

KAMU YÖNETİMİ

ÜNİTE 01: Temel Kavramlar

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, “insangrup”, “etkileme ve iş birliği eylemi” ve “amaç” veya amaçlardır. Yönetimin birinci ögesi, insan ve grup unsurudur.

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

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

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

Yönetimin Özellikleri

1. Yönetim, birden fazla kişinin yer aldığı bir grup içinde söz konusu olmaktadır
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.
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 astüst biçiminde derecelenmesidir.
4. Yönetim, düzenli faaliyetlerden meydana gelen bir olgudur. Buradaki “düzen” kavramı, faaliyetlerin uyumlu ve sistemli olmasını ifade eder. Unsurları arasında uyum bulunmayan ve bir bütünlük göstermeyen faaliyetlere “yönetim” demek mümkün değildir.
5. Yönetim, belirli bir amacın veya amaçların gerçekleştirilmesine yönelmiş çeşitli faaliyetler bütününden oluşur. Yönetimdeki amaçlar, yasal ve idari düzenlemeler ile plan ve programlarda somutlaşır.

KAMU YÖNETİMİNİN TANIMI

“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 toplamı; “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 bütünüdür.

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.

Geleneksel kamu yönetimi, 1980’den sonra özel işletmelerde uygulanan bazı yöntem ve anlayışların etkisi altında kalmış, yapısal ve işlevsel olarak önemli bir paradigma değişikliği içine girmiştir. Bu nedenle kamu yönetimi kavramı, İngilizcede bazı yazarlarca “public management” olarak da ifade edilmeye başlanmıştır. Bu kavram Türkçede “yeni kamu yönetimi”, “kamu işletmeciliği” gibi terimlerle ifade edilmektedir. “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.

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.

Son olarak kamu yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar aynı zamanda bir meslektir. Kamu politikalarını oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare gibi eylem ve işlemler içinde idareci olarak görev yapan mühendis, iktisatçı, planlamacı ve maliyeci gibi kişiler de kamu yöneticisi olarak nitelendirilirler ve kamu yönetimi mesleğinin 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, (ABD’nin 28. Başkanıdır) 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.

Geleneksel yönetim anlayışının dayandığı temel ilke ve düşünceleri dört grupta toplamak mümkündür.

1. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve büyük ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşımaktadır.
2. İkincisi, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesidir.
3. 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. 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.
4. 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.

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 3E (Economytutumluluk, Efficiencyverimlilik, Effectivenessetkinlik) politikalarıdır.

Nihayet üçüncü aşamayı ise 1990'lardan itibaren, kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklılık, yönetim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık ve performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı politikalar oluşturur.

C. Hood yeni kamu yönetiminin unsurlarını yedi grupta toplamıştır

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

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. 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.

İkinci olarak devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır.

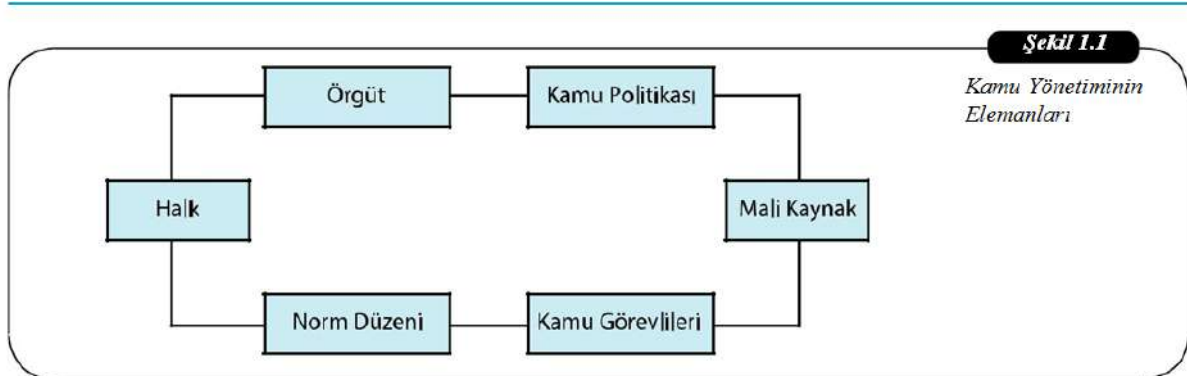
Üçüncü olarak yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin siyasi yöneticiler ve toplumla ilişkileri konusunda farklı bir yaklaşım sergiler. Kamu yönetiminin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda da kamuya (halka) karşı sorumlu olması gerektiğini vurgular. Yeni yönetim anlayışında yöneticiler, yalnızca 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.

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

KAMU YÖNETİMİNİN ELEMENLARI



Norm düzeni, bir ülkede, anayasa, kanunlar, tüzükler, yönetmelikler ve idari kararlar ile bunlara ilişkin yargı makamlarının kararları ve içtihatlarından meydana gelir.

YÖNETİŞİM

Yönetişim, 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.

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.

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.

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.

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.

Benzerlikler

Her iki kesimde de kurallar sistemi, örgüt, personel, mali kaynak ve dış çevre gibi ortak ögeler ve sorunlar bulunmaktadır. Esas itibarıyla bütün yönetimler, “insan kaynakları”, “mali yönetim”, “örgütün yapı ve işleyişini idare etme”; “siyasa, program ve yöntem geliştirme” gibi dört temel işlev yürütürler.

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.

Farklılıklar

Siyasal çevre: Kamu yönetimi, siyasal sistemin yürütmeye ilişkin kolunu oluşturmaktadır.

Kamu yararı: Kamu yönetimi, kâr amacına göre değil, esas itibarıyla kamu yararına yönelik olarak hizmetlerini yürütür.

Yasallık, tarafsızlık ve süreklilik:

Hesap verme sorumluluğu: Kamu yöneticileri, kamu kaynaklarının ve yetkilerin kullanımı konusunda siyasi organ ve kişilere, idari üstlerine, mali denetim birimine (Sayıştay), yargı organlarına, kamuoyu, **ombudsman** ve başka kamusal denetim birimlerine karşı hesap vermek zorundadır.

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

Yönetimin esnekliği: Özel kesimdeki bir yönetici, işletmesinin sorunlarını çözmek ve verimliliğini arttırmak konusunda kamu yöneticisine göre daha geniş bir yönetim serbestliğine sahiptir.

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.

Hakemlik: Kamu yönetimi, çelişen ekonomik ve sosyal çıkarlar arasında düzenleme yaparak bir arabulucu/hakem niteliğinde işlev yapmak durumundadır.

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

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.

STRATEJİK YÖNETİM

Stratejik yönetim anlayışında ulaşılmak istenen hedeflerin ve siyasaların doğru seçilmesi önemlidir. Bunun için örgütün iç ve dış çevresi incelenir, güçlü ve zayıf yanlar ile fırsat ve tehditler belirlenmeye çalışılır, kısacası SWOT analizi yapılır.

Stratejik yönetim yaklaşımının altı temel özelliği bulunmaktadır

1. Gelecekte ulaşılmak istenilen amaçların belirlenmesi (ki bu genellikle öz olarak vizyon tanımlamasında yer alır),
2. Belirlenen amaçların gerçekleştirilmesiyle ilgili bir zaman planlamasının oluşturulması,
3. Örgütün mevcut durumunun, özellikle kapasite yönünden incelenmesi ve değerlendirilmesi,
4. Örgütün içinde yer aldığı çevrenin, bugünü ve geleceği dikkate alınarak nesnel olarak analiz edilmesi,
5. Arzu edilen (belirlenen) amaçlara ulaşmak için çeşitli alternatifleri dikkate alarak bir stratejinin belirlenmesi,
6. Örgütsel çabaları, belirlenen bu strateji etrafında bütünleştirme.

Stratejik yönetim; “planla”, “uygula” ve “izle-değerlendir” diyebileceğimiz üç aşamalı bir süreçtir.

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.

DEVLETİN NİTELİĞİ VE DÖNÜŞÜMÜ

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.

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.

Devletin üçüncü fonksiyonu, toplumdaki bazı gruplara (yaşlılar, engelliler, öğrenciler, çocuklar, yoksullar vb.) doğrudan veya dolaylı olarak yaptığı sosyal yardımlardır.

Devletin dördüncü fonksiyonu, piyasa ekonomisinin gelişmesiyle devreye girmiş olan “hakemlik” misyonudur.

Devletin ekonomik alandaki rolü, koşullara bağlı olarak “müdahalecilik” ve “serbestlik” (laissezfaire) arasında gidip gelmektedir.

Devletin büyümesine karşı, öteden beri en güçlü hareket “liberalizm” ve onun bireye ve piyasaya yaptığı vurgu olmuştur.

Erken dönem liberalizmin kilit isimlerinden John Locke’a göre, yönetimin meşru rolü, “hayat, özgürlük ve mülkiyet” in korunmasıyla sınırlıdır.

ÜNİTE 02 : Yönetim İlkeleri

Kamu yönetiminin örgütlenişi, işleyişi ve sorumluluğuna ilişkin ilke ve kurallar “yönetim ilkeleri” olarak adlandırılır.

