştay tarafından denetlenir.

Bu anayasal ilkeler, iç hukukumuzun bir parçası hâline gelen "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"ndaki ilkelerle büyük ölçüde paralellik göstermektedir (Gözübüyük, 2008:179).

Anayasa, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle belirlenmesini emretmektedir. Karar organlarının dışında kalan yürütme organlarının (belediye başkanı, vali ve muhtar) seçimle belirlenmesini zorunlu kılmamıştır.

YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Ülkemizde, "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar içinde en eskisi ve kendi geleneklerimize dayalı olanı, köy yönetimidir. İl özel idaresi ve belediye ise Batılılaşma süreci içinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur (Gözübüyük, Akıllıoğlu, 1992:97).

İl Özel İdaresi

İl özel idaresi "il" denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. Bu coğrafi alan içinde, şehir, kasaba ve köylerin yanında, bağ, bahçe, tarla, orman, akarsu, yol ve dağ gibi mekânlar bulunmaktadır. Bu bakımdan il özel idaresi, "bölgesel" bir yerel yönetim kuruluşudur (Gözler, 2009:104-105).

SIRA SİZDE 6

İlin genel yönetimi ile ilin özel yönetimi (il özel idaresi) arasındaki benzerlik ve farklılıklar nelerdir?

İl özel idaresi, ortaya çıkışı bakımından Osmanlıya dayanır. Kökeni, 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi'ne uzanan il özel idaresi, yaklaşık yüz elli yıllık bir deneyimden sonra, 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK) ile yeniden düzenlenmiştir.

Kanun, il özel idaresini "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlamıştır (İÖİK md.3).

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla;

a) Belediyeler dâhil il sınırları içinde ve

b) Belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (İÖİK md.6).

Gayri sıhhi Müesseseler: Çevresinde bulunanlara fiziki, ruhi ve sosyal yönlerden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ve doğal kaynakların kirlenmesine neden olabilecek kurumlar.

İl özel idaresinin, belediye ve köyler dahil olmak üzere il genelindeki görev ve sorumlulukları:

- Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret;
- İlin çevre düzeni planı (belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç), bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları;
- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerdir.

İl özel idareleri, belediye sınırları dışında olmak koşuluyla imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

Merkezî yönetim tarafından yürütülen görev ve hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, il özel idaresi eliyle de gerçekleştirilebilir.

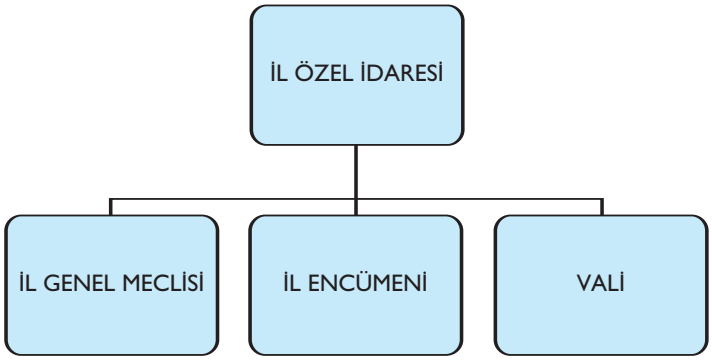
Ayrıca, il özel idaresi, belediye sınırları dışındaki **gayrısıhhi müesseseler** ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek yetkisine sahiptir.

2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün ortadan kaldırılmasıyla birlikte, bu genel müdürlüğün il kuruluşları il özel idarelerine bağlanmış ve böylece köye yönelik hizmetler, özel idarelerin temel görevleri arasında yer almıştır.

İl Özel İdaresinin, "il genel meclisi", "il encümeni" ve "vali" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

Şekil 5.2

İl Özel İdaresinin Organları



İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin karar organı, il genel meclisidir. İl genel meclisi üyeleri, ilçeler adına seçilmektedir. İl genel meclisinin üye sayısı, ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir.

Önceki düzenlemede il genel meclisinin başkanlığını vali yürütmekteydi. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisi başkanı, vali yerine kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Bu durum, yerel özerklik bakımından önemli bir gelişmedir.

İl genel meclisi, bir aylık tatil hariç olmak üzere her ayın ilk haftası meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. İl genel meclisinin toplantıları halka açıktır, gerektiğinde kapalı oturum yapılmasına da karar verilebilir.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri, Kanunda on beş fıkra hâlinde sayılmıştır. İl genel meclisi, yetki ve görevleri bakımından güçlendirilmiş ve özel idarenin en etkili organı hâline getirilmiştir (İÖİK md.10)

İl Encümeni

İl encümeni, il genel meclisinde karara bağlanacak konuların ön incelemesini yapan ve daha çok "danışma" ve "yürütme"ye ilişkin fonksiyonları olan bir organdır. İl encümeni, valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur.

İl encümenine vali ya da katılamaması hâlinde genel sekreter başkanlık eder. Encümenin gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilirler.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan, acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Vali

Vali, il özel idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Bu sıfatla il genel meclisi ve il encümeninin aldığı kararları uygular, il özel idare teşkilatını sevk ve idare eder; il özel idaresi personelini atar.

Vali, ilçelerde il özel idaresine ait hizmetlerin yürütülmesinde kaymakamlardan yararlanır. İlçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabilir.

Valinin faaliyetleri, il genel meclisi tarafından denetlenir. İl genel meclisi, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisi kullanır.

Belediye Yönetimi

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyelerdir. Türkiye nüfusunun yaklaşık %83'ü belediye sınırları içinde yaşamaktadır.

Belediye, belde sakinlerinin yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir (BK md.3).

Belde ise belediyesi olan yerleşim yerini ifade eder. İl ve ilçe merkezi dışındaki belediyelere "belde belediyesi" denir.

Belediyenin yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlıdan Cumhuriyet'e intikal eden yerel yönetim birimlerindendir. 1930 tarihinde kabul edilmiş olan 1580 sayılı Beledi-

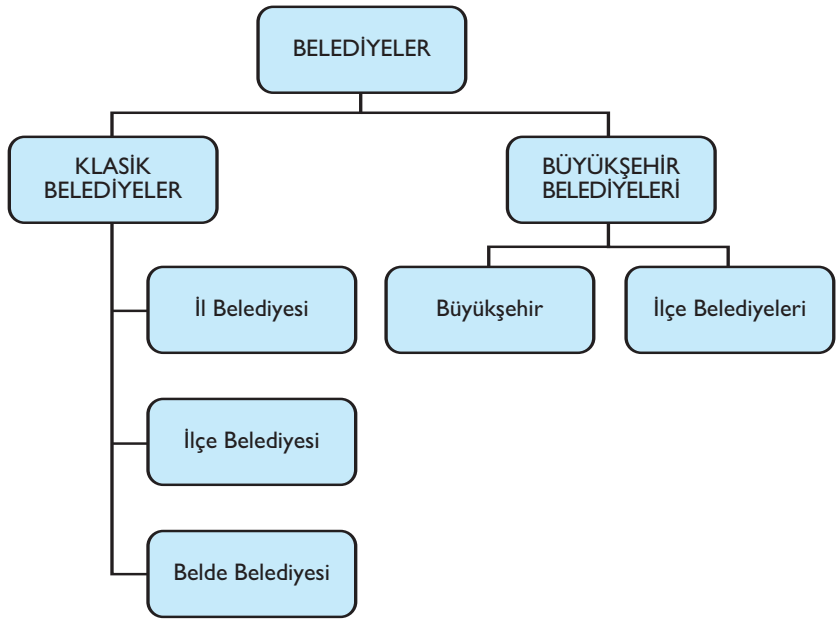
ye Kanunu, ülkemizdeki belediyecilik deneyimine önemli katkı sağlamış ve 75 yıllık uygulamadan sonra yerini 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na (BK) bırakmıştır.

Türkiye'de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Birincisi, bütünüyle Belediye Kanunu'na göre kurulan ve çalışan klasik belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye tâbi olan Büyükşehir Belediyeleridir.

Ülkemizde belediyeler iki ayrı kanunla düzenlenmiştir. Birinci kanun, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu Kanun, klasik belediyelerde tamamen, Büyükşehir belediyelerinde kısmen uygulanmaktadır. İkinci Kanun, 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur. Bu Kanun, sadece Büyükşehir belediyeleri ile bunlara bağlı ilçe belediyelerinde uygulanmaktadır.

Şekil 5.3

Türkiye'de Belediyeler



SIRA SİZDE 7

Bir yerde belediye kurulması hangi koşullara bağlıdır?

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyenin görev ve sorumlulukları, başlıca şu alanlarda toplanmaktadır (BK md.14):

- **Stratejik plan,** imar, ruhsat ve denetim; su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; toplu taşıma ve şehir içi trafik,
- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım; gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma; kadınlar ve çocuklar için konukevleri,
- Evlendirme, defin ve mezarlıklar,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
- Gayrisıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetimi,
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım, onarım ve her türlü malzeme ihtiyaçlarını karşılama,

Stratejik Plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan.

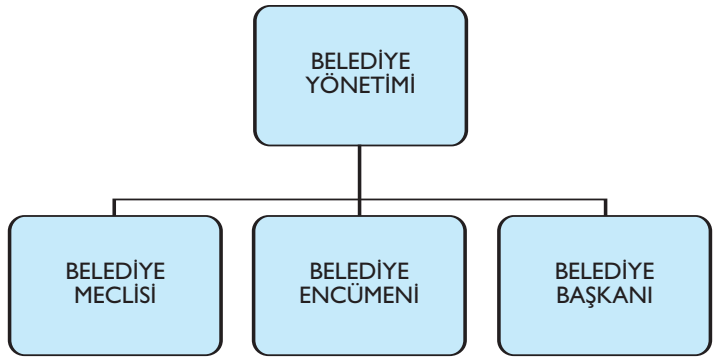
- Kültür ve tabiat varlıkları, tarihî doku ve kent tarihiyle ilgili mekânlar ve işlevlerin korunması, bakımı ve onarımı,
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha hizmetleri.

Bir yerde belediye kurulabilmesi için, yeni kanunla gerekli nüfus kriteri 2.000'den 5.000'e yükseltilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.

Belediye yönetiminin, "belediye meclisi", "belediye encümeni" ve "belediye başkanı" olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

Şekil 5.4

Belediye Yönetiminin Organları



Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır.

Belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası önceden kararlaştırıldığı günde toplanır.

Meclisin toplantılarına belediye başkanı, katılamaması durumunda meclis başkan vekili başkanlık eder. Belediye meclisinin toplantıları, kural olarak halka açıktır. Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir.

Belediye meclisinin görevleri Kanunda ayrıntılı olarak sayılmıştır (BK md.18).

Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediyenin yürütme ve danışma organıdır. Belediye encümeni, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından her yıl seçeceği belirli sayıdaki üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği belirli sayıdaki kişiden oluşur. Buna göre belediye encümeni, seçimle gelenlerle (meclis üyeleri) birim amirlerinden (müdürlerden) kurulmaktadır. Encümene, belediye başkanı, başkanın katılamadığı toplantılara, başkanın görevlendireceği başkan yardımcısı veya bir encümen üyesi başkanlık eder. Encümen, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır.

Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Başkan, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile seçilmektedir. Belediye başkanının, meclis üyeleri tarafından değil de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmesi, ona belediye yönetiminde güçlü bir liderlik konumu kazandırmaktadır.

Belediye başkanı, belediyenin bütün faaliyetlerinden belediye meclisine karşı sorumludur.

Büyükşehir Belediye Yönetimi

Mart 1984'ten itibaren ülkemizde klasik belediye yönetimi yanında, bir de içinde birden fazla belediye bulunan büyük yerleşim birimlerinde iki kademeli metropol belediye sistemine geçilmiştir. 1982 Anayasası'nın, büyük yerleşim merkezleri için, özel yönetim biçimleri oluşturulabileceğine ilişkin hükmü (AY md.127) uyarınca, 1984 yılında üç büyük şehirde (İstanbul, Ankara ve İzmir) "Büyükşehir Belediyesi" adıyla belediye kurulmuş ve daha sonraki yıllarda bu sayı artırılmıştır. Yirmi yıl yürürlükte kalan 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yerini, TBMM'de 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na (BBK) bırakmıştır.

Nazım İmar Planı: Varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plan.

Büyükşehir belediye yönetiminde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile birlikte bu Kanun'a aykırı olmayan 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri de uygulanmaktadır. 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanunla 13 yeni büyükşehir kurulmuştur. Büyükşehirlerin sınırları, il mülki sınırları olmak üzere genişletilmiştir. Büyükşehir olan illerde; il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Büyükşehir belediyesi: sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eder.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (BBK md.7). Buna göre, anakent bütünündeki hizmetler (stratejik plan, nazım imar planı, ulaşım ana planı, su ve kanalizasyon, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezî ısıtma, itfaiye, yolcu ve yük terminalleri, anayol ve caddelerin yapımı, vb.) büyükşehir belediyesine; inşaatlara ruhsat verme, tali yol ve meydanları yapma, çöp toplama, sokak temizliği, yeşil alan ve spor tesisleri meydana getirme; yaşlılara, özürlülere, kadınlara, gençlere ve çocuklara yönelik sosyal vb. nitelikteki belediye hizmetleri de ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

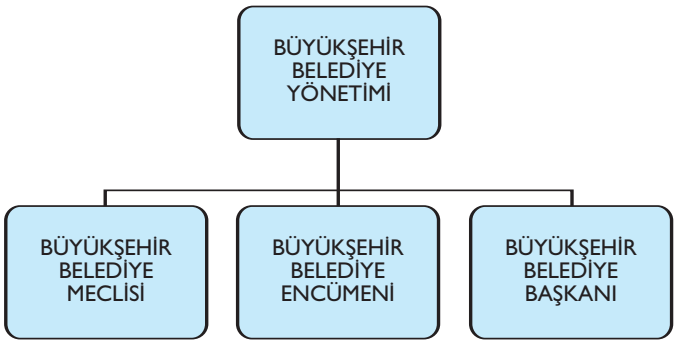
Büyükşehir belediyesi, yukarıda belirtilenlerden başka, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözmek, belediyelerin imar uygulamalarını denetlemek, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi, kurulduğu şehrin; ilçe belediyeleri de ilçelerin adını taşımaktadır. Her iki belediye yönetiminin de organları birbirine benzemektedir. Ancak bu organların teşekkül tarzı ve yetkileri farklıdır. İlçe belediyelerinin organları, Belediye Kanunu'nda belirtildiği şekildedir.

Büyükşehir belediyesinin organları, "Büyükşehir Belediye Meclisi", "Büyükşehir Belediye Encümeni" ve "Büyükşehir Belediye Başkanı" ndan meydana gelmektedir.

Şekil 5.5

Büyükşehir Belediye Yönetiminin Organları



Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin ve bazı hâllerde ilçe belediyelerinin karar organıdır. Meclis, büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyeleri için tespit edilen belediye meclisi üye sayısının, her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden meydana gelir. Bu üyelerin beşte biri, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin üyeliklerini de yürütmektedirler. İlçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin tabii üyeleridirler. Meclisin başkanı, büyükşehir belediye başkanıdır.

Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye yönetiminin ikinci organı, büyükşehir belediye encümenidir. Encümen, büyükşehir belediye başkanı veya katılmadığı zaman genel sekreterin başkanlığında, belediye meclisinin bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyenin katılımıyla oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri, Belediye Kanunu'nun hükümlerine tâbi klasik belediyelerin belediye encümenine verilen görev ve yetkileri ile aynıdır.

Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediyesinin üçüncü organı, Büyükşehir Belediye Başkanıdır. Başkan, yürütme organıdır, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir; büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından çoğunluk usulüne göre doğrudan seçilir.

Büyükşehir belediye başkanının görevleri, 5216 sayılı Kanun'un 18. maddesinde düzenlenmiştir.

Mahalle Yönetimi

Her kent ve kasaba, çeşitli adlarla ifadelendirilen mahallelerden meydana gelir. Belediye Kanunu'na göre mahalle, "belediye sınırı içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimi ifade eder" (BK md.3). Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adları ile sınırlarının belirlenmesi veya değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır.

Mahalle, bir yerel yönetim birimi midir?

SIRA SİZDE 8

5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte mahalle, belediyenin bir parçası hâline getirilmiştir. Bu çerçevede belediye, mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardımı ve desteği sağlamak; kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurmak ve hizmetlerin mahallenin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesini sağlamakla ödevlidir.

Mahalle yönetiminin organları, "muhtar" ve "ihtiyar heyeti" dir. İhtiyar heyeti, dört üyeden oluşmaktadır. Mahalle muhtarı ve ihtiyar heyetinin seçimi, yerel yönetim organlarının seçimleriyle birlikte yapılır. Mahalle yönetiminin görevleri, 1944 yılında kabul edilen 4571 sayılı "Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun" da düzenlenmiştir. Başka kanunlarla da mahalle yönetimine çeşitli görevler verilmiştir.

Köy Yönetimi

Yerel yönetim birimlerinin üçüncüsü köydür. 442 sayılı Köy Kanunu (KK) köyü, "nüfus", "orta malları ve diğer taşınmazları" bakımından tanımlamıştır. Kanun'a göre, "nüfusu 2.000'den aşağı" yerleşme birimleri köydür. Ayrıca, "cami, mektep, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler" (KK md.2).

442 sayılı Köy Kanunu, köye ait işleri "zorunlu" ve "isteğe bağlı" olmak üzere iki grupta toplamıştır.

Köylerin yönetimi, "muhtar", "köy derneği" ve "köy ihtiyar meclisi" olmak üzere üç organdan oluşmaktadır.

Muhtar, köy yönetiminin başıdır ve devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar, köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Muhtarlık seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler.

Muhtarın, köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olması sebebiyle köyle ilgili görevleri; devletin köydeki temsilcisi olması nedeniyle de devletle ilgili işlevleri bulunmaktadır. Muhtar, seçimle işbaşına gelen bir yerel yönetici olmasına rağmen, maaşını köy bütçesi yerine devletten almaktadır.

Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden meydana gelmektedir. Köydeki bütün seçmenler, köy derneği aracılığı ile sınırlı da olsa köy yönetimine doğrudan katılabilmektedirler.

Köy ihtiyar meclisi, köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organıdır. İhtiyar meclisi, "seçimle gelen" ve "tabii" olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır. Seçimle gelen üyeler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk usulüne göre yapılan seçimle belirlenmektedir. Seçimle işbaşına gelen üyelerin sayısı, köyün nüfusuna bağlı olarak değişmektedir.

Köy okulunun müdürü ve köy imamı, ihtiyar meclisinin tabii üyesidir.

Köy bütçesi, muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır, kaymakam ya da valinin onayı ile yürürlüğe girer. Köyler, gelir kaynaklarının yetersizliği sebebiyle hemen hemen bütün hizmetleri devletten bekler hâle gelmişlerdir. Son zamanlarda yapılan yeni düzenlemelerle il özel idaresi, köye yönelik hizmetlerin asli sorumlusu ve yürütücüsü hâline gelmiştir.

HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerde, merkezî yönetim ve yerel yönetimlerden başka, özerk nitelikte örgütlenmiş kamu kurumları da bulunmaktadır. Bunlar, ülkemizde "hizmet yerinden yönetim kuruluşları" ya da "hizmet kuruluşları" olarak adlandırılırlar; merkezî yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından sonra üçüncü grup yönetim birimlerini meydana getirirler.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, çeşitli alanlara yayılmıştır. Ticari ve sanayi alanında faaliyet gösteren hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu gibi, eğitim, kültür, teknik, sosyal yardım ve yayın alanında hizmet yürüten kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar, her biri ayrı bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış kurumlardır. Söz konusu kurumlar, genel müdürlük, kurum, kurul, oda, ofis ve başkanlık gibi çeşitli isimler altında örgütlenmiştir. Üniversiteler, TRT, kamu iktisadi teşebbüsleri, barolar, ticaret ve sanayi odaları bunlardan bazılarıdır. Son zamanlarda yönetim sistemimize giren Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar da fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkan yapılardır (Eryılmaz, 2011:226).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır (Eryılmaz, 2011:211-212; Gözübüyük, 2008:228-229):

- Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.
- Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarınca yönetilirler.
- Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar.
- Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Bu bütünlüğü sağlamanın aracı olarak vesayet denetimine tâbidirler.
- Hizmet konuları, belirli işlevlerle sınırlıdır; genellikle tek amaçlı örgütlerdir ve uzmanlık ilkesine dayanırlar.
- Kamu yararına yönelik olarak çalışırlar.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, faaliyet konuları, işleyiş biçimleri, yönetim yapıları ve yetkilerinin niteliği bakımından birbirinden farklı özelliklere sahiptirler. Burada, söz konusu kuruluşlara örnek olarak, kamu iktisadi teşebbüsleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar üzerinde durulmuştur.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Devletin ekonomik ve ticari işletmelerine, kamu iktisadi teşebbüsleri denilmektedir. Ekonomik ve sosyal zaruretler, devletin fonksiyonlarında değişiklikler meydana getirmiştir. İç ve dış güvenliği sağlamaktan ibaret olan klasik devlet anlayışı, 1930'lardan sonra yerini ekonomik ve sosyal hizmetleri görevleri arasına alan Refah Devleti ya da "hizmet devleti" veya "sosyal devlet"e bırakmıştır. Böylece devlet, bir girişimci olarak ekonomik ve ticari faaliyetlere de yoğun olarak katılmıştır. Ancak 1980'li yılların başından itibaren, özelleştirme politikaları çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri devletin mülkiyetinden ya da yönetiminden çıkmaya başlamıştır.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, "iktisadi devlet teşekkülleri" ve "kamu iktisadi kuruluşları" olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri 1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) hükümlerine tabidirler. Özelleştirme kapsamında olanların özelleştirme süreci, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yönetilmektedir.

İktisadi devlet teşebbüsleri (İDT), sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. İktisadi devlet teşekkülleri içinde Halk Bankası, Ziraat Bankası THY, Toprak Mahsulleri Ofisi, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu gibi kuruluşlar yer almaktadır.

Kamu iktisadi kuruluşları (KİK) ise sermayesinin tamamı devlete ait olup, tekel niteliğindeki mal ve hizmetleri kamu yararı gözeterek üretmek ve pazarlamak üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. Bu grup içine, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar girmektedir. Kamu iktisadi kuruluşlarının, kamu hizmeti niteliği ağır bastığı için "sosyal gereklere uygun" olarak çalışmaları esastır.

KİT'ler, kamu tüzel kişisidirler, ayrı bir mal varlığına ve personel sistemine tabidirler. KİT'ler, kuruluşu, iç yapısı ve ilişkileri itibariyle idare hukukuna tabidirler. KİT'ler, özerk bütçeli kuruluşlardır. Denetimleri, Sayıştay ve TBMM'ce birlikte yapılır (Gözler, 2009:133-134). Sayıştay, KİT'ler üzerindeki denetimi TBMM adına yapar.

KİT'ler, kendi organlarınca yönetilirler. İlgili bakanlığın vesayet denetimine tabidirler.

Kamu iktisadi teşebbüslerinin yönetim yapısı, iki organdan meydana gelmektedir. Bunlar "yönetim kurulu" ve "genel müdürlük" tür.

Yönetim kurulu, kamu iktisadi teşebbüslerinin en yüksek düzeyde yetkili ve sorumlu karar organıdır. Teşebbüslerin yönetim kurulu, bir başkan ve beş üyeden oluşmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin ikinci organı, genel müdürlüktür. Genel müdürlük, genel müdür, genel müdür yardımcıları ve bağlı alt birimlerden oluşur.

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, "mesleki kamu kurumları" veya "kamu meslek kuruluşları" da denilmektedir. Bunlar anayasal kuruluşlardır ve Anayasa'da "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" olarak kavramlaştırılmışlardır (AY md.135).

1982 Anayasası bu kurumları, "idare"nin içinde, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları" adıyla 135. maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Avukatlık, doktorluk, ticaret ve sanayi, mühendislik, mimarlık ve eczacılık gibi meslekleri icra edenlerin, zorunlu üyelik ilkesine dayalı olarak her biri ayrı çatı altında örgütlenmeleri öngörülmüştür. Söz konusu meslekler, sosyal, ekonomik, ticari, sağlık, teknik ve hukuk gibi toplum hayatında etkili olan, özel bir yönetim ve denetim gerektiren faaliyetlerdir. Mesleki kamu kurumları, her bir mesleğin bütün mensuplarını bir araya getirir, onları denetler; kamu otoriteleri önünde söz konusu mesleği temsil eder; üyelerinin ortak sorunlarını ilgililere iletir, bunları kamuoyuyla paylaşır; bir bakıma üyeleri ile devlet arasında "köprü" vazifesi yapar; böylece siyasi ve idari karar alma sürecine aktif olarak katılırlar (Eryılmaz, 2011: 218).

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları çok çeşitlidir. Ticaret ve sanayi odaları, tabip odaları, eczacı odaları, ziraat odaları, mimar ve mühendis odaları ve barolar bunlardan bazılarıdır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, Devlete ve mesleğe yönelik olmak üzere iki temel görevi bulunmaktadır. Devlete yönelik görevi, Devlet karşısında mesleği temsil etmektir. Mesleki kamu kurumları, kamu makamları nezdinde meslekleri ile ilgili konuları müzakere etmek, sorunlarını ve çözüm önerilerini dile getirmek için faaliyet yürütürler. Mesleğe yönelik görevleri ise mesleğin iç disiplinini sağlamaktır. Meslek kuruluşları bu görevini, düzenleme yapma, mesleğin yürütülmesini denetleme ve disiplin yetkileriyle yerine getirmeye çalışırlar (Gözler, 2009:143).

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır (Gözübüyük, 2008:289; Eryılmaz, 2011:218; Gözler, 2009:141-142):

- Kanunla veya kanunun verdiği yetkiye göre kurulurlar.
- Kendi organları tarafından yönetilirler. Organlarını kendi üyeleri seçer. Bu seçim yargı gözetiminde yapılır.
- Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
- Zorunlu üyelik esasına dayanırlar. İlgili meslek kuruluşlarına üye olmadan o meslek ve faaliyet yapılamaz. Örneğin bir doktor, Tabipler Odasına, bir avukat Baroya ve bir mühendis, Mühendisler Odasına üye olmadan o mesleği icra edemez.
- Kuruluş amaçları dışında faaliyet gösteremezler.
- Devletin idari ve mali denetimine tâbidirler. Bu denetim "idari vesayet" kapsamındadır ve kanunla düzenlenir.
- Meslek kuruluşlarının organlarının seçiminde siyasi partiler aday gösteremezler.
- İç organizasyonu ve işleyişine özel hukuk hükümleri uygulanır. Örneğin çalıştırdıkları personel özel hukuka tabidir, malları kamu malı sayılmaz, kamulaştırma yetkileri yoktur.

- Özel bütçeli kuruluşlardır. Gelirleri, üye aidatlarından, hizmet karşılığı aldıkları ücretler ile para cezalarından oluşmaktadır.

Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar

Anglo-Sakson geleneğine dayanan ve geçmişi 19. yüzyıla kadar uzanan bu kurumlar için literatürde "bağımsız idari otoriteler", "bağımsız düzenleyici kurumlar", "üst kurullar", "düzenleyici kurullar", "özerk kurumlar" ve "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" gibi kavramlar kullanılmaktadır. Ülkemizde resmî olarak bu kurumlara, "düzenleyici ve denetleyici kurumlar" denilmektedir.

Bu kurumların dünyada ortaya çıkması, yaygınlık kazanması ve gelişmesi, 1970'li yılların sonunda başlayan ekonomideki dönüşüm sürecine dayanır. Ekonomide liberal politikaların ağırlık kazanmasıyla birlikte, devletin düzenleyici ve işletmeci fonksiyonlarının birbirinden ayrılması gündeme gelmiştir. Tekellerin kaldırılması, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi ve devletin sadece düzenleyici ve hakemlik rolü üstlenmesi anlayışının ürünüdürler. Bu kurumlar, esas itibarıyla piyasa ekonominin, oyunun kurallarına göre işlemesini temin etmek için kurulmuşlardır.

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar niçin ortaya çıkmıştır? Değerlendiriniz.

SIRA SİZDE 9

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, ülkemizde 1980'den sonra ortaya çıkmıştır. Bu kurumlar kuruluş tarihleri itibarıyla şöyledir: Sermaye Piyasası Kurulu (1981), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994), Rekabet Kurumu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (1999), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (2002), Kamu İhale Kurumu (2002).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların ortak özellikleri şöyle sıralanabilir (Eryılmaz, 2011:226-227; Sezen, 2003: 143-144):

- Kanunla kurulmuşlardır, tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Kimi düzenleyici ve denetleyici kurumların kanunlarında, "idari ve mali özerk", kimilerinde "bağımsız", kimilerinde ise "tarafsız ve özerk" nitelemeleri yapılmıştır.
- Görev ve yetkileri; izin verme, kural koyma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma-geliştirme ve eğitim ile ilgili kişi ve kuruluşlardan bilgi isteme biçimindedir.
- Bütçeleri, merkezî yönetim bütçesi kapsamındadır ve dolayısıyla merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, görüşülmesi ve yasalaşması süreci ile denetimindeki usul ve esaslara tabidirler.
- Gelirleri, büyük ölçüde ilgili oldukları sektörden karşılanmakta ve harcamalarını da kendi gelirlerinden yapmaktadırlar.
- Örgütsel yapıları; karar organı olarak "kurul", yürütme organı olarak da "başkanlık" ve "hizmet birimleri" nden meydana gelmektedir.
- Karar ve işlemlerinin hukuka uygunluğu, idari yargı makamlarınca yapılmaktadır.

Özet

AMAÇ 1

Türkiye'nin yönetim yapısını açıklayabilmek

Türkiye üniter devlet yapısına sahiptir. Üniter devlet demek, yasama, yürütme ve yargı fonksiyonların ülke genelinde ve kendi içinde birliğini ve tekliğini ifade eder. Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezî yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki biçimde ortaya çıkar. Federal sistemde ise, merkezî yönetim (federal yönetim), eyalet (federe devletler) ve yerel yönetimler olmak üzere üçlü bir yapı söz konusudur.

Türkiye'nin kamu yönetimi yapısı, örgütlenme ilkelerine göre, merkezî yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır.

Merkezî yönetim, ülkedeki temel ve genel hizmetleri yürüten kurum ve kuruluşlardan meydana gelir. Merkezi yönetimin temel örgütlenme birimi, bakanlıklardır. Bakanlıklar ile bunlara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatlarından oluşan yapıya merkezî yönetim adı verilir. Bu yapı, başkent örgütü/merkez örgütü ve taşra örgütü olmak üzere iki kademeden oluşur. Merkezî yönetimin taşra örgütü ise, "il","ilçe","bucak" ile "bölge kuruluşları" ndan oluşur.

Yerinden yönetim kuruluşları ise, coğrafi yerinden yönetim ve hizmet/fonksiyon yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılırlar. Yerel yönetimler, coğrafi yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkmışlardır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, çeşitleri ve sayıları itibarıyla çoktur. Bu grupta, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, YÖK, üniversiteler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar, KİT'ler ve TRT gibi kurumlar yer alır.

AMAÇ 2

Merkezî yönetimin merkez (başkent) ve taşra örgütünde yer alan kuruluşların yapısını ve fonksiyonlarını özetleyebilmek

Türkiye'de temel kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı, merkezî yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Merkezî yönetim kendi içinde merkez ve taşra örgütü olmak üzere ikiye ayrılır. Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, başbakanlık ve bakanlıklar yer alır. Ayrıca merkezî yönetime önerilerde bulunmak, danışmanlık yapmak, bazı konularda karar almak, bir takım kamu hizmetlerini yürütmek ve denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş yardımcı kuruluşlar da merkezî yönetim içinde değerlendirilmektedir.

1982 Anayasası'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri yasama, yürütme ve yargı başlıkları altında ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin önemli yetkileri vardır. Bunlar arasında Başbakanı atamak ve istifasını kabul etmek, Başbakanın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek, gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık etmek, Genelkurmay Başkanını atamak, MGK'ye başkanlık etmek, YÖK ve Üniversite Rektörlerini seçmek vardır. Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu, ortak çalışan bir kuruldur. Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Bakanlar Kurulu kararlarını oy birliğiyle alır. Bakanlar Kurulunun temel görevi, ülkenin iç ve dış siyasetini saptamak ve uygulanmasını sağlamaktır. Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakan aynı zamanda Başbakanlık örgütünün en üst yöneticisidir. Başbakanlık örgütünün temel işlevi, merkezî yönetim içinde iş birliği ve eşgüdümü sağlamaktır. Ülkemizde devletin üstlendiği temel kamu hizmetleri bakanlık örgütlenmesiyle yürütülmektedir. Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Bakan, bakanlığının yürüttüğü kamu hizmeti alanında devlet tüzelkişiliğini temsil eder, bakanlığının görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Bakanların hem yönetsel hem de siyasal işlevleri vardır.

Merkezî yönetim, üstlendiği tüm hizmetleri ülke genelinde yürütebilmek için taşrada da örgütlenmiştir. Merkezî yönetimin taşra örgütü il, ilçe, bucak yönetimleri ile bölge müdürlüklerinden oluşur. İl, ilçe ve bucak kendi aralarında mülki idare bölümlerini oluşturur. Merkezî yönetimin taşra örgütü, merkezî örgütün hiyerarşisi altındadır. İl yönetiminin organları vali, il müdürleri ve il idare kuruludur. Vali, il genel yönetiminin başıdır. Vali ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İlin genel yönetiminden vali sorumludur. Ayrıca, her ilde bakanlıkların kendi

il örgütleri vardır. Bakanlık il müdürlüklerinin başındaki üst yöneticilere "il müdürleri" denir. İlçe yönetimi de il yönetimine koşut olarak örgütlenmiştir. İlçe yönetiminin başında kaymakam yer alır. İlçeden sonraki üçüncü kademe mülki idare yapısı, bucaktır. Ayrıca, yönetim sistemimizde birden çok ili içine alan bölge düzeyinde taşra kuruluşları da söz konusudur, bunlara "bölge müdürlükleri" denilmektedir.

AMAÇ 3

Yerel yönetimlerin, dayandığı değerleri ve 1982 Anayasası'ndaki özelliklerini sıralayabilmek

Yerel yönetimlerin, federal ve üniter devlet sistemlerinde yer almasını sağlayan, onları önemli kılan birtakım değerleri/ilkeleri bulunmaktadır. Bu değerler; "demokrasi ve katılım", "idari etkinlik", "özerklik", "özgürlük" ve "yeniden paylaşım"dır. Demokratik bir sistemde önemli olan, halkın kendisini ilgilendiren işlerin yönetimine katılması, bu amaçla oluşturulan organlarda görev alması, yöneticilerini denetlemesi ve etkilemesidir. Etkinlik, doğru hedefler koyup bunları başarmakla ilgilidir ve sonuç odaklı bir kavramdır. Yerel yönetim kuruluşları, halka daha yakındır, konumları itibarıyla onların sorunlarını ve ihtiyaçlarını daha iyi bilebilme olanağına sahiptirler ve topluma karşı daha duyarlıdırlar. Ayrıca, yerel yönetimler, kanunlarca belirlenen sınırlar içinde, yerel nitelikteki işleri, kendi organları eliyle halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânına sahiptir. Özerklik, yerel yönetimlerin hem kararlarında serbestlik (idari özerklik) ve hem de gerekli mali kaynaklara sahip olabilme (mali özerklik) imkânını içerir. Batı'da ve özellikle Anglo-Sakson geleneğinde yerel yönetimlerin merkezî yönetimin olası olumsuzluklarına karşı bireysel özgürlükleri korumada önemli bir işlev gördüğü ifade edilir. Yeniden paylaşım, ülke genelinde "sosyal devlet" veya "refah devleti" anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bunun yerel yönetim düzeyine yansıması ise, "refah belediyeciliği" ya da "sosyal belediyecilik" kavramlarıyla ifade edilmektedir.

1982 Anayasası'nda yerel yönetimler, "mahalli idareler" başlığı altında 127. maddede düzenlenmiştir. Anayasa'ya göre, yerel yönetimler: kamu tüzel kişiliğine sahiptir; kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir; karar organları seçimle belirlenir. Merkezî yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir.

AMAÇ 4

Yerel yönetim kuruluşlarının çeşitlerini, görev ve sorumlulukları ile organlarını özetleyebilmek

Ülkemizde, "il özel idaresi", "belediye" ve "köy" olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır. İl özel idaresi, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla belediyeler dâhil il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere ilgili kanunda düzenlenmiştir. İl özel idaresinin, il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üç organı bulunmaktadır. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır. İl genel meclisi üyeleri, ilçeler adına seçilmektedir. İl encümeni, valinin başkanlığında, il genel meclisi içinden seçilen ve birim amirleri arasından atanan üyelerden oluşan danışma ve yürütme organıdır. Vali, il özel idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Yerel yönetim kuruluşlarından ikincisi belediyelerdir. Belediye, belde sakinlerinin yerel ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediyenin, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organı vardır. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye encümeni, belediyenin yürütme ve danışma organıdır. Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır. Başkan, belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından tek dereceli ve çoğunluk sistemi ile seçilmektedir. Ayrıca, Mart 1984'ten itibaren ülkemizde klasik belediye yönetimi yanında, bir de içinde birden fazla belediye bulunan büyük yerleşim birimlerinde iki kademeli metropol belediye sistemine geçilmiştir. Büyükşehir belediyesinin organları, Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanından oluşmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarından üçüncüsü köy yönetimidir. 442 sayılı Köy Kanunu, köye ait işleri, "zorunlu" ve "isteğe bağlı" olmak üzere iki grupta toplamıştır. Köy yönetiminin muhtar, köy derneği ve köy ihtiyar meclisi olmak üzere üç organı vardır.

AMAÇ 5

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının çeşitlerini ve niteliklerini açıklayabilmek

Demokrasi ile yönetilen bütün ülkelerde, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden başka, özerk nitelikte örgütlenmiş kamu kurumları da bulunmaktadır. Bunlar, ülkemizde "hizmet yerinden yönetim kuruluşları" ya da "hizmet kuruluşları" olarak adlandırılırlar. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, çeşitli alanlara yayılmıştır. Ticari ve sanayi alanda faaliyet gösteren hizmet yerinden yönetim kuruluşları olduğu gibi, eğitim, kültür, teknik, sosyal yardım ve yayın alanında hizmet yürüten kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlar, her biri ayrı bir kamu hizmetinde uzmanlaşmış kurumlardır. Üniversiteler, TRT, kamu iktisadi teşebbüsleri, barolar, ticaret ve sanayi odaları bunlardan bazılarıdır. Son zamanlarda yönetim sistemimize giren Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar da, hizmet/fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkan yapılardır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır. Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarınca yönetilirler. Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar. Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Hizmet konuları, belirli işlevlerle sınırlıdır; genellikle tek amaçlı örgütlerdir ve uzmanlık ilkesine dayanırlar. Kamu yararına yönelik olarak çalışırlar.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından bir kümeyi kamu iktisadi teşebbüsleri oluşturmaktadır. Devletin ekonomik ve ticari işletmelerine, kamu iktisadi teşebbüsleri denilmektedir. Kamu iktisadi teşebbüsleri, "iktisadi devlet teşekkülleri" ve "kamu iktisadi kuruluşları" olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları içinde diğer bir kümeyi de, düzenleyici ve denetleyici kurumlar oluştururlar. Söz konusu kuruluşlar, kanunla kurulmuşlardır, tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. Görev ve yetkileri; kendi sektörü ile ilgili olarak, izin verme, düzenleme yapma, izleme-denetleme, yaptırım uygulama, kamuoyunu bilgilendirme, görüş bildirme/danışmanlık, anlaşmazlıkları çözme, araştırma-geliştirme ve eğitim, ilgili kişi ve kuruluşlardan bilgi isteme biçimindedir. Kararlarını kurul biçiminde alırlar.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdakilerden hangisi merkezi yönetimin merkez (başkent) örgütünde **yer almaz?**

a. Cumhurbaşkanı
b. Bakanlar Kurulu
c. Bakanlıklar
d. Başbakanlık
e. İl Yönetimi

2. Aşağıdakilerden hangisi yerel yönetimlerin dayandığı değerlerden biri **değildir?**

a. Demokrasi ve yönetime katılma
b. Yetki genişliği
c. Fonksiyonel etkinlik
d. Yeniden paylaşım
e. Özerklik

3. 1982 Anayasası'na göre, Cumhurbaşkanının hastalık veya yurtdışına çıkma gibi nedenlerle görevinden ayrılması durumunda kendisine aşağıdakilerden hangisi vekâlet eder?

a. Cumhurbaşkanının uygun göreceği bir bakan
b. Anayasa Mahkemesi Başkanı
c. TBMM Başkanı
d. Başbakan
e. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri

4. Türkiye'deki yerel yönetimlerle ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Siyasi ve mali özerkliğe sahiptirler.
b. Karar organları, seçimle iş başına gelmektedir.
c. Kamu tüzel kişiliğine sahiptirler.
d. Merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabidirler.
e. Mali yönden Sayıştay'ın denetimine tabidirler.

