



ANADOLU ÜNİVERSİTESİ



anadolulum

eKampus

dilediğin yerden,
dilediğin zaman,
öğrenme fırsatı!



Çıkmış Sınav Soruları



Ünite Özeti



Ders Kitabı (PDF)



Etkileşimli eKitap



Yaprak Test



Sesli Kitap
Sesli Özet



eSeminer



eKantin



1 Soru
1 Cevap



Deneme Sınavı



Tartışma Forumu



444 10 26

0850 200 46 10-19 (10hat)

www.anadolu.edu.tr

[/anadoluuniversitesi](#) [/Anadolu_Univ](#) [instagram.com/anadoluuniv](#)

ekampus.anadolu.edu.tr



ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

ANADOLU mobil



- AÖF sınavları
- ders kitabı
- sınav giriş belgesi
- sesli kitap
- sınav sonuçları
- deneme sınavları
- itunes u
- konu anlatım videoları
- duyurular
- TRT okul videoları
- sor/izle/öğren
- e-seminer dersleri
- takvim



444 10 26

0850 200 46 10-19 (10hat)

www.anadolu.edu.tr

ekampus.anadolu.edu.tr

T.C. ANADOLU ÜNİVERSİTESİ YAYINI NO: 3448
AÇIKÖĞRETİM FAKÜLTESİ YAYINI NO: 2296

KAMU YÖNETİMİ

Yazarlar

Prof.Dr. Bilâl ERYILMAZ (Ünite 1, 2, 4, 5, 7)

Prof.Dr. Süleyman SÖZEN (Ünite 3, 8)

Doç.Dr. Özer KÖSEOĞLU (Ünite 6)

Editör

Prof.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 © 2016 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

Prof.Dr. Müjgan Yazıcı

Genel Koordinatör Yardımcısı

Doç.Dr. İrem Erdem Aydın

Öğretim Tasarımcısı

Dr. Öğr. Üyesi Nuran Öztürk Başpınar

Grafik Tasarım Yönetmenleri

Prof. Tevfik Fikret Uçar

Doç.Dr. Nilgün Salur

Öğr.Gör. Cemalettin Yıldız

Dil ve Yazım Danışmanı

Funda Gürbüz

Kitap Yazım Basım ve Dağıtım Koordinatörü

Öğr.Gör. Nermin Özgür

Kapak Düzeni

Doç.Dr. Halit Turgay Ünalın

Grafikerler

Ayşegül Dibek

Gülşah Karabulut

Hilal Küçükdağışan

Dizgi

Açıköğretim Fakültesi Dizgi Ekibi

Kamu Yönetimi

E-ISBN

978-975-06-3365-2

Bu kitabın tüm hakları Anadolu Üniversitesi'ne aittir.

ESKİŞEHİR, Şubat 2019

2832-0-0-0-1902-V01

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	13	
KAMU YÖNETİMİ VE ÖZEL YÖNETİM	14	
Benzerlikler	14	
Farklılıklar	15	
STRATEJİK YÖNETİM	17	
DEVLETİN NİTELİĞİ VE DÖNÜŞÜMÜ	18	
Özet	21	
Kendimizi Sınayalım	23	
Okuma Parçası	24	
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	25	
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	25	
Yararlanılan Kaynaklar	27	

Yönetim İlkeleri.....	28	2. ÜNİTE
GİRİŞ	29	
KAMU YÖNETİMİNE EGEMEN OLAN İLKELER	29	
Merkezden Yönetim: Tanımı, Çeşitleri ve Özellikleri	30	
Merkezden Yönetimin Özellikleri	31	
Merkezden Yönetimin Yararları	32	
Merkezden Yönetimin Sakıncaları	32	
Yetki Genişliği	32	
Yetki Devri ve İmza Yetkisi	33	
Yerinden Yönetim: Tanımı, Çeşitleri ve Özellikleri	34	
Siyasi Yerinden Yönetim	34	
İdari Yerinden Yönetim	34	
Yerinden Yönetimin Temel Özellikleri	34	
Yerinden Yönetimin Yararları	35	
Yerinden Yönetimin Sakıncaları	35	
Yerinden Yönetimin Çeşitleri	36	
Fonksiyonel Yerinden Yönetim	36	
Coğrafi Yerinden Yönetim	36	
Desantralizasyon	36	
Saydamlık	38	
Hesap Verebilirlik	38	
Katılımcılık	40	
Verimlilik ve Etkinlik	41	
Etik ve Dürüstlük	42	
ANAYASA'DA YÖNETİM İLKELERİ	43	

Yönetimin Bütünlüğü	43
Yasal Yönetim	44
Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim	44
Yetki Genişliği	44
Özet	45
Kendimizi Sınayalım	48
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	49
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	49
Yararlanılan Kaynaklar.....	50

3. ÜNİTE**Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi 52**

GİRİŞ	53
KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİNDE İLK ÖNCÜLER	53
KLASİK DÖNEM	55
Bilimsel Yönetim Anlayışı	55
Yönetim İlkeleri Yaklaşımı	56
Bürokrasi Yaklaşımı	57
DAVRANIŞSAL YAKLAŞIM	58
SİYASET-YÖNETİM BİRLİKTELİĞİ YAKLAŞIMI	60
KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR	61
Yeni Kamu İdaresi Hareketi	61
Yeni Kamu Yönetimi	62
Yeni Kamu Hizmeti	63
TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ	64
Özet	67
Kendimizi Sınayalım	69
Okuma Parçası	70
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	71
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	71
Yararlanılan Kaynaklar	72

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	82
Weber'e Göre Otorite	83
Weber Sonrası Bürokrasi Düşüncesi	84

BÜROKRASİNİN TEMEL İŞLEVLERİ	85
Sevk ve İdare İşleri	85
Kamu Politikası Kararlarının Hazırlanması	86
İstikrar ve Süreklilik	86
BÜROKRASI VE SİYASİ KURUMLAR	87
Bürokrasinin Güç Kaynakları	87
Siyasi Kurumların Güç Kaynakları	88
Özet	89
Kendimizi Sınayalım	90
Yaşamın İçinden	91
Okuma Parçası	92
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	92
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	92
Yararlanılan Kaynaklar	94

Kamu Yönetiminin Yapısı 96

GİRİŞ	97
MERKEZ (BAŞKENT) ÖRGÜTÜ	98
Cumhurbaşkanı	98
Adaylık ve Seçimi	99
Görev ve Yetkileri	99
Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu	100
Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanına Vekâlet ve Bakanlar	101
Bakanlar ve Bakanlıklar	103
Bakanlar	103
Bakanlıklar	104
Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar	105
MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA (ÇEVRE) ÖRGÜTÜ	105
İl Yönetimi	106
İlçe Yönetimi	106
Bölge Müdürlükleri	107
YEREL YÖNETİMLER	107
Yerel Yönetimlerin Tanımı ve Dayandığı Değerler	107
Anayasada Yerel Yönetimler	108
YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI	109
İl Özel İdaresi	109
İl Genel Meclisi	110
İl Encümeni	111
Vali	111
Belediye Yönetimi	111
Belediye Meclisi	113
Belediye Encümeni	113
Belediye Başkanı	113
Büyükşehir Belediye Yönetimi	113
Büyükşehir Belediye Meclisi	114
Büyükşehir Belediye Encümeni	115
Büyükşehir Belediye Başkanı	115
Mahalle Yönetimi	115
Köy Yönetimi	115

HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI	116
Kamu İktisadi Teşebbüsleri	117
Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları	117
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar	118
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 POLİTİKASININ TANIMI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ	130
KAMU POLİTİKASININ TEMEL UNSURLARI	131
KAMU POLİTİKASI TİPOLOJİLERİ	132
DİŞİPLİN OLARAK KAMU POLİTİKASININ DOĞUŞU VE	134
GELİŞİMİ	134
KAMU POLİTİKALARININ TEMEL AKTÖRLERİ	135
Kamu Politikalarının Resmi Aktörleri	136
Parlamento	136
Hükümet ve Bürokrasi	136
Yargı	137
Kamu Politikalarının Resmi Olmayan Aktörleri	138
Siyasi Partiler	138
Baskı ve Çıkar Grupları	138
Medya	138
Düşünce Kuruluşları	139
Bireyler	139
Kamu Politikalarının Uluslararası Aktörleri	139
KAMU POLİTİKASI SÜRECİ	140
Politika Döngüsü Yaklaşımı	140
Kamusal Sorunların Tanımlanması	141
Gündem Belirleme	142
Kamu Politikalarının Formülasyonu	142
Kamu Politikalarının Uygulanması	143
Kamu Politikalarının Değerlendirilmesi	144
Kamu Politikalarının Değişimi ve Ortadan Kalkması	145
TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARINA GENEL BİR BAKIŞ	145
Özet	148
Kendimizi Sınayalım	150
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	151
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	151
Yararlanılan Kaynaklar	152

7. ÜNİTE**İnsan Kaynakları Yönetimi 154**

GİRİŞ	155
İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN NİTELİĞİ	155
İnsan Kaynakları Yönetiminin Tanımı	155

İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi	156
İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri	158
Kamuda ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi	159
Benzerlikler	159
Farklılıklar	159
İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE TEMEL KAVRAMLAR	160
Liyakat	160
Kariyer	160
Sınıflandırma	161
Kadro (Position) Sınıflandırması	161
Rütbe (Rank) Sınıflandırması	162
Performans	162
Tarafsızlık	163
TÜRKİYE'DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN	163
İLKELERİ VE ÖZELLİKLERİ	163
Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri	163
Sınıflandırma	163
Kariyer	164
Liyakat	164
Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri	164
KAMU GÖREVLİLERİNİN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ	166
Kamu Görevlilerinin Tanımı	166
Kamu Kurumlarında İstihdam Biçimleri	166
Memur	166
Sözleşmeli Personel	167
İşçiler	167
TÜRKİYE'DE MEMURLUK REJİMİ	167
Memurluğa Giriş	167
Anayasal İlkeler	167
DMK'ye Göre Memurluğa Girişte Genel ve Özel Şartlar	168
Memuriyete Girişte Sınav	168
Adaylık	168
Asli Memurluğa Atanma	169
Memurların Ödev ve Yükümlülükleri	169
Memurlar İçin Konan Yasaklar	170
Memurların Temel Hakları	170
Disiplin Cezaları	170
MEMURLARIN YETİŞTİRİLMESİ	171
Hizmet İçi Eğitimin Önemi	172
Hizmet İçi Eğitim Programı	172
Hizmet İçi Eğitim Yöntemleri	173
Özet	174
Kendimizi Sınayalım	176
Okuma Parçası	177
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	178
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	178
Yararlanılan Kaynaklar	179

8. ÜNİTE

Kamu Yönetiminin Denetlenmesi	180
GİRİŞ	181
DENETİMİN ÖNEMİ VE DENETİM TÜRLERİ	181
SİYASAL DENETİM	183
Yasama Organının Denetimi	183
Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları	184
TBMM'ye Dilekçeyle Başvurma Hakkı ve Dilekçe Komisyonu	185
TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	186
TBMM Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu	186
YÖNETSEL DENETİM	186
Hiyerarşik Denetim	187
Vesayet Denetimi	187
Denetleme Kurulları Yoluyla Gerçekleştirilen Denetim	188
Devlet Denetleme Kurulu	188
Teftiş Kurulları	189
Gözetim Kurulları Yoluyla Denetim	189
Kamu Görevlileri Etik Kurulu	189
Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu	190
KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN) DENETİMİ	190
KAMUOYU DENETİMİ	192
YARGISAL DENETİM	193
Yargı Denetiminin Sınırlılıkları	194
Özet	196
Kendimizi Sınayalım	198
Okuma Parçası	199
Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı	199
Sıra Sizde Yanıt Anahtarı	200
Yararlanılan Kaynaklar	201
Sözlük	203

Önsöz

Sevgili öğrenciler,

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 olmak üzere, Uzaktan Öğretim Tasarım Birimi çalışanlarına ve diğer yetkililere teşekkürlerimi sunarım.

Editör
Prof.Dr. Süleyman SÖZEN

1

Amaçlarımız

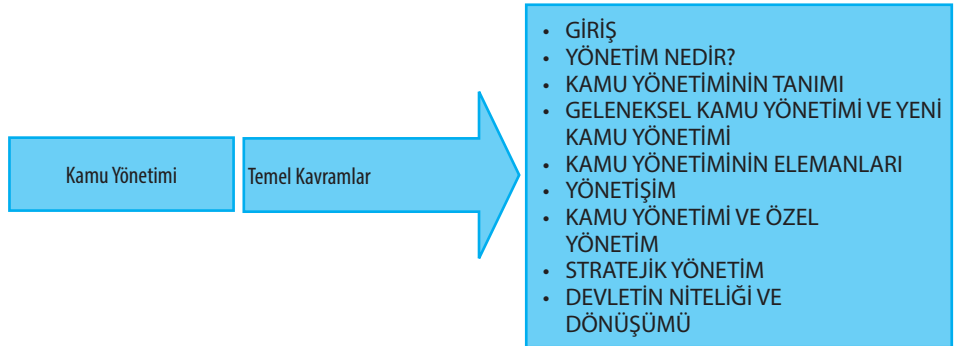
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- 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



Temel Kavramlar

GİRİŞ

Kamu yönetimi, insanoğlunun ortak amaçlar için bir araya geldiği, örgütlendiği, işbirliği yaptığı ve çeşitli faaliyetler yürüttüğü ilk çağlardan beri var olagelmıştır. 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, tanımlara ve 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 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 öğeleri ortaya çıkar. Bu öğeler, “insan-grup”, “etkileme ve iş birliği eylemi” ve “amaç” veya amaçlardır. Yönetimin birinci ögesi, insan ve grup unsurudur.

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

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



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, 2018:4).

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 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, 2018:4-8):

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.

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

2. Bir süreç olarak yönetim, yapılacak işleri belirleme ve planlama, örgütlenme, gerekli kaynakları sağlama ve düzenleme, yönlendirme, koordinasyon ve denetim gibi faaliyet ya da öğelerden meydana gelir. Bu faaliyet ya da öğeler, her çeşit işte az ya da çok söz konusu olur. Planlama, amaçların tanımlanması, politikaların saptanması, bunların gerçekleştirilmesinde izlenecek yöntem ve işlemlerin (stratejilerin) kararlaştırılmasıdır. Örgütlenme, 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.
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.

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

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 bütününe ilgilendiren düzeni; “kamu sektörü”, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütünü; “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 bütününe anlatmaktadır (Eryılmaz, 2018:10).

SIRA SİZDE

2

Günlük hayatta “Kamu” kavramının çeşitli kullanım 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 almaktadır. 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, İngiltere’de 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 hükümetlerdeki 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 hizmetlerinin 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 hâlinindedir. 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



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 yararlanan 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.

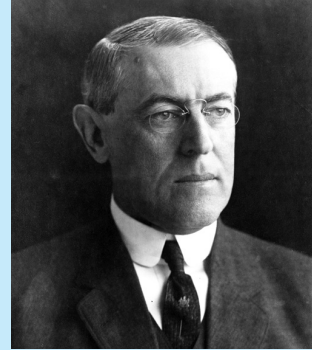
Son olarak kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar aynı zamanda bir meslektir. Kamu politikalarını oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütlenme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare gibi eylem ve işlemler içinde idareci olarak görev yapan mühendis, iktisatçı, planlamacı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

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. Başkanı'dır; 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 merkezîyetçi 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 devletin 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 ayrılabilmesi görüşüdür. İdarenin ya da kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasa ya da stratejileri belirleme yetkisi, siyasi liderliğe aittir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olacaktır. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılabilmesi 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 farklıdır. Kamu yönetiminin, amaçları ve kullandığı yöntemleri 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.

Geleneksel kamu yönetimi düşüncesinin oluşumuna katkı sağlayan önemli düşünürler kimlerdir?



SIRA SİZDE

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" (managerialism), "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 yönetim 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 yapıli organizasyonların, optimal büyüklükte yeni yapılara dönüştürülmesi,
7. Kamuda, özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini, hükümetlerin yaptıkları reformları, beslediği 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 merkezîyetçi 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 ayırım 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

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, 2018)

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

	Geleneksel Yönetim	Yeni Yönetim
Yapı	<ul style="list-style-type: none"> • Katı örgüt yapısı • Merkeziyetçi • Katı Hiyerarşi • Hizmet Devleti • Büyük Ölçekli Yapı • Bürokrasi Yönelimli 	<ul style="list-style-type: none"> • Esnek Örgüt Yapısı • Adem-i Merkeziyetçi • Yumuşak Hiyerarşi • Minimal Devlet • Küçük Ölçekli Yapı • Piyasa Yönelimli
Roller İlkeler Politikalar	<ul style="list-style-type: none"> • 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 Kırtasiyecici • Girdi ve Süreç Odaklı • Birey Yönelimli 	<ul style="list-style-type: none"> • 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 Yönelimli

Tablo 1.1
Geleneksel Yönetim
İle Yeni Yönetim
Anlayışının
Karşılaştırılması

Kaynak: Bilal Eryılmaz,
Kamu Yönetimi,
Umuttepe Yayınları,
Kocaeli-2018, 60.

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.

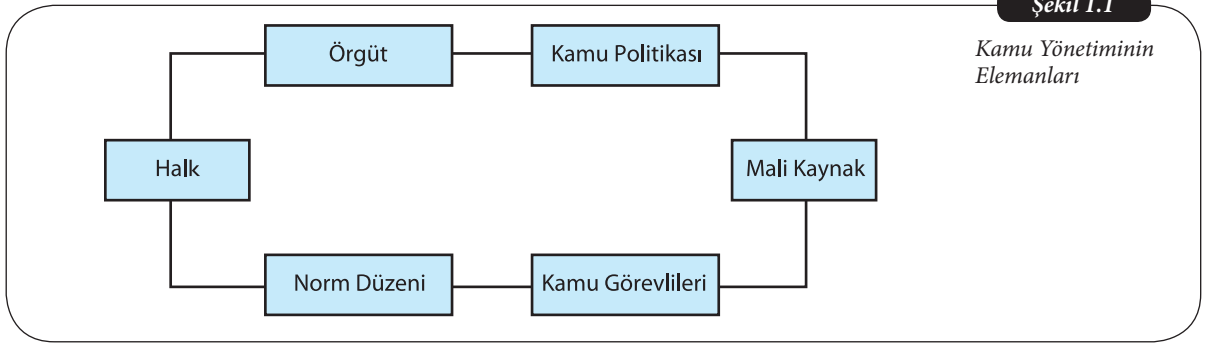
Kamu yönetiminin üçüncü elemanı, kamu politikasıdır. Kamu politikası, toplumsal sorunları tanımlama ve bunların çözümlerini belirlemedir. Bu da kanun yapma (koyma), idari düzenlemeleri gerçekleştirme, alternatif çözüm önerileri arasında seçim yapma ve sorunları çözecek en uygun yöntemleri belirleme işleriyle 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, 2018:16).



YÖNETİŞİM

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 işlemlerini 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.

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

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



SIRA SİZDE

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, merkezi 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.

İNERNET



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” ilgilenebilir. 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 öğeler 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 değişimlere 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 geçiş simgelemektedir.

Günümüzde kamu yönetimi, işletme yönetimi anlayışından etkilenmektedir, ancak tamamıyla de bazı temel ilkelere 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 kirletilmemelidir, 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, engellilerin 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 tamamiyle 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 biri-

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.

mine (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 verme 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 tesisi 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.
8. **Kamu gücü:** Özel kişi ve kuruluşlar arasındaki ilişkiler, tarafların eşitliği esasına dayanır. Karşı tarafın istemediği bir şeyi yaptırma olanağı yoktur, dolayısıyla kar-

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

şıklı 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 kamu-laştırmada 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 yarışır. Devlette ise kurumlar, siyasi sistem içinde bütçelerini büyütme, 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 resmi 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 ulaşmak 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 ulaşmak 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,

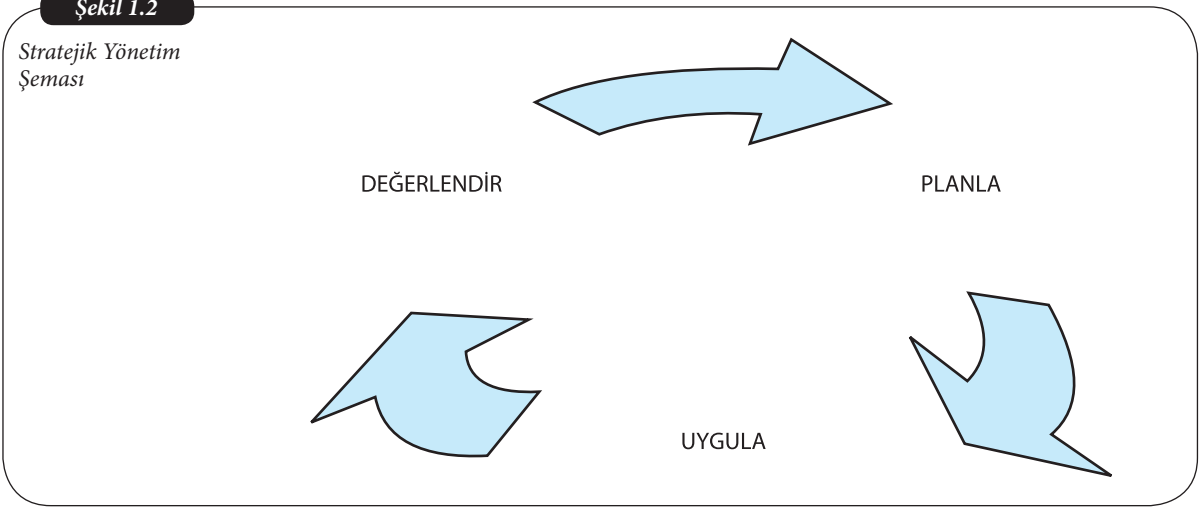
6. Örgütsel çabaları, belirlenen bu strateji etrafında bütünleştirme.

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. 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.

SIRA SİZDE



8

Stratejik yönetim anlayışının ülkemizde yasal bir dayanağı var mıdır?

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 getirme 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, öncekiler 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 sektörlerle mali teşviklerle yardım etmesi, destek olmasıdır. Bu amaçla devlet, çoğu kere vergi politikası araçlarını kullanır.

Devletin üçüncü fonksiyonu, toplumdaki bazı gruplara (yaşlılar, engelliler, 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 işlemlerini 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

Devletin ekonomik alandaki rolü, koşullara bağlı olarak “müdahalecilik” ve “serbestlik” (laissez-faire) arasında gidip gelmektedir. Önceleri, planlayıcı, müdahaleci ve işletmeciler 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 sarsmış, 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



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.



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.



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 merkezîyetçi 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 ayrılabilmesi 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” (managerialism), “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 daraltılmaktadır. 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.



Kamu yönetiminin elemanlarını özetleyebilmek.

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



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.



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.



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. İlk 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.



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 Sıyalım

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 yönetim 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. Yönetimsel yapı içindeki çeşitli eylemlerin bütünleştirilmesidir.
 - e. Örgütte çalışanların, en üst yöneticiden başlayarak en alt düzeydeki işgörene 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 sektörlerle 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 işlemlerini 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 prence 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 itibarıyla 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

Yönetimsel faaliyetin bir parçası olarak kamu yönetimi, siyasal sistemlerin gelişme süresi kadar eskidir ve siyasal 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 akademisyen-

lerin bir uzmanlığı haline gelmiştir. ABD'de böyle bir gelişme 19. yüzyılın sonuna kadar gerçekleşmemiştir. 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. Yönetimsel 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 uygulamasıdır (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 itibarıyla 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 eylemlerden 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 dağılımının 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 Sınavalım Yanıt Anahtarı

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

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 bütününe ilgilendiren düzeni; “kamu sektörü”, devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütününe; “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 bütününe 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 yararlanan 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 entelektüel 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 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 işlemlerini 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. (2018). **Kamu Yönetimi**, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- 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 Comparative 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, Lawrence 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). "Camaralism 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

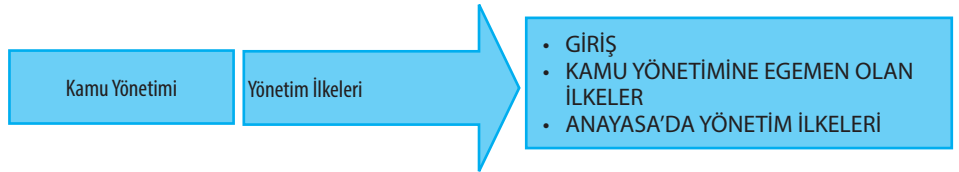
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- 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 olabileceksiniz.

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



Yönetim İlkeleri

GİRİŞ

Kamu kurumları ve yöneticileri, karar alırken ve kamu hizmetlerini yürütürken bir- takım 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 yapılması 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 sorumluluğuyla 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.

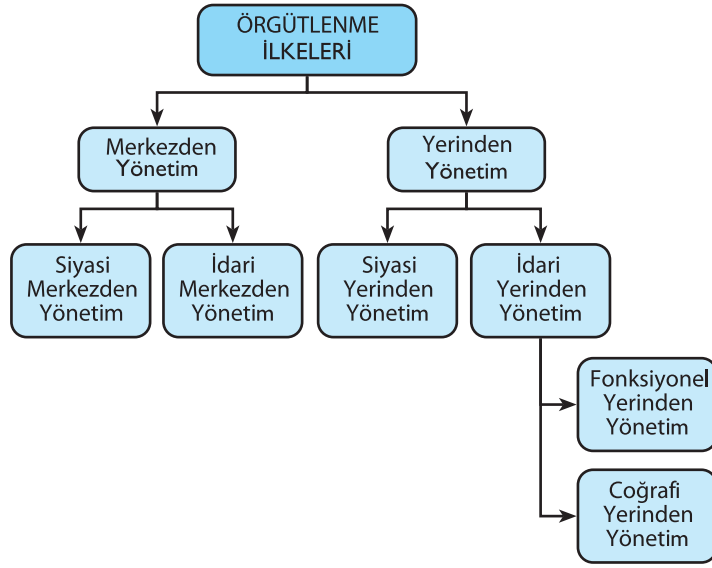
Kamu yönetiminde örgütlenme, kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve kaynakları bir düzende toplamak, yetki, görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak demektir. Bunun için önce amaçlar belirlenir. Daha sonra yetki ve görevler sayılır. Bunları yerine getirecek organlar, birimler, makamlar ve kaynaklar tanımlanır. Örgütlenme, kendi başına bir amaç değil, daha çok kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir araçtır (Eryılmaz, 2018:111).

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 merkezi hükümetin 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 merkezi 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 tarihi 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, merkezi hükümete 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 hükümet 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 hükümetin 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 merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlete “**üniter devlet**” (tekçi devlet) denilir. Türkiye, Fransa ve Japonya üniter devlet biçimine birer örnektir.

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.

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

Siyasi merkezden yönetim ile idari merkezden yönetim arasındaki ilişkiyi tartışınız.



SIRA SİZDE

İdari merkezîyetçilik, siyasi merkezîyetçiliğin bir sonucudur. Çünkü siyasi bakımdan merkezîyetçiliğin olmadığı bir devlet yönetiminde idari merkezîyetçilik gerçekleşmez. Ancak, siyasi merkezîyetçiliğin varlığı, her zaman zorunlu olarak idari merkezîyetçiliği de ortaya çıkarmaz. Örneğin; siyasi merkezîyetçiliğe sahip çeşitli Avrupa ülkelerinde (İngiltere, İsveç, Danimarka, Hollanda, İtalya vb.) geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiyede hem siyasi merkezîyet hem de idari merkezîyet 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 hükümetin 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. Millî 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 (tevsî-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 bi-

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

rimlere 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 yasalarda 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 organ değil, seçimle işbaşına gelen ve merkezden bağımsız/özerk organ/organlardadır.

Ülkemizde yetki genişliğinin uygulandığı birimlerin başında il gelmektedir. Anayasa, illerin idaresinin, yetki genişliği esasına dayanacağını hükme bağlamıştır (md. 126). Vali, ilde devletin ve hükümetin 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.

Anayasamıza göre illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

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, genel müdür, vali ve belediye başkanı gibi yöneticiler, sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını yardımcılara 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 bütün 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.

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 merkezliliklidir. Eyaletler de merkezî hükümet gibi, anayasal çerçevede otoritesini doğrudan halktan alır. Eyaletler, yapısal olarak merkezî hükümetin müdahalesine karşı korunmuştur. Fonksiyonel olarak ise birçok faaliyeti federal hükümetle 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.

Federalizm: Birçok devletin özel yasalara ve bağımsızlığa sahip olarak tek bir devlet durumunda birleşmeleri yöntemi. Latince’de sözleşme veya anlaşma anlamına gelen “feodus” sözcüğünden gelen federalizm, genellikle iktidarı bir devlet içinde bölgesel olarak bölüştüren yasal ve siyasal yapıları anlatır. Temel özelliği, egemenliğin paylaşılması fikridir.

Eyalet: Federal yapılı devletlerde federe devletlerin her biri.

SIRA SİZDE

4

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

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 merkezîyetçiliğin 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 katılmadıkları ve daha çok pasif bir durumda (edilgen) oldukları hâlde, idari yerinden yönetimle aktif ve katılımcı 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 veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur.

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 iletilmesine 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 sunulmaması 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.

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



SIRA SİZDE

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 merkezi yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada, belirli bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır. Böylece merkezi 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, merkezi yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen 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, bizzatı (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 türdür. 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 Batıda ortaya çıkmış bir düşüncedir. Ancak bugün bu düşünce Batıdaki klasik anlamından daha geniş boyutlarda ele alınmaktadır.

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

Modern anlamda desantralizasyon ise merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme (decision making) ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmı-

nın, 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, 2018:130).

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 sektör kuruluşlarına yaptırması, en önemli dış desantralizasyon biçimidir.

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 toplumdaki değişik büyüklükteki gruplara/birimlere kadar değişen oluşumlara siyasi 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”.

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 bütünlüşme 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.

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.

Saydamlık

Yönetimde saydamlık, kamu yönetiminin yönetilenler eliyle denetlenmesinin önemli araçlarından. Saydamlığın çeşitli unsurları bulunmaktadır. Birinci unsuru, kişilerin resmi 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 hakkından 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.

SIRA SİZDE



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

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, 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, siyasetler) 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 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 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; “yönetimsel 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 “yönetimsel 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.

Yönetimsel 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. Yönetimsel 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 merkezi 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, seçikle 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 altındaki 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. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, üst kademe kamu yöneticileri Cumhurbaşkanına karşı sorumludur.

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 dürüstlüğü/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 alarak 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, siyasi kurumlara ve yargı organlarına karşı değil, doğrudan vatandaşlara karşı da hesap vermesine yönelik yeni yöntem ve anlayışlar olarak değerlendirilebilir.

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 siyasi ve yönetsel olmak üzere iki biçimi bulunmaktadır. Siyasi katılım, bireylerin ve grupların ulusal ve yerel düzeyde siyasi 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, siyasi 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.

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 katılardan 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 yöneti-

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

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

VERİMLİLİK VE ETKİNLİK

Verimlilik, "daha az zamanda daha çok iş yapmak" tır. Akla yakın bir ilkedir. Daha çok iş çıkarırız. İsrافی azaltır, hatta yok ederiz. Fazlamız, eksliğimiz 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 programdaki işimi bitireyim".

Nesnelere 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.

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 belirtirler, bunlara ulaşmak için çeşitli proje ve faaliyet yürütürler. Bunlara ulaşıp 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, 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, siyasi 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.

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

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.

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



İNTERNET

Kamu yönetimi ilkeleri, şüphesiz yukarıda anlatmaya çalıştığımız ilkelere ibaret değildir. Bu ilkelere kamu yararı, ayırimcılık yapmama, tarafsızlık ve eşitlik, hukuku (mevzuatı) uygulama vb. ilkeleri de ilave etmek gerekir. Burada yer verdiğimiz ilkelere 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 ilkelere, dar veya geniş kapsamlı olarak 1876 Anayasası'ndan başlayarak tüm anayasalarda yer almış ve dolayısıyla "anayasal ilkelere" hâline gelmiştir.

1982 Anayasası'nda kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişine konusunda çeşitli ilkelere 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 ilkelere birincisi, "yönetimin bütünlüğü" (idarenin bütünlüğü) dır. 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 ilkelere, 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 bütünlükle 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

Anayasâda yer alan yönetim ilkelerinden ikincisi, “yasal yönetim” ya da “kanuni idare” ilkesidir. Bu ilke, aynı zamanda hukuk devleti anlayışının bir gereğidir. Anayasâda kamu yönetimi ya da idarenin, kuruluş ve görevlerinin kanunla düzenlenmesi öngörülmektedir (md.123/1).

Anayasa, kamu tüzel kişiliğinin ancak kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulmasını hükme bağlamıştır (md.123/3).

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 temelini olması gerekir. Yasal yönetim ilkesinin ikinci 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).

Öte yandan, Anayasa’nın 106. Maddesinin son fıkrasında, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” denilmiştir. Görülüyor ki, idarenin en önemli bir parçası olan bakanlıkların kurulmasının/düzenlenmesinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılması esası benimsenmiştir. Bu anayasal hükümler çerçevesinde, idarenin kanunla veya belirtilen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenmesi gerekmektedir. Buna göre kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi dışında, örneğin yönetmelikle idarenin kurulması/düzenlenmesi mümkün değildir (Eryılmaz, 2018:136).

Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Anayasâda kamu yönetiminin kuruluş ve görevleriyle ilgili üçüncü ilke, “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” ilkeleridir. Anayasa, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına 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 kanunla 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

Anayasâda belirtilen dördüncü ilke “yetki genişliği” dir. Yetki genişliği ilkesi Anayasâda “illerin idaresi” için söz konusu edilmiştir (md.126). Bu ilke, daha önce de belirtildiği gibi merkezîyetçiliğin 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. Kanuna göre (md.9)“ Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. Bu sıfatla: A) valiler, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re’sen emir ve talimat verirler....Ç) Kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuatın verdiği yetkiyi kullanmak ve bunların yüklediği ödevleri yerine getirmek için valiler genel emirler çıkarabilir ve bunları ilan ederler”. Valinin, “genel emirler çıkarabilmesi” (il içinde bazı yerlere giriş ve çıkışları sınırlandırma gibi), yetki genişliği kapsamında değerlendirilir.

Özet



Kamu yönetimine egemen olan ilkeleri sıralayabilmek.

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 sorumluluğuyla ilgilidir. Merkezden yönetim, yerinden yönetim, yetki genişliği ve desantralizasyon gibi ilkeler, kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin ilkelerdir. Hesap verebilirlik, katılımcılık, saydamlık, verimlilik ve etkinlik, etik ve dürüstlük, kamu yararı, eşitlik ve tarafsızlık gibi ilkeler ise kamu yönetiminin işleyişine performansına ve sorumluluğuna ilişkin ilkelerdir.



Merkezden yönetim ve yetki genişliği ilkelerini açıklayabilmek.

Merkezden yönetim, yönetimde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla belirli bazı hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet 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 hükümetin 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 merkezi organlarda toplanmasının yanında bunların yürütülmesine ilişkin inisiyatifin de bu organların elinde olmasını ifade eder.

Yetki genişliği ise merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Bu sistemde merkezi yönetimin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkileri, kendi hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlerin başındaki yöneticilere kanunla aktarılmaktadır. Yetki genişliği sayesinde merkezi örgütlerin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktarılmaktadır. Yetki genişliği, merkezi 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 sorunla-

rın 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 hükümetin 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.



Yerinden yönetim ilkesinin özelliklerini ve çeşitlerini özetleyebilmek.

Yerinden yönetim, bir ülkede siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün, merkezi yönetimin dışındaki otoritelerce kullanılmasıdır. Yerinden yönetim, “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün (power) merkezi 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 merkezi 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 merkezi 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, merkezi 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 katılmadıkları ve daha çok pasif bir durumda (edilgen) oldukları hâlde, idari yerinden yönetimle aktif ve katılımcı 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.



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 toplumdaki değişik büyüklükteki gruplara/birimlere kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılamadıkları durumlar ile sınırlı olmasıdır. Hizmette yerellik ilkesi, geniş bir anlamı içermekle birlikte daha çok merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki ve görevlerin paylaşımında uygulanır.



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 kullanımını 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.



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, örgütlenme, 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 yöneti-

minde 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.



