T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU KALKINMA PLANI 2014 2018

KAMU YÖNETİMİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

2023

T. C.
KALKINMA BAKANLIĞI

ONUNCU KALKINMA PLANI 2014 2018

KAMU YÖNETİMİ

ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA 2014

ISBN 978-605-9041-12-6

YAYIN NO: KB: 2910 - ÖİK: 748

Bu çalışma Kalkınma Bakanlığının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazara aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Kalkınma Bakanlığının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

ÖNSÖZ

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 2 Temmuz 2013 tarihinde kabul edilmiştir.

Plan, küresel düzeyde geleceğe dönük risklerin ve belirsizliklerin sürdüğü, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı, yeni dengelerin oluştuğu bir ortamda Türkiye'nin kalkınma çabalarını bütüncül bir çerçevede ele alan temel bir strateji dokümanıdır.

Ülkemizde kalkınma planlarının hazırlık aşamasında yürütülen Özel İhtisas Komisyonları çalışmaları çerçevesinde 50 yılı aşkın katılımcı ve demokratik bir planlama deneyimi bulunmaktadır. Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kesimi temsilcileri ile akademik çevrelerin bir araya geldiği özel ihtisas komisyonu çalışmaları, 2014-2018 dönemini kapsayan Onuncu Kalkınma Planı hazırlıklarında da çok önemli bir işlevi ifa etmiştir.

5 Haziran 2012 tarihinde 2012/14 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle başlatılan çalışmalar çerçevesinde makroekonomik, sektörel, bölgesel ve tematik konularda 20'si çalışma grubu olmak üzere toplam 66 adet Özel İhtisas Komisyonu oluşturulmuştur. Ülkemizin kalkınma gündemini ilgilendiren temel konularda oluşturulan Komisyonlarda toplam 3.038 katılımcı görev yapmıştır.

Bakanlığımızın resmi görüşünü yansıtmamakla birlikte; Özel İhtisas Komisyonları ve Çalışma Gruplarında farklı bakış açıları ile yapılan tartışmalar ve üretilen fikirler, Onuncu Kalkınma Planının hazırlanmasına perspektif sunmuş ve plan metnine girdi sağlamıştır. Komisyon çalışmaları sonucunda kamuoyuna arz edilen raporlar kurumsal, sektörel ve bölgesel planlar ile çeşitli alt ölçekli planlar, politikalar, akademik çalışmalar ve araştırmalar için kaynak dokümanlar olma niteliğini haizdir.

Plan hazırlık çalışmaları sürecinde oluşturulan katılımcı mekanizmalar yoluyla komisyon üyelerinin toplumumuzun faydasına sundukları tecrübe ve bilgi birikimlerinin ülkemizin kalkınma sürecine ciddi katkılar sağlayacağına olan inancım tamdır.

Bakanlığım adına komisyon çalışmalarında emeği geçen herkese şükranlarımı sunar, Özel İhtisas Komisyonu ve Çalışma Grubu raporları ile bu raporların sunduğu perspektifle hazırlanan Onuncu Kalkınma Planının ülkemiz için hayırlı olmasını temenni ederim.

Cevdet YILMAZ
Kalkınma Bakanı

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ iii
İÇİNDEKİLER v
KISALTMALAR vii
KOMİSYON ÜYELERİ ix
YÖNETİCİ ÖZETİ xi
1. GİRİŞ 1
2. MEVCUT DURUM ANALİZİ 3
2.1. Dünyada Genel Durum 3
2.2. Dünyadan ve Ülkemizden Başarılı Uygulama Örnekleri 11
2.2.1. Avustralya 12
2.2.2. Danimarka 13
2.2.3. Yeni Zelanda 14
2.2.4. İngiltere 16
2.2.5. Amerika Birleşik Devletleri 21
2.2.6. Türkiye 26
2.3. Türkiye'de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler 29
2.3.1. Dokuzuncu Plan Döneminin Değerlendirilmesi 29
2.3.2. Türk Kamu Yönetiminde Devam Eden Sorun Alanları, Darboğazlar 39
3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ 43
3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri 43
3.2. Türkiye'deki Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları 48
4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ 51
4.1. Uzun Vadeli Hedefler 51
4.2. Onuncu Plan (2018 Yılı) Hedefleri 51
4.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç, Politika ve Stratejiler 53
5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME 60
5.1. Temel Amaç, Politika ve Eylemlerin Dönüşüm Alanlarına Göre Tasnifi 60
5.2. Reformla Etkinleşecek Kamu Yönetimi Sisteminin Ülkemizin Gelişmesine Katkısının Değerlendirilmesi 63
KAYNAKÇA 79

KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ASBİS	: Araç ve Sürücü Bilgi Sistemi
GİMOP	: Gümrük İdareleri Modernizasyon Projesi
GRECO	: Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İYD	: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MERNİS	: Merkezî Nüfus İdare Sistemi
MERSİS	: Merkezi Ticaret Sicili Bilgi Sistemi
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Co-operation and Development)
POLNET	: Polis Bilgi Sistemi
TAKBİS	: Tapu ve Kadastro Bilgi Sistemi
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UYAP	: Ulusal Yargı Ağı Projesi
VEDOP	: Vergi Daireleri Otomasyon Projesi
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

KOMİSYON ÜYELERİ

(Başkan, Raportör ve Koordinatör hariç soyadına göre alfabetik olarak sıralanmıştır.)