5. İl Özel İdaresi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. İl Encümenine, Vali başkanlık eder.
b. İl Genel Meclisinin Başkanı, Validir.
c. İl Genel Meclisi, seçilmiş üyelerden oluşur.
d. İl Encümeninde, seçilmiş üye vardır.
e. Büyükşehir olan illerde il özel idaresi bulunmaz.

6. Aşağıdakilerden hangisi 1982 Anayasası'ndaki yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerden biri **değildir?**

a. Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.
b. Yerel yönetimler, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izniyle birlik kurabilirler.
c. Yerel yönetimler, mali bakımından Sayıştay tarafından denetlenirler.
d. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, yönetmelikte belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine haizdir.
e. Büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri oluşturulabilir.

7. Düzenleyici ve denetleyici Kurumlar ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Köken itibariyle Anglo-Sakson geleneğine dayanırlar.
b. Kamu tüzel kişilikleri vardır.
c. Kurul biçiminde kararlarını alırlar.
d. Serbest piyasa ekonomisine devletin hem işletmeci olarak girmesi ve hem de onun işleyişine müdahale etmesini sağlamak için kurulmuşlardır.
e. Bütçeleri, merkezi yönetim bütçesi kapsamındadır.

8. Aşağıdakilerden hangisi merkezi yönetimin taşra kuruluşudur?

a. Köy
b. Muhtarlık
c. Belediye
d. Mahalle
e. Bucak

9. Aşağıdakilerden hangisi fonksiyonel/hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından biri **değildir?**

a. İstanbul Ticaret Odası
b. Rekabet Kurumu
c. Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demir Yolları
d. Emniyet Genel Müdürlüğü
e. TRT

10. Belediye ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.
b. Belediye meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır.
c. Belediye meclisi, kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası önceden kararlaştırıldığı günde toplanır.
d. Meclis toplantılarına belediye başkanının katılamaması durumunda meclis başkan vekili başkanlık eder.
e. Nüfusu 2.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir.

Okuma Parçası

Cumhuriyet Döneminde İl Yönetimi

Bugünkü mevcut il bölümleri, Osmanlı dönemindeki vilayet ve sancaklara dayanmaktadır. 1919 yılında, bugünkü sınırlarımız içinde 15 vilayet bulunmaktaydı. 1921 yılında, sancakların (livaların) il yapılmasıyla bu sayı 74'e çıktı. Ancak 1926 yılında çıkarılan bir yasa ile il sayısı 63'e indirildi. Daha sonra (1933) 2197 sayılı kanunla, İçel, Hakkâri, Artvin, Aksaray, Cebelibereket ve Şebinkarahisar illerinin kaldırılmasıyla 57'ye düştü. Üç yıl sonra (1936), Artvin, Hakkâri, Bitlis, Bingöl ve Tunceli'nin il yapılmasıyla bu sayı 62'ye; 1939 yılında Hatay'ın kurulmasıyla tekrar 63'e yükseldi. Daha sonraları bu illere, Uşak, Nevşehir, Sakarya ve Adıyaman'ın da katılması sonucu 1957 yılında 67'ye çıktı. Bu sayı, 1989 yılına kadar korundu. 1989 ve 1990 yıllarında illerde yapılan yeni düzenlemeler sonucu Aksaray, Batman, Bayburt, Karaman, Kırıkkale ve Şırnak, il statüsü kazandı ve böylece il sayısı 73 oldu. 1991 ve 1992 yıllarında Bartın, Ardahan ve Iğdır'ın, 1995 yılında da Yalova, Kilis ve Karabük'ün il statüsüne kavuşturulması ile de ülkemizdeki il sayısı 79'a yükseltildi. 1996 yılında Osmaniye'ye, 12 Kasım 1999 Bolu-Düzce depreminden sonra da Düzce'ye il statüsü verildi ve şu anda ülkemizde toplam 81 il bulunmaktadır.

Hala yürürlükte bulunan il sistemi, 1949 tarih ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu kanunun temelleri, 1924 Anayasası'nın illerle ilgili ilkelerine dayanmaktadır. Anayasa'ya göre, "Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" (md. 89). 1924 Anayasası'nda illerin alt bölümlerinin, "coğrafya durumu" ve "ekonomik ilişkiler" bakımından düzenleneceği belirtilirken, 1961 Anayasası'nda bu ölçülere bir de "kamu hizmetlerinin gerekleri" eklendi. 1982 Anayasası da, 1961 Anayasası'nın bu genel ölçülerini aynen benimsedi.

1924 Anayasası, illerin alt bölümlerinin neler olacağını açıkça belirttiği halde, 1961 ve 1982 Anayasaları, "iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" demekle yetinmişlerdir. Bu nedenle, illerin ilçe ve bucak gibi halen mevcut alt bölümleri, Anayasa'nın artık zorunlu kıldığı il kademeleri olmaktan çıkmıştır. Bu itibarla, uygun ve gerekli görüldüğü takdirde, söz konusu kademelerde değişiklik yapılabilmesi mümkündür."

Kaynak: Eryılmaz, Bilal. (2011). **Kamu Yönetimi.** s. 145. Ankara.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. e	Yanıtınız yanlış ise "Giriş" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. b	Yanıtınız yanlış ise "Yerel Yönetimlerin Tanımı ve Dayandığı Değerler" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. c	Yanıtınız yanlış ise "Cumhurbaşkanı" bölümünü yeniden okuyunuz.
4. a	Yanıtınız yanlış ise "Yerel Yönetim Kuruluşları" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. b	Yanıtınız yanlış ise "İl Özel İdaresi" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. d	Yanıtınız yanlış ise "Anayasa'da Yerel Yönetimler" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. d	Yanıtınız yanlış ise "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" bölümünü yeniden okuyunuz.
8. e	Yanıtınız yanlış ise "Merkezî Yönetimin Taşra Örgütü" bölümünü yeniden okuyunuz.
9. d	Yanıtınız yanlış ise "Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları" bölümünü yeniden okuyunuz.
10. e	Yanıtınız yanlış ise "Belediye Yönetimi" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk Cumhurbaşkanı Mustafa Kemal Atatürk'tür. Daha sonra sırasıyla İsmet İnönü, Celal Bayar, Cemal Gürsel, Cevdet Sunay, Fahri Korutürk, Kenan Evren, Turgut Özal, Süleyman Demirel, Ahmet Necdet Sezer ve Abdullah Gül'dür.

Sıra Sizde 2

Parlamenter sistemlerde Cumhurbaşkanı genelde sembolik yetkilere sahiptir ve sorumluluğu yoktur. Yürütmenin sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturur. Dolayısıyla yürütme yetkisini fiilen kullanan taraf Bakanlar Kuruludur. Ancak, Anayasa'mızın 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerine baktığımızda Cumhurbaşkanının yasama, yürütme ve yargıya ilişkin güçlü yetkilere sahip olduğunu görüyoruz. Ayrıca, 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanının bazı işlemleri Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceğini öngörmüştür. Cumhurbaşkanının siyasal sorumsuzluğu tek başına yaptığı işlemler için de geçerlidir. Bunun yanında, Anayasamız Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemlere karşı Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamayacağını da hükme bağlamıştır. 2007 yılında Anayasa'da yapılan bir değişiklikle, bundan böyle cumhurbaşkanları halk tarafından seçileceklerdir. Doğrudan halk tarafından seçilmesi, cumhurbaşkanlarını siyaseten de güçlü kişiler hâline getirecektir. Bu nedenlerle 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı'na verilen yetkilerin parlamenter sistemi aşan bir düzeyde olduğu söylenebilir.

Sıra Sizde 3

Bakanlar Kurulu Başbakan ve bakanlardan oluşur. Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Her ne kadar Başbakan ve bakanlar arasında hiyerarşik bir ast-üst ilişkisi olmasa da uygulamada Başbakan'ın bakanlar üzerinde önemli yetkileri vardır. Her şeyden önce Başbakan, aynı zamanda parlamentoda çoğunluğa sahip siyasal partinin genel başkanıdır. Siyasal parti lideri olarak Başbakanın bakanlar üzerinde önemli etkisi söz konusudur. Başbakan, siyasi bir lider olarak hükümetin performansı konusunda kamuoyunda ilk değerlendirmeye tabi tutulan bir kişiliktir. Ayrıca, 1982 Anayasası, Başbakanın Bakanlar Kurulu üzerindeki konumunu oldukça güçlendirmiştir. Örneğin her bakan, Başbakan'a karşı sorumludur. Başbakan, bir bakanın görevden alınmasını Cumhurbaşkanından isteyebilir. Görüldüğü gibi Başbakan, klasik anayasa hukukunda kabul edildiği gibi, "eşitler arasında birinci" olmaktan çok bakanlar üzerinde önemli yetkileri vardır. Başbakanın konumunu güçlendiren bir başka olgu da Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların sayısının son yıllarda hızla artması ve bunun sonucunda da Başbakanlığın büyük bir hizmet bakanlığı gibi çalışmasıdır.

Sıra Sizde 4

Merkezî yönetimin taşra örgütünde yer alan mülki idare bölümleri il, ilçe ve bucak yönetimlerinden oluşur. Vali, il genel yönetiminin başıdır. Vali ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. İlin genel yönetiminden vali sorumludur. Valiler, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanırlar. Kaymakam ise ilçe yönetiminin başıdır ve İçişleri Bakanının, Başbakanın ve Cumhurbaşkanının imzalarını taşıyan ortak (müşterek) kararname ile atanır. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bu sorumluluğun bir gereği olarak kaymakam ilçedeki merkezî yönetim kuruluşlarının hiyerarşik amiridir. Kaymakam, ilçe sınırları içinde yasaların uygulanmasından ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur. Kolluk güçleri kaymakamın emri altındadır.

Görüldüğü gibi vali ve kaymakamın görev ve yetkileri büyük ölçüde birbirine benzemektedir. Valinin il düzeyinde sahip olduğu yetkilere kaymakam ilçe düzeyinde sahiptir. Buna karşılık bazı farklılıklar vardır. Örneğin, valiler yetki genişliğinden yararlanırken kaymakamlar yararlanamaz. Vali hem devletin hem de hükûmetin temsilcisidir. Kaymakam ise sadece hükümetin temsilcisidir. Valinin genel emir çıkarma yetkisi bulunmasına karşılık kaymakamın böyle bir yetkisi bulunmamaktadır. Kaymakamlar, görevlerini hiyerarşik olarak valinin emir ve gözetimi altında yaparlar.

Sıra Sizde 5

Kent konseyi, 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde düzenlenmiştir. Ülkemiz için yeni bir yapıdır. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca bir yönetmelikle düzenlenmiştir. Kanun'a göre kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, 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 etkin ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Görüldüğü gibi, kent konseyi, danışma niteliğinde bir organdır. Kamu kurumları ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşmakta ve kent yönetiminde ilgili çevrelerin yönetime katılmalarına olanak sağlamaktadır.

Sıra Sizde 6

İlin ülkemizde iki özelliği bulunmaktadır. İlin birinci özelliği, merkezî yönetimin taşra yönetim birimi olmasıdır. Buna ilin genel yönetimi denilmektedir. İkinci özelliği ise bir yerel yönetim birimi olmasıdır ki buna il özel idaresi adı verilmektedir. Bu bakımdan merkezî yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet yürüttükleri alan aynıdır. Ayrıca, il genel yönetiminin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de yürütme organıdır. Bu benzerlikler sebebiyle il genel yönetimi ile il özel idaresi, çoğu zaman birbirine karıştırılmaktadır. Bununla beraber, ilin genel yönetiminin ayrı tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Dolayısıyla kendine ait bütçesi ve personel rejimi söz konusu değildir. İl özel idaresinin devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, karar ve yürütme organı vardır ve bir yerel yönetim birimidir. İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi, il halkı tarafından seçilmektedir. İl genel yönetiminin seçimle gelen bir organı bulunmamaktadır. İl genel yönetimi, merkezî yönetimin ülke genelinde yürüttüğü hizmetlerin, il müdürlükleri vasıtasıyla il sınırları içinde yürütülmesinden sorumludur.

Sıra Sizde 7

Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. Ayrıca il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Köylerin ve muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Kurulma usulü şöyledir: Köy ihtiyar meclisinin kararı veya o köydeki seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine (vali veya kaymakam) yazılı başvurusu gerekir. Ya da valinin doğrudan bildirimi üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası, valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştayın görüşü alınarak müşterek kararname ile (İçişleri Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanının imzalarıyla) o yerde belediye kurulur.

Sıra Sizde 8

Mahalle; il özel idaresi, belediye ve köy gibi bir yerel yönetim birimi değildir. Mahallenin tüzel kişiliği yoktur. Dolayısıyla hukuki işlemler yapamaz; hak ve borç altına giremez; mahkemeler önünde davacı ve davalı olamaz; kamulaştırma yapamaz. Mahalle yönetiminin bir bütçesi yoktur. Verilen belgeler karşılığında iş sahiplerinden belirli bir ücret alınmaktadır. Mahalle muhtarları, köy muhtarları gibi merkezî yönetimden maaş almaktadırlar. Mahalle yönetimi, hizmet ve sorumluluk bakımından, belediye ve mülki makamlarla (vali ya da kaymakam) ilişkilendirilmiştir. Mahalli mülki makamların, mahalle muhtarları üzerinde hiyerarşik denetimi andıran yetkileri bulunmaktadır. Bununla beraber mahalle, yalnızca organlarının seçimle işbaşına gelmesi bakımından yerel yönetim birimlerine benzemektedir.

Sıra Sizde 9

Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Anglo-Sakson geleneğine dayanmakta ve kökleri 19. yüzyıla kadar uzanmakta ise de yaygın olarak kurulmaları 1970-1980'li yıllara rastlar. Bu idari otoriteler ABD'de ilk olarak 1930'larda kurulmaya başlanmıştır. Bunlar, Kıta Avrupası'nda ise 1970'li yılların sonundaki ekonomide değişim sürecinin bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. 1970'lerin sonunda ekonomide liberal politikaların ağırlık kazanmasıyla birlikte, tekellerin kaldırılmasının yanında, devletin düzenleyici ve işletmeci fonksiyonlarının birbirinden ayrılması gündeme gelmiştir. Devletin hem aktör ve hem de hakemlik rolünün birlikte yürütülmesi, piyasa mantığı ile bağdaşmamaktadır. Devletin işletmecilik fonksiyonu, özelleştirme politikalarıyla piyasa aktörlerine geçerken, düzenleyici ve denetleyici fonksiyonu ise klasik idari yapılardan farklı olarak, siyasetin etkisini azaltan yeni idari otoritelerin kurulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle düzenleyici ve denetleyici kurumların özerkliklerine, hakemlik rollerine özel bir vurgu yapılmaktadır. Bu kurumlar, esas itibariyle piyasa ekonomisinin, oyunun kurallarına göre işlemesini temin etmek için kurulmuşlardır.

Yararlanılan Kaynaklar

Aktan, T. (1989). **Kamu İdaresi.** 2. basım, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.

Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve S. Sezen. (2008). **Kamu Yönetimi Sözlüğü.** 2. Baskı, Ankara: TODAİE.

Ergun, T. (2004), **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama.** Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2011). **Kamu Yönetimi.** Ankara: Okutman Yayıncılık.

Gözler, K. (2009). **İdare Hukukuna Giriş.** Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2006a). **Yönetim Hukuku.** 24. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, Ş. (2006b). **Türkiye'nin Yönetim Yapısı.** 9. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Gözübüyük, Ş. (2008). **Türkiye'nin Yönetim Yapısı.** Ankara:Turhan Kitabevi.

Güler, B. Ayman. (2009). **Türkiye'nin Yönetimi.** Ankara: İmge Kitabevi.

Günday, M. (2006). **İdare Hukuku.** Yıldırım, T. (Ed.), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını.

Günday, M. (1998). **İdare Hukuku.** Ankara: İmaj Yayıncılık.

Heywood, A. (2007). **Siyasi İdeolojiler**. Ankara: Adres Yayınları.

Kalabalık, H. (2008). **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları.** Sakarya.

Ortaylı, İ. (1985). **Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği.** İstanbul: Hil Yayınları.

Örnek, A. (1992). **Kamu Yönetimi.** İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.

Özbudun, E. (2005). **Türk Anayasa Hukuku.** 8. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.

Polatoğlu, A. (2001). **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması.** Ankara: METU Press.

Sezen, S. (2003). **Türk Kamu Yönetiminde Kurullar.** Ankara: TODAİE.

Toprak, Z. (2006). **Yerel Yönetimler.** Ankara: Nobel.

Tortop, N. Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer. (2006). **Mahalli İdareler.** Ankara: Nobel.

Yıldırım, T. (2005). **Türkiye'nin İdari Teşkilatı.** 4. baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi.

Yıldırım, T. ve N. Karan. (2009). **İdare Hukuku I.** İstanbul: On iki Levha Yayıncılık.

6

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu politikası ve ilgili kavramları tanımlayabilecek,
- Kamu politikası sürecinde rol oynayan kurum ve kişileri belirleyebilecek,
- Kamu politikası analiz modellerini açıklayabilecek,
- Kamu politikalarında karar verme sürecini ve karar verme modellerini özetleyebilecek bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Kamu Politikası
- Kamu Politikası Aktörleri
- Kamu Politikası Kararları
- Kamu Politikası Çıktıları
- Kamu Politikası Sonuçları
- Baskı Grupları
- Sivil Toplum Örgütleri
- Kamu Politikası Analizi
- Kurumsal Yaklaşım
- Sistem Yaklaşımı
- İşlevsel (Fonksiyonel) Süreç Modeli
- Karar Verme Süreci
- Karar Verme Modelleri
- Rasyonel Yaklaşım
- İlaveci Yaklaşım
- Karma Model

İçindekiler

Kamu Yönetimi → Kamu Politikası

- GİRİŞ
- KAMU POLİTİKASI VE İLGİLİ KAVRAMLAR
- KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE ROL OYNAYAN AKTÖRLER
- KAMU POLİTİKASI ANALİZİ VE ANALİZ MODELLERİ
- KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE KARAR VERME MODELLERİ

Kamu Politikası

GİRİŞ

Kamu politikası, kamu yönetiminin ilgilendiği temel konular arasında yer alır. Kamu politikası bir süreçtir ve bu sürecin çözümlenerek incelenmesi önemli bir faaliyettir. Kamu politikası bir bütün olarak kabul edilirse bu bütünün anlaşılabilmesi için parçalara bölünerek ayrıştırılması, parça veya bölümlerin incelenerek ayrıntıların ortaya konması, böylece bütün hakkında fikir sahibi olma faaliyetine kamu politikası analizi denir. Karar verme, kamu politikası sürecinde en fazla gerçekleştirilen faaliyetlerin başında gelir. Birçok unsurun bir arada ve birçok bilimsel disiplinin önermelerini birlikte hesaba katarak hazırlanan kamu politikası sürecinin belki de en önemli aşaması karar vermedir. Teknik ve analitik yöntemlerin en üst düzeyde kullanılmasıyla yapılan politika analizinin önerilerinden ve nitelikli bilgilerinden beslenen karar verme mekanizması aynı zamanda sosyal, kültürel, siyasi ve idari birçok boyutu da içine almaktadır. Aslında, karar verme bir hizmetin ne olduğunun, nasıl yapılacağının ve kime hitap edeceğinin saptanması faaliyetidir. Bu üçlü mekanizmayı doğru bir şekilde işletebilen karar vericiler daha isabetli kamu politikaları üretebilir. Bu bölümde kamu politikaları, analiz modelleri ve bir alt süreç olan karar verme ele alınacaktır.

KAMU POLİTİKASI VE İLGİLİ KAVRAMLAR

Kamu politikası genel itibarıyla kamu hizmetleri ile ilgili toplum taleplerinin ortaya çıkması, bu taleplerin devlete taşınma biçimleri ve sistemin bu taleplere göre harekete geçerek bir düzenleme yapması ya da yapmaması, belirlenen düzenlemenin uygulanması ve sonrasında geri besleme olarak değerlendirilerek yeniden sürecin başına dönülmesini içeren bir faaliyetler bütünüdür. Bu süreç, demokratik ülkelerde toplumun ihtiyaç, beklenti ve taleplerine göre şekillenir. Birçok kurum ve kişi bu süreçte rol oynar.

Kamu Politikasının Tanımı ve Özellikleri

Günlük yaşantımızda kullandığımız bir kavram olan “politika” sözcüğüne Türkçede iki anlam yüklenmiştir. Birincisinde politika, siyaset anlamında kullanılmaktadır. Buradaki politika sözcüğü, İngilizce “politics” kavramının karşılığıdır. İkinci olarak politika; tutulan yol, yöntem ve program anlamına gelmekte ve “policy” kavramının karşılığı olarak kullanılmaktadır. Güvenlik politikası, sağlık politikası

ve benzeri kullanımlarda politika ikinci anlamında kullanılmaktadır. Bazen, Türkçede "siyasa" sözcüğü de bu ikinci anlamda kullanılmaktadır.

Kamu politikasının ne olduğu sorusuna siyaset bilimi ve kamu yönetimi ile ilgilenenler değişik tanımlar getirmişlerdir. Bunlardan bazıları çok genel ve kapsamlı tanımlardır: "Kamu politikası, bir kamu kuruluşunun çevresiyle ilişkisidir" (Eyestone, 1971:18). "Kamu politikası, kamu yönetiminin (hükûmetin) yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şeydir" (Dye, 1987:3). Bu tanımlarda kamu kuruluşlarının yapmayı veya yapmamayı tercih ettikleri her türlü işlem ve faaliyetler kamu politikası kapsamında değerlendirilmektedir.

Rose, kamu politikasını "az veya çok birbirine bağlantılı uzun bir faaliyetler serisi ve ilgili taraflar için bu bağlantılı faaliyetlerin ortaya çıkardığı sonuçlar" olarak tanımlamaktadır (Rose, 1969: x). Kamu politikası ile ilgili bu tanım, politikanın bir faaliyetler bütünü olduğunu ve bir şey yapmak için sadece karar vermek olmadığını bize anlatmaktadır. Buna benzer fakat biraz daha kapsamlı bir tanım Anderson tarafından verilmiştir: "Politika, birtakım kuruluş veya kişilerin bir sorunu çözmede izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür." (Anderson, 2003:3)

SIRA SİZDE 1

Kamu politikasının başlıca özellikleri nelerdir?

Jenkins ise kamu politikasını, basit idari çıktılardan daha da öte bir şey olarak düşünmektedir. Politika sorunları, karar alma, kararların uygulanması, kamu politikasını belirleyen aktörler ve benzeri özellikler kamu politikasını diğer idari faaliyetlerden ayırmaktadır (Jenkins, 1978:34). Bu noktada en kapsamlı tanımı Hogwood ve Gunn (1984:19-24) kamu politikasının özelliklerini sıralayarak vermişlerdir. Buna göre:

- Politika, karardan daha geniş ve onu da kapsayan bir süreçtir.
- Politika, yönetimden çok fazla ayrılabilen bir şey değildir.
- Politika, niyetler (amaçlar) kadar davranışları da kapsamaktadır.
- Politika, olumlu bir hareketi içerdiği gibi hareketsiz durmayı da içerir.
- Kamu politikaları önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir.

Sonuç olarak, kamu politikaları aniden oluşan politikalar değildir. Hükûmetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen ve uygulanan hareketler serisinden oluşan faaliyetlerdir. Kamu politikası, kararların verilmesi, bu kararların işlemsel şeklini oluşturan yasaların meclisten geçirilmesi, bunların uygulanması gibi faaliyetleri içeren bir süreçtir. Fakat bu karmaşık olayların kendiliğinden bir sıra içinde ortaya çıkmadığı burada vurgulanmalıdır. Kamu politikaları ülkelerin gelişmiş veya gelişmekte, demokratik veya totaliter olup olmadığına ve toplumsal-ekonomik gelişme düzeyine bağlı olarak değişik yöntemlerle şekillendirilip formüle edilebilir ve uygulanabilirler.

Kamu Politikası ile İlgili Kavramlar

Kamu politikasını daha iyi anlayabilmek için ilgili temel bazı kavramların tanımlanması, bu kavramların yüklendiği anlamların içeriğine bakmak yararlı olabilir.

Kamu Politikası Talepleri: Toplumda bir sorun veya ihtiyaç ortaya çıktığı zaman sivil veya resmî kişi ve grupların kamu politikası oluşturan karar vericilerden talep veya istekleri kamu politikası taleplerini oluşturmaktadır. Özellikle sivil toplum örgütleri veya vatandaşlar tarafından hükûmetler üzerine yapılan amaçlı baskılar belli talepler doğrultusunda olmaktadır. Demokratik bir ülkede toplumdan çıkan sesler kamu politikalarının oluşumunda karar vericiler üzerinde etkili olur.

Kamu Politikasında Rol Oynayan Aktörler: Kamu politikası ile ilgili karar verme veya kamu politikaları oluşturma sürecinde doğrudan veya dolaylı katkısı olan seçmenler, baskı grupları, bürokratlar, siyasi partiler, hükûmet ve parlamento kamu politikasında rol oynayanlar olarak adlandırılır.

Kamu Politikası Kararları: Kamu politikasının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak kamu görevlileri tarafından kamu politikası faaliyetlerine yön vermek ve içeriğini düzenlemek için verilen kararlardır. Yapılması gereken yasal düzenleme ve uygulama yönetmelikleri ile ilgili alınan kararlar, idari talimat vermek üzere alınan kararlar ve yasaların yorumlanmasıyla ilgili kararlar bu türden sayılabilir. Yalnız bunların günlük olarak alınan rutin kararlardan farklı olduğunu belirtmek gerekir.

Kamu Politikasıyla İlgili Söylemler: Kamu politikası ile ilgili resmî söylem ve görüşlerdir. Hükûmetin veya kamu kuruluşlarının amaç ve hedeflerine işaret eden kamu görevlilerinin söylemleri, mahkeme kararları, meclisin çıkardığı yasalar, yürütmenin çıkardığı kararname ve talimatlar, idari uygulama yönetmelik ve yönergeleri bunlara örnektir.

Kamu Politikası Çıktıları: Kamu politikası ile ilgili verilen kararların ve söylemlerin uygulanması sonucunda somut olarak ortaya çıkan belirtilerdir. Toplanan vergiler, yol yapımları, sosyal güvenlik ödemeleri, sağlık hizmetleri gibi gerçekleştirilen her türlü hizmet çıktı olarak kabul edilebilir.

Kamu Politikası Sonuçları: Kamu politikası çıktılarının toplum üzerindeki amaçlanan veya amaçlanmayan etkileri politikanın sonuçları olarak görülmektedir. Çıktıların ölçülmesi kolay olurken sonuçların ölçülmesi daha zordur.

KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE ROL OYNAYAN AKTÖRLER

Kamu politikası sürecinin kapsadığı iki alan vardır. Bunlardan birincisi, politikalarla ilgili olarak bir kısım baskı gruplarının devleti etkileme ve pazarlık yapma amaçlı çabaları, ikincisi ise hem seçilmiş hem de atanmış politikacı, bürokrat ve diğerleri tarafından devlet içinde gerçekleştirilen faaliyetlerdir (Hill, 1997:110). Bu iki alanı resmî aktörler ve gayriresmî aktörler olarak adlandıranlar vardır (Birkland, 2001). Ayrıca, kamu politikasında rol oynayan devlet içindeki grupları (kurumlar) *politika ağları* (policy networks) ve toplum içindeki sosyal grupları *politika toplulukları* (policy communities) olarak ayıranlar da vardır (Smith, 1997). Bu bağlamda demokratik bir ülkede bir tarafta toplum içinde seçmenler, baskı grupları ve medya kamu politikası sürecinde rol oynarken diğer tarafta seçilmiş ve atanmış bürokrasi ile birlikte siyasal partiler, hükûmet, parlamento ve yargı rol oynamaktadır. Son olarak özellikle küreselleşmenin evrensel bir olgu hâline geldiği günümüzde rol oynayan aktörlere uluslararası aktörleri de ekleyerek bunların da önemli roller oynadığını söylemek mümkündür (Çevik, 2003). Burada resmî ve sivil (gayriresmî) aktörler ile uluslararası aktörler ayrı ayrı ele alınacaktır.

Kamu politikası sürecinde kaç çeşit aktör vardır?

SIRA SİZDE 2

Resmî Aktörler

Resmî aktörler daha çok devlet içinde bulunan ya da devletle bağı olan kurum ve kişileri ifade etmek için kullanılmaktadır. Kamu politikalarının oluşturulması sürecinde parlamento, yargı kurumları, yürütme (hükûmet ile kamu kurumları ve ka-

Yasama organının iki meclisten oluştuğu sisteme iki (çift) meclis sistemi denilmektedir. İki meclisli sistemin klasik örneği olan İngiliz Parlamentosu, halkın seçtiği temsilcilerden oluşan Avam Kamarası ve soyluların veraset yoluyla üyelik kazandığı Lordlar Kamarasından oluşmaktadır. Türkiye'de iki meclisli sistem, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu olarak 1961-1980 yılları arasında uygulanmıştır.

mu görevlileri) resmî aktörler arasında sayılabilir (Birkland, 2001; Kraft ve Furlong,2007; Munger,2000; Dye, 2002, Gupta, 2001; Kingdon, 2003).

Parlamento

Gelişmiş modern bir toplumda herhangi bir alanda ihtiyaç, sorun veya beklenti toplumun gündemine gelir ve bu kalıcı olursa, aracı resmî veya sivil kurumlar tarafından devlete diğer bir ifadeyle hükûmete veya kamu kurumlarına iletilir. Hükûmet konuyu gündemine alır ve çözüm yolları için ilgili bürokratlarla beraber çalışmaya başlar. Eğer konu yasal bir düzenlemeyi gerektiriyorsa parlamentonun gündemine gelmesi gerektiğinden hükûmet konuyu tasarı hâline getirip meclis gündemine getirir. Ülkelerin birçoğunda parlamentolar iki kanatlıdır, senatolar ve temsilciler meclisinden oluşur.

İNTERNET

Kamu politikası sürecinde önemli bir aktör olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) faaliyetleri ile ilgili bilgilere www.tbmm.gov.tr'den ulaşılabilir.

Yargı Kurumları

Modern devlette kuvvetler ayrılığı ilkesi gereği yasama, yürütme ve yargı arasında teorik olarak denge vardır. Gerçekte ise böyle bir denge durumundan ziyade bazen yasamanın, bazen yürütmenin, bazen de yargının etkili olduğu durumlar söz konusu olabilir. Yürütme ve yasama üzerinde yargının denetimi önemlidir. Kamu politikası oluşturma sürecinde yasama veya yürütme organı tarafından yasalarla veya yönetmeliklerle programlanan ve şekillendirilen bir politika yargı tarafından iptal edilirse yürürlüğe giremez. Bu nedenle eğer konu yargının önüne gelir ve düzenleme iptal edilirse ilgili kamu politikası yok sayılmaktadır.

Hükûmet ve Kamu Bürokrasisi

Modern devlette idari açıdan her türlü kamu kuruluşunun yapı ve işleyişi yürütme organı içinde yer alır. Dolayısıyla, kamu politikalarının oluşturulmasında en önemli rol hükûmet ile kamu bürokrasisi (askeri ve idari) tarafından oynanmaktadır. Kamu politikalarının ortaya çıkış sürecine bakıldığında özellikle toplumsal sorunların gündeme gelme noktasında toplum kadar siyasilerin ve kamu görevlilerinin de önemli katkısı olmaktadır (Çevik, 2007).

Sivil (Gayriresmî) Aktörler

Kamu politikası sürecinde politika oluşturma, uygulama ve değerlendirmede yukarıda anlatılan devlete ait resmî kişi ve kurumlar kadar sivil aktörler olarak ifade edilen devletle herhangi bir bağı olmayan kişi ve kurumlar da rol oynamaktadırlar. Modern toplumda örgütlenme çok gelişmiş ve bireyler bir araya gelerek hem birey olarak hem de amaç birliği oluşturmuş gruplar olarak kendilerini ilgilendiren kamu politikalarında en geniş anlamda devletle ya da hükûmetle veya ilgili kamu kurumuyla temasa geçerler. Böylece ilgili alanda yapılacak düzenlemelere veya uygulamalara etki yaparak kendilerine uygun sonuçları elde etmeye çalışırlar (Birkland, 2001; Kraft ve Furlong,2007; Munger, 2000; Dye, 2002, Gupta, 2001; Kingdon, 2003). Kamu politikası sürecinde rol oynayan sivil aktörler olarak siyasal partiler, bireyler (seçmenler-vatandaşlar), baskı grupları-sivil toplum örgütleri ve medya dikkati çeken en önemli olanlarıdır.

Siyasal Partiler

Siyasal partiler demokrasinin vazgeçilmez kurumlarıdır. Özellikle çoğulcu demokrasilerde siyasal partiler toplumdaki siyasal tercih yelpazesinin temsilcileridir. Siyasal partiler, aynı siyasal görüşte olan insanları bir araya getirerek siyaset yapma imkânı sağlayan demokratik kurumlardır. Diğer yandan siyasal partiler devleti yönetmeye talip olan kurumlardır. Dolayısıyla, toplumdan kaynaklanmalarına rağmen parlamentoda veya yürütmede yaşamlarını sürdürürler. Bunun dışında seçilemedikleri durumlarda ne parlamentoda ne de hükûmette yer almayıp tamamen toplumun içinde yaşamaya devam ederler. Bu bağlamda siyasal partiler toplum tarafından kurulan ancak daha sonra devlet içinde yerini alan kurumlardır. Bu yönüyle siyasal partiler örgütlenme, çalışma ve işleyiş ile diğer konularda özel yasalarıyla sıkı sıkıya düzenlenen ve denetlenen kurumlardır.

Kamu politikası oluşturma sürecinde siyasal partilerin rolü çok önemlidir. Çünkü hem muhalefette hem de iktidarda partiler sürece doğrudan karışmaktadır. İktidardaki parti kamu politikalarının belirlenmesinde başlıca rolü oynarken parlamento içi veya dışı muhalefet partileri de bu süreçte iktidar partisine etki yapmaya çalışırlar. Her iki taraf da bunu toplum adına yaptıklarını düşünmektedirler.

Bireyler (Seçmenler-Vatandaşlar)

Doğrudan demokrasinin uygulanabilirliği noktasındaki zorluk (imkânsızlık) günümüz modern toplumunda temsilî demokrasi alternatifini doğurmuştur. Bu yönüyle çoğulcu demokratik yönetime sahip ülkelerde siyasal gücün kullanılmasında en uygulanabilir yöntem temsilî demokrasidir. Bu bağlamda hem doğrudan hem de temsilî demokraside temel başlangıç noktası bu sistemin halka dayalı olması, diğer bir ifadeyle ülke vatandaşlarının siyasal gücü kullanma ve yönetme haklarının olmasıdır. Bu yönüyle bir ülkenin vatandaşlarının teorik anlamda da olsa o ülkenin yönetiminde ve yönetim mekanizmaları üzerinde tam etki ve kontrolü olduğu varsayılabilir. Burada özellikle seçmen statüsündeki vatandaşların rolleri önem kazanmaktadır.

Aslında her bir bireyin tek başına kamu yönetimi ve kamu politikaları üzerinde çok fazla etkin olacağını düşünmek gerçekçi bir yaklaşım olmayabilir. Buradaki en büyük sorun, temsilî demokrasilerde seçimlerin belli aralıklarla yapılmasından dolayı, ülkeyi yöneten seçilmiş siyasal güç üzerindeki denetim ve yönlendirme imkânlarının neredeyse yok denecek kadar az olmasıdır. Dört veya beş yıllığına seçilmiş bir hükûmetin değiştirilmesi veya ikaz edilmesi için bir sonraki seçimin beklenmesi gerekmektedir. Ayrıca seçmenler çoğu zaman kamu politikalarının gerçekleştirildiği siyasal, idari ve diğer süreçler hakkında yeterli bilgiye sahip olamazlar. Bu yönüyle sadece kendilerine yansıyan boyutuyla ancak konudan haberleri olabilir. Modern demokratik toplumlarda buna çözüm bireylerin örgütlenerek baskı gruplarını oluşturmaları şeklinde bulunmuştur. Böylece bireyler yalnız başaramayacakları birçok hususun bu toplumsal gruplar aracılığıyla üstesinden gelmeye çalışmaktadırlar.

Sonuç olarak günümüzün temsilî demokrasileri yönetimin halka dayandığı sistemler olarak görülmesine rağmen uygulanabilirliği noktasında şüpheler vardır. Özellikle belli dönemlerde genel veya yerel seçimlerin yapılması ve bu dönemlerin uzun olması seçmenlerin bireyler olarak kamu yönetimi ve politikaları üzerindeki etkisini neredeyse yok denecek noktaya getirmektedir. Bu yönüyle bireysel katkının sadece seçim döneminde bir oy kullanma biçiminde olduğu düşünüldüğünde temsilî demokrasilerin halka dayandığı, halkın taleplerine göre yönetimler

ve kamu hizmetlerinin programları olan kamu politikalarını oluşturduğu ve uyguladığı varsayımı beraberinde şüpheleri de getirmektedir.

Baskı Grupları - Sivil Toplum Örgütleri

Baskı grupları kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında önemli rol oynayan örgütlenmiş toplumsal kuruluşlardır. Modern toplumdaki örgütlenme biçimine paralel olarak vatandaşların talepleri, ihtiyaçları ve sorunlarının devlete aktarılmasında baskı grupları öncülük yaparlar. Ancak baskı gruplarının etkinliği ülkelerin demokratik kültürleriyle yakından bağlantılıdır. **Demokratik yönetim** anlayışına sahip ülkelerin yönetimleri ve parlamentoları vatandaşın isteklerine göre politikalar oluşturmak durumundadır.

Demokratik yönetim, çoğulcu demokrasilerde halkın temsilcileri olan seçilmiş kişiler tarafından siyasal iktidarın kullanıldığı yönetim biçimidir.

Batılı demokrasilerde baskı gruplarının çok etkin oldukları ve yönetimler üzerinde ciddi baskılar uygulayarak kamu politikalarının şekillendirilmesinde önemli roller oynadıkları bilinmektedir. Örneğin; Amerika Birleşik Devletleri gibi çoğulcu demokratik yönetime sahip bir ülkede işçileri temsil eden sendikalar, iş adamlarını temsil eden işveren birlikleri ve tarımsal birlikler gibi baskı grupları yönetim üzerinde oldukça etkilidirler (Anderson, 2003:44).

SIRA SİZDE 3

Demokratik ülkelerde kamu politikası sürecinde sivil toplum örgütlerinin önemi ve rolü nedir?

Örgütlü veya örgütsüz birlikler (baskı grupları) ilgi alanlarına, büyüklüklerine, örgüt tiplerine, üye sayılarına ve faaliyet biçimlerine göre değişebilirler. İşçi örgütlenmeleri, işveren örgütlenmeleri, tarım ve ticaret alanındaki örgütlenmeler ve her türlü toplumsal örgütlenmeler baskı grubu oluşturabilirler. Bunlar kendi ilgi alanları doğrultusunda idareyle ilişki içinde olurlar.

Medya

Günümüzde medya, yasama, yargı ve yürütmeden sonra dördüncü kuvvet olarak kabul edilmektedir. Bunun başlıca nedeni görsel ve yazılı medyanın günlük yaşamı tamamen kuşatmasıdır. Bugün medyanın yaptığı yayınlar hem halk üzerinde hem de yönetim (hükûmet ve bürokrasi) üzerinde oldukça etkilidir. Modern çoğulcu demokrasinin en önemli gereklerinden biri özgür basın olarak kabul edilebilir. Bu özgürlük görsel ve diğer yazılı her türlü iletişim ve medyaya genişletilebilir. Böyle özgür bir medya sayesinde yönetenler (hükûmet-kamu yönetimi) ile yönetilenler arasında (vatandaşlar-halk) sağlıklı bir iletişim ve bilgi akışı mümkün olabilecektir. Bu iletişimde medya hükûmetin yaptıklarından halkı haberdar ederek hükûmete önemli bir yardım sağlar. Diğer yandan halkın talep ve ihtiyaçlarını da yönetime aktararak halka yardımcı olur. Bu noktada en önemli konu medyanın bu tür önemli iletişim rolü oynarken ve haberleri topluma sunarken tarafsız olup olmadığıdır.