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 Sınavalım

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 merkezîliğe 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. Millî 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 hükümetin 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 Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. e Yanıtınız yanlış ise “Kamu Yönetimine Egemen Olan İlkeler” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. b Yanıtınız yanlış ise “Kamu Yönetimine Egemen Olan İlkeler” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. d Yanıtınız yanlış ise “Merkezden Yönetim” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. a Yanıtınız yanlış ise “Yerinden Yönetim” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. a Yanıtınız yanlış ise “Desantralizasyon” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. d Yanıtınız yanlış ise “Anayasada Yönetim İlkeleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. c Yanıtınız yanlış ise “Hesap Verebilirlik” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. e Yanıtınız yanlış ise “Verimlilik ve Etkinlik” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. d Yanıtınız yanlış ise “Anayasada Yönetim İlkeleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. b Yanıtınız yanlış ise “Anayasada Yönetim İlkeleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu yönetimine ilişkin ilkelerin bir kısmı örgütlenme, bir kısmı da kamu yönetiminin işleyişi ve sorumluluğuyla ilgilidir. Merkezden yönetim, yerinden yönetim, yetki genişliği ve desantralizasyon gibi ilkeler, kamu yönetiminin 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 merkezîyetçilik, siyasi merkezîyetçiliğin bir sonucudur. Çünkü siyasi bakımdan merkezîyetçiliğin olmadığı bir devlet yönetiminde idari merkezîyetçilik gerçekleşmez. Ancak, siyasi merkezîyetçiliğin varlığı, her zaman zorunlu olarak idari merkezîyetçiliği de ortaya çıkarmaz. Örneğin; siyasi merkezîyetçiliğe sahip çeşitli Avrupa ülkelerinde (İngiltere, İsveç, Danimarka, Hollanda, İtalya vb.) geniş bir idari yerinden yönetim uygulanmaktadır. Türkiye’de hem siyasi merkezîyet hem de idari merkezîyet 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 yasa da 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 Anayasada sistemli bir biçimde düzenlenmiştir. Eyaletler de merkezî hükümet gibi, anayasal çerçevede otoritesini doğrudan halktan alır. Eyaletler, yapısal olarak merkezî hükümetin müdahalesine karşı korunmuştur. Fonksiyonel olarak ise birçok faaliyeti federal hükümetle birlikte yürütürler. Ancak bu iş birliği, onların politika yapma rollerini ve karar alma güçlerini ortadan kaldırmaz. Siyasi merkezîyetçiliğe 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 hükümet 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 vardır; 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 unsur, kişilerin resmî bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkıdır. Saydamlığın ikinci unsur, 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 “yönetimsel 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. (2017). **Bürokrasi ve Siyaset**. 6. Baskı, İstanbul: ALFA.
- Eryılmaz, Bilal. (2018). **Kamu Yönetimi**. Ankara: Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- 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

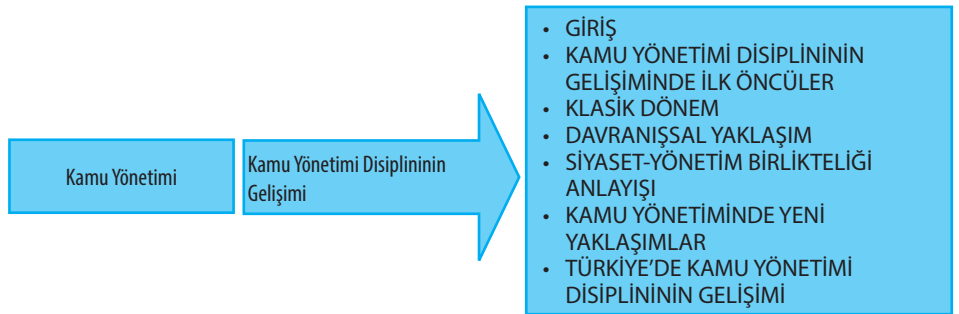
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışında rol oynayan öncü kişilerin çalışmalarını özetleyebilecek,
- Klasik dönem içindeki çalışmaları açıklayabilecek,
- Kamu yönetimi disiplininin gelişiminde davranışsal yaklaşımın etkilerini ifade edebilecek,
- Kamu yönetimi düşüncesinde siyaset ve yönetim birlikteliği yaklaşımını açıklayabilecek,
- Kamu yönetimi disiplininde ortaya çıkan yeni yaklaşımları saptayabilecek,
- Türkiye’de kamu yönetimi disiplininin gelişimini özetleyebilecek bilgi ve becerilere sahip olabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Kamu Yönetimi Disiplini
- Klasik Dönem
- Bilimsel Yönetim İlkeleri
- Yönetim Bilimi
- Davranışsal Yaklaşım
- Siyaset-Yönetim Birlikteliği
- Yeni Kamu Yönetimi
- Yeni Kamu Hizmeti

İçindekiler



Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi

GİRİŞ

Kamu yönetiminin bağımsız bir akademik disiplin olarak ortaya çıkışı, diğer sosyal bilimlerle karşılaştırıldığında görece daha yenidir. Modern kamu yönetimi düşüncesi, 19. yüzyıldan itibaren oluşmaya başlamıştır. Ancak, kamu yönetimi, devlet idaresi olarak tanımlandığında tarihini çok eskilere götürmek mümkündür. Kamu yönetimi, bir uygulama alanı olarak insanlık uygarlığı kadar eskidir denilebilir.

İnsanlık tarihi boyunca birçok düşünür ve yönetici devletin daha iyi işlemlerini sağlamanın, adil ve güçlü bir yönetime sahip olmanın ilke, kural ve kurumlarının ne olduğuna ilişkin düşüncelerini ifade etmişlerdir. Bunlar arasında Konfüçyüs (M.Ö. 551-479), Sokrates (M.Ö.470-399), Platon (M.Ö.427-347), Aristoteles (M.Ö.384-322), İbni Haldun (1332-1406), Nizam'ül Mülk (1018-1092) ve Machiavelli (1469-1527) ilk akla gelenlerdir (Eryılmaz; 2018). Bu yönüyle kamu yönetimi kadim bir uğraş, eski bir sanat ve yeni bir bilim olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu bölümde kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmesinde önemli katkıları olan bilim insanlarının çalışmaları ve alanda yaşanan gelişmeler ilk öncüler, klasik dönem, davranışsal yaklaşım, siyaset-yönetim birlikteliği ve yeni yaklaşımlar başlıkları altında ele alınmaktadır. Daha sonrasında da kamu yönetimi düşüncesinin Türkiye'deki gelişim süreci ana hatlarıyla açıklanmaktadır.

KAMU YÖNETİMİ DISİPLİNİNİN GELİŞİMİNDE İLK ÖNCÜLER

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında öncü kabul edilen çalışmalar vardır. Bunlar arasında Almanya'da ortaya çıkan kameral bilimler, Fransa'da Charles Jean Bonnin, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) Woodrow Wilson ve Frank Goodnow tarafından gerçekleştirilen çalışmalar sayılabilir.

Avrupa'da kamu yönetiminin gelişiminde kameral bilimlerin önemli etkisi olmuştur. 18. yüzyılın ilk yarısında Prusya (eski Almanya) üniversitelerinde kurulan "Kameral Bilimler" kürsüleri, kamu yönetimini özel bir konu olarak ele alan öncü girişimlerin başında gelir. Başlangıçta **Kameral Bilimler**, kamu mali yönetimi anlamında kullanılmakta iken, daha sonra hukuk kurallarından bağımsız olarak kamu yönetimi konularını da kapsamıştır. Yönetime, iyi yetişmiş insan gücü kazandırmak amacıyla taşıyan bu kürsülerde ekonomi, maliye, muhasebe, yönetim sanatı, örgüt ve personel sorunları ve yöneticilerin seçimi ve eğitimi gibi konular ele alınmıştır. Kameralistler, idari işlerin daha iyi yürütülmesi için yararlı teknik ve pratik bilgilerin geliştirilmesi üzerinde durmuşlardır. Modern kamu hizmetlerinin ve kamu yönetimi mesleğinin ortaya çıkmasında kameralizm düşüncesi ve pratiğinin önemli bir yeri vardır (Örnek, 1992; Eryılmaz, 2018).

Yönetim bilimi, 1727 yılında "Kameral Bilim" adıyla Prusya'da öğretilmeye başlamıştır. Almanca'da "Kameralien" kelimesi, "yönetim bilimi" anlamına gelmektedir. Kameralizm, kamu yönetimi disiplininin bağımsız bir alan olarak gelişiminin ilk örneklerinden birisini oluşturur.

Kameralizm, merkezi devletin gücünü artırmak için geliştirilen devlet yönetimi bilgisi ve tekniğidir.

Avrupa'da kamu yönetimi düşüncesinin gelişimine katkı yapan bir diğer öncü çalışma da Fransız Charles Jean Bonnin'in 1812 yılında yazdığı "Kamu Yönetimi İlkeleri" (*Principes d'Administration Publique*) başlıklı üç ciltli kitabıdır. Kitabın kamu yönetimi disiplini açısından önemli iki temel özelliği vardır. Bunlardan birincisi, kamu yönetimine ilişkin ilkeleri sistematik ve kapsamlı bir biçimde ele alan ilk eser olmasıdır. Kitabı önemli kılan ikinci özelliği ise "kamu yönetimi" adıyla yayımlanmasıdır. Genellikle o döneme kadar kitaplar "polis" ya da "devlet idaresi" gibi başlıklarla yayımlanmaktaydı. Dolayısıyla, kamu yönetimi kavramını, devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim anlamında ilk kez Fransız Charles Jean Bonnin kullanmıştır. Bu yönüyle Bonnin, kamu yönetimi disiplini içinde özel bir yere sahiptir. Bonnin, kamu yönetimini, toplum düzenini sağlamaya ve kamu hizmetlerini yürütmeye yönelik olarak birey ve mülkiyet üzerinde karar verme otoritesi olarak tanımlamaktadır. Charles Jean Bonnin'in çalışmaları 1800'li yılların ilk çeyreğinde Fransa'da Napolyon tarafından gerçekleştirilen devlet örgütlenmesi ve memur rejimini esas alan reformlara önemli katkı sağlamıştır (Karasu, 2004).

19. yüzyılda, Bonnin'den başka Fransa'da Alexandre Auguste François Vivien tarafından 1845 yılında yayımlanan "Yönetimsel İncelemeler" (*Etudes Administratives*) başlıklı kitap Fransız kamu yönetimini nesiller boyu etkilemiştir. Vivien, bu çalışmasında başta siyaset-yönetim ayrımı olmak üzere kamu yönetiminin temel tartışma alanlarına ayrıntılı olarak değinmektedir.

Avrupa'da kamu yönetimi disiplininin gelişimine değinirken üzerinde durulması gereken bir diğer konu da hukuk devleti anlayışının ortaya çıkması ve bunun kamu yönetimine etkisidir. 19. yüzyılda mutlak monarşinin yerini hukuk devletinin almaya başlamasıyla temel hak ve özgürlüklerin korunması, devlet iktidarının sınırlanması, idari faaliyetlerin hukuk kurallarına uygunluğu ve idarenin yargısal denetimi konuları ön plana çıkmıştır. Bu gelişme ile birlikte idare hukuku önem kazanmış ve kamu yönetimi ile ilgili konular daha çok idare hukuku içerisinde ele alınmaya başlamıştır. Bunun sonucunda da Kıta Avrupa'sında kamu yönetimi eğitimi, yönetim bilimi ağırlıklı olmaktan çıkıp hukuk ağırlıklı olmuş ve bürokratları hukukçu olarak eğitmek ya da hukukçuları bürokrat olarak eğitmek düşüncesi önem kazanmıştır (Stillman II, 1997; Örnek, 1992). Alman bilim adamı Lorenz Von Stein, kamu yönetiminin idare hukuku içinde incelenmesinin çok dar bir bakış açısı olduğunu ileri sürerek karşı çıkmış ve kamu yönetimi biliminin siyaset bilimi, sosyoloji, idare hukuku ve kamu maliyesi gibi disiplinlere dayanan ayrı bir çalışma alanı olması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak, o dönemde bu görüş çok da etkili olamamıştır. Bu dönemde idare hukukunun önem kazanması ve bağımsız bir disiplin haline gelmesi kamu yönetiminin bir disiplin olarak gelişmesini gölgelemiştir. Bugün Kıta Avrupası'nda ve Türkiye'de kamu yönetiminin halen bir hukuk sorunu olarak görülmesinin temelinde bu yaklaşımın izleri vardır (Eryılmaz, 2018).

Yukarıda kısaca değindiğimiz bu çalışmalar, idari faaliyetlerin ilkelerini kuramsal ve pratik düzeyde ortaya koymaya çalıştıkları için Avrupa'da kamu yönetimi disiplininin gelişmesinde öncü çalışmalar olarak değerlendirilmektedirler.

Kıta Avrupası'nda bu gelişmeler yaşanırken Atlantik'in öteki yakasında yer alan Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında önemli rol oynayan çalışmaların yapıldığı görülmektedir. Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında Amerikalı ilk öncüler olarak Woodrow Wilson ve Frank Goodnow gösterilebilir.

ABD'de kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde Woodrow Wilson'un özel bir yeri vardır. Wilson, 1887 yılında yazdığı "İdarenin İncelenmesi" (*The Study of Public Administration*) başlıklı makalesinde "Anayasayı uygulamak anayasa yapmaktan daha zor hale gelmektedir." diyerek, devletin giderek artan ve karmaşık hale gelen idari görevlerine dikkat

çekmiştir. Yönetim alanını bir iş idaresi alanı olarak gören Wilson, devleti daha iyi yönetmek için işletme alanına bakmayı önerir. Kamu yöneticilerinin görevi, politika oluşturmak değil, kamu politikalarını uygulamak ve kamu hizmetlerini yürütmektir. Bu görevleri kamu görevlilerinin profesyonelce, tarafsız ve etkin bir şekilde yerine getirmeleri beklenir.

Kamu yöneticileri, siyasetlerin belirlediği politikalara bağlı kalmalı ve bu politikaların uygulanmasından siyasetlere karşı sorumlu olmalıydılar. Buna karşın, siyasetler de politikaların yürütülmesi sürecine karışmamalıdır. Wilson'a göre yönetim, siyasetin günlük telaş ve heyecanından uzak bir iş idaresi alanıdır. Yönetimsel sorular siyasi sorular değildir. Siyasetler yönetim için yapılması gereken görevleri belirlerken yönetimin işleyişine müdahale etmemelidir. Wilson'un bu görüşü kamu yönetimi yazınında siyaset-yönetim ayrımı olarak bilinmektedir. Siyaset-yönetim ikiliği, kamu yönetiminin siyasetten ayrılması ve ayrı bir inceleme alanı olması yolunu açmıştır. Bu nedenle Wilson, pek çok bilim adamı tarafından kamu yönetimi disiplininin ABD'deki kurucu babası olarak görülür.

Wilson'un makalesinden on üç yıl sonra Frank J. Goodnow, 1900 yılında yayımladığı "Siyaset ve Yönetim" (*Politics and Administration*) başlıklı kitabında Wilson'un görüşlerinin destekleyicisi oldu. Goodnow, kitabın başlığından da anlaşılacağı üzere, hükümetin siyaset ve yönetim olmak üzere iki farklı işlevi olduğunu ileri sürmüştür. Siyaset, kamu politikalarına karar vermek, devletin iradesini ortaya koymaktır. Yönetim ise bu politikaların yürütülmesi ile ilgili bir alandır.

Kuşkusuz Wilson ve Goodnow tarafından ileri sürülen bu görüşler kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu çalışmalardan sonra kamu yönetimi siyaset biliminin bir alt alanı olmaktan uzaklaşarak kendi yolunda ilerlemeye başlamıştır. Dönemin kamu yöneticileri, kamu politikalarının uygulanmasındaki problemlere ve kamu hizmetlerinin yönetimi konularına siyaset biliminin yeterince önem vermediğini ileri sürdüler. Buradan hareketle, kamu kurumlarında görev alacak öğrencilere yönelik özgün kamu yönetimi eğitim programları hazırlanmaya başlandı (Kettl, 2000).

Woodrow Wilson'un "İdarenin İncelenmesi" isimli çalışması ABD'de kamu yönetimi alanında yazılan ilk makale olarak kabul edilir ve modern kamu yönetiminin ortaya çıkışı 1887 yılında yayımlanan bu klasik çalışma ile başlatılır.

Kamu yönetimi disiplininin gelişiminde öncü kabul edilen çalışmalar hangileridir? Kısaca anlatınız.



SIRA SİZDE

KLASİK DÖNEM

Kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde klasik dönem çalışmalarının büyük katkısı olmuştur. Yukarıda öncü olarak ele aldığımız Woodrow Wilson'un ortaya koyduğu yönetimin siyasetten ayrı bir alan olduğu, yönetimin bilimsel ilkelerinin ortaya konması gerektiği ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine de uygulanabileceği görüşü klasik dönemde büyük ölçüde kabul gördü. Klasik dönem içinde yer alan çalışmalar üç başlık altında ele alınabilir. Bunlardan birisi Frederick Winslow Taylor'un ortaya koyduğu "bilimsel yönetim" anlayışı, ikincisi Henri Fayol, Luther Gulick ve Lyndall Urwick tarafından ileri sürülen "yönetim ilkeleri" yaklaşımı, üçüncüsü de Max Weber'in "ideal-tip bürokrasi" modelidir.

Bilimsel Yönetim Anlayışı

Bilimsel yönetim yaklaşımı, Frederick W. Taylor'un çalışmalarına dayanır. Bu nedenle "Taylorizm" olarak da adlandırılır. Amerikalı makine mühendisi ve yönetim bilimci olan Taylor, çalıştığı ve diğer işletmelerde gözlemlediği geleneksel iş yapma usullerinin verimsiz olduğunu gözlemlemiş; zaman ve hareket incelemeleri yaparak, işyerlerinde verimliliği artırmanın yollarını aramıştır. Bu amaçla, uzun yıllar süren gözlem, deney ve incelemeler sonucunda bilimsel yönetim ilkelerini oluşturmuş ve bunları 'Bilimsel Yönetimin İlkeleri' (*The Principles of Scientific Management*) başlığıyla 1911 yılında kitaplaştırmıştır.



Frederick W. Taylor (1856-1915), bilimsel yönetim yaklaşımının kurucusu olarak kabul edilir. Bilimsel yönetim hareketi, "Taylorizm" olarak da ifade edilir.

Taylor, çalışmalarında rutin ve tekrarlanan fiziki işlerdeki verimliliği artırmaya odaklanmıştır. Bunu gerçekleştirmek için işlerin, geleneksel iş görme usulleri ile değil de bilimsel yöneme dayalı olarak yapılması gerektiğini ileri sürmüştür. Taylor'a göre verimsizliği önlemenin reçetesi sistematik yönetimdir ve bir işi yapmanın her zaman için 'en iyi tek yolu' (the best way) vardır. Bu yol, zaman ve hareket incelemeleri yapılarak bulunabilir.

Her ne kadar Taylor'un kendisi özel sektörde çalışmış ve incelemelerini sanayi kuruluşlarında gerçekleştirmiş olsa da onun ortaya koyduğu bilimsel yönetim ilkeleri ve uygulamaları kamu yönetiminde de etkili olmuştur. Bu etki özellikle kamu yönetiminde iş tanımlarının oluşturulması noktasında olmuştur. Her bir çalışan tarafından yerine getirilecek görevlerin tanımlanması yönetimin sorumluluğu altındadır. Bu görevler iş tanımında sıralanır ve bunları yerine getirmek için gerekli en iyi niteliklere sahip kişiler yönetim tarafından bilimsel yöntemlerle seçilir. Çalışanın sorumluluğu kendisine verilen görevleri tanımlandığı şekilde yapmaktır. Böylece, işlerin yerine getirilmesinde, çalışanın kişisel yargılarının yerini yönetim tarafından belirlenen kurallar ve prosedürler alır (Behn, 1998). Bu dönemde kamu yönetimi, devletin teknik bir aygıtı olarak görüldüğünden bu aygıtın işleyişinde verimlilik ve etkinliği sağlamak için bilimsel yönetim ilkelerinden büyük ölçüde yararlanılmıştır.

Yönetim İlkeleri Yaklaşımı

Klasik dönemde kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde katkısı olan bir başka isim de Fransız Henri Fayol'dur. Maden sektöründe çalışan bir sanayici olan Fayol, yöneticilik deneyimlerine dayanan görüşlerini 1916 yılında yayımladığı "Genel ve Sanayi Yönetim" (*General and Industrial Management*) adlı kitabında toplamıştır.

DİKKAT



Henri Fayol'un kitabının Türkçe çevirisi 1939 yılında Asım Çalıkoğlu tarafından "Sınai ve Umumi İşlerde İdare" adı altında Hilmi Kitabevi tarafından yayımlanmıştır.

Fayol'a göre yönetim her yerde uygulanabilecek evrensel ilkelere sahiptir. Fayol, bu ilkeleri on dört başlık altında toplamıştır. Bu ilkeler Tablo 3.1'de gösterilmiştir.

Tablo 3.1
Henri Fayol'un Yönetim İlkeleri

Kaynak: Özalp, 2000:84

Henri Fayol'un Yönetim İlkeleri Sınıflandırması		
Yapısal İlkeler	Süreçle İlgili İlkeler	Sonuçlarla İlgili İlkeler
İş bölümü Yönetim birliği Yetki ve sorumluluk Merkeziyetçilik Hiyerarşi İlkesi	Disiplin Hakkaniyet Komuta birliği Personelin ödüllendirilmesi ve ücretler Genel çıkarların özel çıkarlardan üstünlüğü	Personelin devamlılığı Düzen ve istikrar Girişim Birlik ve beraberlik ruhu

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.

Fayol, bir işletmedeki faaliyetleri altı grupta toplamıştır. Bunlar, teknik faaliyetler, ticari faaliyetler, mali faaliyetler, güvenlik faaliyetleri, muhasebe faaliyetleri ve yönetim faaliyetleridir. Yönetim faaliyetleri planlama, örgütlenme, yöneltme, eşgüdüm ve denetim fonksiyonlarından oluşur. Bu ilkeler, kısaca PÖYED olarak da ifade edilir. Bu bakış açısıyla, yönetim planlama, örgütlenme, yöneltme, eşgüdüm (koordinasyon) ve denetim fonksiyonlarından oluşan bir süreç olarak tanımlanmıştır (Koçel, 2001). Bu beş işleve verdiği önemden dolayı Fayol'un yaklaşımı "fonksiyonel" ve "yönetim süreci modeli" olarak da anılmakta ve kendisi fonksiyonel yönetim akımının öncüsü sayılmaktadır. Fayol, yönetimle ilgili öne sürdüğü düşüncelerinin özel veya kamu sektörü için fark etmeyeceğini ve yönetim faaliyetlerinin evrensel olduğu görüşünü benimsemiştir.

Fayol'un yönetim ilkeleri ve fonksiyonları yaklaşımı, daha sonra Luther Gulick ve Lyndall Urwick tarafından geliştirilmiştir. Gulick ve Urwick'in 1937 yılında editörlüğünü yaptıkları "Yönetim Bilimi Üzerine Makaleler" (*The Papers on the Science of Administration*) adlı derleme kitapta vurguladıkları en önemli nokta, Fayol'un da belirttiği gibi, yönetim faaliyetinin kamu yönetiminde veya özel sektörde çok farklılık göstermeyeceği ve yönetim ilkelerinin genel olduğu düşüncesidir. Luther Gulick kitabın "Örgüt Kuramı Üzerine Notlar" (*Notes on the Theory of Organization*) adlı bölümünde örgütü açıklarken bu noktaya değinmiş, özel veya kamu örgütleri ayrımı yapmadan yönetimin evrensel ilkelere söz etmiştir. Gulick, Fayol'a ait beş yönetim fonksiyonunu yediye çıkarmış ve bunları kelimelerin İngilizce baş harflerini birleştirerek **POSDCORB** olarak ifade etmiştir.

POSDCORB'un açılımı şu şekildedir:

Planning (Planlama)

Organizing (Örgütlenme)

Staffing (Personel Yönetimi)

Directing (Yönlendirme, Yönelme, Kumanda Etme)

COordinating (Eşgüdüm, Koordinasyon)

Reporting (Rapor verme, İletişim, Haberleşme)

Budgeting (Bütçeleme, Mali Yönetim)

Yönetim fonksiyonları, bir örgütün üst yönetiminin üstlenmesi gereken faaliyetler olup, örgütün yapısı ve bu yapının işleyişini oluşturur. Luther Gulick'in, örgütsel yapının tasarımına ilişkin ileri sürdüğü ilkeler arasında işbölümü ve bölümlere ayırma, komuta birliği, yetki ve sorumluluğun dengelenmesi, yöneticinin denetim alanının (**span of control**) 5-6 kişiyi geçmeyecek şekilde belirlenmesi, kurmay hizmetler ile hat hizmetlerinin ayrılması sayılabilir (Ergun ve Polatoğlu, 1992). Aşağıda değinileceği gibi Gulick'in yönetim ilkeleri ile ilgili görüşleri özellikle Herbert Simon tarafından 1940'larda ağır eleştiriye uğramıştır.

Klasik dönem içinde değinilmesi gereken ABD kaynaklı bir diğer çalışma da Leonard D. White tarafından 1926 yılında yayımlanan "Kamu Yönetimi İncelemesine Giriş" (*Introduction to the Study of Public Administration*) adlı kitaptır. Amerika'da kamu yönetimi alanında yazılan ilk ders kitabı olma özelliğini taşıyan bu eser, ABD üniversitelerinde uzun yıllar okutulmuştur. White, kamu yönetiminin hukuki açıdan değil, yönetim bilimi açısından incelenmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Bu dönemde Amerika'da kamu yönetimi incelemesinde yönetim bilimi bakış açısının egemen olduğu görülmektedir. White, kitabında yapısal yaklaşımı benimseyerek yönetimi, örgüt ve personel yönetimi boyutuyla incelemektedir. Buna göre, kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirebilmek için insanların ve araç-gereçlerin yönetilmesidir (Ergun ve Polatoğlu, 1992:11).

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

"Kamu Yönetimi İncelemesine Giriş" kitabı ABD'de yıllarca ders kitabı olarak okutulan Leonard D. White, kamu yönetimi alanının ayrı bir disiplin olmasında önemli rol oynamıştır

Bürokrasi Yaklaşımı

Max Weber, bürokrasi kuramını geliştirerek kamu yönetimi disiplininin gelişimine çok önemli katkılar sağlamıştır. Birinci ünite de ifade edildiği üzere, geleneksel kamu yönetimi, örgütlenme modeli olarak Weber'in bürokrasi kuramını esas almıştır.

Weber, en verimli örgütlenme modeli olarak gördüğü bürokrasinin kamu ve özel kesim fark etmeksizin tüm büyük ölçekli örgütlere uygulanabileceğini belirtmiştir. 19. yüzyılın sonlarından itibaren de gelişmiş ülkelerde bürokratikleşme eğilimleri yoğunluk kazanmıştır. Max Weber'in görüşlerinin etkisi Avrupa ile sınırlı kalmamıştır. İkinci Dünya Savaşı sonlarına kadar ABD'de pek fazla bilinmemesine rağmen Amerikan kamu yönetimi ve özel sektör işletmeleri Weber'in ortaya koyduğu bürokrasi kuramının karakteristik özelliklerini taşıyan büyük ölçekli bürokrasiler olarak ortaya çıkmışlardır (Behn, 1998).

Max Weber

Max Weber, sosyoloji, ekonomi, hukuk, felsefe ve karşılaştırmalı dinler tarihi gibi farklı alanlarda önemli çalışmaları olan Alman sosyal bilimcidir. Modern sosyolojinin kurucularından biri olarak kabul edilir. Bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı bir biçimde incelemiştir. Bu nedenle günümüzde Max Weber ismi, bürokrasi kavramıyla adeta bütünleşmiştir. Modern kamu yönetimi, siyaset sosyolojisi ve işletme bilimi çağdaş örgütleri incelemek için hareket noktası olarak Weber'in bürokrasi modelini temel almaktadır. Weber, örgütlerin yapısı ve işlemleri üzerinde yaptığı incelemeler sonucunda bürokrasi modelini geliştirmiş ve bunu "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Weber'in üzerinde durduğu bir diğer kavram da rasyonelleşme'dir. Weber, bilimin, modern teknolojinin ve bürokrasinin gelişimini rasyonelleşme olarak tanımlamıştır. Weber'e göre rasyonelleşme, modern toplumları geleneksel toplumlardan ayırt eden önemli bir unsurdur.

DİKKAT



Max Weber'in bürokrasiye ilişkin görüşleri dördüncü üniteye daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

SIRA SİZDE



2

Klasik dönem içinde yer alan çalışmaların temel özellikleri nelerdir? Açıklayınız.

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.

DAVRANIŞSAL YAKLAŞIM

Davranışsal yaklaşımın çıkış noktası 1920'lerin sonu ile 1930'ların ilk yıllarında Elton Mayo ve arkadaşları tarafından Western Elektrik firmasının Hawthorne tesislerinde yapılan deneylere dayandırılır. Bu araştırmanın sonuçlarının açıklanmasıyla örgütleri incelemede davranışsal yaklaşım yeni bir akım olarak ortaya çıkmıştır.

Adından da anlaşılacağı üzere davranışsal yaklaşımın temel özelliği, örgütlerdeki insan davranışını inceleme konusudur. Bilindiği gibi klasik yaklaşım, örgütlerin biçimsel yapısına önem vermiş, insanları da bu yapı içinde mekanik bir parça olarak görmüştür. Klasik dönem, sadece yapıya odaklandığı, örgütlerdeki insan unsurunu ihmal ettiği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Klasik yaklaşım biçimsel yapıyı esas alırken, davranışsal yaklaşım insan davranışını esas almıştır. Davranışsal yaklaşım, örgüt içinde insanların nasıl davrandığı ile ilgilendiği için bu yaklaşımın temsilcileri psikoloji, sosyoloji ve sosyal psikoloji gibi alanlardan büyük ölçüde yararlanmışlardır (Koçel, 2001).

Davranışsal yaklaşım "neoklasik örgüt kuramı" veya "insan ilişkileri okulu" olarak da bilinir. Elton Mayo'dan başka Mary Parker Follett, Chester Barnard ve Herbert Simon davranışsal yaklaşımın diğer temsilcileri arasında yer alır.

DİKKAT



Klasik yaklaşım, örgütsel verimliliği sağlayacak biçimsel yapının ne olması gerektiğine odaklanırken, davranışsal yaklaşım örgütlerdeki insanların nasıl davrandığını araştırmayı amaçlamıştır.

Davranışçı yaklaşımın ilk temsilcilerinden biri Mary Parker Follett'tir. Follett, bilimsel yönetim anlayışının egemen olduğu bir dönemde yaşamasına rağmen bunun etkisinde kalmayarak, örgütlerde insan (grup) ilişkileri üzerinde önemle durmuştur. Follett, liderlik ve otorite konusunda kendi dönemindekilerden farklı düşünmekteydi. O'na göre lider,

verdiği emrin durum ve koşulların gereği ve parçası olduğunu astlarına gösterebilen kişidir (Özalp, 2003:48). 1926 yılında yazdığı “Emirlerin Verilmesi” (*The Giving of Orders*) adlı makalesinde de yönetimin sadece emirlerin verildiği ve bu emirlerin yerine getirildiği bir yapı olmadığını, örgütlerde çalışanların katılım ve iş birliğine ihtiyaç duyulduğunu ortaya koymuştur. Follett, demokratik liderlik, gönüllü işbirliği ve katılımcı yönetim konularında geleceğe ışık tutan görüşler ileri sürmüştür.

Follett’in ele aldığı temel konular, Chester Barnard (1886-1961) tarafından daha da geliştirilmiştir. Barnard, 1938 yılında kaleme aldığı “Yürütmenin Fonksiyonları” (*The Functions of the Executive*) adlı eserinde örgütleri işbirliği sistemleri olarak tanımlamış; biçimsel (formel) ve **doğal** (enformel) **örgüt** kavramları üzerinde durmuştur. Barnard, bir örgütün amaçlarını başarmada örgüt içindeki biçimsel ilişki ağı kadar doğal ilişki ağının da önemli olduğunu vurgulamıştır. Bu noktada üst yönetimin temel işlevi sadece biçimsel yapıya önem vermek değil, örgüt ihtiyaçları ile örgüt çalışanlarının ihtiyaçları arasında dinamik bir denge kurmak ve bunu sürdürmektir (Shafritz vd. 2004, Polatoğlu, 2001).

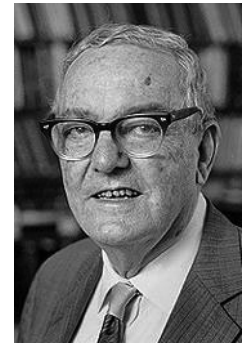
Chester Barnard kitabını özel sektör deneyimlerine dayanarak yazdığı için kitap daha çok işletme yönetimi ile ilgilidir. Bu nedenle eserin kamu yönetimi üzerindeki etkisi sınırlı olmuştur. Ancak, Barnard’ın görüşleri kamu yönetimi disiplininde ayrıcalıklı bir yeri olan Herbert Simon üzerinde etkili olmuştur.

Simon’ın 1947 yılında yazdığı “İdari Davranış” (*Administrative Behavior*) başlıklı kitabı, davranışsal yaklaşımın temel eserleri arasında yer alır. Bundan bir yıl önce de, 1946 yılında ‘Yönetimin Atasözleri’ (*Proverbs of Administration*) adlı makalesini yayımlayan Simon, bu eserlerinde Fayol ve Gulick gibi klasik dönem yönetim bilimcileri tarafından ileri sürülen yönetim ilkeleri yaklaşımını eleştirmektedir. O’na göre bu ilkeler ilk bakışta doğru ve kabul edilebilir görünseler de, birbiriyle çelişen atasözleri olduğu gibi, yönetim ilkeleri de sıklıkla birbirleriyle çelişki içindedirler. Örneğin, denetim alanının sınırlı olması ilkesi ile hiyerarşik kademelerin az sayıda olması ilkesi birbiriyle çelişir. Denetim alanının dar tutulması (yani bir amire doğrudan bağlı astların sayısının az tutulması) durumunda örgütteki hiyerarşik kademelerin sayısı artacaktır. Tam tersi durumunda, yani hiyerarşik kademelerin sayısı azaltıldığında bu kez denetim alanı geniş tutulmuş olacaktır (Polatoğlu, 2001). Simon’ın yönetim ilkeleri yaklaşımına yönelttiği bu eleştiriler kamu yönetimi disiplininde derin izler bırakmıştır.

Simon, örgütlerdeki karar verme sürecine ve bu süreçteki insan davranışlarına odaklanmıştır. Simon’a göre, bir idari kuruluşun işleyişinin gerçek yönü, o kuruluşta çalışan kişi ve grupların davranışlarının incelenmesiyle ortaya konulabilir. Simon, örgüt içinde kararların nasıl alındığını veya programların nasıl hazırlandığını açıklarken “yönetimsel adam” (*administrative man*) ve “**sınırlı rasyonellik**” (*bounded rationality*) kavramlarını ortaya atmıştır.

Yönetimsel adam, karar verirken var olan bütün seçenekler arasından en uygununu seçmeye çalışmak yerine tatmin edici ya da yeterince iyi bir seçenek bulmaya çalışır. Simon’a göre “yönetimsel adam tercihlerini yaparken içinde bulunduğu durumu göz önünde bulundurarak durumun basit bir resmini çizer ve bütün değişkenler yerine önemli ve en ilgili gördüğü birkaç değişkeni göz önünde bulundurur” (Polatoğlu, 2001: 61-62). Simon, çalışmalarında yönetim biliminin temeli olarak gördüğü psikoloji, çağdaş sosyoloji ve sosyal psikolojinin verilerinden büyük ölçüde yararlanmıştır (Gournay, 1971; Ergun ve Polatoğlu, 1992).

Doğal örgüt: Örgütlerde, yönetim tarafından belirlenmeyen, örgüt çalışanları arasındaki doğal ilişkiler sonucunda kendiliğinden ortaya çıkan yapı.



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

Herbert Simon, kamu yönetimi disiplinine önemli katkıları olan bir bilim adamıdır. 1947 yılında yazdığı “İdari Davranış” (*Administrative Behavior*) adlı eseri yönetim bilimi alanında klasik bir yapıt olarak kabul edilmektedir.

Sınırlı Rasyonellik: Karar vericinin bir konu ile ilgili tüm bilgileri elde etmesinin mümkün olmaması veya olası tüm seçeneklerin değerlendirilmesinin çok zor ve maliyetli olması nedeniyle sınırlı bilgileri kullanarak sınırlı seçenekler arasından en uygun olanını seçmesiyle oluşan rasyonellik.



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 Mihçioğlu çevirisiyle Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından Türkçe olarak yayımlanmıştır.

Özetle, davranışsal yaklaşım, klasik yaklaşım gibi örgütlerde verimliliği esas almıştır. Ancak bunun rasyonel bir örgüt tasarımıyla daha çok örgüt çalışanlarının işbirliği ile sağlanabileceğini ileri sürmüştür. Yönetimde insan odaklı davranışsal yaklaşımlar, psikoloji, sosyoloji ve sosyal psikoloji alanlarının verilerinden yararlanarak örgütlerde çalışanların performanslarını artırmaya yönelik kuramsal çalışmalar yapmışlardır. Bunlara örnek olarak Abraham H. Maslow'un İhtiyaçlar Hiyerarşisi Kuramı, Frederick Herzberg'in Motivasyon-Hijyen (Çift Faktör) Kuramı, Douglas McGregor'un X ve Y Kuramı ve Chris Argyris'in Olgunluk Kuramı gösterilebilir.

SIYASET-YÖNETİM BİRLİKTELİĞİ YAKLAŞIMI

Siyaset-yönetim ayrımı, Woodrow Wilson tarafından 1887 yılında dile getirilmesinden itibaren "Siyaseti yönetimden ayırmak mümkün mü veya bu arzulanan bir durum mu?" sorusu kamu yönetimi disiplini hep meşgul edegelmiştir. 1940'lı yıllara kadar bu ayrım genel kabul görürken bu tarihten sonra kamu yönetimi incelemelerinde siyaset-yönetim ayrımının çok da anlamlı olmadığı ile ilgili görüşler ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında görüşleri davranışsal yaklaşım içinde özetlenen Herbert Simon'dan başka Paul Appelby, Robert A. Dahl ve Dwight Waldo gibi kamu yöneticileri de siyaset-yönetim ayrımının geçerli olmadığını ve bunların birlikte incelenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Kendisi de federal bürokraside üst düzey görevlerde bulunmuş bir kamu yöneticisi olan Paul Appleby, 1945 yılında yazdığı "Büyük Demokrasi" (*Big Democracy*) adlı kitabında ve diğer çalışmalarında siyaset-yönetim ayrımının geçerli olmadığını, bunun bir efsaneden ibaret olduğunu vurgulamıştır. Kamu yönetimi işletme yönetiminden farklıdır çünkü kamu yönetimi siyasettir. Appleby, üst düzey kamu yöneticilerinin politika yapımı sürecinde aktif rol aldıklarını ve bunun kaçınılmaz bir durum olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca, siyasetin yönetime müdahalesi çok da kötü bir şey değildir. Çünkü bürokratik gücün keyfi kullanımına karşı siyaset bir kontrol mekanizması vazifesi görür (Shafritz vd., 2004).

Kamu yönetimi disiplinine çalışmalarıyla yön veren bir diğer önemli bilim insanı da Dwight Waldo'dur. Waldo, 1948 yılında yazdığı ve doktora tez çalışması olan "İdari Devlet" (*Administrative State*) başlıklı kitabında yönetimin siyasetten ayrılamayacağını belirtmiştir. Çünkü idari sorunların siyasi sorunlar olması kadar, siyasi sorunlar da idari sorunlardır. Kamu yönetimi, verimlilik ilkesi yanında demokratik değerlere ve ilkelere önem vermeli, sosyal sorunlarla da ilgilenmelidir. Bu nedenle siyaset ve yönetimi birbirinden tamamen ayırmanın savunulur bir yanı yoktur. Bunlar bir bütünün unsurlarıdır ve dolayısıyla iç içe geçmeleri de kaçınılmazdır.

Görüldüğü üzere, bu yaklaşım, siyaseti yönetimden ayırmanın mümkün olmadığını, ayrıca bunun arzulanan bir durum olmadığını ileri sürer. Kamu yönetimi, devlet örgütlenmesi içinde ortaya çıkan yönetim sürecini ifade ettiği için siyasal boyut kaçınılmaz olarak işin içindedir. Bir başka deyişle, kamu yönetimi özel yönetimden farklıdır çünkü siyasi bir çevrede faaliyet gösterir. Demokratik değerler ve ilkeler verimlilik ilkesi kadar önemlidir.



Dwight Waldo (1913-2000)

Dwight Waldo'nun 1948 yılında yayımlanan "İdari Devlet" başlıklı eseri kamu yönetimi literatürünün en önemli kitapları arasında yer alır.