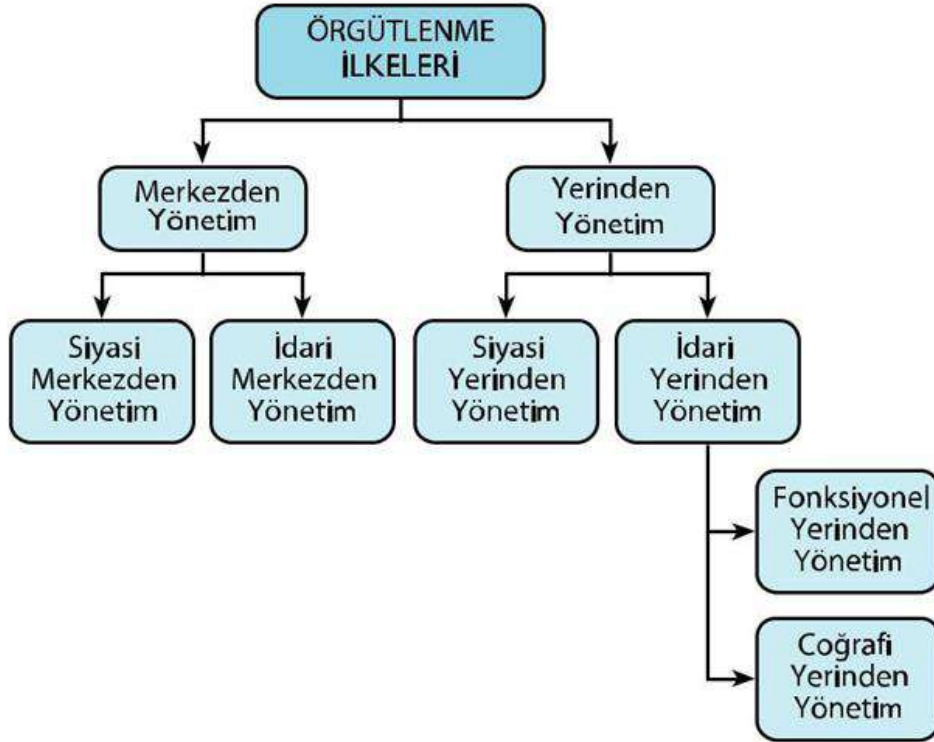
1980 yılının başından itibaren kamu yönetimi anlayışında ve uygulamalarında iki temel değişiklik dikkatimizi çekmektedir. Kamu yönetiminde görülen verimsizlik, hantallık, israf, kırtasiyecilik, ihtiyaca uygun hizmet sunmama gibi olumsuzluklar, kamuoyunda yoğun tartışmalara neden olmuştur ve hâlen olmaktadır.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

İkinci değişiklik, kamu yönetiminin sorumluluk anlayışıyla ilgilidir. Kamusal yetkilerin ve kaynaklarının kullanımında zaman zaman yaşanan olumsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları, kamu yönetiminin toplumla ilişkilerinin gözden geçirilmesi ve yeniden yapılanması sonucunu doğurmuştur.

KAMU YÖNETİMİNE EGEMEN OLAN İLKELER

Kamu yönetimine ilişkin ilkelerin bir kısmı örgütlenme, bir kısmı da kamu yönetiminin işleyişi ve sorumluluğuyla ilgilidir.

Örgütlenme, kendi başına bir amaç değil, daha çok kamusal hedeflerin gerçekleştirilmesi için bir araçtır



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.

. 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 ilkesi, “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Siyasi bakımdan merkezden yönetim, bir ülkede yasama organının ve hükûmetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını ifade eder.

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

İdari bakımdan merkezden yönetim ise daha dar bir anlamı ifade eder. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların belirlenmesi ve kararların alınması yetkisi merkezî organlarda toplandığı gibi bunların

yürütülmesine ilişkin inisiyatif de bu organların elindedir. Merkezî yönetimin hiyerarşik yapısı içinde yer alan alt birimlere, bölge ve il kuruluşlarına geniş takdir yetkisi tanınmaz.

İdari merkeziyetçilik, siyasi merkeziyetçiliğin bir sonucudur.

Merkezden Yönetimin Özellikleri

İdari merkezden yönetimin özellikleri şöyle özetlenebilir:

- ✓ Kamu hizmetlerine ilişkin politika belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezî bir organın ya da organların elinde toplanmıştır.
- ✓ Merkezî organ, söz konusu hizmetlere ilişkin faaliyetleri bölge veya il düzeyindeki kuruluşları aracılığıyla yürütür.
- ✓ Kamu hizmetlerinin finansmanı ve harcamaların yapılmasına ilişkin işler merkezden yönetilir.
- ✓ Merkezî yönetim birimlerinde görev alacak personelin atanması işlemi, merkez tarafından yürütülür.

Merkezden Yönetimin Yararları

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

Merkezden Yönetimin Sakıncaları

- ✓ Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde gecikmeye ve kırtasiyeciliğe neden olabilir.
- ✓ Merkezden yönetim, hizmetlerin yerel ihtiyaçlara uygun olmaması sonucunu doğurabilir.
- ✓ 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.
- ✓ Merkezî yönetimin, günlük ve rutin işlerin içine girmesi, aşırı derecede hizmetle yükümlü olması sonucunu doğurur.
- ✓ Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltabilir. Çünkü merkezden yönetimle hizmetlerin büyük bir kısmı başkentlerden kararlaştırılarak yürütülmektedir.

Yetki Genişliği

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

Yetki genişliği, merkezî yönetimin taşra örgütlerinde uygulandığı gibi bir örgütün (merkezî yönetim veya yerel yönetim örgütleri gibi) kendi içinde de söz konusu olabilir.

Yetki Devri ve İmza Yetkisi

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.

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.

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

Eyalet: Federal yapılı devletlerde federe devletlerin her biri.

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.

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.

Yerinden Yönetimin Temel Özellikleri

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.

- ✓ 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.
- ✓ İdari yerinden yönetim kuruluşlarının müstakil tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Tüzel kişilik, özerkliğin temel koşuludur.
- ✓ 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.

Yerinden Yönetimin Yararları

1. İdari yerinden yönetim ilkesi, demokratik değerlerin geliştirilmesine, halkın yönetime katılmasına geniş bir alanda olanak sağlamakta ve bu konulardaki bilgi ve deneyimin ilettilmesine 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

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

Yerinden Yönetimin Çeşitleri

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

Fonksiyonel Yerinden Yönetim

Fonksiyonel (hizmet) yerinden yönetim, belirli bazı işlevlerin merkezî yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Burada, belirli bazı kamusal fonksiyonlar özerk bir statüye kavuşturulmakta ve bunları yürütecek örgütler oluşturulmaktadır.

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

Coğrafi Yerinden Yönetim

Coğrafi ya da mekân yerinden yönetim, idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezî yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla 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 yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı yerel yönetimler, çok yönlü görev ve fonksiyonlar yürüttükleri hâlde fonksiyonel yerinden yönetime göre örgütlenmiş kuruluşların yaptıkları görevler ise sınırlı düzeyde ve tek türdendir.

Desantralizasyon

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

Modern anlamda desantralizasyon ise merkezî yönetimin elindeki planlama, karar verme (decision making) ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerin bir kısmı nın, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, federe birimlere, yarıözerk 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.

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

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda bu ilke şöyle yer almıştır: “Kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşın en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır”.

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

Saydamlık

Saydamlığın çeşitli unsurları bulunmaktadır. Birinci unsuru, kişilerin resmî bilgi ve belgelere ulaşabilme hakkıdır.

Saydamlığın ikinci unsuru, kamu politikası üreten organlarının toplantılarını izleyebilme hakkı ile önemli proje ve kararların, halkın görüşüne başvurularak alınmasıdır.

Sonuç olarak saydamlık, vatandaşların resmî bilgi ve belgelere ulaşma hakkını hayata geçirmekte ve önemli kamu politikası kararlarına katılımını sağlamaktadır.

Hesap Verebilirlik : Hesap verebilirlik; yönetimde alınan kararları, yapılan işleri ve harcamaları açıklama, nedenlerini izah etme ve gerekçelendirme zorunluluğu olarak tanımlanabilir.

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

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

Yönetimsel hesap verebilirlik, kamu görevlilerinin üst yöneticilere karşı düzenli, belirli periyotlarla veya günlük olarak yaptıkları işler konusunda hesap vermelerini ifade eder.

Siyasal hesap verebilirlik, kamu yöneticilerin, seçimle gelen siyasi kişi ve kurumlara karşı hesap vermesi demektir.

Yasal hesap verebilirlik, kamu yöneticileri ve görevlileri, kendi eylemleri veya kurumlarının eylemleri dolayısıyla gerektiğinde mahkemeler huzurunda hesap vermek durumundadır.

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.

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. 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.

Katılımcılık

Katılımcılık, son zamanlarda çok kullanılan “yönetişim” (governance) kavramıyla yakından ilişkilidir. Çünkü yönetim, katılımı öngörmektedir.

Katılım kavramının siyasal ve yönetsel olmak üzere iki biçimi bulunmaktadır. 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, birkaçına veya tamamına, o karardan doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek olanların katkıda bulunmasını içerir.

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.

Verimlilik ve Etkinlik

Verimlilik, bir mal ve hizmetin üretimi ile ilgili girdilerle çıktılar arasındaki ilişkiyi belirtir.

Etkinlik ise bir iş veya program/proje konusunda saptanan hedeflerin başarılmasıdır. Etkinlik, doğru hedefler koyup bunları başarmakla ilgilidir ve sonuç odaklı bir kavramdır.

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.

Etik ve Dürüstlük

Etik, genel anlamıyla iyikötü, doğrulanış ile ilgili değerler, ilkeler ve kurallar demektir. Etik, bir bakıma ahlakın değişik mesleklerle yansıyan biçimidir.

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.

. Etik, dış denetimlerin yetersizliği karşısında kişinin vicdanına hitap ederek iç dünyasından yararlanmayı amaçlayan bir anlayışın sonucudur.

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.

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.

ANAYASA'DA YÖNETİM İLKELERİ

Özellikle kamu yönetiminin örgütlenmesi, görevleri ve işleyişine ilişkin bazı ilkeler, dar veya geniş kapsamlı olarak 1876 Anayasası'ndan başlayarak tüm anayasalarda yer almış ve dolayısıyla "anayasal ilkeler" hâline gelmiştir.

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

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

Yönetimin Bütünlüğü

1982 Anayasası'na göre "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir"

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri, değişik örgüt yapıları, farklı görev ve yetkiler itibarıyla ilk bakışta kamu yönetimi kurumları arasında parçalı bir görünüm varmış gibi bir manzara ortaya koyabilir. Onlar arasındaki farklılık, örgüt, görev ve yetki ayırımı bakımındandır. Aslında bunlar, sistem anlamında bir bütünün parçalarıdır.

Yasal Yönetim

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

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

Yasal yönetim ilkesi, iki unsurdan meydana gelir. Birincisi, kamu yönetiminin kuruluş ve görevlerinin kanunlarca düzenlenmesi gereğidir. Yasal yönetim ilkesinin ikincisi unsuru ise yönetim işlemlerinin ve faaliyetlerinin kanunlara aykırı olmamasıdır. Anayasa'nın 8. maddesindeki

"Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir." hükmü bu ilkeye işaret etmektedir

Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Anayasa'da kamu yönetiminin kuruluş ve görevleriyle ilgili üçüncü ilke, "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" ilkeleridir. Anayasa, "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır." demek suretiyle her iki ilkeye birlikte yer vermiştir (md.123).