SIRA SİZDE 4

Günümüzde medya, devlet ve hükûmet üzerinde niçin çok etkilidir?

Türkiye'de son yıllarda medyanın etkisi çok fazla artmış ve neredeyse dördüncü kuvvet olarak anılmaya başlamıştır. Aslında demokratik ülkelerde medyanın gücü oldukça fazladır. Eğer medya taraflı ve toplumu yanlış yönlendiren bir tutum içinde olur ise o ülkede kamu politikalarıyla ilgili toplumun talepleri medyanın çıkarlarına göre devlete yansıtılabilmektedir.

Uluslararası Aktörler

Kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında sadece ulusal aktörler rol oynamamaktadır. Son zamanlarda küreselleşmenin sonuçlarından birisi olarak güçlü ülkelerin ya da uluslararası kuruluş ve örgütlerin (uluslararası aktörler) özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinde etkisinin olduğunu belirtmekte yarar vardır. Kamu politikası ile ilgili literatürde uluslararası aktörlere yer verilmemektedir. ABD, İngiltere, Almanya ve diğer gelişmiş ülkelerin genel olarak uluslararası kuruluşları yönlendirdiği düşünüldüğünde bu kuruluşlardan etkilenen daha çok bu gelişmiş ülkeler değil, gelişmekte olan ülkelerdir. Dolayısıyla, bu ülkelerdeki çalışmalarda aktörler ele alınırken uluslararası aktörler çok dikkate alınmamaktadır. Ama Türkiye gibi ülkeler için bu geçerli değildir. Örneğin Uluslararası Para Fonu (IMF) ile Türkiye arasında ekonomik krizlerden sonra yapılan anlaşmalar gereği IMF Türkiye'deki ekonomik politikalar üzerinde etki yapabilmektedir. Bu yönüyle uluslararası aktörler göz ardı edilemez.

Uluslararası kuruluş ve kurumlar ülkelerin iç politikalarını nasıl etkiler?

SIRA SİZDE 5

Uluslararası aktörler sosyal nitelikli kamu politikalarından ekonomik politikalara, dış politikadan güvenlik politikalarına kadar bütün alanlarda bir şekilde rol oynamaktadır. Özellikle ABD'deki 11 Eylül saldırısından sonra terörle mücadelede ülkeler arası iş birliği ve dayanışma ve ortak politika üretme çabaları artmıştır. Ayrıca, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin yaşadığı ekonomik sorunların üstesinden gelebilecek politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (World Bank) ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) gibi kuruluşlar etkili olmaktadır. Sosyal alanlarla ilgili yine UNICEF gibi birçok uluslararası kuruluş, politikaların oluşumu ve uygulanmasında müdahil olmaktadır. Bunların dışında ülkelerin oluşturduğu birlikler ya da organizasyonlar da ulusal politikalar üzerinde rol oynamaktadır. Avrupa Birliği, Arap Birliği, Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (OSCE), NATO bunlar arasında sayılabilir. Sonuç olarak kamu politikası çalışmalarında aktörleri ele alırken sadece ulusal aktörleri incelemek yetmez. Özellikle incelenen ülke gelişmekte olan bir ülke ise aynı zamanda uluslararası aktörleri de dikkate almak gerekir.

KAMU POLİTİKASI ANALİZİ VE ANALİZ MODELLERİ

Kamu politikası analizi, üzerinde çalışılan politika konusunu tasvir edebilmek (nitelemek), *analiz edebilmek* ve sonucunda kamu politikasını *açıklayabilmek* olarak belirtilmektedir. Kamu politikasına bütüncül bir bakış açısından bakıldığında; ilgili politika unsurlarını niteleyerek ortaya koyma ve açıklayabilmenin yanı sıra karar verici mekanizmanın attığı adımın neticelerinin ve bu neticelere neden olan sebeplerin neler olduğunun araştırılarak ortaya konulması da gereklidir (Dye, 2002:3).

Politika analizi birçok farklı aktivitenin bir arada ve/veya sıralı bir şekilde kullanılmasını gerektirmektedir. Bu bakımdan kamu politikası sürecinin hemen hemen her aşamasında politika analizi yöntemlerine başvurulmaktadır. Kraft ve Furlong'a (2007: 95) göre politika analizi; kamusal sorunların etkilerinin nedenlerini ortaya çıkartmak için gerekli verilerin toplanması, verilerin işleme tabi tutularak nitelikli bilgilerin üretilmesi ve yorumlanması aşamalarını kapsamaktadır. Bunun ötesinde bir politika teklifini ya da buna kıyasla başka politika alternatifini hayata geçirmenin toplum ve karar vericiler üzerindeki muhtemel sonuçlarını ortaya çı-

kartmak olarak da belirtilebilir. Ancak, bir kamu sorununun politika düzeyinde ele alınabilecek kadar detaylandırılabilmesi ekonomi, sosyoloji, psikoloji, felsefe, siyaset bilimi ve diğer birçok farklı disiplinlerin bir arada kullanılmasını gerektirmektedir (Weimer ve Vining, 2005; Kraft ve Furlong, 2007: 95).

SIRA SİZDE 6

Kamu politikası analizi nedir ve yapılmasında ne tür yararlar vardır?

Politika analizinde temel hedef karar verme mekanizmasına nitelikli bilgi üretmektir. Mevcut hükûmet karar verme mekanizması içerisinde birçok sıralı aksiyoner adımları atarak yeni bir politika için karar vermeye çalışır. Bu bakımdan etkin politika analizi, uygun/entegre bilimsel yöntemler ile siyasi hükümler verebilme kapasitesinin bir arada etkin/etkili kullanılabilmesi ile yapılabilir. Sonuçta bir kanun, bir düzenleme, bir proje ya da başka formatlarda bir çıktı ile karar verme süreci sona erer. Bir politikanın toplumdaki etkisini ölçmek ve toplumda meydana getirdiği değişimi gözlemlemek ise politika değerlendirmeleri adı altında ayrıca derinlemesine incelenmektedir.

Kamu Politikası Analiz Modelleri

Kamu politikasında model(ler)in kullanımı yaygınlaşmaktadır. Birçok aksiyoner ve analitik adımlardan meydana gelen analizlerin basitleştirilerek anlaşılması kavramsal modeller ile mümkün olabilmektedir (Çevik ve Demirci, 2008). Politika analistlerinin becerilerine göre farklı modeller birlikte ve/veya amaca uygun bir şekilde kullanabilinir. Bu açıdan bakıldığında; her yeni kamu politikası sorununun tespitine ya da çözümüne yönelik geliştirilen model özgün bir model olabilmektedir. Kamu politikası analizleri de özgün olarak geliştirilen bu modeller üzerine bina edilmişlerdir.

Mevcut kamu politikalarını analiz ederek değerlendirmek özellikle geri besleme bağlamında ayrıca öneme sahip bir faaliyettir. Hükûmetler ve kamu yönetimi için yapılan yanlışlardan dönülmesi ve ilgili düzeltmelerin yapılabilmesi alınacak derslere bağlıdır.

Kamu politikasının (kamusal programların) analiz edilebilmesi için bazı yaklaşımlar geliştirilmiştir. Bunlardan *kurumsal yaklaşım* en klasik olan analiz modelidir. Ayrıca, David Easton'ın (1957; 1965) genel sistem yaklaşımını siyasal sisteme ve kamu yönetimine uygulamasıyla ortaya çıkan *sistem yaklaşımı* ve son olarak kamu politikasını aşamalara ayırarak daha anlaşılır hale getirmeyi amaçlayan *fonksiyonel süreç yaklaşımı* da bulunmaktadır. Bu yaklaşımların her biri ayrı ayrı veya bazen bir arada kullanılarak herhangi bir kamu politikası alanı analiz edilebilir.

Kurumsal Yaklaşım

Kurumsal yaklaşım, yönetim biliminin ortaya çıkmaya başladığı 20. yüzyılın başından itibaren kullanılmakta olan en klasik modeldir. Bu yaklaşım, genelde idari kurumların ve onlar arasındaki ilişkilerin daha biçimsel ve yasal yönlerini tanımlamakla ilgilenen bir yaklaşımdır. Gerçekten günümüz modern devlet ve bürokrasisinde kamu politikasının uygulanmasından sorumlu olan ilgili kurumların biçimsel olarak ayrı ayrı incelenmeleri ayrı bir önem kazanmaktadır. Çünkü kurumsal özellikler politikaların uygulanmasında etkili rol oynarlar. Ancak tek başına kurumsal analiz kamu politikalarının incelenmesinde yeterli olmayabilir.

Sistem Yaklaşımı

Sistem modeli ya da siyasal sistem yaklaşımı David Easton tarafından kavramlaştırılmıştır (1957, 1965). Bu yaklaşımda siyasal sistem çevresiyle beraber bir bütün olarak düşünülmektedir. Bu anlamda kamu politikası, siyasal sistemin çevreden yükselen beklenti ve istemlere verdiği karşılık olarak görülmektedir. Easton, siyasal sistemi, bir toplumda o toplumu birbirine bağlayan idari kararları alan ve toplumsal değerleri koruyan, karşılıklı ilişkide olan kurum ve çalışmaların bir uzlaşması olarak tanımlamaktadır (Easton, 1957). Bu modele göre kamu politikası siyasal sistemin bir çıktısı olarak belirlenmektedir. Sistem modelinde bazı kavramlar ayrı bir önem kazanmıştır. Bunlar, *siyasal sistem, girdiler* (istemler ve destekler), *çıktılar* (kararlar ve çalışmalar) ve son olarak çevredir. Çevre, siyasal sistemin sınırlarının dışında olan bütün olayları ve koşulları içerir.

Siyasal sistem yaklaşımı ile ilgili daha kapsamlı bilgi, Cemil Oktay tarafından yazılan Siyasal Sistem ve Bürokrasi (İstanbul: Der Yayınları, 1997) kitabından elde edilebilir.

KİTAP

Siyasal sisteme olan istemler gruplardan ya da bireylerden gelmektedir. Bireyler veya gruplar yasalara uyduklarında, vergilerini verdiklerinde ve seçim sonuçlarına razı olduklarında, genel olarak kamu politikası kararlarını kabul ettiklerinde kendilerine destek verilir. Girdiler siyasal sistem içine alınır ve çıktılar üretilerek dışarı verilirler. Böylece çıktılar (kamu politikaları) çevreyi ve istemleri değiştirebilir. Bu sistemi yeni politika çıktıları üretmeye yönlendirir ve bu faaliyet bir döngü olarak devam eder. Diğer deyişle bu süreç 'kamu politikasının asla sona ermeyen akışı' (Anderson, 2003: 19) olarak da görülebilir.

Dolayısıyla analiz edilecek bir kamu politikası alanı bu yaklaşım bağlamında işleyen bir sistem olarak kabul edilmekte ve sistemin unsurlarına göre çözümleme yapılmaktadır. Analiz yapmak isteyen bir araştırmacı bu bağlamda hem kamu yönetimi sisteminin kendisini, girdi ve çıktılarını ve son olarak çevresini (ki bu genelde toplumun kendisidir) ayırarak ve bunlar arasındaki bağlantıları yaparak araştırmasını gerçekleştirir. Örneğin; David Easton'un sistem yaklaşımı, Cemil Oktay (1997) tarafından Türk siyasal sistemi ve bürokrasisini analiz etmek amacıyla kullanılmıştır.

Kamu politikası analizinde hangi model daha kullanışlıdır?

SIRA SİZDE 7

İşlevsel (Fonksiyonel) Süreç Modeli

Bu yaklaşım, kamu politikasının bir süreç olmasından hareketle bu süreçteki aşamalara odaklanmayı amaçlayan bir analiz modelidir. Harold D. Lasswell, yedi işlevsel analiz kategorisini içeren bir rasyonel aşama sıralaması vermiştir (Lasswell, 1956). Bu yaklaşım kamu politikasını aşamalara ayırmaktadır. Aslında böyle bir ayırım, uygulamada çok açık olmamasına rağmen analiz etmek amacıyla kamu politikasını bazı rasyonel bölümlere ayırarak daha anlaşılır hâle getirmektedir. Bu noktada kamu politikaları aşamalarında çeşitli faaliyetlerin olduğu söylenmekte ve bu aşamalar süreç modelinde detaylı ele alınmaktadır. Seçmenlerin, çıkar gruplarının, yasamanın, bürokratların ve diğer siyasal aktörlerin rolleri ve faaliyetleri burada önem kazanmaktadır. Bu yaklaşımdaki başlıca amaçlardan bir tanesi aşamaları anlaşılabilir hâle getirerek kamu politikasının en gerçekçi analizinin yapılmasıdır. Bu aşamalar değişik kaynaklarda farklı şekilde ele alınmakla birlikte genelde

şu şekilde belirtilir (Lasswell: 1956; Jones: 1984; Dye: 1987; Anderson: 2003; Hogwood and Gunn:1984; Hill, 1997):

- *Sorunların tespiti:* İstemler hükûmeti harekete geçirmek için ortaya konur ve hem halkın hem de yönetimin gündemine gelir.
- *Kamu politikası amaçlarının formüle edilmesi:* Tartışma için gündem oluşturulur ve sorunun çözümü için program amaçlarının geliştirilmesi sağlanır.
- *Kamu politikalarının meşruiyetini gerçekleştirme:* Bir amacın seçilmesi, bunun için siyasal desteğin kurulması ve bunun yasa olarak kabul edilmesi.
- *Kamu politikalarını uygulama:* Bürokrasiyi örgütleme. Hizmetler ve ödemeleri üretmek ve sunmak. Vergilerin toplanması.
- *Kamu politikalarının değerlendirilmesi:* Programların çalışılması; **hükûmet programlarının** çıktılarının rapor edilmesi. Toplumdaki hedef olan ve hedef olmayan programların etkilerinin değerlendirilmesi. Değişiklik ve düzeltmelerin önerilmesi.

Hükûmet programı: Yürütme organının siyasi kanadını oluşturan bakanlar kurulunun, ulusal ve uluslararası konulara yaklaşımının ana çizgilerini taşıyan ve uygulamayı hedeflediği temel siyasaları içeren belgedir.

İşlevsel süreç yaklaşımına göre kamu politikası için karar verme bir siyasal ve idari faaliyetler serisi olarak görülebilir. Kamu politikaları analizi için bu yaklaşım belli kurumlara ve siyasal düzenlemelere özgü değildir ve politika şekillendirmede karşılaştırmalı analize uygundur. Süreç yaklaşımı kamu yönetimi, siyaset bilimi ve sosyal politikayla uğraşanların, kamu politikası kararlarının alınma ve uygulanma süreci üzerinde çalışmalarını sağlar. Fakat süreç modelinin aşamalardaki çevresel değişkenlerin etkisini ve politika şekillendirme siyasetini göz ardı ettiği söylenebilir. Süreç yaklaşımının odaklandığı bakış açısı dar olmakla birlikte bu yaklaşım kamu politikaları oluşumu sürecinde gerçekleşen çeşitli faaliyetleri anlamamıza yardımcı olur.

Kamu Politikası Analiz Aşamaları

Politika analizinde üzerinde çalışılan politika sorunu hakkında ne kadar çok boyutlu ve derinlemesine bilgi sahibi olunursa karar vermenin isabet oranı da o kadar artabilir. Ancak bu durum karmaşık bir analizin yapılması ve ileri düzey analitik yöntemlerin kullanılmasını da beraberinde getirmektedir. Politika analizinde birçok yol ve yöntem kullanmak mümkündür. Temelde politika analizinde iki unsur '*politika analizini yaptıran müşteri* (birey ya da kurum)' ve '*araştırma sorusunun doğru belirlenmesi*' kesinlikle gözden kaçırılmamalıdır.

Kamu politikası analiz aşamaları bazı araştırmacılar tarafından incelenmiştir (Bardach, 2000; Weimer ve Vining, 2005). İlk aşamada, karşılaşılan problemin ne olduğu, nerede ortaya çıktığı, kimlerin ya da nelerin bu problemden etkilendiği, bu problemin ortaya çıkmasına neden olan ana unsurların neler olduğu ve unsurların olası bir aksiyoner politika adımından nasıl etkilenebileceği belirlenmelidir. İkinci aşamada ise mevcut problemin boyutlarını kapsayıcı ne gibi politika seçenekleri düşünülebilir sorusunun cevabı aranmalıdır. Üçüncü aşamada, mevcut problem için geliştirilen alternatif politikalara ilişkin en uygun değerlendirme kriterlerinin belirlenmesi, her birinin maliyet hesaplarının yapılması, muhtemel etkilerinin neler olduğu, sosyal ve ekonomik olarak uygulanabilirliği açılarından detaylı ölçütlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Dördüncü aşamada ise bir önceki aşamada belirlenen uygulanabilir ölçütler bakımından politika alternatifleri değerlendirilmelidir. Son aşamada ise içinde bulunulan sosyal, ekonomik, siyasi ve kültürel şartlar içinde mevcut politika alternatifleri arasından en uygununun ve en çok arzu edilenin tespit edilmesi gerekmektedir.

KAMU POLİTİKASI SÜRECİNDE KARAR VERME MODELLERİ

Kamu yönetiminde ve kamu politikaları sürecinde en önemli işlevlerden biri karar vermedir. **Karar verme** bir hizmetin ne olduğunun, nasıl yapılacağının ve kimlere verileceğinin saptanması faaliyetidir. Bu açıdan kamu kurumlarında işleyen karar verme mekanizmaları önemlidir. Karar verme işlevinin açıklanmasıyla ilgili temelde birkaç farklı yaklaşım ve model vardır. Bunlardan birincisi rasyonel model, ikincisi ilaveci model ve son olarak bu ikisi arasında bir uzlaşma sağlayan karma modeldir.

Karar verme, belli amaçlara yönelik olarak birden çok davranış ya da eylem biçimi arasından birinin bilinçli olarak seçilmesi süreci ya da işlemidir.

Rasyonel Yaklaşım

Rasyonel yaklaşım, kamu politikalarını ve onun önemli bir parçası olan karar vermeyi açıklayan en iyi yaklaşımlardan biridir. Bu yaklaşıma göre bir kamu politikası maksimum sonuca ulaşmayı amaçlar. Rasyonel bir kamu politikası, maksimum toplumsal kazanımı başaran politikadır.

Rasyonalizm: Genel itibarıyla aklın üstünlüğüne ve akıl yoluyla evrenin açıklanabileceğini ve bilginin elde edilebileceğini savunan görüştür. Yönetimdeki anlamı ise karar verme dâhil yönetim süreçlerinin aklın kabul edeceği mantıksal aşamalardan oluşan süreçler olduğunu iddia eder. Rasyonalist yaklaşıma göre yönetim faaliyetleri başından sonuna öngörülebilir faaliyetler olup önceden tahmin edilebilir. Stratejik plan faaliyeti bu yaklaşıma bir örnektir.

Rasyonel modelin özellikleri şunlardır:

- Belli bir sorunun varlığı (gereksinimlerin ve sorunun saptanması),
- Hedeflerin belirlenmesi (amaçlar ve hedefler önemlerine göre sıralanır),
- Alternatif seçeneklerin saptanması (seçenekler incelenir),
- Seçeneklerin değerlendirilmesi (maliyetler ve kârlar araştırılır),
- Tercih edilen alternatifin seçimi (her seçenek diğerleriyle karşılaştırılır ve bir tanesi seçilir),
- Uygulama,
- Sonucu izleme ve geri besleme (Leach, 1982:6).

Rasyonel karar verme teorisine bazı eleştiriler yöneltilmiştir. Bu eleştiriler genellikle Charles E. Lindblom (1965, 1968, 1979) tarafından ortaya konmuştur. Özetle bu eleştirilerin önemli noktaları şunlardır. Kamu politikalarını oluşturan ve kararı veren kamu yöneticilerinden istenen çok fazla istem ve beklenti vardır. Oysa karar vericilerin elinde çoğu zaman bu kadar imkân olmayabilir. Ayrıca, alternatif politikalar için ayrı ayrı ve öncelikli hedeflerin belirlenmesinin ve kurulmasının çok fazla mümkün olabileceği düşünülmemelidir.

Özellikle hem bilgi eksikliği hem de karar verenlerin seçeneklerle ilgili imkânlarının sınırlı olması olasılığı yüzünden karar vericiler çoğu zaman çok fazla hedef ve amaç belirleyemeyebilirler ve genelde de işi oluruna bırakabilirler. Diğer bir eleştiri ise kâr ve zararların daha baştan tam olarak araştırılmasının zorluğudur. En başta, değerlendirme yapmak için yeterli bir yöntemin geliştirilmesi imkânsız olabilir. Çünkü maliyetin ne olacağı ve ne gibi zorluklarla karşılaşacağı çoğu zaman ilk baştan hesaplanamaz. Ayrıca karar verme faaliyetini doğrudan etkileyebilecek değerler sistemi ile örgüt içi ve örgütler arası davranışsal gerçekler göz önüne alınmadan karar verme faaliyeti gerçekçi açıklanamaz.

Bununla birlikte kamu politikası analizinde teklif edilen modeller tek başlarına zaten etkin ve yetkin olmayabilir. Rasyonel modelin olabildiğince politika alternatiflerini çok sade bir şekilde ortaya koyabilmesi ise gözden kaçırılmaması gereken önemli bir özelliğidir.

İlaveci (Incrementalism) Yaklaşım

Karar verme işleminde ilaveci yaklaşımın rasyonalizme bir tepki olarak ortaya çıktığı söylenebilir. Bu yöntem alternatif bir yaklaşım olarak Charles E. Lindblom ta-

rafından ortaya atılmıştır (Lindblom, 1965, 1968; Braybrooke and Lindblom, 1963). Bu yaklaşımda kamu politikası, geçmiş hükûmetlerin faaliyetlerini ilave düzenlemelerle devam ettirme olarak görülmektedir. Bu yaklaşıma göre, karar verme, sadece sınırdaki marjinal değişiklikleri düşünmeyi gerektirir. Bir problem karar verici tarafından devam eden şekilde yeniden tanımlanır. Karar verici, yeni bir ideal amaç yerine hâlen yürürlükte olan politikalarla işe başlar. İlaveci yaklaşım amaçlar ve araçlar arasında sürekli ve karşılıklı bir ilişkiyi oluşturmaya çalışır, fakat geleneksel rasyonel modelde olduğu gibi araçları sonuçlara göre ayarlanmış olarak görmez.

Lindblom (1968) kamu politikası yapma sürecinde gerçek anlamda bir rasyonel aktörün oluşturulamayacağını ve hatta oluşturmak istenmeyeceğini ayrıca vurgulamaktadır. Bu bakımdan rasyonel kriterlere göre en iyi olmaksızın, kabul edilebilir düzeyde ama mevcut probleme çözüm niteliğindeki marjinal değişiklerin teklif edilebilmesiyle "inkrementalist (ilaveci)" modelin karar verme mekanizmalarında daha etkili olabileceği değerlendirilmelidir (Cooper ve diğerleri, 1998: 166).

İlaveci yaklaşımda hedef veya amaçların seçimi ve bunların birleştirilmesi için gerekli deneysel hareket analizi birbirinden ayrı olmak yerine tam tersi iç içe geçmiştir. Hâlbuki rasyonel yaklaşımda, hedefler ve amaçlar ayrı ayrı ele alınıp incelenebilmektedir. Bu yaklaşım sayesinde; karar verici, sorunla uğraşırken alternatiflerin hepsini değil sadece bazılarını düşünür. Bu alternatifler sadece ilaveler bağlamında (marjinal ekler) var olan politikalardan farklılaşacaktır. Her alternatif için sadece sınırlı sayıda "önemli" sonuçlar değerlendirilecektir.

Karar vericinin karşısındaki sorun devamlı olarak yeniden tanımlanmaktadır. İlaveci yaklaşım, sosyal sorunların daha kolay yönetilebilmesi ve başa çıkılabilmesini kolaylaştıran etkiye sahip sonsuz amaçlar-araçlar ve araçlar-amaçlar ayarlamalarına izin verir.

İlaveci yaklaşımda bir sorunun çözümü için tek bir karar veya doğru yoktur. İlaveci karar verme esasında düzeltici özelliğe sahiptir. Bu karar verme modeli, gelecekle ilgili sosyal amaçların iyileştirilmesinden çok mevcut somut sosyal eksikliklerin iyileştirilmesine göre düzenlenmiştir. Bu yaklaşımın en önemli yararlarından biri bir sorunla ilgili olarak siyasal anlamda bile sadece uygulanan politikalarda ilavelerle uğraşılacağı için karar verirken görüş birliğine varmanın daha kolay olmasıdır.

İlaveci karar verme modeli, rasyonel yaklaşıma göre daha sınırlı olup uygulanabilir ve kabul edilebilir kararlar alınmasında daha etkin ve yaygın kullanılabilir.

Karar Vermede Karma Modeller

Rasyonel modelin yukarıda özetlenen eleştirileri genelde kabul görürken bunun yanında ilaveci yaklaşımın da bazı eksiklikleri olduğu ileri sürülmüştür. Örneğin bu model çerçevesinde karar verilirken toplumdaki güçlü ve organize grupların çıkarları karara yansırken organize olmayan grupların çıkarları göz ardı edilebilir. Daha da ötesi, kısa dönemli ve sadece mevcut politikaların üzerindeki sınırlı değişiklikler üzerine yoğunlaşma sosyal yeniliklerin göz ardı edilmesine neden olabilir. Bu nedenle, ara yol olarak her iki yaklaşımı kullanan karma modeller geliştirilmiştir (Dror, 1964; Etzioni, 1967).

Amitai Etzioni (1967:388) bu bağlamda karma karar verme modelini ortaya koymuştur. Bu yaklaşım, kararları ikiye ayırır: Temel (esas) kararlar ve ilave veya küçük kararlar. Temel kararlar temel politika yönünü belirler. Savaş, uzay programının başlatılması ve benzeri genel ve yeni kararlar köklü ve temel kararlardır. Do-

layısıyla bu yaklaşım hem temel kararların verilmesini sağlayan ilave süreçleri hem de ulaşılan kararların uygulamasında ilave alınacak kararları göz önüne alır. Karma karar verme modeli karar vericilerin, farklı durumlarda hem rasyonel modeli hem de ilaveci yaklaşımı kullanmasını sağlar.

Yehezkel Dror'a (1964: 153) göre Lindblom'un ilavecilik dediği karar verme yöntemi, tembelliği ve yeniliğe karşı olmayı ideolojik olarak sağlamlaştırma çalışmasıdır. Dror, bu tür bir yaklaşımın sadece mevcut politikaların yeterli ve tatmin edici olması ile toplumun herhangi bir yeni sorunla karşılaşmaması durumunda işe yarayacağını ifade eder. Dror'a göre bazı alanlarda gerçekten işe yarayan bu yöntemin, koşulların sıklıkla değiştiği toplumlarda artan sorunlar karşısında çaresiz kalacağını belirtmektedir.

Dror'a göre bunun alternatifi rasyonel karar verme modeli değildir. Dror'un alternatif olarak sunduğu model, gerçekçilikle idealizmi birleştiren ortalama bir modeldir. Genel hatlarıyla bu model, hem rasyonel hem de ekstra-rasyonel unsurları karar vermede kullanmaktadır. Ekstra-rasyonel unsurlar, düşünme, değer yargıları, yaratıcı icat, beyin fırtınası ve diğer yaklaşımları kapsar. Rasyonel unsurlar ise seçeneklerin gözden geçirilmesi ile hedef ve amaçların açıklığa kavuşturulmasını içerir.

G. D. Smith ve D. May (1997), rasyonalist ile ilaveci karar verme modelleri arasındaki tartışmanın gerçekçi olmadığını söylemektedirler. Aslında rasyonalist yaklaşımın olması gereken ya da beklenilenlere ilişkin reçeteler verdiği, ilaveci modelin de olan şeylerle ilgili açıklama yaptığını söyleyen Smith ve May (1997) üçüncü yol olarak karma modelin birleştirici bir rol üstlenebileceğine işaret etmektedirler.

Görüldüğü gibi karma karar verme modelleri, ilavecilik ile rasyonalizmin kullanımını birleştiren bir çeşit uzlaşmadır. Ancak uygulamada ne kadar başarılı olacağı konusunda şüpheler bulunmaktadır. Çünkü karar vericilerin her iki yaklaşımı kullanmada nasıl karar verecekleri pek açık değildir. Ayrıca rasyonel yaklaşım, karar vermeden sorumlu kamu yöneticilerine çoğu zaman daha kolay gelebilir. Özellikle eskiden yapılan ve uygulanan yol ve yöntemlere yeni gelen bürokratların sıcak bakmaması durumunda ne yapılacaktır? Dolayısıyla aslında kamu yönetiminde karar verme durumunda olan kişilerin çevrelerinden bağımsız olmadıkları, kendilerine ait değerlerinin olduğu ve bunları yönetime çoğu zaman taşıdıkları ve aldıkları kararlarda bunların çok etkisi olduğu göz önüne alınmalıdır.

Ayrıca kamu yönetiminde bazı kararlar ilk defa verilirken bazıları ise sürekli olarak verilmektedir. Bu noktada en iyi veya en doğru diye bir şey yoktur. Karar verme durumunda olan yöneticinin çevresel, kişisel ve ortamın koşullarına göre bir değerlendirme yapması zorunludur. Dolayısıyla, kamu yönetiminde kararlar verilirken ortaya konabilecek çok fazla standart yoktur. Çünkü standart belirleme tercihlerin ve anlayışların etkisinde kalacaktır. Özellikle bu noktada bazı değerlerin karar vericinin davranışını yönlendirdiği düşünülmelidir. Bu açıdan karar verme faaliyetiyle kimlerin uğraştığı ve politika oluşturma sürecinde kimlerin yer aldığı ve rol oynadığı önem kazanmaktadır.

Karar verme süreciyle ilgili başlıca modeller nelerdir?

SIRA SİZDE 8

Özet

AMAÇ 1

Kamu politikası ve ilgili kavramları açıklayabilmek.

Kamu politikası amaçlı faaliyetler bütününün gerçekleştirildiği bir süreç olup en az dört aşamadan oluşur. Bunlar, politika sorununun ortaya çıkması, bu soruna karşı siyasal sistemin vereceği cevap olarak politikanın oluşturulması, politikanın uygulanması ve son olarak geri bildirim olarak değerlendirme aşamasıdır. Kamu politikasında karşımıza çıkan başlıca kavramlar toplumun devlet ve hükûmetten talepleri, kamu politikasında rol oynayan aktörler (resmî, sivil ve uluslararası kurum, kuruluş ve bireyler), politika kararları, politika söylemleri, çıktıları ve sonuçlarıdır. Talepler bireylerin ve toplumun ihtiyaçları, beklentileri ve istekleridir. Aktörler adı üstünde süreçte rol oynayan her türlü kişi, kurum ve kuruluştur. Kararlar, politikanın oluşturulması ve uygulanmasıyla ilgili her türlü kararı ifade eder. Söylemler, hükûmet ve kamu kurumlarının ilgili kamu politikası alanında kullandığı üslup ve ifadelerdir. Çıktılar net hizmet miktarları iken sonuçlar bu çıktıların çevre ve toplum üzerindeki uzun dönemli etkileridir.

AMAÇ 2

Kamu politikası sürecinde rol oynayan kurum ve kişileri belirleyebilmek.

Kamu politikasının oluşturulması ve uygulanmasında rol oynayan kişi veya kurumlar üç kategoride toplanabilir: Resmî (devlete ait), sivil (topluma ait) ve uluslararası aktörler. Resmî aktörler başta parlamento olmak üzere, hükûmet, kamu kurum ve kuruluşları, yargı kurumları olarak sıralanabilir. Sivil aktörler ise siyasal partiler, baskı grupları-sivil toplum örgütleri, medya ve seçmenlerdir. Uluslararası örgütler ise uluslararası aktörler arasında sayılabilir. Avrupa Birliği, Birleşmiş Milletler en etkili olanlarıdır.

AMAÇ 3

Kamu politikası analiz modellerini açıklayabilmek.

Analiz, bir bütünü anlamak için o bütünün parçalara ayrılması işlemi olarak tanımlanabilir. Kamu politikası analizi ise kamu politikasını meydana getiren unsurların ayrı ayrı incelenmesiyle kamu politikasının bütünü hakkında fikir elde etmek demektir. Kamu politikalarını analiz etmek için çeşitli modeller geliştirilmiştir. Bunlardan en yaygın kullanılanları kurumsal yaklaşım, sistem yaklaşımı ve işlevsel süreç yaklaşımıdır. Kurumsal yaklaşımda kamu politikası alanındaki kurum ve kuruluşların biçimsel ve fonksiyonel incelemesi yapılır. Sistem yaklaşımına göre kamu politikası alanı bir sistem olarak görülür ve bu sistemin unsurları olan sistemin kendisi, sisteme girdiler, çevre ve sistemden çıktılar incelenir. Böylece kamu politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasında sistem ile çevre arasındaki ilişkiler incelenir. Son olarak işlevsel süreç yaklaşımı kamu politikasını bir süreç olarak görmektedir. Bu süreçteki aşamalar incelenerek politika analiz edilir.

AMAÇ 4

Kamu politikalarında karar verme sürecini ve karar verme modellerini özetleyebilmek.

Karar verme faaliyeti yönetimde en çok gerçekleştirilen faaliyettir. Kamu politikasının oluşturulmasında ve uygulanmasında karar verme yöneticilerin en çok yaptıkları faaliyettir. Karar verme sürecini açıklayan önemli yaklaşımlar rasyonel model, ilaveci model ve karma modellerdir. Rasyonel karar verme modelinde bir sorunla ilgili karar alınırken mantıksal bir zincir izlenerek akla en uygun seçenekle çözüm üretilir. Sorun her seferinde yeniden tanımlanarak yeni alternatifler üretilir. İlaveci modelde ise sorun yeniden tanımlanıp baştan sona ele alınmaz. Sadece ilave küçük kararlarla önceki kararların eksik ve yanlışları düzeltilmektedir. Karma modeller ise bu her iki yaklaşımı birleştirerek gerektiğinde rasyonel model gerektiğinde ilaveci model kullanılabileceğini öne sürmektedirler.

Kendimizi Sınayalım

1. Kamu politikası ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?

a. Karardan daha geniş ve onu da kapsayan bir süreçtir.
b. Niyetler (amaçlar) kadar davranışları da kapsamaktadır.
c. Olumlu bir hareketi içerdiği gibi hareketsiz durmayı da içerir.
d. Önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir.
e. Karar verme ile aynı anlama gelir.

2. Aşağıdakilerden hangisi kamu politikası ile ilgili kavramlardan **değildir**?

a. Söylemler
b. Çıktılar
c. İnsanlar
d. Sonuçlar
e. Kararlar

3. Aşağıdakilerden hangisi kamu politikası sürecinde rol oynayan resmi aktörlerden biri **değildir**?

a. Siyasal partiler
b. Hükûmet
c. Kamu bürokrasisi
d. Yargı kurumları
e. Devlet

4. Aşağıdakilerden hangisi kamu politikası sürecinde rol oynayan sivil aktörlerden biri **değildir**?

a. Medya
b. Seçmenler
c. Baskı grupları
d. Siyasal partiler
e. Kamu kurumları

5. Aşağıdaki modellerden hangisi kamu politikası analizinde kullanılabilir?

a. İlaveci karar verme yaklaşımı
b. Rasyonel karar verme yaklaşımı
c. Sistem yaklaşımı
d. Karma karar verme yaklaşımı
e. Tarihi analiz modeli

6. Aşağıdakilerden hangisi kamu politikası analizinde kullanılan sistem yaklaşımının unsurlarından biri **değildir**?

a. Çıktılar
b. Sonuçlar
c. Sistemin kendisi
d. Karar verme süreci
e. Çevre

7. Aşağıdakilerden hangisi kamu politikası analizinde kullanılan işlevsel süreç analizinin başlıca özelliğidir?

a. Kamu politikasını önemsemesi
b. Kamu politikasını aşamalara bölerek incelemesi
c. Kamu politikası incelemesinde yol gösterici olması
d. Diğer yöntemlerden daha üstün olması
e. Siyasal sistemi çevresiyle beraber bir bütün olarak düşünmesi

8. Aşağıdakilerden hangisi bir karar verme modelidir?

a. Rasyonel karar verme modeli
b. Sorun çözme karar verme modeli
c. Örgütsel karar verme modeli
d. Grup karar verme modeli
e. Değer yargıları karar verme modeli

9. Genel sistem yaklaşımını siyasal sisteme ve kamu yönetimine kim uygulamıştır?

a. Max Weber
b. David Easton
c. Gabriel Almond
d. Karl Marx
e. C. E. Lindblom

10. Kamu politikasını aşamalara ayırarak daha anlaşılır hale getirmeyi amaçlayan yaklaşım aşağıdakilerden hangisidir?

a. Sistem yaklaşımı
b. Kurumsal yaklaşım
c. İlaveci yaklaşım
d. Fonksiyonel süreç yaklaşımı
e. Karma yaklaşım

Yaşamın İçinden

Sağlık Politikası: "Tabipler Birliği, Hükûmet'e destek verdi!"

Bu reform ne getiriyor, ne götürüyor?

Amerika Birleşik Devletleri'nde, Kasım ayında yapılacak olan Başkanlık seçimleri yaklaşırken, "Obamacare" en ciddi gündem maddesi olmaya devam ediyor. Bizden bu kadar uzakta yaşanan tartışmanın, Türkiye'yi bu kadar yakından ilgilendirmesinin en önemli sebebi ise; Türkiye'de sağlık sigortası ve sosyal güvenlik alanında atılan adımların; "Obamacare'in" düzeltmeye çalıştığı yönlerle ciddi benzerlik göstermesi. Temelde "Obamacare" özel sigorta şirketlerinin toplum üzerinde yarattığı "sağlık hizmeti alamama sıkıntısını" ortadan kaldırmayı hedefliyor.

Neden Sağlık Reformu Obamacare olarak adlandırılıyor?

Demokratların ortaya koyduğu sağlık reformu yani "Health Care"; Cumhuriyetçilerin muhalefet stratejisinin bir parçası olarak "Obamacare" olarak adlandırılmaya başlandı. Kamuoyu da bu terimi tam aksine olumlu yönde benimsedi.

Obamacare ekonomik anlamda ABD'ye neler getiriyor?

Mevcut sağlık reform paketi, ABD bütçesindeki açığı on yılda 143 milyar dolar azaltacak. Bir on yıl daha geçince, ABD'nin bütçe açığında 1 trilyon dolarlık azalma sağlanmış olacak.

Neler değişecek?

Çocuklar 26 yaşına kadar, anne babalarının sigortalarından faydalanacaklar. (Şu anda sınır 18 yaş)

Obamacare öncesinde kanser hastaları ve kronik hastalığı olanlar sigorta şirketleri tarafından kapsam dahiline alınamayabiliyordu; yeni sistemle bu gibi hastalıkları olanlar da sağlık sigortası şemsiyesi altına alınacak.

Düşük gelir grubunda yer alanların sağlık hizmeti alabilmesi için yılda 250 bin dolardan fazla kazanan Amerikalılara ek vergi gelecek. 2013 yılından itibaren bu gruba yüklenecek ek vergi oranı %3,8 olacak.

250 bin $ geliri olanlar yılda 450 $

500 bin $ geliri olanlar yılda 2.700 $

1 milyon $ geliri olanlar yılda 7.200 $

>5 milyon $ geliri olanlar yılda 43.200 $ ek vergi ödeyecek. Zaten tartışmanın esas noktasını da bu kısım oluşturuyor. Zengin Amerikalılar, fakir Amerikalıların sağlık harcamalarını karşılamak istemiyor.

ABD'de hali hazırda 40 milyon kişinin hiçbir sigortası bulunmuyor. Yeni yasa ile birlikte 32 milyon kişi sosyal güvenlik şemsiyesi altına alınıyor. Ayrıca sigortası olmayan ABD'lilere federal cezalar geliyor. Reformun bu kısmı Türkiye'deki reform ile benzerlik gösteriyor. Buna göre, sağlık sigortası yaptırmayan Amerikalılar 2014 yılından itibaren ilk yıl 95 dolar ya da gelirlerinin yüzde 1'ini (hangisi büyükse) ceza olarak ödeyecekler.

İşsiz kalan sigortasız kalmayacak.

ABD'de İlaç fiyatlarını arttıran'doughnut hole' sistemine son verilecek.

Sigorta şirketlerinin serbestliği ciddi ölçüde etkilenecek Yasa yürürlüğe girdikten 6 ay sonradan itibaren, yaşam boyu sigorta şartı koyan sigorta planları geçersiz olacak. Ayrıca, sigorta şirketleri hastalığa yakalanan müşterilerinin sigortalarını iptal edemeyecek.