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR

Kamu yönetimi düşüncesinin ABD'deki gelişimine bakıldığında, ilk başlarda, yönetimin siyasetten ayrı bir alan olduğu görüşü ortaya atılmıştır. Bununla, siyasi kararların uygulanması işinin kamu yönetimi tarafından yönetim bilimi ilkeleri doğrultusunda, verimli ve etkin bir biçimde yürütülmesi hedeflenmiştir. "Siyaset-yönetim ayrımı" ilkesinin genel kabul görmesiyle kamu yönetimi, siyaset biliminden ayrı bir bilim alanı olarak ortaya çıkmaya başlamıştır. Daha sonra, "bilimsel yönetim hareketi" ve "yönetim ilkeleri yaklaşımı" temsilcileri, yönetimin bilimsel ve evrensel ilkelerine yönelik çalışmalar yapmıştır. Klasik dönemde ortaya konulan bu ilkelerin evrensel olduğu, işletme yönetimine olduğu kadar kamu yönetimine de uygulanabileceği görüşü egemen olmuştur. Dolayısıyla, kamu yönetiminin örgütsel yapısı ve işleyişi yönetim ilkeleri temelinde gelişti. Bu dönemde verimlilik temel ilke olarak kabul edildi.

1940'lara gelinceye kadar "siyaset-yönetim ayrımı" ve "yönetim ilkeleri" kamu yönetimi disiplininin tanımlayan iki temel unsur olarak öne çıkmıştır. Ancak 1940'lı yıllarda kamu yönetimi ile ilgili ana akım fikirlere karşı eleştiriler yöneltilmeye başladı. Bu eleştiriler iki noktada ele alınabilir. Bunlardan bir tanesi siyaset ve yönetimin birbirinden tamamen ayrılamayacağı, diğeri de yönetim ilkeleri yaklaşımının evrensel olmadığı ve bu ilkelerin birbiriyle tutarsız olduğu eleştirileridir. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı olduğu varsayımının gerçeği yansıtmadığı, günümüzde kamu yönetimi kuramının, aynı zamanda siyaset kuramı olduğu ileri sürüldü (Henry, 1975). Yine bu dönemde, yönetim ilkeleri yaklaşımı ciddi eleştirilere muhatap oldu. Bunlar içinde, yukarıda değinildiği gibi, en etkili olanı Simon'ın görüşleridir. Simon, çalışmalarında her bir yönetim ilkesinin bir karşısı olduğunu ortaya koyarak bu yaklaşımı tartışmalı hale getirdi.

Böylece 20. yüzyılın ilk yarısına gelindiğinde bu iki tanımlayıcı unsurun (siyaset-yönetim ayrımı ve yönetim ilkeleri) tartışmalı hale gelmesiyle kamu yönetimi disiplini kendi kimliğini oluşturmada bir kriz dönemi yaşadı.

Yeni Kamu İdaresi Hareketi

Kamu yönetimi disiplininin arayış içinde olduğu bir dönemde, 1960'ların sonunda önemli bir gelişme oldu. Dwight Waldo öncülüğünde, ABD'deki genç kamu yöneticileri kamu yönetimi disiplininin içinde bulunduğu durumu ve sorunlarını ele almak üzere 1968 yılında Syracuse Üniversitesinin Minnowbrook Konferans Merkezinde toplandılar. Bu Konferansla birlikte "Yeni Kamu İdaresi" (*New Public Administration*) hareketi doğdu. 1970'li yıllarda etkili olan bu hareketin temelinde 1960'lı yıllarda ABD'de yaşanan sosyal, siyasal ve yönetsel sorunlara çözüm bulma çabası yatmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi disiplininin dönemin sıkıntı ve sorunlarına çözüm bulmada yetersiz kaldığı vurgulanarak "yeni" bir kamu yönetimi anlayışının gerekliliği üzerinde duruldu.

Yeni kamu idaresi hareketine göre;

- Kamu yönetimi toplumsal sorunlara duyarlı ve onlara çözüm üreten bir disiplin olmalıdır.
- Sosyal eşitlik, adalet ve hakkaniyet ilkeleri kamu yönetiminin temel unsurları arasında yer almalıdır.
- Kamu yönetiminde demokratik ve moral değerler önemlidir.
- Kamu yöneticileri, kamu yararının gerçekleştirilmesinde, toplumun güçsüz kesimlerinin korunması noktasında önemli role sahiptir (Özgür ve Cigeroğlu Öztepe, 2015).

Hareketin önemli isimlerinden George Frederickson, 1971 yılında yayımlanan "Yeni Bir Kamu İdaresine Doğru" (*Toward a New Public Administration*) adlı makalesinde kamu yönetiminin sosyal eşitliği iyileştirme sorumluluğundan bahsetmiştir. Klasik yaklaşımda kamu yönetimi ağırlıklı olarak şu iki soruya odaklanmıştır: "Mevcut kaynaklarla nasıl

daha çok kamu hizmeti sunulabilir?” ve “Hizmeti daha az kaynak harcayarak yürütebilmek mümkün müdür?” Soruların mahiyetinden de anlaşılacağı üzere bu dönemde tutumluluk ve verimlilik ilkeleri ön plandaydı. Yeni kamu idaresi hareketi ise bu sorulara üçüncü bir soru ilave eder: “Sunulan kamu hizmeti sosyal eşitliği artırmış mıdır?” Böylece, sosyal eşitlik, adalet, hakkaniyet ve katılım gibi değer ve ilkeleri de kamu yönetiminin tanımlayıcı unsuru olarak kabul etmiştir.

Yeni Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi 1970’li yılların sonlarından itibaren, birbiriyle bağlantılı birçok etkenin bir araya gelmesiyle güçlü bir değişim dalgasının etkisine girdi. 1980’li ve 1990’lı yıllarda kamu yönetiminde bazılarının deyimiyle devrim niteliğinde reformlar gerçekleştirildi. Yeni kamu yönetimi” (*new public management*) yaklaşımı olarak adlandırılan bu reformlar başta İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Avustralya gibi Anglo-Sakson ülkelerde olmak üzere birçok gelişmiş ülkede uygulamaya konuldu. Ayrıca, yeni kamu yönetimi reformları Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle gelişmekte olan ülkelerde de geniş bir uygulama alanı buldu ve pek çoklarının küresel paradigma olarak nitelendirildi. Yeni kamu yönetimi reformları, geleneksel kamu yönetiminin sorunlarına, özellikle de bürokratik örgütlenmenin yetersizliklerine çözüm olarak ortaya çıkmıştır (Sözen, 2005).

Bu alanda en bilinen çalışmalardan biri Amerikalı yazarlar David Osborne ve Ted Gaebler’in 1992 yılında yayımlanan “Yönetimin Yeniden İcadı” (*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*) başlıklı kitabıdır. Osborne ve Gaebler, Amerikan kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlardan hareketle yeni kamu yönetimi yaklaşımının ana unsurlarını ortaya koymuşlardır. Osborne ve Gaebler’e göre girişimci yönetimlerin on özelliği şunlardır:

1. *Katalizör Yönetim:* Kürek çeken değil, dümen tutan devlet. Bununla, kamusal mal ve hizmetleri doğrudan devletin kendisinin üretmesi (kürek çekme işi) yerine onun yönlendirmesi ve rehberliğinde (dümende olma işi) mümkün olduğunca özel sektör ve gönüllü kuruluşlar tarafından üretilmesini ifade eder.
2. *Sahibinin Vatandaşlar Olduğu Yönetim:* Kamu yönetiminin vatandaşlara “hazır” hizmet sağlaması yerine, denetim mekanizmaları bürokrasiden topluma kaydırılarak vatandaşlar güçlendirilir.
3. *Rekabetçi Yönetim:* Hizmet sunan birimler arasında rekabet özendirilir.
4. *Amaçlara Yönelmiş Yönetim:* Kamu örgütlerinin katı kural ve düzenlemelerle yönetilmesi yerine amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik etkinlikler ön plana çıkarılır.
5. *Sonuçlara Önem Veren Yönetim:* Yönetimler girdi odaklı değil, sonuç odaklıdır.
6. *Müşteri Odaklı Yönetim:* Yönetimler, hizmet sundukları kesimleri ‘müşteri’ olarak yeniden tanımlarlar ve onlara seçenek sunarlar.
7. *Girişimci Yönetim:* Yönetimler sadece harcama yapmayı değil para kazanmayı da ilke edinirler.
8. *Uzak Görüşlü Yönetim:* Yönetimler sorunlar ortaya çıktıktan sonra harekete geçme basitliğinden ziyade sorunların önlenmesine önem verirler.
9. *Adem-i Merkeziyetçi Yönetim:* Hiyerarşi yerine katılımcı yönetim anlayışını benimseyerek yetkilerini devrederler.
10. *Piyasa Yönelimli Yönetim:* Piyasa mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara tercih ederler (Osborne ve Gaebler; 1992; Üstüner, 2000).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile kamu yönetimi disiplini “müşteri odaklılık”, “girişimcilik”, “sonuç odaklılık”, “sonuçlara dayalı hesap verebilirlik”, “çalışanları yetkilendirme”, “performans ölçümü” ve “dış kaynak kullanımı” gibi kavramlar öne çıkmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile ilgili tamamlayıcı açıklamalar için kitabımızın birinci ünitesine bakılabilir.



DİKKAT

Yeni Kamu Hizmeti

1990'lı yılların ortalarından itibaren yeni kamu yönetimi reformları ve sonuçları değişik çevrelerce sorgulanmaya ve eleştirilmeye başladı. Bazıları “yeni kamu yönetimi” yaklaşımının adalet, hakkaniyet, temsiliyet ve katılım gibi demokratik ve anayasal değerleri tehdit ettiğini ileri sürdüler. Bu yaklaşımı eleştirenler arasında yer alan Janet Denhardt ve Robert Denhardt'ın özel bir yeri vardır çünkü bunlar sadece eleştirmekle kalmamışlar, alternatif bir yaklaşım önermişlerdir: Yeni Kamu Hizmeti (*New Public Service*) (Denhardt ve Denhardt, 2000).

Yeni kamu hizmeti hem geleneksel kamu yönetiminden hem de yeni kamu yönetimin-den farklıdır. Bu yaklaşımın ayırt edici özellikler şunlardır:

1. *Yönetmekten ziyade hizmet et.* Kamu görevlisinin rolü toplumu kontrol etme veya ona istikamet verme değildir, onun hizmetinde olmaktır.
2. *Kamu yararı yan ürün (ikincil bir amaç) değil, amaçtır.* Kamu yöneticileri ortak bir kamu yararı düşüncesi inşa etmeye katkı sağlamalıdır. Amaç, bireysel tercihlerle hareket etmek değil, kamusal sorunların müzakere edilmesiyle ortak çıkarlar ve sorumluluklar yaratmaktır.
3. *Stratejik düşün, demokratik hareket et.* Kamusal ihtiyaçları karşılayan politikalar ve programlar en etkili ve duyarlı bir şekilde ortak çaba ve işbirliği süreçleri yoluyla başarılabilir.
4. *Müşterilere değil, vatandaşlara hizmet et.* Kamu yararı, kişisel çıkarların toplamından ibaret değildir, aksine paylaşılan ortak değerlerle ilgili diyalog sonucunda ortaya çıkar. Bu nedenle, kamu görevlileri sadece müşterilerin taleplerine cevap vermekle kalmamalı, vatandaşlar ile ve vatandaşlar arasında güven ve işbirliğine dayalı ilişkileri inşa etmeye önem vermelidirler.
5. *Hesap verebilirliği sağlamak basit değildir.* Kamu görevlileri özel sektör çalışanlarına göre daha dikkatli olmalı ve aynı zamanda anayasa, yasa, toplumsal değerler, siyasi ilkeler, profesyonel standartlar ve vatandaş çıkarlarına uygun hareket etmelidir.
6. *Sadece verimliliğe değil, insanlara da değer ver.* Kamu kurumlarının uzun dönemde başarılı olmaları insana saygı duyan bir anlayış, paylaşılan liderlik ve işbirliği süreçleri geliştirilmesi ile mümkündür.
7. *Vatandaşlığa ve kamu hizmetine girişimcilikten daha fazla değer ver.* Kamu yararı, kamunun kaynakları sanki kendi parasıymış gibi harcayan girişimci yöneticiler yerine topluma anlamlı işler yapmaya kendini adanmış kamu görevlileri ve vatandaşlar tarafından daha iyi gerçekleştirilir (Denhardt ve Denhardt, 2000; Genç, 2015).

Görüldüğü gibi yeni kamu hizmeti yaklaşımı bürokrasi, hiyerarşi ve denetime vurgu yapan geleneksel kamu yönetiminden farklı olduğu gibi, vatandaş müşteri konumuna dönüştüren, kamu yöneticisine girişimci rol öngören yeni kamu yönetiminden de ayrılmaktadır. Dayandığı temel değerlere bakıldığında merkezine vatandaş ve kamu hizmeti anlayışını yerleştiren, demokratik değerleri, katılımcı yönetimi ve kamu yararını ön plana çıkaran bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu yönetimi disiplninde ortaya çıkan yeni yaklaşımlarla ilgili daha ayrıntılı bilgilere editörlüğünü Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı'nın yaptığı Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi (Bursa: Dora Yayıncılık, 2015) başlıklı kitaptan ulaşabilirsiniz.



K İ T A P

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ

Türkiye'de kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmeye başlaması 1950'li yıllarda başlamıştır. Ancak, Türklerin devlet kurma ve yönetme pratiğinin tarihi çok eskidir. Türkler, tarihte büyük devletler kurmuş ve köklü bir yönetim geleneğine sahip milletlerdir. Türklerin devlet kurma ve yönetme konusundaki başarılarının arkasında hükümdarların yanında düşünürlerin ve yönetici danışmanların da rolü vardır. Bunlar, dönemin hükümdarlarına yazdıkları eserlerle devlet yönetiminde onlara yol göstermişler ve öğüt vermişlerdir.

Türk tarihinde devlet idaresi ile ilgili bu özellikteki bazı kitaplar ve onların yazarları şunlardır:

- Farabi: El-Medinetü'l Fazıla
- Yusuf Has Hacib: Kutadgu Bilig
- Nizam'ül Mülk: Siyasetname
- Koçi Bey: Koçi Bey Risalesi
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa: Devlet Adamlarına Öğütler.

Bu eserlerde iyi bir yönetim ve yöneticinin özellikleri, devletin çöküşünün durdurulması ve yönetimin geliştirilmesi konularına yer verilmiştir.

Kutadgu Bilig'e Göre Yönetim

- *Memleket kılıç ile tutulur, fakat kalem ile hükmedilir.*
- *Devlet hastalanırsa ilacı akıl ve bilgidir.*
- *Töre ya da kanun, hükümdarlıktan üstündür.*
- *Devletin temeli adalettir.*
- *Vazifeyi ihmal ve insanlara zulüm devleti zaafa uğratar.*
- *Toplumun hakkı sultanın hakkından önce gelir. Önemli olan sultanın zenginliği değil halkın tok olmasıdır.*
- *Memleketi tutmak için çok asker ve ordu lazımdır; askeri beslemek için çok mal ve servete ihtiyaç vardır; bu malı elde etmek için halkın zengin olması gerekir; halkın zengin olması için de doğru kanunlar konulmalıdır.*

Siyasetname'de Yönetim

- *Mülk (devlet, yönetim, düzen) küfürle devam edebilir fakat zulümle devam edemez.*
- *Devlet yönetiminin esası adalettir. Devlet, dinin icaplarını yerine getirmediği için değil, adaletin gereklerine uymadığı için batar.*
- *Devlet işleri bilginlere danışılarak yürütülmelidir.*

Kaynak: Eryılmaz, B. (2018). **Kamu Yönetimi**, 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, s. 67-70

Devlet yönetimi ile ilgili bu eserlerin yanında Türk tarihinde yöneticileri yetiştirmek amacıyla okullar açılmıştır. Osmanlı Devletindeki Enderun Mektebi, Tercüme Odası ve Mülkiye Mektebi kamu yönetimi öğretimi tarihinde önemli yeri olan kurumlardır (Eryılmaz, 2018).

Enderun Mektebi

Osmanlı'da, devlet yönetimine yönetici yetiştirmek amacıyla kurulan saray okuludur. Enderun Mektebinin temeli I. Murat tarafından Edirne'de, sarayda hizmet edecekleri yetiştirmek amacıyla 1365 yılında atılmıştır. Enderun Mektebi, II. Murat, Fatih Sultan Mehmet ve II. Bayezit tarafından daha da geliştirilmiştir. Enderun Mektebine çoğunluğu savaş esirleri, devşirmeler ile az sayıdaki gönüllü Türk ailelerinin çocukları alınarak, Türk-İslam gelenek ve düşüncesine göre yetiştirilmiş ve imparatorluğun en yüksek makamlarında görev almak için eğitilmişlerdir. Okulun müfredatında Türkçe, Arapça, Farsça, Türk ve Fars Edebiyatı, Arapça dilbilgisi ve ses bilgisi, Kuran ve tefsiri, İslam dini, hukuk, Türk tarihi, müzik ve matematik dersleri bulunuyordu. Enderun mektebi, Batı dünyasında da ilk resmi yönetim okullarından biri olarak kabul edilmektedir.

Tercüme Odası

Tanzimat Dönemi yöneticileri Babıali'de açılan Tercüme Odası'nda yetişmiştir. 18. yüzyılın başından 1821 Yunan isyanına kadar Saray ve Babıali'deki tercümanlık görevlerini Fenerli Rumlar yürütüyordu. 1821 yılında Mora Rumlarının isyanında Rum tercümanların ilgileri görüldüğü için, II. Mahmut bu isyandan sonra Babıali'de açtığı Tercüme Odası'nda, Türklerden/Müslümanlardan tercümanlık ve diplomatlık görevlerini yürütecek kadronun yetiştirilmesine karar verdi. Burada Fransızca ve diplomasi kuralları öğretilmeye başlandı.

**Mülkiye Mektebi**

Batılılaşma ve yenileşme hareketleriyle birlikte, bu yeni anlayışa uygun yöneticiler yetiştirilmek amacıyla 1839'dan sonra açılan eğitim kurumlarından birisi de Mülkiye Mektebidir. Mülkiye Mektebi, Tanzimat'ın ortaya çıkardığı yeni kurumları yönetecek ve reformları yürütecek kadroları yetiştirmek için 1859 yılında İstanbul'da açıldı. Mülkiye Mektebi daha sonra Ankara'ya taşındı ve Siyasal Bilgiler Fakültesi adını alarak Cumhuriyet Döneminin yönetici kadrosunun yetiştirilmesinde öncü rol oynadı.

Osmanlı Devletinde, özellikle Tanzimat'la birlikte kamu yönetimi yapısı ve uygulaması Kıta Avrupası ülkelerinden etkilenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti de Osmanlı döneminin devlet yapısı ve kurumlarını devralarak geliştirmiştir. Türkiye'nin idari yapısı Fransız idari sisteminden etkilenmiş olduğu için kamu yönetimi konularının incelenmesinde idare hukukunun etkisi belirleyici olmuştur. Türkiye'de kamu yönetimi, uzun yıllar idare hukukunun bir alt alanı olarak incelenmiştir (Örnek, 1992).

Buna paralel olarak da Türkiye'de kamu yönetimi öğretimi 1950'lere kadar daha çok hukuk ağırlıklı olmuş ve idare hukuku içerisinde ele alınmıştır. Doğal olarak da Türkiye'de kamu yönetimi ile ilgili ilk kitaplar, İsmet Giritli'nin "Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli" örneğinde olduğu gibi idare hukukçuları tarafından kaleme alınmıştır.

Türkiye'de kamu yönetiminin idare hukuku dışında, ayrı bir bilim alanı olarak incelenmeye başlaması 1950'li yıllara dayanır. Bu dönem aynı zamanda kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmaya başladığı yıllardır.

Türkiye'de geleneksel öğretimden gerek içerik bakımından gerekse yaklaşım olarak ayrılan çağdaş anlamda kamu yönetimi öğretiminin başlaması İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki gelişmelerle olmuştur. Bunlardan bir tanesi de Türk hükümetinin isteği üzerine Dünya Bankası'nca oluşturulan Barker Kurulu'nun 1951 yılında sunduğu rapordur. Bu raporda üniversitelerde kamu yönetimi kürsü ve bölümlerinin kurulması,

bir yandan da uygulamaya yönelik kamu yönetimi eğitiminin geliştirilmesi öneriliyordu (Mihçioğlu, 1988).

SIRA SİZDE



Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı sonrasında kamu yönetimi açısından önemli olan uluslararası raporlar hangileridir? Kısaca anlatınız.

Bu yıllarda Türkiye'de kamu yönetimi öğretimini etkileyen önemli olaylardan bir diğeri de Türkiye Cumhuriyeti ile Birleşmiş Milletler arasında imzalanan teknik yardım anlaşması çerçevesinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulmasıdır.

1952'de kurulan ve 1953 yılında faaliyete geçen TODAİE, adından anlaşılacağı üzere, ilk kurulduğunda Türkiye ile birlikte Orta Doğu ülkelerine de hizmet vermeyi amaçlamıştı. 1958 yılında kabul edilen 7163 sayılı Kanunla bilimsel, yönetsel ve mali açıdan özerklik ve tüzel kişilik statüsüne sahip olan TODAİE daha sonraları ulusal bir enstitü haline dönüştü; ancak adını eskisi gibi muhafaza etti.

Enstitünün kuruluş gayesi, kamu yönetiminin çağdaş düşüncelere ve yaklaşımlara uygun olarak gelişmesine yardımcı çalışmalarda bulunmak, yönetici yetiştirmek, kamu yönetimi alanında öğretim elemanları yetiştirilmesine yardımcı olmak ve memurların yönetim alanında uzmanlaşmalarını sağlamaktır. TODAİE, bu amaçlarına ulaşmak için öğretim ve yetiştirme, araştırma ve yayın faaliyetlerinde bulundu. Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 9.7.2018 tarih ve 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kapatılmıştır. TODAİE, Türkiye'de kamu yönetiminin hukuk ve siyaset dışında ayrı bir bilim dalı olarak incelenmesinde önemli katkılar sunmuştur.

TODAİE'nin kurulması ve faaliyetleri neticesinde Türkiye'de kamu yönetimine olan ilgi artmıştır. 1956 yılında Orta Doğu Teknik Üniversitesi'nde (ODTÜ) Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümü, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinde de 1957 yılında Amme İdaresi Kürsüsü kurulmuştur. 1970'li yılların başından itibaren de hem Siyasal Bilgiler Fakültesinde hem de bazı İktisat Fakültelerinde kamu yönetimi bölümleri kurulmaya başlamıştır. Kamu yönetimi bölümlerinin yaygınlaşması ise 1981 tarih ve 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ve bu kanuna dayanılarak yapılan düzenlemelerle İktisadi ve İdari Bilimler Fakülteleri ile Siyasal Bilgiler Fakültelerinde müstakil kamu yönetimi bölümleri açılmasıyla olmuştur (Eryılmaz, 2018).

SIRA SİZDE



TODAİE tarafından kamu yönetimine yönelik yapılan reform çalışmalarına örnekler veriniz.

Özetle, Türkiye'de kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak kabul görmesi çok uzun bir geçmişe sahip değildir. Kamu yönetimi 1950'li yıllara kadar Türkiye'de bir bilim dalı olarak daha çok idare hukuku içinde ele alınmış ve idare hukukunun etkisi altında kalmıştır. 1950'li yıllardan sonra, TODAİE'nin kurulmasıyla birlikte ABD kaynaklı örgüt ve yönetim kuramına dayalı çalışmalar yaygınlaşmış, üniversitelerde kurulan kamu yönetimi bölümleriyle bağımsız bir akademik disiplin olma yönünde ilerlemiştir.

K İ T A P



Kamu yönetimi biliminin dünyada ve Türkiye'de gelişimine ilişkin daha ayrıntılı bilgiye Prof. Dr. Bilal Eryılmaz'ın Kamu Yönetimi (Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2018) kitabından ulaşılabilir.

Özet



Kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışında rol oynayan öncü kişilerin çalışmalarını özetlemek

Kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında öncü kabul edilen çalışmalar arasında Almanyada ortaya çıkan kameral bilimler, Fransada Charles Jean Bonnin, Alman düşünür Lorenz von Stein ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Woodrow Wilson ve Frank Goodnow tarafından gerçekleştirilen çalışmalar sayılabilir. Avrupada kamu yönetiminin gelişiminde kameral bilimlerin önemli etkisi olmuştur. Kameralistler, idari işlerin daha iyi yürütülmesi için yararlı teknik ve pratik bilgilerin geliştirilmesi üzerinde durmuşlardır. Avrupada kamu yönetimi düşüncesinin gelişimine katkı yapan bir diğer öncü çalışma da Fransız Charles Jean Bonnin'in 1812 yılında yazdığı "Kamu Yönetimi İlkeleri" kitabıdır. Bonnin'in çalışmaları 1800'li yılların ilk çeyreğinde Fransada Napolyon tarafından gerçekleştirilen devlet örgütlenmesi ve memur rejimini esas alan reformlara önemli katkı sağlamıştır. Avrupada kamu yönetimi disiplininin gelişimine değinirken üzerinde durulması gereken bir diğer konu da hukuk devleti anlayışının ortaya çıkması ve bunun kamu yönetimine etkisidir.

Kıta Avrupası'nda bu gelişmeler yaşanırken Amerika Birleşik Devletleri'nde kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında Woodrow Wilson ve Frank Goodnow'un çalışmaları öncü rol oynamıştır. Her ikisi de siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı alanlar olduğunu vurgulamıştır.



Klasik dönem içindeki çalışmaları açıklamak

Klasik dönem içinde yer alan çalışmalar üç başlık altında ele alınabilir. Bunlardan birisi Frederick Winslow Taylor'un ortaya koyduğu "bilimsel yönetim" anlayışı, ikincisi Henri Fayol, Luther Gulick ve Lyndall Urwick tarafından ileri sürülen "yönetim ilkeleri" yaklaşımı, üçüncüsü de Max Weber'in "ideal-tip bürokrasi" modelidir. Bilimsel yönetim yaklaşımı, Frederick W. Taylor'un çalışmalarına dayanır. Taylor, uzun yıllar süren gözlem, deney ve incelemeler sonucunda bilimsel yönetim ilkelerini oluşturmuş ve bunları "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" başlığıyla 1911 yılında kitaplaştırmıştır. Klasik dönemde kamu yönetimi düşüncesinin gelişiminde katkısı olan bir başka isim de Fransız Henri Fayol'dur. Fayol'a göre yönetim faaliyetleri planlama, örgütlenme, yöneltme, eşgüdüm ve denetim fonksiyonlarından oluşur. Fayol'un yönetim

ilkeleri ve fonksiyonları yaklaşımı, daha sonra Luther Gulick ve Lyndall Urwick tarafından geliştirilmiştir. Gulick, Fayol'a ait beş yönetim fonksiyonunu yediye çıkarmış ve bunları kelimelerin İngilizce baş harflerini birleştirerek POSDCORB olarak ifade etmiştir. Max Weber, bürokrasi kuramını geliştirerek kamu yönetimi disiplininin gelişimine çok önemli katkılar sağlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi, örgütlenme modeli olarak Weber'in bürokrasi kuramını esas almıştır.



Kamu yönetimi disiplininin gelişiminde davranışsal yaklaşımın etkilerini ifade etmek

Klasik dönemden sonra yönetimin sosyal, psikolojik ve davranışsal boyutu incelenmeye başlanmıştır. İnsan odaklı bu yaklaşım klasik dönemde mekanik olan yönetim yaklaşımlarının eleştirmiştir. 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. Davranışsal yaklaşım "neoklasik örgüt kuramı" veya "insan ilişkileri okulu" olarak da bilinir. Elton Mayo'dan başka Mary Parker Follett, Chester Barnard ve Herbert Simon davranışsal yaklaşımın diğer temsilcileri arasında yer alır.



Kamu yönetimi düşüncesinde siyaset ve yönetim birlikteliği yaklaşımını açıklamak

Kamu yönetimi incelemelerinde klasik dönemde öne sürülen siyaset-yönetim ayrımının gerekliliği 1940'lardan sonra eleştirilmiştir. Bu tarihten sonra kamu yönetimi incelemelerinde siyaset-yönetim ayrımının çok da anlamlı olmadığı ile ilgili görüşler ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında Herbert Simon, Paul Appelby, Robert A. Dahl ve Dwight Waldo gibi kamu yöneticileri yer alır. Bu grup içinde yer alan kamu yöneticileri siyaset-yönetim ayrımının geçerli olmadığını, sürecin hem siyaseti hem de yönetimi içerdiğini öne sürmüşler ve birlikte incelenmesi gerekliliğini vurgulamışlardır.



Kamu yönetimi disiplininde ortaya çıkan yeni yaklaşımları saptamak

1970'li yıllardan sonra kamu yönetimi disiplininde birçok yeni yaklaşımın ortaya çıktığı görülmektedir. Bu yaklaşımlar farklı değerlere ve kuramlara dayanmakta ve birbirleriyle çatışmaktadırlar. Bu yaklaşımlar arasında Yeni Kamu İdaresi Hareketi, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı sayılabilir.

Yeni Kamu İdaresi Hareketi, Dwight Waldo öncülüğünde, ABD'deki genç kamu yöneticilerinin 1968 yılında Syracuse Üniversitesinin Minnowbrook Konferans Merkezinde bir araya geldiği toplantı ile doğmuştur. Bu hareket, sosyal eşitlik, adalet, hakkaniyet ve katılım gibi değer ve ilkeleri kamu yönetiminin tanımlayıcı unsuru olarak kabul etmiştir. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ise 1980'li ve 1990'lı yıllarda kamu yönetimi disiplininde egemen paradigma olarak ortaya çıkmıştır. David Osborne ve Ted Gaebler bu yaklaşımın temel özelliklerini şöyle sıralamışlardır: Kürek çeken değil, dümen tutan devlet; sahibinin vatandaşlar olduğu yönetim; rekabetçi, amaçlara yönelmiş, sonuçlara önem veren ve müşteri odaklı yönetim; girişimci, uzak görüşlü, adem-i merkezîyetçi ve piyasa yönelimli yönetim. Yeni Kamu Hizmeti anlayışı ise Janet Denhardt ve Robert Denhardt tarafından yeni kamu yönetimi reformlarının eleştirisi üzerine inşa edilmiştir. Bu anlayış bürokrasi, hiyerarşi ve denetime vurgu yapan geleneksel kamu yönetiminden farklı olduğu gibi, vatandaş müşteri konumuna dönüştüren, kamu yöneticisine girişimci rol öngören yeni kamu yönetiminden de ayrılmaktadır. Vatandaş, kamu hizmeti, demokratik değerler, katılımcı yönetim ve kamu yararı bu yaklaşımın dayandığı temel değerlerdir.



Türkiye'de kamu yönetimi disiplininin gelişimini özetlemek

Türklerin devlet kurma ve yönetme pratiğinin tarihi çok eskidir. Türk tarihinde devlet idaresi ile ilgili çok önemli eserler yazılmıştır. Devlet yönetimi ile ilgili bu eserlerin yanında Türk tarihinde yöneticileri yetiştirmek amacıyla okullar açılmıştır. Osmanlı Devletindeki Enderun Mektebi, Tercüme Odası ve Mülkiye Mektebi kamu yönetimi öğretimi tarihinde önemli yeri olan kurumlardır. Bununla birlikte, Türkiye'de kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin haline gelmeye başlaması 1950'li yıllarda başlamıştır. Türkiye'de kamu yönetimi öğretimi 1950'lere kadar daha çok hukuk ağırlıklı olmuş ve idare hukuku içerisinde ele alınmıştır. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulması kamu yönetimi disiplinin gelişiminde dönüm noktası olmuştur. TODAİE, Türkiye'de kamu yönetiminin hukuk ve siyaset dışında ayrı bir bilim dalı olarak incelenmesinde önemli katkılar sunmuştur. Daha sonraları, üniversitelerde kamu yönetimi bölümlerinin kurulması da alanın bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır.

Kendimizi Sınavalım

1. Aşağıdaki bilim adamlarından hangisi kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışında rol oynayan öncü kişiler arasında yer alır?
 - a. Dwight Waldo
 - b. Elton Mayo
 - c. Woodrow Wilson
 - d. Mary Parker Follett
 - e. Herbert Simon
2. Aşağıdakilerden hangisi klasik dönem yönetim bilimcilerden biri **değildir**?
 - a. Leonard D. White
 - b. Max Weber
 - c. Henri Fayol
 - d. Paul Appleby
 - e. Luther Gulick
3. Aşağıdakilerden hangisi davranışsal yaklaşım temsilcileri arasında yer alır?
 - a. Elton Mayo
 - b. Charles Jean Bonnin
 - c. Lorenz Von Stein
 - d. Frederick W. Taylor
 - e. Luther Gulick
4. İdari örgütlerde karar alma kriteri olarak “sınırlı rasyonellik” kavramını ortaya atan yönetim bilimci aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Max Weber
 - b. Lyndall Urwick
 - c. Paul Appleby
 - d. Dwight Waldo
 - e. Herbert Simon
5. Aşağıdakilerden hangisi kamu yönetimi incelemelerinde siyaset-yönetim ayrımının olması gerektiğini ileri sürmüştür?
 - a. Dwight Waldo
 - b. Herbert Simon
 - c. Woodrow Wilson
 - d. Elton Mayo
 - e. Robert Dahl
6. Örgütleri işbirliği sistemleri olarak tanımlayarak bir örgütün amaçlarını başarmada örgüt içindeki biçimsel ilişki ağı kadar doğal ilişki ağının da önemli olduğunu ileri süren yönetim bilimci aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Frederick W. Taylor
 - b. Chester Barnard
 - c. Paul Appleby
 - d. Max Weber
 - e. Robert Dahl
7. Dwight Waldo'nun 1948 yılında yayımlanan ve kamu yönetimi ile ilgili görüşlerini içeren kitabının adı aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Bilimsel Yönetim İlkeleri
 - b. İdari Devlet
 - c. Yürütmenin Fonksiyonları
 - d. İdarenin İncelenmesi
 - e. İdari Davranış
8. 1968 yılında Syracuse Üniversitesinin Minnowbrook Konferans Merkezinde toplanan kamu yöneticileri aşağıdaki hangi yaklaşım içinde yer alırlar?
 - a. Yeni Kamu İdaresi Hareketi
 - b. Bilimsel Yönetim Hareketi
 - c. Girişimci Yönetim
 - d. Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı
 - e. Yeni Kamu Hizmeti Hareketi
9. Aşağıdakilerden hangisi David Osborne ve Ted Gaebler tarafından ortaya konan girişimci yönetimlerin özellikleri arasında **yer almaz**?
 - a. Katalizör Yönetim
 - b. Rekabetçi Yönetim
 - c. Merkezîyetçi Yönetim
 - d. Amaçlara Yönelmiş Yönetim
 - e. Müşteri Odaklı Yönetim
10. Türkiye’de kamu yönetimi öğretimi 1950’lere kadar daha çok hangi bilim dalının etkisinde kalmıştır?
 - a. Örgüt Kuramı
 - b. Yönetim İlkeleri Yaklaşımı
 - c. Sosyal Psikoloji
 - d. İdare Hukuku
 - e. Siyaset Bilimi

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 Kınalızade Ali Efendi (1510-1572), ahlâka ilişkin olarak yazdığı ünlü eseri “Ahlâk-ı Alâî”nin bölümlerini “Ahlâk İlmi”, “Aile Ahlâkı” ve “Devlet Ahlâkı” olarak belirlemiştir.

Türk tarihinde, yönetimle doğrudan ya da dolaylı 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, Vezir Lütü Paşa’nın “Asafnames”i, Katip Çelebi’nin (1609-1657) “Düsturu’l amel li ıslah’i’l halel” (Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar) 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 (III. Selim’le de başlatılabilir) başlayan modernleşme çabaları ve bu kapsamındaki reformlar ve yaklaşımlardır.

Türkler XI. 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 haline 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. Karahanlılar 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 Hacib’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 ürünlerindedir. Türklerin, dünya görüşlerini, değer yargılarını, siyaset ve yönetim anlayışlarındaki “yeni durumu” yansıtması bakımından önemlidir.

Kaynak: Eryılmaz, B. (2018). Kamu Yönetimi, 11. Baskı, s. 64-66, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

- | | |
|-------|--|
| 1. c | Yanıtınız yanlış ise “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişiminde İlk Öncüler” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 2. d | Yanıtınız yanlış ise “Klasik Dönem” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 3. a | Yanıtınız yanlış ise “Davranışsal Yaklaşım” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 4. e | Yanıtınız yanlış ise “Davranışsal Yaklaşım” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 5. c | Yanıtınız yanlış ise “Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişiminde İlk Öncüler” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 6. b | Yanıtınız yanlış ise “Davranışsal Yaklaşım” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 7. b | Yanıtınız yanlış ise “Siyaset-Yönetim Birlikteliği Anlayışı” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 8. a | Yanıtınız yanlış ise “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 9. c | Yanıtınız yanlış ise “Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |
| 10. d | Yanıtınız yanlış ise “Türkiye’de Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi” konusunu yeniden gözden geçiriniz. |

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu yönetimi disiplininin gelişiminde öncü kabul edilen çalışmaları Avrupa ve ABD’deki çalışmalar olarak iki grupta ele almak mümkündür. Bunlar arasında Almanya’da ortaya çıkan kameral bilimler, Fransa’da Charles Jean Bonnin’in “Kamu Yönetimi İlkeleri” başlıklı kitabı, idare hukukunun gelişimi, Amerika Birleşik Devletleri’nde Woodrow Wilson’ın “İdarenin İncelenmesi” ve Frank Goodnow’un “Siyaset ve Yönetim” isimli kitapları sayılabilir.

Sıra Sizde 2

Klasik dönemdeki yaklaşımlardan bilimsel yönetim hareketi iş yerlerindeki rutin ve fiziki işlerin verimliliğini artırmaya odaklanırken, yönetim ilkeleri ve fonksiyonları yaklaşımı ise örgütün biçimsel yapısına ağırlık vermiştir. Bu yaklaşım, yönetim ilkelerinin evrensel olduğu, dolayısıyla, hem kamu hem de özel sektörde geçerli olduğunu iddia etmiştir. Weber’in bürokrasi modelinin temel özellikleri Fayol ve Gulick’in ileri sürdüğü örgüt ilkeleri ile benzerlik gösterir. Kuşkusuz Weber’in görüşlerini klasik dönem ile sınırlı tut-

mak mümkün değildir, onun çalışmaları çok daha geniş kapsamlıdır ve birçok alanda derin etkiler bırakmıştır.