Anayasa, hangi hizmetlerin merkezden yönetim ilkesine göre örgütlenmesine ilişkin bir hüküm ortaya koymamıştır fakat yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin "yerinden yönetim" ilkesine uygun olarak düzenlenmesini özellikle hükme bağlamıştır (md.127).

Yetki Genişliği

Anayasa’da belirtilen dördüncü ilke “yetki genişliği” dir. Yetki genişliği ilkesi Anayasa’da “illerin idaresi” için söz konusu edilmiştir (md.126). Bu ilke, daha önce de belirtildiği gibi merkeziyetçiliğin olumsuzluklarını hafifletmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Yetki genişliği ilkesi, illerin idaresinde söz konusu olduğu gibi, bölge kuruluşları için de geçerlidir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, valilerin yetki ve görevlerini düzenlemiştir.

ÜNİTE 03: Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi

Modern kamu yönetimi düşüncesi, 19. yüzyıldan itibaren oluşmaya başlamıştır.

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.

Yönetim bilimi, 1727 yılında “**Kameral Bilim**” adıyla Prusya’da öğretilmeye başlamıştır. Almandada “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. Dolayısıyla, kamu yönetimi kavramını, devlet yönetiminde uygulanan kural ve yöntemleri belirten bir bilim anlamında ilk kez Fransız Charles Jean Bonnin kullanmıştır.

Bonnin, kamu yönetimini, toplum düzenini sağlamaya ve kamu hizmetlerini yürütmeye yönelik olarak birey ve mülkiyet üzerinde karar verme otoritesi olarak tanımlamaktadır.

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.

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.

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.

Woodrow Wilson’ın “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.

Wilson’ın makalesinden on üç yıl sonra Frank J. Goodnow, 1900 yılında yayımladığı “Siyaset ve Yönetim” (*Politics and Administration*) başlıklı kitabında Wilson’ın 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.

KLASİK DÖNEM

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 “idealtip bürokrasi” modelidir.

Bilimsel Yönetim Anlayışı

Bilimsel yönetim yaklaşımı, Frederick W. Taylor’un çalışmalarına dayanır. Bu nedenle “Taylorizm” olarak da adlandırılır. ‘Bilimsel Yönetimin İlkeleri’ kitabı.

Taylor, çalışmalarında rutin ve tekrarlanan fiziki işlerdeki verimliliği artırmaya odaklanmıştır. Bunu gerçekleştirmek için işlerin, geleneksel iş görme usulleri ile değil de bilimsel yönetime 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.

Yönetim İlkeleri Yaklaşımı Henri Fayol “Genel ve Sanayi Yönetim” adlı kitabı.

Fayol’a göre yönetim her yerde uygulanabilecek evrensel ilkelere sahiptir.

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, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm ve denetim fonksiyonlarından oluşur. Bu ilkeler, kısaca PÖYED olarak da ifade edilir. Bu bakış açısıyla, yönetim planlama, örgütleme, yöneltme, eşgüdüm (koordinasyon) ve denetim fonksiyonlarından oluşan bir süreç olarak tanımlanmıştır.

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.

Gulick, Fayol'a ait beş yönetim fonksiyonunu yediye çıkarmış, **POSDCORB** olarak ifade etmiştir.

POSDCORB'un açılımı şu şekildedir: **Planning** (Planlama)

Organizing (Örgütlenme) **Staffing** (Personel Yönetimi) **Directing** (Yönlendirme, Yöneltme, Kumanda Etme) **COordinating** (Eşgüdüm, Koordinasyon) **Reporting** (Rapor verme, İletişim, Haberleşme) **Budgeting** (Bütçeleme, Mali Yönetim)

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. Buna göre, kamu yönetimi, devletin amaçlarını gerçekleştirebilmek için insanların ve araçgereçlerin yönetilmesidir.

Bürokrasi Yaklaşımı

Max Weber, bürokrasi kuramını geliştirerek kamu yönetimi disiplininin gelişimine çok önemli katkılar sağlamıştır. Weber, en verimli örgütlenme modeli olarak gördüğü bürokrasinin kamu ve özel kesim fark etmeksizin tüm büyük ölçekli örgütlere uygulanabileceğini belirtmiştir.

Bürokrasi konusunu sistemli ve kapsamlı bir biçimde incelemiştir. Bu nedenle günümüzde Max Weber ismi, bürokrasi kavramıyla adeta bütünleşmiştir. 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 rasyonelleşmedir. Weber, bilimin, modern teknolojinin ve bürokrasinin gelişimini rasyonelleşme olarak tanımlamıştır. Weber'e göre rasyonelleşme, modern toplumları geleneksel toplumlardan ayırt eden önemli bir unsurdur.

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.

Adından da anlaşılacağı üzere davranışsal yaklaşımın temel özelliği, örgütlerdeki insan davranışını inceleme konusu yapmasıdır. 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 "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.

Follett'e göre lider, verdiği emrin durum ve koşulların gereği ve parçası olduğunu astlarına gösterebilen kişidir. 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.

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.

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

Simon'ın 1947 yılında yazdığı "İdari Davranış", 1946 yılında 'Yönetimin Atasözleri' kitabı.

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.

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"

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.

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.

SIYASETYÖNETİM BİRLİKTELİĞİ YAKLAŞIMI

Siyasetyönetim ayrımı, Woodrow Wilson tarafından 1887 yılında dile getirilmiştir. 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 yönetimcileri de siyasetyönetim ayrımının geçerli olmadığını ve bunların birlikte incelenmesi gerektiğini ifade etmişlerdir.

Paul Appleby, 1945 yılında yazdığı "Büyük Demokrasi" (*Big Democracy*) adlı kitabında ve diğer çalışmalarında siyasetyönetim 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

Waldo, 1948 "İdari Devlet" başlıklı kitabında yönetimin siyasetten ayrılamayacağını belirtmiştir. Çünkü idari sorunların siyasi sorunlar olması kadar, siyasi sorunlar da idari sorunlardır.

KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR

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.

Simon, çalışmalarında her bir yönetim ilkesinin bir karşıtı olduğunu ortaya koyarak bu yaklaşımı tartışmalı hale getirdi.

Yeni Kamu İdaresi Hareketi

Dwight Waldo öncülüğünde, ABD'deki genç kamu yönetimcileri 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.

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

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 yürütmek

mümkün müdür?” Yeni kamu idaresi hareketi ise bu sorulara üçüncü bir soru ilave eder: “Sunulan kamu hizmeti sosyal eşitliği artırmış mıdır?”

Yeni Kamu Yönetimi

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 AngloSakson 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. Geleneksel kamu yönetiminin sorunlarına, özellikle de bürokratik örgütlenmenin yetersizliklerine çözüm olarak ortaya çıkmıştır

David Osborne ve Ted Gaebler’in 1992 yılında yayımlanan “Yönetimin Yeniden İcadı” kitabı.

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. **Ademi Merkeziyetçi Yönetim:** Hiyerarşi yerine katılımcı yönetim anlayışını benimseyerek yetkilerini devrederler.
10. **Piyasa Yönelimli Yönetim:** Piyasa mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara tercih ederler

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 Hizmeti

1990’lı yılların ortalarından itibaren yeni kamu yönetimi reformları ve sonuçları değişik çevrelerce sorgulanmaya ve eleştirilmeye başladı. Janet Denhardt ve Robert Denhardt alternatif bir yaklaşım önermişlerdir: Yeni Kamu Hizmeti

Bu yaklaşımın ayırt edici özellikler şunlardır:

- ✓ *Yönetmekten ziyade hizmet et.*
- ✓ *Kamu yararı yan ürün (ikincil bir amaç) değil, amaçtır.*

- ✓ *Stratejik düşün, demokratik hareket et.*
- ✓ *Müşterilere değil, vatandaşlara hizmet et.*
- ✓ *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.
- ✓ *Sadece verimliliğe değil, insanlara da değer ver.*
- ✓ *Vatandaşlığa ve kamu hizmetine girişimcilikten daha fazla değer ver.*

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.

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ DİSİPLİNİNİN GELİŞİMİ

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

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

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 batır.*
- *Devlet işleri bilginlere danışılarak yürütülmelidir.*

Türk tarihinde yöneticileri yetiştirmek amacıyla okullar açılmıştır. Osmanlı Devletindeki Enderun Mektebi, Tercüme Odası ve Mülkiye Mektebi

Enderun Mektebi Osmanlı'da, devlet yönetimine yönetici yetiştirmek amacıyla kurulan saray okuludur.

Tercüme Odası Tanzimat Dönemi yöneticileri Babıali'de açılan Tercüme Odası'nda yetişmiştir.

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.

Türkiye'nin idari yapısı Fransız idari sisteminden etkilenmiştir.

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.

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

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.

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.

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.

ÜNİTE 04 : Bürokrasi

Bürokrasi kavramı, ilk defa Fransa’da 1745 yılında dönemin ticaret bakanı fizyokrat iktisatçı Vincent de Gournay (1712-1759) tarafından kullanılmıştır.

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.

Kırtasiyecilik ve Verimsizlik

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

Weber’e göre bürokrasi, işbölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayrişahsilik, disipline olmuş bir yapı ve resmî pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimidir. Bürokrasi, belirli özelliklere sahip bir örgüt biçimidir. Bu anlamda bürokrasi, rasyonel bir örgüt biçimidir; teknik olarak diğer örgüt biçimlerinden üstündür. Bürokrasi, sabit bürolardan (dairelerden) ve resmî yetkilerden oluşur.

Kamu Yönetimi

Bu anlamda bürokrasi, devlet yönetiminde çeşitli idari görevleri işleri yerine getirmek için hükûmetler tarafından yönetilen ve çeşitli kamu kurumlarından oluşan örgütler bütününe ve onların eylemişlemlerine 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. bürokrasi kavramına “devlet idaresi” anlamı da verilmektedir.