Peki, bu gelişmelerden en çok yararı hangi grup görecek?

30 milyonun üzerinde Amerikalı'nın sağlık sistemine dahil edilmesi hasta sayısını ve ilaç tüketimini arttıracak. Sonuç olarak ABD vatandaşlarının doktor ziyaret sayısı ve ilaç kullanımı artmış olacak. Dolayısıyla ABD'deki hastanelerin cirolarında ciddi artışlar görülecek.

Amerikan Tabipler Birliği bu konuda ne düşünüyor?

Amerikan Tabipler Birliği ise hekimlerin de Obamacare'den yararlanacak olması dolayısıyla mevcut düzenlemeyi destekliyor.

Kaynak: Özgür Niflioğlu, 26 Temmuz 2012, Medimagazin, http://www.medimagazin.com.tr/ana-sayfa/dis-haberler/tr-saglik-politikasi-tabipler-birligi-hukumete-destek-verdi-1-76-45195.html

Okuma Parçası

SİSTEM KAVRAMI VE SİYASAL SİSTEM

"Siyasal sistem tanımı, her şeyden önce sistem kavramını açıklığa kavuşturmayı gerektirmektedir. Sistem nedir? Sistem kavramından en genel anlamda, kendi aralarında ilişkili ögeler bütünü veya bir aradaki işlevler dizisi anlaşılmaktadır. Oldukça genel bu tanımı biraz açmak gerekir. Bu kısa tanımdan da anlaşılabileceği gibi, sistem bir ilişkiler bütünüdür. Bütün, kendisini oluşturan parçaların kaba toplamını aşan ve o parçaları anlamlandıran bir yapıyı oluşturur. Yapıyı oluşturan parçalardan birinin değişmesi, sistemin bütünlüğünün gereği sistemi de değiştirir. Bu durum, sistemin ögeleri arasındaki bağlantıların doğal sonucudur. Genel sistem kuramı, evrende sistemleri canlı ve cansız sistemler olarak ayırmakta, cansız sistemleri kapalı, canlı sistemleri açık olarak nitelemektedir. Açıklık, sistemin çevresinden etkilenme ve çevresini etkileyebilme niteliğidir. Çevreden amaç, söz konusu sistemin ilişkide bulunduğu tüm öteki sistemlerin oluşturduğu alandır. Sistem, çevre ilişkilerini çevreden girdiler alarak ve çevreye çıktılar vererek düzenler. Çevresini çıktılarla değiştirir, çevresinden gelen girdilerle kendisi farklı durumlar alır.

.....

D. Easton'a göre, siyasal sistemi toplumsal öteki sistemlerden ayıran en belirgin nitelik, "yetkeci yolla varlık ve değer dağıtımı" işlevini yüklenmiş sistem olmasıdır. Easton'ın tanımı şu üç özellik üzerine kuruludur:

1. Siyasal sistemin değer ve varlık dağıtması.
2. Bu dağıtımı yetkeci yolla yapması.
3. Bu yetkeci dağıtımın bütün bir toplumu bağlaması.

G. Almond, Easton'ın "yetkeci yolla varlık ve değer dağıtımı" tanımında "yetke" kavramının siyasal sistemi yeterince niteleyemediğini eleştirerek, bunun yerine Max Weber'in "meşru fizik zorlama" kavramını önermektedir. Bilindiği gibi Weber, egemenlikten buyruğa uymaya hazır kişiler bulma olasılığını anlamakta, siyasal topluluğu da, bir toprak parçası üzerinde gerektiğinde meşru fizik zora başvurma olanağı olan ve yönetsel bir örgüte dayanarak buyruklarını uygulamaya koyduran egemenlik grubu olarak tanımlamaktadır. Almond'a göre, siyasal sistemin en belirleyici niteliği "meşru fizik zora başvurma tekeli"dir. J. W. Lapierre ise, birçok tanımı birleştirici nitelikte şu tanımı öneriyor: Siyasal sistem, bütün bir toplum adına, yani öteki sistemleri de bağlayan kararlar alan ve alınan kararları kendi buyruğundaki örgütler aracılığı ile uygulayan, yaptırımını meşru fizik zora başvuru tekeline sahip olmasında bulan sistemdir."

Kaynak: Oktay, Cemil. (1997). Siyasal Sistem ve Bürokrasi. S. 12-15, İstanbul: DER Yayınları.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. e	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Kavramları" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. c	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Kavramları" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. a	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Sürecinde Aktörler" bölümünü yeniden okuyunuz.
4. e	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Sürecinde Aktörler" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. c	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. d	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. b	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
8. a	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
9. b	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
10. d	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Politikası Analizi ve Analiz Modelleri" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu politikası, karardan daha geniş ve onu da kapsayan bir süreçtir. Kamu politikası, amaçlar kadar davranışları da kapsamaktadır. Kamu politikası sadece hükûmetler tarafından gerçekleştirilen faaliyetleri değil aynı zamanda gerçekleştirilmeyen faaliyetleri de kapsar. Kamu politikaları önceden tahmin edilen veya edilemeyen sonuçlara sahiptir. Kamu politikası amaçlı hareketler bütünü olmakla beraber bazen amaçlar önceden açıklanmayıp sonraya bırakılabilir. Kamu politikası kamu kuruluşları için önemli roller içerir.

Sıra Sizde 2

Kamu politikası sürecinde rol oynayan üç çeşit aktör vardır: Resmî kişi, kurum ve kuruluşlar; sivil kişi ve kuruluşlar, uluslararası kişi ve kuruluşlar.

Sıra Sizde 3

Kamu politikası sürecinde demokratik ülkelerde toplum ve bireyler taleplerini devlete ve hükûmetlere aktarırlar. Kendilerinin ihtiyaçlarını, beklentilerini ve isteklerini devlete iletmede bireysel olarak zayıf kalabilirler. Demokrasinin gelişmesiyle modernleşme sürecinde

toplumsal örgütlenmeler gelişmiş ve toplumun sesi hâline gelmişlerdir. Kamu politikalarının oluşturulmasında toplumun ve bireylerin katkısı sivil toplum örgütleri sayesinde daha fazla olmakta ve sesleri daha fazla çıkmaktadır. Bu nedenle modern dünyada sivil toplum örgütleri vazgeçilemez roller üstlenmişlerdir. Sonuç olarak sivil toplum örgütleri birey ve toplumun haklarını arayan ve devlet ile hükûmetleri en çok etkileyen kuruluşlar olarak modern dünyada yerlerini almışlardır.

Sıra Sizde 4

Medya günümüzde hem toplumu hem de hükûmetleri yönlendirebilen ve elinde çok güçlü araçlar olan bir yapıdır. Bu araçlar arasında televizyon, gazete, dergi, İnternet, diğer yazılı ve görsel araçlar sayılabilir. Bu yönüyle toplumun haklarını arayan bir medya çok olumlu işlevler yerine getirirken kendi özel çıkarları peşinde kamuoyunu yönlendiren bir medya çok tehlikeli olabilir. Sonuç olarak medya elindeki imkânlarla anında herkese ulaşabilen ve kamuoyunu etkileyen bir aktör olduğu için devlet ve hükûmet üzerinde çok etkilidir.

Sıra Sizde 5

Dünya son yıllarda küreselleşme sürecini yaşamaktadır. Küçük bir köy hâline gelen dünyada iletişim ve ülkeler arası bağlantılar (ticaret, bankacılık, iletişim vb) artmıştır. Son zamanlarda küreselleşmenin sonuçlarından birisi olarak güçlü ülkelerin ya da uluslararası kuruluş ve örgütlerin (uluslararası aktörler) ülkeler üzerinde özellikle de gelişmekte olan ülkeler üzerinde etkisinin olduğu görülmektedir. Özellikle ülkelerin uluslararası örgütlere üye olma isteği o örgütlerin ilkelerini de benimsemeleri anlamına gelmektedir. Ayrıca, üye olmayan ülkeler üzerinde de önemli yaptırımlar uygulayabilmektedirler. Örneğin; Birleşmiş Milletler gerçekten bütün ülkelere her alanda müdahale konusunda önemli bir yer işgal etmektedir. Ayrıca yine Avrupa Birliği de kendisine üye olan ve üye olmak isteyen ülkelere karşı iç politikalar konusunda müdahale edebilmektedir.

Sıra Sizde 6

Kamu politikası analizi bir kamu politikasını parçalara ayırarak o politikanın bütünü hakkında fikir edinmek ve karar vericilere veri üretmek olarak tanımlanabilir. Kamu politikası analizi ile yapılan yanlış ve hatalardan dönmek mümkün olur. Kamu kaynaklarının kullanılmasında verimliliğin ve etkililiğin sağlanmasında, ayrıca kamu hizmetlerindeki başarı veya başarısızlığın anlaşılmasında analiz önemli yer tutmaktadır.

Sıra Sizde 7

Bu konuda kesin bir şey söylemek mümkün değildir. Her model kendi bakış açısıyla bir katkı yapmaktadır. Bu noktada kararı kamu politikası analizi yapacak araştırmacının (analistin) vermesi gerekir. Ancak en doğrusu bir kamu politikası alanını analiz etmek için tek bir modele bağımlı kalmaktansa her modelin işe yarayan bölümlerinden yararlanmak doğru olabilir. Diğer bir ifadeyle, her araştırmacı mevcut görüşleri inceleyerek kendine özgü yaklaşımını geliştirebilir.

Sıra Sizde 8

Bu konuda üç yaklaşım vardır: Rasyonel karar verme modeli, ilaveci (inkremental) karar verme modeli ve her ikisini kullanmayı öneren karma modeller.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

Anderson, J.E. (2003). **Public Policy Making**. London: Thomas Nelson and Sons Ltd.

Badie, B. ve P. Birnbaum. (1979). **The Sociology Of State**. Chicago: University of Chicago Press.

Bardach, E. (2000). **A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving**. New York: Seven Bridges Press.

Birkland, T. A. (2001). **An Introduction to the Policy Process**. New York: M. E. Sharpe

Bozkurt, Ö., T. Ergun ve S. Sezen. (2008). **Kamu Yönetimi Sözlüğü**. 2. Baskı, Ankara: TODAİE.

Braybrooke, D. ve C.E. Lindblom. (1963). **A Strategy of Decision**. New York Free Press.

Cooper, Philip J., L. P. Brady, O. H. Hardeman, ve K. C. Naff. (1998). **Public Administration for the Twenty-First Century**. Forth Worth: Harcourt Brace College Publishers.

Çevik, H. Hüseyin. (2003). 'Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma' A Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed), **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**. Ankara: Seçkin Yayınevi

Çevik, H. Hüseyin. (2007). **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**. Ankara: Seçkin Yayınevi.

Çevik, H. Hüseyin, ve S. Demirci. (2008). 'Kamu Politikası' Bekir Parlak (Ed) **Kamu Yönetimi**. Ankara: Turhan Kitabevi.

Dror, Y. (1964). **Public Policy -Making Re-Examined**, San Fransisco California: Candler.

Dye, T.R. (2002). **Understanding Public Policy**. (Tenth Edition) Upper Saddle River, Prentice Hall.

Dyson, K.H.F. (1980). **The State Tradition in Western Europe: Study of an Idea and Institution**. Oxford, Martin Robertson.

Easton, D. (1957). "An Approach to the Analysis of Political Systems" **World Politics**, 9, s:383-400.

Easton, D. (1965). **A Framework for Political Analysis**. London: Prentice Hall Int.

Etzioni, A.(1967). 'Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making", **Public Administration Review**, Vol. 27. No. 5, s. 385-392.

Eyestone, R. (1971). **The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership**. Indianapolis: Bobbs-Merrill.

Gupta, D. K. (2001). **Analyzing Public Policy**. Washington, DC: CQ Press.

Heper, M. (1985). **The State Tradition in Turkey**. Walkington, England, Eothen Press.

Heper, M. (1987). "State, Democracy, and Bureaucracy in Turkey", **The State and Public Bureaucracies: A Comparative Perspective**. (Ed.), Metin Heper, New York: Greenwood Pres.

Hill, M. (1997). **The Policy Process in the Modern State**. London: Prentice Hall.

Hogwood, B.W. ve L. A. Gunn (1984). **Policy Analysis for the Real World**. Oxford University Press, New York.

Jenkins, W. (1978). **Policy Analysis: Political and Organizational Perspectives**, London: Martin Robertson and Co Ltd.

Jones, C.O. (1984). **An Introduction to the Study of Public Policy**, Monterey-California: Brooks / Cole Publishing Company.

Keane, J (Ed) (1988). **Civil Society and The State: New European Perspectives**, London: Verso.

Kingdon, J.W (2003). **Agendas, Alternatives and Public Policies**. New York: Longman.

Kraft, M. E. ve S. R. Furlong (2007). **Public Policy**, Washington DC, CQ Press

Lasswell, H.D. (1956). **The Decision Process**. College Park, Md.: Bureau of Governmental Research, University of Maryland.

Lindblom, C.E. (1965). **The Intelligence of Democracy**. New York: Free Press.

Lindblom, C.E. (1968). **The Policy-Making Process**. London: Prentice Hall.

Lindblom, C.E. (1979). "Still Muddling, Not Yet Through", **Public Administration Review**, 39 S. 517-525.

Munger, M. C. (2003). **Analyizing Policy**. New York: WW Norton Company.

Oktay, C. (1997). **Siyasal Sistem ve Bürokrasi**. İstanbul: Der Yayınları.

Rose, R. (1969). **Policy Making in Great Britain**. London: MacMillan.

Simon, H. A. (1957). **Administrative Behaviour**. New York: Macmillan

Smith, G. ve D. May (1997). 'The artificial debate between rationalist and incrementalist models' M. Hill (Ed) **The Policy Process**. London: Prentice Hall, ss. 163-174.

Weimer, D. & Vining, A. (2005). **Policy Analysis: Concepts and Practice**. New Jersey: Prentice-Hall.

7

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- İnsan kaynakları yönetiminin tanımı, gelişimi ve temel özelliklerini ifade edebilecek,
- İnsan kaynakları yönetimindeki temel kavramları açıklayabilecek,
- Ülkemizde insan kaynakları rejimini belirleyen temel ilke ve özellikleri sıralayabilecek,
- Kamu görevlileri kavramını tanımlayabilecek ve kamudaki istihdam biçimlerini saptayabilecek,
- Ülkemizde memurluk rejimini, memurluğa giriş, memurların hakları ve ödevleri ile memurlara uygulanan yasaklar çerçevesinde açıklayabilecek,
- Memurların yetiştirilmesi konusunu özetleyebilecek bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- İnsan Kaynakları Yönetimi
- Personel Yönetimi
- Devlet Memurları Kanunu
- Liyakat
- Sınıflandırma
- Kadro Sınıflandırması
- Rütbe Sınıflandırması
- Memur
- Kamu Görevlisi
- Sözleşmeli Personel
- İşçi
- Geçici Personel
- Kadro
- Derece
- Kademe
- Disiplin Cezası
- Hizmet İçi Eğitim

İçindekiler

Kamu Yönetimi → İnsan Kaynakları Yönetimi

- GİRİŞ
- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN NİTELİĞİ
- İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE TEMEL KAVRAMLAR
- TÜRKİYE'DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN İLKELERİ VE ÖZELLİKLERİ
- KAMU GÖREVLİLERİNİN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ
- TÜRKİYE'DE MEMURLUK REJİMİ
- MEMURLARIN YETİŞTİRİLMESİ

İnsan Kaynakları Yönetimi

GİRİŞ

İnsan kaynakları; kamuda, özel sektörde ve sivil toplum kuruluşlarında, yönetimin en önemli bir unsurudur. Yönetim, belirli unsurlardan oluşan bir sistemdir. Hatırlatmak gerekirse, yönetim sistemi; örgüt, norm düzeni, halk/müşteri, politikalar, mali kaynak ve çalışanlardan meydana gelir. Yönetim sisteminin temel unsurlarını harekete geçiren, yöneten, geliştiren, kısacası onlara fonksiyon kazandıran temel elemanı, değişik pozisyonlarda görev yapan personel oluşturmaktadır. Son zamanlarda bütün ülkelerde, gerek kamuda gerekse özel sektörde, yönetimde insan ögesi, daha fazla önem kazanmıştır. Bu gelişmenin temelinde, yönetime ilişkin anlayışların ve uygarlıkla ilgili gelişme sürecinin önemli bir payı bulunmaktadır. Bu gelişmenin somut bir yansıması olarak "personel yönetimi" kavramı, yerini "insan kaynakları yönetimi"ne bırakmıştır. Gerek teoride gerekse uygulamada, insan kaynakları kavramı, yaygın bir nitelik göstermektedir.

Bu ünitede, genel olarak insan kaynakları yönetimin tanımı, niteliği, temel kavramları, ilkeleri ve ülkemizde kamuda insan kaynakları yönetiminin başlıca özellikleri ile memurların yetiştirilmeleri üzerinde durulmaktadır.

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN NİTELİĞİ

İnsan kaynakları yönetimine ilişkin yaklaşımlar, özellikle 1980'li yıllardan itibaren hızlı bir değişim sürecine girmiştir. Yönetimde personel yönetimi anlayışı yerine, insan kaynakları yaklaşımının benimsenmesi, 1980'li yıllarda ekonomide, siyasette, yönetim anlayışında, iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin ve küreselleşmenin tetiklemesiyle birlikte ortaya çıkmıştır. İnsan kaynakları yaklaşımı, esas itibarıyla özel sektörde yapılan çalışma, analiz ve geliştirilen yöntemlerle başlamış ve daha sonra kamu yönetimine de geçmiştir.

İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı

İnsan kaynakları yönetimi, yönetimin bir alt dalını meydana getirir. İnsan kaynakları yönetimi kavramı, iki şekilde ele alınabilir. İnsan kaynakları yönetimi, birinci olarak *"işlevsel"* bir kavramdır; ikinci olarak bir inceleme alanı ve *"disiplin"*dir. İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetimi işlevini de içeren ancak bununla sınırlı kalmayan bir bakış açısına sahiptir. Bilindiği gibi işlevsel bir kavram olarak personel yönetimi; personelin işe alınması, sınıflandırılması, terfisi, mali ve sosyal hakları, yetiştirilmesi, disiplin işlemleri, sevk ve idaresi ile ilgili faaliyetleri içe-

rir. Akademik bir disiplin olarak personel yönetimi ise bu konuları teorik ve uygulama olarak inceleyen yönetimin bir alt dalıdır.

İnsan kaynakları yönetimi de *işlev* ve *disiplin* olarak iki şekilde ele alınarak tanımlanabilir. İşlev olarak insan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetimi faaliyetlerini de içeren ancak buna ilave olarak, çalışanların bilgi ve becerilerinin sürekli geliştirilmesini, motivasyonunu, çalışma ortamlarının iyileştirilmesini, performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesini, yetkilendirilmesini de kapsayan daha geniş bir kavramdır.

Başka bir anlatımla insan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetimi fonksiyonlarını da yürütmekle birlikte, çalışanların motivasyonu, performans değerlendirmesi, çatışmaların önlenmesi, birey ve gruplar arası ilişkilerin geliştirilmesi, değişime yönelik bir kurum kültürü oluşturulması, çalışanların eğitimi ve geliştirilmesine kadar birçok politika ve uygulamayı kapsamaktadır (Fındıkçı, 2001: 13). Akademik bir disiplin olarak insan kaynakları yönetimi ise söz konusu politika ve uygulamaları, anlamaya, analiz etmeye ve geliştirmeye yönelik bir alandır ve yönetim biliminin içinde yer almaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi, örgütlerdeki insan unsuruyla üç açıdan ilgilenir:

1. Örgütün ihtiyaç duyduğu elemanın seçilmesi, sınıflandırılması, yerleştirilmesi, yetiştirilmesi, yetki ve görevlerinin düzenlenmesi, terfisi, ücretleri, performansının değerlendirilmesi, disiplin işlemleri gibi teknik konularla ilgilenir.
2. İşe/göreve alınan personelin, örgüt içinde uyumunun sağlanması, iş birliği ruhunun geliştirilmesi, maddi ve manevi çıkarlarının korunarak işe karşı isteklendirilmesi ve örgütün başarısına katkısının artırılması için çalışır.
3. İşe alınan personelin iş güvenliğinin sağlanması ve sosyal varlığının korunması için gerekli önlemlerle uğraşır.

İnsan kaynakları yönetimi konusundaki bu genel tanımlar, hem kamuda hem de özel sektör alanında geçerlidir. Kamuda insan kaynakları yönetimi denildiğinde, kamu kurumlarında, kısaca devlette istihdam edilen personele özgü yönetimi; özel sektörde insan kaynakları yönetimi ile de özel işletmelerde çalışanların yönetimine ilişkin faaliyetler ve akademik çalışmalar anlatılmaktadır. Bu iki kesimdeki insan kaynakları yönetimi arasında, birtakım benzerlik ve farklılıklar bulunmakla beraber, benzerliklerin farklılıklara göre giderek artmakta olduğu söylenebilir.

İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi

İnsan kaynakları yönetimi, belirli bir yönetim anlayışına ve felsefesine dayanır. İnsan kaynakları yönetimindeki gelişmeler, yönetim alanındaki dönüşümlerle yakından ilişkilidir. Yönetime ilişkin düşünce, yapı ve uygulamalar, uygarlıkların gelişme süreçleri ve bu süreçlerde üretim faktörleri arasındaki ilişkilerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Uygarlıklara ilişkin olarak, *"tarım toplumu", "sanayi toplumu"* ve *"bilgi toplumu"* aşamaları biçiminde üçlü bir sınıflandırma yapılır. Her bir aşamanın yönetim düşüncesi, yapıları, toplum-devlet ilişkileri, çalışanların nitelikleri, statüleri ve yöneticilerin rolleri farklı olmuştur.

Uygarlıklara ilişkin aşamalarda, *toprak, sermaye* ve *emeğin* niteliğinde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Tarım toplumunda hâkim üretim faktörü ve zenginliğin kaynağı topraktı. Toprağı büyük ve verimli olanlar zengin sayılırdı. Dolayısıyla büyük toprak sahipleri, siyaseten de güçlü insanlardı, ülkelerinin ve kentlerin yönetimleri üzerinde önemli bir etkileri vardı. Avrupa'daki aristokrasi bu dönemin ürünüdür.

18. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan sanayi devrimi, bir dizi teknolojik yeniliğin üretim alanında kullanılmasıyla birlikte, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültü-

rel alanda önemli değişiklikler meydana getirdi. Üretim, topraktan fabrikalara kaymaya başladı ve dolayısıyla zenginliğin kaynağı, sermaye denilen para, tesis, makine ve donanım gibi üretimde kullanılan araç ve gereçler oldu.

Sanayi Devrimi, fabrikaların kurulması ve seri üretim yapılması ile sınırlı kalmadı; aile yapısından yerleşme düzenine, işçi-işveren ilişkilerinden toplumsal ilişkilere; feodal yönetimden ulus devlete, geleneksel yapılardan modern yapılara ve ilişkilere uzanan hayatın geniş bir alanında önemli etkiler meydana getirdi. Sanayi Devrimi, 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar egemenliğini sürdürdü. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sermaye birikimi önemli bir artış gösterdi, akışkan hâle geldi ve dolayısıyla kıt bir kaynak olmaktan çıktı.

Sanayi toplumu insan kaynakları yönetimine nasıl etki yapmıştır?

SIRA SİZDE 1

Sanayi toplumu, iş merkezi olarak işletmeyi ve onun yönetimini öne çıkardığı gibi, kamu yönetiminde de bürokrasiyi ve bürokratları önemli bir güç merkezi hâline getirmiştir. Max Weber, Karl Marx, F. Taylor, Henri Fayol, Woodrow Wilson gibi düşünürler, yönetime ilişkin teorilerini bu dönemde geliştirdiler. Bu dönemde, çalışanların kurumlarda ve iş yerindeki verimliliğini ve etkinliğini artırmaya yönelik önemli inceleme ve araştırmalar gerçekleştirilmiştir. F. Taylor'ın, sanayi işçisinin verimliliğini artırmak için yaptığı analizler ve geliştirdiği yöntemler uygulamaya konularak refah devleti zenginliğinin oluşturulmasında temel rol oynamıştır. 1920'li yılların sonlarından itibaren personel yönetimine ilişkin düşünce ve uygulamalar, psikoloji biliminin verilerinden yararlanmaya başlamıştır. Elton Mayo'nun yaptığı araştırmalar, insan ihtiyaçlarına ilişkin analizler, kurumlarda çalışanların verimliliğini artırmak için onların psikolojik yönüne daha çok değer verilmesini ortaya çıkarmıştır. Bu döneme *"insan ilişkileri hareketi"* damgasını vurmuştur. Böylece, "mutlu çalışan, verimli çalışandır" anlayışı gelişmiştir. Ancak bu yaklaşımın, insan ilişkilerine tek boyutlu bakması; takım, yönetime katılma, esnek çalışma biçimleri, iş süreçleri, standartları ve kurallarına gereken önemi vermemesi nedeniyle 1970'li yıllardan itibaren etkisini kaybetmeye başladığı görülmüştür.

Uygarlık tarihinde sanayi toplumundan sonra üçüncü köklü değişim, bilgisayarların hayatın her alanında yaygın bir şekilde kullanılması ve iletişim teknolojilerindeki hızlı gelişmelerle ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler; bilgi üretimi, iletimi ve işlem kapasitesi üzerinde hızlandırıcı ve geliştirici etki yapmıştır; bazılarının *"sanayi ötesi toplum"*, bazılarının da *"bilgi toplumu"* dediği aşamanın doğuşuna kaynaklık etmiştir. Bu toplum aşamasında bilgi, gelişmenin, farklılığın, yeniliğin ve verimliliğin temel dinamiği hâline gelmiştir. Sermayenin kıt bir kaynak olmaktan çıkarak küreselleşme ile birlikte daha akışkan hâle gelmesi sonucu, işletmelerde farklılık yaratan ve rekabet üstünlüğü sağlayan temel faktör, bilgi ve onu üreten insan olmuştur. İnsan kaynakları, işletmeler açısından stratejik bir avantaj hâline dönüşmüştür. İnsan kaynakları kavramıyla amaçlanan şey, çalışma hayatında insan merkezli bir yaklaşım ortaya koymak; insanı yetiştirmek, geliştirmek ve bilgilerini iş hayatına uygulamasını sağlamaktır. Kısacası, sürekli öğrenen ve öğrenmeyi içselleştiren bilgi işçisinden daha çok yararlanmaktır. İşletmelerin ilgi alanı, fiziki kaynaklardan ve sermayeden *"entelektüel sermaye"* olan bilgiye, onu üreten ve kullanan insana kaymıştır.

İşletmeler, 1970'lerin sonunda *"ürün merkezli"* düşünmek yerine *"müşteri merkezli"* stratejiler üretmeye başlayınca, müşterilerin eğilimlerine, tercihlerine ve durumlarına göre işi tasarlamak sürecine girdiler; müşterileri daha çok dinlemeye ve

anlamaya yöneldiler. Buna bağlı olarak *"toplam kalite"* anlayışı gelişti. O zamana kadar kalite, bir kontrol ve hataların telafi edilmesi işi olarak, yönetim fonksiyonlarında arka planda kalırken, 1980'li yıllarda, hizmet kalitesi, çalışma kalitesi ve insan ilişkileri kalitesi gibi "toplam kalite" olarak iş hayatına damgasını vurmuştur (Düren, 2000: 17).

Bütün bu gelişmeler, entelektüel sermaye kaynağı olarak insan unsurunun organizasyonların başarısında önemli bir faktör olarak öne çıkmasını, katılımcı yönetim anlayışının gelişmesini, çalışanların da karar alma sürecinde iç paydaş olarak muamele görmesini sağladı ve firmalar bu kaynağı daha çok geliştirmeye koyuldular. Bir ekonomi, sanayi aşamasından sanayi sonrası aşamaya doğru geliştikçe, bilgiye ve yüksek nitelikteki çalışanlara giderek daha çok bağımlı hâle geldikçe, çalışanlara devredilen takdir yetkisi arttığı gibi, insan kaynaklarını geliştirme ihtiyacı da o denli önem kazanmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi konusunda özel sektördeki bu gelişmeler, büyük ölçüde kamu yönetimine de yansımıştır. Toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans yönetimi, esnek çalışma biçimleri, performansa bağlı ücret gibi özel sektörde uygulanan birçok anlayış ve yöntem, kamu kurumlarında da uygulanmaya başlamıştır. Ülkemizde, özellikle 2000'li yıllarda yapılan reformlarda, personel yönetimi anlayışından insan kaynakları yönetimi yaklaşımına geçiş yönünde değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Bu geçişin göstergeleri aşağıda özetlenmiştir:

- Kamu hizmetlerinin sunumunda "vatandaş" anlayışındaki değişim,
- Çalışanların bir iç paydaş olarak görülmesi,
- Kamu kurumlarında stratejik plan ve performans programı uygulamasının başlatılması,
- Yönetimde girdi merkezli düşünme yerine sonuç odaklı anlayışların gelişmesi,
- Hizmet içi eğitime daha fazla önem verilmesi,
- Esnek çalışma biçimleri getirilmesi,
- Bazı alanlarda performansa bağlı ücret, memur yerine sözleşmeli personel uygulamalarının yaygınlaştırılması eğilimleri,
- Özellikle yerel yönetimlerde "personel dairesi" veya "personel müdürlüğü" biçiminde olan birimlerin isimlerinin yasal olarak "insan kaynakları dairesi" ya da "insan kaynakları müdürlüğü" ne dönüştürülmesi (Eryılmaz, 2010:258-262).

İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri

İnsan kaynakları yönetimi, genel olarak yönetime ilişkin temel değer, anlayış, politika, yapı, yöntem ve uygulamaların içinde biçimlenen bir alandır. Dolayısıyla yönetimin dâhili bir unsurudur. Yönetime ilişkin genel gelişmeleri de dikkate alarak, insan kaynakları yönetiminin özellikleri şöyle sıralanabilir:

- İnsan kaynakları yönetimi, örgütsel gelişme ile çalışanların bireysel ve grup olarak gelişmeleri arasında yakın bir ilişki olduğunu düşünür. Bilginin kısa zamanda eskimesini önlemek ve yenilikleri zamanında yakalamak için, çalışanların yaratıcılığını, bilgi ve deneyim düzeylerini sürekli geliştirmeyi amaçlar.
- İnsan kaynakları yönetimi, girdilerden daha çok sonuçlara yönelir. Personelin sayısı, çalışma süreleri ve ücretlerinden daha fazla, onların performansına ve bunun kurumun verimliliğine etkisi üzerinde yoğunlaşır.
- İnsan kaynakları yönetimi, çalışanları iç paydaşlar olarak görür; kurumun amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve diğer karar alma süreçlerine aktif olarak katılmasının yararlı olacağını düşünür.

- İnsan kaynakları yönetimi, kurumda "ben" merkezli bir anlayış yerine "biz" merkezli bir kültürü egemen kılmaya çalışır.
- İnsan kaynakları yönetimi, kurumda hiyerarşiye dayalı otorite türü yerine, bilgiye ve uzmanlığa dayalı bir otorite biçiminin yükselişi karşısında, karşılıklı iş birliği, uzmanlığa saygı ve takım çalışmasının farkında olarak, bu iş birliğinin gerekleri ve koşullarını sağlamaya çalışır.
- İnsan kaynakları yönetimi, iş ve işlem süreçlerinin basitleştirilmesini, mevzuatın azaltılması ve sadeleştirilmesini, örgütlerin basık ve esnek bir yapıda olmasını, esnek çalışma biçimlerini, performansa bağlı ücret ve istihdam rejimini savunur.
- İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetiminden paradigmatik bir kopuşu ifade eder. Klasik personel yönetiminde çalışan, kurumun edilgen bir unsuru olarak görülürken, insan kaynakları yönetiminde çalışana "öz sermaye" olarak bakılmaktadır.
- İnsan kaynakları yönetimi, çalışanlardan maksimum yararlanma düşüncesinden hareket eder; bu amaçla çalışanların yapmakta oldukları iş yanında, birden fazla işte de eğitimini sağlayarak alternatif kullanım politikasına önem verir.
- Son olarak, insan kaynakları yönetimi, dinamik bir süreçtir, gelişmelere karşı duyarlı olunmayı gerektirir. Bu bakımdan kurumun yeniliklere ve gelişmelere kendini sürekli uyarlayabilmesi için, değişime yönelik bir kurum kültürünün geliştirilmesine katkı yapmaya çalışır (Eryılmaz, 2010:262-265).

Kamuda ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi

Kamuda ve özel işletmelerde insan kaynakları yönetimi konusunda birtakım benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Benzerlikler, kamu yönetimi ve özel yönetim anlayışları arasındaki yakınlaşma ile ilgilidir. Farklılıklar ise her iki sektörün kendine özgü niteliğinden kaynaklanmaktadır.

Benzerlikler

Kamuda ve özel sektördeki insan kaynakları yönetimi konusundaki benzerlikler altı noktada toplanabilir:

1. Her iki kesimde de insan kaynakları yönetimi, örgütün beşerî yönü ile ilgilidir. Her örgüt, yöneldiği alan ne olursa olsun, başarılı olabilmek için insan kaynaklarını geliştirmek ihtiyacındadır.
2. Her iki kesimde de iş bölümü, hiyerarşi, yazılı kurallar, tarafsızlık gibi bir takım ögeleri içeren bir yapı, norm ve ilişkiler düzeni bulunmaktadır. Buna "bürokratik" unsur denilmektedir.
3. Yönetim, belirli amaçları gerçekleştirmek için "iş birliği"ne dayalı bir grup faaliyeti olduğuna göre, hangi türden olursa olsun, her örgütün amacı, bu iş birliğini ve koordinasyonu geliştirmektir.
4. Her iki kesimde de insan kaynakları yönetiminde, kalite, verimlilik, etkinlik, kariyer, dürüstlük, performans ve profesyonellik gibi değer ve ilkeler önem kazanmıştır.
5. Her kesimde de insan kaynaklarına ilişkin, girdilerden daha çok çıktılara ve sonuçlara yönelme eğilimi egemen olmaya başlamıştır.
6. Her iki kesimde de insan kaynakları, kurumun "öz sermayesi" olarak görülmekte, ona yapılan yatırıma bir maliyet olarak bakılmamaktadır.

Farklılıklar

Kamu ve özel sektördeki insan kaynakları yönetimi anlayış ve uygulamalarında temel bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir:

1. Genel olarak kamu hizmetleri, herkesi ilgilendiren, "kazançtan" daha çok "kamu yararı" düşüncesi ağır basan faaliyetlerden oluşur. Özel kesimdeki işlerin amacı doğrudan "kâr"a yöneliktir. Bu nedenle kamu kesiminde çalışan personelden, yasalara bağlı, kamu yararına yönelik etkin ve verimli bir çalışma göstermesi istendiği hâlde; özel bir firmada çalışanlardan ise örgütün kâr güdüsü için çalışmaları beklenir.
2. Özel kesim yöneticileri, çalışanların maddi ve sosyal hakları konusunda karşılıklı görüşmeler yoluyla belirli çözümler gerçekleştirdikleri hâlde, kamu kesimindeki çalışanların ekonomik ve sosyal hakları ise (toplu sözleşme durumu hariç) genellikle tek yönlü olarak yasal düzenlemeler çerçevesinde belirlenir.
3. Kamu hizmetleri, yasal ve biçimsel kurallara göre yürütülür. Bir kamu kurumunda yöneticinin karar ve eylem serbestliği, bir firma yöneticisine oranla daha çok kısıtlanmış durumdadır.
4. Kamu hizmetleri, herkesin gözü önünde cereyan eder. Bu nedenle, kamu görevlilerinin işleri ve faaliyetleri kamunun gözetim ve denetimi altındadır. Özel kesimdeki işler ise kamuyu ya da siyaseti doğrudan doğruya ilgilendirmez. Ancak işletmelerinin geleceğini yakından ilgilendirdiği için işletme yönetimleri de topluma karşı daha duyarlı olmaya çalışırlar.
5. Özel kesime göre kamu kesiminde çalışanların hizmet güvenliği daha iyi sağlanmış ve korunmuştur. Hizmet güvenliği faktörü nedeniyle kişiler, ücreti düşük olsa da genellikle kamu kesimini özel kesime tercih edebilirler (Eryılmaz, 2010:265-266).

SIRA SİZDE 2

Kamudaki insan kaynakları yönetiminin, özel sektördeki insan kaynakları yönetiminden farklı yönleri nelerdir?

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE TEMEL KAVRAMLAR

Kamuda insan kaynakları yönetimi denilince, devletin üstlendiği görevleri yerine getirecek personelin bağlı olacağı temel politika, koşul, kural, teknik ve uygulamaların bütünü akla gelir. Söz konusu kural ve uygulamalar, personelinin hizmete alınması, sınıflandırılması, ücretlerinin tespit edilmesi, yetiştirilmesi, değerlendirilmesi, yükseltilmesi, hak, ödev ve sorumlulukları ile disiplin işlemleri gibi çeşitli konuları kapsar. Bu çerçevede kamuda insan kaynakları yönetimi, *liyakat, kariyer, sınıflandırma, performans* ve *tarafsızlık* gibi belirli bazı ilke ve değerlere dayanır.

Liyakat

"Liyakat" ve "layık" sözcükleri, günlük konuşmada sık kullanılan terimlerdendir. Liyakati kısaca, bir görevi başarıyla yapabilme gücü, yeterliliği ve ehliyeti olarak tanımlamak mümkündür. Layık kelimesi ise nitelikleri, eylem ve davranışları ile bir şeyi elde etmeye hak kazanma anlamına gelir. İnsan kaynakları yönetiminde liyakat (yeterlik) kavramı, "dar" ve "geniş" anlamda olmak üzere iki şekilde kullanılır.

Dar anlamda liyakat, kamu görevlerine en yetenekli ve uygun elemanların seçilmesidir. Buradaki "yetenek", hem bilgi, görgü ve kültürü hem de beceriyi kapsamaktadır. Bu ilkenin gerçekleşmesinin en uygun aracı da başvuru nitelikleri uygun olan herkesin girebileceği "açık yarışma sınavları"dır.

Geniş anlamda liyakat, kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin "işe uygunluk" ya da "performans" ölçütüne bağlandığı, uygulanan ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemidir. Bu anlamda liyakat, yalnız işe girişte değil, insan kaynakları yönetimi sürecinin diğer aşamalarında da önem kazanmaktadır. Yani, hizmet içindeki ilerleme ve yükselmeler doğrudan doğruya yetenek ve başarı derecesi ile ilişkilendirilmektedir (Eryılmaz, 2010: 267).

Kariyer

Kariyer kelimesi, kişinin kendini bir uzmanlığa adaması veya aralarında ilişkiler bulunan bir görevler dizisindeki yükselme sürecini anlatmak için kullanılır. Bu kavram, kişinin girdiği bir işte kademeli olarak ilerlemesini ya da hayattaki başarı derecesini de simgelemektedir. Daha özgül anlamda kariyer, bir kimsenin normal olarak genç yaşlarda ilerleme umuduyla girdiği ve emekli oluncaya dek sürdürdüğü meslek yaşamıdır.

Kamu kesiminde kariyerin anlamı, memurluğun yükselme olanaklarına dayalı bir meslek durumuna getirilmesidir. Memurluk mesleğinde kariyer, görevle ilgili bir uzmanlık statüsünün kazanılması ve sürdürülmesi olgusunu ifade eder. Kariyerin amacı, işe uygun yetenekli kişileri hizmete çekmek, onları hizmette tutmak ve onlara istikrarlı bir statü kazandırmaktır.

Sınıflandırma

Sınıflandırma (classification), hiyerarşik bağlantıları olan hizmet gruplarından aynı veya benzeri birimlerin bir araya getirilerek gruplandırmaya tabi tutulmasıdır.

İnsan kaynakları yönetiminde sınıf, özellikleri itibarıyla işe alma, ücret, eğitim, terfi, disiplin işlemleri vb. konularda aynı şartlara tabi tutulması gereken benzer nitelikteki işlerden oluşmuş hizmet gruplarını ifade eder. Çeşitli ülkelerde uygulanan sınıflandırma sistemlerinde ortak amaç, insan kaynakları yönetimini birtakım rasyonel esaslara bağlamaktır.