Sıra Sizde 3

Türkiye’de İkinci Dünya Savaşı sonrasında yabancı uzmanlar tarafından kamu yönetimi açısından önemli raporlar hazırlanmıştır. Bunlar arasında Neumark Raporu, Barker Raporu, Thornburg Raporu ve Martin-Cush Raporu sayılabilir. Neumark Raporu, 1949’da İstanbul Üniversitesi hocalarından Profesör F. Neumark tarafından hazırlanmış ve adını hazırlayıcısından almıştır. Rapor’da ele alınan başlıca konular; idareyi iyileştirme nedenleri, iyileştirme için gerekli örgütler, personel rejimi sorunları ile ilgili birtakım öneriler ve ilkelerdir. Barker Raporu, James Barker ve çalışma ekibi tarafından 1951’de tamamlanan bir metindir, raporun ana konusu Türk ekonomisi olmasına rağmen kamu yönetimi üzerine de incelemelerde bulunulmuştur. Martin-Cush Raporu, Maliye Bakanlığına sunulmak üzere James W. Martin ve Frank A. Cush tarafından 1951’de tamamlanan bir çalışmadır. Hükümete, personel politikasını ciddi bir biçimde gözden geçirmesi tavsiye edilmiş ve Devlet Personel Dairesi’nin kurulması üzerinde durulmuştur. Thornburg Raporu ise Türkiye’nin İkinci Dünya Savaşı sonrasında ABD tarafından Marshall Planı içerisinde alınması üzerine yapılan bir çalışmadır. Rapor, Amerikalı uzman bir ekip tarafından 1949 yılında hazırlanmıştır.

Sıra Sizde 4

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) kurulma amaçlarından bir tanesi de kamu yönetiminin çağdaş düşüncelere ve yaklaşımlara uygun olarak gelişmesini sağlayacak çalışmalarda bulunmaktır. Bu kapsamda TODAİE kamu yönetimine yönelik önemli bazı reform çalışmaları yapmıştır. Bunlardan bir tanesi DPT işbirliği ile 1963 yılında tamamlanıp Başbakanlığa sunulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi’dir (MEHTAP). Bir diğeri ise 1991’de DPT’nin isteği doğrultusunda TODAİE tarafından hazırlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi’dir (KAYA).

Yararlanılan Kaynaklar

- Baransel, A. (1993). **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi**. 3. baskı, İstanbul: İşletme Fakültesi.
- Barnard, C. I. (2004). '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.
- Behn, Robert D. (1998). 'The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability', **International Public Management Journal**. C. 1(2), ss. 131-164).
- Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2000). 'The New Public Service: Serving Rather than Steering', **Public Administrative Review**. C. 60 (6), ss. 549-559.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1992). **Kamu Yönetimine Giriş**. Ankara: TODAİE.
- Eryılmaz, B. (2018). **Kamu Yönetimi**. 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Frederickson, H. George (1971). "Toward a New Public Administration." **Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective**. (Ed.) Frank Marini, ss. 309-331. Scranton, Pa.: Chandler.
- Fry, B.R. ve J.C.N. Raadschelders (2008). **Mastering Public Administration From Max Weber to Dwight Waldo**. 2nd Edition. Washington, DC: CQ Press.
- Genç, F. N. (2015). "Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek", Ö. Köseoğlu ve M.Z. Sobacı (Ed.) **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi**. Bursa: Dora.
- Goodnow, F. J. (2004). 'Politics and Administration' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed.) **Classics of Public Administration**. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Gournay, B. (1971). **Yönetim Bilimine Giriş: Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi**. (Çeviri. İ. Kuntbay), Ankara: TODAİE.
- Henry, N. (1975). 'Paradigms of Public Administration', **Public Administration Review**. v. 35, n.4, 1975, p. 378-386.
- Karasu, K. (2004). 'Kamu Yönetiminin Kökenine İlişkin Bir Not' **II. Kamu Yönetimi Forumu**. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Kaya, F. (2016). "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi". **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. Sayı: 48, Nisan, s.165-181.
- Kettl, D. F. (2000). 'Public Administration at the Millennium: The State of the Field'. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 10(1), 7-34.
- Koçel, T. (2001). **İşletme Yöneticiliği**. 8.Baskı, İstanbul: Beta yayınevi.
- Mihçioğlu, C. (1988). **Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları**. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayınları.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**. Reading: Addison-Wesley.
- Örnek, A. (1992). **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Meram Yayın Dağıtım.
- Özalp, İ. (2000). **İşletme Yönetimi**. Eskişehir.
- Özalp, İ. (2003). "Davranışsal Yönetim Yaklaşımı", C. Kopal (Ed.) **Yönetim Organizasyon**. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Özgür, H. ve M. Cigeroğlu Öztepe (2015). "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı bir Kamu Yönetimi Arayışı", Ö. Köseoğlu ve M.Z. Sobacı (Ed.) **Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi**. Bursa: Dora.
- Öztaş, N. (2014). **Yönetim: Örgüt ve Yönetim Kuramları**. 2. Baskı, Ankara: Otorite.
- Polatoğlu, A. (2001). **Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**. Ankara: METU Press.
- Shafritz, J.M. ve A. C. Hyde. (Ed.) (2004). **Classics of Public Administration**. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Sözen, S. (2005). **Yeni Kamu Yönetimi**. Ankara: Seçkin.
- Stillman II, Richard J. (1997). "American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration?" **Public Administration Review**. 57(4), 332-338.
- Şaylan, G. (1996). "Bağımsız bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları". **Amme İdaresi Dergisi**. 29 (3): 3-16.
- Şaylan, G. (2000). "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler". **Amme İdaresi Dergisi**. 33 (2): 1-22.
- Üstüner, Y. (2000). "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu". **Amme İdaresi Dergisi**. C. 33(3), ss. 15-31.
- Wilson, W. (2004). 'The Study of Administration' J.M. Shafritz ve A. C. Hyde (Ed) **Classics of Public Administration**. New York: Harcourt Brace College Publishers.

4

Amaçlarımız

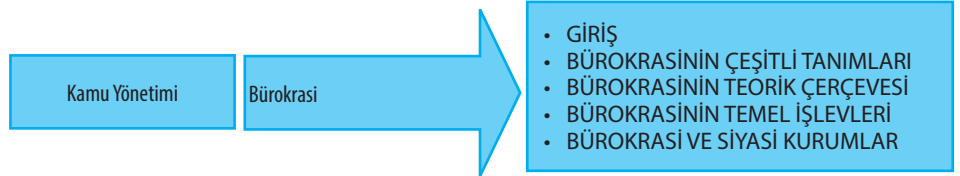
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- 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 olabileceksiniz.

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



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 bürokrasisinin etkin ve verimli çalışmasına bağlıdır.

BÜROKRASİNİN ÇEŞİTLİ TANIMLARI

Bir devlet dairesinden diğer bir devlet dairesine, istediğimiz bilgiyi elde edemedi 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, 2018:270;). 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



Bürokrasi ile ilgili tanımlar ve incelemeler konusundaki yaklaşımlar nelerdir?

Kırtasiyecilik ve Verimsizlik

Bürokrasi, toplum nazarında daha çok olumsuz ve kötüleiyici bir anlam ifade eder. Bürokrasi, örgütlerin olumsuzluklarını ve resmî otoritenin kötüye kullanılmasını anlatmakta kullanılan pejoratif (kötüleiyici 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, gayrişahsılık, 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. Bürokratin, bürokraside kurallara göre davranması beklenir. Büro da kurallara göre işler; kurallar olaylara tatbik edilirken beşeri faktörler dikkate alınmaz.

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 hükümetler 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’ (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 tarihi 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

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. Bürokratlar, prestij, statü ve sosyal olanakları geliştirmek için bütçelerini büyütme ve personel sayılarını artırma eğilimi içindedirler. Politikacılar, oylarını maksimize etmek için kamu harcamalarına yönelirler. Tüketiciler de kamu hizmetinin ucuz olduğu algısından hareketle daha fazla kamu hizmeti talep ederler. Bütün bunlar kamu bütçelerinin büyütülmesi ve kamu harcamalarının artması sonucunu doğurur. Bu durum, kamuyu yapı olarak da büyütür. Bu teori, bürokrasinin savurgan ve verimsizliğine odaklanmıştır (Heywood, 2007:506-512).

Bürokrasi, değişik bakış açılarına göre farklı tanımlara ve teorik incelemelere konu olmuştur. Siyaset bilimciler bürokrasiyi, a) Rasyonel-idari yapı, b) Güç bloğu, c) Aşırı arz modeli, olmak üzere üç farklı teorik çerçevede ele almaktadırlar. Rasyonel-idari yapı modeli, Max Weber'in kavramlaştırdığı bir yaklaşımdır. Güç bloğu olarak bürokrasi, büyük oranda sosyalist analizden ve özellikle Marksizmden kaynaklanmaktadır. Aşırı arz modeli olarak bürokrasi, kamu tercihi teorisyenlerinin ve Yeni Sağ düşüncenin ileri sürdüğü bir yaklaşımdır. Onlara göre aşırı arz modeli, bürokrat, politikacı ve tüketici üçlüsünün, kendi çıkarlarını gerçekleştirmek için, bütçeyi ve kamu harcamalarını artırma ve dolayısıyla bürokrasiyi büyütme konusundaki eğilimleriyle ilgili bir kavramdır.

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 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 ayrımı 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 arasında genel çıkarı gizleme amacıyla koyarak bu baskıyı maskeleyektir. 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 kaldıracığına 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).

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

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 zararındadır. 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 beşe kişiye 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 kırtasiyeciler 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 başvurulmuş 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).

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 kuramcılardan biridir. 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

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

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

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 örgütlediği farz edilen Alman Sosyalist Partisinin iç yapısını 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 maaşlı yapacak maaşlı görevliler istihdam edilmesini gerekli görmekteyler. 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 oligarşiyeye dönüştüren "tunçtan bir kanuna" tabi olacaklardır (1962: 338).

SIRA SİZDE



Oligarşinin Tunç Kanununun geçerliliği nedir?

Michels, maaşlı görevlilerin yalnızca devlete özgü olmadığını, büyük yapıları 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, âdetâ 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 kullanılacak 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 "meşrutî" 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, 2018:277-279).

- **Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı:** Bürokratik yapılarda amaçların gerçekleştirilebilmesi için gerekli düzenli çalışmalar, resmi 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 altındaki-lerin 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 eğitimi 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 resmi 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 keyfi davranışlarına engel olmak için konulmuştur. Bürokrasi, kişiye değil, büroya dayanır. Memurun bağlılığı, üst konumdaki görevliye (amire) değil, makama ya da görevdedir.
- **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 resmi belgelerdir.
- **Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması:** Kamu hizmetinin çağdaş örgütlenişi, resmi daireyi görevlinin özel konutundan ayırdığı gibi, bürokrasi de genel olarak resmi faaliyet ile özel yaşam alanını birbirinden ayıştırmıştır. 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; resmi 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, “resmi” ve “özel” alan bakımından bir ayırımı 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.

SIRA SİZDE



4

Weber'e göre patrimonyal bürokrasinin temel özellikleri nelerdir?

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 kurallardır.

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 yapı örgütler, teknik açıdan en yüksek verimlilik derecesine ulaşmaya muktedirler. 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 ütöpileşmektedir” (1986: 207).
3. *Bürokrasi, güçlü bir örgüt biçimidir ve bürokratik aygıtın kalıcı bir niteliği söz konu-*

sudur. Bürokratik örgüt, onu elinde tutanlar için önemli bir güç-kuvvet kaynağıdır. Onun gücü, rasyonelliği, uzmanlığı, güvenilirliği 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 olagelmıştır" (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

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 getirebiliyorsa 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.

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



SIRA SİZDE

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 bakım-

dan 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 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.

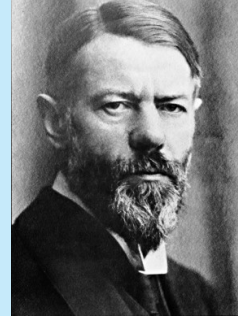
Weber Sonrası Bürokrasi Düşüncesi

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, Batıda 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 sınıfının 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, 2018:285-286).

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 bürokratik 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.



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 merkezizetçi 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 ege-men 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 merkezizetçi olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir (Eryılmaz, 2017:85).

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 merkezizetçi 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 yönetimiminin 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 toplumunun 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 ayırımı,

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?

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 bürokrasinin, idari işlerin dayanağı olan temel kuralların ve politikaların 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 güvencelerindedir.

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.

Bürokrasi ve siyaset ilişkisini anlamada yararlı bir kaynak olarak *Bürokrasi ve Siyaset* adlı kitaba bakabilirsiniz. (Bilal Eryılmaz, 6. Baskı, İstanbul: ALFA, 2017).



K İ T A P

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, 2017:113-121).

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 iktidarındır. 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, hükümet 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, siyaset, düşünce ve anlayışlardan meydana gelir. Bürokrasiler, bu ideolojiyi korumak ve geliştirmek için çalışırken 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, 2017.121-124).

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



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 yapıli örgütler ve modern toplum” olarak beş başlık altında toplamak mümkündür.



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 zararlıdır.

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; gayrişahsîlik 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.



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.



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 yapıli 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 siyasallaştırma.

Kendimizi Sınavalım

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 yapıli 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 itibarıyla 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 arzulan, iyi ve güzel
 - b. Analizlerde kullanılacak 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

“



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 işleminden 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.

‘İssiz Ada’ Geyiği

Dinçer, artık resmi işlemlerde vatandaşlardan çok sayıda belge istenmesinden vazgeçildiğini belirterek, “Düzenleme ile artık biz uluslararası alanda mizah konusu olmaktan kurtulacağız. ‘İssiz 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 paylaşımına 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 kısaldığını 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, işlemlerin 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, “toplumsal 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 “toplumsal 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 arasında 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 Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. b Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasinin Çeşitli Tanımları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. c Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasinin Çeşitli Tanımları” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. d Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasi ve Oligarşi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. e Yanıtınız yanlış ise “Max Weber’e Göre Bürokrasi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. d Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasinin Temel İşlevleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. a Yanıtınız yanlış ise “Bürokrasi ve Siyasi Kurumlar” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. a Yanıtınız yanlış ise “Max Weber’e Göre Bürokrasi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. d Yanıtınız yanlış ise “Liberal Düşüncede Bürokrasi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. d Yanıtınız yanlış ise “Max Weber’e Göre Bürokrasi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. b Yanıtınız yanlış ise “Weber Sonrası Bürokrasi Düşüncesi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

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 olarak 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. Ellerrine bir otorite geçiren kişilerin, genellikle bu otoriteyi uzun süre korumaya ve geliştirmeye; çevrelerine hep kendilerine bağlı kişileri toplamaya çalıştıkları görülmektedir. Ancak bu eğilimler, otoriter yapıli örgütlerde daha güçlüdür. Demokratik yapıli örgütlerde ise bu eğilim kısmen gerçekleştirilebilmektedir. Demokratik yapıli örgütlerin oligarşik yapı ve işleyişe yönelmeleri, demokratik usul ve yöntemler bakımından sınırlı ölçüde olabilir. Örneğin demokratik yapıli 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 "resmi" ve "özel" alan bakımından bir ayırımı 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 yapıli 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 bulduranlara 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. (2017). **Bürokrasi ve Siyaset** 3. Baskı, İstanbul: ALFA.
- Eryılmaz, Bilal. (2018). **Kamu Yönetimi** Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- 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

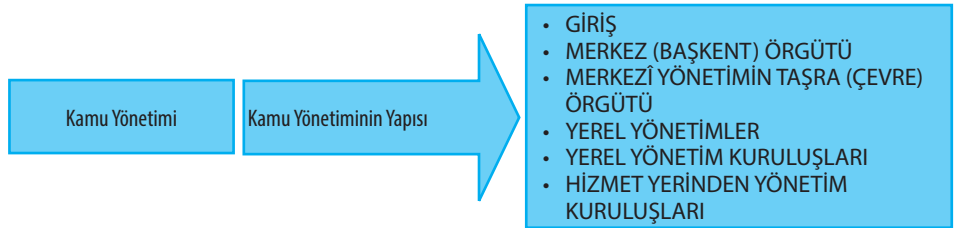
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Türkiye'nin yönetim yapısını açıklayabilecek,
- Merkezi 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

- Merkezi Yönetim
- Cumhurbaşkanı
- Bakanlar
- Bakanlıklar
- Merkezdaki Yardımcı Kuruluşlar
- İl Yönetimi
- Vali
- İlçe Yönetimi
- Kaymakam
- 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 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 merkezîyetçi bir politika izlerler; bazıları da her ikisi arasında bir denge kurmaya çalışırlar.

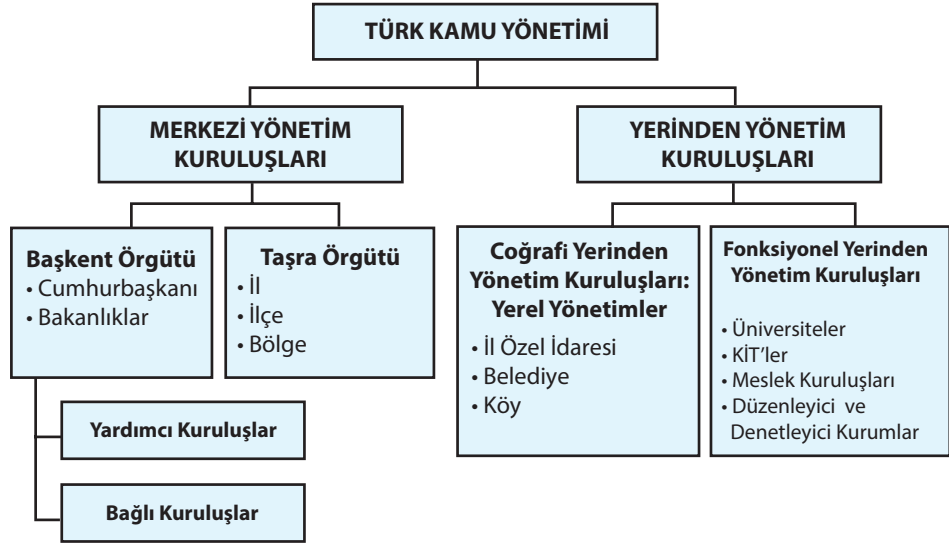
Türkiye'nin kamu yönetimi yapısı, örgütlenme ilkelerine göre, merkezî yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır.

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 merkezî yönetim adı verilir. Bu yapı, başkent örgütü/merkez örgütü ve taşra örgütü olmak üzere iki kademedendir. Merkezî yönetimin taşra örgütü ise, "il", "ilçe" 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 merkezîyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırmak, yerel ihtiyaçlara ve sorunlara daha sağlıklı çözümler 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, 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 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

21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 16 Nisan 2017 günü halk oylamasında kabul edilmesiyle birlikte Türkiye parlamenter sistemden başkanlık sistemine geçmiştir. Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu’ndan oluşan yürütme organı (düalist yapı), Bakanlar Kurulu’nun kaldırılmasıyla birlikte teke (tekçi yürütme) inmiştir. Buna göre Anayasa’nın ilgili maddesi, “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” (Md.8) biçiminde değişikliğe uğramıştır.

Adaylık ve Seçimi

Cumhurbaşkanının adaylık ve seçimi Anayasanın 101. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanı, kırk yaşını doldurmuş, yükseköğrenim yapmış, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip Türk vatandaşları arasından, doğrudan halk tarafından seçilir.

Cumhurbaşkanlığına, siyasi parti grupları, en son yapılan genel seçimlerde toplam geçerli oyların tek başına veya birlikte en az %5'ini almış olan siyasi partiler ile en az yüz bin seçmen aday gösterebilir. Genel oyla yapılacak seçimde, geçerli oyların salt çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilir. İlk oylamada bu çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamayı izleyen ikinci pazar günü ikinci oylama yapılır. Bu oylamaya, ilk oylamada en çok oy almış iki aday katılır ve geçerli oyların çoğunluğunu alan aday, cumhurbaşkanı seçilir.

İkinci oylamaya katılmaya hak kazanan adaylardan birinin her hangi bir nedenle seçime katılamaması halinde; ikinci oylama, boşalan adaylığın birinci oylamadaki sıraya göre ikame edilmesi suretiyle yapılır. İkinci oylamaya tek adayın katılması halinde, bu oylama referandum şeklinde yapılır. Aday, geçerli oyların salt çoğunluğunu aldığı takdirde Cumhurbaşkanı seçilir. Oylamada, adayın geçerli oyların çoğunluğunu alamaması halinde, sadece Cumhurbaşkanı seçimi yenilenir.

Seçimlerin tamamlanamaması halinde, yenisi göreve başlayıncaya kadar mevcut Cumhurbaşkanının görevi devam eder.

Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilebilir. Cumhurbaşkanı seçilen milletvekilinin TBMM üyeliği sona erer.

Cumhurbaşkanı görevine başlarken TBMM önünde ant içer.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanlarını sırasıyla sayınız.



SIRA SİZDE

Görev ve Yetkileri

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, Anayasanın 104. maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Buna göre;

- “Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir.
- Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasa'nın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder (önceki halinde “gözetir” denilmişti, yeni halinde Cumhurbaşkanının bu rolü daha da güçlendirilmiştir).
- Gerekli gördüğü takdirde, yasama yılının ilk günü Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde açılış konuşmasını yapar.
- Ülkenin iç ve dış siyaseti hakkında Meclise mesaj verir.
- Kanunları yayımlar.
- Kanunları tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderir.
- Kanunların, TBMM İçtüzüğü'nün tümünün veya belirli hükümlerinin Anayasa'ya şekil veya esas bakımından aykırı oldukları gerekçesi ile Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açar.
- Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar ve görevlerine son verir.
- Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler.
- Yabancı devletlere Türkiye Cumhuriyeti'nin temsilcilerini gönderir, Türkiye Cumhuriyetine gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul eder.
- Milletlerarası antlaşmaları onaylar ve yayımlar.
- Anayasa değişikliklerine ilişkin kanunları gerekli gördüğü takdirde halkoyuna sunar.
- Milli güvenlik politikalarını belirler ve gerekli tedbirleri alır.

- n. TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetlerinin Başkomutanlığını temsil eder.
- o. Türk Silahlı Kuvvetlerinin kullanılmasına karar verir.
- p. Sürekli hastalık, sakatlık ve kocama sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletir veya kaldırır.
- r. Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. TBMM'nin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.
- s. Cumhurbaşkanı, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere ve kanunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilir.
- t. Cumhurbaşkanı, ayrıca Anayasada ve kanunlarda verilen seçme ve atama görevleri ile diğer görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır" (Md.104).

Anayasada, Cumhurbaşkanının "Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler" hükmü, Amerika Birleşik Devletlerinde "kayıрма-spoils" sistemi olarak nitelendirilen uygulamanın ülkemize yansıyan bir biçimdir. ABD'de başkan, göreve geldiğinde yaklaşık 4000'e yakın kamu personeli atamakta ve görevden alabilmekte, ya da kurumlar arasında yer değiştirmekte, bunların çoğunu Senatonun onayı olmadan gerçekleştirebilmektedir. Fransa, Belçika ve Almanya'da bakanlar, birlikte çalışacakları ekibini seçebilmektedirler. İngiltere'de de, bilhassa M. Thatcher hükümetinden sonra buna benzer siyasi atamalar yapılmaktadır (Peters, 2010: 288-289).

Cumhurbaşkanı, seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu durumda, TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Cumhurbaşkanı'nın ikinci döneminde Meclis tarafından seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi halinde, Cumhurbaşkanı bir defa daha aday olabilir. Meclis de, üye tam sayısının beşte üç çoğunluğuyla seçimlerin yenilenmesine karar verebilir. Bu halde de, TBMM genel seçimi ile Cumhurbaşkanlığı seçimi birlikte yapılır. Seçimlerin birlikte yenilenmesine karar verilen Meclisin ve Cumhurbaşkanı'nın yetki ve görevleri, yeni Meclisin ve Cumhurbaşkanı'nın göreve başlamasına kadar devam eder. Bu şekilde seçilen Meclis ve Cumhurbaşkanı'nın görev süresi de beş yıldır (Md.116).

Cumhurbaşkanı'nın, "bütçe kanun teklifi" (Md.161) dışında TBMM'ye kanun teklif etme yetkisi bulunmamaktadır.

Yeni düzenlemede Cumhurbaşkanı'na "kamu tüzel kişiliği" nin kurulmasında yetki verilmiştir. Bu çerçevede, Anayasa'nın 123/3. maddesinde "Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur" hükmü yer almıştır.



Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu

Cumhurbaşkanının sorumluluğu, daha önce "Sorumluluk ve Sorumsuzluk Hali" başlığı altında düzenlenmişti. Buna göre "Cumhurbaşkanının, 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" hükmü yer almıştı. Ayrıca, "Cumhurbaşkanının

resen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine Anayasa Mahkemesi dâhil, yargı mercilerine başvurulamaz” denilmiştir. Öte yandan, Cumhurbaşkanının, “vatana ihanet” suçundan başka her hangi bir suç ile suçlanması söz konusu değildir.

Anayasa'nın yeni halinde bu durum, “Cumhurbaşkanının Cezai Sorumluluğu” başlığı altında 105. maddesinde düzenlenmiş ve Cumhurbaşkanının “cezaî” sorumluluğu genişletilmiştir. Buna göre, “Cumhurbaşkanı hakkında, bir suç işlediği iddiasıyla TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun (301 milletvekilinin) vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün (360) gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir”.

“..TBMM, üye tam sayısının üçte ikisinin gizli oyuyla Yüce divana sevk kararı alabilir. Yüce Divan (Anayasa Mahkemesi) yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanamazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır”.

“Hakkında soruşturma açılmasına karar verilen Cumhurbaşkanı, seçim kararı alamaz”.

“Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanının görevi sona erer”.

“Cumhurbaşkanının görevde bulunduğu sürede işlediği iddia edilen suçlar için görevi bittikten sonra da bu madde hükmü uygulanır”.

Görüldüğü üzere, Cumhurbaşkanının sorumluluğunun kapsamı genişletilmiş, işlediği iddia edilen tüm suçlarla ilgili bir denetim mekanizmasına yer verilmiştir. Anayasanın önceki halinde, “Vatana ihanet” gibi tanımı olmayan bir suç yerine, 2017 değişikliği ile Ceza Hukuku açısından tanımlanabilir suçlarla ilgili işletilebilecek bir denetim mekanizması, soruşturmanın siyasi araç olarak kullanılmasını önlemekte, hukukilik niteliğini öne çıkarmaktadır (Alkan, 2018:54-55).

Cumhurbaşkanının, sistemin mantığı gereği TBMM'ye karşı “siyasi” sorumluluğu bulunmamaktadır. TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları arasında Anayasanın önceki halinde yer alan “Gensoru” müessesesi, yeni halinde kaldırılmıştır. Milletvekillerinin, bilgi edinme ve denetim yollarını (meclis soruşturması hariç) Cumhurbaşkanı bakımından kullanmaları söz konusu değildir.

Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Cumhurbaşkanına Vekâlet ve Bakanlar

Bilindiği üzere, başkanlık sisteminde başkanın yardımcısı/yardımcıları da bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı yardımcısı, Cumhurbaşkanına vekâlet ile bakanların atanmaları ve sorumlulukları, Anayasa'nın 106. maddesinde düzenlenmiştir.

Anayasada, “Cumhurbaşkanı, seçildikten sonra bir veya daha fazla Cumhurbaşkanı yardımcısı atayabilir” hükmü getirilmiştir. Görüldüğü gibi Anayasa, yardımcının sayısını sınırlandırmamış, bunu Cumhurbaşkanının takdirine bırakmıştır. Bununla beraber, Cumhurbaşkanı yardımcılarının sayısının en az bir kişi olacağı açıktır.

“Cumhurbaşkanlığı makamının her hangi bir nedenle boşalması halinde, kırk beş gün içinde Cumhurbaşkanı seçimi yapılır. Yenisi seçilene kadar (en yaşlı) Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanlığına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır. Genel seçime bir yıl veya daha az kalmışsa TBMM seçimi de Cumhurbaşkanı seçimi ile birlikte yenilenir. Genel seçime bir yıldan fazla kalmışsa seçilen Cumhurbaşkanı TBMM seçim tarihine kadar görevine devam eder. Kalan süreyi tamamlayan Cumhurbaşkanı açısından bu süre dönemden sayılmaz. TBMM genel seçimlerinin yapılacağı tarihte her iki seçim birlikte yapılır”.

“Cumhurbaşkanının hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde, (Cumhurbaşkanının görevlendirdiği) Cumhurbaşkanı yardımcısı Cumhurbaşkanına vekâlet eder ve Cumhurbaşkanına ait yetkileri kullanır”.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yaparlar ve Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar.

“Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar (Anayasa'nın) 81 inci maddede yazılı şekilde TBMM önünde ant içerler. TBMM üyeleri, Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanırlarsa üyelikleri sona erer”.

Cumhurbaşkanı yardımcılarının ve bakanların “siyasi” ve “cezaî” sorumlulukları söz konusudur. Buna göre, “Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, Cumhurbaşkanına karşı sorumludur”. Cumhurbaşkanına karşı bu sorumluluk, “idari” ve “siyasi” çerçevededir.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların “cezaî” sorumluluğu ise Anayasa'da şöyle düzenlenmiştir: “Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suç işledikleri iddiasıyla, TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğunun vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir. Meclis, önergeyi en geç bir ay içinde görüşür ve üye tam sayısının beşte üçünün gizli oyuyla soruşturma açılmasına karar verebilir”.

“...TBMM, üye tam sayısının üçte ikisinin (400) gizli oyuyla Yüce Divana (Anayasa Mahkemesi) sevk kararı alabilir. Yüce Divan yargılaması üç ay içinde tamamlanır, bu sürede tamamlanmazsa bir defaya mahsus olmak üzere üç aylık ek süre verilir, yargılama bu sürede kesin olarak tamamlanır”.

Görüldüğü gibi, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında, TBMM'de soruşturma açılması, Yüce Divana sevk edilmesi ve yargılanmaları konusundaki usul ve esaslar Cumhurbaşkanı ile aynıdır.

Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanların görevde buldukları sürede, görevleriyle ilgili işledikleri iddia edilen suçlar bakımından, görevleri bittikten sonra da soruşturma açılması, Yüce Divana sevk ve yargılanmaları, yukarıda belirtilen usul ve esaslara tabidirler.

“Yüce Divanda seçilmeye engel bir suçtan mahkûm edilen Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakanın görevi sona erer”.

“Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır”.

Milletvekilleri, Anayasanın 98 inci maddesinde düzenlenen TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarından “meclis soruşturması” ve “yazılı soru” sorma yetkisini, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar hakkında kullanabilme yetkisine sahiptirler. Meclis soruşturması, yukarıda belirtilmişti. Yazılı soru Anayasa'da şöyle düzenlenmiştir: “Yazılı soru, yazılı olarak en geç on beş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarından ibarettir” denilmiştir. Bu çerçevede, soru yazılı sorulacak ve cevap da yazılı olarak (sözlü değil) verilecektir.

Anayasa'da, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” hükmü getirilmiştir.

Bilindiği gibi bakanlıkların kurulmasına ilişkin düzenleme, Anayasanın önceki halinde, “kanun” la yapılmaktaydı.

Yeni sistemde Cumhurbaşkanı, yürütmenin başı olduğu için, Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısı da ona göre yeniden yapılandırılmıştır. Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısı, 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle düzenlenmiştir. Buna göre Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği kaldırılmış, bunun yerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. İdari İşler Başkanı, “en yüksek Devlet memuru” olarak tanımlanmıştır. Parlamenter sistemin uygulamasında en yüksek Devlet memuru “Başbakanlık Müsteşarı” idi.

İdari İşler Başkanı, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının en üst amiridir. İdari İşler Başkanlığı şu dört genel müdürlükten oluşmuştur:

- a. Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü
- b. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü
- c. Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü
- d. Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü.

Ayrıca Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı içinde, Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları ile Ofisler yer almıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile parlamenter sistem arasında ne gibi farklar vardır? Açıklayınız.



SIRA SİZDE

Devlet Denetleme Kurulunun kamu yönetimi sistemi içindeki rolü, görev ve yetkileri nelerdir?



SIRA SİZDE

Bakanlar ve Bakanlıklar

Devletin yapmakla yükümlü olduğu temel hizmetler, her biri ayrı fonksiyon icra eden bakanlıklar halinde örgütlenmiş ve her bakanlık, bakanın yönetimine ve sorumluluğuna verilmiştir.

Bakanlar

Her bakanlığın başında bir bakan bulunur. Anayasa'ya göre (yeni halinde), bakanlar, milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınır. Bakanlar, atandıktan sonra TBMM önünde and içerler. TBMM üyeleri, bakan olarak atanmaları durumunda milletvekillikleri sona erer. Bakanlar, görevleriyle ilgili olmayan suçlarda yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümlerden yararlanır. Bakanların görevleriyle ilgili "cezaî" sorumlulukları söz konusudur (Md.106/4). Bakanların cezaî sorumlulukları daha önce anlatılmıştı. Bakanların ayrıca hem idari ve hem de siyasi görev/yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır.

10 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde bakan şöyle tanımlanmıştır: "Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir"

"Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı amacıyla, bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, Cumhurbaşkanı karar ve talimatlarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmekle, bakanlığın faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur".

Buna göre bakanların başlıca görev, yetki ve sorumlulukları şöyle sıralanabilir (Eryılmaz, 2018:157):

1. Başında bulunduğu bakanlığın en üst amiri olarak, onu temsil etmek,
2. Bakanlık hizmetlerini mevzuata, Cumhurbaşkanının genel siyasetine, kalkınma planlarına ve yıllık programlara uygun olarak yürütmek; bu amaçla yöneticilere emir ve talimat vermek, onları yönlendirmek,
3. Bakanlığının, faaliyet alanına giren konularda diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak, Cumhurbaşkanı ve yasama organı ile ilişkileri yürütmek (yazılı sorulara cevap vermek gibi),
4. Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatının faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemek,
5. Bakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetlemek,

6. Bakanlığının faaliyet alanına giren konularda temel politikalar üretmek ve bunları yürütmek,
7. Bakanlığındaki personelin özlük işlerini yürütmek ve
8. Bakanlık bütçesini uygulamak.

3 Haziran 2011 tarihinde, bakanlıklarda, bakan yardımcılığı adıyla bir statü ihdas edilmiştir. Bu statü, 10.07.2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeniden tanımlanarak düzenlenmiştir. Buna göre, “ Bakan yardımcıları, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup, bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktifi ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç, bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar.

Bakan yardımcıları yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur”.

Önceki uygulamasında her bakanlıkta bir bakan yardımcısı vardı, şimdi ise birden fazla bakan yardımcısı atanabilecektir.

Bakan yardımcıları, üst kademe kamu yöneticileri kapsamındadır. Bakan yardımcıları, Cumhurbaşkanı kararnamesiyle atanır. Görev süreleri, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. Cumhurbaşkanının görevi sona erdiğinde, bunların görevi de sona erer. Ancak bunlar, yerlerine atama yapıncaya kadar görevlerine devam eder. Görev süreleri sona erenler yeniden atanabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilirler.

Bakanlıklarda müsteşarlık unvanı ya da makamı kaldırılmış, onun yerine bakan yardımcılığı makamı ihdas edilmiştir. Bakanlıklarda müsteşarlık kurumu, yönetim tarihimizde ilk olarak 1836 yılında kurulmuştur. Müsteşarlık biçiminde örgütlenen kurumların (Savunma Sanayi Müsteşarlığı, MİT Müsteşarlığı gibi) teşkilat yapıları, “başkanlık” biçiminde yeniden düzenlenmiştir.

Bakanlıklar

Bakanlıklar, merkezi yönetimin en önemli yapısını meydana getirir. Anayasa’nın önceki halinde, “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir” denilmiştir (Md.113/1). Anayasanın yeni halinde ise, “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir” (Md.106/11) hükmü getirilmiştir.

Anayasa’da, Bakanlar Kuruluna ilişkin düzenlemelerle, Tüzük, Sıkıyönetim gibi maddeler yürürlükten kaldırılmıştır.

Bakanlıklar, merkez örgütüyle ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından meydana gelmektedir.

Bakanlık merkez örgütü, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, amaç ve politikaların tayini, koordinasyon, gözetim, izleme, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere üç temel birimden oluşmaktadır. Bunlar, “ana hizmet birimleri”, “danışma ve denetim birimleri” ve “yardımcı birimler” dir.

Ana hizmet birimleri, bir bakanlığın varlık nedeni olan temel görevleri ya da fonksiyonları yerine getirmek amacıyla oluşturulan ünitelerdir. Örneğin İçişleri Bakanlığının merkez örgütündeki ana hizmet birimleri şunlardır: İller İdaresi; Nüfus ve Vatandaşlık İşleri ve Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlükleri ile Kaçakçılık, İstihbarat, Hareket ve Bilgi Toplama Dairesi Başkanlığı.

Danışma ve denetim birimleri, bakana, ana hizmet birimlerine, bağlı ve ilgili kuruluşlara istişari nitelikte hizmet sunmak ve bunları denetlemek amacıyla kurulmuştur. Bu birimler, teknik, idari, hukuki ve mali konularda faaliyet gösterir. Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla ilişkiler Müşavirliği, Strateji Geliştirme Başkanlığı bu kapsamdadır.

Yardımcı birimler ise, yukarıda belirtilen ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimlerine destek olmaktadır. İnsan Kaynakları Genel Müdürlüğü veya Daire Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı, Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı ve Özel Kalem Müdürlüğü, yardımcı birimler grubunda yer almaktadır.

Bakanlığın merkez teşkilatı, hiyerarşik olarak, Bakan yardımcılığı; Bakan yardımcılığına bağlı Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığı; Genel Müdürlük veya Kurul Başkanlığına bağlı Daire Başkanlığı, biçiminde örgütlenir. Bu hiyerarşik örgütlenmeye bağlı olarak bakanlık yöneticileri de, bakan yardımcısı, genel müdür, daire başkanı, gibi unvanlar alırlar. Bakanlıkların bünyesinde “bağlı”, “ilgili” ve “ilişkili” statüde kuruluşlar da yer almaktadır.

Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar

Cumhurbaşkanı veya bakanlıklara, görevlerinde yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek, bir idari işlemin tamamlanmasına katılmak ya da denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş çeşitli birimler bulunmaktadır. Bunların en önemlileri, Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay ve Sayıştay’dır. Bunlara Devlet Personel Başkanlığı da dâhil edilebilir. Ayrıca ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulmasında Cumhurbaşkanına istişari nitelikte görüş bildirmek amacıyla Anayasa’da zikredilen Ekonomik ve Sosyal Konseyi, bu kapsamda belirtmek gerekir (Md.166/4).

Milli Güvenlik Kurulu, istişari nitelikte bir organ olduğu ve Anayasa’da “yürütme” bölümünün içinde düzenlendiği için, merkezdeki yardımcı kuruluşlar kapsamında değerlendirilir. Danıştay ise, yüksek idare mahkemesi niteliğinin yanında, bazı idari işlemlerde görüş bildirmesi nedeniyle, merkezdeki yardımcı kuruluşlar içinde de yer alır. Örneğin, bir yerde belediye kurulabilmesi için Danıştay’ın görüşünün alınması gerekir.