Memurlar Tarafından Yönetim

Bürokrasi, otoritenin büyük ölçüde atama yoluyla işbaşına gelen memurların elinde olduğu bir yönetim biçimi olarak da tanımlanmıştır. Bu bağlamda bürokrasi, “demokrasi”, “**aristokrasi**” ve “**monarşi**” gibi bir yönetim şeklidir ve bunlarla karşılaştırılabilir. Bürokrasinin bu anlamı, orijinal olarak 18. yüzyıl Fransız devlet adamı ve düşünürü Vincent de Gournay’e (1712-1759) dayanır.

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

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

Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum

Son olarak bürokrasi, toplumda büyük yapıları 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.

Albrow, bürokrasinin yedi anlamından söz etmiştir

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

BÜROKRASİNİN TEORİK ÇERÇEVESİ

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

Marx'a göre devlet, Hegel'in savunduğu görüşün aksine, genel çıkarları değil, sivil toplumun bir parçası olan egemen sınıfın çıkarlarını temsil etmektedir. Marx'a göre bürokrasi, egemen sınıfın diğer sosyal sınıflar üzerindeki hâkimiyetini sürdürmede kullanılan bir araçtır

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: 2526). 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.

Liberal Düşüncede Bürokrasi

Liberal düşüncenin bürokrasi konusundaki görüşleri, esas itibarıyla İngiliz yazar Jonh Stuart Mill'in (18061873) 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.

Devlet, ne kadar çok fonksiyon üstlenirse o kadar çok meslek ortaya çıkar. Böylece çok sayıda beleşçi kişiyi bünyesine çeker.

Mill'e göre yetenekli bir kamu yönetimi elbette gereklidir. Fakat bu yönetim, bütün halkı temsil eden organların genel kontrolü altında olmalıdır

Mises (18811973) bürokrasiye, devlete ilişkin bir olgu olarak bakmakta ona, kamu hizmetlerini görmek üzere başvuru 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.

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

Bürokrasi ve Oligarşi

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

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 oligarşik özellik gösterdiklerini ifade eder.

Michels'in teorisi şöyledir: Parti organlarının liderleri ve bunların üyesi, tam gün mesai 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 durum da resmî seçimler, oylamanın ötesinde bir anlam taşımaz. Böylece örgütlerin tümü, hatta yapıları resmen demokratik olanlar bile yapılarını fiilen oligarşiye dönüştüren "tunçtan bir kanuna" tabi olacaklardır

"Her kim örgütten bahsediyorsa oligarşiden söz ediyor demektir" Michels

Max Weber'e Göre Bürokrasi

Modern kamu yönetimi literatürü, çağdaş bürokrasileri incelemek için hareket noktası olarak Weber'in "bürokrasi" modelini seçmektedir. Günümüzde Weber'in ismi, âdeta bürokrasi kavramıyla bütünleşmiştir. Weber, bürokratik örgütün yapısını ve işlemlerini analiz ederken ortaya koyduğu bürokrasi modelini "ideal tip" olarak kavramlaştırmıştır. Burada "ideal" kavramı, "arzulanan" şu ya da bu şekilde "iyi" ya da "üstün" anlamına gelmemektedir (San, 1971:2425). O hâlde ideal tip, analizlerde kullanılabilecek bir kalıp çerçeve demektir. Mevcut örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratiktir.

Weber'in, bürokrasiyi doğrudan tanımlamak yerine onun unsurlarını ve özelliklerini belirtmekle yetindiği görülmektedir. Weber (1986: 192-199) ve onu yorumlayanlar, bürokrasinin şu yapısal ve işlemsel özelliklerine dikkat çekmişlerdir

Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı: Görev Hiyerarşisi ve Otoritenin Kademelenmesi:

Yönetimin Yazılı Belgelere Dayandırılması: Yetki ve Görevlerde Uzmanlaşma:

Kurallara Bağlılık ve Biçimsellik: Gayrişahsilik:

Kariyer Yapısı: Kamu ve Özel Hayatın Ayrışması:

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.

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. Hükümdarın otoritesi, “resmî” 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

Rasyonel bürokrasi ise Weber’in yukarıda özelliklerini belirttiğimiz modern örgüt modelidir.

Yasal Rasyonel Bürokrasinin Üstünlükleri

Bürokrasi, etkin ve verimli bir örgüt biçimidir.

Bürokrasi, vazgeçilmez bir örgüt biçimidir. Weber’e göre bu örgüt biçimi yalnızca devlete özgü değildir. Özel sektörde de bu örgütlenme biçimi yaygındır. Bu organizasyonu ortadan kaldırma düşüncesi her geçen gün daha da ütopyeleşmektedir”

Bürokrasi, güçlü bir örgüt biçimidir ve bürokratik aygıtın kalıcı bir niteliği söz konusudur.

Bürokrasi, genişleme ve büyüme eğilimindedir. Weber’e göre “Çağdaş devlet her yerde bürokratikleşmektedir”

Weber’e Göre Otorite

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

Weber’e göre, otoritenin meşruluğu konusunda üç çeşit inanç vardır ve bunlar üç otorite biçimini ortaya çıkarmaktadır. Bunlar, “*geleneksel*”, “*karizmatik*” ve “*yasal*” otoritedir

Geleneksel otorite, eskiden beri var olagelen geleneklere uygun olarak oluşan bir otoritedir. . 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.

Yasal otorite ise “*yasalara dayanan*” egemenliktir. Emir verme yetkisini kullananlar, rasyonel ve yasal kurallara uygun olarak davrandıkları sürece meşrudurlar.

Weber Sonrası Bürokrasi Düşüncesi

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 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.

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.

1930’lardan itibaren 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.

Kamu kurumlarındaki yöneticilerde egemen olan temel güdü, hata yapmamak ve risk almamaktır. Kamuda, yenilik ve yaratıcılık tehlikeli kurallara körü körüne uymak ve hata yapmamak en doğru yol olarak görülür.

Yeni kamu 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.

BÜROKRASİNİN TEMEL İŞLEVLERİ

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

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.

Kamu politikası kararları, bürokrasinin sağladığı ve yönettiği bilgiye dayanır. Çoğu bilgi bürokrasinin içinde üretilir, saklanır, değerlendirilir, biçimlendirilir ve bürokrasinin tercihlerine göre servis edilir.

İstikrar ve Süreklilik Bürokrasilerin üçüncü görevi, devlet yönetimi ve siyasal sistem içinde bir istikrar ve süreklilik unsuru olmasıdır.

BÜROKRASİ VE SİYASİ KURUMLAR

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.

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

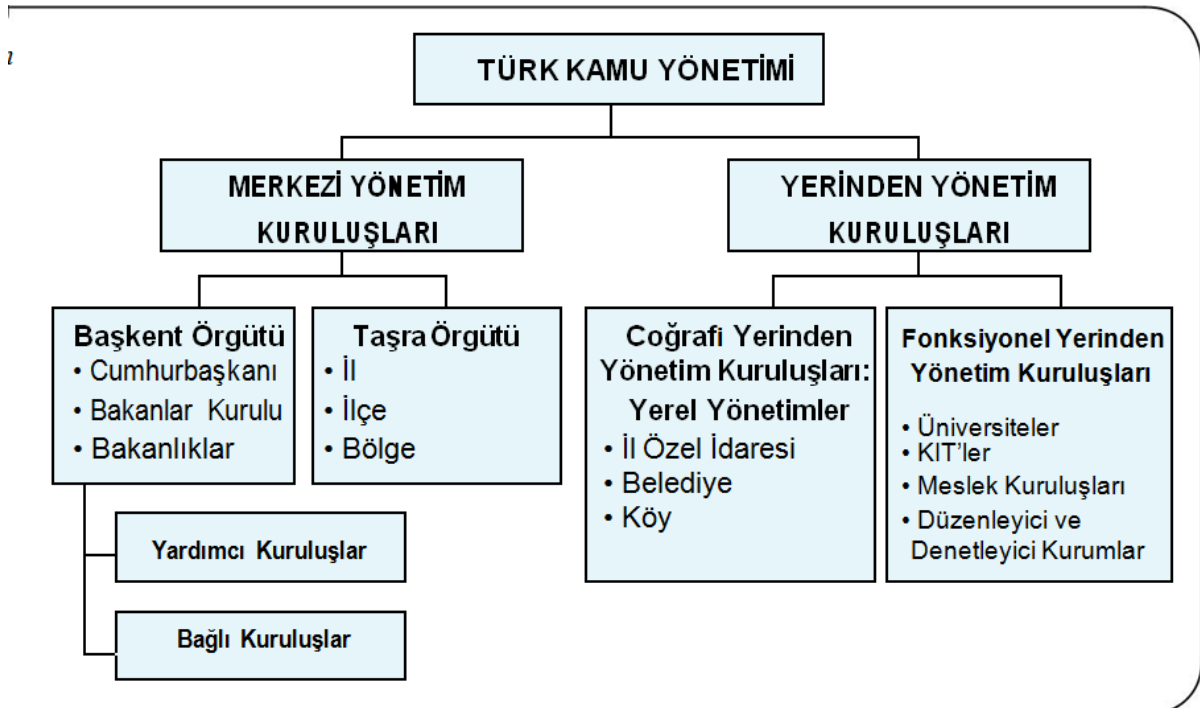
Bürokrasinin en önemli güç kaynağı bilgi ve uzmanlıktır.

Siyasi Kurumların Güç Kaynakları

Siyasi kurumların güç kaynakları da “meşruiyet”, “bütçe yapma yetkisi”, “halka dayanmaları”, “karşı bürokrasi oluşturma”, “bürokrasiyi siyasallaştırma” başlıkları altında incelenebilir

Siyasi kurumların (hükümet, meclis, yerel yönetimlerin karar organları vb.) elindeki en önemli güç kaynağı, onların meşruiyetidir.

ÜNİTE 05 : 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.

MERKEZ (BAŞKENT) ÖRGÜTÜ

Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, başbakanlık ve bakanlıklar yer alır.

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

Cumhurbaşkanı, yürütmenin sorumsuz kanadını, hükûmet ise sorumlu kanadını meydana getirmektedir.

Cumhurbaşkanı, ancak “vatana ihanetten” dolayı suçlanabilmektedir.