Sınıflandırma, personel işlemlerinin yürütülmesinde birtakım faydalar sağlar. Bu faydalardan birincisi, hizmete almadaki kolaylığıdır. Sınıflandırma devletçe yerine getirilecek hizmetlerin türünü ve özelliklerini ve bu görevleri yerine getirecek kişilerde bulunması gerekli niteliklerin neler olduğunu belirler. Böylece hizmete girişte standartlaşmaya ve yeterlilik ilkesinin uygulanmasına olanak verir. İkinci faydası; adil, yeterli ve düzenli bir ücret rejiminin kurulmasına yardımcı olur. Üçüncüsü, iyi bir sınıflandırma, kariyer sisteminin kurulması, gelişmesi ve mesleklerin oluşmasının ön koşuludur. Kamu yönetimleri, iyi planlanmış bir sınıflandırma ile kamu görevlerinin verimli ve başarılı olarak yapılmasını, personel haklarının, yükümlülüklerinin, hizmet şartlarının düzenlenmesini ve personelin eğitimini gerçekleştirebilirler (Eryılmaz, 2010:268).

Kamu kesiminde sınıflandırma, her devlette ayrı usul ve ilkelere göre yapılmaktadır. Her devletin yönetim anlayışı, sosyal ve ekonomik yapıdaki farklılıklar, çeşitli sınıflandırma biçimlerini ortaya çıkarmaktadır. Bununla beraber, bu farklı sınıflandırma biçimlerini, ortak ilkeler bakımından başlıca iki büyük gruba ayırmak da mümkündür. Bu ayırım, *"kadro"* ve *"rütbe"* esasına göre yapılmaktadır.

Kadro: Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak için oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibarıyla gösteren çizelge.

Kadro (Position) Sınıflandırması

Kadro (pozisyon) sınıflandırmasında önemli ve öncelikli olan iştir. Önce iş tanımlaması yapılır, sonra ona uygun nitelikler ortaya konulur ve bunlara bağlı personel

seçimi yapılır. Bu nedenle sistem, işlerin düzenlenmesini gerektirir. İşlerin düzenlemesi; görevler, sorumluluklar ve görevler için gerekli becerilerin belirlenmesi esasına dayanır. Bunun için önce, gerekli iş analizleri ve buna uygun niteliklerin belirtilmesi esasına dayalı iş tanımlamasıyla (job description) başlanır. İşin tanımlanması işlemi; işin başlığı, gerekli görevler, sorumluluklar, işle ilgili niteliklerin belirlenmesiyle gerçekleştirilir. Örneğin "sekreterlik" işini ele alalım. Sekreterlik işiyle ilgili; rapor yazmak, kayıtları tutmak, telefonlara cevap vermek, toplantıları ve konferansları üst yönetici adına organize etmek ve diğer verilen görevleri yapmak gibi görev tanımı ayrıntılı olarak belirtilir. Sonra sekreterlik konusunda, yüksekokul diploması veya dengi belge, bilgisayarda bir dakikada kırk kelime yazabilme becerisi, iki yıl sekreterlik deneyimi gibi yeterlilikler istenebilir. Organizasyonlar, kadro sınıflandırmasını çeşitli nedenlerden dolayı kullanırlar (Denhardt ve Denhardt, 2009:295):

- Objektif kadro envanterlerini çıkarmak ve sürdürmek,
- Benzer işler arasında eşitliği sağlamak,
- İşleri yerine getirmek için gerekli olan becerilerle görevler arasında bağlantı kurmak,
- Aynı işlerde çalışanlar üzerinde yapılacak değerlendirmelerde standart sağlamak.

Bu sistem, en geniş olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde uygulanmaktadır. Sistem, ABD'deki devlet ve yönetim anlayışına, bireyci felsefeye, liberal ekonomi ve özel sektörün hükûmet ve kamu yönetimi ile olan ilişkilerine uygun bir temel üzerine kurulmuştur. Sistemde her bir iş için "uzmanlaşma" esas alınmıştır. Geniş hizmet grupları içinde değil, daha çok dar görev sınırı içinde bir uzmanlaşma öngörülmüştür. Bu dar uzmanlaşma birimlerin her biri, birer kadroyu temsil etmektedir (Eryılmaz, 2010:268).

Rütbe (Rank) Sınıflandırması

Bu sınıflandırmanın hareket noktasında öncelik; görev, ödev ve sorumluluklar değil, bu görevi ve sorumlulukları yerine getirecek kişilerin sahip olduğu bireysel niteliklerdir. Bu niteliklerin başında, kişinin öğrenim ve mesleki formasyonu gelir. Görevden çok görevliye ağırlık vermesi nedeniyle bu sınıflandırmaya "personel sınıflandırması" da denilmektedir.

Rütbe sınıflandırmasında, kamu hizmetleri dikey ve yatay olmak üzere iki boyutlu bir ölçeğe göre gruplandırılır. Kamu hizmetlerinin belli uzmanlık, beceri ve disiplinlere göre birbirinden ayırt edilmesi dikey bölünmeyi; hizmetlerin değişik öğrenim ve mesleki deneyim derecelerine göre ayrılması da yatay bölünmeyi belirtir. Böylece sınıf, hizmetlerin dikey ve yatay bölünmesi ile ortaya çıkan ve aynı uzmanlık ve meslek dalında aynı öğrenim görmüş ya da deneyime sahip kimselerin oluşturduğu bir kümedir.

İnsan kaynaklarında sınıflandırma sisteminin en önemli yönlerinden biri, sınıfların kendi içlerinde birtakım yetki ve sorumluluk derecelerine ayrılmasıdır. Başka bir deyişle her sınıfta bir rütbe düzeninin saptanmasıdır. Rütbe sisteminde her derece, belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini belirtir. Derecelerde yükselme meydana geldikçe yetki ve sorumluluklar da artar. Öte yandan, belli bir dereceye gelmiş kişiye, kural olarak aynı derecede olmak koşuluyla çok değişik görevler gördürülebilir. Bu, rütbe sisteminin en önemli özelliklerinden biridir.

Ülkemizde uygulanmakta olan memurluk sistemi, rütbe sınıflandırmasına uygun düşmektedir (Eryılmaz, 2010, 268-269).

Ülkemizdeki memurluk rejimi, kadro ve rütbe sınıflandırması içinde hangi sınıflandırma grubunda yer alır?

SIRA SİZDE 3

Performans

Performans, planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, ulaşılan neticeyi belirleyen veya anlatan bir kavramdır. Bir kurumun, kişi veya grubun, yaptığı işle ilgili amaçlanan hedefe ne ölçüde varabildiğini nicel ve nitel olarak belirlenmesi, performans kavramıyla ifade edilmektedir. Performans, amaçlanan hedefe ulaşma düzeyi olduğu kadar kaynakların ne ölçüde verimli, etkin ve tutumlu kullanıldığını, yapılan işin ne kadar doğru olduğunu da anlatır (Eryılmaz, 2010: 269).

Performans, bir program çerçevesinde ölçülmeye ve değerlendirmeye çalışılır. Performans programı, kurumsal performans programı ve bireysel performans programı olarak ikiye ayrılır. Kurumsal performans programı, bir kurumun bir mali yılda stratejik plan kapsamında yürütmesi gereken faaliyetleri, performans hedef ve göstergelerini ve mali kaynak ihtiyacını da belirten bir belgedir.

Bireysel performans, çalışanların işteki başarı düzeylerini ölçmek için kullanılan bir kavramdır. Belirli bir iş ve görev tanımı çerçevesinde çalışan kişinin, işini veya görevini, hedeflenen belirli bir zaman dilimi içinde, verimli, etkin, kaliteli ve tutumlu olarak gerçekleştirme düzeyinin belirlenmesidir.

Personelin performans değerlendirmesi, çeşitli amaçlara yönelik olarak yapılmaktadır (Shafritz, Russell ve Borick, 2009: 418):

- İş hayatındaki olumsuz davranışları değiştirmek,
- Personelin işinde nitelik ve nicelik olarak başarısını artırmak,
- Personelin gelecek potansiyelini, kendini geliştirmesi ya da uygun eğitim ihtiyacı yönünden değerlendirmek,
- Personelin mevcut görevini ne düzeyde yerine getirdiğini saptamak,
- Personelin disiplin ve işe son verme işlemleri ile ilgili kayıt ve dosya bilgisi oluşturmak.

Tarafsızlık

Kamu personelinin görevini yaparken kimseye ayrıcalık tanımaması; dil, din, felsefi inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapmaması ve herkese karşı yansız davranması anlamına gelmektedir. Kamu personelinden, yasalara bağlı, kamu yararı ve hizmet gereklerine göre iş yapması, her türlü keyfilikten uzak durması beklenir. Bütün personel rejimlerinde tarafsızlık ilkesine özel bir önem verilmektedir ve personel yasalarında bu ilke ayrıntılı olarak yer almaktadır.

TÜRKİYE'DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN İLKELERİ VE ÖZELLİKLERİ

Günümüzün devlet anlayışı, birçok alanda kendini topluma hizmet sunmakla yükümlü gören "refah devleti" ya da "hizmet devleti" anlayışından, klasik devlet fonksiyonlarında yoğunlaşan, topluma yakın, onu yönetimin bir paydaşı olarak gören, karar alma süreçlerinde onu ortak kabul eden, piyasada hakemlik ve katalizör rolünü yerine getirmeye çalışan bir yapıya dönüşmektedir. Çağımız devletinin bu dönüşümüne paralel olarak kamu kurumlarını işletecek kamu personelinin rolü de değişmiştir. Kamu personelinin halka karşı sorumluluğu, seçilmişlere karşı duyarlılığı, nitelikleri, performansı ve hizmetlere ilişkin yaklaşımı gibi konular ön plana çıkmıştır.

Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri

Ülkemizde insan kaynakları yönetimini düzenleyen temel yasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Söz konusu kanun, insan kaynakları yönetimi ile ilgili olarak *"sınıflandırma", "kariyer"* ve *"liyakat"* olmak üzere üç temel ilke belirlemiştir.

Sınıflandırma

Sınıflandırma ilkesine göre kamu çalışanları, görevin gerektirdiği nitelikler ve meslekler bakımından sınıflandırılmaktadır. Sınıflandırma 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun benimsediği temel ilkelerden biridir. 657 sayılı DMK sınıflandırmayı şöyle tanımlamıştır: *"Devlet kamu hizmetleri görevlerini ve bu görevlerde çalışan devlet memurlarını görevlerin gerektirdiği niteliklere ve mesleklere göre sınıflara ayırmaktır."* (md. 3/A). 657 sayılı DMK'nin yaptığı sınıflandırma, rütbe sınıflandırmasıdır.

657 sayılı Kanun, Devlet memurlarını on sınıf içinde toplamıştır:

1. Genel İdare Hizmetleri Sınıfı
2. Teknik Hizmetler Sınıfı
3. Sağlık Hizmetleri ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı
4. Eğitim ve Öğretim Hizmetleri Sınıfı
5. Avukatlık Hizmetleri Sınıfı
6. Din Hizmetleri Sınıfı
7. Emniyet Hizmetleri Sınıfı
8. Yardımcı Hizmetler Sınıfı
9. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı
10. Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

DİKKAT

Hizmet sınıfı, kamu hizmetleri içinde, gerek yapılan işin niteliği gerekse o işi yapan personelin nitelikleri bakımından yapılan ayrımlaştırma sonucu belirlenen hizmet alanlarıdır. Türkiye'de öğrenim, eğitim, mesleki nitelikler ve yerine getirilecek hizmetlerin türüne göre on adet hizmet sınıfı oluşturulmuştur.

Belirtilen her sınıf içinde dereceler bulunmaktadır. Derece, her sınıf içinde 1'den 15'e kadar hiyerarşik basamaklardan her birine verilen addır. Devlet memurları, öğrenim durumlarına göre bu derecelerden birinde göreve başlarlar. Örneğin ortaokulu bitirenler 14. derecenin 2. kademesinde, 4 yıllık yüksekokulu bitirenler 9. derecenin 1. kademesinde göreve başlarlar. Öğrenim durumu, kıdemine bağlı olarak kişilerin yükselebileceği en yüksek dereceyi belirler.

Kademe ise derece içerisinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, memurun aylığındaki ilerleyiş adımıdır. Memurun kademe ilerlemesinin yapılabilmesi için bulunduğu kademede en az bir yıl çalışmış olması ve bulunduğu derecede ilerleyebileceği bir kademenin bulunması şartları aranır.

Bütün sınıflar itibarıyla her derece ve kademenin aylıklarının hesaplanmasına esas teşkil edecek gösterge rakamları yer alır. Bunlara aylık gösterge denilir.

SIRA SİZDE 4

Devlet memurluğunda, kadro, derece ve kademe nedir?

Kariyer

Kariyer, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesi olgusudur. Bu ilke memurlara, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına uygun biçimde sınıf-

ları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağını sağlar. Uygulamada kariyer, memurun iş hayatına genç yaşta girmesini, hizmet güvenliğini, düzenli terfi olanağını ve emekliliğine kadar işte çalışabilme garantisini veren bir anlam kazanmıştır.

Liyakat

Liyakat; göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü ve diplomayı esas alan bir ilkedir. Başka bir deyişle liyakat, etkin, verimli ve rasyonel bir insan kaynakları rejiminin kurulmasına olanak sağlayan kural ve uygulamaların bütünüdür. DMK'ye göre liyakat, *"Devlet kamu hizmetleri görevlerine girmeyi, sınıflar içinde ilerleme ve yükselmeyi, görevin sona erdirilmesini liyakat sistemine dayandırmak ve bu sistemin eşit imkânlarla uygulanmasında devlet memurlarını güvenliğe sahip kılmaktır"* (md. 3/C).

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükselişin ve her türlü görevlendirme ve ödüllendirmenin yalnızca yeterlik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı bir sistemdir.

Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri

Ülkemizin insan kaynakları rejimi, kökeni Osmanlı İmparatorluğu'na kadar uzanan yönetim geleneğinin bir ürünüdür. Tanzimat'tan sonra yeniden biçimlenen Osmanlı yönetim yapısındaki, merkeziyetçi, gelenekçi ve kuralcı nitelikler insan kaynakları rejimini de etkilemiştir. Günümüzdeki insan kaynakları rejiminin, yasalar, siyasalar ve uygulamalardan kaynaklanan özellikleri şöyle sıralanabilir:

- *Memurluk kapalı bir kariyer düşüncesine dayanır:* Kişi memurluğa alınmakla ömür boyu sürecek bir mesleğe girmiş olmaktadır. Bu nedenle memurluğa genç yaşta girilmekte emekli oluncaya kadar çalışılmaktadır. Dolayısıyla, özel sektörden kamu kurumlarına personel geçişleri söz konusu olmaz ya da çok sınırlıdır. Olsa bile bu "memur" statüsünde değil, "sözleşmeli" veya "işçi" statüsünde gerçekleştirilebilir.
- *Memurluğa girişte genel öğrenim esastır:* Kamu kurumları belirli bir iş için değil, genel bir meslek ve hizmet alanı için personel almaktadırlar. Bu nedenle hizmete giriş sınavları, genel kültüre ve okul bilgisine dayanır. Adayların uzmanlık bilgisini ölçmeye dayalı sınavlar, belirli bazı meslek dalları (hâkimlik, kaymakamlık, uzman yardımcılığı vb.) ile sınırlıdır. Sistemin bu niteliği, tüm alanlarda uzmanlığa dayalı eleman alınmasını önlemektedir. Bu sistemde genellikle işin gerektirdiği bilgi ve becerilerin hizmet içinde kazanılacağı varsayılmıştır.
- *Hizmete giriş merkezî bir sınav sistemiyle gerçekleştirilir:* Her bakanlık veya kamu kurumu, alacağı personelin sayısını ve niteliğini, hükûmet politikaları çerçevesinde devletin ilgili kurumlarıyla (Devlet Personel Başkanlığı, Hazine Müsteşarlığı gibi) birlikte kararlaştırır. Personelin sınavları da ÖSYM Başkanlığı tarafından gerçekleştirilir. Yerleştirmeler, yine ya ÖSYM Başkanlığı ya da kurumların bilgi-işlem merkezlerince yapılır.
- *Yükselmelerde **kıdem** ve öğrenim düzeyi belirleyici bir ölçüttür:* Diploma, kişinin hem hizmete giriş derecesini hem de hizmet içerisinde yükselebileceği üst dereceyi belirler. Memurlar, göreve başladığı derece ve kademede belirli bir süre çalıştıktan sonra, bir üst derecede çalışma hakkı elde ederler. Hâlen devlet memurları, 15 derecelik rütbe hiyerarşisi içinde görev yürütmektedirler.
- *Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir:* Memurların aylıkları, eğitim durumu, sınıfı ve kıdemlerine göre belirlenmektedir. Ancak aynı eğitim durumuna ve kıdeme sahip olduğu hâlde, farklı kurumlarda ve değişik statülerde çalışan memurlar arasında önemli ücret farklılıkları ortaya çıkmaktadır.

Kıdem, bir işte eskilik ve önceliği ifade eder. Personel yönetiminde de hizmette geçirilen süreyi belirtir.

- *Memurluk güvenceli bir statüdür:* Memur, görevden atılmayı gerektiren ceza ve disiplin suçu işlemediği sürece, emekli oluncaya kadar çalışma hayatına devam eder. Ehliyetsizlik ve yetersizlik sebebiyle memurların görevine son verilmesi olağan bir işlem değildir. Memurluk statüsü, yasalarla güvence altına alınmıştır.
- *Memurluk gelenekçi ve şekilci bir statüdür:* Memurluk öteden beri, itibarlı ve okumuş kimselerin uğraş alanı olarak algılanmıştır. Bu, bir ölçüde Osmanlı geleneğinin bir devamıdır. Geleneksel memurluk anlayışı, büyük ölçüde, hizmetlerde verimlilik, etkinlik ve hızlılık gibi çağdaş yönetim değerlerinden daha fazla, işlemleri yazılı normlara ve bürokratik değerlere uydurmaya dayanmaktadır. Ancak son zamanlarda bu özelliklerin değişmesine yönelik bir eğilimin bulunduğunu da vurgulamak gerekir.
- *Memurluk rejimi yasalarla düzenlenmektedir:* Memurların özlük işleriyle ilgili en küçük ayrıntılar bile yasalarda yer almaktadır. Anayasa'ya göre memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir (AY md.128).
- Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır: Bu konuda Fransa'dan alınan "idari yargı" sistemi, bazı suçlardan yargılanabilmesi için idareden "izin alma" koşulu, insan kaynakları hukukunun gelişmesi ve şekillenmesinde önemli rol oynamıştır (Eryılmaz, 2010:272-273).

KAMU GÖREVLİLERİNİN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ

Kamu görevlilerine, *"kamu hizmeti görevlileri"* ve *"kamu personeli"* de denilmektedir. Genellikle kamu görevlisi kavramıyla, kamuda çalışan personel anlatılmak istenir. Kamu kurumlarının statülerinin farklı olması ve çeşitli istihdam biçimleri nedeniyle kimlerin kamu görevlisi, kimlerin ise kamu görevlisi sayılamayacağı konusu çeşitli tanımlara konu olmaktadır.

Kamu Görevlilerinin Tanımı

Kamu görevlileri, "dar" ve "geniş" anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanır. Dar anlamda kamu görevlileri kavramı 1982 Anayasası'nın 128. Maddesi'nde tanımlanmıştır. Buna göre, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personel dar anlamda kamu görevlilerini oluşturur. Bunlar, *"memurlar"* ve *"diğer kamu görevlileri"*dir. Memurlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. İdare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin asli-sürekli elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanlar, "diğer kamu görevlisi" dir. Kendi özel personel yasaları olan, kısmen de 657 sayılı DMK'ye tabi bulunan üniversite öğretim üyeleri, hâkim ve savcılar, askerî personel ile idari hizmet sözleşmesiyle çalışan *"sözleşmeli personel"* diğer kamu görevlileri kavramı içinde değerlendirilirler.

Anayasa'da belirtilen tanıma göre;

- Memurlar ve diğer kamu görevlileri, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalıştırılırlar.
- Memurlar ve diğer kamu görevlileri, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde görev yaparlar.
- Memurlar ve diğer kamu görevlileri, asli ve sürekli işlerde çalışırlar.

Geniş anlamda kamu görevlileri kavramını tanımlayınız.

SIRA SİZDE 5

Geniş anlamda kamu görevlileri kavramı ise kamu kesiminde görev yapan ve farklı hukuki statülere sahip tüm personeli içine alır. Buna göre, Cumhurbaşkanından işçisine kadar kamuda çalışan, görev yapan herkes, bu anlamda birer kamu görevlisidir. Başka bir ifade ile devletin yasama, yargı ve yürütme organında çalışan herkes kamu görevlisi sayılır.

Kamu Kurumlarında İstihdam Biçimleri

Devlet Memurları Kanunu'na göre kamu hizmetleri, *"memur", "sözleşmeli personel", "geçici personel"* ve *"işçiler"* eliyle gördürülür.

Memur

Kamu görevlilerinin ağırlık noktasını memurlar oluşturur. Devlet yönetiminin asli ve sürekli elemanı memurlardır. DMK'ye göre, *"Mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın Devlet ve diğer kamu tüzel kişiliklerince genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler"* memur sayılır. Ayrıca yukarıdaki tanımlananlar dışındaki kurumlarda genel politika tespiti, araştırma, planlama, programlama, yönetim ve denetim gibi işlerde görevli ve yetkili olanlar da memur kabul edilmektedir (md.4/A).

Sözleşmeli Personel

Kamu kurumlarında sözleşmeli statüde personel de çalıştırılabilir. 657 sayılı DMK'ye göre sözleşmeli personel; *"Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Bakanlar Kurulunca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde kurumun teklifi ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü üzerine Maliye Bakanlığınca vizelenen pozisyonlarda, mali yılla sınırlı olarak sözleşme ile çalıştırılmasına karar verilen ve işçi sayılmayan kamu hizmeti görevlileridir.*

Sözleşmeli personel seçiminde uygulanacak sınav ile istisnaları, bunlara ödenebilecek ücretlerin üst sınırları ile verilecek iş sonu tazminatı miktarı, kullandırılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirlenir" (md.4/B).

1980'li yıllardan başlayarak çıkarılan bazı özel kanunlarla, değişik kamu kurum ve kuruluşlarında yukarıda sözü edilen 657 sayılı DMK'nin 4/B maddesinde düzenlenen imkânın dışında da sözleşmeli personel çalıştırılmasına olanak tanınmıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerinde çalıştırılan sözleşmeli statüdeki personel dâhil kamuda istihdam edilen bütün sözleşmeli personel, kamu görevlisi kapsamında değerlendirilmektedir (Gözler, 2009: 351-352) .

Geçici Personel

Bir yıldan az süreli veya mevsimlik hizmet olduğuna Devlet Personel Başkanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın görüşlerine dayanılarak Bakanlar Kurulunca karar verilen görevlerde ve belirtilen ücret ve adet sınırları içerisinde sözleşme ile çalıştırılan ve işçi sayılmayan kimseler geçici personel grubunda yer almaktadır.

İşçiler

İşçiler; memur, sözleşmeli personel ve geçici personel dışında kalan görevlilerdir. İşçiler hakkında DMK hükümleri uygulanmaz. 657 sayılı DMK'ye göre işçiler; bu sayılanların dışında kalan ve ilgili mevzuatı gereğince tahsis edilen sürekli işçi kadrolarında belirsiz süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan sürekli işçiler ile mevsimlik veya kampanya işlerinde ya da orman yangınıyla mücadele hizmetlerinde ilgili mevzuatına göre geçici iş pozisyonlarında altı aydan az olmak üzere belirli süreli iş sözleşmeleriyle çalıştırılan geçici işçileri kapsamaktadır.

İNTERNET

Kamu görevlilerine ilişkin genel ve istatistiki bilgilere Devlet Personel Başkanlığı web sitesinden (www.dpb.gov.tr) ulaşabilirsiniz.

TÜRKİYE'DE MEMURLUK REJİMİ

Ülkemizde memurluk mesleğinin statüsünü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu belirlemektedir. Memurluk mesleği, hizmete girişten başlayarak kişinin emekli oluncaya kadar süren bir uğraşıdır. Bu uğraşın tüm unsurları, 657 sayılı Kanun'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Memurluğa Giriş

İnsan kaynakları yönetiminde en önemli konu, kurumun ihtiyaç duyduğu en uygun elemanı seçmek ve hizmete almaktır. Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu, kamu hizmetlerine giriş ile ilgili bazı ilke ve esaslar belirlemiştir.

Anayasal İlkeler

Anayasa, kamu hizmetlerine girmeyi bir "hak" olarak kabul etmiştir. "Kamu Hizmetlerine Girme Hakkı"nı düzenleyen Anayasa'nın 70. maddesine göre, *"Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez".*

Anayasa'nın bu düzenlemesi, kamu hizmetlerine girişte, üç temel ilkeyi ortaya koymaktadır. Bunlar şunlardır:

- Serbestlik
- Eşitlik
- Görevin gerektirdiği nitelikler.

Serbestlik, askerlik gibi zorunlu yükümlülükler dışında kamu hizmetlerine girişin, kişinin hür iradesine bağlı olduğunu ifade eder. Hiç kimse zorla memur yapılamaz.

Kamu hizmetlerine girme, Türk vatandaşlarının hakkıdır. Dil, din, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce vb. nedenlerle vatandaşlar arasında ayırım yapılamaz.

Kamu hizmetine alınmada, görevin gerektirdiği niteliklerden başka nitelikler aranamaz. Görevin gerektirdiği nitelikler, kişinin söz konusu göreve uygunluğunu belirleyen liyakatidir. Devlet memurluğuna girişte aranılan genel ve özel şartlar, bu ilkeyi zedelemez.

SIRA SİZDE 6

Anayasa'ya göre kamu hizmetine girmede temel ilkeler nelerdir?

DMK'ye Göre Memurluğa Girişte Genel ve Özel Şartlar

Devlet Memurları Kanunu (md.48), memur olmak isteyenlerde aranacak genel ve özel şartları belirlemiştir.

Genel şartlar, vatandaşlık, yaş, öğrenim durumu, sağlık, kısıtlılık ve askerlik durumu gibi konularda toplanmıştır.

Belirtilen bu genel şartlardan başka memur olmak isteyenlerde özel bazı koşullar da aranabilir. Bu koşullar, belli bir görevin gereği ile ilgilidir. Örneğin, kaymakam olabilmek için Siyasal Bilgiler Fakülteleri, Hukuk ile İktisadi ve İdari Bilimler Fakültelerinden mezun olmak; araştırma görevliliği için yabancı dil belgesi, avukatlık için avukatlık ruhsatına sahip olmak gibi koşullar bu kapsamdadır. DMK, bu konuda iki özel şarttan söz etmiştir. Birincisi, hizmet göreceği sınıf için gerekli diplomayı almış olmak, ikincisi ise kurumların özel kanun veya diğer mevzuatında aranan şartları taşımaktır.

Memuriyete Girişte Sınav

Memuriyet bir kadroya bağlı olarak yapılır. Kadro, yasama organı tarafından bir kanunla belirlenen memur sınıfı, sayısı ve niteliğidir. Kadrosuz memur çalıştırılamaz. İdarenin bir memur alabilmesi için mutlaka boş bir kadronun bulunması gerekir.

İlk defa memurluğa girişte sınav esastır. Memuriyet sınavları, *"yeterlilik"* ya da *"hem yeterlilik hem de yarışma"* özelliği taşır. Memuriyet için başvuranların sayısı, ilan edilen boş kadro sayısı kadar veya kadro sayısından az ise sınav, yeterlik sınavıdır. Bu durumda adayların liyakatleri ölçülmeye çalışılır. Adayların hepsini almak mecburiyeti yoktur. Eğer, memuriyete başvuranların sayısı, boş kadro sayısından fazla ise sınav, hem yeterlik hem de yarışma özelliklerini birlikte taşır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında ilk defa devlet memuru olarak çalışmak isteyenlerin sınavları, ülke çapında, Kamu Personeli Seçme Sınavı (KPSS) adıyla merkezî olarak Devlet Personel Başkanlığı'nın inisiyatifinde, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı'na (ÖSYM) yaptırılmaktadır. Bu merkezi sınav sisteminde başarılı sayılmak için 100 tam puan üzerinden en az 70 puan almak zorunluluğu bulunmaktadır. Mecburi hizmeti olanlarla bazı hizmetlere girişte (istisnai memuriyetler gibi) sınav şartı uygulanmaz.

Adaylık

Devlet memurluğu için yapılan sınavlarda başarılı olanlar, başarı listesindeki sıraya göre ve ilan edilen kadro sayısı kadar kurumlarınca **memur "aday"**ı olarak atanırlar. Memurlar, adaylık süresi içinde bir yandan denenir ve diğer yandan da yetiştirilirler.

Aday Memur: Devlet memurluğu için yapılan sınavı kazanarak temel, hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulmak üzere herhangi bir kamu kurum veya kuruluşa atananlar.

Ülkemizde uygulanan personel hukukuna göre adaylık süresi, en az bir yıl ve en çok iki yıldır. Memur bu süre içinde, ancak kendi kurumunda çalışır ve diğer kurumlara nakledilemez.

Asli Memurluğa Atanma

Adaylık devresi içinde eğitimlerinde başarılı olan adaylar, disiplin amirlerinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile onay tarihinden geçerli olmak üzere **"asli" memurluğa** atanırlar. Memurlar, "asli devlet memurluğu"na atandıktan sonra en geç bir ay içinde "sadakat yemini" ederler.

Asli Memur: Adaylık süresi içinde temel, hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarılı olarak adaylığı kaldırılan kişiler.

Memurların Ödev ve Yükümlülükleri

Memurların ödev ve yükümlülükleri DMK'de ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bunlar; sadakat, tarafsızlık ve devlete bağlılık, davranış ve iş birliği, emirlere uymak, işbaşında bulunmak, devlet malını korumak ve mal bildiriminde bulunmak gibi hususlardır.

Sadakat: Devlet memurları, anayasaya ve kanunlara sadakatle bağlı kalmak ve milletin hizmetinde kanunları sadakatle uygulamak zorundadırlar.

Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık: Devlet memurları siyasi partiye üye olamazlar, herhangi bir siyasi parti, kişi veya zümrenin yararını veya zararını hedef tutan bir davranışta bulunamazlar; görevlerini yerine getirirlerken dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din ve mezhep gibi ayırım yapamazlar; hiçbir şekilde siyasi ve ideolojik amaçlı beyanda ve eylemde bulunamazlar ve bu eylemlere katılamazlar. Devlet memurları her durumda Devletin menfaatlerini korumak mecburiyetindedir.

Davranış ve İş Birliği: Devlet memurları, resmi sıfatlarının gerektirdiği, itibar ve güvene layık olduklarını hizmet içindeki ve dışındaki davranışları ile göstermeleri gerekir. Ayrıca memurların çalışmalarını "iş birliği" içinde sürdürmeleri esastır.

Emirlere Uymak: Devlet memurları, görevlerinin iyi, doğru ve mevzuata uygun yürütülmesinden üstlerine karşı sorumludurlar. Memur, üstünden aldığı emri, yasalara aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Üst, emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilerse memur bu emri yerine getirmeye mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk, emri verene aittir. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir surette yerine getirilemez ve yerine getiren kişi sorumlu olur.

SIRA SİZDE 7

Kanunsuz emir nedir?

İşbaşında Bulunmak: Memurların, günlük çalışma saatleri içinde işlerinin başında bulunmaları gerekir. Kurumların günlük çalışma saatleri ve öğle dinlenme süresi, bölgelerin ve hizmetin özelliklerine göre, merkezde Bakanlar Kurulunca, illerde valiler tarafından tespit edilir. Memurların haftalık çalışma süresi genel olarak kırk saattir. Bu süre, Cumartesi ve Pazar günleri tatil olmak üzere düzenlenir.

Devlet Malını Korumak: Devlet memurları, görevlerini dikkatle ve özenle yerine getirdikleri gibi aynı zamanda kendilerine teslim edilen devlet malını korumak ve her an hizmete hazır hâlde bulundurmak için gerekli tedbirleri de almakla yükümlüdürler. Memurların kasıt, ihmal, kusur ve tedbirsizliği sonucu idare zarara uğratılmışsa bu zararın ilgili memur tarafından rayiç bedeli üzerinden ödemesi esası benimsenmiştir.

Mal Bildiriminde Bulunmak: Devlet memurlarının yapmakla yükümlü oldukları diğer bir ödev de kendileriyle eşlerine ve velayetleri altındaki çocuklarına ait taşınır ve taşınmaz malları, alacak ve borçları hakkında mal bildiriminde bulunmaktır. Mal bildirimleri, sonu (0) ve (5) ile biten yılların en geç Şubat ayı sonuna kadar yenilenmesi gerekir. Mal bildiriminde bulunmanın amacı, rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele etmek, kısaca haksız mal edinmeye karşı önlem almaktır.

Resmî Belge, Araç ve Gereçleri Geri Vermek: Devlet memurları, görevleri ile ilgili resmî belge, araç ve gereçleri, yetki verilen alanların dışına çıkaramazlar, özel işlerinde kullanamazlar. Memurlar, görevleri sona erdiğinde, görevle ilgili belge, araç ve gereçleri geri vermekle yükümlüdür. Bu yükümlülük, memurun mirasçılarına da geçmektedir.

Kıyafet Düzeni: 1982 yılında Devlet Memurları Kanunu'na eklenen bir maddeyle memurlara, kanun, tüzük ve yönetmeliklerin öngördüğü kılık ve kıyafet kurallarına uyma mecburiyeti getirilmiştir. Kanunda belirtilen kılık-kıyafet mecburiyeti, 15.10.1982 tarihinde çıkarılan bir yönetmelikle ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu yönetmelik, kamu kurumlarında çalışan bütün görevlileri kapsamı içine almaktadır.

Memurlar İçin Konan Yasaklar

Devlet memurlarının gerek hizmet içinde gerekse hizmet dışında bazı faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmış ya da sınırlandırılmıştır. Bu tür bir düzenlemenin kamu hizmetinin gereğinden kaynaklandığı kabul edilmektedir. Bunlar şunlardır:

- Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı

DİKKAT

Devlet memurlarının kamu hizmetlerini aksatacak şekilde memurluktan kasıtlı olarak birlikte çekilmeleri veya görevlerine gelmemeleri veya görevlerine gelipte Devlet hizmetlerinin ve işlerinin yavaşlatılması veya aksatılması sonucunu doğuracak eylem ve hareketlerde bulunmaları yasaktır (DMK md. 26).

- Grev Yasağı

DİKKAT

Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplemeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekliyemez veya teşvik edemezler (DMK md. 27).

- Ticaret ve Kazanç Getirici Faaliyetlerde Bulunma Yasağı
- Hediye Alma ve Menfaat Sağlama Yasağı
- Gizli Bilgileri Açıklama Yasağı
- İkinci Görev Yasağı
- Siyasi Partilere Girme Yasağı
- Ayrıldığı Kuruma Karşı Görev Alma Yasağı

Memurların Temel Hakları

Memurların hak, ödev ve sorumluluklarını belirleyen bütün kurallar, onların statüsünü oluşturur. Memurların, başta anayasa olmak üzere çeşitli kanunlarla belirlenmiş hakları bulunmaktadır. Bu haklar şunlardır:

- Memurluk statüsünün kanunla düzenlenmesi
- Güvenlik hakkı
- Ceza kovuşturmasında özel güvence
- İsnat ve iftiralara karşı korunma hakkı
- Müracaat, şikâyet ve dava açma hakkı
- İzin hakkı
- Aylık ve yolluk hakkı
- Memurların sosyal hakları (aile yardımı, çocuk yardımı, ölüm yardımı vb.)
- Emeklilik hakkı

Disiplin Cezaları

Kamu personelinin meslek hayatını ve görev esnasındaki davranışlarını ilgilendiren, kamu hizmetlerinin hukuki kurallara ve kamu yararına uygun olarak işlemesini sağlama amacını güden hukuki, idari önlemler ve uygulamalar bir ülkedeki disiplin rejimini meydana getirir.

Disiplin cezaları, kamu personelinin görevlerini dikkatle yapmalarını sağlamaya, kanunlara ve idari düzenlemelere riayet ederek kamu hizmetlerini düzenli ve tarafsız bir şekilde yürütmeye yönelten tedbirlerdir. Bir kurumda çalışan personelin, kurumun düzenini ve kurallarını bozucu davranışlarına karşı uygulanan yaptırımlara "disiplin cezaları" denilmektedir.

DMK, disiplin cezasını gerektiren davranışlarla bu davranışlara uygulanacak disiplin cezalarını sayarak belirtmiştir. Disiplin cezaları, ağırlık derecelerine göre şöyle sıralanmaktadır:

Uyarma: Memura, görevinde ve davranışlarında daha "dikkatli" olması gerektiğinin yazı ile bildirilmesidir.

Kınama: Memura, görevinde ve davranışlarında "kusurlu" olduğunun yazı ile bildirilmesidir.

Aylıktan Kesme: Memurun brüt aylığından 1/30 - 1/8 arasında kesinti yapılmasıdır.

Kademe İlerlemesinin Durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademede ilerlemesinin 1-3 yıl durdurulmasıdır.

Devlet Memurluğundan Çıkarma: Bir daha devlet memurluğuna atanmamak üzere memurluktan çıkarmaktır.

DMK'ye göre, disiplin cezası vermeye yetkili üstler, *"disiplin amiri", "atamaya yetkili amir"* ve *"disiplin kurulu"* olarak belirlenmiştir. Disiplin üstlerinin kim olduğu, Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü ve kurumların özellikleri dikkate alınarak yönetmelikle düzenlenmektedir.

Uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezaları disiplin amirleri tarafından kademe ilerlemesinin durdurulması cezası ise memurun bağlı olduğu kurumdaki disiplin kurulunun kararı alındıktan sonra, atamaya yetkili amirler tarafından verilmektedir.

Devlet memurluğundan çıkarma cezası, amirlerin bu yoldaki isteği üzerine memurun bağlı bulunduğu kurumun yüksek disiplin kurulu kararı ile verilir.

MEMURLARIN YETİŞTİRİLMESİ

Kamu kurumlarında çalışan personelin, genel kültür, mesleki eğitim, kurum ve çevresi arasındaki ilişkileri geliştirme konularında yetiştirilmesi, insan kaynakları yönetiminin en önemli konularından biridir.

DMK, 214-218 maddelerinde memurların yetiştirilmesine ilişkin esasları düzenlemiştir. DMK'ye göre, Devlet memurlarının yetişmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, **Devlet Personel Başkanlığı** tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dâhilinde yürütülür. Her kurumda, yetiştirme faaliyetlerini düzenlemek, yürütmek ve değerlendirmekle görevli bir "eğitim birimi" kurulur. Ayrıca DMK, hizmet içi eğitime yön vermek üzere "Devlet memurları eğitim genel planı" hazırlanmasını öngörmüştür; eğitim programları hazırlanması ve uygulanmasında yol gösterme, koordinasyonu sağlama ve eğitim faaliyetlerini denetleme görevini de Devlet Personel Başkanlığına vermiştir. Memurlar, yurt içinde olduğu gibi yurt dışında da yetiştirilebilir.

17.12.1960 tarihinde Devlet Personel Dairesi adıyla kurulan Devlet Personel Başkanlığı, kamu görevlilerinin tabi olacağı personel rejimlerini düzenlemek ve geliştirmek; memurların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak, buna ilişkin uygulamayı izlemek ve denetlemekle görevli merkezî bir kamu kuruluşudur.

Personelin, hizmete girmeden önce okullarda ve üniversitelerde genel ve mesleki yönden eğitilmelerine *"genel eğitim"*; hizmete alındıktan sonra çalıştığı kurumda yetiştirilmesine ise *"hizmet içi eğitim"* ya da *"yetiştirme"* (training) denilir. Hizmet içi eğitim, hizmete girdikten sonra, hizmetin değişik aşamalarında ve zamanlarda belirli bir eğitim planı ve programı çerçevesinde personelin "mesleki" yönden yetiştirilmesini sağlamaya yöneliktir.

SIRA SİZDE 8

Genel eğitim ve hizmet içi eğitim nedir?

Hizmet İçi Eğitimin Önemi

Eskiden çoğu kurum veya işletme, personelin yetiştirilmesine yönelik eğitimi ya ihmal ediyordu ya da buna bakış açıları olumsuz olduğu için gerekli kaynak ayır-

mıyordu. Günümüzde ise bütün ülkelerde, kamuda ve özel sektörde, personelin yetiştirilmesine, kaynak geliştirme anlayışı içinde değer verilmekte, personel unsuru, üretim faktörleri içinde rekabet üstünlüğü sağlayan en önemli bir sermaye olarak görülmektedir. Bu çerçevede, gelişen hizmet içi eğitimin önemi şöyle özetlenebilir.