Sayıştay, esas itibariyle Anayasa’nın “Yargı” bölümünde düzenlenmiş olması ve TBMM adına mali denetim yapmasının yanında, bazı idari işlemlerde görüş belirtme yetkisine sahiptir. Örneğin, Sayıştay’ın denetimine tabi genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince mali konularda yapılacak yönetmelikler ile yönetmelik niteliğindeki düzenleyici işlemlerin yürürlüğe konulmadan önce, Sayıştay’a gönderilmesi ve Daireler Kurulu’nda görüşülüp olumlu görüş alınması gerekir.

MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA (ÇEVRE) ÖRGÜTÜ

Merkezi yönetim, yürütmekle yükümlü olduğu hizmet ve görevleri yerine getirebilmek için coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre “il” ve “ilçe” biçiminde örgütlenmiştir. Bu yapıya “mülki yönetim” ve başında bulunanlara da “mülki yönetici” denilir. Anayasa’ya göre, merkezi yönetimin temel taşra örgütlenme birimi “il”dir. Bakanlıkların, çoğunlukla her ilde hizmet birimleri bulunmaktadır. Bu bakımdan iller, merkezi yönetimin başkent örgütünün küçültülmüş bir biçimidir.

Bakanlıklar, bölge kuruluşları da oluşturabilmektedir. Anayasa, merkezi yönetim kuruluşlarının bölge kuruluşları kurabilmelerine de imkân tanımıştır. Denilebilir ki, “il” merkezi yönetimin temel örgütlenme birimi, “bölge kuruluşları” ise istisnai bir yapıdır.

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

Mülki İdare Amiri: Mülki idare bölümlerinin başındaki yöneticidir. İlin mülki idare amiri vali, ilçenin mülki idare amiri kaymakamdır.

İl Yönetimi

İllerin idaresi, “yetki genişliği” esasına göre yürütülür. İl yönetiminin başında vali bulunmaktadır. İl yönetiminin başı olan valinin görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine uyum sağlamak amacıyla, son Bakanlar Kurulu’nun 9 Temmuz 2018 tarihli KHK/703 ile bazı değişikliğe uğramıştır.

Vali, üst kademe kamu yöneticisidir ve Cumhurbaşkanının kararı ile atanır. Vali, İçişleri Bakanlığı’na bağlıdır. Vali, üst kademe kamu yöneticileri için belirtilen koşulları taşıyanlar arasından atanır. Valiler uygulamada genellikle, kaymakamlar, vali yardımcıları ve İçişleri Bakanlığı’ndaki üst düzey yöneticiler arasından seçilmektedir. Ancak öteki mesleklerden de vali atanabilmektedir. Bu konuda Cumhurbaşkanına geniş takdir yetkisi verilmiştir. Valinin bu özel statüsüne karşın, yardımcısı ve bulunmadığı zaman vekilliğini yapan vali yardımcısı ise, yöneticilik mesleğine mensup bir memurdur.

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 müdürlüklerine örnek olarak defterdar, il milli 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 hâlinindedirler. 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 milli eğitim müdürü, il çevre ve şehircilik müdürü, il sağlık müdürü, il gıda ve tarım müdüründen 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, Cumhurbaşkanının onayı ile 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 merkezi yönetim kuruluşlarının hiyerarşik amiridir. Kaymakamın görevleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda sayılmıştır.

Bakanlıkların ilçelerde, ilçe emniyet müdürlüğü, ilçe milli eğitim müdürlüğü, ilçe tarım 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, milli eğitim müdürü ve tarım müdüründen oluşur.

Kurulduğu 1871 yılından itibaren merkezi yönetimin üçüncü kademe taşra birimi olarak hizmet yürüten bucak (nahiye) yönetimi, 10.09.2014 tarih ve 6552 sayılı Kanunla tüm illerde kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.

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



SIRA SİZDE

Bölge Müdürlükleri

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

Bakanlıklar, her ne kadar “il” esasına göre örgütlenmeleri gerekiyorsa da, bölgesel düzeyde kuruluşlar da oluşturabilmektedirler. Ancak, bölge düzeyinde örgütlenmeye gidebilmek için, bunun kuruluş mevzuatında öngörülmüş olması gerekmektedir. Bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları oluşturulacağı gibi, bölgenin bir kaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge örgütleri kurulabilmektedir. Bölgesel düzeyde örgütlenen merkezi yönetim kuruluşuna “Bölge Müdürlüğü”; başındaki yöneticisine de “bölge müdürü” denilmektedir.

1982 Anayasası’na göre, “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” (Md. 126). 1961 Anayasasında da, “belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” biçiminde bir hüküm bulunmaktaydı.

Bölge kuruluşları, merkezi yönetimin taşra örgütü olmasına rağmen, “Bölge”, il gibi görev ve faaliyet alanı standart bir yönetim taksimatıya da mülki idare taksimatı değildir. Nitekim bir ildeki bütün müdürlüklerin faaliyet alanı o ilin coğrafi alanı ile sınırlı olduğu halde, her bölge kuruluşunun merkezi ile buna bağlı olan illerin faaliyet alanları birbirinden farklılık göstermektedir. Bu anlamda bağlı ve ilgili kuruluşların bölge yeri olarak standart bir yapılanması söz konusu değildir (Eryılmaz, 2018:170-171).

Uygulamaya baktığımızda bakanlıklardan daha çok bakanlıklara bağlı kuruluşların bölgesel örgütlenmeye daha sık gittiği görülmektedir. Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakkıflar Genel Müdürlüğü, Çalışma Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, DSİ Genel Müdürlüğü, Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı gibi kurum/kuruluşların aynı veya değişik kentlerde bölge müdürlükleri bulunmaktadır.

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/ilkelere bulunmaktadır. Bu değerler;

- Demokrasi ve katılım,
- İdari etkinlik,
- Özerklik,
- Özgürlük,
- Yeniden paylaşım.

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 merkezi 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 olabilmeye (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 merkezileşmiş 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 paylaşımından farklı bir yöntem ve anlayışla insanlar ve kurumlar arasında belirli önceliklere göre dağıtmaktır. Yeniden paylaşım, ülke genelinde “sosyal devlet” veya “refah devleti” anlayışını ortaya çıkarmıştır. Bunun yerel yönetim düzeyine yansımaları ise, “refah belediyeçiliği” ya da “sosyal belediyeçilik” kavramlarıyla ifade edilmektedir. Sosyal belediyeçilik, 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 belediyeçiliğin önemli uygulamalarıdır.

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, 2018:191; 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 Cumhurbaşkanı 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).

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



SIRA SİZDE

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. 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediye yönetimi olan illerde il özel idaresi kaldırılmış, bu illerde il özel idaresine ait

olan görev, yetki ve personel büyükşehir belediyesine devredilmiştir. Büyükşehir belediye yönetimi olmayan illerde il özel idareleri faaliyetlerine devam etmektedir.

5302 sayılı 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).

2012 tarihinde, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idaresi kaldırılmıştır.

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

- Belediyeler dâhil il sınırları içinde ve
- Belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (İÖİK md.6).

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 görülürse, il özel idaresi eliyle de gerçekleştirilebilir.

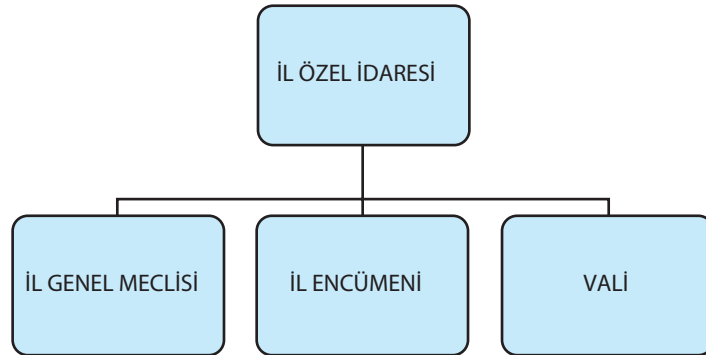
Ayrıca, il özel idaresi, belediye sınırları dışındaki **gayrisihhi müesseseler** ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsat vermek ve denetlemek yetkisine sahiptir.

2005 yılında Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün ortadan kaldırılmasıyla birlikte, bu genel müdürlüğün kuruluşları büyükşehir belediyesi olmayan illerde 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 mutlak 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 katılmaması 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 %93'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.

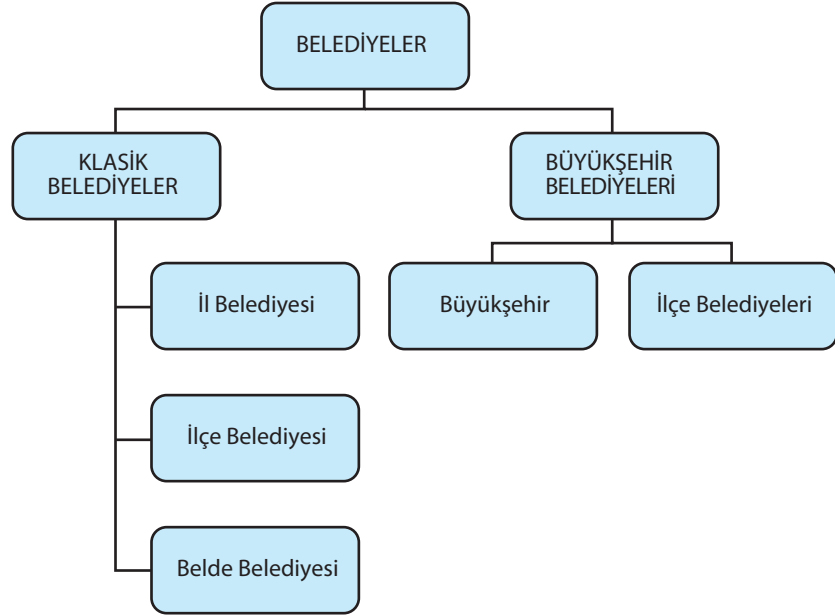
Belediyenin yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlıdan Cumhuriyet'e intikal eden yerel yönetim birimlerindedir. 1930 tarihinde kabul edilmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, ülkemizdeki belediyeçilik deneyimine önemli katkı sağlamış 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?

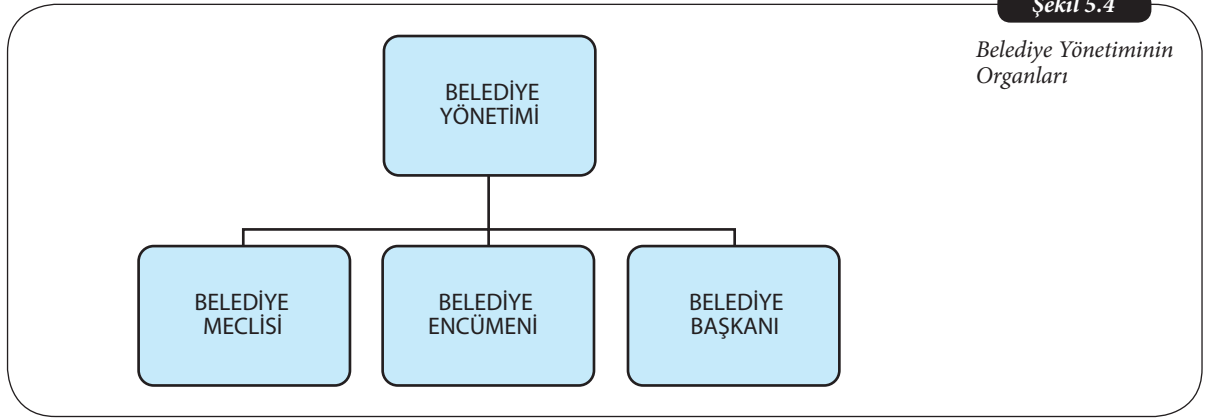
5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediyenin görev ve sorumlulukları, başlıca şu alanlarda toplanmaktadır (BK md.14):

- **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,
- Gayrisihhi 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,
- Kültür ve tabiat varlıkları, tarihi doku ve kent tarihiyle ilgili mekânlar ve işlevlerin korunması, bakımı ve onarımı,
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezba-ha 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.

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.

Belediye yönetiminin, “belediye meclisi”, “belediye encümeni” ve “belediye başkanı” olmak üzere üç organı bulunmaktadır.



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 katılmadığı 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

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 kullanım 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.

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.

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 14 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 buldukları 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, merkezi 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.

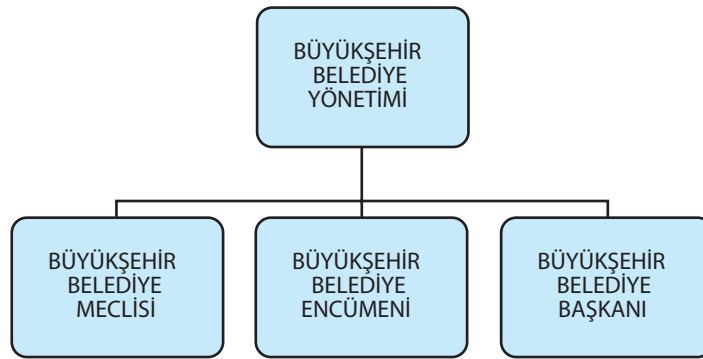
Büyükşehir belediyesi, yukarıda belirtilenlerden başka, ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözmek, belediyelerin imar uygulamalarını denetlemek, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

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 be-

lediye 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 Başkan'dır. 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

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 bir yerel yönetim birimi değildir.

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. Büyükşehir belediyesi olan illerde köy tüzel kişiliği ve belde belediyesi kaldırılmış, bunlar ilgili ilçe belediyesine mahalle statüsünde bağlanmıştır.

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, 2018:251).

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır (Eryılmaz, 2018:251-252; Gözübüyük, 2008:228-229):

- Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.
- Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarıncı 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 zaruretlere, 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.

KİT'ler, kamu tüzel kişisidirler, ayrı bir mal varlığına ve personel sistemine tabidirler. KİT'ler, kuruluşu, iç yapısı ve ilişkileri itibarıyla 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 organlarıncaya 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.

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 (Gözübük, 2008:289; Eryılmaz, 2018:259; 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 işletmecî 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 işlemlerini temin etmek için kurulmuşlardır.

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)
- Kamu İhale Kurumu (2002)
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu (2011)
- Kişisel Verileri Koruma Kurumu (2016).

Düzenleyici ve denetleyici kurumların ortak özellikleri şöyle sıralanabilir (Eryılmaz, 2018:264-267; 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” nitelendirmeleri 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



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 teklğini ifade eder. Üniter devlet sisteminde örgütlenme, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki biçimde ortaya çıkar. Federal sistemde ise, merkezi yönetim (federal yönetim), eyalet (federe devletler) ve yerel yönetimler olmak üzere üçlü bir yapı söz konusudur.

Türkiye'nin kamu yönetimi yapısı, örgütlenme ilkelere göre, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere iki ana grupta toplanmaktadır. Merkezi 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 merkezi yönetim adı verilir. Bu yapı, başkent örgütü/merkez örgütü ve taşra örgütü olmak üzere iki kademededen oluşur. Merkezi yönetimin taşra örgütü ise, "il", "ilçe", 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.



Merkezi yönetimin merkez (başkent) ve taşra örgütünde yer alan kuruluşların yapısını ve fonksiyonlarını özetleyebilmek

Türkiye'de temel kamu hizmetlerinin önemli bir kısmı, merkezi yönetim kuruluşları tarafından yürütülmektedir. Merkezi yönetim kendi içinde merkez ve taşra örgütü olmak üzere ikiye ayrılır. Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde Cumhurbaşkanı ve bakanlıklar yer alır. Ayrıca merkezi yönetime önerilerde bulunmak, danışmanlık yapmak, bazı konularda karar almak, bir takım kamu hizmetlerini yürütmek ve denetimde bulunmak amacıyla kurulmuş yardımcı kuruluşlar da merkezi yönetim içinde değerlendirilmektedir.

1982 Anayasası'nın 104. maddesinde Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Türkiye'de 24 Haziran 2018 tarihinden itibaren Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ya da başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanı, Devlet başkanı sıfatıyla Türkiye Cumhuriyetini ve Türk milletinin birliğini temsil eder; Anayasanın uygulanmasını, Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin eder.

Cumhurbaşkanı, kanunları yayımlar, Cumhurbaşkanı yardımcılarını atar, görevlerine son verir; üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmasına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri ile teşkilatlarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler. Bakanlar Kurulunun başkanı olan Başbakan aynı zamanda Başbakanlık örgütünün en üst yöneticisidir. Başbakanlık örgütünün temel işlevi, merkezi 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 tüzelişliliğini temsil eder, bakanlığının görev alanına giren hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur. Bakanların hem yönetsel hem de siyasal işlevleri vardır. Merkezi yönetim, üstlendiği tüm hizmetleri ülke genelinde yürütebilmek için taşrada da örgütlenmiştir. Merkezi yönetimin taşra örgütü il, ilçe yönetimleri ile bölge müdürlüklerinden oluşur. İl ve ilçe kendi aralarında mülki idare bölümlerini oluşturur. Merkezi yönetimin taşra örgütü, merkezi örgütün hiyerarşisi altındadır. İl yönetiminin organları vali, il müdürleri ve il idare kuruldur. Vali, il genel yönetiminin başıdır. Vali ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır. 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. Ayrıca, yönetim sistemimizde birden çok ili içine alan bölge düzeyinde taşra kuruluşları da söz konusudur, bunlara "bölge müdürlükleri" denilmektedir.



Yerel yönetimlerin, dayandığı değerleri ve 1982 Anayasası'ndaki özelliklerini sıralayabilmek

Yerel yönetimlerin, federal ve üniter devlet sistemlerinde yer almasını sağlayan, onları önemli kılan bir takım 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 yansımaları ise, “refah belediyeçiliği” ya da “sosyal belediyeçilik” 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.



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 üyelere 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 üyelere 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. 2012 yılında köy ve belde belediyesi kaldırılmış, bunlar ilgili ilçe belediyesinin mahallesi haline dönüştürülmüştür.



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 organlarınıca yönetilirler. Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle 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 Sınavalım

1. Aşağıdakilerden hangisi merkezi yönetimin merkez (başkent) örgütünde **yer almaz**?
 - a. Cumhurbaşkanı
 - b. Milli Güvenlik Kurulu
 - c. Bakanlıklar
 - d. Devlet Denetleme Kurulu
 - 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 Cumhurbaşkanı yardımcısı
 - 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, kendi üyeleri arasından seçilir.
 - c. İl Genel Meclisi, seçilmiş üyelerden oluşur.
 - d. İl Encümeninde, seçilmiş üye yer almaz.
 - e. Büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idaresi kaldırılmıştır.
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, 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 itibarıyla Anglo-Sakson geleneğine dayanırlar.
 - b. Kamu tüzel kişilikleri vardır.
 - c. Kurul biçiminde kararlarını alırlar.
 - d. Serbest piyasa ekonomisine devletin hem işletmecisi 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. İlçe
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 katılmaması 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, Kırıkale 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.

Kaynak: Eryılmaz, Bilal. (2011). **Kamu Yönetimi**. s. 180-181, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. e Yanıtınız yanlış ise "Giriş" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. b Yanıtınız yanlış ise "Yerel Yönetimlerin Tanımı ve Dayandığı Değerler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. a Yanıtınız yanlış ise "Cumhurbaşkanı" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. a Yanıtınız yanlış ise "Yerel Yönetim Kuruluşları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. d Yanıtınız yanlış ise "İl Özel İdaresi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. b Yanıtınız yanlış ise "Anayasa'da Yerel Yönetimler" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. d Yanıtınız yanlış ise "Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. e Yanıtınız yanlış ise "Merkezi Yönetimin Taşra Örgütü" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. d Yanıtınız yanlış ise "Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. e Yanıtınız yanlış ise "Belediye Yönetimi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

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

Parlamente sistemlerinde Cumhurbaşkanı genelde sembolik yetkilere sahiptir ve sorumluluğu yoktur. Yürütmenin sorumlu kanadını Bakanlar Kurulu oluşturur. Dolayısıyla yürütme yetkisini fiilen kullanan taraf Bakanlar Kuruludur. Başbakan TBMM içinden hükümeti kurmak üzere Cumhurbaşkanıca atanır. Bakanlar Kurulu, başbakan ve bakanlardan meydana gelir. Gensoru, parlamente sistemde en önemli hükümeti denetleme aracıdır. Parlamente sistemde, hükümet meclis çoğunluğuna dayandığı için, yasama ve yürütme arasında kuvvetler ayrılığı ilkesi, pek anlam ifade etmez. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Cumhurbaşkanı, doğrudan halk tarafından seçilir. Parlamenteye karşı siyasi sorumluluğu yoktur, gensoruya muhatap olmaz. Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı seçimi sonuçlanınca TBMM önünde and içerek görev başlar, göreve başlaması için başka bir işleme gerek yoktur. Cumhurbaşkanı, meclis soruşturması dışında TBMM'nin denetimine muhatap olmaz. Cumhurbaşkanı yardımcısı ve bakanlar, Cumhurbaşkanıca karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı ve TBMM, seçimlerin yenilenmesine karar verebilirler. Her iki durumda da Cumhurbaşkanı ve TBMM seçimleri birlikte yapılır.

Sıra Sizde 3

Devlet Denetleme Kurulu, idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulmuştur. Kurul, 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 idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar. Türk Silahlı Kuvvetleri de, Kurulun idari soruşturma, araştırma ve denetleme yetkisi kapsamındadır. Yargı organları, Kurulun görev alanı dışındadır.

Sıra Sizde 4

Merkezi yönetimin taşra örgütünde yer alan mülki idare bölümleri il ve ilçe yönetimlerinden oluşur. Vali, il genel yönetiminin başıdır. Vali ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır; ilin genel yönetiminden sorumludur. İlçenin genel idaresinden kaymakam sorumludur. Bu sorumluluğun bir gereği olarak kaymakam ilçedeki merkezi yönetim kuruluşlarının hiyerarşik amiridir. Kaymakam, ilçe sınırları içinde yasaların uygulanmasından ve kamu düzeninin sağlanmasından sorumludur. Kolluk güçleri kaymakamın emri altındadır.

Valinin il düzeyinde sahip olduğu yetkilere kaymakam ilçe düzeyinde sahiptir. Buna karşılık bazı farklılıklar vardır. Örneğin, valiler yetki genişliğinden yararlanırken kaymakamlar yararlanamaz. 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, merkezi 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 merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hizmet yürütükleri 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, merkezi 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 sahaslarının, 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 bildirimine 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 merkezi 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 işletmecilik 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 itibarıyla piyasa ekonomisinin, oyunun kurallarına göre işlemlerini 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. (2018). **Kamu Yönetimi**. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- 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

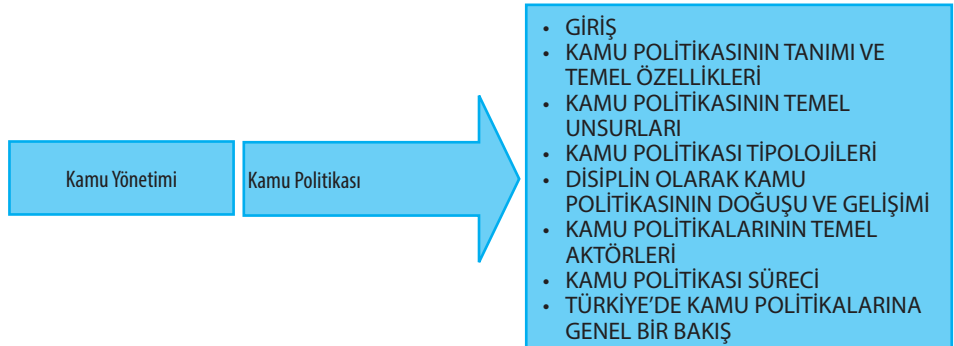
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu politikasını tanımlayabilecek,
 - Kamu politikasının unsurlarını ve bunlar arasındaki ilişkiyi açıklayabilecek,
 - Kamu politikası tipolojilerini özetleyebilecek,
 - Kamu politikası disiplininin ortaya çıkış nedenleri ve gelişim sürecini açıklayabilecek,
 - Kamu politikalarının temel aktörlerini ve bu aktörlerin kamu politikası yapımındaki rollerini saptayabilecek,
 - Kamu politikası sürecini oluşturan politika aşamalarını sıralayabilecek,
 - Türkiye’de kamu politikası ve analizi alanının gelişimini ve karşılaştığı sorunları tartışabilecek
- bilgi ve becerilere sahip olacaksınız.

Anahtar Kavramlar

- Siyasa
- Gündem Belirleme
- Kamu Politikası Sorunu
- Politika Döngüsü Modeli
- Kamu Politikası Aktörleri
- Politika Talepleri
- Politika Sonuçları
- Dağıtıcı Politikalar
- Düzenleyici Politikalar
- Sembolik Politikalar
- Politika Analisti
- Kurumsal Gündem

İçindekiler



Kamu Politikası

GİRİŞ

Kamu politikaları, kamusal aktörler tarafından belirlenen çok sayıda kanun, yönetmelik, program, proje, işlem ve eylemin toplamından oluşmaktadır. Tüm bu düzenlemelerin gündelik hayatımızı tümüyle çevrelediği göz önüne alındığında, kamu politikalarının daha yakından incelenmesine duyulan ihtiyaç ortadadır. Bu bağlamda, yönetsel bir faaliyet olarak kamu politikası yapımının tarihsel kökenlerini ilk devletlerin ortaya çıkışına kadar götürmek mümkündür. Ancak akademik bir disiplin olarak “kamu politikası çalışmalarının” ortaya çıkışı, modern sosyal bilimlerin geliştiği ve bilimsel yöntemlerin kamusal sorunların çözümüne eklenildiği 20. yüzyılın başında ortaya çıkmıştır. Temelleri daha önceden atılmış olsa da ABD’de II. Dünya Savaşı sonrası dönemde kamu politikası ve politika analizinin hem profesyonel bir meslek hem de ayrı bir disiplin olarak gelişme gösterdiği söylenebilir.

Kamu politikası alanının Türkiye’deki durumuna bakıldığında, kamu politikası ve politika analizine ilişkin çalışmalar çeşitli disiplinler altında yürütülmüş, ancak son yıllara kadar ne akademik dünyada ne de politika uygulamacıları arasında yeteri kadar ilgi görmemiştir. Buna rağmen, son yıllarda kamu politikaları ve analizi konusunda hem akademisyenler ve uzmanlar hem de politika yapımcılar ve uygulayıcılar nezdinde ciddi bir farkındalık ve yöneliş dikkati çekmektedir.

Kamu politikası deyiminde kullanılan politika (*policy*) kavramının etimolojik kökenlerinin “polis” (*police*) ve “siyaset” (*politics*) kavramları ile aynı olması her biri politika (*policy*) üzerine çalışan siyaset bilimi, kamu yönetimi ve kamu politikası disiplinleri arasındaki sınırların belirsiz olmasına ve kamu politikasının tanımlanmasının zorlaşmasına neden olmaktadır (Dunn, 2004: 34). Kavramın Türkçe kullanımında da belirli zorluklar söz konusudur. Kamu politikası (*public policy*), bir yandan siyaset ve karar verme gibi kavramlarla yakından ilişkilidir, diğer yandan siyaset (*politics*) kavramının yerine politika (*policy*) kavramının kullanılması oldukça yaygın bir durumdur. Türkçe yazında “*policy*” anlamında politika teriminin yerine siyaset ve yönelti gibi terimler kullanılsa da, hem gündelik dilde hem de akademik yazında politika kavramı daha kabul görmüştür.

Bu bölüm, siyaset bilimi ve kamu yönetimi disiplinlerinin kesişme noktasında bulunan kamu politikası alanıyla ilgilidir. Amacımız, hem bir meslek hem de bir disiplin olarak kamu politikasını anlamak için bir çerçeve sunmaktır. Bu kapsamda, ilk kısımda kamu politikasına ilişkin kavramsal çerçeve ortaya konulduktan sonra kamu politikası tipolojileri anlatılmaktadır. Ardından kamu politikasının disiplin olarak gelişim süreci ele alınarak politika yapım sürecinde sorumlu olan ve bu süreci etkileme kapasitesi olan

Türkçe yazında “*policy*” anlamında “*politika*” teriminin yerine bazen “*siyaset*” ve “*yönelti*” gibi terimler de kullanılabilir.

aktörler değerlendirilmektedir. Son olarak, kamu politikası yapımının başlıca aşamaları Türkiye bağlamı da dikkate alınarak açıklanmaktadır.

KAMU POLİTİKASININ TANIMI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Politika (*policy*); bir birey, grup, örgüt veya hükümet tarafından herhangi bir konuda benimsenen eylem programı anlamına gelir.

Yalın bir kavram olarak **politika** (siyasa) (*policy*); bir birey, grup, şirket veya hükümet tarafından herhangi bir konuda benimsenen eylem programını ifade eder (Heywood, 2006: 564). Bireylerin karşılaştıkları sorunları çözmek ve gündelik hayatlarını idare edebilmek için belirledikleri eylem programları “bireysel politika” olarak adlandırılırken; özel şirketlerin belirli amaçlar doğrultusunda çalışanları, müşterileri, tedarikçileri, ürünleri ve diğer konular hakkında oluşturdukları eylem programına “işletme politikası” adı verilir. Bireysel ya da şirket düzeyinde olsun bu tür özel politikalar, kamu politikasının ilgi alanına girmez. Kamu politikasıyla birlikte kullanılan “politika” kavramı, Anderson’un (2011: 6) da belirttiği gibi kamu görevlileri, bir kamu kurumu veya yasama organı gibi bazı aktörler veya aktörler setinin toplu taşıma veya tüketicinin korunması gibi belirli bir eylem alanındaki davranışını ifade eder.

SIRA SİZDE



Kamu politikası yapımı ve karar verme arasındaki ilişkiyi açıklayınız.

Politika yoluyla belirli bir eylem onayına resmiyet kazandıran bir karar alınır. Bu nedenle, kamu politikası, yönetim organlarının resmi, yani açıklanmış kararları olarak görülebilir. Ancak kamu politikası, yönetim organlarının resmi, açıklanmış kararlarının ötesinde *niyetler, eylemler ve sonuçlar arasındaki bağlantıyla* ilgilidir. Niyetler seviyesinde politika, hükümetin tutumuna yani yapacağını söylediği şeylere yansır. Eylemler bakımından politika, hükümetin davranışıyla yani gerçekte ne yaptığıyla ilgilendir. Sonuçlar düzeyinde politika ise, hükümet faaliyetlerinin sonuçlarına yani bu eylemlerin toplum üzerindeki etkilerine yönelir (Heywood, 2006: 564). Bu genel açıklamalardan sonra kamu politikasının ayırt edici özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz (bkz. Anderson, 2011: 7-9; Birkland, 2011: 8-9):

- Kamu politikaları geniş anlamda yasama, yürütme ve yargı organlarının karar, işlem, eylem ve faaliyetlerinden oluşur. Daha somut olarak hükümet, bürokrasi, parlamento ve mahkemeler gibi atanmış ve seçilmiş kamu görevlilerinden oluşan kamu otoriteleri eliyle oluşturulur ve yürütülür. Kamu politikalarının yapımından ve hayata geçirilmesinden resmi politika aktörleri sorumlu olmakla birlikte çıkar ve baskı grupları, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve özel sektör temsilcileri gibi resmi olmayan aktörler de politika yapımı sürecine dahil olmaktadır.
- Kamu politikaları rastlantısal değildir. Kamu politikalarının önceden belirlenmiş amaçları ve ulaşılması beklenen sonuçları bulunur.
- Kamu politikaları aniden ortaya çıkmaz; bir dizi işlem, eylem veya kararı içeren belli bir süreç neticesinde gelişir. Sadece kanunların kabul edilmesi veya idari karar ve işlemlerin yapılmasıyla sonuçlanmaz. Bundan da ötede söz konusu kanun veya kararları uygulamayı amaçlayan ve yönetimin farklı düzeylerinde oluşturulan ve uygulanan çok sayıda başka karar, program, proje ve eylemi içerir.
- Kamu politikaları bir politika talebi neticesinde doğar ve karar alıcıların algıladıkları sorunlara ilişkin kamu otoritelerinin harekete geçmesini içerir.
- Kamu politikalarının önemli bir özelliği, “pozitif” yani kasıtlı olarak harekete geçme ya da “negatif” yani kasıtlı olarak hareket etmeme şeklinde tezahür edebilmeleridir. Buna göre kamu politikaları, belirli amaç veya amaçlarla algılanan ve ilgi gösterilen bir sorun hakkında kamu otoritelerinin program, proje ve karar gibi eylemler geliştirmesini kapsadığı gibi, o soruna ilişkin bilinçli bir tercih olarak hare-

Kamu politikalarının önceden belirlenmiş amaçları ve gerçekleşmesi beklenen sonuçları vardır.

kete geçmemelerini de içerir. Kamu politikası sorunlarına ilişkin hareketsiz kalma, zaman zaman politika sürecinin katılımcıları tarafından kasıtlı olarak gündemden uzaklaştırılması, uygulamaya geçmesinin engellenmesi veya belirli bir politika tercihi zorlanması biçiminde de olabilmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan duruma “karar vermeme” (*nondecisions*) adı verilir.

- **Kamu politikaları** en azından pozitif yönüyle kanuna dayanır, dolayısıyla yaptırım içerir. Bu yönüyle kamu politikası, devlete ait olan meşru zor kullanma tekelinin kullanım biçimini yansıtır.
- Kamu politikaları, özel politikalardan farklı olarak çok sayıda kişi, grup ve topluluğu; hatta güvenlik ve sağlık gibi alanlar açısından toplumun tamamını etkiler.

Kamu politikasını, onun özelliklerini belirleyerek somutlaştırma çabalarına rağmen, akademik dünya ve uygulamacılar dışında kamu politikası denildiğinde insanların zihinlerinde sağlık, gıda, eğitim, güvenlik ve tarım gibi makro politikalara ilişkin kuramsal açıklamalardan, kararların alınma ya da politikaların oluşturulma süreçlerinden çok gündelik hayatlarını etkileyen somut karar ve uygulamalar kalmaktadır. Hatta çoğu kez, politikayı üreten aktör veya aktörler üretilen politikadan soyutlanmakta ve hatırlanmaktadır. Bu durum, aslında bir ölçüde karar alma ve politika oluşturma sürecinin uzun olması, çok sayıda aktörler ağını ve kararlar silsilesini içermesi ve tüm bunların sonucu olarak da oldukça “karmaşık” olmasından kaynaklanmaktadır.

Her ne kadar bu karmaşıklık, genel kabul gören bir tanım yapmayı zorlaştırırsa da yukarıda sıralanan özelliklerini içerecek biçimde kamu politikalarını bir problem veya sorunla ilgili hükümet, bürokrasi veya mahkemeler gibi resmi aktör veya aktörler seti tarafından izlenen, nispeten sabit, amaca dayalı eylem veya eylemsizlik durumu (Anderson, 2011: 6) olarak tanımlayabiliriz.

Kamu politikası, siyaset kavramıyla ve siyasal karar alma süreçleriyle yakından ilişkilidir. Siyaseti çok farklı yollardan tanımlamak mümkün olmakla birlikte David Easton tarafından önerilen siyaset tanımı çerçevesinde siyaset-kamu politikası ilişkisini açıklamak daha olasıdır. David Easton’a göre siyaset, değerlerin bir otorite aracılığıyla dağıtılması sürecidir. Böylece kamu hizmetleri, sosyal yardımlar, yasa ve yönetmelikler, gelir ve statü gibi maddesel veya soyut değerlerin kamu politikaları eliyle topluma doğru dağıtıldığı söylenebilir.

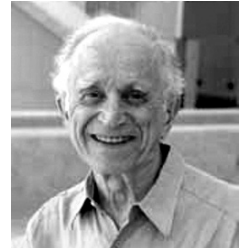
Siyaset başka bir anlamda, farklı çıkarların, görüşlerin, yaklaşımların ve değerlerin soyut olarak aynı alanda yer aldığı, bazen bunların birbiriyle çarpıştığı bazen de uzlaştıkları bir süreçtir. Siyasal seçimlerde açıklanan vaatler, parlamento tarafından yapılan kanunlar veya hükümetler tarafından ilan edilen hükümet programı gibi farklı düzlemlerde ortaya konulan görüş, yaklaşım ve değerler somut olarak açıklanır ve bir eylem planı, program ya da proje haline getirilerek uygulamaya geçirilir. İşte siyasetin uygulamaya dönük olan bu alanı kamu politikası bilimlerinin (*policy sciences*) çalışma konularını oluşturur.

KAMU POLİTİKASININ TEMEL UNSURLARI

Kamu politikasının aktörler, talepler, söylemler, çıktılar ve sonuçlar olmak üzere beş temel unsuru bulunmaktadır. Kamu politikasının temel unsurları şu şekilde açıklanabilir (Anderson, 2011):

- **Politika Aktörleri:** Politika oluşum sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak rol oynayan resmi ve resmi olmayan aktörler bulunmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı organları ve bunlara mensup olan seçilmiş ve atanmış kamu görevlileri resmi aktörleri; çıkar ve baskı grupları, düşünce kuruluşları, medya, siyasi partiler ve bireyler gibi kesimler ise resmi olmayan aktörleri arasında yer almaktadır. Ayrıca uluslararası düzeyde faaliyette bulunan resmi ve resmi olmayan aktörler de söz konusudur.

Kamu politikaları, bir sorun hakkında kamu otoritelerinin program, proje ve karar gibi eylemler geliştirmesini kapsadığı gibi, o soruna ilişkin bilinçli bir tercih olarak harekete geçmemelerini de içerir.



David Easton (1917-2014)
David Easton siyaseti, değerlerin bir otorite aracılığıyla dağıtılması süreci olarak tanımlar.

Yasama, yürütme ve yargı organları ve bunların mensupları kamu politikasının resmi aktörlerini oluşturur.

Kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve genelgeler karar şeklindeki kamu politikası açıklamalarıdır.