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

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

Bakanlar Kurulu

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

Cumhurbaşkanınca son verilir (AY md. 109). Görüldüğü gibi Anayasa’mıza göre Başbakanın milletvekili olması zorunludur. Buna karşılık, milletvekili olmayan bir kişinin bakan olarak atanması mümkündür.

Bakanlıklar ve Bakanlar

Bakanların parlamentoya karşı **siyasal sorumlulukları** vardır. Bakanların siyasal sorumluluğu parlamenter sistemin temel kurallarındandır. Bakanlar yalnız kendi eylem ve işlemlerinden değil, emri altında çalışanların eylem ve işlemlerinden de TBMM’ye karşı sorumludurlar.

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

Cezai Sorumluluk: Görevle ilgili suçlardan doğan sorumluluktur. Bakanların cezai sorumluluğu, görevleriyle ilgili suçlarından dolayı Yüce Divan olarak Anayasa Mahkemesinde yargılanmasıdır. Yüce Divana gönderilebilmesi TBMM kararıyla olur.

Bakanlık Merkez Örgütü

Her bakanlığın bakandan sonra en üst yöneticisi müsteşardır.

Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar

Bunların pek çoğu “yüksek kurul” olarak örgütlenmiştir. Merkezdeki yardımcı kuruluşlara örnek olarak; Millî Güvenlik Kurulu, bir ölçüde Danıştay ve Sayıştay, Yüksek Askeri Şura, Yüksek Planlama Kurulu, Özelleştirme Yüksek Kurulu, Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, Terörle Mücadele Yüksek Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu verilebilir.

MERKEZÎ YÖNETİMİN TAŞRA (ÇEVRE) ÖRGÜTÜ

Merkezî yönetimin taşra örgütü, yerinden yönetim kuruluşları gibi ayrı bir kamu tüzel kişiliğine, ayrı bir personel rejimine ve müstakil bir bütçeye sahip değildir, ilgili merkezî yönetim kuruluşuna hiyerarşik olarak bağlıdır.

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

İl Yönetimi

Merkezî yönetimin taşra örgütlenmesinin temel birimi ildir. Anayasa'mıza göre, illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Vali ilde devletin, hükûmetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi ve bunların idari ve siyasi yürütme aracıdır. Valilerin ildeki görev ve yetkileri 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda ayrıntılı olarak sayılmıştır. Her ilde bakanlıkların kendi il örgütleri vardır. Bunlara "il müdürlükleri" denilmektedir.

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

İlçe Yönetimi

İlçe yönetiminin yapısı, kaymakam, ilçe müdürleri ve ilçe idare kuruludur.

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

Kaymakamın görevleri, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda sayılmıştır.

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

Bölge Müdürlükleri

Bölge müdürlükleri, fiilî olarak ülkemizin yönetim yapısı içinde 1950'li yıllarda ortaya çıkmış, daha sonra 1961 ve 1982 Anayasalarında yer almıştır. 1982 Anayasası'nın 126. maddesi, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezî idare örgütünün kurulabileceğini ve bunların görev ve yetkilerinin yasayla düzenleneceğini öngörmüştür

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

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.

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.

Yerel yönetimlerin değerleri;

- Demokrasi ve katılım,
- İdari etkinlik, Doğru hedefler koyup bunları başarmakla ilgilidir ve sonuç odaklı bir kavramdır.
- Özerklik,
- Özgürlük, Yerel yönetimler, aşırı düzeyde merkezîleşmiş bir devlet yönetiminin sakıncalarını ortadan kaldırmada önemli bir rol oynarlar. Yerel yönetimler, bir siyasal sistemde iktidarı yaymakta ve böylece otoritenin paylaşılmasını sağlamaktadır.
- Yeniden paylaşım. 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.

Anayasa’da Yerel Yönetimler

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.

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

YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Ülkemizde, “il özel idaresi”, “belediye” ve “köy” olmak üzere üç türlü yerel yönetim birimi bulunmaktadır.

İl Özel İdaresi

İl özel idaresi “il” denilen idari coğrafyada faaliyet gösteren bir yerel yönetim birimidir. 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.

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

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

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

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.

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

İl Özel İdaresinin, “il genel meclisi”, “il encümeni” ve “vali” olmak üzere üç organı bulunmaktadır.

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.

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.

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 personeli atar.

Belediye Yönetimi

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

Belde ise belediyesi olan yerleşim yerini ifade eder. İl ve ilçe merkezi dışındaki belediyelere “belde belediyesi” denir.

Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlıdan Cumhuriyet’e intikal eden yerel yönetim birimlerindendir. 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.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediyenin görev ve sorumlulukları, başlıca şu alanlarda toplanmaktadır

- **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, tarihî doku ve kent tarihiyle ilgili mekânlar ve işlevlerin korunması, bakımı ve onarımı,
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha hizmetleri.

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

Bir yerde belediye kurulabilmesi için, yeni kanunla gerekli nüfus kriteri 2.000'den 5.000'e yükseltilmiştir.

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

Belediye Meclisi : Belediye meclisi, belediye yönetiminin karar organıdır.

Belediye Encümeni: Belediye encümeni, belediyenin yürütme ve danışma organıdır.

Belediye Başkanı : Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve yürütme organıdır.

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.

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 olan illerde; il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Köyler mahalle olarak, belde belediyeleri ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

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

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir

Büyükşehir belediyesinin organları, "Büyükşehir Belediye Meclisi", "Büyükşehir Belediye Encümeni" ve "Büyükşehir Belediye Başkanı" ndan meydana gelmektedir.

Mahalle Yönetimi

Belediye Kanunu'na göre mahalle, "belediye sınırı içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birimi ifade eder"

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.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte mahalle, belediyenin bir parçası hâline getirilmiştir.

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.

Köy Yönetimi

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”

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.

Köy derneği, köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden meydana gelmektedir.

Köy ihtiyar meclisi, köy yönetiminin yürütme, denetleme ve karar organıdır. İhtiyar meclisi, “seçimle gelen” ve “tabii” olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır.

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.

HİZMET YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

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.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının başlıca özellikleri şunlardır (Eryılmaz, 2011:211212; Gözübüyük, 2008:228229):

- Tüzel kişilikleri, kendilerine ait mal varlıkları, gelir kaynakları ve bütçeleri vardır.
- Belirli ölçüde özerkliğe sahiptirler. Kendi organlarınca yönetilirler.
- Kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar.
- Kamu yönetiminin bütünlüğü içinde faaliyet gösterirler. Bu bütünlüğü sağlamanın aracı olarak vesayet denetimine tâbidirler.
- Hizmet konuları, belirli işlevlerle sınırlıdır; genellikle tek amaçlı örgütlerdir ve uzmanlık ilkesine dayanırlar.
- Kamu yararına yönelik olarak çalışırlar.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri

Devletin ekonomik ve ticari işletmelerine, kamu iktisadi teşebbüsleri denilmektedir.

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.

Kamu iktisadi teşebbüsleri, “iktisadi devlet teşekkülleri” ve “kamu iktisadi kuruluşları” olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri 1984 tarih ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) hükümlerine tabidirler. Özelleştirme kapsamında olanların özelleştirme süreci, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yönetilmektedir.

İktisadi devlet teşekkülleri (İDT), sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kurulan kamu iktisadi teşebbüsüdür. İktisadi devlet teşekkülleri içinde Halk Bankası, Ziraat Bankası THY, Toprak Mahsulleri Ofisi, Makine ve Kimya Endüstrisi Kurumu, Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu gibi kuruluşlar yer almaktadır. 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

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları

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. 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 kuruluşlarının, Devlete ve mesleğe yönelik olmak üzere iki temel görevi bulunmaktadır. Devlete yönelik görevi, Devlet karşısında mesleği temsil etmektir. Mesleğe yönelik görevleri ise mesleğin iç disiplinini sağlamaktır.

- 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

Bu kurumların dünyada ortaya çıkması, yaygınlık kazanması ve gelişmesi, 1970’li yılların sonunda başlayan ekonomideki dönüşüm sürecine dayanır. 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)
- Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (2002)
- 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

- 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, araştırmageliştirme 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.

ÜNİTE 06 : Kamu Politikası

Kamu politikaları, kamusal aktörler tarafından belirlenen çok sayıda kanun, yönetmelik, program, proje, işlem ve eylemin toplamından oluşmaktadır.

KAMU POLİTİKASININ TANIMI VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

Yalın bir kavram olarak **politika** (siyasa) (*policy*); bir birey, grup, şirket veya hükümet tarafından herhangi bir konuda benimsenen eylem programını ifade eder

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 ilgilenir. Sonuçlar düzeyinde politika ise, hükümet faaliyetlerinin sonuçlarına yani bu eylemlerin toplum üzerindeki etkilerine yönelir kamu politikasının ayırt edici özellikleri.

Kamu politikaları geniş anlamda yasama, yürütme ve yargı organlarının karar, işlem, eylem ve faaliyetlerinden oluşur.

- 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.

- 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.

- **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 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 siyaseti, değerlerin bir otorite aracılığıyla dağıtılması süreci olarak tanımlar.

KAMU POLİTİKASININ TEMEL UNSURLARI

Politika Aktörleri: 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.

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.

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.

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 girişilen 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 iyileştirmede olduğu gibi sorular, politika sonuçlarını ölçmeye dönüktür.

KAMU POLİTİKASI TİPOLOJİLERİ

Theodore J. Löwi’ye göre kamu politikaları dağıtıcı, yeniden dağıtıcı, düzenleyici ve yapıcı politikalar olarak dört kategoriye ayrılabilir kamu politikası kategorilerinin temel özellikleri

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 politikalara örnek verilebilir.

- **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.

Kurucu Politikalar (*Constituent Policies*): 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 politikalar. 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. “Maddi politikalar” (*Material policies*), işverenlere asgari ücret ödemeyi zorunlu kılınması, sosyal yardım ödemeleri, konut yardımları veya vergi teşvikleri gibi faydalananlara somut kazanımlar sağlayan politikalar. “Sembolik politikalar” (*Symbolic policies*) ise, aksine, bireyler üzerindeki maddi etkisinin çok az olduğu politikalar. Bu politikalar, barış, yurtseverlik, milliyetçilik ve sosyal adalet gibi insanların önemseydiği değerlere dayanır.