Birinci olarak, hizmete alma politikası, memurların hizmet içi eğitimlerini gerekli kılmaktadır. Eğer adayların seçimi, genel yetenek, beceri ve bilgilerini ölçme esasına dayanıyorsa memurların işe girdikten sonra hizmetin gerektirdiği bilgi ve becerileri kazanması için hizmet içi eğitime tabi tutulması gerekli olmaktadır.

İkincisi ise teknik alanda yaşanan hızlı gelişmenin ortaya çıkardığı ihtiyaçlardır. Teknolojik gelişme, çalışma hayatında sürekli değişikliklere neden olmakta ve uygulanmakta olan birçok bilgi, teknik ve yöntemler zamanla geçersiz hâle gelmektedir. Örneğin bilgisayarın çalışma hayatımıza girmesiyle, eskiden kullanılan teknikler terk edilmiş, bu tekniğe göre yeni bir düzen oluşturulmuştur. Bu düzeni işletecek yetenekli ve uzman personelin yetiştirilmesi sorunu ortaya çıkmıştır.

Üçüncü olarak bazı bilgi ve beceriler, ancak hizmete girdikten sonra kazanılmaktadır. Örneğin polislik, gümrük ve vergi memurluğu, kaymakamlık ve posta memurluğu gibi görevler, kamu hizmetine girildikten sonra daha iyi öğrenilir.

Dördüncü olarak kamu kurumunda çalışanlar, kendilerini daima yenilemek isterler. Personelin kendini yetiştirme ve daha üst düzeylerde görev alma isteği, hizmet içi eğitimi gerektiren diğer önemli bir faktördür.

Beşinci olarak hizmet içi eğitim, bir bakıma, iş başında eğitimdir. Bu eğitimde memurların, amirlerinin gözetimi ve denetimi altında işlerini, "yaparak" ve "tecrübe" ederek daha iyi öğrenecekleri düşünülür (Eryılmaz, 2010:299-300).

Hizmet İçi Eğitim Programı

Hizmet içi eğitim programı değişik aşamalardan oluşur. Birinci aşama, personelin ne tür eğitime gereksinim duyduğuna ilişkin eğitim ihtiyacı analizinin yapılmasıyla başlar. İkinci aşama, eğitim ihtiyaç analizine bağlı olarak eğitim programının düzenlenmesidir. Üçüncü aşama, oluşturulan eğitim programının uygulanmasıdır. Son aşama ise uygulanan eğitim programlarının, ölçme ve değerlendirme yöntemleri kullanılarak geliştirilmesidir.

Hizmet içi eğitim programının başlıca aşamaları nelerdir?

SIRA SİZDE 9

Hizmet için eğitim programı, genellikle üç ana konu etrafında yürütülen eğitimlerden oluşur. Bunlar şunlardır:

- Mesleki yeterlilik eğitimi
- Vizyon/düşünce eğitimi
- Değerler ve ilkeler eğitimi

Mesleki yeterlilik eğitimi, memurun hizmetin gerektirdiği nitelikler için mesleki ve teknik yönden yetiştirilmesi ve bilgisinin artırılmasını amaçlar. Bilgisayar programları, mevzuat bilgisi, dosyalama ve arşiv sistemi, muhasebe bilgisi ve yazışma teknikleri gibi daha çok kamu hizmetlerinin rutin işleyişiyle ilgilidir.

Vizyon eğitimi, memurun yaptığı işle alakalı bakış açısını ve düşüncesini geliştirmeye, onu geleceğe hazırlamaya yöneliktir. Vizyon, yaratıcı hayal gücüyle ilgilidir. Bugünkü gerçekliğimizin ötesini görebilme, yaratma, henüz var olmayanı icat etme, ulaşmak istediğimiz, varmak istediğimiz şey, vizyon kavramıyla ifade edilir (Covey, 2004:113-114). Vizyon, gelecek yönelimli bir kavram ve anlayıştır.

Değerler ve ilkeler eğitimi, çalışma hayatında ve toplum hayatında önem verilen, kurumların dayandığı ve hedeflediği temel değer ve ilkeleri öğretmek ve geliştirmek amacına yöneliktir. Verimlilik, etkinlik, tutumluluk, kalite, adalet, eşitlik, etik/ahlak, insan hakları, demokrasi, hukuk, yönetime katılma, hesap verebilirlik ve saydamlık gibi ilke ve değerler, bütün ülkelerde kamu hayatında temel ilke ve değerler hâline gelmiştir.

Belirtilen bu hizmet içi eğitim konuları, kamu personelinin mesleki, fikri, moral/etik ve vizyonla ilgili anlayışlarını, değerlerini ve becerilerini geliştirmeye yöneliktir. Sözü edilen eğitim konularının, her düzeydeki personel için aynı ağırlıkta uygulanması söz konusu olmaz. Örneğin, alt düzey personel için mesleki ve teknik yeterlilik eğitimi daha çok önemli iken üst düzey personel ile uzmanlar bakımından düşünce/vizyon, değerler ve ilke eğitimi daha öncelikli konulardır.

Hizmet İçi Eğitim Yöntemleri

Hizmet içi eğitimlerde uygulanan değişik yöntemler bulunmaktadır. Bu yöntemler şu şekilde gruplandırılabilir.

1. *Uzman bir kişinin nezaretinde yapılan eğitim:* Bazı ülkelerde, kuruma yeni atanan bir personel, kıdemli ve deneyimli bir personelin yanına verilir. Söz konusu uzman personel, yeni personelin çalışmasını yakından kontrol eder, ona sürekli bir danışmanlık hizmeti (coaching) verir.
2. *Spesifik konuları içeren seminer veya konferanslar:* Söz konusu seminer veya konferanslarda, uzman bir konuşmacı veya konuşmacılar davet edilir, toplantıya katılanlar, enteraktif olarak iş süreçlerini, sorunlarını, yöntemlerini ve diğer konularını tartışırlar. Bu tür seminerler, birkaç gün süreli ve kapsamlı programlar biçiminde de yürütülür.
3. *İş rotasyonu:* Bu yöntemle personelin sürekli yapmakta olduğu işten başka değişik bir birimde/birimlerde bir süre çalışması sağlanır. Böylece personel, değişik işleri öğrenmek suretiyle deneyimini geliştirmiş olur. Bu yöntem aynı zamanda yönetime, ihtiyaç hâlinde ikame edilebilecek insan kaynaklarını sağlamış olur.
4. *Vaka analizleri yöntemi:* Bu yöntemde, katılımcı sayısı 25-30 kişi civarında tutulur. Önceden yazılan bir senaryo çerçevesinde, yaklaşık beşer kişiden oluşan her bir gruba rol verilir. Bir rehber eğiticinin yönetiminde tartışmalar sürdürülür ve sonuçlandırılır.
5. *Sınıf ortamında yapılan eğitimler:* Geleneksel sınıf eğitimi denilen bu yöntem, akademik kurslara benzer, genellikle okul bilgileri tekrarlanır, klasik bilgiler verilir.

Hizmet içi eğitim, ya kurum içinde ya da kurum dışında yapılır. Kurum içinde yapılan eğitim, ya kurumun personeli tarafından yürütülür veya dışarıdan eğitimci getirilerek yapılır. Kurumun dışında organize edilen hizmet içi eğitim; üniversite, eğitim firması veya enstitü gibi eğitim kurumlarındaki uzmanlarca gerçekleştirilir. Eğitici olarak kurumun yöneticileri de yer alabilir. Son zamanlarda bu alanda hizmet veren çok sayıda özel sektör kuruluşu ortaya çıkmıştır.

Özet

AMAÇ 1

İnsan kaynakları yönetiminin tanımı, gelişimi ve temel özelliklerini ifade edebilmek.

İnsan kaynakları yönetimi, işlev ve disiplin olarak iki şekilde ele alınarak tanımlanabilir. İşlev olarak insan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetimi faaliyetlerini de içeren, ancak buna ilave olarak çalışanların bilgi ve becerilerinin sürekli geliştirilmesini, motivasyonunu, çalışma ortamlarının iyileştirilmesini, performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesini, yetkilendirilmesini de kapsayan daha geniş bir kavramdır. Disiplin olarak insan kaynakları yönetimi ise söz konusu politika ve uygulamaları anlamaya, analiz etmeye ve geliştirmeye yönelik bir akademik alandır. İnsan kaynakları yönetimindeki gelişmeler, yönetim alanındaki dönüşümlerle yakından ilişkilidir. Yönetime ilişkin düşünce, yapı ve uygulamalar ise uygarlıkların gelişme süreçleri ve bu süreçlerde üretim faktörleri arasındaki ilişkilerden büyük ölçüde etkilenmiştir. Uygarlıklara ilişkin olarak "tarım toplumu", "sanayi toplumu" ve "bilgi toplumu" aşamaları biçiminde üçlü bir sınıflandırma yapılır. Her bir aşamanın yönetim düşüncesi, yapıları, toplum-devlet ilişkileri, çalışanların nitelikleri, statüleri ve yöneticilerin rolleri farklı olmuştur. Bilgi toplumu aşamasında bilgi gelişmenin, farklılığın, yeniliğin ve verimliliğin temel dinamiği hâline geldiği için insan kaynakları, işletmeler açısından stratejik bir avantaj hâline dönüşmüştür. Dolayısıyla, işletmelerin ilgi alanı, fiziki kaynaklardan ve sermayeden "entelektüel sermaye" olan bilgiye, onu üreten ve kullanan insana kaymıştır. Günümüzde yaşanan bu gelişmeler, entelektüel sermaye kaynağı olarak insan unsurunun organizasyonların başarısında önemli bir faktör olarak öne çıkmasını, katılımcı yönetim anlayışının gelişmesini, çalışanların da karar alma sürecinde iç paydaş olarak muamele görmesini sağladı ve firmalar bu kaynağı daha çok geliştirmeye koyuldular.

İnsan kaynakları yönetimi, örgütsel gelişme ile çalışanların bireysel ve grup olarak gelişmeleri arasında yakın bir ilişki olduğunu düşünür. İnsan kaynakları yönetimi, personelin sayısı, çalışma süreleri ve ücretlerinden daha fazla, onların performansına ve bunun kurumun verimliliğine etkisi üzerinde yoğunlaşır. İnsan kaynakları yönetimi, çalışanları iç paydaşlar olarak görür. İnsan kaynakları yönetimi, kurumda iş birliğinin gerekleri ve koşullarını sağlamaya çalışır. İnsan kaynakları yönetimi, iş ve işlem süreçlerinin basitleştirilmesini, mevzuatın azaltılması ve sadeleştirilmesini, örgütlerin basık ve esnek bir yapıda olmasını, esnek çalışma biçimlerini, performansa bağlı ücret ve istihdam rejimini savunur. İnsan kaynakları yönetimi, çalışanı "öz sermaye" olarak görür. Son olarak, insan kaynakları yönetimi, dinamik bir süreçtir, gelişmelere karşı duyarlı olunmayı gerektirir.

Kamuda ve özel işletmelerde insan kaynakları yönetimi konusunda birtakım benzerlik ve farklılıklar bulunmaktadır. Benzerlikler, kamu yönetimi ve özel yönetim anlayışları arasındaki yakınlaşma ile ilgilidir. Farklılıklar ise her iki sektörün kendine özgü niteliğinden kaynaklanmaktadır.

AMAÇ 2

İnsan kaynakları yönetimindeki temel kavramları açıklayabilmek.

Kamuda insan kaynakları yönetimi, liyakat, kariyer, sınıflandırma, performans ve tarafsızlık gibi belirli bazı ilke ve değerlere dayanır.

Dar anlamda liyakat, kamu görevlerine en yetenekli ve uygun elemanların seçilmesidir. Geniş anlamda liyakat ise kamu görevlerine girişin ve hizmet içinde yükselişin "işe uygunluk" ya da "performans" ölçütüne bağlandığı, uygulanan ücret ve diğer çalışma koşullarının hizmetin etkinliğine ve sürekliliğine katkıda bulunduğu bir personel sistemidir. Kariyer kelimesi, kişinin kendini bir uzmanlığa adaması veya aralarında ilişkiler bulunan bir görevler dizisindeki yükselme sürecini anlatmak için kullanılır. Memurluk mesleğinde kariyer, görevle ilgili bir uzmanlık statüsünün kazanılması ve sürdürülmesi olgusunu ifade eder. Sınıflandırma, hiyerarşik bağlantıları olan hizmet gruplarından aynı veya benzeri birimlerin bir araya getirilerek gruplandırmaya tabi tutulmasıdır. Performans ise bir kurumun, kişi veya grubun, yaptığı işle ilgili amaçlanan hedefe ne ölçüde varabildiğini nicel ve nitel olarak belirlenmesidir. Tarafsızlık, kamu personelinin görevini yaparken kimseye ayrıcalık tanımaması; dil, din, felsefi

inanç, siyasi düşünce, ırk, cinsiyet ve benzeri sebeplere dayalı ayırım yapmaması ve herkese karşı yansız davranması anlamına gelmektedir.

AMAÇ 3

Ülkemizde insan kaynakları rejimini belirleyen temel ilke ve özellikleri sıralayabilmek.

Ülkemizde insan kaynakları rejimini düzenleyen temel yasa, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Söz konusu Kanun, insan kaynakları yönetimi ile ilgili olarak "sınıflandırma", "kariyer" ve "liyakat" olmak üzere üç temel ilke belirlemiştir. Sınıflandırma ilkesine göre kamu çalışanları, görevin gerektirdiği nitelikler ve meslekler bakımından sınıflandırılmaktadır. Kariyer, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesi olgusudur. Liyakat ise göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde bilgi, görgü ve diplomayı esas alan bir ilkedir.

Günümüzdeki insan kaynakları rejiminin, yasalar, siyasalar ve uygulamalardan kaynaklanan özellikleri şöyle sıralanabilir: Memurluk kapalı bir kariyer düşüncesine dayanır. Memurluğa girişte genel öğrenim esastır. Hizmete giriş merkezî bir sınav sistemiyle gerçekleştirilir. Yükselmelerde kıdem ve öğrenim düzeyi belirleyici bir ölçüttür. Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir. Memurluk güvenceli bir statüdür. Memurluk rejimi yasalarla düzenlenmektedir. Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır.

AMAÇ 4

Kamu görevlileri kavramını tanımlayabilmek ve kamudaki istihdam biçimlerini saptayabilmek.

1982 Anayasası'nın 128. Maddesi'nde kamu görevlileri, Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri yürüten personeldir. Bu personel, "memurlar" ve "diğer kamu görevlileri"dir. Memurlar, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tabidir. Kendi özel personel yasaları olan, kısmen de 657 sayılı DMK'ye tabi bulunan üniversite öğretim üyeleri, hâkim ve savcılar, askerî personel ile idari hizmet sözleşmesiyle çalışan "sözleşmeli personel" diğer kamu görevlileri kavramı içinde değerlendirilirler. Devlet Memurları Kanunu'na göre kamu hizmetleri, "memur", "sözleşmeli personel", "geçici personel" ve "işçiler" eliyle gördürülür, dolayısıyla kamuda dört türlü istihdam biçimi bulunmaktadır.

AMAÇ 5

Ülkemizde memurluk rejimini, memurluğa giriş, memurların hakları ve ödevleri ile memurlara uygulanan yasaklar çerçevesinde açıklayabilmek.

Ülkemizde memurluk mesleğinin statüsü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu tarafından belirlenmiştir. Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu, kamu hizmetlerine giriş ile ilgili bazı ilke ve esaslar belirlemiştir. Anayasa'nın 70. maddesine göre, "Her Türk, kamu hizmetlerine girme hakkına sahiptir. Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiç bir ayırım gözetilemez". Devlet Memurları Kanunu, memur olmak isteyenlerde aranacak genel ve özel şartları belirlemiştir. İlk defa memurluğa girişte sınav esastır. Memurların ödev ve yükümlülükleri DMK'de ayrıntılı olarak belirtilmiştir. Bunlar; sadakat, tarafsızlık ve devlete bağlılık, davranış ve iş birliği, emirlere uymak, işbaşında bulunmak, devlet malını korumak, mal bildiriminde bulunmak ve kıyafet düzeni gibi hususlardır. Ayrıca, devlet memurlarının gerek hizmet içinde gerekse hizmet dışında bazı faaliyetlerde bulunmaları yasaklanmış ya da sınırlandırılmıştır. Devlet Memurları Kanunu, disiplin cezalarını ve bu cezaları gerektiren davranışları da ayrıntılı olarak belirlemiştir. Disiplin cezaları, fiilin durumuna göre beş çeşittir. Bunlar uyarma, kınama, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması ve devlet memurluğundan çıkarmadır.

AMAÇ 6

Memurların yetiştirilmesi konusunu özetleyebilmek.

Kamu çalışanlarının, genel kültür, mesleki eğitim, kurum ve çevresi arasındaki ilişkileri geliştirme konularında yetiştirilmesi, insan kaynakları yönetiminin en önemli konularından biridir. DMK'ye göre devlet memurlarının yetişmelerini sağlamak, verimliliğini artırmak ve daha ileriki görevlere hazırlamak amacıyla uygulanacak hizmet içi eğitim, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ilgili kurumlarla birlikte hazırlanacak yönetmelikler dâhilinde yürütülür. Memurlar, yurt içinde olduğu gibi yurt dışında da yetiştirilebilir.

Kendimizi Sınayalım

1. İnsan kaynakları yönetimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Çalışanları iç paydaşlar olarak görür.
b. Sonuçlardan daha çok girdi merkezli düşünür.
c. Kurumda "ben" merkezli bir anlayış yerine "biz" merkezli bir kültürü egemen kılmaya çalışır.
d. Klasik personel yönetiminden paradigmatik bir kopuşu ifade eder.
e. Çalışanlardan maksimum düzeyde yararlanma düşüncesinden hareket eder.

2. Aşağıdakilerden hangisi, kamu ve özel sektördeki insan kaynakları yönetimi arasındaki benzerliklerden biri **değildir?**

a. Her iki kesimde de insan kaynakları yönetiminin, örgütün beşerî yönü ile ilgili olması.
b. Her iki kesimde de, çalışanlar arasında iş birliği ve koordinasyonun geliştirilmesinin esas olması.
c. Her iki kesimde de, işbölümü, hiyerarşi, yazılı kurallar, tarafsızlık gibi bir takım öğeleri içeren bir yapı, norm ve ilişkiler düzeninin bulunması.
d. Her iki kesimde de, insan kaynaklarının, kurumun "öz sermayesi" olarak görülmesi, ona yapılan yatırıma bir maliyet olarak bakılmaması.
e. Her iki kesimde de çalışanların hizmet güvencesinin yasalarla ayrıntılı bir şekilde düzenlenerek korunmuş olması.

3. Türkiye'de uygulanmakta olan memurluk rejimi, aşağıdaki sınıflandırma biçimlerinden hangisine uygun düşmektedir?

a. Kadro sınıflandırması
b. Rütbe sınıflandırması
c. Kayırma sistemi
d. Açık kariyer sistemi
e. Liyakat sistemi

4. Türkiye'de memurluk rejimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Yükselmeler kıdem ve öğrenim düzeyine bağlıdır.
b. Açık bir kariyer sistemi anlayışına dayanmaktadır.
c. Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir.
d. Yasalarla düzenlenmiştir.
e. Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır.

5. Aşağıdakilerden hangisi, memurların ödev ve yükümlülüklerinden biri **değildir?**

a. Anayasa ve kanunlara sadakat
b. Mal bildiriminde bulunmak
c. Amirlere sadakat
d. Tarafsızlık ve Devlete bağlılık
e. Devlet malını korumak

6. Aşağıdakilerden hangisi kınama cezasını vermeye yetkili makamdır?

a. Disiplin kurulu
b. Yüksek disiplin kurulu
c. Disiplin kurulunun kararı üzerine atamaya yetkili amir
d. Disiplin amiri
e. Memurun şefi

7. Aşağıdakilerden hangisi, 1982 Anayasa'sının memurlar ve diğer kamu görevlileri için öngördüğü ilkelerden biri **değildir?**

a. Devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalıştırılırlar.
b. Asli ve sürekli işlerde görev yaparlar.
c. Genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde görev yaparlar.
d. Hakları, ödevleri, yükümlülükleri ve diğer özlük hakları yönetmeliklerle düzenlenir.
e. Devlet yönetiminin asli elemanlarıdır.

8. İnsan kaynakları yönetiminin ilkelerinden hangisi memurlara, yaptıkları hizmetler için gerekli bilgilere ve yetişme şartlarına uygun biçimde, sınıfları içinde en yüksek derecelere kadar ilerleme olanağı sağlar?

a. Liyakat
b. Kariyer
c. Sınıflandırma
d. Kadro
e. Derece

9. Aşağıdakilerden hangisi, kişi ya da grubun planlanmış bir etkinlik sonucunda nitel ve nicel olarak hedeflerine ne ölçüde varabildiğini ifade eder?

a. Performans
b. Liyakat
c. Sınıflandırma
d. Etkililik
e. Etik

10. Devlet Memurları Kanunu'na göre, memurlar kaç sınıfa ayrılmıştır?

a. Üç
b. Beş
c. Yedi
d. On
e. On beş

Okuma Parçası

MEMURLARIN MOTİVASYONU

Motivasyon, çok boyutlu bir kavramdır; kişilere, kurumlara, şartlara ve kültürlere göre bir takım değişiklikler gösterir. Kavram olarak motivasyon, personelin çalışmalarında etkin, verimli ve kaliteli bir performans göstermesi konusundaki teşvik edici, özendirici ve destekleyici unsurlar demektir. Motivasyon, kişinin çalışma hayatında kapasitesini üst düzeye çıkarma amacını taşır. Çalışma hayatında personelin motivasyonunu sağlamak amacıyla çeşitli yöntemler uygulanmaktadır.

Bu yöntemlerden birincisi, yaptırımlardır. Yaptırım kavramı, pek hoş bir çağrışım yapmasa da, muhtemel olumsuz etkilerinden kaçınmak amacıyla personel üzerinde çalışma hayatının gereklerine uyma yönünde bir motivasyon etkisi yapar. Yaptırım denildiğinde, çeşitli düzeylerdeki disiplin cezaları akla gelir. Bunlar, ülkeden ülkeye değişmekle beraber, uyarma, kınama, terfisini durdurma, bir alt pozisyona atama (tenzil-i rütbe), maaşını kesme, görev yerini değiştirme, yöneticilik görevinden alma, sözleşmesine ya da memuriyetine son verme gibi biçimlerde uygulanır. Tarihin ilk dönemlerinden itibaren bu tür ceza yaptırımları şöyle ya da böyle uygulana gelmiş olan klasik yöntemlerdir. Disiplin cezaları, her şeye rağmen personel üzerinde önemli bir motivasyon unsuru olarak işlev görmektedir.

Aşağı yukarı bütün ülkelerde kamu görevi, özel sektördeki işlere göre istikrarlı ve güvenceli bir meslektir. Özellikle ekonomik kriz dönemlerinde kamu görevine olan ilgi ve talep daha çok artmaktadır. Özel sektör kuruluşlarında personelin işine son verme, daha sık rastlanırken, kamuda ise bu nadir görülen bir uygulamadır. Ülkemizde 2001 yılı ekonomik kriziyle birlikte özel sektörde çalışanların bir kısmı işlerini kaybetmek ve daha düşük ücret almak durumunda kaldılar. O tarihten itibaren kamu görevi, sığınılacak güvenli bir liman olarak daha çok algılanmaya ve önemsenmeye başlanmıştır. Hatta eğitim ve sağlık sektöründe sözleşmeli statüde çalışan kamu görevlilerinin, sendikal baskılar ve yoğun talep üzerine Haziran 2011'de daimi memurluk kadrolarına bir yasa ile atandıklarını da hatırlatmak gerekir.

İkinci motivasyon unsuru, ödüllerdir. Ödülleri, "parasal" ve "parasal olmayanlar" olarak ikiye ayırmak gerekir. Personeli ödüllendirme yöntemleri içinde en yaygın uygulananı, maaş ve ücret artışı biçiminde yapılan parasal desteklerdir. Çağdaş devletlerde ve işletmelerde, etkinlik ve verimlilik artışı için yapılan düzenlemelerde ya da reformlarda performansa bağlı ücretlendir-

me sistemi önemli bir yer tutmaktadır. Performansa (başarıya) bağlı ücret politikası, özel sektörde öteden beri uygulanırken, özellikle 1980'den itibaren kamu kurumlarında da bu yöntemin uygulanmaya başladığını ve giderek yaygınlık kazanma eğilimi içinde olduğunu belirtmek gerekir. Taylor'un 20. yüzyılın başında, personele çalışma sürelerine göre değil, performansına göre ücret verilmesi yönündeki yaklaşımı, özel sektördeki verimlilik artışının temel yöntemi hâline gelmiştir. Ülkemizde kamu sektörü reformları çerçevesinde son zamanlarda sağlık sektöründe ve yerel yönetimlerde performansa bağlı prim sisteminin uygulanması, bu anlayışın bir yansımasıdır.

Personel üzerinde uygulanan parasal olmayan ödüller ise, ayın ya da yılın personeli seçilmesi, üstün hizmet sertifikası verilmesi, doğum gününün kutlanması, başarı belgesi verilmesi, iş pozisyonunun iyileştirilmesi gibi onursal nitelikte ve manevi değeri olan etkinlikleri içerir.

Üçüncü motivasyon unsuru, yönetime katılma uygulamalarıdır. Yönetime katılım, kamu hizmetleriyle ilgili temel kararların hazırlanması, olgunlaştırılması, karara dönüştürülmesi ve bu kararların uygulanması aşamalarından birine, bir kaçına veya tamamına, o karardan doğrudan veya dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunabilmesi demektir (Eryılmaz, 2010c: 46). Son zamanlarda yönetime katılma anlayışının giderek önemli bir gelişme göstermesiyle, idare ile vatandaşlar ve kurum çalışanları arasındaki ilişkiler tek taraflı değil, çok yönlü, interaktif ve iş birliğine dayalı bir nitelik kazanmıştır. Bu nedenle yönetim kavramı da değişikliğe uğrayarak "yönetişim" (governance) biçiminde literatürde daha yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Personelin yönetime katılması, genellikle sanayi sonrası toplumun bir ürünü olarak ortaya çıkmış ve önem kazanmıştır. Bu yönetim anlayışı, motivasyon aracı olarak çalışanların kendi hayatı ve işi üzerinde önemli ölçüde kontrol olanağına sahip olduğu algısını meydana getirir. Motivasyon üzerinde yapılan çalışmalar, profesyoneller ve beyaz yakalı çalışanlar için temel motivasyon kaynağının, yaptıkları işlerin anlamlı olduğu, işleri konusunda bilgilendikleri ve söz sahibi oldukları yönünde olumlu hislere sahip olmaları gösterilmiştir. Yönetime katılma düşüncesi, yalnızca çalışanlar için değil, yönetimin dış paydaşları yani hizmetten yararlananlar yönünden de yaygın bir nitelik göstermektedir (Peters, 2010: 77). Günümüzde çalışanlar yönünden yönetime katılmanın temelinde, bilgiye dayalı işlerin giderek artması ve bilgi ya da uzmanlık temelli yönetime katılmanın daha yaygın olduğu gerçeği bulunmaktadır.

Ülkemizde stratejik plan ve performans programların hazırlanmasında iç ve dış paydaşların görüşlerine başvurulması, yerel yönetimlerde Kent Konseyi uygulaması, yönetmelik hazırlanmasında ilgili tarafların görüşlerinin alınması vb. uygulamalar, yönetime katılmanın kamu yönetiminde önemli örnekleridir. Yönetime katılma yönünde atılan bu adımlar, gerek çalışanlar ve gerekse hizmetten yararlananlar bakımından, "yöneten-yönetilen" ilişkilerini tek boyutlu olmaktan çıkarmış, idareyi kendi çalışanlarına ve toplumun katılımına açmıştır. Bu durumun, yönetime karşı, çalışanlar ve toplum nezdinde güven unsurunun gelişmesine katkı yaptığı söylenebilir.

Kaynak: Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi. 4.baskı, s.321-323, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. b	Yanıtınız yanlış ise "İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. e	Yanıtınız yanlış ise "Kamuda ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. b	Yanıtınız yanlış ise "İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel Kavramlar" bölümünü yeniden okuyunuz.
4. b	Yanıtınız yanlış ise "Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. c	Yanıtınız yanlış ise "Memurların Ödev ve Sorumlulukları" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. d	Yanıtınız yanlış ise "Disiplin Cezaları" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. d	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Görevlilerinin Tanımı" bölümünü yeniden okuyunuz.
8. b	Yanıtınız yanlış ise "Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri" bölümünü yeniden okuyunuz.
9. a	Yanıtınız yanlış ise "İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel Kavramlar" bölümünü yeniden okuyunuz.
10. d	Yanıtınız yanlış ise "Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

18. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan Sanayi Devrimi ile üretim, topraktan fabrikalara kaymaya başladı ve dolayısıyla zenginliğin kaynağı, sermaye denilen para, tesis, makine ve donanım gibi üretimde kullanılan araç ve gereçler oldu. Bu dönemde, çalışanların, kurumlarda ve iş yerindeki verimliliğini ve etkinliğini artırmaya yönelik önemli inceleme ve araştırmalar gerçekleştirilmiştir. F. Taylor'ın, sanayi işçisinin verimliliğini artırmak için yaptığı analizler ve geliştirdiği yöntemler uygulamaya konularak refah devleti zenginliğinin oluşturulmasında temel rol oynamıştır. 1920'li yılların sonlarından itibaren de personel yönetimine ilişkin düşünce ve uygulamalar, psikoloji biliminin verilerinden yararlanmaya başlamıştır.

Sıra Sizde 2

Kamu ve özel sektör insan kaynakları yönetimleri arasındaki farklılıklar başlıca şu konularda toplanmaktadır. Birincisi, genel olarak kamu hizmetleri, herkesi ilgilendiren, "kazançtan" daha çok "kamu yararı" düşüncesi ağır basan faaliyetlerden oluşur. Özel kesimdeki işlerin amacı doğrudan "kâr"a yöneliktir. İkinci olarak özel kesim yöneticileri, çalışanların maddi ve sosyal hakları konusunda karşılıklı görüşmeler yoluyla belirli çözümler gerçekleştirdikleri hâlde, kamu kesimindeki çalışanların ekonomik ve sosyal hakları ise (toplu sözleşme durumu hariç) genellikle tek yönlü olarak yasal düzenlemeler çerçevesinde belirlenir. Üçüncü olarak kamu hizmetleri, yasal ve biçimsel kurallara göre yürütülür. Dördüncü olarak kamu hizmetleri, herkesin gözü önünde cereyan eder. Bu nedenle, kamu görevlilerinin işleri ve faaliyetleri kamunun gözetim ve denetimi altındadır. Beşinci olarak özel kesime göre kamu kesiminde çalışanların hizmet güvenliği daha iyi sağlanmış ve korunmuştur.

Sıra Sizde 3

Ülkemizde uygulanmakta olan memurluk sisteminin, rütbe sınıflandırmasına uygun düştüğü söylenebilir. Tüm hizmetler, on sınıf içinde toplanmıştır. Sınıflar kanunla belirlenmiştir. Memuriyette, işe değil, kişiye ağırlık veren bir anlayış söz konusudur. Kişi, bu sınıflardan birinde göreve başlar, eğitimi ve kıdemine bağlı olarak üst derecelere terfi eder.

Sıra Sizde 4

Memuriyet mesleğinde kadro, yasama organı tarafından kanunla belirlenen memur sayısı ve niteliğini ifade eder. Kadrosuz memur çalıştırılamaz. DMK'de belirlenen her sınıf içinde dereceler bulunmaktadır. Derece, her sınıf içinde birden on beşe kadar hiyerarşik basamaklardan her birine verilen addır. Kademe de derece içerisinde görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, devlet memurunun aylığındaki ilerlemedir. Bütün sınıflar itibarıyla her derece ve kademenin aylıklarının hesaplanmasına esas teşkil edecek gösterge rakamları yer alır. Bunlara aylık gösterge denilir.

Sıra Sizde 5

Geniş anlamda kamu görevlileri, kamu kesiminde görev yapan ve farklı hukuki statülere sahip tüm personeli içine alır. Buna göre, cumhurbaşkanından işçisine kadar kamuda çalışan herkes, bu anlamda birer kamu görevlisidir. Başka bir ifadeyle, devletin yasama, yargı ve yürütme organında çalışan herkes kamu görevlisi sayılır.

Sıra Sizde 6

Anayasa, "serbestlik", "eşitlik" ve "görevin gerektirdiği nitelikler" olmak üzere üç temel ilke belirlemiştir.

Sıra Sizde 7

Memur, üstünden aldığı emri, yasalara aykırı görürse yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Üst, emrinde ısrar eder ve bu emri yazı ile yenilerse memur bu emri yerine getirmeye mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden doğacak sorumluluk, emri verene aittir. Burada söz konusu olan sorumluluk, ceza sorumluluğu değildir. Çünkü konusu suç teşkil eden emir, hiçbir surette yerine getirilemez ve yerine getiren kişi sorumlu olur, aynı zamanda emri veren kişinin de sorumluluğu vardır.

Sıra Sizde 8

Personelin, hizmete girmeden önce okullarda ve üniversitelerde genel ve mesleki yönden eğitilmelerine "genel eğitim"; hizmete alındıktan sonra, çalıştığı kurumda yetiştirilmesine ise "hizmet içi eğitim" ya da "yetiştirme" (training) denilir. Hizmet içi eğitim, hizmete girdikten sonra, hizmetin değişik aşamalarında ve zamanlarda belirli bir eğitim planı ve programı çerçevesinde personelin "mesleki" yönden yetiştirilmesini sağlamaya yöneliktir.

Sıra Sizde 9

Hizmet içi eğitim programı değişik aşamalardan oluşur. Birinci aşama, personelin ne tür eğitime gereksinim duyduğuna ilişkin eğitim ihtiyacı analizinin yapılmasıyla başlar. İkinci aşama, eğitim ihtiyaç analizine bağlı olarak eğitim programının düzenlenmesidir. Üçüncü aşama, oluşturulan eğitim programının uygulanmasıdır. Son aşama ise uygulanan eğitim programlarının, ölçme ve değerlendirme yöntemleri kullanılarak geliştirilmesidir.

Yararlanılan Kaynaklar

Covey, Stephen R. (2004). **Önemli İşlere Öncelik.** Çev.Osman Deniztekin, İstanbul: Varlık Yayınları.

Bozkurt, Ö., T. Ergun ve S. Sezen. (2008). **Kamu Yönetimi Sözlüğü.** 2. Baskı, Ankara: TODAİE.

Denhardt, Robert B. ve Janet V. Denhardt. (2009). **Public Administration: An Action Orientation.** Sixth edition, Belmont: Thomson Wadsworth.

Düren, Zeynep. (2000). **2000'li Yıllarda Yönetim.** İstanbul: ALFA.

Ergun, Turgay. (2004). **Kamu Yönetimi.** Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, Bilal. (2010). **Kamu Yönetimi.** 3. baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Fındıkçı, İlhami. (2001). **İnsan Kaynakları Yönetimi.** 3. baskı, İstanbul: ALFA

Gözler, Kemal. (2009). **İdare Hukukuna Giriş.** 10. baskı, Bursa: EKİN Basım Yayın Dağıtım.

Kalabalık, Halil. (2008). **İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları.** Sakarya.

Shafritz, Jay M., E.W. Russell ve Christopher P. Borick (2009). **Introducing Public Administration.** Sixth Edition, New York: Pearson International Edition.

Tutum, Cahit. (1976). **Personel Yönetimi.** Ankara: TODAİE.

8

Amaçlarımız

Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu yönetiminde denetimin önemini açıklayabilecek,
- Siyasal denetim yöntemlerini özetleyebilecek,
- Yönetsel denetim yollarını açıklayabilecek,
- Kamu denetçisi ve kamuoyu denetimlerini tanımlayabilecek,
- Yönetimin yargısal denetimini açıklayabilecek

bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Denetim
- Siyasal Denetim
- Meclis Araştırması
- Genel Görüşme
- Gensoru
- Meclis Soruşturması
- Dilekçe Komisyonu
- Yönetsel Denetim
- Hiyerarşik Denetim
- Vesayet Denetimi
- Kamu Denetçisi
- Ombudsman
- Kamuoyu Denetimi
- Yargısal Denetim

İçindekiler

Kamu Yönetimi

Kamu Yönetiminin Denetlenmesi

- GİRİŞ
- DENETİMİN ÖNEMİ VE DENETİM TÜRLERİ
- SİYASAL DENETİM
- YÖNETSEL DENETİM
- KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN) DENETİMİ
- KAMUOYU DENETİMİ
- YARGISAL DENETİM

Kamu Yönetiminin Denetlenmesi

GİRİŞ

Devlet, fonksiyonlarını kamu yönetimi aracılığı ile yürütür. Modern toplumlarda devletin faaliyet alanının büyümesi ile kamu yönetimi hem yapı olarak büyümüş hem de işlev olarak genişlemiş ve gittikçe karmaşık bir hüviyet kazanmıştır. Günümüzde kamu yönetimi, kamu gücünü kullanma yetkisine sahip, uzmanlaşmış, profesyonel bir kurum olarak toplumsal düzenin sağlanmasında, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli görevler üstlenmiştir. Bu görevleri yerine getirebilmesi için de yasalarla kamusal yetki ve kaynaklarla donatılmıştır.

Demokratik devletlerde kamu gücünü ve kamu parasını kullananların bunlardan sorumlu tutulmaları ve hesap vermeleri demokrasinin tanımlayıcı ilkelerindendir. Başka bir anlatımla, hesap verebilirlik, demokratik toplumları demokratik olmayanlardan ayıran en temel unsurlardan birisidir. Bu da kamu yönetiminin denetlenmesi konusunu önemli hâle getirmektedir. Bu bölümde kamu yönetiminde hesap verebilirliği sağlamaya yönelik oluşturulan çeşitli kurum içi ve kurum dışı kontrol ve denetim yolları açıklanacaktır.

DENETİMİN ÖNEMİ VE DENETİM TÜRLERİ

Denetim, örgüt tarafından benimsenen amaçların ya da üstlenilen görevlerin eksiksiz, verimli ve zamanında gerçekleşip gerçekleşmediğinin hiyerarşi içinde ve yaptırımlı biçimde izlenmesidir (Fişek, 2005). Denetim sürecinin özünde yönetim faaliyetlerinde uygulamanın değerlendirilmesi, ölçülmesi ve sonunda düzeltici faaliyetlerin yer alması vardır. Denetim, yönetimin işleyişindeki eksiklik ve hataları saptayarak bunların düzeltilmesini sağlamaya yönelik bir faaliyettir (Örnek, 1992). Kısaca, denetim, bir örgütte yapılan işlerin amaçlara uygunluğu, yerindeliği ve etkinliğinin ölçülmesidir.

Denetim, denetlemenin yapıldığı zamana göre ön denetim, anında denetim ve sonradan denetim olmak üzere üçe ayrılır (Ergun ve Polatoğlu, 1992:337-338).

- *Ön Denetim:* Denetimin belirli bir eylem ya da işlem gerçekleştirilmeden önce yapılmasıdır. Ön denetim ile yanlış uygulama ya da önemli sayılabilecek aksamaların daha gerçekleşmeden önlenmesi amaçlanır.
- *Anında Denetim:* Denetimin bir eylem ya da projenin uygulanması sırasında yapılmasıdır. Anında denetim ile uygulama sırasında önceden belirlenmiş standartlardan sapmaların ortaya çıkması durumunda düzeltici önlemlerin alınması sağlanır.

- *Sonradan Denetim:* Değerlendirmenin eylemin tamamlanmasından sonra yapılmasıdır. Sonradan denetim yöneticilerin aksaklıkları ortaya çıkarmalarına ve gelecekte bunların tekrarlanmaması için gerekli tedbirleri almalarına imkân sağlar.

Bu yönüyle denetim, belirli bir amacı gerçekleştirmek için kurulan her tür (kamu, özel ve sivil) toplumsal örgütlenmede yerine getirilmesi gereken önemli bir yönetim fonksiyonudur. Bununla beraber kamu yönetiminin denetlenmesi konusu bazı yönleriyle özel sektör işletmelerinden farklılık göstermektedir. Kamu yönetiminin denetlenmesinin gerekliliğini ortaya koyan etkenleri üç grupta toplamak mümkündür.