- **Politika Talepleri:** Kar amacı gütmeyen kuruluşlar, baskı ve çıkar grupları, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri ve vatandaşlar gibi kişi ya da grupların karar vericiler üzerindeki talep ve baskıları kamu politikası taleplerini oluşturur. Kamu politikaları, politika taleplerine yanıt olarak ortaya çıkar. Kamu otoriteleri, politika taleplerine cevap olarak, kamu politikalarına içerik veren ve onları yönlendiren kararları alırlar.
- **Politika Açıklamaları:** Kamu politikalarına ilişkin resmi açıklama ve ifadelerdir. Politika açıklamaları söylem ve karar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Parlamento kararları, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler ve mahkeme kararları karar şeklindeki kamu politikası açıklamalarıdır. Kamu otoritelerinin niyetini, amaçlarını ve onları hayata geçirmek için neler yapılacağını gösteren, siyasilere ve kamu görevlileri tarafından yapılan açıklama ve konuşmalar ise başlıca politika söylemi biçiminde ortaya çıkan politika açıklamalarıdır. Her politika söylemi, kamu politikası açıklaması değildir. Hükümetin düzenleme yapabilme yetki, görev ve sorumluluğu altında bulunan politika konularındaki söylemleri kamu politikası açıklaması olarak kabul edilir.
- **Politika Çıktıları:** Politika kararları ve açıklamalarının yerine getirilmesinde fiilen takip edilen eylemlere “politika çıktıları” adı verilir. Politika çıktıları toplanan vergiler, ödenen sosyal yardımlar, toplanan trafik cezası ödemeleri, inşa edilen yol ve köprüler gibi konulara odaklanmamızı sağlar.
- **Politika Sonuçları:** Kamu otoriteleri tarafından girilen faaliyet veya eylemler ile alınan kararların politika tarafları üzerindeki doğrudan veya dolaylı etkilerine “politika sonuçları” adı verilir. Politika çıktılarından farklı olarak politika sonuçları, bir politikanın sosyal sonuçlarına odaklanır. Uzun süreli hapis cezalarının suç oranlarını azaltıp azaltmadığı ya da hava kirliliği denetim programlarının halk sağlığını iyileştirip iyileştirmediği gibi sorular, politika sonuçlarını ölçmeye dönüktür. Politika çıktıları ile sonuçlar arasındaki başka bir fark ise çıktılar somut, sayılabilir ve ölçülebilir iken, sonuçların sayılması ve ölçülmesi çok zor veya imkansızdır.

SIRA SİZDE



Kamu politikasının farklı unsurları arasında nasıl bir ilişki vardır? Açıklayınız.

KAMU POLİTİKASI TİPOLOJİLERİ

Ülkelerin eğitim, sağlık, tarım ve güvenlik gibi onlarca politika alanında yürüttükleri yasama, yürütme ve yargı faaliyetleri düşünüldüğünde kanun, yönetmelik ve diğer mevzuattan oluşan binlerce sayfalık düzenleme söz konusudur. Bu düzenlemelerin çokluğu ve karmaşıklığı dikkate alındığında kamu politikalarının anlaşılmasını kolaylaştırmak için belirli kategorilerin oluşturulması kaçınılmazdır. Bu nedenle, başta kamu politikalarına ilişkin çeşitli tipolojiler ortaya konulmuştur.

Bu girişimlerden birini ortaya koyan Theodore J. Löwi'ye göre kamu politikaları dağıtıcı, yeniden dağıtıcı, düzenleyici ve yapıcı politikalar olarak dört kategoriye ayrılabilir (Löwi, 1964; 1972). Belirli bir kamu politikası alanında siyaset ve güç ilişkilerini incelemek için önerilen kamu politikası kategorilerinin temel özellikleri şunlardır (Anderson, 2011: 12-15):

- **Dağıtıcı Politikalar (Distributive Policies):** Bir toplumdaki değerler, mal ve hizmetler, ürünler ve kaynakların bireyler, gruplar, topluluklar ve şirketler gibi toplumun belli kesimleri arasında dağıtılmasını amaçlar. Eğitim, konut, vergi ve maliye politikaları dağıtıcı politikalarla örnek verilebilir. Bazı dağıtıcı politikalar küçük gruplar için faydalar sunarken, bazı politikalar daha geniş toplulukları kapsar. Örneğin 2008 krizinden sonra ABD'de finans ve otomotiv sektörü için hazırlanan kurtarma paket-

leri sadece batmakta olan bazı firmaları ilgilendiriyorken, sağlık hizmetlerine ilişkin Başkan Obama'nın programı (*Obamacare*) toplumun büyük kesimini kapsamıştır.

- **Yeniden Dağıtıcı Politikalar (*Redistributive Policies*):** Yeniden dağıtıcı politikalar, bir toplumdaki insanların asgari yaşam standartlarını sağlamak amacıyla gelirin, harcamaların, mal, hizmet ve ürünlerin zenginlerden toplumdaki zayıf gruplara doğru yeniden paylaşılmasını amaçlar. Öğrencilere burs verilmesi, fakirlere yönelik sosyal yardımlar, asgari ücret uygulaması gibi politikalar örnek verilebilir.
- **Düzenleyici Politikalar (*Regulatory Policies*):** Düzenleyici politikalar, bireylerin veya grupların davranış ve eylemlerini sınırlandıran veya kısıtlayan bazı yaptırım, önlem, denetim ve kontrolleri içerir. **Suç önleme politikaları**, çevre kirliliğini önlemeye dönük politikalar ya da haksız rekabetle mücadele politikaları düzenleyici politikalara örnek olarak verilebilir. Düzenleyici politikalar, kendi içinde çok farklı türlere sahiptir. Bazı düzenleyici politikalar yapılabilir veya yapılamaz eylemleri belirten genel davranış kurallarını koyabilir, tüketiciyi koruma politikaları, rekabeti düzenleyici politikalar veya kendi kendini düzenleme politikaları şeklinde olabilir. "Rekabeti düzenleyici politikalar" (*competitive regulatory policies*), belirli mal ve hizmetleri sağlayanların sayılarını sınırlayan ve bu hizmetlerin kalitesini düzenleyen politikalarlardır. Bu politikalar, televizyon yayıncılığı veya elektrik dağıtım merkezi gibi belirli sektörler girmeyi kısıtlar, dolayısıyla belirli kesimler için faydalar sağlarken diğerlerinin bu faydalara ulaşmasını engeller. "Öz düzenleme politikaları" (*self-regulatory policies*) da belirli konu veya grupları sınırlama ya da kontrol etmeyi içermekle birlikte, bu politikalar genelde düzenlenen grup tarafından kendi üyelerinin çıkarlarını koruma ve geliştirme aracı olarak kullanılmaktadır.
- **Kurucu Politikalar (*Constituent Policies*):** Kurucu politikalar, resmi olarak açıkça kamu yönetimi yapısının, yönetimin uygulanması için mevcut veya gelecek yönetim politikalarının yapılacağı güç ve yetki alanlarını dağıtan veya ayıran kurallar ya da prosedürlerin oluşturulmasıyla ilgili politikalarlardır. Bu politikalar zaman zaman "devlet inşası" olarak da adlandırılır. Dolayısıyla yapısal olarak kamu yönetiminde yeni birimlerin, kurum ve kuruluşların oluşturulması, yeni prosedür ve süreçlerin belirlenmesi, personel uygulamaları ve bütçeyle ilgili faaliyetler gibi yönetimin örgütlenmesi, prosedürler ve süreçlerle ilgili tüm faaliyetleri kapsar.

Bir başka kamu politikaları tipolojisi örneği olarak maddi ve sembolik politikalar ayrımı gösterilebilir (Anderson, 2011: 16). "Maddi politikalar" (*Material policies*), işverenlere asgari ücret ödemeyi zorunlu kılınması, sosyal yardım ödemeleri, konut yardımları veya vergi teşvikleri gibi faydalananlara somut kazanımlar sağlayan politikalarlardır. "Sembolik politikalar" (*Symbolic policies*) ise, aksine, bireyler üzerindeki maddi etkisinin çok az olduğu politikalarlardır. Bu politikalar, barış, yurtseverlik, milliyetçilik ve sosyal adalet gibi insanların önemseydiği değerlere dayanır. Ülkelerin veya şehirlerin ulusal kurtuluş günleri, ulusal marşlar ve bayraklar, ulusal bayramlar kapsamında gerçekleştirilen tören ve yürüyüşler gibi çok sayıda sembolün kullanıldığı kamu politikası örneği bulunmaktadır. Kamu politikalarını çoğu kez tamamen sembolik veya tamamen maddi olarak ayırmak mümkün değildir. Maddi politikalar içerisinde sembolik unsurlar içerebileceği gibi sembolik politikalar da somut etkilere sahip olabilirler.

Suç önleme politikaları düzenleyici politikalara örnek olarak verilebilir.



Türkiye'de özellikle medya üzerinden politika yapımı süreçlerini izleyerek yukarıda yer verilen kamu politikası kategorileri için farklı örnekler bulunabilir mi?



SIRA SİZDE

Kamu politikalarına ilişkin tipolojilerin oluşturulmasındaki amaç hangi politikanın hükümetler tarafından daha fazla tercih edilmesi gerektiğini belirlemek değildir. Tipo-

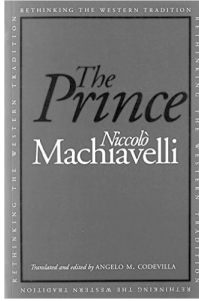
lojiler kamu politikalarının kapsamı, çeşitliliği ve farklı amaçlarını öğrenme açısından kolaylık sağlamaktadır (Anderson, 2011: 10). Bu nedenle, yukarıda yer verilen tipolojiler arasında en iyisi veya ideal olanı aramak gereksiz bir çabadır. Çünkü kamu otoriteleri çeşitli nedenlerle aynı sorun karşısında bazen düzenleyici politikaları bazen de dağıtıcı politikaları tercih edebilir. Hatta birçok durumda farklı politika kategorilerinin iç içe geçtiği görülmektedir.

DİSİPLİN OLARAK KAMU POLİTİKASININ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Ayrı bir çalışma alanı olarak kamu politikası oldukça genç bir disiplin olmakla birlikte, karar alıcılara politika tavsiyesi verme faaliyetinin eski bir “sanat” (*art*) olduğu kabul edilir (Radin, 2000: 11). Eski devletlerdeki politika danışmanlarının yöneticiler (prens, kral, sultan vb.) için yaptıkları danışmanlık faaliyetleri ve yöneticinin bunu da dikkate alarak karar vermesi süreci bir kamu politikası örneği olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte, yöneticilere yönelik politika danışmanlığı genellikle kapsamlı araştırmalara dayanmadığından ve bilimsel araştırma kurallarına uygun olarak üretilmediğinden günümüz politika çalışmalarına benzemez (DeLeon, 2006: 40). Yine de, tarihin farklı kesitlerinde yaşamış olan çeşitli toplumlarda genel gözlemleri aşan politika tavsiyelerini içeren ve günümüz politika araştırmalarının temel sorularını kısmen de olsa karşılayan “istisnai çalışmalar” söz konusudur. Batı bilim dünyasında Platon’un “Devlet” eserinde politika önerileri geliştirmesi ya da Machiavelli’nin “Prens” eserinde politika yapma gücünün nasıl olması gerektiğine ilişkin ayrıntılı tanımlamalar getirmesi bu tür çalışmalara örnek verilebilir (Smith ve Larimer, 2009: 7).

Profesyonel bir meslek olarak kamu politikasının ortaya çıkışı, çağdaş sosyal bilim metodolojisinin kamu politikalarının analizinde kullanımının yaygınlaştığı dönemde söz konusu olmuştur. Bu ise 20. yüzyılın başlarında ABD’deki gelişmelerle doğrudan ilişkilidir. ABD’de kamu politikasına ilişkin sistematik bilgi üretenler, politikayla ilgili disiplinlerde ve mesleklerde yetişen ilk profesyoneller olmuştur (Dunn, 2005: 39-40).

1930’lardan sonra Keynesyen ekonomi politikalarının yayılmasıyla birlikte devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesi genişlemiştir. Böylece toplumun ihtiyaç duyduğu sosyal ve ekonomik programların oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi ihtiyacı genel olarak kamu politikasının ve özelden politika analizinin gelişimini hızlandırmıştır (Köseoğlu, 2013: 7). II. Dünya Savaşı sonrası dönemde kamu politikası hem bir meslek olarak kabul edilmiş hem de ayrı bir disiplin olma yolunda önemli bir ilerleme kaydetmiştir. Meslek olarak kamu politikası, politika analisti olarak adlandırılan politika yapıcılara danışmanlık yapma, karar taslakları oluşturma, tavsiye verme ve politika alternatiflerini analiz etme gibi işlevlere sahip olan görevlilerin yönetimin farklı düzeylerinde istihdam edilmesiyle birlikte gelişmiştir.



Machiavelli (1469-1527), “Prens” isimli kitabında politika yapma gücünün nasıl olması gerektiğine ilişkin ayrıntılı tanımlamalar getirmiştir.

İNTERNET



ABD’de II. Dünya Savaşı sonrası dönemde federal hükümette politika analiz birimlerinin kurulması sürecini, Savunma Sekreteri olan Robert McNamara’nın karar verme açısından çıkardığı dersleri ve politika analizinin Vietnam Savaşı sürecinde nasıl kullanıldığını anlatan “The Fog of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara” (Yüzyılın İtirafları) belgeselini izleyebilirsiniz.

Disiplin olarak kamu politikasının gelişmesinde ise 1951 yılında ABD’de Harold Laswell tarafından yayınlanan “Politika Oryantasyonu” (*Policy Orientation*) başlıklı makale çığır açıcı olmuştur. Laswell’e göre (1951: 4) politika bilimleri, bir toplumdaki politika yapım sürecini açıklar veya politika sorunlarına ilişkin rasyonel karar verme amacıyla ih-

tiyaç duyulan veriyi sağlar. Bu amaçla politika bilimleri (1) politika sürecinin araştırıldığı yöntemleri, (2) politika çalışmasının sonuçlarını ve (3) bilgi ihtiyacına en önemli katkıyı yapan disiplinlerin bulgularını içerir. Böylece ortaya çıkan politika bilimlerinin temel özellikleri şunlardır (DeLeon, 2006: 41):

- *Bir probleme dayalıdır.* Kamu politikaları, belirli kamusal sorunların var olmasına ve bu sorundan zarar görenlerin bunu kamu otoritelerine iletmesini gerektirir.
- *Çok disiplinlidir.* Başta siyaset bilimi, iktisat, istatistik, sosyoloji ve kamu yönetimi olmak üzere politika bilimleri, birçok disiplinden yararlanır, onlarla etkileşim içinde dir.
- *Değere dayalıdır.* Kamu politikası yapımı ve politika analizi süreçleri değere bağımlı bir şekilde işlemektedir.

ABD'de özel kuruluşların da teşvikiyle 1967-1970 yılları arasında Harvard, California Üniversitesi, Michigan Üniversitesi gibi bir dizi üniversitede kamu politikası lisansüstü programları kurulmuştur. Bu programların neredeyse tamamı yüksek lisans düzeyinde olup, kamu politikası alanında çalışacak profesyonellerin yetiştirilmesine odaklanılmışlardır (Radin, 2000: 24). Söz konusu üniversitelerin öğretim programlarındaki temel yenilik "kamu yönetiminden" "kamu politikasına" doğru yöneliş olmuştur. Bu yeni yöneliş, kamu yöneticisi olmayan politika analistlerinin eğitilmesini ve politikanın biçimlendirdiği ve uygulandığı karmaşık sosyal ve siyasal çevrenin daha iyi anlaşılmasını gerektirmiştir (Allison, 2006: 64).

ABD dışındaki birçok ülkede de özellikle 1970'li yıllardan itibaren kamu politikası hem bir meslek hem de bir akademik disiplin olarak gelişme göstermiştir. Örneğin İngiltere'de (bkz. Parsons, 2007: 543-545) kamu politikası çalışmaları, 1960'lı yıllarda kamu yönetimi öğretimi ve araştırmasından ayrılmaya başlamıştır. 1970-1971 döneminde Loughborough Üniversitesinde ilk kamu politikası dersi verilmiş, 1980'lerde politika araştırmacıları ve kamu yöneticileri arasında politika analizine yönelik ilgi giderek büyümüştür. Politika çalışmaları, yükselişe geçtiği 1990'lı yıllarda İngiltere'de ayrı bir akademik alan olarak kabul edilmiştir.

Kıta Avrupası'na bakıldığında ise örneğin Almanya'da 1990'lardan itibaren siyaset bilimcilerin kamu politikası analizine ilgileri artmış ve geç de olsa bir alt bilim dalı olarak kabul edilmiştir (Saretzki, 2007: 587-588). Farklı bir örnek olarak Hindistan'da kamu politikası ve analizi, sosyal bilimler içinde ana akım bir disiplin olamamıştır. Politika analizi, beş yıllık kalkınma planlarının oluşturulmasında teknik zorunluluktan kaynaklanmış ve ülke dışından ekonomik kalkınma uzmanlarınca desteklenmiştir. 1970'lerden itibaren ana akım disiplin olan kamu yönetiminin eleştirisi üzerine kamu politikası ve analizi Hindistan'da gelişme göstermiştir (Mathur ve Mathur, 2007: 606-607).

Kamu politikası disiplini, ABD ve İngiltere gibi bazı ülkelerde bağımsız bir bilim dalı olarak kabul edilmektedir. Ancak bu ülkelerin dışındaki ülkelerde yeni gelişmekte olan bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Disiplinin anavatanı olması nedeniyle teori, yöntem ve modellere dayalı araştırmaların ağırlıklı olarak ABD etkisi altında şekillendiği söylenebilir. Ancak belirtmek gerekir ki, son yıllarda İskandinav ülkeleri ve Kıta Avrupası'ndan Fransa ve Almanya gibi ülkeler kendilerine özgü bir kamu politikası disiplini inşa etme konusunda ciddi ilerleme kaydetmiştir.

KAMU POLİTİKALARININ TEMEL AKTÖRLERİ

Kamu politikaları, devletin farklı düzeylerinde çok çeşitli aktörlerin katılımıyla üretilmektedir. Devlet altı düzeyde yerel veya kentsel politikalar ile bölgesel politikalardan söz edilebilir. Hatta federal devletler açısından federe devletler düzeyinde de kamu politikaları üretimi söz konusudur. Ancak genel olarak kamu politikaları deyince ulusal düzeyde yani

Kamu politikasının akademik bir disiplin olarak gelişmesinde ABD'li siyaset bilimci Harold Laswell'in (1902-1978) 1951 yılında yayımlanan "Politika Oryantasyonu" (*Policy Orientation*) başlıklı makalesi önemli rol oynamıştır.

Kamu politikası yapımı sürecinde yer alan aktörler, resmi ve resmi olmayan aktörler olarak ikiye ayrılır.

devlet düzeyinde kamu politikalarının oluşturulması, politika yapımı ve karar verme süreçleri ve bu süreçlerde rol alan aktörler anlaşılır. Bu bakımdan, kamu politikası yapımı sürecinde yer alan aktörleri resmi ve resmi olmayan aktörler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

Burada belirtmek gerekir ki, 1980'lerden sonra derinleşen küreselleşmenin de etkileriyle birlikte uluslararası aktörleri de ayrı bir kategori olarak ele almak gerekir. Küresel siyaset içinde faaliyet gösteren uluslararası aktörler resmi ve resmi olmayan özelliklere sahiptir. Örneğin Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası resmi politika aktörleri bulunduğu gibi uluslararası düzeyde faaliyet gösteren düşünce kuruluşları, sermaye grupları ve sivil toplum örgütleri gibi resmi olmayan uluslararası aktörler de söz konusudur. Uluslararası aktörler, devlet ve devlet altı yönetim birimlerinin politikalarını doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedirler.

Kamu Politikalarının Resmi Aktörleri

Resmi aktörlerin ayırt edici özelliği, Anayasa ve/veya yasal olarak bu aktörlerin kamu politikalarının yapılması ve uygulanması konusunda yetkili ve sorumlu olmalarıdır. Elbette resmi politika yapımcıların rol ve sorumlulukları devletin yönetim şekline (federal veya üniter olmasına), Anayasal ve hukuki düzenine, siyasal ve toplumsal kültürüne ve yönetsel geleneklerine göre farklılaşmaktadır.

Parlamento

Devletlerin sistemlerine bağlı olarak, oluşumları, işleyiş ve karar alma usulleri farklılaşsa da genel olarak parlamentolar yasa yapma, bütçeyi kabul etme, hükümet ve kamu bürokrasisini denetleme görev ve sorumlulukları nedeniyle kamu politikası sürecinin merkezinde yer almaktadır.

Parlamentolar ülke çapında yapılan seçimlerde kendi bölgelerinden seçilen milletvekillerinden oluşur. Milletvekilleri, seçimlere katılan siyasal partiler tarafından aday gösterilir ya da bağımsız olarak seçime girer. Milletvekilleri, bireysel olarak "kanun teklifi" vermek yoluyla kamu politikası önerisi geliştirirler. Diğer taraftan, parlamenter demokrasilerde parlamento içinden çıkan hükümet de "kanun tasarısı" oluşturarak önceden belirlenen stratejiler, genel amaçlar, plan ve programlara uygun olarak politika önerileri geliştirir. İşte hem milletvekilleri tarafından sunulan kanun tekliflerinin hem de hükümet tarafından verilen kanun tasarılarının görüşülme ve kabul edilme yeri parlamentolardır. Bu nedenle parlamentolar, tüm dünyada politika formülasyonunun temel aktörüdür.

Parlamenter demokrasilerde parlamentolar soru, meclis araştırması ve gensoru gibi yollarla hükümeti ve bürokrasiyi denetler. Ayrıca ihtisas komisyonlarında yürütülen müzakereler ile genel kurul sırasında yürütülen tartışmalar hükümet, bakanlıklar ve kamu bürokrasisi üzerinde parlamentonun denetimi ve hesap sormasına imkan vermektedir.

Tüm dünyada parlamentolar, ayrı denetim mekanizmaları kurarak da hükümet politikaları ve bu politikaları uygulayan bürokrasi üzerinde denetim ve kontrol işlevini yerine getirmektedir. Bu kapsamda, kamu politikalarını uygulayan aktörler olarak kamu kurum ve kuruluşlarının mali ve performans denetimi Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Genelde parlamento raporlama yapan Ombudsmanlar ise kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerinden dolayı hak mahrumiyetine uğradığını düşünen vatandaşların şikayet edebileceği mekanizmalardır.

Hükümet ve Bürokrasi

Hükümet kamu politikalarının gündeme gelmesinde ve formüle edilmesinde kilit öneme sahiptir. Parlamenter demokrasilerde ülkenin eğitim, sağlık, tarım, güvenlik ve dış ilişkiler gibi temel kamu politikaları hükümet tarafından oluşturulur. Parlamenter sistemlerde



Yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, kamu politikası sürecinin önemli bir resmi aktörüdür.

kamu politikalarının oluşturulmasında sorumlu bir hükümet ve sorumsuz Cumhurbaşkanı arasında yetki ve görevler paylaşılır. Başkanlık sistemlerinde ise yürütme organı tek başlı olduğundan, Cumhurbaşkanı ya da Başkan kamu politikalarının hem oluşturulmasından hem de uygulamaların izlenmesi ve denetiminden sorumludur. Bu konuda ülke anayasalarında belirlenen yetkileri kullanır ve görevleri yerine getirir. Kamu bürokrasisinin ise kanunların, planların, politikaların ve hükümet kararlarının uygulanması bakımından geniş yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Temsili demokrasilerde siyasiler karar alır, politikaları oluşturur ve bürokratlardan bu karar ve politikaları uygulamaları beklenir. Ancak gerçekte, bürokrasi sahip olduğu güç kaynakları nedeniyle zaman zaman politikaların oluşmasında siyasiler kadar ve hatta bazen onlardan fazla belirleyici olmaktadır. Gerçekten de devletin yapı ve işlev bakımından büyümesi, karar ve uygulama süreçlerinin karmaşıklığı ve işlemlerinin uzmanlık ve deneyim gerektirmesi nedeniyle kamu politikalarının oluşturulmasında bürokrasinin siyasi kurumlar karşısında önemli bir güce sahip olduğu söylenebilir.

Bürokrasinin esas gücü, bürokratların kanun taslaklarının hazırlanmasında oynadıkları rollerde ve özellikle de kanunların uygulanmasını gösteren yönetmelik, genelge ve yönerge gibi ikincil düzenlemelerin oluşturulmasında kendini göstermektedir. Parlamento sistemlerinde kanun taslaklarının hazırlanmasında ilgili bakanlıkların kurmay birimlerinde görev alan bürokratlar politika danışmanlığı yoluyla önemli bir fonksiyon icra etmektedir. Bürokratlar sahip oldukları sürekli ve istikrarlı statü, uzmanlık ve teknik bilgi nedeniyle politika yapım sürecinde etkili olabilmektedir. Siyasiler genelde politikaların çerçevesini çizer, sınırları ve amaçlarını belirler; ancak politikanın içeriğini oluşturma, politika seçeneklerini belirleme ve politikanın hukuki metin olarak yazılması gibi işler genelde bürokratlara bırakılır.

Yargı

Kamu politikası süreci bir kamusal sorunun karar alıcıların gündemine gelmesiyle başlar. Gündeme gelen sorunun çözümü için politika önerileri geliştirilir. Politika önerilerinin uygulanması için kanunlaştırılması gerekir. İşte, parlamentolar tarafından kabul edilen kanunların uygulanmasından kaynaklanan uyumsuzlukların çıkması durumunda hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak mahkemeler devreye girmektedir. Ayrıca Anayasa Mahkemeleri, belli durumlarda kanunları kısmen veya tamamen iptal ederek politika sürecine müdahil olmaktadır. **Anayasa Mahkemesi**'nin bir politikanın formüle edildiği bir kanunu veya kanun değişikliğini iptal etmesi durumunda söz konusu politika sona ermiş olmaktadır. Bu durumda, politika yapımcıların ilgili politikayı yeniden formüle etmeleri gerekeceğinden kamu politikası yapımı süreci başa dönmüş olur. Bunun yanında, mahkemelerin vereceği iptal kararlarının gerekçelerinde çeşitli politika önerileri de sunulmaktadır. Aynı konuyu yeniden gündeme aldığı anda hükümet veya parlamento, mahkeme kararlarında yer verilen önerileri de dikkate alarak politikayı tekrar oluşturabilir.

Parlamentoların yanında kamu kurum ve kuruluşları da, kendi yetki ve görev alanları içinde düzenlemeler yaparak politika yapımı sürecine katkı verirler. Yürütme organının karar ve düzenlemeleri, kamu kurumlarının yönetmelik, genelge, emir ve talimatları gibi idari düzenlemeler kanunlara ve üst politika belgelerine aykırı olmamak şartıyla bürokrasiye kamu politikalarını yeniden formüle etme imkanı vermektedir. Bu tür idari düzenlemeler, yasalarla çerçevesi belirlenmiş olan kamu politikalarının uygulanmasını göstermek açısından önemlidir. İdari işlemler, eylemler, sözleşmeler ve diğer düzenleyici işlemlerin denetimi ise Kıta Avrupası hukuk sistemine tabi olan ülkelerde idari yargı sürecinde denetlenmekte, gerek görüldüğünde iptal edilerek ya da yürürlüğü durdurularak politika sürecinin uygulanması sona erdirilmektedir.



Yüksek yargı organı olan **Anayasa Mahkemesi** kanunların anayasaya uygunluğunu denetleme işleviyle kamu politikası sürecinde belirleyici bir rol oynar.

Kamu Politikalarının Resmi Olmayan Aktörleri

Resmi olmayan aktörler, kamu politikalarının yapılmasından Anayasal ve yasal olarak sorumlu olmamakla birlikte, bu politikaların oluşturulması sürecine farklı yollarla katılan siyasi partiler, çıkar ve baskı grupları, medya ve bireyler gibi aktörlerden oluşur.

Siyasi Partiler



Demokrasinin temel kurumlarından olan siyasi partiler, toplumdaki farklı çıkar gruplarının talep ve isteklerinin politika önerileri olarak formüle edilmesinde önemli işlevi olan, resmi niteliği olmayan aktörlerdir.

Siyasal partiler, halkın desteğini alarak siyasal iktidara gelmeyi veya iktidarın kullanımına ortak olmayı amaçlayan, sürekli ve ülke geneline yayılmış bir örgüt yapısına sahip olan ve bir program etrafında bir araya gelen insanların oluşturduğu bir topluluktur. Siyasal partilerin temel işlevi, farklı kesimlerden siyasal sisteme yönelen değişik istek ve taleplerin alınmasıdır. Siyasal partiler, farklı nitelikteki, talep ve isteklerin birleştirilmesi ve bunların politika önerileri olarak formüle edilmesi işlevine sahiptirler. Modern demokratik toplumlarda çıkar gruplarının politika yapım sürecindeki etkinliği düşünüldüğünde siyasal partilerin toplumdaki farklı çıkar gruplarının sayısız menfaatlerini birleştirerek bunları politika önerilerine dönüştürdüğü söylenebilir. Böylece politika kararlarının alınmasından önce çıkarların tartışılmasını ve onların siyasal temsilini sağlamış olurlar (Dursun, 2016: 253-265).



Bazı baskı grupları, işçi ve işveren sendikaları gibi, ortak maddi menfaatler etrafında toplanmışlardır. Bu grupların ulaştığı sonuçlardan sadece kendi üyeleri faydalanabilir.

Baskı ve Çıkar Grupları

Çıkar grupları, kendi çıkarlarını geliştirmek için hareket eden ve eğitim, sağlık, tarım ve istihdam gibi farklı politika alanlarında faaliyet gösteren toplumsal gruplardır. Burada kullanılan "çıkar" kavramı, maddi, manevi, ideolojik, fikri ve diğer hedefleri gerçekleştirme içerir. Öte yandan baskı grupları, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal ve idari otoriterler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş toplumsal gruplardır. Günümüzde örgütlenmemiş toplulukların ve hatta bir olay nedeniyle bir tepki şeklinde aniden ortaya çıkan gruplaşmaların da baskı grubu sayılması genel olarak kabul edilmektedir. İşçi ve işveren sendikaları, çiftçi birlikleri ve kooperatifler gibi *ortak maddi menfaatler etrafında toplanan baskı grupları* bulunmaktadır. Bu grupların ulaştığı sonuçlardan sadece kendi üyeleri faydalanabilir. Diğer yandan; insan haklarını koruma, çevre kirliliği ile mücadele veya tüketicinin korunması için kurulan örgütler gibi *ortak tutumlar (genel menfaatler, fikirler, değerler) etrafında toplanan baskı gruplarına* rastlamak da mümkündür (Eryılmaz, 2008). Bu grupların elde ettiği kazanımlardan ise, üyelerinin dışında, faaliyette buldukları kategoriye giren tüm birey ve organizasyonlar faydalanabilir.



İnsan haklarını koruma, çevre kirliliği ile mücadele gibi bazı baskı grupları ortak tutumlar (genel menfaatler, fikirler, değerler) etrafında toplanmışlardır. Bu grupların elde ettiği kazanımlardan herkes faydalanır.

Günümüz demokrasilerinde baskı grupları, giderek daha fazla politika yapma süreçlerine katılmaktadır. Baskı grupları bir kanunun detaylarını müzakere etme, bir politika-nın uygulanma sürecini etkilemek için bağlantı kurma ve politika sonuçlarını izleme gibi kamu politikalarının her aşamasında etkili olabilmektedir. Böylece yönetim karşısında belirli çıkarları temsil etmek bakımından doğrudan bir rol oynamaktadırlar (Hill, 2005: 27).

Medya

Özgür, tarafsız ve bağımsız medyanın varlığı, demokrasilerin gelişmesi açısından önemlidir. Çünkü medya, siyasi ve yönetsel kurumların, siyasi ve idari kamu görevlilerinin denetlenmesinde ve halkın talep ve ihtiyaçlarının karar alıcılara aktarılmasında önemli rol oynar. Günümüzde kamusal sorunların birçoğu medya aracılığıyla gündeme gelir. Medya, problemleri tanımlayarak ve politika yapımcılar için gündem oluşturarak, politika sorunlarına yönelik tavırları ve değerleri etkileyerek, seçmenler ve karar vericilerin davranışlarını değiştirerek politika yapımı sürecinde etkili bir rol oynar (Dye, 2011: 36)

Düşünce Kuruluşları

Günümüzde politika yapımcılar, çok sayıda aktörün içinde bulunduğu, bir dizi karar, işlem ve uygulamayı içeren karmaşık ve çözülmesi zor kamusal sorunlarla uğraşmaktadır. Bu sorunların çözümünde politika yapımcılar veri toplama ve analiz etme, alternatif politika önerileri geliştirme, politika sonuçlarını analiz etme gibi sistematik bilgiye ihtiyaç duyarlar. Bu bakımdan düşünce kuruluşları, politika yapım sürecinde rol almak ve katkıda bulunmak üzere bilgi, fikir, analiz üretmek ve gerektiğinde öneride bulunmak misyonuyla ortaya çıkmış; günümüzde tüm dünyaya yayılarak bu alanda ciddi bir uzmanlık elde etmiştir.

Düşünce kuruluşları, politika gündeminde yer alan konu veya problemler hakkında siyasal iktidara öneri niteliğinde görüş bildirirler. Ayrıca uygulanmakta olan veya uygulanması bitmiş olan politikaların başarı derecelerini ölçmek amacıyla değerlendirme çalışmaları yaparlar. Ayrıca eğitim, sağlık, enerji, güvenlik gibi belirli bir politika alanında analiz, araştırma ve öneri üretmenin yanı sıra eğitim, konferans, panel, seminer gibi aktivitelerle kamusal veya özel politika aktörleriyle etkileşim içerisine girerler (Stone, 2000: 155).

Bireyler

Modern toplumlarda bireyler çıkar ve baskı grupları, siyasi partiler gibi toplumsal örgütler içerisinde yer alarak kamu politikalarını daha fazla etkileme imkanına sahip olurlar. Bununla birlikte, demokratik toplumlarda bireysel olarak da bir takım yollarla kamu politikalarını etkileme imkanı bulunur. Örneğin seçmen olarak vatandaşlar, seçimlerde oy vererek veya daha farklı siyasal katılım yollarını kullanarak politika yapımcılar üzerinde etkili olabilir. Kamu politikalarını ve idari uygulamaları denetleme bakımından mahkemeye başvurmak, bilgi ve belge talebinde bulunmak veya ombudsman kurumuna şikayet etmek gibi yollar kullanılabilir. Katılımcı demokrasi uygulamaları kapsamında doğrudan, yarı doğrudan ve müzakereci demokrasi mekanizmalarının yaygınlaşması da bireylerin politika yapımı süreçlerini etkileme kapasitelerini güçlendirmektedir.

Kamu Politikalarının Uluslararası Aktörleri

Uluslararası kuruluşlar, hem küresel hem de ulusal düzeyde ekonomiden siyasete pek çok alanda kamu politikalarının oluşturulmasında etkili olmaktadır. Bu bağlamda ulusal ve hatta yerel politikalarda etkili olan uluslararası aktörleri iki gruba ayırmak mümkündür. Birinci grupta Dünya Bankası (WB), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi “uluslararası kuruluşlar” bulunmaktadır. Uluslararası kuruluşların hükümetlerin politikaları üzerindeki etkileri aynı değildir. Örneğin, IMF ve Dünya Bankası gibi ülkelere kredi veren kuruluşlar hükümetlerle yaptıkları anlaşmalarla ekonomi, maliye, sağlık gibi çeşitli alanlarda ulusal kamu politikaları üzerinde belirleyici olabilmektedir. Bu kuruluşlar, verecekleri kredileri belirli koşullar altında sağladıklarından söz konusu koşulların yerine getirilmesini hükümetlerden beklemektedirler. Özellikle ekonomik kriz içinde bulunan hükümetler, istenilen politika ve reform önerilerini bir anlamda “zorunlu” olarak hayata geçirmektedirler.

Dünya Sağlık Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi bir takım uluslararası kuruluşlar ise hükümet politikalarını daha farklı araçlarla etkilemektedir. Bu kuruluşlar, ülkelerin sağlık, eğitim, istihdam gibi alanlardaki politikalarını çeşitli raporlar yayınlarak, görüşmeler yaparak ve diğer bazı yöntemlerle analiz etmekte, varsa sorunları gündeme getirmekte ve politika önerileri geliştirmektedirler. Ayrıca bu kuruluşların girişimiyle çeşitli politika alanlarında oluşturulan uluslararası anlaşmalara ülkeler imza atarak bu anlaşmaların öngördüğü politika reformlarını yapma konusunda kendilerini bağlamaktadırlar. Böylece, örneğin iş güvenliği konusundaki bir anlaşmayı onaylayan bir ülkede bu anlaşma kapsamında iş güvenliği politikalarının gözden geçirilmesi gerekmektedir.



THE WORLD BANK

Kamu Politikalarının uluslararası aktörlerine Dünya Bankası (WB), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve Uluslararası Para Fonu (IMF) örnek verilebilir.

İkinci grupta Avrupa Birliği (AB), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü (NATO) gibi uluslararası birlik ya da organizasyonlar söz konusudur. Bu birlik ve organizasyonlar da ulus üstü düzeyde belirledikleri politikalara üye ülkelerin uymasını beklemektedir. Kamu politikalarında uyumun ne düzeyde sağlandığı ise periyodik incelemelerle takip edilmektedir.

Uluslararası aktörlerin bir kısmı ise uluslararası düzeyde faaliyet gösteren çıkar ve baskı grupları, düşünce kuruluşları, sivil toplum örgütleri, holdingler ve büyük sermaye grupları gibi resmi olmayan aktörlerden oluşmaktadır.

KAMU POLİTİKASI SÜRECİ

Kamu politikaları, çok sayıda aktörü içeren karmaşık bir süreçtir. Kamu politikalarının oluşturulması süreci kamusal sorunların ortaya çıkması, gündeme gelme, formüle etme, uygulama, değerlendirme ve politika değişimi aşamalarından oluşur. Kamu politikalarının yapılış sürecini aşamalara ayırmak, onu anlamayı ve öğrenmeyi kolaylaştırır. Ancak kamu politikaları her zaman aşamalara ayrılıp incelenebilecek kadar basit değildir. Kamu politikalarının birbirini takip eden aşamalardan oluştuğunu iddia eden yaklaşıma “süreç modeli” veya “politika döngüsü” adı verilir.

Politika Döngüsü Yaklaşımı

Politika döngüsü (*policy cycle*) modelinde, politika yapımı aşamalara ayrılarak incelenir ve sürecin doğası anlaşılmaya çalışılır. Çok sık kullanılan bir model olan bu modelde, politika sürecindeki aşamalar tanımlanır ve daha sonra her bir aşamanın belirleyici faktörleri analiz edilir.

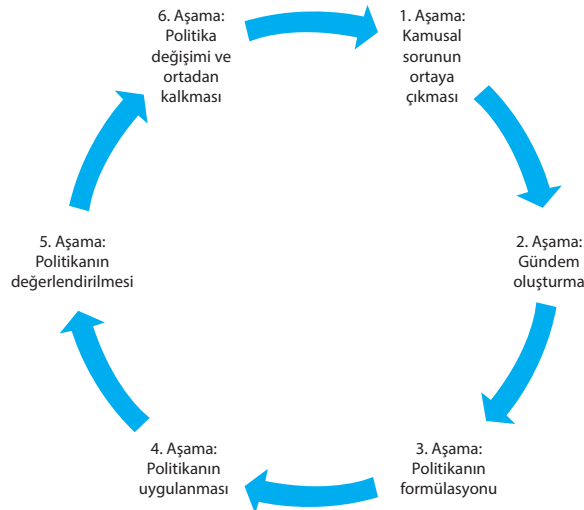
Süreç modelinin ortaya çıkmasında, II. Dünya Savaşı'nın ardından modern davranışçı siyaset bilimi alanında politika sürecinde yer alan seçmenler, çıkar ve baskı grupları, yasa yapıcılar, hükümetler ve bürokratlar gibi farklı aktörlerin rolleri üzerinde yapılan çalışmalar etkili olmuştur. Bu dönemde yapılan çalışmaların temel amaçlarından biri bu aktörlerin ve süreçlerin kapsamını araştırmaktır. Sonuçta bugün halen kullanılan ve birbirini takip eden politika aşamalarından oluşan döngü ortaya çıkmıştır (Dye, 2011: 4).