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

Platon'un "Devlet", Machiavelli'nin "Prens" eseri.

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 araştırdığı 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 olmasını 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 içindedir.
- *Değere dayalıdır.* Kamu politikası yapımı ve politika analizi süreçleri değere bağımlı bir şekilde işlemektedir.

İngiltere'de (bkz. Parsons, 2007: 543545) kamu politikası çalışmaları, 1960'lı yıllarda kamu yönetimi öğretimi ve araştırmasından ayrılmaya başlamıştır.

1970'lerden itibaren ana akım disiplin olan kamu yönetiminin eleştirisi üzerine kamu politikası ve analizi Hindistan'da gelişme göstermiştir. Kamu politikası disiplini, ABD ve İngiltere gibi bazı ülkelerde bağımsız bir bilim dalı olarak kabul edilmektedir.

KAMU POLİTİKALARININ TEMEL AKTÖRLERİ

Kamu politikası yapımı sürecinde yer alan aktörler, resmi ve resmi olmayan aktörler olarak ikiye ayrılır. Burada belirtmek gerekir ki, 1980'lerden sonra derinleşen küreselleşmenin de etkileriyle birlikte uluslararası aktörleri de ayrı bir kategori olarak ele almak gerekir.

Kamu Politikalarının Resmi Aktörleri

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.

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. Kamu bürokrasisinin ise kanunların, planların,

politikaların ve hükümet kararlarının uygulanması bakımından geniş yetki ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Yargı

Parlamentolar tarafından kabul edilen kanunların uygulanmasından kaynaklanan uyuşmazlıkların 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.

Kamu Politikalarının Resmi Olmayan Aktörleri

Siyasi Partiler

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 gerçekleştirmeyi içermektedir. Öte yandan baskı grupları, ortak menfaatler etrafında birleşen ve bunları gerçekleştirmek için siyasal ve idari otoriterler üzerinde etki yapmaya çalışan örgütlenmiş toplumsal gruplardır.

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 bulundukları kategoriye giren tüm birey ve organizasyonlar faydalanabilir.

Medya

Düşünce Kuruluşları

Bireyler: Kamu politikalarını ve idari uygulamaları denetleme bakımından mahkemeye başvurmak, bilgi ve belge talebinde bulunmak veya ombudsman kurumuna şikayet etmek gibi yollar kullanılabilir.

Kamu Politikalarının Uluslararası Aktörleri

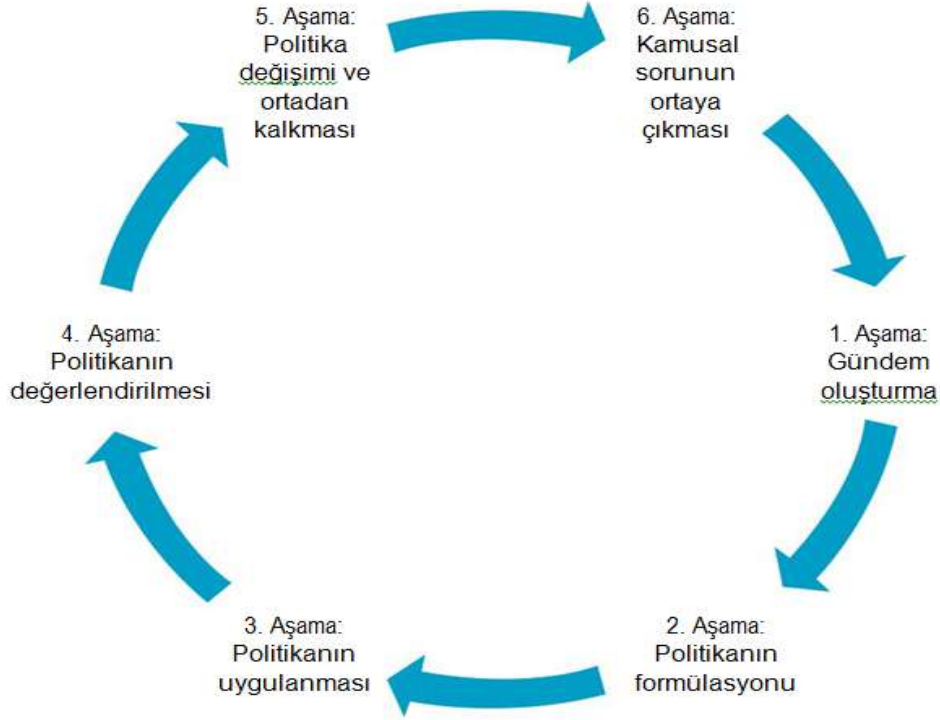
İki gruba ayırmak mümkündür. Birinci grupta Dünya Bankası (WB), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Sağlık Örgütü, Uluslararası Çalışma Örgütü gibi “uluslararası kuruluşlar” bulunmaktadır.

İkinci grupta Avrupa Birliği (AB), Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı (AGİT), Kuzey Atlantik Anlaşması Örgütü (NATO) gibi uluslararası birlik ya da organizasyonlar söz konusudur.

KAMU POLİTİKASI SÜRECİ

Kamu politikalarının oluşturulması süreci kamusal sorunların ortaya çıkması, gündeme gelme, formüle etme, uygulama, değerlendirme ve politika değişimi aşamalarından oluşur. Kamu politikalarının birbirini takip eden aşamalardan oluştuğunu iddia eden yaklaşıma “süreç modeli” veya “politika döngüsü” adı verilir.

Politika Döngüsü Yaklaşımı



Kamusal Sorunların Tanımlanması

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

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

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.

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.

Başarılı bir kamu politikası formüle etmek için politika yapıcıların üzerinde düşünmesi gereken faktörler şunlardır:

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

Yukarıdan Aşağıya Uygulama Modeli: Kanunların dilinin kesin ve net olduğunu ve uygulamanın idari-teknik bir fonksiyon olduğunu varsayan bir modeldir. Bu varsayımlar altında kamu politikaları üst yönetim tarafından belirlendikten sonra alt kademedeki bürokratlar ve kamu görevlileri tarafından hayata geçirilir

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.

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*, *inceleme* yapılması, *lisans verme*, kredi, sübvansiyon ve sosyal yardımlar, vergiler, hizmetler ve yaptırımlar gibi politika uygulama araçlarından da söz etmek mümkündür

Kamu Politikalarının Değerlendirilmesi

Kamu politikalarının değerlendirilmesi, bir politikanın içeriği, uygulaması, amaçlara ulaşılması ve diğer yönlerden öngörülmesi ve araştırılmasını içerir.

Kamu Politikalarının Değişimi ve Ortadan Kalkması

Ancak politikaların değerlendirilmesinin ardından politikalar değişebilir veya ortadan kalkabilir. Kamu politikalarının değişimi, mevcut bir veya birkaç politikanın yerini başka politika veya politikaların almasıdır. Politikalar, sabit değil dinamiktir, nadiren ilk oluşturuldukları gibi kalırlar.

Kamu politikaları, çok çeşitli sebeplerle değişebilir. Örneğin siyasi seçimler, sosyal ve ekonomik şartlarda sonradan oluşan değişimler, politika veya programın maliyet ve sonuçlarından memnun olunmaması, politika veya programa yönelik siyasal muhalefetin gelişmesi veya yaygınlaşması gibi durumlarda politika yapımcılar kendilerini eyleme geçmek zorunda hissedebilir.

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 Türklük yönetim geleneğinde önemli bir yere sahip olmuştur. Eski Türklerde yönetim geleneğinin temel unsurunu oluşturan “**kurultay**” ve İslamiyet’e geçişle birlikte kurumsallaşan “**divan**” ve “**meşveret**” geleneği danışma mefhumuna atfedilen önemi yansıtır.

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.

Yusuf Has Hacib “Kutadgu Bilig”;

Nizam’ül Mülk’ün “Siyasetname”;

Kâtip Çelebi “Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar”

Defterdar Sarı Mehmet Paşa “Devlet Adamlarına Öğütler”

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.

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.

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı, 2011 yılında çıkarılan 641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Kalkınma Bakanlığı olarak yeniden yapılandırılmıştır.

ÜNİTE 07 : İnsan Kaynakları Yönetimi

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 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.

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 Yönetiminin Gelişimi

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.

İşletmeler, 1970’lerin sonunda “ürün merkezli” düşünmek yerine “müşteri merkezli” stratejiler üretmeye başlayınca, müşterilerin eğilimlerine, tercihlerine ve durumlarına göre işi tasarlamak sürecine girdiler; müşterileri daha çok dinlemeye ve anlamaya yöneldiler. Buna bağlı olarak “toplam

kalite" anlayışı geliştirdi. 1980'li yıllarda, hizmet kalitesi, çalışma kalitesi ve insan ilişkileri kalitesi gibi "toplum kalite" olarak iş hayatına damgasını vurmuştur

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 ilgili 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

İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri

- İnsan kaynakları yönetimi, örgütsel gelişme ile çalışanların bireysel ve grup olarak gelişmeleri arasında yakın bir ilişki olduğunu düşünür. Bilginin kısa zamanda eskimesini önlemek ve yenilikleri zamanında yakalamak için, çalışanların yaratıcılığını, bilgi ve deneyim düzeylerini sürekli geliştirmeyi amaçlar.
- İnsan kaynakları yönetimi, girdilerden daha çok sonuçlara yönelir. Personelin sayısı, çalışma süreleri ve ücretlerinden daha fazla, onların performansına ve bunun kurumun verimliliğine etkisi üzerinde yoğunlaşır.
- İnsan kaynakları yönetimi, çalışanları iç paydaşlar olarak görür; kurumun amaç ve hedeflerinin belirlenmesi ve diğer karar alma süreçlerine aktif olarak katılmasının yararlı olacağını düşünür.
- İnsan kaynakları yönetimi, kurumda "ben" merkezli bir anlayış yerine "biz" merkezli bir kültürü egemen kılmaya çalışır.
- İnsan kaynakları yönetimi, kurumda hiyerarşiye dayalı otorite türü yerine, bilgiye ve uzmanlığa dayalı bir otorite biçiminin yükselişi karşısında, karşılıklı iş birliği, uzmanlığa saygı ve takım çalışmasının farkında olarak, bu iş birliğinin gerekleri ve koşullarını sağlamaya çalışır.
- İnsan kaynakları yönetimi, iş ve işlem süreçlerinin basitleştirilmesini, mevzuatın azaltılması ve sadeleştirilmesini, örgütlerin basık ve esnek bir yapıda olmasını, esnek çalışma biçimlerini, performansa bağlı ücret ve istihdam rejimini savunur.
- İnsan kaynakları yönetimi, klasik personel yönetiminden paradigmatic 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

Kamuda ve Özel Sektörde İnsan Kaynakları Yönetimi

Benzerlikler

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

Genel olarak kamu hizmetleri, herkesi ilgilendiren, “kazançtan” daha çok “kamu yararı” düşüncesi ağır basan faaliyetlerden oluşur. Özel kesimdeki işlerin amacı doğrudan “kâr”a yöneliktir.