- Günümüzde kamu yönetimi uzmanlık ve teknik bilgiyi gerektiren karmaşık bir yapı ve işleyişe bürünmüştür. Profesyonellik olarak tanımlanan bu durum, kamu yönetimi ve kamu yöneticilerini ön plana çıkarmıştır. Bugün kamu yöneticileri kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması, kamu kaynaklarının tahsisi gibi kamusal işlerle ilgili birçok alanda etkili ve önemli aktörlerdir (Eryılmaz (2011). Kamusal hayatta bu kadar etkili olan kamu görevlilerinin doğru karar verebilmelerini, takdir yetkilerini kamu yararı doğrultusunda kullanmalarını sağlayacak denetim mekanizmalarına gerek vardır.
- Kamu yönetimine kamusal faaliyetleri yürütebilmesi ve kamu hizmetlerini sunabilmesi için yasalarla geniş yetkiler (kamu gücü) verilmiştir. Bu yetkiler devletin emredici ve zorlayıcı gücünü de içermektedir. Bunların hukuk sınırları içerisinde ve insan haklarına saygılı, tarafsız, adil ve eşit bir biçimde kullanılması gerekmektedir. Toplumun genel yararı amacıyla verilen bu üstün yetki ve ayrıcalıkların keyfîlikten ve kişisel çıkarlardan uzak, kamu yararı doğrultusunda kullanılması için kontrol edilmesi, bir diğer ifadeyle yetkilerin kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi gerekmektedir. Kısacası kamu gücünün sorumlu bir biçimde kullanılması sağlanmalıdır.
- Kamu harcamalarının mali kaynağı vatandaşlardan toplanan vergilerle karşılanmaktadır. Ayrıca, kamu yönetimi özel sektörden farklı olarak faaliyetlerini büyük ölçüde tekelci bir ortamda kamu hizmeti anlayışı ile yürütür. Dolayısıyla özel sektör işletmelerinin tabi olduğu rekabetçi serbest piyasanın denetleyici mekanizmalarından etkilenmez. Bu nedenle, sınırlı kamu kaynaklarının hizmet gereklerine göre verimli ve etkin kullanılmasını sağlamaya yönelik düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Sorumluluk, kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesidir.

Tüm bu ve benzeri nedenlerle kamu yönetiminin hesap verebilirliği demokratik toplumlarda üzerinde en çok durulan ve sürekli gündemde olan bir konudur.

Hesap verebilirliğin birbiriyle örtüşen üç temel amacı vardır. Bunlar:

- Kamu otoritesinin kötüye kullanılmasının önüne geçmek,
- Kamu kaynaklarının kullanımında hukuk kurallarına ve kamu hizmeti değerlerine uyulmasını güvence altına almak,
- Kamu yönetiminde sürekli iyileştirmeyi sağlamaktır (Aucoin ve Heintzman, 2000).

Yine benzer biçimde güçlendirilmiş hesap verebilirliğin dört vaadinden söz edilir.

1. *Demokrasi taahhüdü:* Kamu yönetiminin kapalı bürokratik ve hiyerarşik yapısını daha şeffaf ve açık hâle getirir.
2. *Adalet taahhüdü:* Kötüye kullanılan kamusal yetkilere karşı başvuru yapılabilmesini ve bağımsız organlar tarafından yargılanmasını sağlar.

3. *Etik davranış taahhüdü:* Denetim ve gözetim kamu yöneticileri ile kamu çalışanlarının doğru ve düzgün davranışlar sergilemesini teşvik eder.
4. *Performans taahhüdü:* Kamu hizmetlerinin kalitesinde iyileşme sağlar (Dubnick, 2005).

Özetle, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmaları kamu yönetiminde hukuka aykırılığı, yolsuzluğu ve kötü yönetimi engellemeyi amaçlar.

Yolsuzluk: Maddi kazanç için (örneğin rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin kayırma) kamu yetkisinin yasa dışı kullanılması.

Demokratik toplumlarda kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamak için çok boyutlu ve farklı düzeylerde denetim mekanizmaları oluşturulmuştur. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik hem kurum içi hem de kurum dışı mekanizmalarla gerçekleştirilir. Bu mekanizmalar birbirlerinin alternatifi değildir. Bunlar aynı anda var olan ve birbirlerini tamamlayan araçlardır. Denetim türleri, denetimi gerçekleştiren organların niteliğine göre adlandırılmaktadır. Bunları siyasal denetim, yönetsel denetim, kamu denetçisi (Ombudsman), kamuoyu denetimi ve yargısal denetim olarak sıralayabiliriz. Bununla birlikte belirtmek gerekir ki her denetim mekanizmasının ciddi sınırlılıkları vardır ve kamu yönetiminin birçok takdir alanı denetim dışında kalabilmektedir.

SİYASAL DENETİM

Kamu yönetiminin denetlenmesinde başvurulan başlıca yöntemlerden biri siyasal denetimdir. Siyasal denetim, siyasi kurum ve kişilerin kamu yönetimi üzerinde sahip oldukları gözetim ve denetim yetkisidir (Eryılmaz, 2011). Bilindiği gibi demokrasilerde egemenliğin asıl sahibi halktır. Parlamenter demokratik sistemlerde halk, seçimler yoluyla kendi temsilcilerini (vekillerini) seçerek egemenliğini parlamentoya devreder. Parlamento içinden de kanunları ve kamu politikalarını yürütmek üzere parlamento çoğunluğuna sahip bir hükûmet kurulur. Hükûmet ise kanunların ve kamu politikalarının uygulanmasını kamu yönetimi aracılığı ile gerçekleştirir.

Demokrasilerde kamu yönetimi siyasi organların kararlarını yürüten bir aygıttır. Görüldüğü üzere bu temsil zincirinin ilk halkasını seçmen sıfatıyla halk oluştururken son halkayı kamu yönetimi oluşturmaktadır. Demokratik kuramda bu ilişki biçimi "asıl-vekil ilişkisi" (principal-agent relationship) olarak açıklanmaktadır. Bu temsil zincirinde hesap verme sorumluluğu da şu şekilde işlemektedir: Kamu yönetimi hükûmete karşı sorumludur; hükûmet de parlamentoya karşı sorumludur; parlamento da halka karşı sorumludur. Halkın siyasi organların performanslarını denetlemesi ise seçim sandığında olur. Parlamento ve hükûmet arasındaki ilişki güven esasına dayanır. Hükûmetin görevde kalabilmesi parlamentonun güvenoyuna bağlıdır. Başka bir ifadeyle, parlamento çoğunluğu güvensizlik oyuyla hükûmetin görevine son verebilir.

Bu genel açıklamadan da anlaşılacağı üzere kamu yönetiminin kullandığı yetkiler kendisine ait değildir. Bu yetkiler onlara yasalarla ve siyasi organlarca verilmiştir. Gerçek yetkinin sahibi milleti temsil eden siyasi organlar olduğu için bu organların kamu yönetimini denetleme yetkisine sahip olmaları demokrasinin asli unsurlarındandır. Siyasal denetim, esas itibarıyla yasama organı tarafından gerçekleştirildiği için bu bölümde yasama yetkisini elinde bulunduran Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin (TBMM) kamu yönetimi üzerindeki denetimine değinilecektir.

Yasama Organının Denetimi

Temsilî demokrasilerde yasama organının "kanun yapmak", "hükûmeti denetlemek" ve "devlet bütçesini kabul etmek" olmak üzere üç temel işlevi vardır. Yasama organının kamu yönetimi üzerindeki denetimi, esas itibarıyla doğrudan olmayıp Ba-

kanlar Kurulu ya da bakanlar aracılığıyla gerçekleştirilen dolaylı bir denetimdir. Başka bir deyişle, parlamentonun siyasi denetiminde esas muhatap hükûmettir. Ayrıca, parlamenter sistemlerde bakanlar başında bulundukları bakanlığın en üst yöneticisi olarak sadece kendi eylem ve işlemlerinden değil, emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden dolayı da parlamentoya karşı sorumludur.

TBMM'nin kamu yönetimi üzerindeki denetimi çeşitli yollarla olmaktadır. Her şeyden kamu yönetiminin kuruluşu ve işleyişi yasalarla düzenlenir. Kamu yönetimi, yasama organı tarafından önceden yasayla düzenlenmemiş bir alanda faaliyette bulunamaz ve yönetsel işlem ve eylemler yasalara aykırı olamaz. Görüldüğü üzere TBMM'nin sahip olduğu yasa yapma yetkisinin bizzat kendisi kamu yönetimi üzerinde önemli etkilere sahiptir. Bu çerçevede, kamu yönetimi ile ilgili yasaların görüşülmesi sırasında Meclis üyeleri yönetimin işleyişine ilişkin görüş ve eleştirilerini ifade etme fırsatı bulurlar. Özellikle, bütçe görüşmeleri ve oylaması yasama organının yürütme organı ve kamu yönetimini denetlemede kullandığı önemli araçlardan bir tanesidir.

İNTERNET

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin bilgi edinme ve denetim faaliyetlerine ilişkin ayrıntılı bilgilere www.tbmm.gov.tr adresinden ulaşılabilir.

Ayrıca, kamu yönetiminin işleyişindeki yetersizlikler ve aksaklıklardan seçmenleri yoluyla haberdar olan milletvekilleri bu konuları Meclis'te gündeme getirirler ve ilgili bakana konuyu aktararak idarenin denetlenmesinde rol oynarlar. Gerçekten, kamu yönetimi ile ilgili şikâyeti ve talebi olan vatandaşların başvurdukları en bilindik ve geleneksel yol seçilmiş temsilciler vasıtasıyla olandır. Milletvekilleri zamanlarının önemli bir bölümünü "seçmen hizmeti" (constituency service) denilen faaliyetlere ayırmaktadır. Ülkemizde de seçmen hizmetleri milletvekillerinin en çok zaman ayırdıkları işlerin başında gelmektedir (Eryılmaz, 2011). Bunun en açık göstergesi de Meclis'e yapılan ziyaretlerin sayısıdır. Örneğin, 24. Dönem 1. ve 2. Yasama Yılında (12 Haziran 2011-4 Temmuz 2012) 413.000 kişi TBMM'yi ziyaret etmistir. İş günü olarak ele alındığında ise günlük ortalama 2.350 kişi Meclis'i ziyaret etmistir. Bazı günlerde ise ziyaretçi sayısı 7.000'lere ulaşmıştır (TBMM, 2012).

Seçmen hizmeti, parlamenterlerin seçmenlerinin sorunlarıyla ilgili yürüttükleri faaliyetlerdir.

Bunların dışında "TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları" başlığı altında Anayasa'nın 98, 99 ve 100. maddelerinde öngörülen düzenlemelerle Meclis'e önemli denetim yetkileri verilmiştir. Ayrıca, Dilekçe Komisyonu, İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu gibi TBMM'de oluşturulan ihtisas komisyonları da kamu yönetiminin denetlenmesinde önemli ve etkili diğer mekanizmalardır.

SIRA SİZDE 1

TBMM'de oluşturulan ihtisas komisyonlarını sayınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Anayasamıza göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturması yollarıyla Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetleme yetkisine sahiptir (AY md.98/2). Soru, Meclis araştırması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İç tüzüğünde düzenlenmiştir.

Soru

Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. Soru, istenilen cevabın niteliğine göre sözlü soru ve yazılı soru olarak ikiye ayrılır. Hem yazılı soru hem de sözlü soru yazılı önerge olarak sorulur. Sözlü sorular Başbakan veya ilgili bakan tarafından Meclis kürsüsünden sözlü olarak cevaplandırılır. Yazılı soruların cevabı ise Başbakanlık veya ilgili bakanlık tarafından Meclis Başkanlığına sunulur (Özbudun, 2005:298).

Meclis Araştırması

Yasama organının, hükûmet ve dolayısıyla kamu yönetimi üzerindeki ikinci denetim aracı Meclis araştırmasıdır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemedir (AY md. 98/3). Meclis araştırması hükûmet, siyasal parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından Meclis Başkanlığına verilecek önerge ile istenebilir. Meclis araştırması açılıp açılmayacağına Meclis Genel Kurulu karar verir. TBMM, Meclis araştırması açılmasına karar verirse konuyu araştırmak için özel bir komisyon oluşturulur. Araştırma Komisyonu, gerekli bilgileri toplayıp incelemelerini tamamladıktan sonra bir rapor hazırlar ve bu raporu Meclis Başkanlığı'na sunar. Rapor, Meclis Genel Kurulunda görüşülür ancak görüşme sonunda her hangi bir karar alınması ve hükûmetin sorumlu tutulması söz konusu değildir.

TBMM İnternet sitesini ziyaret ederek 23. Dönemde TBMM'de kurulan araştırma komisyonlarına örnekler veriniz.

SIRA SİZDE 2

Genel Görüşme

Genel görüşme ise toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir (AY md. 98/4). Genel görüşme açılması, Meclis araştırmasında olduğu gibi hükûmet, siyasal parti grupları veya en az yirmi milletvekili tarafından bir önergeyle istenebilir. Meclis Genel Kurulu genel görüşme açılıp açılmamasına karar verir. Genel görüşme sonunda bir oylama yapılmaz ve hükûmetin siyasal sorumluluğunu ortaya koyacak bir karar alınmaz.

Gensoru

Gensoru, hükûmet ya da bir bakanın görevden uzaklaştırılması amacıyla TBMM'de yapılan genel bir görüşmedir. Dolayısıyla, gensoru, Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açan bir denetim aracıdır. Gensoru süreci Anayasa'da ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir (AY, md. 99). Buna göre, gensoru önergesi, bir siyasal parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmaması bir ön görüşmeden sonra Meclis Genel Kurulunda kararlaştırılır. Gündeme alma kararı verilirse Meclis Genel Kurulunda gensorunun görüşülmesine geçilir. Gensoru görüşmeleri sırasında üyelerin veya grupların verecekleri gerekçeli güvensizlik önergeleri veya Bakanlar Kurulunun güven isteği, bir tam gün geçtikten sonra oylanır. Bakanlar Kurulunun veya bir bakanın düşürülebilmesi, üye tamsayısının salt çoğunluğuyla olur; oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır (AY md. 99).

Tablo 8.1
23. Dönemde TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Faaliyetleri

Kaynak: *TBMM 23. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu*

Sözlü Soru Önergeleri	
Gelen	2506
Cevaplanan	1705
Yazılı Soru Önergeleri	
Gelen	20898
Cevaplanan	9313
Meclis Araştırması Önergesi	
Gelen	1116
Meclis araştırması açılması kabul edilen	134
Kurulan Meclis Araştırma Komisyonu	14
Gensoru Önergeleri	
Gelen	13
Reddedilen	12
Meclis Soruşturması Önergesi	
Gelen	3
Reddedilen	3

DİKKAT

23. Yasama Dönemi 22 Temmuz 2007'den 7 Nisan 2011'e kadar olan dönemi kapsar.

Türkiye'de 1961 ve 1991 yılları arasında verilen 219 gensoru önergesinden sadece ikisi kabul edilmiştir. Bu da açıkça gösteriyor ki parlamenter sistemde siyasal iktidar, parlamentodaki çoğunluğunu harekete geçirerek yasama organının yürütmeyi etkin bir biçimde denetlemesini sağlayacak mekanizmaları işletmemektedir (Eryılmaz, 2002:181). Gerçekten, parlamenter sistemlerde Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın düşürülmesi çok ender gerçekleşen bir durumdur. Eğer gerçekleşirse de bunun çoğunlukla kamu yönetiminin denetlenmesiyle pek ilgisi yoktur. Ancak, parlamento tarafından eleştirilen bir idari eylem nedeniyle kendini sorumlu hisseden bir bakanın, Meclis zoruyla olmadan da istifa ettiği olur (Örnek, 1992:252).

Meclis Soruşturması

Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bulunan Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır (Özbudun, 2005:301). Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Soruşturma açılmasına gizli oyla karar verilmesi hâlinde, Meclisteki siyasal partilerin güçleri oranında temsil edilecekleri on beş kişilik bir soruşturma komisyonu kurulur. Komisyon, soruşturma sonucu hazırladığı raporu Meclis'e sunar. TBMM Genel Kurulu gerek gördüğü takdirde ilgiliyi Yüce Divana sevk eder. Yüce Divana sevk kararı ancak üye tamsayısının salt çoğunluğunun gizli oyuyla alınır. Meclisteki siyasal parti gruplarında, Meclis soruşturması ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz (AY md. 100).

TBMM'ye Dilekçeyle Başvurma Hakkı ve Dilekçe Komisyonu

Siyasi denetim, sadece TBMM üyelerinin istemi ve başvurusuyla yapılan denetimle sınırlı değildir. Bunun yanında yurttaşların başvurusu üzerine harekete geçen mekanizmalar da vardır. Anayasa'nın 74. maddesine göre, "Vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclis'ine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvurmaların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir." Böylece, yurttaşlar, idareyle ilgili dilek ve şikâyetlerini yazılı olarak TBMM'ye başvurarak idare üzerinde Meclis denetimini başlatmış olmaktadırlar (Günday, 2006). Bu başvuruları incelemek üzere Meclis'te Dilekçe Komisyonu kurulmuştur. Dilekçe Komisyonu, Türk vatandaşlarının ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancıların kendileriyle veya kamu ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderdikleri dilek ve şikâyetleri inceler ve karara bağlar. Vatandaşın başvurusunda belirttiği konu ile ilgili inceleme ilgili bakanlık aracılığı ile yapılmakta ve sonuçtan vatandaş ve ilgili bakanlık bilgilendirilmektedir.

Dilekçe hakkı, kişilerin kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkıdır.

Dilekçeyle başvuru üzerine Meclis'in verdiği kararlar hükûmeti ve idareyi hukuken bağlamaz. Bu kararların yargı kararları gibi bağlayıcı bir niteliği yoktur (Gözübüyük, 2006:328). Dolayısıyla, Komisyonun temel işlevinin vatandaş ile yürütme arasında bir köprü oluşturmak olduğu söylenebilir. TBMM Dilekçe Komisyonu'na yapılan başvuruların sayısı ve bunlar hakkında ne şekilde işlem yapıldığı, TBMM kurumsal internet sayfasında kamuoyuna duyurulmaktadır. Ayrıca, verilmiş dilekçelerin hangi aşamada olduğu da "Dilekçe Sorgu" linkinden takip edilebilmektedir.

Dilekçe Komisyonuna 23. Yasama Döneminde 8.666 dilekçe gelmiştir. Gelen dilekçelerden 8.052'si karara bağlanmıştır.

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

Kamu yönetiminin denetiminde TBMM'nin sahip olduğu önemli ve etkili bir diğer Komisyon da 1990 yılında 3686 sayılı Kanunla kurulan TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu'dur. Komisyon'un denetim ile doğrudan ilgili iki görevi dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi insan hakları ihlalleri ile ilgili başvuruları incelemesi ve gerekli gördüğü takdirde ilgili mercilere durumu iletmesi, ikincisi de kamu ve özel kurum ve kuruluşlarda inceleme yapması ve bilgi isteme yetkisine sahip olmasıdır. Ayrıca, Komisyon, her yıl yapılan çalışmaları ve elde edilen sonuçları kapsayan bir rapor hazırlayarak kamuyu bilgilendirmektedir. TBMM İnsan Hakları Komisyonu'nun Meclis İç tüzüğü ile değil de kanunla kurulmuş olmasının çalışmalarında ilgili makamlardan bilgi isteme ve ilgilileri çağırma gibi yetkilerini etkin olarak kullanması açısından yararlı olduğu ifade edilmektedir. (http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/bilgi.htm)

Komisyon, kendisine yapılan başvurular üzerine ya da herhangi bir başvuru olmaksızın gerekli gördüğü konularda da araştırma yapabilmektedir. Ayrıca Komisyon üyeleri tarafından incelenmek üzere çeşitli konular da gündeme getirilebilmektedir. Komisyon, kendisine yapılan başvuruları kuruluş kanunu ve Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun çerçevesinde ele almakta; dilekçe sahiplerini hem yapılmakta olan işlem hem de sonuca ilişkin olarak bilgilendirmektedir. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, rutin dilekçeler dışında ilke olarak çalışmalarını yerinde incelemelere dayandırmaktadır. Yerinde inceleme çalışmalarının amacı, incelenen konuyu objektif olarak ve tüm açıklığıyla ortaya koymaktır. Araştırma, ihlal iddiasını çözmeye yönelik yansız ve sistemli bir süreçtir.

Yerinde incelemeler arasında cezaevleri, yetiştirme yurtları gibi yerlere yapılan incelemeler genellikle yetkililere önceden haber verilmeksizin yapılmaktadır. Komisyon, yerinde incelemeleri kendi üyeleri arasından oluşturduğu alt komisyonlarla yerine getirmektedir. Alt komisyonlar yaptıkları yerinde incelemeler sonunda rapor hazırlayarak Komisyona sunmaktadır. Komisyon tarafından kabul edilen raporlar TBMM Başkanlığı'na sunulur. Raporlar Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara TBMM Başkanlığınca gönderilmektedir.

Komisyonun 23. Dönem (22 Temmuz 2007-7 Nisan 2011) faaliyetlerine bakıldığında 30 adet Alt Komisyon kurulduğu ve 51 adet raporun kabul edildiği görülmektedir. Yukarıda da değinildiği gibi Komisyon kuruluş kanunu gereği, insan haklarının ihlali iddialarını da incelemektedir. 23. Dönemde Komisyona 10.011 başvuru yapılmıştır. Bu başvurularda yargı mercinin işlem ve kararlarından şikâyet birinci sırada, tutuklu ve hükümlülerin cezaevlerindeki uygulama ve koşullardan şikâyetleri ise ikinci sırada yer almıştır.

TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 25.2.2009 tarihli ve 5840 sayılı Kanun'la kadın haklarının korunması ve geliştirilmesi, kadın erkek eşitliğinin sağlanmasına yönelik faaliyetlerde bulunmak amacıyla Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu kurulmuştur. Komisyon'un görevleri arasında TBMM Başkanlığınca havale edilen kadın erkek eşitliğinin ihlaline ve toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığa dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek ve gerekli gördüğü hâllerde ilgili mercilere iletmek görevi de vardır. Komisyon bu görevini yerine getirebilmek için genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile gerçek ve tüzel kişilerden bilgi istemek ve ilgilileri çağırarak bilgi almak yetkisine sahip kılınmıştır.

Siyasal Denetimin Etkinliği

Yasama organının kamu yönetimini denetlemesi her zaman etkili bir biçimde gerçekleşmeyebilir. Çünkü Türkiye'de kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütme arasında tam anlamıyla yürürlükte değildir. Hükûmetteki siyasal parti ya da partiler aynı zamanda yasama organında da çoğunluğa sahiptirler. Ayrıca, ülkemizde parti içi demokrasinin yeterince gelişmemiş olması, güçlü parti disiplininin varlığı ve siyasal parti genel başkanlarının çok güçlü konumda olmaları gibi etkenler de milletvekillerinin kendi siyasal partilerinden farklı biçimde hareket etmelerini engellemektedir. Dolayısıyla, yasama ve yürütme organları aynı siyasal gücün kontrolünde olduğu için yasama organının Bakanlar Kurulunu ve bakanları denetleyecek mekanizmaları işletmesinde güçlükler yaşanabilmektedir. "TBMM üyeleri tarafından verilen genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması önergelerinin hemen hemen tümünün iktidar partisinin meclis çoğunluğunca geri çevrildiği dönemler olmuştur. Böyle dönemlerde muhalefet partileri meclisin denetim mekanizmalarını harekete geçirmekte başarılı olamamışlardır" (Polatoğlu, 2001:92).

Ayrıca, Meclis'in kamu yönetimini etkili bir biçimde denetlemesini güçleştiren iki etkenden de söz edilebilir. Bunlardan birincisi, yasama organının denetiminin uygulama sonrasında (ex post facto) gerçekleştirilen bir denetim olmasıdır. Bir kararın alınması ile denetlenmesi arasında belli bir sürenin geçmesi denetimin etkililiğini azaltır. İkinci etken ise kamu yönetiminin günümüzde ileri düzeyde iş bölümü gerektirmesi nedeniyle teknik ve uzmanlık isteyen bir meslek hâline gelmiş olması, yani teknokrasi olgusudur. Parlamento üyelerinin teknik uzmanlık gerekti-

ren bilgiden yoksun olmaları kamu yönetiminin etkili denetimini güçleştirebilmektedir (Örnek, 1992:253). Aynı şekilde, siyasetçi olan ve belirli bir dönem için seçilen bakanların da başında bulundukları bakanlığın gerektirdiği mesleki bilgi ve uzmanlığa sahip olduklarını ileri sürmek güçtür. Bu durum, bürokratlar ile bakanlar arasında bir bilgi asimetriği oluşturduğundan kamu yönetiminin siyasi organlar tarafından denetlenmesini güçleştirmektedir.

YÖNETSEL DENETİM

Kamu yönetiminin kendi içinde denetlenmesine yönetsel denetim denir. Başka bir anlatımla yönetsel denetim, yönetimin yasama, yargı ve kamuoyu tarafından değil de kurum içindeki hiyerarşik üstler tarafından veya kurum dışındaki diğer kamu kurumları tarafından denetlenmesidir. Bir kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesine iç denetim, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de dış denetim denir. Hiyerarşik denetim, iç denetimin en belirgin örneğini oluşturur. Dış denetime örnek olarak ise vesayet denetimi ile Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu gibi devletin özel denetim kuruluşları tarafından yapılan denetim verilebilir (Gözübüyük, 2006:321).

Hiyerarşi: Bir kuruluşta personelin ast-üst olarak sıradüzensel biçimde örgütlenmesidir.

Hiyerarşik Denetim

Her örgütte, az veya çok, bir hiyerarşi ilişkisi vardır. Başka bir deyişle, ast-üst ilişkisi, bir sıradüzen vardır. Bir örgütte hiyerarşik üstün astları üzerindeki yakın gözetim ve denetim yetkisine hiyerarşik denetim denir. Hiyerarşik denetim yetkisi, hiyerarşi ilişkisinden kaynaklandığı için genel bir yetki olup her üst bu yetkiye kendiliğinden sahiptir. Bir diğer ifadeyle, üstün astlarını denetlemesi üstün yönetme yetkisi içindedir. Yöneticiler astlarının davranış ve faaliyetleri ile ilgili olarak önleyici ve düzeltici eylemlerde bulunma yetkisine sahiptir.

Üstün astları üzerinde sahip olduğu hiyerarşik denetim yetkisi iki türlüdür. Bunlardan birincisi "kişiler üzerinde", ikincisi de "işlemler üzerinde" yapılan denetimdir. Hiyerarşik üstlerin astları üzerinde atama, performans değerlendirme, yükseltme, hizmet yerini değiştirme ve disiplin cezası uygulama gibi hiyerarşik yetkileri vardır. Ayrıca, hiyerarşik üstler, emri altında çalışan personelin işlemlerini her zaman denetleme ve onları yönlendirme yetkisine sahiptir. Üstün astların işlemleri üzerinde sahip olduğu yetkiler şöyle sıralanabilir:

- Üst, astlarını her zaman denetlemek veya denetletmek yetkisine sahiptir.
- Üst, asta emir ve talimat verebilir.
- Üst, işlem yapıldıktan sonra da denetimde bulunabilir.
- Üst, astın işlemlerini hem hukuka uygunluk hem de ihtiyaca ve hizmet gereklerine uygunluk yönünden denetleyebilir.
- Üst, hiyerarşik denetim sonucunda astın işlemlerini uygun bulma, iptal etme, değiştirme, durdurma, geciktirme gibi yetkilere sahiptir. Ancak, astın görevine giren konularda üst astın yerine geçerek kendisi karar alamaz (Tortop ve diğerleri, 1993:173; Gözübüyük, 2006:323).

Hiyerarşik denetim yetkisi, bir kamu tüzel kişisinin kendi içinde bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir yetkidir. Türkiye, üniter bir devlet ve merkeziyetçi bir idari yapıya sahip olduğu için kamu yönetiminin denetiminde hiyerarşik mekanizmalara ağırlık verilmiştir. Bu çerçevede, merkezî yönetim içinde yer alan kuruluşlar merkeze hiyerarşik bir bağla bağlı oldukları için merkezî yönetim kuruluşları arasında uyum, eşgüdüm ve bütünlük hiyerarşik denetim yoluyla sağlanır. Ancak, bir kamu tüzel kişisinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerinde veya onun personeli üze-

rinde herhangi bir hiyerarşi yetkisi olamaz (Gözler, 2006:43). Örneğin, il yönetiminin başı olan valinin o il belediyesinde çalışan bir personele disiplin cezası verme yetkisi yoktur. Çünkü belediye yönetimi ayrı tüzel kişiliğe sahiptir.

Vesayet Denetimi

Vesayet Denetimi: Kamu yönetimde bütünlüğü sağlamak amacıyla merkezî yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde yasalarda açıkça öngörülen yetkileridir.

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının merkezî yönetim tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir. Yerinden yönetim kuruluşlarının devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri olduğu için özerktirler ve merkezî yönetimin hiyerarşik denetimi dışındadırlar. Bu nedenle, vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince, kamu yönetimi örgütlerinin bir bütün olarak uyum içinde çalışmasını sağlamak amacıyla geliştirilmiş bir araçtır. Bu bağlamda, yerinden yönetimin bazı sakıncalarını gidermeye yönelik olarak merkezî yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde denetim ve gözetim yetkisi vardır. Vesayet denetimi, 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Buna göre, "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir" (AY md. 127/5).

Hiyerarşik denetim genel bir yetki olmasına karşın vesayet denetimi istisnai bir yetkidir. Başka bir deyişle, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği temel kural, bunlar üzerindeki vesayet denetimi ise istisnadır. Bu nedenle, yasada açıkça öngörülmedikçe merkezî yönetim yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimi yetkisi kullanamaz. O hâlde, vesayet denetimi, yasaların açıkça öngördüğü durumlarda ve öngörüldüğü biçimde kullanılmak zorundadır. Yani, vesayet makamlarının ve bu makamların yetki alanlarının yasalarda açıkça belirtilmesi gerekmektedir (Günday, 2006:35).

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde gerçekleşir. Yerinden yönetim kuruluşlarının organları veya görevlileri üzerindeki vesayet denetimi çoğu kez bu kuruluşların organ ya da görevlilerinin seçimi, atanmaları, geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları biçimlerinde ortaya çıkmaktadır. Vesayet makamlarının yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki denetimi ise işlem ve kararları onama, iptal, uygulanmasını geciktirme, düzeltme, iade etme ve idari yargıya başvurma gibi yollarla olmaktadır. Örneğin, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na (BBK) göre "Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez." (BBK, md. 14). Yine aynı şekilde, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesine göre "İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez." denilerek yerel yönetim kuruluşlarının karar organlarının almış olduğu kararlar üzerinde merkezî yönetimin ildeki temsilcisi olan valiye vesayet makamı olarak birtakım yetkiler verilmiştir. Bu bir vesayet denetim yetkisidir. Bununla birlikte, vesayet makamlarının, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek onlar adına karar alma yetkileri yoktur. Örneğin, 442 sayılı Köy Kanunu'na göre, köy muhtarının köylü yararına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Ancak, kaymakamın muhtar adına karar verme yetkisi yoktur. Bu yetki muhtara aittir (Gözübüyük, 2006:325).

Hiyerarşik denetim ile vesayet denetimi arasındaki benzerlikler ve farklılıklar nelerdir?

SIRA SİZDE 3

Denetleme Kurulları Yoluyla Gerçekleştirilen Denetim

Yönetsel denetim yollarını incelerken denetleme kurulları tarafından yapılan denetime de değinmekte yarar vardır. Türk kamu yönetimi sisteminde Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu gibi görevi sadece denetim olan kurumlar bulunmaktadır. Bu denetim organlarının kamu kurum ve kuruluşlarını denetlemesi bir dış denetim biçimidir.

Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasası kamu yönetiminin denetlenmesi konusunda Cumhurbaşkanına da bir rol vermiştir. Cumhurbaşkanı bu rolü Devlet Denetleme Kurulu eliyle yerine getirir. Devlet Denetleme Kurulu doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışan bir inceleme, araştırma ve denetleme kuruludur. Devlet Denetleme Kurulunun üyeleri ve üyeleri içinden Başkanı, kanunda belirlenen nitelikteki kişiler arasından, Cumhurbaşkanınca atanır. Anayasaya göre Devlet Denetleme Kurulunun amacı idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar (AY md. 108). Görüldüğü gibi Kurulun görev alanı kamu yönetimiyle sınırlı değildir. İdare içinde yer almayan işçi ve işveren meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ve vakıflar Kurulun görev alanı içindedir. Buna karşılık, Silahlı Kuvvetler ve yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Teftiş Kurulları

Tüm bakanlıklar ile belli bir büyüklüğe sahip kamu kurum ve kuruluşlarda teftiş kurulları vardır. Köklü bir geçmişi olan teftiş kurullarının Türk kamu yönetimi denetim sisteminde önemli bir yeri vardır. Müfettişlik şeklindeki bir yapılanma, Fransa örneği ile paralellik göstermektedir. Teftiş ve denetim birimleri, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ve idarelerin kendi teşkilat kanunları ile kurulmaktadır. Teftiş ve denetim birimlerinin çalışma usul ve esasları ise teşkilat kanunlarındaki hükümlere dayanılarak çıkarılan tüzük ve yönetmeliklerle belirlenmiştir. Örneğin, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlığı, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 15. maddesinde düzenlenmiştir. Teftiş kurullarında bir kurul başkanı ile başmüfettişler, müfettişler ve müfettiş yardımcıları bulunur. Teftiş kurulları doğrudan bakana ya da genel müdüre bağlıdır. Kurul müfettişleri aldıkları emir ya da onay üzerine bakan veya genel müdür adına, bakanlık örgütü ile bağlı ve ilgili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemek, incelemek ve soruşturmakla görevlidir.

Gözetim Kurulları Yoluyla Denetim

Son dönemde gerçekleştirilen reformlar ile kamu yönetimi üzerinde gözetim ve denetim yetkisi olan yeni mekanizmalar oluşturulmuştur. Kurum dışı gözetim mekanizmaları arasında Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Türkiye İnsan Hakları Kurumu sayılabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Kurul üyeleri, Bakanlık görevi, il belediye başkanlığı, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay üyeliği, müsteşarlık, büyükelçilik, valilik, bağımsız ve düzenleyici kurul başkanlığı, üniversitelerde rektörlük veya dekanlık ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında en üst kademe yöneticiliği görevi yapmış olanlar arasından Bakanlar Kurulu tarafından atanan 11 üyeden oluşmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu, etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlâl edildiği iddiasıyla re'sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmakla yetkilidir. 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir. Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler ise 5176 sayılı Kanun hükümlerinin kapsamı dışında tutulmuştur.

Kurula başvurular şahsen başvuru, posta ve e-posta yoluyla yapılabilmektedir. Diğer kamu görevlileri ile ilgili yapılacak başvurular ise kurumlarının yetkili disiplin kurullarına yapılır. Bu başvurular, Kurul tarafından çıkarılan yönetmeliklerde belirlenen etik davranış ilkelerine aykırılık olup olmadığı yönünden değerlendirilir. Disiplin kurullarının verdiği etik ilkeye aykırı davranışın varlığı veya yokluğu konusundaki kararlar ilgili kurum veya kuruluş yetkilisine, hakkında başvuru yapılan kamu görevlisine ve başvuru sahibine bildirilir. Disiplin kurullarının kararları kamuoyuna duyurulmaz. Kurul, kendisine yapılan başvuruları etik davranış ilkelerinin ihlâl edilip edilmediği açısından inceler ve araştırır. Kurul, inceleme ve araştırma sonucunu ilgililere ve Başbakanlık Makamına yazılı olarak bildirir (http://www.etik.gov.tr).

Türkiye İnsan Hakları Kurumu

Son dönemde insan haklarının korunması ve geliştirilmesine ilişkin gerçekleştirilen reformların kamu yönetimi reformları içindeki yeri dikkate değer düzeydedir. Bunlardan bir tanesi de 21.6.2012 tarih ve 6332 sayılı Kanunla insan haklarının korunması ve geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapmak üzere kurulan Türkiye İnsan Hakları Kurumu'dur. Kamu tüzel kişiliğine ve özerkliğe sahip özel bütçesi olan Kurumun görevleri arasında

- İnsan haklarının korunmasına, geliştirilmesine ve ihlallerin önlenmesine yönelik çalışmalar yapmak,
- İşkence ve kötü muamele ile mücadele etmek,
- Şikâyet ve başvuruları incelemek ve bunların sonuçlarını takip etmek vardır.

Kurum, görev ve yetkilerini kendi sorumluluğu altında, bağımsız olarak yerine getirir ve kullanır. Görev alanına giren konularla ilgili olarak hiçbir organ, makam, merci veya kişi, Kurula emir ve talimat veremez, tavsiye ve telkinde bulunamaz.

Görüldüğü gibi İnsan Hakları Kurumu'nun kamu yönetiminin gözetimine yönelik en önemli işlevi insan hakları ihlal iddialarını inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmasıdır.

KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN) DENETİMİ

Ombudsman: Kamu yönetimini denetlemek için yasama organı tarafından görevlendirilen bağımsız kamu denetçisi.

Bazı ülkelerde kamu yönetimi, yasama organına bağlı olarak çalışan bağımsız ve tarafsız denetçiler tarafından denetlenmektedir. Yönetimin bağımsız bir kamu denetçisi tarafından denetlenmesi yolu ilk kez Ombudsman adıyla İsveç'te ortaya çıkmıştır. Daha sonra, başta İskandinav ve Anglo-Sakson ülkelerde olmak üzere, birçok ülke İsveç'i örnek alarak Ombudsman veya benzeri bir kurum oluşturmuş ve kendi yönetim sistemlerine uyarlamıştır (Gözler, 2006:300).

Kamu denetçisi genel olarak parlamento tarafından seçilir; yetki alanı ise ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Örneğin, İsveç'te Ombudsman, askerî ve yargı kuruluşları dâhil tüm kamu kurum ve kuruluşları denetleyebilir. İngiltere'de ise kamu denetçisinin denetleme yetkisi sadece merkezî yönetimle sınırlı olup yerel yönetimleri içermez.

Kamu denetçisi, yurttaşların kamu yönetimine ilişkin şikâyetlerini ele alır, inceleme ve araştırma sonucunda yönetimin olaydaki tutumunu ve uygulamasını değerlendirir. Yönetimin aksayan, iyi işlemeyen yanlarını, yetersizliklerini ortaya çıkarır ve işin çözümü için önerilerde bulunur. Böylece, kamu denetçisi yönetimi denetlemekte, yurttaş ile yönetim arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümünü kolaylaştırmaktadır. Bu yönüyle kamu denetçisi kamu yönetimi karşısında vatandaşların doğrudan sesidir. Bununla beraber kamu denetçisinin kararları öneri niteliğindedir ve herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. Bütün ülkelerde kamu denetçileri parlamentoya yıllık bir çalışma raporu sunar. Yayımlanan bu raporda kamu denetçisinin faaliyetleri ve elde edilmiş sonuçlar yer alır. Parlamentoya verilen yıllık raporlarda idarenin işleyişine ilişkin aksaklıklar, yasal boşluklar belirtilir ve buna karşı alınması gereken yönetsel ve yasal önlemlere ilişkin önerilere de yer verilir (Örnek, 1992:257-262).

Türkiye'de uzun yıllar Ombudsmanlık sisteminin kurulması yönünde tartışmalar yaşanmıştır. Bu alanda atılan ilk somut adım ise 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla olmuştur. Kanun'un 42. maddesinde her ilde mahallî 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 mahallî idareler halk denetçisinin seçilmesi öngörülmüştü. Ancak bu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderildiğinden yürürlüğe girmemiş, dolayısıyla, yerel Ombudsmanlık kurumu da oluşturulamamıştır.

Daha sonra, 5548 sayılı ve 28 Eylül 2006 tarihli Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) çıkarılmıştır. Bu Kanunla Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezî Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur (KDKK md. 4). Ancak, Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun önce yürütmesini durdurmuş, sonrasında da 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla bu Kanunu Anayasa'ya aykırı bularak tümden iptal etmiştir. Bu gelişme üzerine, 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğinde 74. maddenin kenar başlığı "Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı" olarak yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu madde herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğunu belirterek idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağını hükme bağlamıştır.

Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için gerekli olan Anayasal dayanağın sağlanmasının ardından 14.6.2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu

Kanunu ile TBMM Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur. Kurum, Başdenetçilik ve Genel Sekreterlikten oluşur. Kurumda, bir Başdenetçi ve beş denetçi ile Genel Sekreter ve diğer personel görev yapar. Kurum, Başdenetçi tarafından yönetilir ve temsil edilir.

Kurumun amacı Kanun'un 1. maddesinde "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 bulunmak" olarak ifade edilmiştir.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında kalan karar, eylem ve işlemler belirtilmiştir. Bunlar:

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleridir.

Başdenetçinin görevleri ise şunlardır:

- Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.
- Yıllık raporu hazırlamak.
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- Raporları kamuoyuna duyurmak.
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.
- Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak (KDKK, md. 7).

Denetçilerin görevi ise ilgili Kanun'da verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak olarak belirlenmiştir (KDKK, md. 7).