Süreç modeline (*process model*) göre, kamu politikaları birbirini izleyen çeşitli aşamalardan oluşan döngüsel bir süreçten oluşur. Bu süreçte ilk olarak sorunlar bir kamusal problem olarak tanımlanır, alternatif hareket tarzları üzerinde düşünülür, politikalar benimsenir, ilgili kurum personeli tarafından uygulanır, değerlendirilir, değişir ve sonunda gerçek ya da algılanan başarılarına (veya başarısızlıklarına) bağlı olarak ortadan kalkar. Böylece bir aşamanın bitmesinin ardından diğeri başlar, politika değişimi ve ortadan kalkması aşamasından itibaren politika süreci yeniden başa döner (bkz. Şekil 6.1).

Şekil 6.1

Politika Döngüsü

Kaynak: Stewart vd., 2008: 9.



Politika döngüsü yaklaşımı, kamu politikalarının karmaşık doğasını oldukça basite indirger. Oysa farklı politika alternatiflerini belirlemek, bunlar arasında en iyisini (rasyonel, optimum, en uygun vs.) seçmek, bu politikayı uygulamak, sonuçlarını değerlendirmek gibi faaliyetler her zaman kolayca açıklanamamaktadır. Kamu politikalarının karmaşıklığı gerçeğine rağmen, onu farklı aşamalardan oluşan bir süreç olarak düşünmek kamusal politika yapım sürecinde ortaya çıkan birçok faaliyetin sınıflandırılması ve anlaşılması için bir çerçeve sunmaktadır.

Süreç modeli, genellikle, kamu politikası incelemeleri için bir başlangıç oluşturur. Daha karmaşık analiz modellerinin kullanılmasından önce veya bu modellerle birlikte süreç modelinin kullanılması tercih edilir. Ancak politika süreci çalışmalarında problemi tanımlama, gündem oluşturma, öneriler geliştirme ve diğer aşamaların fonksiyonel kategoriler olduğu unutulmamalıdır. Analitik olarak birbirinden ayrılırlar bile, gerçekte birbiriyle ilgilidirler ve iç içe geçmişlerdir (Anderson, 2011: 85). Kamu politikası süreç modeli, kamu politikalarının yapım sürecini anlamada öğrenciler açısından kullanışlı, eğitim bilimi bakımından da pedagojik bir modeldir. Fakat bu model kullanılarak belirli kamu politikalarını analiz edilip bilimsel olarak incelenmekten ya da bu modelden yola çıkılarak politika önerileri geliştirilmekten kaçınılmalıdır.

Süreç modelinde kullanılan aşamalar birbirinden farklılaşmaktadır. Üzerinde tam bir uzlaşma olmamakla birlikte kamu politikalarını beş aşamaya ayırarak incelemek mümkündür. Kamu politikası sürecinin başlaması için öncelikle bir kamusal sorunun ortaya çıkması ve vatandaşlar tarafından bu sorunun çözümü için bir talebin kamu otoritelerine iletilmesi gerekir. Böylece kamu politikası sorunları ilk aşamada ilgili kamu otoritelerinin gündemine gelir. İkinci aşamada politika alternatifleri analiz edilerek uygun politika veya politikalara karar verilir. Üçüncü aşamada politikalar hayata geçirilir. Dördüncü aşamada politikalarından elde edilen sonuçlar değerlendirilir ve son aşamada gerek duyulması halinde politikalar değiştirilir veya sona erdirilir.

Kamusal Sorunların Tanımlanması

“Kamusal sorun”, “toplumsal sorun” veya “kamu politikası sorunu” olarak adlandırılan sorunlar temel bir ihtiyaca, yokluğa, hoşnutsuzluğa veya toplumsal huzursuzluğa neden olan durumlardır. Her toplumda, işsizlikten hapisanelerin kalabalık olmasına, hava kirliliğinden konut yetersizliğine kadar yüzlerce kamusal sorun bulunmaktadır. Kamusal sorunları, bireylerin veya küçük toplulukların özel sorunlarından ayıran belirgin özellikleri şunlardır:

- Çok sayıda insan üzerinde kaygı, huzursuzluk ve memnuniyetsizlik oluşturur ki, insanlar bu sorunun giderilmesini kamu otoritelerinden talep ederler.
- Doğrudan sorunun bir parçası olmayan insanlar da kamusal sorunlardan etkilenir, en azından rahatsızlık ve memnuniyetsizlik duyarlar.
- Bireysel çabayla çözülmesi çok zor ve hatta çoğu kez imkansızdır.
- Bireyleri harekete geçiren, kamu otoritelerinden çözümü istenen ve çözüm için baskı yapılan sorunlar kamusal sorun haline gelir.
- Bir sorunun kamusal sorun olabilmesi için ayrıntılı olarak tanımlanması, siyasal ve yönetsel otoritelerin ilgisini çekmesi gerekir.
- Yapılması zamanın şartları için imkanlar dahilinde olan sorunlar kamusal sorun olarak görülür ve o alanlarda politikalar geliştirilir. Örneğin, aya insan göndermek 1950’lerin sonunda teknik olarak mümkün olmuştur, bu nedenle de bu tarihten itibaren politika yapımcıların gözünde bir politika sorunu haline gelmiştir.

Gündem Belirleme

Belirli bir zamanda karar alıcıların aktif olarak ve ciddi biçimde ilgi gösterdikleri konular veya sorunlar listesine “gündem” adı verilir. Sistemli gündem ve kurumsal gündem olmak üzere ki tür gündem bulunmaktadır. “Sistemli gündem”, yaygın olarak halkın ilgisini çeken ve mevcut hükümet otoritesinin gücü içinde kalan sorunları içeren her türlü problemden oluşur. İnsanların üzerinde konuştuğu ve onları kaygılandıran yerel veya ulusal ölçekli meselelerdir. Sistemli gündemi oluşturan meseleler genel ve soyut olup, teknik yönleri genelde ayrıntılandırılmaz. Bu tür meselelerin çözüm üretilme noktasına gelmesi için o meselenin kurumsal gündem içine girmesi gerekir. “Kurumsal gündem” veya “hükümet gündemi”, yasa yapıcılar veya diğer karar alıcıların aktif ve ciddi olarak ilgi göstermek zorunda kaldıkları gündeme denir. Sistemli gündeme göre daha belirli ve somuttur (Anderson, 2011).

Kamu politikalarının gündeme gelmesinde mahkemelerin vereceği kararlar, kamu kurumlarının uygulamaları, seçilmiş veya atanmış kamu görevlilerinin açıklamaları, milletvekillerinin söylemleri gibi birçok aktör ve faaliyet etkili olmaktadır. Kamusal sorunların önemli bir kısmı ise yazılı ve görsel medya, sosyal medya, sivil toplum örgütleri, sendikalar, siyasi partiler, çıkar ve baskı grupları, düşünce kuruluşları ve bireyler gibi politikanın resmi olmayan aktörleri tarafından gündeme getirilmektedir. Günümüz demokratik ve çoğulcu toplumlarında sivil toplum kuruluşları ile çıkar ve baskı grupları kamu politikası sorunlarının gündeme gelmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Diğer taraftan, yazılı ve görsel medya ile son yıllarda çok hızlı gelişme gösteren internet medyası ve sosyal medya kamu politikası sorunlarının sadece sistemli gündemde tartışılmasında değil, hükümet gündemine girmesinde de oldukça etkilidir. Özellikle sosyal medya, gözle görünür kamusal alanın yanında alternatif, sanal bir kamusal alan yaratmakta ve kullanıcılarına doğrudan politika yapıcılara ulaşma imkanı vermektedir.

Kamusal sorunların nasıl, ne zaman ve hangi nedenlerle hükümet gündemine geldiği veya gündemden düştüğünü açıklayan çok sayıda model veya yaklaşım bulunmaktadır. Örneğin bir kriz seviyesine gelen, yani öteleme ve erteleme imkanının olmadığı; tüm unsurları ve etkileriyle birlikte ortaya çıkan yani belirginleşen; toplumun geniş kesimleri üzerinde etkiye sahip olan ve medyanın ilgisini çeken sorunların diğer kamusal sorunlara göre hükümet gündemine girme olasılıklarının daha yüksek olduğu söylenebilir. Öte taraftan, kamusal sorunun gelişmesine yol açan şartların değişmesi, yeni ve daha baskın toplumsal problemlerin ortaya çıkması, çözüm üretmenin uzun bir zaman gerektirdiği, karmaşık ve çok sayıda aktörü içeren sorunlar hükümet gündeminde uzun süre kalmayı başaramadan gündemden düşebilir (Anderson, 2011).

Kamu Politikalarının Formülasyonu

Politika formülasyonu sürecinde taleplerin karşılanmasına yönelik alternatif yöntemlerin çerçevesi çizilir. Kamu politikalarının formülasyonu, belirli kamusal sorunları çözmek için, sorunla ilgili ve kabul edilebilir eylem biçimlerinin (alternatifler, önerilerin veya seçeneklerin) tanımlandığı ve kanunlaştırıldığı politika süreci aşamasıdır (Simon, 2010). Genellikle kanun yapma süreci uzun bir zaman alır ve politika formülasyonu süreci her zaman bir kanunun kabulüyle sonuçlanmayabilir. Belirtmek gerekir ki, hükümetin bir kamusal sorun karşısında sessiz kalması da politika formülasyonu kapsamında değerlendirilir.



Günümüz demokratik ve çoğulcu toplumlarında sivil toplum kuruluşları ile çıkar ve baskı grupları kamu politikası sorunlarının gündeme gelmesinde önemli bir rol oynamaktadır.

Kamu politikalarının formülasyonunda, politika amaçları tanımlanır, amacı gerçekleştirmek için gerekli alternatifler bulunur ve ardından tercih edilen bir politika çözümünün seçilmesi için normatif ve ampirik yöntemler kullanılır (Simon, 2010: 86). Başarılı bir kamu politikası formüle etmek için politika yapımcıların üzerinde düşünmesi gereken faktörler şunlardır (Anderson, 2011: 108):

- Öneri, ne ölçüde problemi çözmekte veya azaltmaktadır? Öneri, teknik olarak yeterli mi?
- Önerinin, bütçeye getireceği yük makul mü?
- Öneri siyasal olarak kabul edilebilir mi? Uygulanması için kamu görevlilerinden ve yasa yapıcılardan yeterli destek alabilir mi?
- Öneri, kanun haline gelirse halk tarafından kabul görür mü?

Kamu Politikalarının Uygulanması

Kamu politikalarının formüle edilmesiyle yani kanunlaştırılmasıyla birlikte politika yapımı süreci sona ermez. Kanunların uygulanmasını gösteren yüzlerce sayfalık ikincil mevzuatın hazırlanması gerekir. Tüzük, yönetmelik, bakanlar kurulu kararı, genelge gibi birçok idari düzenleme kanunlarda öngörülen politikaların hayata geçirilmesinde kilit öneme sahiptir.

Bu çerçevede kamu politikalarının uygulanması, bir kanunun hayata geçirilmesi, o kanunun KOBİ'ler, otomobil kullanıcıları, emekliler, işçiler, kadınlar ve yoksullar gibi hedef kitleye uygulanması ve amaçlarını gerçekleştirmesi için atılan adımlardan oluşur (Anderson, 2011: 209). Kamu politikalarının uygulanması sürecinde kurumların yaptıkları işlerin çoğu rutin ve sıradan görülebilir. Bunlar arasında talep veya isteklerin işleme alınması, kayıtların incelenmesi, bilgi toplanması, rapor yazılması gibi işler bulunmaktadır. İnsanlar, genellikle, doğrudan etkilenmedikçe kurumların yaptıklarından ya hiç ya da çok az haberdar olmaktadır (Anderson, 2011: 210). Ancak belirtmek gerekir ki, çok iyi formüle edilmiş ve kanunlaştırılmış olsa bile, uygulama aşamasında ortaya çıkan sorunlar kamu politikalarının amacına ulaşmasını ve başarı düzeyini etkiler.

Kamu politikalarının uygulanma süreci genellikle üç model ile açıklanır. Bu modeller şunlardır (Simon, 2010: 103-104):

1. **Yukarıdan Aşağıya Uygulama Modeli:** Kanunların dilinin kesin ve net olduğuna ve uygulamanın idari-teknik bir fonksiyon olduğuna varsayan bir modeldir. Bu modele göre, kanunların dili açık olduğundan ve okuyan herkes aynı şeyi anladığından kanun koyucunun amaçları bürokratlar tarafından bilinir ve uygulanır. Ayrıca uygulama, siyasi bir süreç olmayıp üzerinde uzlaşılan kurallar, standartlar ve süreçlerin yaptırımla desteklenerek uygulanmasını içeren teknik bir aşamadır. Bu varsayımlar altında kamu politikaları üst yönetim tarafından belirlendikten sonra alt kademedeki bürokratlar ve kamu görevlileri tarafından hayata geçirilir. Ancak biliyoruz ki gerçek hayatta, tepe yöneticilerin belirlediği politika amaçları her zaman açık ve anlaşılır olmayabilmektedir. Böylece karar vericiler (siyasiler) ile uygulayıcılar (bürokratlar) arasında amaç ve hedef farklılıkları ortaya çıkabilmektedir.
2. **Aşağıdan Yukarıya Uygulama Modeli:** Bu modele göre, hiyerarşik yapıda halkla doğrudan temas halinde olan en uçtaki kamu politikası uygulamacıları politika sürecinde esas rol alan kimselerdir. Polis, doktor, öğretmen, gişe memuru, sosyal hizmet görevlisi gibi kimseleri içine alan bürokratik yapıya "sokak düzeyi bürokrasisi" (*street level bureaucracy*) adı verilmektedir. Bu yaklaşıma göre, yerel veya taşra görevlileri, tepe yönetimi tarafından yönlendirilen ve belirlenen stratejik hedefler ve amaçlar yerine kendi amaçları doğrultusunda faaliyet gösterirler. Sokak düzeyi

Kamu politikalarının uygulanma sürecinin açıklanmasında genellikle yukarıdan aşağıya uygulama modeli, aşağıdan yukarıya uygulama modeli ve karma uygulama modeli kullanılır.

bürokrasisinin kamu politikalarının uygulanmasındaki rolü oldukça önemlidir. Bu görevliler, kamu hizmetlerinin en uç noktasında yani vatandaşla birebir temas halinde çalıştıklarından gösterecekleri tavır ve tutumlar vatandaşların kamu kurumlarına olan güvenini de etkileyecektir. Ayrıca en alt düzeyde çalışanlar, yönetimin üst kademelerinde alınan kararları ve belirlenen politikaları hayata geçirenler olduğundan uygulama sürecinde edindikleri tecrübe politikaların iyileştirilmesi için bir geri besleme sağlayabilir.

3. **Karma Uygulama Modeli:** Gerçekte kamu politikaları birçok durumda ne tam olarak yukarıdan ne de tam anlamıyla aşağıdan başlatılır ve yürütülür. Bu nedenle, sentez model olarak adlandırabileceğimiz ve iki modelin unsurlarını da içeren karma uygulama modeli geliştirilmiştir.

Kamu politikaları çok çeşitli araç ve yöntemlerle hayata geçirilir. Örneğin, yasal yaptırım, ceza veya ödül içermeyen *zorlayıcı olmayan eylem biçimleri* kullanılabilir. Politika sürecinin, iş ve işlemlerin resmi olarak açıklanan kurallara veya standartlara uygun olup olmadığını belirlemek için *inceleme* yapılması söz konusu olabilir. Bir piyasa veya mesleğe giriş ya da normalde yasak olan bir şeyi yapabilmek için yönetimin izin vermesini ifade eden *lisans verme* yöntemine başvurulabilir. Bunların haricinde kredi, sübvansiyon ve sosyal yardımlar, vergiler, hizmetler ve yaptırımlar gibi başka politika uygulama araçlarından da söz etmek mümkündür (Anderson, 2011: 242-245).

Günlük hayatımızda politika uygulama araçlarının birçoğuyla karşılaşırız. Örneğin, bir kimsenin araba sahibi olmak istediğini varsayalım. Bu kişinin öncelikle sürücü belgesi alması (lisans verme) gerekecektir. Bu belgeyi alabilmesi için çeşitli yönetmelik ve diğer idari düzenlemelerle belirlenen (yönerge ve direktifler) sürede Sürücü Kurslarından eğitim alması gerekecektir. Bu eğitimleri başarıyla tamamlaması durumunda sürücü belgesine sahip olacak ve trafikte araç kullanma lisansını almış olacaktır. Ödemesi gereken vergi ve harçları (vergileme) ödedikten sonra araba sahibi olabilecektir. Arabasıyla trafiğe çıktığında ise uyması gereken çok sayıda trafik kuralıyla karşılaşacak ve kuralları ihlal etmesi durumunda ise cezai sorumlulukla (yaptırım) karşı karşıya kalacaktır. Bu örnekten de görüleceği gibi farkında olduğumuz veya olmadığımız çok sayıda politika uygulamasına muhatap olmaktadır.

Kamu Politikalarının Değerlendirilmesi

Kamu politikalarının değerlendirilmesi, bir politikanın içeriği, uygulaması, amaçlara ulaşılması ve diğer yönlerden öngörülmesi ve araştırılmasını içerir. Politika değerlendiricisi, bir politikanın amaçlarına ulaşmış olmadığını ve ne derecede amaçlarını gerçekleştirdiğini ya da istenilen veya istenilmeyen diğer etkilerinin neler olduğunu bilmek ister (Anderson, 2011: 271). Değerlendirme, istenilen politika sonuçlarına ulaşılması ve kamu politikasının geliştirilmesi için politika yapımcılara ve yöneticilere önemli bir geri besleme sağlar (Simon, 2010: 118).

Kamu politikalarının değerlendirilmesi, ilgili politikanın başarısı veya başarısızlığına etki eden faktörleri tanımlamayı amaçladığında o politikaya devam edilmesi, bazı eklemeler yapılması veya politikanın ortadan kaldırılması konularında karar verme durumunu ortaya çıkarır. Yani değerlendirme sonucunda elde edilen bilgi devam eden politika sürecine geri bildirim sağlar (Anderson, 2011: 271).

Kamu politikalarını değerlendirmenin farklı yolları bulunur. Politika yapımcılar ve bürokratlar, kamu politikalarını kendi izlenimleri, sezgi ve tecrübelerine dayanarak değerlendirebilecekleri gibi daha sistematik ve bilimsel yöntemler kullanarak da analiz edebilirler. Kamu politikaları uygulanma süreci içinde değerlendirilebileceği gibi politikalar uygulandıktan sonra elde edilen sonuçlar da değerlendirilebilir. Aynı zamanda kamu

politikalarının başarısını değerlendiren aktörler de çeşitlenmektedir. Örneğin parlamento üyeleri, Anayasal olarak tanımlanmış bilgi edinme ve denetleme yollarını kullanarak hükümet politikalarını inceler ve değerlendirir. Hükümet ve diğer kamu kurumları da hem iç hem de dış denetim mekanizmaları eliyle kamu politikalarının başarısını periyodik olarak değerlendirmektedir.

Kamu Politikalarının Değişimi ve Ortadan Kalkması

Genellikle kamu politikalarının değerlendirilmesiyle birlikte sürecin sona erdiği düşünülür. Ancak politikaların değerlendirilmesinin ardından politikalar değişebilir veya ortadan kalkabilir. Kamu politikalarının değişimi, mevcut bir veya birkaç politikanın yerini başka politika veya politikaların almasıdır (Anderson, 2011). Yeni bir politikanın benimsenmesi, mevcut politikaların değiştirilmesi veya ortadan kalkması politika değişiminin farklı boyutlarını oluşturur. Politikalar, sabit değil dinamiktir, nadiren ilk oluşturuldukları gibi kalırlar.

Kamu politikaları, çok çeşitli sebeplerle değişebilir. Örneğin siyasi seçimler neticesinde farklı ideolojiye sahip parti veya partilerin iktidara gelmesi durumunda kamu politikalarında önemli değişiklikler ortaya çıkabilir. Ayrıca politikanın yapıldığı dönemdeki sosyal ve ekonomik şartlarda sonradan oluşan değişimler nedeniyle mevcut politikada artırıcı değişiklikler yapılabilir ya da sıfırdan yeni bir kanunla politika sorunu düzenlenebilir. Bir politika veya programın maliyet ve sonuçlarından memnun olunmaması, politika veya programa yönelik siyasal muhalefetin gelişmesi veya yaygınlaşması gibi durumlarda politika yapıcılar kendilerini eyleme geçmek zorunda hissedebilir. Bu durumlarda alınacak önlemler her zaman politikanın sona erdirilmesi şeklinde olmaz, aksine politikayı daha etkin hale getirmek için güçlendirmek daha sık tercih edilen bir yoldur (Anderson, 2011: 302).

Kamu politikaları değerlendirildikten sonra, ya bir takım eklemeler ve düzeltmeler yapılarak o politikaya devam edilir ya da politika başarısızlığı tespit edilmesi durumunda politika ani bir şekilde ya da tedrici olarak ortadan kaldırılır. Kamu politikalarının ortadan kalkması, belirli hükümet programları, fonksiyonları, politikaları veya kurumlarının planlı olarak sonlandırılması veya durdurulmasını ifade eder. Burada politikanın durdurulması kademeli olarak yavaşlama, yeniden gözden geçirme, düzenleme veya yeni bir yön verme anlamlarına gelmez (Simon, 2010: 130). Kamu politikaları mali yetersizlikler, yönetimde verimlilik ve tasarruf sağlamak gerektiği için, açık bir politika başarısızlığının varlığı ya da siyasal iktidar değişikliği gibi nedenlerle de ortadan kalkabilir (Anderson, 2011: 304).

Belirtmek gerekir ki, kamu politikalarının sona erdirilmesi politika yapıcıların sıkça tercih ettikleri bir yol değildir. Zaman zaman başarısız da olsa belirli politikaların devam ettiği görülür. Çünkü kamu politikalarının ortadan kalkmasını zorlaştıran bir dizi faktör bulunmaktadır. Bir kere, politika yapıcıların başarısızlığı kabul etmeleri ve bir politika ya da programı sonlandırmaları zordur. Özellikle siyasetçiler için başarısızlığı kabul etmek ve sorumluluk almak zor olacaktır. Ayrıca bir politikanın veya programın ortadan kaldırılması durumunda birçok insan bundan etkilenecek, gelirini ve işini kaybedecek ya da mal ve hizmetlerin fiyatının artması gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkacaktır. Bu nedenle, kamu otoriteleri genellikle önceki politikaların ortadan kaldırılmasından çok, onu güncelleyerek yeni veya daha iyi politikalar oluşturmayı tercih etmektedir (Anderson, 2011: 303).

TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARINA GENEL BİR BAKIŞ

Aaron Wildavsky'nin (1987) belirttiği gibi "iktidarda olana gerçekleri söyleme" (*speaking truth to power*) sanatı olarak düşündüğümüzde kamu politikası tarihsel olarak Türk-İslam yönetim geleneğinde önemli bir yere sahip olmuştur. Eski Türklerde yönetim geleneğinin

Kurultay: Eski Türklerde devlet işlerinin görüşülüp karara bağlandığı meclis.

Divan: Eskiden yüksek düzeydeki devlet adamlarının kurduğu büyük meclis.

Meşveret: Bir konu hakkında birinin düşüncesini sorma, danışma.

temel unsurunu oluşturan “**kurultay**” ve İslamiyete geçişle birlikte kurumsallaşan “**divan**” ve “**meşveret**” geleneği danışma mefhumuna atfedilen önemi yansıtır. Örneğin, düzenli bir biçimde ve belli kurallara uyularak toplanan Divan-ı Hümayun’da her türlü devlet meselesi görüşülmekteydi. Devlet yönetiminin her alanında deneyim ve bilgi sahibi kimşelerin katıldığı, ayrıca bilim adamlarının da düşünceleri alınmak amacıyla çağrıldıkları meşveret meclisleri ise Divan-ı Hümayun’un güçsüzleşmesi nedeniyle 17. yüzyılın ortalarından itibaren karar alma ve politika oluşturmada giderek belirginleşmişti (Mumcu, 2007: 146-148).

Günümüz kamu politikası analizinin temel konularını ve sorularını karşılayan “istisnai” eserlerin örneklerine Türk-İslam yönetim tarihinde rastlanmaktadır. Düşünürler, bilim adamları ve yöneticilerin danışmanları, zamanının hükümdarları ve beylerine yazdıkları “risale” ve “name”lerle devlet yönetiminde onlara yol göstermiş ve öğütler vermiştir. Karahanlılar Devleti’nde vezirlik yapan Yusuf Has Hacib tarafından 1069-1070 tarihleri arasında Türkçe olarak kaleme alınan “Kutadgu Bilig”; Selçuklu Devleti’nde vezir olan Nizam’ül Mülk’ün 1077-1078 tarihlerinde Sultan Melikşah’a sunduğu “Siyasetname”; Osmanlı Devleti’nde Kâtip Çelebi tarafından yazılan “Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar” ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından kaleme alınan “Devlet Adamlarına Öğütler” bu tür istisnai eserlerin başında gelmektedir (Eryılmaz, 2012: 62-71).

Osmanlı modernleşmesi ve bürokratik reformlarla birlikte politika danışmanlığı çağdaş Türk kamu yönetimi sisteminde kurmay fonksiyonlar kapsamında değerlendirilmiş ve kurmay memurları, müşavir, danışman ve uzman gibi kadrolarda bulunan personel tarafından yerine getirilmiştir. Uzman kişilerden oluşan kurmay personelin görevi genellikle yöneticilerin karar organlarının ve yürütme birimlerinin zaman ayıramadıkları ya da yeterli bilgiye sahip olmadıkları konularda onlara danışmanlık hizmeti sunmaktır (Eryılmaz, 2012: 111). Söz konusu personel, karar alıcıların ihtiyaç duyduğu konularla ilgili veri toplamak, bunları analiz etmek, yorumlamak ve raporlamak, politika önerileri geliştirmek gibi fonksiyonları yerine getirmektedir. Kurmay personel, Cumhurbaşkanlığı, başbakanlık, bakanlıklar ve yasama organı dışında, silahlı kuvvetler, yerel yönetimler ve üst kurullar gibi kamu yönetiminin diğer kurum ve kuruluşlarında da görev yapmaktadır.

Kamu politikası bilimsel bir çalışma alanı olarak Türkiye’de maliye, iktisat, çalışma ekonomisi, sosyal politika, kamu yönetimi, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler gibi pek çok disiplin kapsamında çalışılmaktadır. Gerçekten de Türkiye’de dış politika yapımı ve ekonomi yönetimine ilişkin çalışmalar 1980’lerin sonundan itibaren genişlese de yönetimin diğer alanlarında sistematik politika yapımı ve uygulanmasına ilişkin akademik çalışmalar yaygınlaşmamıştır. Sistematik politika, sadece devletin doğasına ilişkin çalışmalar, seçim sonuçları ve siyasi partilerin performansları ile demokratik sürece ilişkin ampirik araştırmalarla sınırlı kalmıştır. Türkiye’de kamu politikası yapımına ilişkin akademik araştırmanın yetersizliği, önemli politika alanlarının yeterince anlaşılmasına neden olmuştur (Robins, 2009).

Kamu politikalarının analizine ilişkin yöntem ve modellerin kullanımında, 1960’lı yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulması kritik bir rol oynamıştır. Kuruluş kanunu DPT’ye uzun vadeli planlar hazırlama ve planların uygulanmasını takip etme dışında araştırma, destek olma ve danışmanlık yapma gibi işlevler vermiştir. Bu dönemde yurtdışında eğitim görmüş ve nicel planlama tekniklerini bilen uzmanların DPT’de istihdam edilmesiyle birlikte planlamada matematiksel modeller ve açıklamaların kullanımı yaygınlaşmıştır. DPT, 1960’lardan itibaren çeşitli toplum bilimlerini içerecek biçimde alan araştırmaları konusunda bir merkez haline gelmiştir (Eğribel ve Kaçmazoğlu, 2009: 105-106). DPT, bu dönemde sadece politika analizi yapabilen teknik yönden güçlü bürokratlar

yetiştirmekle kalmamış, o dönemde Türkiye siyasetine de önemli isimler kazandıran bir okul işlevi görmüştür.

Türkiye’de gelişmekte olan kamu politikası ve analizi disiplinine katkı yapan çalışma grubunun internet sitesine www.kamupolitikalari.org web sitesinden ulaşabilirsiniz.



İNTERNET

2000’li yıllara gelindiğinde ise kamu politikası disiplininin Türkiye’de de gelişmesi için yeni fırsat pencerelerinin açıldığı görülmektedir. Örneğin üniversitelerde kamu politikası ve politika analizine özgü derslere verilen önem bu dönemde gözle görülür bir şekilde artmıştır. Ayrıca son yıllarda üniversiteler bünyesinde giderek daha fazla sayıda kamu politikaları ve analizine yönelik uzmanlık kazandıran yüksek lisans ve doktora programları açılmakta ve bu doğrultuda çalışanları bir araya getiren araştırma merkezleri kurulmaktadır. Kamu politikalarının gelişiminde oldukça önemli fonksiyonlara sahip olduğu görülen düşünce kuruluşlarının sayısının son yıllarda artması da Türkiye’de belirli kısıtların varlığına rağmen, kamu politikası ve analizinin gelişimini destekleyen bir unsur olarak altı çizilmelidir.

Türkiye’de 24 Haziran 2018 tarihinde eşzamanlı olarak gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı ve milletvekilliği seçimleriyle birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi olarak adlandırılan başkanlık sistemine geçilmiştir. Cumhurbaşkanlığı sisteminde yürütme yetki ve görevi, doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır. Bu sistemde Bakanlar Kurulu’nun yetki ve görevleri Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Cumhurbaşkanı, idari teşkilatında yer alan politika kurulları, başkanlıklar ve ofisler aracılığıyla kamu politikalarını oluşturmakta ve uygulanmasını izlemektedir. Yeni başkanlık sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince Cumhurbaşkanı parlamentoya kanun tasarısı gönderememektedir. Cumhurbaşkanı kamu politikalarını Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, yönetmelik ve kararlar yoluyla oluşturmakta ve uygulamaktadır. Bu sistemde bakanlar kurulu, istişari bir organa dönüşmüştür.

Kamu politikalarının oluşturulması için yeni bir kanun veya kanun değişikliğine ihtiyaç bulunması durumunda, ilgili politika konusunda milletvekillerinin kanun teklifi vermesi gerekmektedir. Böylece Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin (TBMM) kamu politikalarının formüle edilmesindeki rolü güçlenmiş olmaktadır. Parlamento aynı zamanda uygulanan politikalarla ilgili bilgi edinme ve denetim gücüne de sahiptir. Başkanlık sisteminde TBMM yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması yollarını kullanarak Cumhurbaşkanı ve yönetimini denetleyebilmektedir. Bu yollar, aynı zamanda, kamu politikalarının başarısının izlenmesi ve değerlendirilmesi için de fırsat sağlamaktadır.

Özet



Kamu politikasını tanımlamak

Politika (siyasa); bir birey, grup, şirket veya hükümet tarafından herhangi bir konuda benimsenen eylem programını ifade eder. Kamu politikaları ise bir problem veya sorunla ilgili bir aktör veya aktörler seti tarafından izlenen, nispeten sabit, amaca dayalı eylem veya eylemsizlik durumu olarak tanımlanabilir. Kamu politikaları, ayırt edici bazı özelliklere sahiptir. İlk olarak geniş anlamda yasama, yürütme ve yargı organlarının karar, işlem, eylem ve faaliyetlerinden oluşur. Rastlantısal değildir, önceden belirlenmiş amaçları ve ulaşılması beklenen sonuçları bulunur. Aniden ortaya çıkmaz; bir dizi işlem, eylem veya kararı içeren belli bir süreç neticesinde gelişir. Bir politika talebi neticesinde doğar ve karar alıcıların algıladıkları sorunlara ilişkin kamu otoritelerinin harekete geçmesini içerir. Kamu politikalarının önemli bir özelliği, “pozitif” yani kasıtlı olarak harekete geçme ya da “negatif” yani kasıtlı olarak hareket etmeme şeklinde tezahür edebilmeleridir. En azından pozitif yönüyle kanuna dayanır, dolayısıyla yaptırım içerir. Özel politikalardan farklı olarak çok sayıda kişi, grup ve topluluğu; hatta güvenlik ve sağlık gibi alanlar açısından toplumun tamamını etkiler.



Kamu politikasının unsurlarını ve bunlar arasındaki ilişkiyi açıklamak

Kamu politikasının aktörler, talepler, söylemler, çıktılar ve sonuçlar olmak üzere beş temel unsuru bulunmaktadır. Politika oluşum sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak rol oynayan resmi ve resmi olmayan aktörler bulunmaktadır. Kar amacı gütmeyen kuruluşlar, baskı ve çıkar grupları, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcileri ve vatandaşlar gibi kişi ya da grupların karar vericiler üzerindeki talep ve baskıları kamu politikası taleplerini oluşturur. Kamu politikalarına ilişkin resmi açıklama ve ifadelere politika açıklamaları adı verilir. Kamu otoriteleri tarafından girişilen faaliyet veya eylemler ile alınan kararların politika tarafları üzerindeki doğrudan veya dolaylı etkilerine “politika sonuçları” adı verilir.



Kamu politikası tipolojilerini özetlemek

Kamu politikalarını anlamayı kolaylaştıran çeşitli tipolojiler bulunmaktadır. Bir tipolojiye göre kamu politikaları dört kategoriye ayrılır. Dağıtıcı Politikalar, bir toplumdaki değerler, mal ve hizmetler, ürünler ve kaynakların bireyler, gruplar, topluluklar ve şirketler gibi toplumun belli kesimleri arasında dağıtılmasını amaçlar. Yeniden dağıtıcı politikalar, bir toplumdaki insanların asgari yaşam standartlarını sağlamak amacıyla gelirin, harcamaların, mal, hizmet ve ürünlerin zenginlerden toplumdaki zayıf gruplara doğru yeniden paylaşılmasını amaçlar. Düzenleyici politikalar, bireylerin veya grupların davranış ve eylemlerini sınırlandıran veya kısıtlayan bazı yaptırım, önlem, denetim ve kontrolleri içerir. Suçu önleme politikaları, çevre kirliliğini önlemeye dönük politikalar ya da haksız rekabetle mücadele politikaları düzenleyici politikalara örnek olarak verilebilir. Kurucu politikalar, resmi olarak ve açıkça kamu yönetimi yapısının, yönetimin uygulanması için mevcut veya gelecek yönetim politikalarının yapılacağı güç ve yetki alanlarını dağıtan veya ayıran kurallar ya da prosedürlerin oluşturulmasıyla ilgili politikalarlardır. Başka bir tipolojiye göre kamu politikaları, maddi ve sembolik politikalar olarak ikiye ayrılır.



Kamu politikası disiplininin ortaya çıkış nedenleri ve gelişim sürecini açıklamak

Eski devletlerdeki politika danışmanlarının yöneticiler (prens, kral, sultan vb.) için yaptıkları danışmanlık faaliyetleri ve yöneticinin bunu da dikkate alarak karar vermesi süreci bir kamu politikası örneği olarak kabul edilebilir. Yine de profesyonel bir meslek olarak kamu politikasının ortaya çıkışı, çağdaş sosyal bilim metodolojisinin kamu politikalarının analizinde kullanımının yaygınlaştığı dönemde söz konusu olmuştur. Bu ise 20. yüzyılın başlarında ABD’deki gelişmelerle doğrudan ilişkilidir. 1930’lardan sonra Keynesyen ekonomi politikalarının yayılmasıyla birlikte devletin ekonomik ve sosyal alana müdahalesi genişlemiştir. Böylece toplumun ihtiyaç duyduğu sosyal ve ekonomik programların oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi ihtiyacı genel olarak kamu politikasının ve özelde politika analizinin gelişimini hızlandırmıştır. Disiplin olarak kamu politikasının gelişmesinde ise 1951 yılında ABD’de Harold Laswell tarafından yayınlanan “Politika Oryantasyonu”

başlıklı makale çığır açıcı olmuştur. ABD dışındaki birçok ülkede de özellikle 1970'li yıllardan itibaren kamu politikası hem bir meslek hem de bir akademik disiplin olarak gelişme göstermiştir.



Kamu politikalarının temel aktörlerini ve bu aktörlerin kamu politikası yapımındaki rollerini saptamak

Kamu politikaları, devletin farklı düzeylerinde çok çeşitli aktörlerin katılımıyla üretilmektedir. Genel olarak kamu politikaları deyince ulusal düzeyde yani devlet düzeyinde kamu politikalarının oluşturulması, politika yapımı ve karar verme süreçleri ve bu süreçlerde rol alan aktörler anlaşılır. Bu bakımdan, kamu politikası yapımı sürecinde yer alan aktörleri resmi ve resmi olmayan aktörler olarak ikiye ayırmak mümkündür. Resmi aktörler arasında parlamento, hükümet, bürokrasi ve yargı yer alır. Resmi aktörler, parlamento, hükümet ve bürokrasi, yargı yer alırken; resmi olmayan aktörler arasında siyasi partiler, medya, baskı ve çıkar grupları, düşünce kuruluşları ve bireyler sayılabilir. Günümüzde uluslararası aktörleri de ayrı bir kategori olarak ele almak gerekir. Küresel siyaset içinde faaliyet gösteren uluslararası aktörler resmi ve resmi olmayan özelliklere sahiptir. Örneğin Avrupa Birliği (AB), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası resmi politika aktörleri bulunduğu gibi uluslararası düzeyde faaliyet gösteren düşünce kuruluşları, sermaye grupları ve sivil toplum örgütleri gibi resmi olmayan uluslararası aktörler de söz konusudur.



Kamu politikası sürecini oluşturan politika aşamalarını sıralamak

Kamu politikası sürecinin başlaması için öncelikle bir kamusal sorunun ortaya çıkması ve vatandaşlar tarafından bu sorunun çözümü için bir talebin kamu otoritelerine iletilmesi gerekir. Böylece kamu politikası sorunları ilk aşamada ilgili kamu otoritelerinin gündemine gelir. İkinci aşamada politika alternatifleri analiz edilerek uygun politika veya politikalara karar verilir. Üçüncü aşamada politikalar hayata geçirilir. Dördüncü aşamada politikalardan elde edilen sonuçlar değerlendirilir ve son aşamada gerek duyulması halinde politikalar değiştirilir veya sona erdirilir.