BAŞKAN	
Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR	TODAİE
RAPORTÖR	
Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
KOORDİNATÖRLER	
Osman YILMAZ	Kalkınma Bakanlığı
Ahmet İNAN	Kalkınma Bakanlığı

ÜYELER

Kutluhan TAŞKIN	Kalkınma Bakanlığı
Halime YILMAZ	Kalkınma Bakanlığı
Prof. Dr. Mehmet Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
M. İlker HAKTANKAÇMAZ	İçişleri Bakanlığı
Dr. Mustafa ALTUNOĞLU	SETAV
Doç. Dr. Murat AKÇAKAYA	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Musa EKEN	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Muhittin ACAR	Hacettepe Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet NOHUTÇU	Yalova Üniversitesi
Doç. Dr. Ahmet YATKIN	Fırat Üniversitesi
Prof. Dr. Ahmet Hamdi AYDIN	K.Maraş Sütçü İmam Üniversitesi
Emin DEDEOĞLU	TEPAV
Doç. Dr. Fikret MAZI	Adıyaman Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Hasan YAYLI	Kırıkkale Üniversitesi
Yrd. Doç. Dr. Şerif ÖNER	Uşak Üniversitesi
Özlem Öztürk ATALAR	Başbakanlık
Kenan Özgür UYGUR	Başbakanlık
Yrd. Doç. Dr. Feyzullah ÜNAL	Dumlupınar Üniversitesi
Serap AKSU	Devlet Personel Başkanlığı
M. Serkan ERSÖZ	TÜSİAD
Ahmet AKBABA	Adalet Bakanlığı
Aydın AKGÜL	Danıştay
Yrd. Doç. Dr. Mustafa TURHAN	Okan Üniversitesi, TROY Holding
Ahmet ORTAK	Sayıştay
Doç. Dr. S. Mustafa ÖNEN	İnönü Üniversitesi
Mehmet BÜLBÜL	Maliye Bakanlığı
Cüneyt GÜLER	Maliye Bakanlığı
İlhan KARA	KAMU-SEN

YÖNETİCİ ÖZETİ

Anayasamız; ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamayı ve bu amaçla gerekli teşkilatı kurmayı bir görev olarak devlete vermiştir. Bu amaçla hazırlanacak planlarda; milli tasarrufu ve üretimi artırıcı, fiyatlarda istikrar ve dış ödemelerde dengeyi sağlayıcı, yatırım ve istihdamı geliştirici tedbirler alınmasını, yatırımlarda toplum yararları ve gereklerinin gözetilmesini ve kaynakların verimli şekilde kullanılmasının hedeflenmesini, kalkınma girişimlerinin de bu planlara göre gerçekleştirilmesini öngörür.

Ülkemizde kalkınmanın plan ve programlara bağlanarak sağlanması girişimi 1960 yılından sonra ele alınmıştır. Planlama ile ilgili Anayasal düzeyde ilk hükümler ise 1961 Anayasa›sında yer almıştır. Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulduğu tarihten bugüne kadar 9 adet Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulamaya konulmuştur. Planların iktisadi felsefeleri ve yaklaşımları kapsamında; 1960 öncesi planları devletçi, kısmi, 1960-1980 planları karma ekonomi, bütüncül, 1980-2000 planları yön gösterici, stratejik olarak nitelendirilebilir. 1980 öncesinde sanayileşmede "ithalat ikamesi politikaları", 1980 sonrası ise "açık ekonomiye geçiş" yönlendirici olmuştur. Onuncu Kalkınma Planı için ise; kamu yönetiminde stratejik bakışı esas alan, bireylerin ekonomik ve sosyal gelişimlerini destekleyen, ülkemizin potansiyelini, bölgesel dinamiklerini ve insanımızın yeteneklerini harekete geçiren, ekonomik hayatta rekabet gücünü merkeze alan ve her alanda adaleti gözeten üretim odaklı bir yaklaşım esas alınmıştır.

Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonumuz bu yaklaşım doğrultusunda Türkiye'nin 2023 vizyonuna göre hazırlanacak 10. Kalkınma Planı çalışmalarına kamu yönetimi alanında katkıda bulunabilmek için oluşturulmuştur. Ülkemizin odaklanacağı dönüşüm alanlarını, hedef ve stratejilerini ortaya koyacak temel politika dokümanı olacak 10. Planın başarısında, teorik çerçeveyi çizecek Özel İhtisas Komisyonları çalışmaları büyük önem taşımaktadır.

Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu; bu önem ve hassasiyetin bilinciyle 2014-2018 dönemini kapsayacak olan Onuncu Kalkınma Planı çalışmalarına katkı sağlayabilmek için önemli çalışmalar yapmıştır. Yaklaşık bir yıllık süreçte; kamu kurum ve kuruluşlarından, özel sektörden, sivil toplum kuruluşlarından ve üniversitelerden gelen katılımcılar, düzenlenen toplantılarda yoğun tartışmalar yapmış, Türk kamu yönetiminin sorunlarına çözüm aramış, kamu yönetiminin çıkmazlarını analiz etmiş, etkin ve verimli kamu yönetimi ilkelerinin neden uygulamaya aktarılamadığını sorgulamış ve önemli sonuçlara ulaşmıştır.

Yapılan çalışmalar taslak raporla somutlaştırılmış, ardından Aralık ayı içerisinde yapılan toplantı sonrasında nihai rapor oluşturulmuştur.

Bu süreçte yapılan çalışmalar esnasında, ülke sorunları ve çözüm önerileri, kapsamlı ve ayrıntılı bir şekilde tartışılmıştır. Bu kapsamda, ülke kamu yönetiminin geleceğine dair amaç ve fikir birliğine ulaşılabilmesi için kamu yönetimi ile ilgili tüm aktörlerin Onuncu Kalkınma Planı hazırlıklarına katılımı sağlanmıştır.

Onuncu Kalkınma Planı Kamu Yönetimi İhtisas Komisyonu'nda, kamu yönetiminin sorunları ve çözüm önerileri üzerinde yapılan kapsamlı ve ayrıntılı çalışmalar, Onuncu Planda yer alacak kamu yönetimi ilke ve politikaların belirlenmesine ışık tutacaktır. Ayrıca, komisyon raporumuz; başta akademik çalışmalar olmak üzere diğer birçok çalışmaya kaynak teşkil edecektir. Kamu Yönetimi İhtisas Komisyonu'nun çalışma usul ve esasları, katılımcı sayısı ve profili, bütün katılımcılardan azami düzeyde fayda sağlayıcı bir anlayışla tasarlanmış, elde edilen sonuçların Plan metnine girdi sağlaması esas kabul edilmiştir. Komisyon raporumuzda kamu yönetimiyle ilgili mevcut durum, yapısal sorun alanları, uzun dönemli gelişme eğilimleri, hedef ve öngörüler, hedefleri gerçekleştirmeye yönelik politika ve stratejiler konusunda öneri ve değerlendirmeler yer almıştır.

Yaptıkları tartışmalarla, getirdikleri önerilerce Kamu Yönetimi İhtisas Komisyonu Nihai Raporunun ortaya çıkmasını sağlayan Komisyon üyelerimize tek tek teşekkür ediyorum. Raporun kaleme alınmasında yoğun mesai harcayan Raportörümüz Doç. Dr. M. Akif Özer'i kutluyorum. Komisyon çalışmalarının koordinasyonunu sorunsuzca yürüten, Kalkınma Bakanlığı ile ilişkileri yöneten değerli koordinatörlerimiz Osman Yılmaz ve Ahmet İnan'a katkılarından dolayı minnettar olduğumu belirtmek isterim. Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) Kamu Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporunun ülkemize hayırlı olmasını temenni eder, mevcut iradenin güçlenerek sürdürülmesi durumunda Türk Kamu Yönetiminin, kamu hizmetinin standardını yükseltecek; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik, etkinlik gibi ilkeleri kısa sürede uygulamaya aktaracak kapasiteye ulaşabileceğini belirtmek isterim.

Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR

1. GİRİŞ

1980'lerin ortasından itibaren kamu sektörünün geliştiği ülkelerde yönetim sisteminde önemli bir değişim sürecine girilmiştir. Zamanla 20. yüzyıla hakim olan kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür.

Bu durum basit bir reform değil, toplumda hükümetlerin rolü ile ilgili önemli bir değişim olarak nitelendirilmiştir.

Son dönemde bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişmelere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir.

Bu süreçte devletin geleneksel fonksiyonları arasında gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır.

Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından öneminin azalmasına ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışının almasına yol açmıştır.