1. 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.
2. Kamu hizmetleri, yasal ve biçimsel kurallara göre yürütülür. Bir kamu kurumunda yöneticinin karar ve eylem serbestliği, bir firma yöneticisine oranla daha çok kısıtlanmış durumdadır.
3. 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.

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

İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNDE TEMEL KAVRAMLAR

Liyakat: Liyakati kısaca, bir görevi başarıyla yapabilme gücü, yeterliliği ve ehliyeti olarak tanımlamak mümkündür.

Kariyer: Kariyer kelimesi, kişinin kendini bir uzmanlığa adanması veya aralarında ilişkiler bulunan bir görevler dizisindeki yükselme sürecini anlatmak için kullanılır.

Sınıflandırma: Sınıflandırma (classification), hiyerarşik bağlantıları olan hizmet gruplarından aynı veya benzeri birimlerin bir araya getirilerek gruplandırmaya tabi tutulmasıdır.

Kadro (Position) Sınıflandırması

Kadro: Kamu hizmetlerinin sürekli ve düzenli bir biçimde yürütülmesini sağlamak için oluşturulan ve bu hizmetleri yerine getirecek kişileri sayı, nitelik, derece, ödev, yetki ve sorumluluklar itibarıyla gösteren çizelge.

Kadro (pozisyon) sınıflandırmasında önemli ve öncelikli olan iştir. Önce iş tanımlaması yapılır, sonra ona uygun nitelikler ortaya konulur ve bunlara bağlı personel seçimi yapılır.

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.

Rütbe (Rank) Sınıflandırması

Bu sınıflandırmanın hareket noktasında öncelik; görev, ödev ve sorumluluklar değil, bu görevi ve sorumlulukları yerine getirecek kişilerin sahip olduğu bireysel niteliklerdir. Bu niteliklerin başında, kişinin öğrenim ve mesleki formasyonu gelir. Görevden çok görevliye ağırlık vermesi nedeniyle bu sınıflandırmaya “personel sınıflandırması” da denilmektedir.

Rütbe sınıflandırmasında, kamu hizmetleri dikey ve yatay olmak üzere iki boyutlu bir ölçeğe göre gruplandırılır. Kamu hizmetlerinin belli uzmanlık, beceri ve disiplinlere göre birbirinden ayırt edilmesi dikey bölünmeyi; hizmetlerin değişik öğrenim ve mesleki de neyim derecelerine göre ayrılması da yatay bölünmeyi belirtir.

Rütbe sisteminde her derece, belli bir yetki ve sorumluluk düzeyini belirtir. Derecelerde yükselme meydana geldikçe yetki ve sorumluluklar da artar. Öte yandan, belli bir dereceye gelmiş kişiye, kural olarak aynı derecede olmak koşuluyla çok değişik görevler gördürülebilir. Bu, rütbe sisteminin en önemli özelliklerinden biridir. Ülkemizde uygulanmakta olan memurluk sistemi, rütbe sınıflandırmasına uygun düşmektedir.

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.

Personelin performans değerlendirmesi, çeşitli amaçlara yönelik olarak yapılmaktadır:

- 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.

TÜRKİYE’DE İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN İLKELERİ VE ÖZELLİKLERİ

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

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

Belirtilen her sınıf içinde dereceler bulunmaktadır. Derece, her sınıf içinde 1’den 15’e kadar hiyerarşik basamaklardan her birine verilen addır. Kademe ise derece içerisinde, görevin önemi veya sorumluluğu artmadan, memurun aylığındaki ilerleyiş adıdır.

Kariyer: Kariyer, memurluğun bir meslek durumuna getirilmesi olgusudur.

Liyakat: **Liyakat;** göreve girişte ve hizmet içindeki ilerlemelerde, bilgi, görgü ve diplomayı esas alan bir ilkedir.

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

Türkiye’de İnsan Kaynakları Yönetiminin Özellikleri

Memurluk kapalı bir kariyer düşüncesine dayanır: Kişi memurluğa alınmakla ömür boyu sürecek bir mesleğe girmiş olmaktadır.

Memurluğa girişte genel öğrenim esastır: Kamu kurumları belirli bir iş için değil, genel bir meslek ve hizmet alanı için personel almaktadırlar.

- ✓ *Hizmete giriş merkezî bir sınav sistemiyle gerçekleştirilir:*
- ✓ *Yükselmelerde **kıdem** ve öğrenim düzeyi belirleyici bir ölçüttür:*
- ✓ *Aylıklar ve ücretler, sınıf ve derece esasına göre düzenlenmiştir:*
- ✓ *Memurluk güvenceli bir statüdür:*
- ✓ *Memurluk gelenekçi ve şekilci bir statüdür:*
- ✓ *Memurluk rejimi yasalarla düzenlenmektedir:*
- ✓ *Kamu personelinin yargısal denetimi özel kurallara bağlanmıştır:*

KAMU GÖREVLİLERİNİN TANIMI VE ÇEŞİTLERİ

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.

İdare ile kamu hukuku ilişkisi bulunan ve hizmetin aslisürekli elemanı sayılabilecek bir görevde çalışanlar, *“diğer kamu görevlisi”* dir. *“sözleşmeli personel”* diğer kamu görevlileri kavramı içinde değerlendirilirler.

Anayasa'da belirtilen tanıma göre;

- Memurlar ve diğer kamu görevlileri, devlet, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişiliklerinde çalıştırılırlar.
- Memurlar ve diğer kamu görevlileri, genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken kamu hizmetlerinde görev yaparlar.
- Memurlar ve diğer kamu görevlileri, asli ve sürekli işlerde çalışırlar.

Geniş anlamda kamu görevlileri 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.

Kamu Kurumlarında İstihdam Biçimleri: Devlet Memurları Kanunu'na göre kamu hizmetleri, *“memur”*, *“sözleşmeli personel”*, *“geçici personel”* ve *“işçiler”* eliyle gördürülür.

TÜRKİYE'DE MEMURLUK REJİMİ

Ülkemizde memurluk mesleğinin statüsünü 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu belirlemektedir.

Memurluğa Giriş

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.

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.

Memuriyete Girişte Sınav: İlk defa memurluğa girişte sınav esastır. Memuriyet sınavları, “yeterlilik” ya da “hem yeterlilik hem de yarışma” özelliği taşır.

Aday Memur: Devlet memurluğu için yapılan sınavı kazanarak temel, hazırlayıcı eğitim ve staja tabi tutulmak üzere herhangi bir kamu kurum veya kuruluşu atananlar.

Asli Memur: Adaylık süresi içinde temel, hazırlayıcı eğitim ve staj devrelerinin her birinde başarılı olarak adaylığı kaldırılan kişiler.

Memurların Ödev ve Yükümlülükleri

Sadakat: Tarafsızlık ve Devlete Bağlılık: Davranış ve İş Birliği: Emirlerle Uymak: İşbaşında Bulunmak: Devlet Malını Korumak: Mal Bildiriminde Bulunmak: Resmî Belge, Araç ve Gereçleri Geri Vermek: Kıyafet Düzeni:

Memurlar İçin Konan Yasaklar

- Toplu Eylem ve Hareketlerde Bulunma Yasağı
- Grev Yasağı
- 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

- 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: Bir kurumda çalışan personelin, kurumun düzenini ve kurallarını bozucu davranışlarına karşı uygulanan yaptırımlara “disiplin cezaları” denilmektedir.

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 ilerlemesinin Durdurulması: Fiilin ağırlık derecesine göre memurun, bulunduğu kademedeki ilerlemesinin 13 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.

MEMURLARIN YETİŞTİRİLMESİ

17.12.1960 tarihinde Devlet Personel Dairesi adıyla kurulan Devlet Personel Başkanlığı, kamu görevlilerinin tabi olacağı personel rejimlerini düzenlemek ve geliştirmek; memurların hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerini sağlamak, buna ilişkin uygulamayı izlemek ve denetlemekle görevli merkezî bir kamu kuruluşudur.

Personelin, hizmete girmeden önce okullarda ve üniversitelerde genel ve mesleki yönden eğitilmelerine “genel eğitim”; hizmete alındıktan sonra çalıştığı kurumda yetiştirilme sine ise “hizmet içi eğitim” ya da “yetiştirme” (training) denilir.

Hizmet İçi Eğitimin Önemi

- ❖ Birinci olarak, hizmete alma politikası, memurların hizmet içi eğitimlerini gerekli kılmaktadır.
- ❖ İkincisi ise teknik alanda yaşanan hızlı gelişmenin ortaya çıkardığı ihtiyaçlardır.
- ❖ Üçüncü olarak bazı bilgi ve beceriler, ancak hizmete girdikten sonra kazanılmaktadır.
- ❖ Dördüncü olarak kamu kurumunda çalışanlar, kendilerini daima yenilemek isterler.
- ❖ Beşinci olarak hizmet içi eğitim, bir bakıma, iş başında eğitimidir.

Hizmet İçi Eğitim Programı

Hizmet için eğitim programı, genellikle üç ana konu etrafında yürütülen eğitimlerden oluşur. Bunlar şunlardır:

- Mesleki yeterlilik eğitimi
- **Vizyon/düşünce eğitimi:** *Vizyon eğitimi*, memurun yaptığı işle alakalı bakış açısını ve düşüncesini geliştirmeye, onu geleceğe hazırlamaya yöneliktir.
- **Değerler ve ilkeler eğitimi:** çalışma hayatında ve toplum hayatında önem verilen, kurumların dayandığı ve hedeflediği temel değer ve ilkeleri öğretmek ve geliştirmek amacına yöneliktir.