Türkiye'de kamu politikası ve analizi alanının gelişimini ve karşılaştığı sorunları tartışmak

Eski Türklerde yönetim geleneğinin temel unsuru- nu oluşturan “kurultay” ve İslamiyet’e geçişle birlikte kurumsallaşan “divan” ve “meşveret” geleneği danışma mefhumuna atfedilen önemi yansıtır. Günümüz kamu politikası analizinin temel konularını ve sorularını karşılayan “istisnai” eserlerin örneklerine Türk-İslam yönetim tarihinde rastlanmaktadır. Düşünürler, bilim adamları ve yöneticilerin danışmanları, zamanının hükümdarları ve beylerine yazdıkları “risale” ve “name”lerle devlet yönetiminde onlara yol göstermiş ve öğütler vermiştir. Osmanlı modernleşmesi ve bürokratik reformlarla birlikte politika danışmanlığı çağdaş Türk kamu yönetimi sisteminde kurmay fonksiyonlar kapsamında değerlendirilmiş ve kurmay memurları, müşavir, danışman ve uzman gibi kadrolarda bulunan personel tarafından yerine getirilmiştir. Öte taraftan, kamu politikası bilimsel bir çalışma alanı olarak Türkiye’de maliye, iktisat, çalışma ekonomisi, sosyal politika, kamu yönetimi, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler gibi pek çok disiplin kapsamında çalışılmaktadır. Kamu politikalarının analizine ilişkin yöntem ve modellerin kullanımında, 1960’lı yıllarda Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) kurulması kritik bir rol oynamıştır. 2000’li yıllara geldiğinde ise kamu politikası disiplininin Türkiye’de de gelişmesi için yeni fırsat pencerelerinin açıldığı görülmektedir.

Kendimizi Sınavalım

1. Bir birey, grup, şirket veya hükümet tarafından herhangi bir konuda hazırlanan eylem programına ne ad verilir?
 - a. Siyaset
 - b. Siyasa
 - c. İdeoloji
 - d. Plan
 - e. Kamusal eylem
2. Aşağıdakilerden hangisi kamu politikalarının özelliklerinden biridir?
 - a. Sadece şirketler, topluluklar ve bireyler gibi aktörler tarafından yapılır.
 - b. Aniden ortaya çıkar.
 - c. Rastlantısal olarak, kendiliğinden oluşurlar.
 - d. Karar vericilerin niyetleri, söylemleri ve eylemlerini de içerir.
 - e. Dinamik değil, statik bir süreçtir.
3. Kamu yönetiminin yapısını, güç ve yetki alanlarını belirleyen ve prosedürler oluşturmayı içeren politikalara ne ad verilir?
 - a. Kurucu politikalar
 - b. Dağıtıcı politikaları
 - c. Yeniden dağıtıcı politikalar
 - d. Sembolik politikalar
 - e. Düzenleyici politikalar
4. 1951 yılında yayımladığı "Politika Oryantasyonu" başlıklı makalesiyle kamu politikasının "politika bilimleri" adı altında gelişmesini öneren siyaset bilimci aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Theodore Löwi
 - b. Herbert Simon
 - c. Aaron Wildavsky
 - d. Dwight Waldo
 - e. Harold Laswell
5. Aşağıdakilerden hangisi parlamentonun kamu politikası sürecinde oynadığı rollerden biri **değildir**?
 - a. Milletvekilleri soru, gensoru ve genel görüşme gibi yöntemlerle politika sürecini denetler.
 - b. Kamu politikalarını yerine getirir.
 - c. Kamu politikalarının yasalaşmasını sağlar.
 - d. Meclis genel kurulunda tartışılan kamu politikası sorunları gündeme gelir.
 - e. Kamu politikalarını Sayıştay aracılığıyla değerlendirir.
6. Aşağıdakilerden hangisi kamu politikasının resmi aktörlerinden biridir?
 - a. Baskı grupları
 - b. Mahkemeler
 - c. Düşünce kuruluşları
 - d. Bireyler
 - e. Medya
7. Temel bir ihtiyaca, yokluğa, hoşnutsuzluğa veya toplumsal huzursuzluğa neden olan durumlara ne ad verilir?
 - a. Kamusal sorun
 - b. Politika formülasyonu
 - c. Pozitivist kamu politikası
 - d. Kurumsal gündem
 - e. Sistemik gündem
8. Aşağıdakilerden hangisi politika sorununun gündeme gelme nedenlerinden biri **değildir**?
 - a. Kriz seviyesine ulaşmış olması
 - b. Belirginleşmesi
 - c. Dar ve sınırlı bir etkiye sahip olması
 - d. İnsani bir bakış açısı nedeniyle medyanın ilgisini çekmesi
 - e. Tüm unsurlarıyla birlikte ortaya çıkması
9. Belirli kamusal sorunları çözmek için sorunla ilgili ve kabul edilebilir eylem biçimlerinin tanımlandığı ve kanunlaştırıldığı politika sürecine ne ad verilir?
 - a. Gündem oluşturma
 - b. Politikanın uygulanması
 - c. Politika değişimi
 - d. Politikanın ortadan kalkması
 - e. Politika formülasyonu
10. Türkiye'de kamu politikalarının analizine ilişkin yöntem ve modellerin kullanımında önemli rol oynamış kamu kurumu aşağıdakilerden hangisidir?
 - a. Kamu Görevlileri Etik Kurulu
 - b. Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
 - c. Devlet Planlama Teşkilatı
 - d. Yüksek Öğretim Kurumu
 - e. Mesleki Yeterlilik Kurumu

Kendimizi Sınavalım Yanıt Anahtarı

1. b Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikasının Tanımı ve Temel Özellikleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. d Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikasının Tanımı ve Temel Özellikleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. a Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikası Tipolojileri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. e Yanıtınız yanlış ise “Disiplin Olarak Kamu Politikasının Doğuşu ve Gelişimi” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. b Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikalarının Temel Aktörleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. b Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikalarının Temel Aktörleri” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. a Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikası Süreci” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. c Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikası Süreci” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. e Yanıtınız yanlış ise “Kamu Politikası Süreci” konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. c Yanıtınız yanlış ise “Türkiye’de Kamu Politikalarına Genel Bir Bakış” konusunu yeniden gözden geçiriniz.

Sıra Sizde Yanıt Anahtarı

Sıra Sizde 1

Kamu politikası, kamusal aktörler tarafından oluşturulan ve uygulanan çok sayıda kanun, yönetmelik, program, proje, karar, işlem ve eylemden oluşmaktadır. Kamu politikası, diğer unsurları olduğu gibi kamu otoriteleri tarafından verilen kararları da içerir. Ayrıca kamu politikası yapımı, karar verme davranışını kapsar. Politika yapımının farklı aşamaları aslında politika yapımcıların alternatifler arasından uygun olanına karar vermeyi gerektirir. Örneğin kamu politikalarının formülasyonunda, farklı politika alternatifleri arasından birisi tercih edilir. Aynı şekilde politika değişimi aşamasında, ilgili politika değerlendirildikten sonra üzerine bazı eklemeler yaparak devam etmesine ya da tamamen ortadan kaldırılmasına karar verilebilir.

Sıra Sizde 2

Kamu politikasının farklı unsurları bir araya getirildiğinde, kamu politikası yapımı sürecinin David Easton tarafından siyaset biliminde uyarlanan sistem yaklaşımına benzer biçimde çalıştığı görülecektir. İlk olarak sisteme girdi sağlamak üzere politika talepleri politika yapımcıların gündemine gelir. David Easton tarafından tanımlandığı şekliyle “kara kutu” içinde yani siyasal karar verme mekanizması içinde politikalara karar verilir, yani politika açıklamaları ortaya çıkar. Sistem, çıktı olarak ise politika çıktıları ve politika sonuçları üretir. Tüm bu süreç içinde farklı resmi ve resmi olmayan politika aktörleri rol oynar.

Sıra Sizde 3

11.09.2014 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan 6552 sayılı Kanunla cari dönem ve öncesinde vergi borcu bulunanların bir kısım borçlarının silinmesi ve Toplu Konut İdaresi tarafından yürütülen toplu konut, yurt, hastane, üniversite ve kütüphane gibi konut üretimi dağıtıcı politikalara; Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’nun, radyo ve televizyon yayıncılığı yapmak isteyen özel medya hizmet sağlayıcılarına yayın lisansı vermesi, frekans düzenlemelerini yapması, yayınları sırasında uymaları gereken ilke ve standartları belirleyerek uymayanlara gerekli yasal yaptırımları uygulaması düzenleyici politikalara; 2012 yılında hükümet tarafından çıkarılan ve çeşitli alanlarda yatırım faaliyetlerinin desteklenmesine ilişkin usul ve esasları belirleyen Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar yeniden dağıtıcı politikalara; Bağ-Kur, Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu’ndan oluşan üç farklı sosyal güvenlik kurumunun 2006 yılında tek bir kurum kapsamında toplanması amacıyla Sosyal Güvenlik Kurumu’nun oluşturulması kurucu politikalara örnek verilebilir.

Sıra Sizde 4

2017 yılında gerçekleştirilen Anayasa değişiklikleriyle birlikte başkanlık sistemine geçilmesi nedeniyle kamu politikalarının kanunlaşma sürecinde değişiklikler ortaya çıkmıştır. Yeni sistemde Bakanlar Kurulu istişari bir organa dönüştüğü için, doğrudan kanun tasarısı hazırlama yetkisi bulunmamaktadır. Yürütme yetkisi ve gücünü tek başına kullanan Cumhurbaşkanının ise bütçe kanunu dışında parlamentoya doğrudan kanun tasarısı sunma yetkisi yoktur. Bu durumda, yeni bir kanun hazırlanması veya mevcut kanunlarda değişiklik yapılmasını gerektiren kamu politikaları için milletvekillerinin TBMM Başkanlığına kanun teklifi sunması gerekmektedir. Kanun teklifleri, ihtisas komisyonlarında görüşülür. Meclis Genel Kurulunda yapılan oylamanın ardından kabul edilen kanunlar, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girer. Böylece, belirlenen kamu politikası yasal zemine kavuşmuş olur ve uygulama aşamasına geçilir.

Yararlanılan Kaynaklar

- Allison, G. (2006). "Emergence of Schools of Public Policy: Reflections by A Founding Dean", **The Oxford Handbook of Public Policy**, Moran, M.; Rein, M. ve Goodin, R. E. (Ed.), Oxford: Oxford University Press, s. 58-79.
- DeLeon, P. (2006). "The Historical Roots of the Field", **The Oxford Handbook of Public Policy**, Moran, M.; Rein, M. ve Goodin, R. E. (Ed.), Oxford: Oxford University Press, s. 39-57.
- Dunn, W. N. (2004). **Public Policy Analysis: An Introduction**, 3rd Edition, New Jersey: Prantice Hall.
- Dursun, D. (2016). **Siyaset Bilimi**, 8. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.
- Dye, T. R. (2011). **Understanding Public Policy**, 13th Edition, New York: Longman Pearson.
- Eğribel, E. ve Kaçmazoğlu, H. B. (2009). "1960 Sonrası Toplum Bilimleri Araştırmaları ve Kadroları Üzerinde DPT'nin Etkisi: Toplum Bilimleri ve Uygulama İlişkisi Açısından DPT Örneği", **Türkiye'de Toplum Bilimlerinin Gelişimi II**, Eğribel, E. ve Özcan, U. (Ed.), İstanbul: Kitabevi Yayınları, s. 102-114.
- Eryılmaz, B. (2010). **Bürokrasi ve Siyaset**, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2012). **Kamu Yönetimi**, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Kocaeli: Umutepe Yayınları.
- Heywood, A. (2006). **Siyaset**, Buğra Kalkan (Ed.), Ankara: Liberte Yayınları.
- Hill, M. (2005). **The Public Policy Process**, 4. Baskı, Harlow: Pearson Education.

- Köseoğlu, Ö. (2013). "Meslek, Sanat ve Disiplin Olarak Kamu Politikası: Türkiye'ye İzdüşümleri", **Bilgi Dergisi**, 26, s. 4-26.
- Laswell, H. (2003, orijinali 1951). "The Policy Orientation", **Communication Researchers and Policy-Making**, Braman, S. (Ed.), Massachusetts: MIT Press, s. 85-104.
- Löwi, T. J. (1964). "Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", **World Politics**, 16 (4), s. 677-715.
- Löwi, T. J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", **Public Administration Review**, 32 (4), s. 677-715.
- Mathur, N. ve Mathur, K. (2007). "Policy Analysis in India: Research Bases and Discursive Practices", **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. (Ed.), New York: CRC Press, s. 603-616.
- Mumcu, A. (2007). **Divan-ı Hümayun**, Ankara: Phoenix Yayınları.
- Parsons, Wayne (2007). "Policy Analysis in Britain", **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. (Ed.), New York: CRC Press, s. 537-552.
- Radin, B. A. (2000). **Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age**, Washington: Georgetown University Press.
- Robins, P. (2009). "Public Policy Making in Turkey: Faltering Attempts to Generate a National Drugs Policy", **Policy & Politics**, (37) 2, s. 289-306.
- Saretzky, T. (2007). "The Policy Turn in German Political Science", **Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods**, Fischer, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. (Ed.), New York: CRC Press, s. 587-602.
- Simon, C. A. (2010). **Public policy: Preferences and Outcomes**, Second Edition, New York: Longman Pearson.
- Smith, K. B. ve Larimer, C. W. (2009). **The Public Policy Theory Primer**, Philadelphia: Westview Press.
- Stewart, J.; Hedge, D. M. ve Lester, J. P. (2008). **Public Policy: An Evolutionary Approach**, 3. Baskı, Boston: Thomson Wadsworth.
- Stone, D. (2000). "Think Tank Transnationalisation and Non-profit Analysis, Advice and Advocacy", **Global Society**, 14: 2, s. 153-172.

7

Amaçlarımız

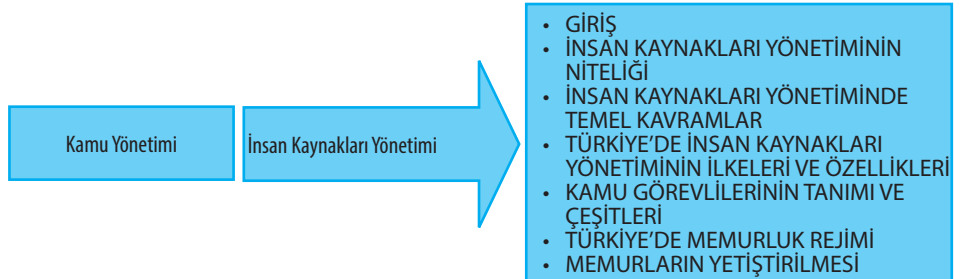
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- 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 olabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- İnsan Kaynakları Yönetimi
- Personel Yönetimi
- Devlet Memurları Kanunu
- Liyakat
- Sınıflandırma
- Kadro Sınıflandırması
- Rütbe Sınıflandırması
- Memur
- Kamu Görevlisi
- Sözleşmeli Personel
- İşçi
- Kadro
- Derece
- Kademe
- Disiplin Cezası
- Hizmet İçi Eğitim

İçindekiler



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 ünite, genel olarak insan kaynakları yönetiminin 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 içerir. 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 topraktır. Toprağı büyük ve verimli olanlar zengin sayılırdı. Dolayısıyla büyük toprak sahipleri, siyaseten de güçlü insanlardı, ülkelerinin ve kentlerin yönetimleri üzerinde önemli etkileri vardı. Avrupadaki aristokrasi bu dönemin ürünüdür.

18. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkan sanayi devrimi, bir dizi teknolojik yeniliğin üretim alanında kullanılmasıyla birlikte, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel 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 yöne-

timden 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

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 "toplum 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 "*toplum 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 aşı-

masından 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, performansla 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 performansla 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, 2018:328-329). Bu dönüşüm, merkezi yönetim birimlerinde de yaşanmıştır.

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 azaltılmasını ve sadeleştirilmesini, örgütlerin basık ve esnek bir yapıda olmasını, esnek çalışma biçimlerini, performansla 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, 2018:331).

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 yakınlıkla 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 öğeleri 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, 2018:333).

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 aklı 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 terimlerdenidir. 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, 2018:334).

Kariyer

Kariyer kelimesi, kişinin kendini bir uzmanlığa adanması 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 uzman-

lık 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 gruplandırılmaya 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, 2018:335).

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 ayırımı, “kadro” ve “rütbe” esasına göre yapılmaktadır.

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 hükümet ve kamu yönetimi ile olan ilişkilerine uygun bir temel üzerine kurulmuştur.

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.

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, 2018:335-336).

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 ölçüğe 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.

SIRA SİZDE



Ülkemizdeki memurluk rejimi, kadro ve rütbe sınıflandırması içinde hangi sınıflandırma grubunda yer alır?

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, 2018:337).

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 personelinin, 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 devletin 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 iki 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. Jandarma Hizmetleri Sınıfı
9. Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfı
10. Yardımcı Hizmetler Sınıfı
11. Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı
12. Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı

DİKKAT



Hizmet sınıfı, kamu hizmetleri içinde, gerek yapılan işin niteliği gerekse o işi yapan personelin nitelikleri bakımından yapılan ayırma sonucu belirlenen hizmet alanlarıdır. Türkiye’de öğrenim, eğitim, mesleki nitelikler ve yerine getirilecek hizmetlerin türüne göre on iki 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 kademe 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 sınıfları 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).

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, merkezîyetçi, gelenekçi ve kuralcı nitelikler insan kaynakları rejimini de etkilemiştir. Günümüzdeki insan kaynakları rejiminin, yasalar, siyasetler 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. Hiç memurluk yapmamış kişilerin, bu sistemde bürokrasinin orta ve üst kademelerinde görev yapmaları mümkün değildir. Ancak bunun en önemli istisnası, Anayasadaki üst kademe kamu yöneticilerinin konumudur. Üst kademe kamu yöneticiliğine atana-

Liyakat sistemi, kamu hizmetlerine girişin, hizmet içinde ilerleme ve yükselişin ve her türlü görevlendirme ve ödüllendirmenin yalnızca yeterlik ve başarı ölçütüne dayandırıldığı bir sistemdir.

bilmek için, kamuda belirli bir süre çalışma zorunluluğu bulunmamaktadır. Kıdem için sosyal güvenlik kurumlarına tabi olmak koşulu ile özel sektörde veya serbest olarak beş yıl çalışmış olmak da yeterli görülmüştür. Dolayısıyla söz konusu görevlere özel sektörden kamu kurumlarına personel geçişleri mümkün hale gelmiştir.

- *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 merkezi bir sınav sistemiyle gerçekleştirilir:* Her bakanlık veya kamu kurumu, alacağı personelin sayısını ve niteliğini, hükümet politikaları çerçevesinde devletin ilgili kurumlarıyla (Devlet Personel Başkanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı 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 kademedede 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.
- *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 hızlilik 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 Fransızdan alınan "idari yargı" sistemi, bazı suçlardan yargılanabilmesi için idareden "izin alma" koşulu, insan kaynakları hukukunun gelişmesi ve şekillenmesinde önemli rol oynamıştır.

Kıdem, bir işte eskilik ve önceliği ifade eder. Personel yönetiminde de hizmette geçirilen süreyi belirtir.

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, askeri personel ile idari hizmet sözleşmesiyle çalışan “*sözleşmeli personel*” diğer kamu görevlileri kavramı içinde değerlendirilir.

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.

SIRA SİZDE



Geniş anlamda kamu görevlileri kavramını tanımlayınız.

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*”, ve “*işçiler*” eliyle gördürülür.

Memur

Kamu görevlilerininin 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

Kalkınma planı, yıllık program ve iş programlarında yer alan önemli projelerin hazırlanması, gerçekleştirilmesi, işletilmesi ve işlerliği için şart olan, zaruri ve istisnai hallerde münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde, Cumhurbaşkanınca belirlenen esas ve usuller çerçevesinde, ihdas edilen 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, kullanılacak izinler, pozisyon unvan ve nitelikleri, sözleşme hükümlerine uyulmaması hallerindeki müeyyideler, sözleşme fesih halleri, pozisyonların iptali, istihdamına dair hususlar ile sözleşme esas ve usulleri Cumhurbaşkanınca belirlenir.

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 (Gözl, 2009: 351-352) .

İşçiler

İşçiler; memur ve sözleşmeli 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.

[Kamu görevlilerine ilişkin genel ve istatistiki bilgilere Devlet Personel Başkanlığı web sitesinden \(www.dpb.gov.tr\) ulaşabilirsiniz.](http://www.dpb.gov.tr)



İNTERNET

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 uğraştır. 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 aranmaz. Görevin gerektirdiği nitelikler, kişinin söz konusu göreve uygunluğunu belirleyen liyakatidir. Devlet memurluğuna girişte aranılan genel ve özel şartlar, bu ilkeyi zedelemmez.

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 çalıştırılmaz. 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 merkezi olarak Devlet Personel Başkanlığı'nın inisiyatifinde, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığı'na (ÖSYM) yaptırılmaktadır. 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"** 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 kuruluşu atanırlar.

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 “sadakakat 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 getirirken 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 yenilirse 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.

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 mirasçalarına da geçmektedir.

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

Devlet memurlarının greve karar vermeleri, grev tertiplenmeleri, ilan etmeleri, bu yolda propaganda yapmaları yasaktır. Devlet memurları, herhangi bir greve veya grev teşebbüsüne katılamaz, grevi destekleyemez veya teşvik edemezler (DMK md. 27).

DİKKAT



- 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 işlenmesini 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 kademe 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.

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.

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 merkezi bir kamu kuruluşudur.



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 ayırmıyordu. 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 eğitimidir. Bu eğitimde memurların, amirlerinin gözetimi ve denetimi altında işlerini, “yaparak” ve “tecrübe” ederek daha iyi öğrenecekleri düşünülür (Eryılmaz, 2018:367).

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 ihtiyacı 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?

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



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 ba-

sitleştirilmesini, 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.



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 adanması 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.



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 merkezi bir sınav sistemiyle gerçekleştirilir. Yükselmelerde kıdem ve öğrenim düzeyi belirleyici bir ölçüttür. Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir. Memurluk güvence- li bir statüdür. Memurluk rejimi yasalarla düzenlenmektedir. Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır.



Kamu görevlileri kavramını tanımlayabilmek ve kamu- daki 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 değerlendirilir. Devlet Memurları Kanunu'na göre kamu hizmetleri, "memur", "sözleşmeli personel", "geçici personel" ve "işçiler" eliyle gördürülür, dolayısıyla kamuda dört türlü istihdam biçimi bulunmaktadır.



Ülkemizde memurluk rejimini, memurluğa giriş, memurların hakları ve ödevleri ile memurlara uygulanan yasalar 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.



Memurların yetiştirilmesi konusunu özetleyebilmek.

Kamu çalışanlarının, genel kültür, mesleki eğitim, kurum ve çevresi arasındaki ilişkileri geliştirme konularında yetiştirilmesi, insan kaynakları yönetiminin 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 Sınavalım

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 beşeri 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 Anayasası’nın 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 yetiştirme şartlarına uygun biçimde, sınıfları içinde en yüksek derecelelere 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?

- Performans
- Liyakat
- Sınıflandırma
- Etkililik
- Etik

10. Devlet Memurları Kanunu'na göre, memurlar kaç sınıfa ayrılmıştır?

- Üç
- Beş
- Yedi
- On İki
- 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 uygulanmaya 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, sınırlanacak 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 performansla ücretlendirme 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. 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 programlarının 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. (2018). Kamu Yönetimi. 11. Baskı, s.373-375, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Kendimizi Sınayalım Yanıt Anahtarı

1. b Yanıtınız yanlış ise "İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. e Yanıtınız yanlış ise "Kamuda ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. b Yanıtınız yanlış ise "İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel Kavramlar" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. b Yanıtınız yanlış ise "Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. c Yanıtınız yanlış ise "Memurların Ödev ve Sorumlulukları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. d Yanıtınız yanlış ise "Disiplin Cezaları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. d Yanıtınız yanlış ise "Kamu Görevlilerinin Tanımı" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. b Yanıtınız yanlış ise "Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. a Yanıtınız yanlış ise "İnsan Kaynakları Yönetiminde Temel Kavramlar" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. d Yanıtınız yanlış ise "Türkiye'de İnsan Kaynakları Yönetiminin İlkeleri" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

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 iki 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 çalıştırılmaz. 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 kademelerin 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 yenilirse memur bu emri yerine getirmeye mecburdur. Ancak emrin yerine getirilmesinden

doğacak sorumluluk, emri verene aittir. Burada söz konusu olan sorumluluk, ceza sorumluluğu değildir. Çünkü konu su 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. (2018). **Kamu Yönetimi**. 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- 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

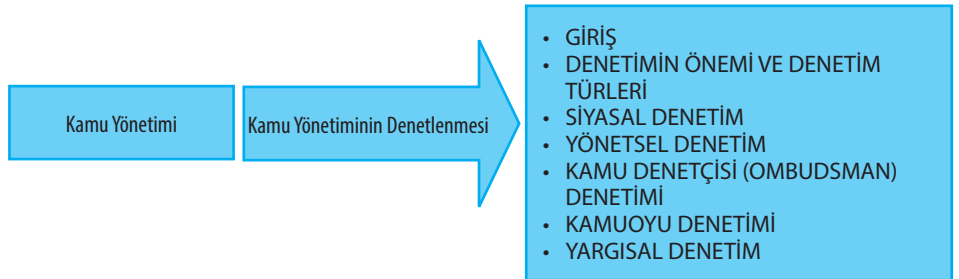
Bu üniteyi tamamladıktan sonra;

- Kamu yönetiminde denetimin önemini açıklayabilecek,
- Siyasal denetim yöntemlerini özetleyebilecek,
- Yönetimsel denetim yollarını açıklayabilecek,
- Kamu denetçisi ve kamuoyu denetimlerini tanımlayabilecek,
- Yönetimin yargısal denetimini açıklayabilecek bilgi ve becerilere sahip olabileceksiniz.

Anahtar Kavramlar

- Denetim
- Siyasal Denetim
- Meclis Araştırması
- Genel Görüşme
- Meclis Soruşturması
- Dilekçe Komisyonu
- Yönetimsel Denetim
- Hiyerarşik Denetim
- Vesayet Denetimi
- Kamu Denetçisi
- Ombudsman
- Kamuoyu Denetimi
- Yargısal Denetim

İçindekiler



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 ilkelerindedir. 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 yaptırımli 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. 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 keyfilikten ve kişisel çıkarılardan 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.

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.
- *Demokrasi taahhüdü*: Kamu yönetiminin kapalı bürokratik ve hiyerarşik yapısını daha şeffaf ve açık hâle getirir.
- *Adalet taahhüdü*: Kötüye kullanılan kamusal yetkilere karşı başvuru yapılabilmesini ve bağımsız organlar tarafından yargılanmasını sağlar.
- *Etik davranış taahhüdü*: Denetim ve gözetim kamu yöneticileri ile kamu çalışanlarının doğru ve düzgün davranışlar sergilemesini teşvik eder.
- *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.

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

Sorumluluk, kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesidir.

Yolsuzluk: Maddi kazanç için (örneğin rüşvet) ya da parasal olmayan özel amaçlara yönelik olarak (örneğin kayırma) kamu yetkisinin yasa dışı kullanılması.

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, 2018). 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 hükümet kurulur. Hükümet 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 parlamenter sistemde şu şekilde işlemektedir: Kamu yönetimi hükümete karşı sorumludur; hükümet de parlamentoya karşı sorumludur; parlamento da halka karşı sorumludur. Halkın siyasi organların performanslarını denetlemesi ise seçim sandığında olur. Parlamento ve hükümet arasındaki ilişki güven esasına dayanır. Hükümetin görevde kalabilmesi parlamentonun güvenoyuna bağlıdır. Başka bir ifadeyle, parlamento çoğunluğu güvensizlik oyuyla hükümetin 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”, “hükümeti denetlemek” ve “devlet bütçesini kabul etmek” olmak üzere üç temel işlevi vardır. Yasama organının kamu yönetimi üzerindeki denetimi, esas itibarıyla doğrudan olmayıp bakanlar aracılığıyla gerçekleştirilen dolaylı bir denetimdir. Ayrıca, parlamenter sistemlerde bakanlar başında buldukları 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. TBMM'nin sahip olduğu yasa yapma yetkisinin bizzat kendisi kamu yönetimi üzerinde önemli etkiler sahiptir. 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanına, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Ancak, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Bundan başka, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda ve kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda ise Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.

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. Bütçe, ancak yasama organının onayıyla yürürlüğe girebilir. Ayrıca, Meclis, bütçenin uygulanmasını da denetler.

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 olmaktadır. 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 etmiştir. İş günü olarak ele alındığında ise günlük ortalama 2.350 kişi Meclis'i ziyaret etmiştir. Bazı günlerde ise ziyaretçi sayısı 7.000'lere ulaşmıştır (TBMM, 2012).

Bunların dışında "TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları" başlığı altında Anayasa'nın 98. maddesinde 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.

Seçmen hizmeti, parlamenterlerin seçmenlerinin sorunlarıyla ilgili yürüttükleri faaliyetlerdir.

SIRA SİZDE



TBMM'de oluşturulan ihtisas komisyonlarını sayınız.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Anayasamıza göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi; Meclis araştırması, genel görüşme, Meclis soruşturması ve yazılı soru yollarıyla bilgi edinme ve denetleme yetkisini kullanır (AY md.98). Yazılı soru, Meclis araştırması, Meclis soruşturması ve genel görüşme ile ilgili önergelerin verilme şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemleri Meclis İç tüzüğünde düzenlenmiştir.

Yazılı soru, yazılı olarak en geç onbeş gün içinde cevaplanmak üzere milletvekillerinin, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı olarak soru sormalarını ifade eder. Yazılı soru önergesi, sadece bir milletvekili tarafından imzalanır ve TBMM Başkanlığına verilir. Yazılı soru önergelerine belge eklenmez. Yazılı soruların cevabı, bir Cumhurbaşkanı yardımcısı veya ait olduğu bakanlık eliyle TBMM Başkanlığına sunulur. TBMM Başkanı, bu cevabı soru sahibine iletir. Yazılı sorular süresi içinde cevaplandırılmazsa, yazılı soru önergesinin süresi içinde cevaplandırılmadığı gelen kâğıtlar listesinde ilan edilir ve bu durum Cumhurbaşkanı yardımcısına veya bakanlara gönderilir (TBMM İçtüzük, md. 99).

Yasama organının, kamu yönetimi üzerindeki ikinci denetim aracı Meclis araştırmasıdır. Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemedir (AY md. 98). Meclis araştırması, 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.

TBMM İnternet sitesini ziyaret ederek 23. Dönemde TBMM’de kurulan araştırma komisyonlarına örnekler veriniz.



SIRA SİZDE

Genel görüşme ise toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir (AY md. 98). Genel görüşme açılması, Meclis araştırmasında olduğu gibi hükümet, 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.

Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bulunan Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar ile ilgili Meclis soruşturması sürecinin nasıl işleyeceğine ilişkin anayasal hükümler 5. ünite de daha önce açıklandığı için burada tekrarlanmamıştır.

TBMM’ye Dilekçeye 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 Meclisi’ne yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu, gecikmeksizin dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir." Böylece, yurttaşlar, idareyle ilgili dilek ve şikâyetlerini yazılı olarak TBMM’ye başvurarak idare üzerinde Meclis denetimini başlatmış olmaktadır (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.

Dilekçeye başvuru üzerine Meclis’in verdiği kararlar hükümeti 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 hakkı, kişilerin kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetlerini yetkili makamlara yazı ile başvurma hakkıdır.

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 iletme 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.

YÖNETSEL DENETİM

Kamu yönetiminin kendi içinde denetlenmesine yönetsel denetim denir. Başka bir anlamıyla 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,

Dilekçe Komisyonuna 23. Yasama Döneminde 8.666 dilekçe gelmiştir. Gelen dilekçelerden 8.052'si karara bağlanmıştır.

Hiyerarşi: Bir kuruluştaki personelin ast-üst olarak sıradüzensel biçimde örgütlenmesidir.

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).

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 türdür. 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 kişinin 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, merkezi yönetim içinde yer alan kuruluşlar merkeze hiyerarşik bir bağla bağlı oldukları için merkezi yönetim kuruluşları arasında uyum, eşgüdüm ve bütünlük hiyerarşik denetim yoluyla sağlanır. Ancak, bir kamu tüzel kişinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerinde veya onun personeli üzerinde 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, yerinden yönetim kuruluşlarının merkezi yönetim tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir. Yerinden yönetim kuruluşlarının devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişilikleri olduğu için özerktirler ve merkezi 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 merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde denetim ve gözetim yetkisi vardır. Vesayet denetimi, 1982 Anayasası'nda düzenlenmiştir. Buna göre, “Merkezi 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).

Vesayet Denetimi: Kamu yönetiminde bütünlüğü sağlamak amacıyla merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde yasalarda açıkça öngörülen yetkileridir.

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 mülki idare amirine gönderilir. Mülki 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?

Denetleme Kurulları Yoluyla Gerçekleştirilen Denetim

Yönetim 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 önemli bir rol vermiştir. Cumhurbaşkanı bu rolü Devlet Denetleme Kurulu eliyle yerine getirir. Devlet Denetleme Kurulu doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak çalışan ve idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetleme yetkisine sahip üst denetleme organıdır. Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri 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, yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun yetki ve görev alanı genişletilmiştir. 2017 Anayasa değişikliğinden önce Türk Silahlı Kuvvetleri Kurul'un yetki alanı dışında tutulmuştu. Şimdi ise Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde denetleme yapma yetkisine sahiptir. Ayrıca, Kurul'a, daha önceden sahip olmadığı idari soruşturma yetkisi de verilmiştir.

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 kurullarında bir kurul başkanı ile başmüfettişler, müfettişler ve müfettiş yardımcılar 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 ve Eşitlik Kurumu sayılabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2004 yılında 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, Cumhurbaşkanı Yardımcıları ve Bakanlar, 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 bil-

dirilir. 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 Cumhurbaşkanlığı Makamına yazılı olarak bildirir (<http://www.etik.gov.tr>).

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik 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. Bu kurum, 6.04.2016 ve 6701 sayılı Kanunla Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu adını alarak yeniden düzenlenmiştir. 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 ve Eşitlik Kurumu'nun kamu yönetiminin gözetimine yönelik en önemli işlevi insan hakları ihlal iddialarını inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmasıdır.

KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN) DENETİMİ

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

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

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 tümünden 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 maddede 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:

- 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 Kanunda 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 mercie ve başvurana bildirir. Kurum, başvurana, işleme karşı başvuru yolları-

nı, 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 düşünceli 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 denetimi içinde değerlendirilebilecek bir diğer önemli gelişme de 2000'li yıllarda yoğunluk kazanan yönetim reformları ile kamu yönetiminin daha açık, şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı hâle getirmeye yönelik çabalarıdır. 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,

Kamuoyu: Toplumsal yaşamın olay ve olguları konusunda toplumsal kümelerin ya da toplumun ortaklaşa yargısını yansıtan düşünce ve kavramların toplamıdır.

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 ayırım 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 başvuru 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).

Yönetimin yargısal denetimi ile yargı dışı denetimleri karşılaştırarak farklılıkları ortaya koyunuz.



SIRA SİZDE

4

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.

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 ihmali için kanunda öngörülmuş 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, başvuru 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 işleminden 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.

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.

- 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



Kamu yönetiminde denetimin önemini açıklayabilmek. Demokratik toplumlarda kamu gücünü ve kamu parasını kullananların bunlardan sorumlu tutulmaları ve hesap vermeleri demokrasinin vazgeçilmez ilkelereindir. 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.



Siyasal denetim yöntemlerini özetleyebilmek.

Siyasal denetim, yasama organı olan Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin kamu yönetimini denetlemesidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin yürütme ve dolaşısıyla 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 siyasi denetim yolları yazılı soru, Meclis araştırması, genel görüşme, ve Meclis soruşturmasıdır. 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. Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bulunan Cumhurbaşkanlığı, Cumhurbaşkanlığı yardımcısı ve bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırıl-

masını sağlayan bir denetim aracıdır. Siyasi 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.



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 denetimdir. 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 türdür. 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 ve Eşitlik Kurumu gibi kurum dışı bağımsız gözetim mekanizmaları oluşturulmuştur.



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 kalmaz. 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.



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 Sınavalım

1. Aşağıdaki denetim yollarından hangisi siyasal denetim içinde **yer almaz**?
 - a. Yazılı Soru
 - b. Hiyerarşik denetim
 - c. Meclis Soruşturması
 - d. Genel Görüşme
 - e. Meclis Araştırması
2. TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yollarıyla ilgili aşağıdaki ifadelerden hangisi **yanlıştır**?
 - a. Yazılı soru önergesi en geç on beş gün içinde cevaplanır.
 - 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 TBMM üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile alınır.
 - e. Genel görüşme, toplumu ve devleti ilgilendiren bir konunun TBMM Genel Kurulunda görüşülmesidir.
3. 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, merkezi 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. Başbakanına
 - 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 özgürlüğünün 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 anıdırabilir (ima edebilir). Denetim hakkını elinde bulunduran birey, başkalarına göre bir üstünlük duygusu içinde olurken denetlenenler 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 Sınavım Yanıt Anahtarı

1. b Yanıtınız yanlış ise "Siyasal Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
2. c Yanıtınız yanlış ise "TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
3. e Yanıtınız yanlış ise "TBMM'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
4. c Yanıtınız yanlış ise "Hiyerarşik Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
5. a Yanıtınız yanlış ise "Hiyerarşik Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
6. d Yanıtınız yanlış ise "Vesayet Denetimi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
7. a Yanıtınız yanlış ise "Denetleme Kurulları Yoluyla Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
8. c Yanıtınız yanlış ise "Kamu Denetçisi (Ombudsman) Denetimi" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
9. e Yanıtınız yanlış ise "Yargısal Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.
10. d Yanıtınız yanlış ise "Yargısal Denetim" konusunu yeniden gözden geçiriniz.

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 yapılmadığından 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 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**. 11. Baskı, Kocaeli: Umuttepe yayınları
- 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). **Türk 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 Mihçioğlu), 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 kuruluşu atanmışlar.

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 yapıda devletlerde federe devletlerin her biri.

F

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

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 kurumlardır.

H

Hiyerarşi: Bir kuruluşta personelin ast-üst olarak sıradüzensel biçimde örgütlenmesi.

Hukuki Sorumluluk: Özel hukuka ilişkin sorumluluk.

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.

Karar Verme: Belli amaçlara yönelik olarak birden çok davranış ya da eylem biçimi arasından birinin bilinçli olarak seçilmesi süreci ya da işlemi.

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 İdare Bölümleri: İl ve ilçeden oluşan yönetim kademeleri.

N

Nazım İmar Planı: Varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım 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.

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.