Kurum, inceleme ve araştırmasını başvuru tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırmak durumundadır. Kurum, inceleme ve araştırma sonucunu ve varsa önerilerini ilgili merciye ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yollarını, başvuru süresini ve başvurulacak makamı da gösterir. İlgili merci, Kurumun önerileri doğrultusunda tesis ettiği işlemi veya Kurumun önerdiği çözümü uygulanabilir nitelikte görmediği takdirde bunun gerekçesini otuz gün içinde Kuruma bildirir (KDKK, md. 20). Görüldüğü gibi, Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin eylem ve işlemini bozmaya ve onun yerine geçerek karar almaya yetkili bir organ değildir.

KAMUOYU DENETİMİ

Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde etkili olan yollardan bir diğeri de kamuoyu denetimidir. Kamu yönetimi ile ilgili sorunların sivil toplum kuruluşları ve basın-yayın yoluyla gündeme getirilerek kamuoyu oluşturulması yönetimin bu sorunlarla ilgili olarak harekete geçmesini sağlar. Çünkü demokratik ülkelerde kamu yönetimi yurttaşların istek ve dileklerine karşı duyarsız olamaz. Diğer bir deyişle, kamu kurum ve kuruluşları kamuoyunun eğilimlerini dikkate almak durumundadır.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için kamuoyunun serbestçe oluşmasını sağlayacak demokratik ve özgür bir ortamın olması gerekir. Bunun için her şeyden

önce düşünceyi açıklama özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve basın-yayın özgürlüğünün bulunması önemli önkoşullardandır. Ayrıca, yönetimin faaliyetlerini izleyen, bütçeyi ve harcamaları dikkatlice takip eden, soru soran ve reform talep eden çoğulcu ve güçlü bir sivil toplumun varlığı da gereklidir. Bunlara ilave olarak, basın-yayın ve diğer kitle iletişim araçlarının gelişmiş olması, rekabetçi bir yapı göstermesi, bağımsız ve tarafsız bir biçimde görev yapmaları kamuoyu denetiminin etkinliğini belirleyen diğer önemli unsurlardır.

Kamuoyu: Toplumsal yaşamın olay ve olguları konusunda toplumsal kümelerin ya da toplumun ortaklaşa yargısını yansıtan düşünce ve kavramların toplamıdır.

Kamuoyu denetimi içinde değerlendirilebilecek bir diğer önemli gelişme de 2000'li yıllarda yoğunluk kazanan yönetişim reformları ile kamu yönetiminin daha açık, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı hâle getirmeye yönelik çabalardır. Bu kapsamda, yurttaşlara bilgi edinme hakkının tanınması, kendileriyle veya kamu ile ilgili görüş, öneri ve şikâyetlerini iletebilecekleri yeni hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturulması, karar alma süreçlerine katılım sağlamayı amaçlayan düzenlemeler yapılması ilk akla gelenlerdir.

Demokratik ülkelerde kamu yönetiminin açık ve şeffaf olması temel bir ilkedir. Kamu yönetimini daha açık ve şeffaf hâle getirmek için yapılanların en başında kişilere bilgi edinme hakkının tanınması gelmektedir. Hesap verebilirliğin önemli bir unsuru vatandaşlar ile sivil toplum kuruluşlarının yönetimin bilgi ve kararlarına erişmelerini sağlayan mekanizmaların olmasıdır. Bilgi edinme hakkı bunu sağlamaya yöneliktir. Yönetimin görevi kötüye kullanması gizli ve karanlık ortamlarda yeşerir, hayat bulur. Yönetimin işlem ve eylemlerinin şeffaf, görünür ve incelemeye açık olduğu ortamlarda ise yolsuzluğu önlemek, olduğunda da açığa çıkarmak ve kontrol altına almak mümkündür. Bu nedenle, vatandaşlar ulusal güvenlik ve özel hayatın gizliliğini ihlal etmeyen yönetimin tüm faaliyet ve kararlarına yasal olarak erişme hakkına sahip olmalıdır.

Bilgi edinme hakkı, giderek önem kazanan ve demokratik yönetimin temel bir unsuru hâline gelen bir insan hakkıdır. Bu hakka dayanarak birey, belli konularda idareye başvurarak bilgi isteme, bilgi ve belgelere ulaşma gibi haklara sahiptir. Bu hakkın tanınmasıyla idarenin tek taraflı bilgi açıklamalarının yeterli kabul edilmediği, belli koşullar altında idarenin bireylerin bilgi edinme taleplerini de karşılamasının demokratik ve şeffaf bir yönetim tarzının bir gereği olduğu kabul edilmektedir (Sözen ve Algan, 2009).

Türk kamu yönetiminde de son dönemde idarenin kamuyu bilgilendirmesine ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunların en başında da 09.10.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.04.2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) gelmektedir. Ayrıca, bu kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 2004/7189 sayılı yönetmelik 27.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'a göre, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hakkın yükümlüsü olarak belirlenmiştir. Kanun'un 4. maddesinde de herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Kanun, hiçbir kamu kuruluşu arasında ayrım yapmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında bu kanun hükümlerinin uygulanacağını öngörmüştür (BEHK md. 2). Kamu kurum ve kuruluşlar, Kanun'da belirtilen istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlü tutulmuşlardır (BEHK, md. 5). Görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkı kişi yönünden bir hak, idare yönünden ise bir yükümlülüktür.

YARGISAL DENETİM

Demokratik hukuk devletinde kamu yönetimi hukuka bağlı olmak ve hukuk kurallarına uygun davranmak zorundadır. Kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamada başvurulan en temel yöntemlerden biri kişilerin idarenin eylem ve işlemlerine karşı mahkemelere başvurabilme hakkına sahip olabilmeleridir.

Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesine yargısal denetim denir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti olmanın önemli koşullarındandır. Çünkü demokratik hukuk devletinde kamu yönetimi hukuka bağlıdır. Bunun sağlanması için de yönetim yargı denetimi altındadır. Anayasamız da "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" hükmüyle yönetimin yargı yoluyla denetlenmesini anayasal güvence altına almıştır (AY md. 125).

Yargı denetimi, yargı dışı denetim yollarından bazı yönleriyle farklıdır. Yargısal denetimin "amacı, idarenin faaliyetini yürütürken hukuk kurallarına uygun hareket etmesini sağlayarak, onun yurttaş haklarını zedelemesini engellemek, böylece yurttaş haklarını idareye karşı korumaktır. İdarenin faaliyetini yürütürken hukuka uymayarak haklarını ve durumunu olumsuz olarak etkilemesi hâlinde yurttaş, yargı yerine başvurarak yargı denetiminin harekete geçmesini ister. Başka bir deyişle bu denetim türünde yurttaşlar, idareyi hukuka uymaya zorlamak için idari işlem ve eylemleri yargıç önüne götürme (dava etme) hakkına sahiptirler. Kısaca, yargısal denetim, yurttaş tarafından harekete geçirilir. Yargı denetimi, işleyiş sürecinin belirli ve katı usullere tabi olması bakımından da diğer denetim usullerinden de ayrılır. Örneğin; belirli süre geçtikten sonra, yargı denetiminin harekete geçmemesi gibi. Son olarak, yargı denetiminin sonucu da diğer denetim sonuçlarından farklıdır. Çünkü bu tür denetim sonunda varılan sonuç (verilen yargı kararı), kesin hüküm niteliğindedir ve tüm devlet organlarının ona uymasını gerektirir" (Örnek, 1992:262-263). Ayrıca, yargı organları idarenin yapmış oldukları işlemi sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilir, yerindelik açısından denetleyemez. Bu durum Anayasamızda şöyle ifade edilmiştir: "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez" (AY md. 125/4).

SIRA SİZDE 4

Yönetimin yargısal denetimi ile yargı dışı denetimleri karşılaştırarak farklılıkları ortaya koyunuz.

Yönetim üzerindeki yargısal denetimin uygulanma biçimi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Yargısal denetimde yargı birliği ve idari yargı olmak üzere iki çeşit sistem vardır. İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı ülkelerde yargı birliği sistemi olduğu için yönetimin hukuka bağlılığı adliye mahkemelerince denetlenir. Buna karşılık, Türkiye'nin de içinde bulunduğu birçok ülkede, özellikle Fransa gibi Kara Avrupa'sı ülkelerinde kamu yönetiminin yargısal denetimini sağlamak amacıyla adli yargıdan ayrı olarak bir idari yargı sistemi kurulmuştur. Bu sistemde, yönetsel işlemlerin kendine özgü bir hukuksal rejimi (idari rejim) vardır. İdari yargı sisteminde yönetimin işlem ve eylemlerinden zarar gören yurttaşlar idari yargı organlarına başvururlar. İdari yargıda Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri bulunmaktadır.

İdari yargıda biri iptal davası diğeri de tam yargı davası olmak üzere esas olarak iki tür dava vardır. İptal davası, idari işlemler hakkında hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için açılan bir idari davadır. İptal davası, idari yargıya özgü bir dava türüdür. İptal davasının konusu, tanımdan da anlaşılacağı üzere idari işlemler oluşturmaktadır. İptal davası, bir idari işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla açılır. İptal davasının amacı, idari işlemin iptalinin sağlanmasıdır. İptal davası, menfaati ihlal edilenler tarafından açılır. İdari dava türlerinden bir diğeri de tam yargı davasıdır. Tam yargı davası, idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları ihlal edilmiş olan kişilerin uğradıkları zararın karşılanması istemiyle idari yargıda açtıkları davadır. Tam yargı davasının konusunu hem idari işlemler hem de idari eylemler oluşturmaktadır. Bu tür davanın amacı bir hakkın yerine getirilmesi, uğranılan zararın giderilmesidir. Tam yargı davası, kişisel bir hakkın ihlal edilip edilmediğini araştırdığı için öznel nitelikli bir davadır. Tam yargı davası açabilmek için kişisel bir hakkın ihlal edilmesi gerekmektedir (Günday, 2006:272-274).

Yargı denetimi içinde değinilmesi gereken bir diğer gelişme de 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması ile Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkının yeni bir hak arama yolu olarak hukuk düzenimize girmesidir. Bireysel başvuru hakkı 23 Eylül 2012 tarihi itibarıyla de uygulamaya girmiştir.

Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru, temel hak ve özgürlükleri kamu gücünün işlem, eylem ya da ihmali nedeniyle ihlal edilen bireylerin diğer başvuru yollarını tükettikten sonra başvurdukları istisnai ve ikincil nitelikte bir hak arama yoludur.

30.3.2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 45. maddesinde bireysel başvuru hakkına ilişkin şu hükümler yer almaktadır:

> *"Herkes, Anayasada güvence altına alınmış temel hak ve özgürlüklerinden, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve buna ek Türkiye'nin taraf olduğu protokoller kapsamındaki herhangi birinin kamu gücü tarafından, ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurabilir.*
> *İhlale neden olduğu ileri sürülen işlem, eylem ya da ihmal için kanunda öngörülmüş idari ve yargısal başvuru yollarının tamamının bireysel başvuru yapılmadan önce tüketilmiş olması gerekir.*
> *Yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz."*

Anayasa Mahkemesi, esas inceleme sonunda, başvurucunun hakkının ihlal edildiğine ya da edilmediğine karar verir. İhlal kararı verilmesi hâlinde ihlalin ve sonuçlarının ortadan kaldırılması için yapılması gerekenlere hükmedilir. Ancak yerindelik denetimi yapılamaz, idari eylem ve işlem niteliğinde karar verilemez.

Yargı Denetiminin Sınırlılıkları

Kamu yönetiminin hesap verebilirliğini sağlamada önemli bir yeri olmakla beraber yargı denetiminin ciddi sınırlılıkları vardır. Bunları şöyle özetleyebiliriz:

- İdari kararların çoğu mahkemelerin incelemesinden geçmemektedir.
- Yargı denetimi sadece idarenin karar ve uygulamaları için söz konusudur; idarenin eylem ve işlemden kaçındığı, hareketsiz kaldığı durumlar yargı denetimi dışında kalmaktadır. Yargı denetimi, esas itibarıyla, yöneticilerin yetkilerini kullanmalarını zorunlu kılmak için değil, yetki aşımına engel olmak için vardır.
- İdari kararların sayısı o kadar çok fazladır ki bu kararların küçük bir kısmının bile yargının ayrıntılı ve ağır işleyen usullerine tabi tutulması yönetim sürecinin durması sonucunu doğurur.

- Yargıya başvurmanın maliyeti çok yüksek olduğu için birçok kişi yargı yoluna başvurmamaktadır. Bir taraftan mahkeme harçları ve avukat ücretlerinin çok yüksek olması, diğer taraftan davanın ne kadar süreceğinin ve sonucunun ne olacağının önceden kestirilememesi nedenleriyle sıradan vatandaş çoğu kez idarenin haksız işlemlerine katlanır ve "hukukun üstünlüğü" ilkesi onun için anlamsız bir sözden ibaret olarak kalır.
- Yargı denetimi idari kararların birçoğu için anlamlı bir yasal çözüm yolu sağlamamaktadır.
- Birçok idari karar türleri, yasa hükmü gereği veya mahkemelerin kendi kendilerini sınırlandırmaları sonucu mahkemelerce gözden geçirilememektedir. Bu da yargı denetiminin kapsamını sınırlandırmaktadır.
- İdari kararların birçoğu ileri derecede teknik bir nitelik taşıdığı için konunun uzmanı olmayan yargıçların dava ile ilgili karar vermeleri güçleşmektedir (Simon ve diğerleri, 1968:484-486).

Özet

AMAÇ 1

Kamu yönetiminde denetimin önemini açıklayabilmek.

Demokratik toplumlarda kamu gücünü ve kamu parasını kullananların bunlardan sorumlu tutulmaları ve hesap vermeleri demokrasinin vazgeçilmez ilkelerindendir. Günümüzde kamu yönetimi uzmanlık ve teknik bilgiyi gerektiren karmaşık bir yapı ve işleyişe bürünmüştür. Bugün kamu yöneticileri kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması, kamu kaynaklarının tahsisi gibi kamusal işlerle ilgili birçok alanda etkili ve önemli aktörlerdir. Kamusal hayatta bu kadar etkili olan kamu görevlilerinin doğru karar verebilmelerini, takdir yetkilerini kamu yararı doğrultusunda kullanmalarını sağlayacak denetim mekanizmalarına gerek vardır. Devlet, fonksiyonlarını kamu yönetimi aracılığı ile yürütür. Kamu yönetimine kamusal faaliyetleri yürütebilmesi ve kamu hizmetlerini sunabilmesi için yasalarla geniş yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler devletin emredici ve zorlayıcı gücünü de içermektedir. Bunların hukuk sınırları içerisinde ve insan haklarına saygılı, tarafsız, adil ve eşit bir biçimde kullanılması gerekmektedir. Ayrıca, kamu harcamalarının mali kaynağı vatandaşlardan toplanan vergilerle karşılanmaktadır. Sınırlı kamu kaynaklarının hizmet gereklerine göre verimli ve etkin kullanılmasını sağlamaya yönelik düzenlemelere ihtiyaç vardır.

AMAÇ 2

Siyasal denetim yöntemlerini özetleyebilmek.

Siyasal denetim, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kamu yönetimini denetlemesidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yürütme ve dolayısıyla kamu yönetimi üzerindeki denetimi çeşitli yollarla olmaktadır. Yasaların görüşülmesi sırasında Meclis üyeleri yönetimin işleyişine ilişkin görüş ve eleştirilerini belirtirler. Özellikle, bütçe görüşmeleri parlamentonun yürütme organı ve kamu yönetimini denetlemede kullandığı önemli araçlardandır. Anayasamızda öngörülen siyasal denetim yolları soru, Meclis araştırması, genel görüşme, gensoru ve Meclis soruşturmasıdır. Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemedir. Genel görüşme ise toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir. Gensoru, hükûmet ya da bir bakanın görevden uzaklaştırılması amacıyla TBMM'de yapılan genel bir görüşmedir. Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bulunan Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Siyasal denetim, sadece TBMM üyelerinin istemi ve başvurusuyla yapılan denetimle sınırlı değildir. Bunların yanında, yurttaşlar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir.

AMAÇ 3

Yönetsel denetim yollarını açıklayabilmek.

Yönetsel denetim, yönetimin yasama ve yargı organları tarafından değil de kendi içinde yer alan yönetsel kuruluşlar tarafından denetlenmesidir. Yönetsel denetim yolları, hiyerarşik denetim, vesayet denetimi ve denetleme kurullarının denetimi olmak üzere üç gruba ayrılır. Hiyerarşik denetim, bir örgütte hiyerarşik üstün ast üzerindeki denetimidir. Hiyerarşik denetim yetkisi, hiyerarşi ilişkisinden kaynaklandığı için genel bir yetki olup, her üst bu yetkiye kendiliğinden sahiptir. Üstün astları üzerinde sahip olduğu hiyerarşik denetim yetkisi iki türlüdür. Bunlardan birincisi "kişiler üzerinde", ikincisi de "işlemler üzerinde" yapılan denetimdir. Hiyerarşik üstlerin astları üzerinde atama, sicil verme, yükseltme, hizmet yerini değiştirme ve disiplin cezası uygulama gibi hiyerarşik yetkileri vardır. Ayrıca, hiyerarşik üstler, emri altında çalışan personelin işlemlerini her zaman denetleme ve onları yönlendirme yetkisine sahiptir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir. Hiyerarşik denetim genel bir yetki olmasına karşın vesayet denetim istisnai bir yetkidir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde gerçekleşir. Yönetsel denetim yollarından birisi de denetleme kurulları tarafından yapılan denetimdir. Türk kamu yönetimi sisteminde Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu gibi

görevi sadece denetim olan kurumlar bulunmaktadır. Bakanlık teftiş kurulları da kamu yönetiminin denetiminde önemli işlevler üstlenmişlerdir. Ayrıca, son dönemde gerçekleştirilen reformlarla Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Türkiye İnsan Hakları Kurumu gibi kurum dışı bağımsız gözetim mekanizmaları oluşturulmuştur.

AMAÇ 4

Kamu denetçisi ve kamuoyu denetimlerini tanımlayabilmek.

Denetim yollarından biri de yönetimin bağımsız bir kamu denetçisi tarafından denetlenmesidir. Bu denetim türü ilk kez ombudsman adıyla İsveç'te ortaya çıkmıştır. Daha sonra, başta İskandinav ve Anglo-Sakson ülkeleri olmak üzere bir çok ülkede uygulamaya konmuştur. Kamu denetçisi genel olarak parlamento tarafından seçilir; yetki alanı ise ülkeden ülkeye değişiklik gösterir. Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin denetlenmesinde etkili olan yollardan bir diğeri de kamuoyu denetimidir. Demokratik ülkelerde kamu yönetimi yurttaşların istek ve dileklerine karşı kayıtsız kalamaz. Yönetimle ilgili sorunların basın-yayın yoluyla gündeme getirilerek kamuoyu oluşturulması yönetimi bu sorunlarla ilgilenmeye, gerekli adımları atmaya zorlar. Ancak, kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için medyanın özgür ve özerk olması gerekir.

AMAÇ 5

Yönetimin yargısal denetimini açıklayabilmek.

Yargısal denetim, yönetimin eylem ve işlemlerinin bağımsız yargı organları tarafından denetlenmesidir. Yönetimin yargısal denetimi hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Yargı denetiminin amacı yurttaşları yönetime karşı korumaktır. Yönetim üzerindeki yargısal denetimin uygulanma biçimi ülkelere göre farklılık göstermektedir. Yargısal denetimde yargı birliği ve idari yargı olmak üzere iki çeşit sistem vardır. Türkiye'de idari yargı sistemi vardır. İdari yargı sisteminde yönetimin işlem ve eylemlerinden zarar gören yurttaşlar idari yargı organlarına başvururlar. Bunlar, Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleridir. İdari yargıda biri iptal davası diğeri de tam yargı davası olmak üzere esas olarak iki tür dava vardır. İptal davası, idari işlemler hakkında hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için açılan bir idari davadır. Tam yargı davası ise idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları ihlal edilmiş olan kişilerin uğradıkları zararın karşılanması istemiyle idari yargıda açtıkları davadır.

Kendimizi Sınayalım

1. Aşağıdaki denetim yollarından hangisi siyasal denetim içinde **yer almaz?**

a. Soru
b. Hiyerarşik denetim
c. Gensoru
d. Genel Görüşme
e. Meclis Araştırması

2. TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Gensoru önergesi ancak bir siyasi parti grubu adına ya da en az 20 milletvekilinin imzasıyla verilebilir.
b. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinmek için yapılan incelemedir.
c. Meclis soruşturması açılması ancak bir siyasi parti grubu adına istenebilir.
d. Meclis soruşturması sonucu Yüce Divana sevk kararı ancak TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun gizli oyu ile olur.
e. Genel görüşme, toplumu ve devleti ilgilendiren bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir.

3. Başbakan ya da bakanların, haklarındaki ceza sorumluluğunun saptanması için, Yüce Divana gönderilmesine olanak sağlayan denetim türü aşağıdakilerden hangisidir?

a. Meclis Araştırması
b. Gensoru
c. İdari Yargı
d. Vesayet
e. Meclis Soruşturması

4. Bir örgütte üstün ast üzerindeki denetimine ne ad verilir?

a. Ombudsman
b. Yargısal denetim
c. Hiyerarşik denetim
d. Siyasal denetim
e. Kamuoyu denetimi

5. Aşağıdakilerden hangisi hiyerarşik yetkilerden biri **değildir?**

a. Üstün, astın yerine geçerek işlem yapması
b. Üstün, astın işlemlerini kaldırması
c. Üstün, asta disiplin cezası vermesi
d. Üstün, asta emir vermesi
e. Üstün, astın hizmet yerini değiştirmesi

6. Vesayet denetimi ile ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Vesayet denetimi, merkezî yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bir yetkidir.
b. Vesayet denetiminin amacı idarenin bütünlüğünü sağlamaktır.
c. Vesayet denetimi anayasada düzenlenmiştir.
d. Vesayet denetimi genel bir yetkidir.
e. Vesayet denetimi, yönetsel denetim içinde yer alır.

7. Devlet Denetleme Kurulu aşağıdakilerden hangisine bağlıdır?

a. Cumhurbaşkanına
b. TBMM Başkanına
c. Başbakana
d. İçişleri Bakanına
e. Anayasa Mahkemesi Başkanına

8. Ombudsman ilk kez hangi ülkede kurulmuştur?

a. Fransa
b. İsviçre
c. İsveç
d. Almanya
e. Türkiye

9. Türkiye'de, idari yargıda genel görevli temyiz mercii (en üst mahkeme) hangisidir?

a. Sayıştay
b. Bölge idare mahkemesi
c. Anayasa Mahkemesi
d. Uyuşmazlık mahkemesi
e. Danıştay

10. Kamu yönetiminin yargısal denetimine ilişkin aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır?**

a. Yargı kararları kesin hüküm niteliğindedir.
b. Yargı organları sadece hukuka uygunluk denetimi yapar.
c. Yargısal denetim bağımsız mahkemeler tarafından yapılır.
d. Yargısal denetimde, yargı kendiliğinden harekete geçer.
e. Yargı kararları idareyi bağlar.

Okuma Parçası

Denetim ve Bireysel Davranış

Denetimi davranışsal bir açıdan incelediğimizde kavram daha da genişlemekte ve genel olarak etkileme anlamında ve bazen de yetke, erk gibi kavramlarla eş anlamda kullanılmaktadır. Tannenbaum, denetimi 'Bir birey, bireyler grubu ya da bireyler örgütünün başka bir birey, bireyler grubu ya da bireyler örgütünün yapacağı şeyleri belirlemesi (isteyerek etkilemesi) süreci' olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma daha yakından baktığımızda her denetim sürecinde etkileyen ve etkilenen olmak üzere iki tarafın olduğunu görürüz. Öte yandan, denetim, belli bir durumda bir üstün, astının özel bir işi nasıl yapması gerektiğini belirlemesi biçiminde ortaya çıkacağı gibi örgütsel politika ve eylemlerin belirlenmesi gibi daha genel bir düzeyde de gerçekleşebilir. İster belirli, ister genel bir düzeyde gerçekleşsin denetim hakkını elinde bulunduran (etkileyen) birey, grup ya da örgüt denetlenenlere (etkilenen) göre daha çok erk (güç) sahibidir. Denetimin bireyler açısından önemi her denetim eyleminin bireyler üzerindeki etkileri incelendiğinde ortaya çıkar. Denetimin bireyler üzerindeki etkilerinden bir tanesi onların davranış özgürlüğünü sınırlamasıdır. Her denetim eylemi bireylerin ne yapmaları ya da ne yapmamaları gerektiğini belirler. İşgörenin iş sırasında sigara, çay içebilmesi, konuşabilmesi, üretimin hızını azaltabilmesi ya da çoğaltabilmesi gibi pek çok konu kendi seçimine bırakılmaz, onu denetleyen üst yönetici tarafından belirlenir. Bu anlamda denetim işgörenin iş sırasındaki özgürlüğünü etkiler ki bu birey açısından çok önemlidir.

Öte yandan, denetimin bireyler üzerinde psikolojik bir önemi ya da anlamı da vardır. Her denetim süreci bireyler için, üstünlük, aşağılama, hükmedilme, bağımlılık, yöneltilme, eleştirilme anıştırabilir (ima edebilir). Denetim hakkını elinde bulunduran birey, başkalarına göre bir üstünlük duygusu içinde olurken denetilenler de daha aşağıda, bağımlı, hükmedilen, hareketlerinin yöneltildiği, eleştirildikleri duygusu içinde olabilirler. Bu nedenlerle denetim işlerinin duygusal bir biçimde yerine getirildiğini söyleyebiliriz. Başka bir deyişle, bireylerin denetime karşı tepkileri duygusaldır ve bireylerin tepkileri kişiliklerine göre değişir.

Denetim hakkını elinde bulunduran birey, başkalarına oranla daha çok yetke ve erk sahibidir. Yetke ve erk ise önemli bir toplumsal saygınlık göstergesidir. Başka bir deyişle, bir örgüt içinde denetim hakkını ellerinde bulunduranlar daha çok yetke ve erk sahibidirler ve bu nitelikleri nedeniyle de toplumdaki saygınlıkları daha çoktur. Bir örgütte ilk kademe memuru olarak çalışan bir kimse ile genel müdür düzeyinde çalışanın toplumsal saygınlıkları birbirinden farklıdır. Daha çok yetke ve erk sahibi olan genel müdüre karşı daha saygılı davranılır. Hem örgüt içi ilişkilerde hem de toplumsal ilişkilerde daha çok saygınlığı olduğu için örgüt üyeleri genellikle yetke ve erk sahibi olmayı, başka bir deyişle, denetim hakkına sahip olmayı isterler.

Kaynak: Ergun, T. ve A. Polatoğlu (1992). Kamu Yönetimine Giriş. s. 340-341, Ankara: TODAİE.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. b	Yanıtınız yanlış ise "Siyasal Denetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
2. c	Yanıtınız yanlış ise "TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" bölümünü yeniden okuyunuz.
3. e	Yanıtınız yanlış ise "TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" bölümünü yeniden okuyunuz.
4. c	Yanıtınız yanlış ise "Hiyerarşik Denetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
5. a	Yanıtınız yanlış ise "Hiyerarşik Denetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
6. d	Yanıtınız yanlış ise "Vesayet Denetimi" bölümünü yeniden okuyunuz.
7. a	Yanıtınız yanlış ise "Denetleme Kurulları Yoluyla Denetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
8. c	Yanıtınız yanlış ise "Kamu Denetçisi (Ombudsman) Denetimi" bölümünü yeniden okuyunuz.
9. e	Yanıtınız yanlış ise "Yargısal Denetim" bölümünü yeniden okuyunuz.
10. d	Yanıtınız yanlış ise "Yargısal Denetim" bölümünü yeniden okuyunuz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde yasama ve denetleme görevini yerine getiren ihtisas komisyonları şunlardır: Anayasa Komisyonu; Adalet Komisyonu; Milli Savunma Komisyonu; İçişleri Komisyonu; Dışişleri Komisyonu; Milli Eğitim, Kültür, Gençlik ve Spor Komisyonu; Sanayi, Ticaret, Enerji, Doğal Kaynaklar, Bilim ve Teknoloji Komisyonu; Bayındırlık, İmar, Ulaştırma ve Turizm Komisyonu; Tarım, Orman ve Köyişleri Komisyonu; Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler Komisyonu; Dilekçe Komisyonu; İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu; Çevre Komisyonu; Kamu İktisadi Teşebbüsleri Komisyonu; Plan ve Bütçe Komisyonu; Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ve Kadın Erkek Eşitliği Komisyonu.

Sıra Sizde 2

23. Dönemde Kurulan Araştırma Komisyonları şunlardır:

Küresel Isınma ve Küresel Isınmanın Neden Olduğu Su Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 138),

Türkçedeki Yozlaşma ve Yabancılaşmanın Araştırılarak Türk Dilinin Korunması İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 284),

Zeytin ve Zeytinyağı ile Diğer Bitkisel Yağların Üretimindeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 296),

Uyuşturucu Başta Olmak Üzere Madde Bağımlılığı ve Kaçakçılığı Sorunlarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 323),

Gemi İnşa Sektöründeki İşçi Güvenliği ve Çalışma Koşullarının Araştırılarak İyileştirilmesi İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 295),

Ülkemizde Yaşanan Çevre Sorunlarının Araştırılarak Sürdürülebilir Çevre Politikası İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 352),

Sivas Milletvekili ve Büyük Birlik Partisi Genel Başkanı Muhsin Yazıcıoğlu ve 5 Kişinin Hayatını Kaybettiği Helikopter Kazası ve Kurtarma Çalışmalarının Tüm Yönleriyle Araştırılarak Benzer Durumların Yaşanmaması İçin Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 700),

Kanser Hastalığı Konusunun Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 648),

Deprem Riskinin Araştırılarak Deprem Yönetiminde Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 549),

Madencilik Sektöründeki Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 544),

CHP Genel Sekreterinin Yasa Dışı Dinlendiği İddiasının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Hakkında (ss. 344-Raporu görüşülmedi),

Kayıp Çocuklar Başta Olmak Üzere Çocukların Mağdur Olduğu Sorunların Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 589),

Spor Kulüplerinin Sorunları ile Sporda Şiddet Sorununun Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (ss. 733),

Trakya Birlik'in Uygulamalarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi hakkında (Üye seçimi yapılamadığından görevine başlayamamıştır.)

Kaynak: http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/23_Dnm_Faaliyet_Raporu.pdf

Sıra Sizde 3

Her ikisi de bir yönetsel denetim türüdür. Bu benzerliğe karşın, hiyerarşik denetim, üstün astını denetlemesini içerdiği için bir iç denetimdir. Vesayet denetimi ise merkezî yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarını denetlemesi olduğu için bir dış denetimdir. Yani, hiyerarşi yetkisi aynı tüzel kişilik içinde geçerlidir. Vesayet denetimi ise iki ayrı tüzel kişilik arasında gerçekleşir. Bir diğer fark, hiyerarşik denetiminin genel bir yetki olmasına karşın vesayet denetiminin ise istisnai bir yetki olmasıdır. Vesayet denetiminin kullanılabilmesi yasalarda açıkça öngörülmesine bağlıdır.

Sıra Sizde 4

Yargı denetimi, yargı dışı denetim yollarından bazı yönleriyle farklılık göstermektedir. Her şeyden önce, yargısal denetim yargıç güvencesine sahip yargıçlar tarafından bağımsız mahkemelerde yapılmaktadır. Yargısal denetimin amacı yurttaş haklarını idareye karşı korumaktır. Yargısal denetim, yurttaş tarafından harekete geçirilir. Yargı denetimi, işleyiş sürecinin belirli ve katı usullere tabi olması bakımından da diğer denetim usullerinden ayrılır. Örneğin belirli süre geçtikten sonra, yargı denetiminin harekete geçmemesi gibi. Son olarak, yargı denetiminin sonucu da diğer denetim sonuçlarından farklıdır. Çünkü bu tür denetim sonunda verilen yargı kararı kesin hüküm niteliğindedir ve tüm devlet organlarının ona uymasını gerektirir. Ayrıca, yargı organları idarenin yapmış oldukları işlemi sadece hukuka uygunluk açısından denetleyebilir, yerindelik açısından ise denetleyemez.

Yararlanılan ve Başvurulabilecek Kaynaklar

Aktan, T. (1989). **Kamu İdaresi.** 2. basım, Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.

Aucoin, P. ve Heintzman, R. (2000). 'The dialectics of accountability for performance in public management reform', **International Review of Administrative Sciences.** 66: 45-55.

Berkman, A. Ümit (2009). **Gelişmekte Olan Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet.** Ankara: TODAİE.

Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (Ed.) (2008). **Kamu Yönetimi Sözlüğü.** Ankara: TODAİE.

Dubnick, M. J. (2005). 'Accountability and The Promise of Performance: In Search of the Mechanisms', **Public Performance & Management Review,** Vol. 28 (3), pp.376-417.

Ekinci, H. ve Sağlam, M. (2012). **66 Soruda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru.** Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.

Erişim: http://www.anayasa.gov.tr/files/bireysel_basvuru/66_Soru.pdf

Ergun, T. (2004). **Kamu Yönetimi: Kuram, Siyasa, Uygulama.** Ankara: TODAİE.

Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). **Kamu Yönetimine Giriş.** Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2002). **Bürokrasi ve Siyaset.** İstanbul: Alfa Basım Yayım.

Eryılmaz, B. (2011). **Kamu Yönetimi.** 4. Baskı, Ankara: Okutman Yayıncılık.

Fişek, K. (2005). **Yönetim.** Ankara: Paragraf Yayınevi.

Gözler, K. (2006). **İdare Hukukuna Giriş.** 5. baskı, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

Gözübüyük, Ş. (2006). **Türkiye'nin Yönetim Yapısı.** 9. bası, Ankara: Turhan Kitabevi.

Günday, M. (2006). **İdare Hukuku.** Yıldırım, T. (Der), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayını.

Örnek, A. (1992). **Kamu Yönetimi.** İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.

Özbudun, E. (2005). T**ürk Anayasa Hukuku.** 8. baskı, Ankara: Yetkin Yayınları.

Polatoğlu, A. (2001). **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması.** Ankara: METU Press.

Simon, Herbert A., Smithburg, Donald W., Thompson, Victor A. (1968). **Kamu Yönetimi.** (Çeviren: Cemal Mıhçıoğlu), Ankara: TODAİE

Sözen, S. ve Algan, B. (2009). **İyi Yönetişim.** Ankara: İçişleri Bakanlığı.

TBMM (2012). **24. Dönem 1. Ve 2. Yasama Yılı Faaliyetleri.** http://www.tbmm.gov.tr/raporlar/FaaliyetRaporu.pdf

TBMM (2011). **23. Dönem 23. Yasama Dönemi Faaliyet Raporu.** http://www.tbmm.gov.tr/bilgiedinme/23_Dnm_Faaliyet_Raporu.pdf

Tortop, N., İsbir, E. G. ve Aykaç, B. (1993). **Yönetim Bilimi.** Ankara: Yargı Yayınları.

Yıldırım, T. (2005). **Türkiye'nin İdari Teşkilatı.** 4. baskı, İstanbul: Alkım Yayınevi.

Sözlük

A

Aday Memur: Devlet memurluğu için yapılan sınavı kazanarak temel, hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulmak üzere herhangi bir kamu kurum veya kuruluşa atananlar.

Aristokrasi: Ekonomik, toplumsal ve siyasal gücün soylular sınıfının elinde bulunduğu tarihî yönetim biçimi.

Asli Memur: Adaylık süresi içinde temel, hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarılı olan ve bu süre içinde olumlu sicil alarak adaylığı kaldırılan kişiler.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: Avrupa Konseyi'nin yetkili organlarınca benimsenerek 15.10.1985 tarihinde üye devletlerin imzasına açılmış bulunan ve yerel yönetimlerin özerkliği kavramını tanımlayan uluslararası sözleşme.

C

Cezai sorumluluk: Görevle ilgili suçlardan doğan sorumluluk.

D

Demokratik yönetim: Çoğulcu demokrasilerde halkın temsilcileri olan seçilmiş kişiler tarafından siyasal iktidarın kullanıldığı yönetim biçimi.

Denetim Alanı (Span of Control): Bir yöneticinin etkili bir biçimde denetleyebileceği ast sayısı.

Dilekçe hakkı: Kişilerin kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkı.

E

Eyalet: Federal yapılı devletlerde federe devletlerin her biri.

F

Federalizm: Birçok devletin özel yasalara ve bağımsızlığa sahip olarak tek bir devlet durumunda birleşmeleri yöntemi.

G

Gayri sıhhi müesseseler: Çevresinde bulunanlara fiziki, ruhi ve sosyal yönlerden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ve doğal kaynakların kirlenmesine neden olabilecek kurumlar.

H

Hiyerarşi: Bir kuruluşta personelin ast-üst olarak sıradüzensel biçimde örgütlenmesi.

Hukuki Sorumluluk: Özel hukuka ilişkin sorumluluk.

Hükümet programı: Yürütme organının siyasi kanadını oluşturan bakanlar kurulunun, ulusal ve uluslararası konulara yaklaşımının ana çizgilerini taşıyan ve uygulamayı hedeflediği temel siyasaları içeren belge.

K

Kamu Gücü: İdarenin kamu yararını gerçekleştirebilmesi için özel kişiler karşısında sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklar.

Kamu yararı: Kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinde yöneldiği ve toplumun bir kesiminin ya da tümünün yararını kollamaya dönük, temel ve genel hedef.

Kanun Hükmünde Kararname: Bakanlar Kurulunun, yasama organınca çıkarılan yetki yasasına dayanarak yaptığı yasa gücünde düzenleyici işlem.

Karar verme: Belli amaçlara yönelik olarak birden çok davranış ya da eylem biçimi arasından birinin bilinçli olarak seçilmesi süreci ya da işlemi.

Karşı-imza: Cumhurbaşkanı'nın tek başına yapabileceği işlemler dışındaki tüm kararlarının Başbakan ve ilgili bakanca imzalanması ve bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakanın sorumlu olması.

Komuta Birliği: Her astın bir üstten emir alması.

M

Mülk: Bir devletin ülkesi, memleket.

Mülki: Ülke ile ilgili; asker ve sarıklı sınıf dışında kalan.

Mülki İdare Amiri: Mülki idare bölümlerinin başındaki yönetici.

Mülki idare bölümleri: İl, ilçe ve bucaktan oluşan yönetim kademeleri.

N

Nazım imar planı: Varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanış biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plan.

O

Oligarşi: Egemenliğin az sayıda kişinin, birkaç ailenin elinde bulunduğu siyasi rejim ve örgütlü gruplarda fiili egemenliğin küçük bir zümre tarafından kullanılması.

Ombudsman: Kamu yönetimini denetlemek için yasama organı tarafından görevlendirilen bağımsız kamu denetçisi.

R

Rasyonalizm: Aklın üstünlüğüne ve akıl yoluyla evrenin açıklanabileceğini ve bilginin elde edilebileceğini savunan görüş.

S

Salt çoğunluk: Oylamada, yarıdan bir fazla üye sayısının oyuyla sağlanan çoğunluk.

Siyasal Sorumluluk: Yürütme organının işlemlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumlu olması.

Sosyal devlet: Yurttaşlarının sosyal ve ekonomik durumları ile ilgilenen, onlara insanlık onuruna yaraşır bir yaşam düzeyi sağlamayı ödev bilen devlet.

T

Totalitarizm: Demokratik hak ve özgürlüklerin baskı altında tutulduğu, bütün yetkilerin bir elde veya küçük bir yönetici grubunun elinde toplandığı demokratik olmayan devlet düzeni.

Tüzük: Bir yasanın uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere, yasaya aykırı olmamak koşuluyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan düzenleyici kurallardır.

Ü

Üniter devlet: Merkezi nitelikli tek bir yasama, yürütme ve yargı erkini içeren devlet örgütlenme türü.

V

Vesayet Denetimi: Kamu yönetimde bütünlüğü sağlamak amacıyla merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde yasalarda açıkça öngörülen yetkileridir.

Y

Yönetim Birliği: Aynı amaca hizmet eden faaliyetlerin bir plan ve programa bağlı olarak bir yönetici tarafından yürütülmesi.

Yönetim fonksiyonları: Planlama, örgütleme, bütçeleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim işlevlerinin tümü.

Yönetişim: Toplum-devlet ilişkilerinde karşılıklı etkileşime dayalı yeni bir yönetim tarzı.

Yönetmelik: Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerinin kendi görev alanlarını ilgilendiren yasaların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak amacıyla çıkardıkları yazılı hukuk kuralları.