Hizmet İçi Eğitim Yöntemleri

- ❖ **Uzman** bir kişinin nezaretinde yapılan eğitim:
- ❖ **Spesifik konuları içeren seminer veya konferanslar:**
- ❖ **İş rotasyonu:** Bu yöntemle personelin sürekli yapmakta olduğu işten başka değişik bir birimde/birimlerde bir süre çalışması sağlanır.

- ❖ **Vaka analizleri yöntemi:** Bu yöntemde, katılımcı sayısı 2530 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.
- ❖ **Sınıf ortamında yapılan eğitimler:** Geleneksel sınıf eğitimi denilen bu yöntem, akademik kurslara benzer, genellikle okul bilgileri tekrarlanır, klasik bilgiler verilir.

ÜNİTE 08: Kamu Yönetiminin Denetlenmesi

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

- **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.

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.

Kamu yönetimine kamusal faaliyetleri yürütebilmesi ve kamu hizmetlerini sunabilmesi için yasalarla geniş yetkiler (kamu gücü) verilmiştir.

Kamu harcamalarının mali kaynağı vatandaşlardan toplanan vergilerle karşılanmaktadır. Ayrıca, kamu yönetimi özel sektörden farklı olarak faaliyetlerini büyük ölçüde tekeldi bir ortamda kamu hizmeti anlayışı ile yürütür.

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

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

Özetle, denetim ve hesap verebilirlik mekanizmaları kamu yönetiminde hukuka aykırılığı, yolsuzluğu ve kötü yönetimi engellemeyi amaçlar.

SIYASAL DENETİM

Siyasal denetim, siyasi kurum ve kişilerin kamu yönetimi üzerinde sahip oldukları gözetim ve denetim yetkisidir.

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 “asılvekil ilişkisi” (principalagent relationship) olarak açıklanmaktadır.

Yasama Organının Denetimi

Temsilî demokrasilerde yasama organının “kanun yapmak”, “hükûmeti denetlemek” ve “devlet bütçesini kabul etmek” olmak üzere üç temel işlevi vardır. Yasama organının kamu yönetimi üzerindeki denetimi, esas itibarıyla doğrudan olmayıp Bakanlar Kurulu ya da bakanlar aracılığıyla gerçekleştirilen dolaylı bir denetimdir. Başka bir deyişle, parlamentonun siyasi denetiminde esas muhatap hükûmettir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları

Soru: Soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemektir. Soru, istenilen cevabın niteliğine göre sözlü soru ve yazılı soru olarak ikiye ayrılır.

Meclis Araştırması: Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemedir (AY md. 98/3). Meclis araştırması hükûmet, siyasi 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.

Genel Görüşme: Genel görüşme ise toplumu ve devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda görüşülmesidir

Gensoru: Gensoru, hükûmet ya da bir bakanın görevden uzaklaştırılması amacıyla TBMM’de yapılan genel bir görüşmedir. Dolayısıyla, gensoru, Bakanlar Kurulunun ya da bir bakanın siyasal sorumluluğuna yol açan bir denetim aracıdır. Gensoru süreci Anayasa’da ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir (AY, md. 99). Buna göre, gensoru önergesi, bir siyasal parti grubu adına veya en az yirmi milletvekilinin imzasıyla verilir. Gensoru önergesinin gündeme alınıp alınmaması bir ön görüşmeden sonra Meclis Genel Kurulunda kararlaştırılır.

Meclis Soruşturması: Meclis soruşturması, görevde bulunan veya görevden ayrılmış bulunan Başbakan veya bakanların görevleriyle ilgili cezai sorumluluklarının araştırılmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önergeyle soruşturma açılması istenebilir.

TBMM’ye Dilekçeyle Başvurma Hakkı ve Dilekçe Komisyonu

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.”

Dilekçeyle başvuru üzerine Meclis’in verdiği kararlar hükûmeti ve idareyi hukuken bağlamaz. Bu kararların yargı kararları gibi bağlayıcı bir niteliği yoktur (Gözübüyük, 2006:328). Dolayısıyla, Komisyonun temel işlevinin vatandaş ile yürütme arasında bir köprü oluşturmak olduğu söylenebilir.

TBMM 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.

Komisyon, kendisine yapılan başvurular üzerine ya da herhangi bir başvuru olmaksızın gerekli gördüğü konularda da araştırma yapabilmektedir.

Yerinde incelemeler arasında cezaevleri, yetiştirme yurtları gibi yerlere yapılan incelemeler genellikle yetkililere önceden haber verilmeksizin yapılmaktadır.

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.

Siyasal Denetimin Etkinliđi

Yasama organının kamu yönetimini denetlemesi her zaman etkili bir biçimde gerçekleşmeyebilir. Çünkü Türkiye’de kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama ve yürütme arasında tam anlamıyla yürürlükte değildir. Hükûmetteki siyasal parti ya da partiler aynı zamanda yasama organında da çoğunluğa sahiptirler. Ayrıca, ülkemizde parti içi demokrasinin yeterince gelişmemiş olması, güçlü parti disiplininin varlığı ve siyasal parti genel başkanlarının çok güçlü konumda olmaları gibi etkenler de milletvekillerinin kendi siyasal partilerinden farklı biçimde hareket etmelerini engellemektedir.

Ayrıca, Meclis’in kamu yönetimini etkili bir biçimde denetlemesini güçleştiren iki etkenden de söz edilebilir. Bunlardan birincisi, yasama organının denetiminin uygulama sonrasında (ex post facto) gerçekleştirilen bir denetim olmasıdır. Bir kararın alınması ile denetlenmesi arasında belli bir sürenin geçmesi denetimin etkililiğini azaltır. İkinci etken ise kamu yönetiminin günümüzde ileri düzeyde iş bölümü gerektirmesi nedeniyle teknik ve uzmanlık isteyen bir meslek hâline gelmiş olması, yani teknokrasi olgusudur.

YÖNETSEL DENETİM

Kamu yönetiminin kendi içinde denetlenmesine yönetsel denetim denir. Başka bir anlatımla yönetsel denetim, yönetimin yasama, yargı ve kamuoyu tarafından değil de kurum içindeki hiyerarşik üstler tarafından veya kurum dışındaki diğer kamu kurumları tarafından denetlenmesidir.

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

Hiyerarşik Denetim

. 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.

Vesayet Denetimi

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının merkezî yönetim tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir.

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.

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerinde gerçekleşir.

Denetleme Kurulları Yoluyla Gerçekleştirilen Denetim

Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasası kamu yönetiminin denetlenmesi konusunda Cumhurbaşkanına da bir rol vermiştir. Cumhurbaşkanı bu rolü Devlet Denetleme Kurulu eliyle yerine getirir.

Teftiş Kurulları

Tüm bakanlıklar ile belli bir büyüklüğe sahip kamu kurum ve kuruluşlarda teftiş kurulları vardır. Müfettişlik şeklindeki bir yapılanma, Fransa örneği ile paralellik göstermektedir. Teftiş ve denetim birimleri, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun ve idarelerin kendi teşkilat kanunları ile kurulmaktadır.

Gözetim Kurulları Yoluyla Denetim

Kurum dışı gözetim mekanizmaları arasında Kamu Görevlileri Etik Kurulu ile Türkiye İnsan Hakları Kurumu sayılabilir.

Kamu Görevlileri Etik Kurulu

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

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.

Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bakanlar Kurulu üyeleri, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı mensupları ve üniversiteler ise 5176 sayılı Kanun hükümlerinin kapsamı dışında tutulmuştur.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu

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.

KAMU DENETÇİSİ (OMBUDSMAN) DENETİMİ

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

Yönetimin bağımsız bir kamu denetçisi tarafından denetlenmesi yolu ilk kez Ombudsman adıyla İsveç'te ortaya çıkmıştır.

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.

6328 sayılı Kanun'un 5. maddesinde Kamu Denetçiliği Kurumu'nun görev alanı dışında kalan karar, eylem ve işlemler belirtilmiştir. Bunlar:

- Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleridir.

Başdenetçinin görevleri ise şunlardır:

- Kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak.
- Bu Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri hazırlamak.
- Yıllık raporu hazırlamak.
- Yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel rapor hazırlamak.
- Raporları kamuoyuna duyurmak.
- Birisi kadın ve çocuk hakları alanında görevlendirilmek üzere, denetçiler arasındaki iş bölümünü düzenlemek.
- Genel Sekreteri ve diğer personeli atamak (KDKK, md. 7).

Denetçilerin görevi ise ilgili Kanun'da verilen görevlerin yapılmasında Başdenetçiye yardımcı olmak ve Başdenetçi tarafından verilen görevleri yapmak olarak belirlenmiştir (KDKK, md. 7).

KAMUOYU DENETİMİ

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için kamuoyunun serbestçe oluşmasını sağlayacak demokratik ve özgür bir ortamın olması gerekir. Bunun için her şeyden önce düşünceyi açıklama özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve basın-yayın özgürlüğünün bulunması önemli önkoşullardandır.

Kamu yönetimini daha açık ve şeffaf hâle getirmek için yapılanların en başında kişilere bilgi edinme hakkının tanınması gelmektedir.

Türk kamu yönetiminde de son dönemde idarenin kamuyu bilgilendirmesine ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunların en başında da 09.10.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.04.2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) gelmektedir. Ayrıca, bu kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 2004/7189 sayılı yönetmelik 27.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanun'a göre, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hakkın yükümlüsü olarak belirlenmiştir. Kanun'un 4. maddesinde de herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir. Kanun, hiçbir kamu kuruluşu arasında ayırım yapmaksızın tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında bu kanun hükümlerinin uygulanacağını öngörmüştür.

YARGISAL DENETİM

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.

Anayasamız da “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” hükmüyle yönetimin yargı yoluyla denetlenmesini anayasal güvence altına almıştır (AY md. 125).

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.

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.

Yargı Denetiminin Sınırlılıkları

- ❖ 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.
- ❖ 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.
- ❖ 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.