Bu yeni yönetim paradigması; devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımaktadır. Bunu da, devleti büyütmekle ya da küçültmekle değil, onu asli klasik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle ve tüm süreçlerde etkinlik sağlamakla gerçekleştirecektir.

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni anlayış; örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi gibi özellikler üzerinde odaklanmaktadır.

Bu durum kamu yönetiminde, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturma gibi süreçleri gündeme getirmiştir.

Yaşanan bu değişimin temel nedenleri olarak; rekabet avantajı sağlamaya dönük istek ve ihtiyaçlar, uzun dönemli gelir veya bütçe kısıntıları ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri gösterilmektedir.

Değişimin temel öğesi ise, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirti-

lebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi anlamına gelmektedir.

Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk, bir tercih değil bir kaçınılmazlık olduğu sonucuna rahatlıkla varılabilir.

21. yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgârı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır. Bu durumun gündeme getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Bireycilik ve buna paralel olarak artan farklılaşma toplumları şekillendirmiştir.

Böyle bir ortamda belirsizlik ve karmaşıklık ön plâna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşılmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu durumda kamu yönetimi - toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında, buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir.

Böyle ortamlarda klasik yönetim anlayışını değiştirmeyi hedefleyen değişim yönetiminin önemi de hayli artmıştır. Hassas dengeler üzerine kurulu değişim yönetimi; değişim çabasını yöneten insanlarla, yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı oluşturmak ve örgütlerde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan, oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağları yönetmek anlamına gelmektedir. Paradigma değişiminin gündeme getirdiği yeni ortama değişim yönetimi anlayışı şekillendirmiştir.

Bu şekilde yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci, yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır. Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen güçlerle tehdit edilmektedir. Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak, baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar;

-Daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar,

-Devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plâna çıkaran eğilimleri içeren ideolojik baskılar,

-Devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığından, bürokratikleştirdiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini öne süren popülist baskılardan oluşmaktadır.

Bunlara ek olarak değişimin hızlanmış ritmine bağlı olan değişen ve geleneksel dengeyi rahatlıkla altüst edebilen çevresel baskılar da belirtilebilir.

Bu baskılar bir yandan özellikle kamu kesimi seçkinlerinden bir bölümünün sistemin erdemlilikleri içinde güvenlerini yitirmelerine, diğer yandan geleneksel dengenin sağladığı ruhsal ve fiziksel güvenlik konusunda halk yığınlarının ilgisinin kaybolduğunu gösteren personel bunalımına neden olabilmektedir.

Bu süreçte karşı karşıya kalınan değişim, mevcut yönetsel biçimlerin ve yöntemlerin teknolojik değişime uyarlanması veya eğitim standartlarının yükselmesi sonucu ortaya çıkan değişiklikleri de içermektedir. Bu durum, sürekli nitelik taşımakta ve değişen çevre koşullarına uyum sağlamaya çalışan yapının doğal tepkisine benzemektedir.

Genel olarak ilgili literatürde değişimin türleri dört şekilde ele alınmaktadır.

Bunlardan kültürel değişimde, örgüt üyelerince paylaşılan umutlar, davranışlar, değerler ve öngörüler değişmektedir.

Misyon değişiminde sistematik tanımlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu süreçte örgütsel fark edilmeyi sağlayan temel faaliyet ve sorumluluklar planlanmaktadır.

Yapısal değişimde ise, örgütsel otorite ve iş sorumluluklarının en etkin düzeyde sağlanması söz konusu olmaktadır.

Süreç değişiminde de ürün ve hizmetlerin nasıl üretilip dağıtılacağı sorusuna cevap aranmaktadır.

Kamu yönetimi yaşadığı kimlik bunalımı karşısında değişimin bütün bu türlerinden etkilenmiş ve bu süreçte kendisine en uygun yapıyı bulabilmek için yoğun çaba harcamıştır. Yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkilediği kamu yönetiminin değişim süreci, klasik anlayışta radikal dönüşüm öngörerek yönetimin temel işlevleri olan planlama, örgütleme, yöneltme, denetleme ve koordinasyon süreçlerini de değiştirmiştir.[1]

Gündeme gelen yeni anlayışta kamu sektörü; yeni kaynakların dağıtımı, var olan mevcut kaynakların yeniden dağıtımı, düzenleyici faaliyetlerin denetimi ve anayasal kurumların yeniden düzenlenmesi gibi fonksiyonları yerine getirmekle görevli kılınmıştır. Burada en önemli sorun olarak, fonksiyonlar arasında nasıl ayrım yapılacağı görülmektedir. Kamu sektöründe yaşanan değişimin dinamikleri daha çok bu fonksiyonlar bünyesinde aranmaktadır.

Esasında kamu sektörü, dağıtıcı politikaların belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Yeniden dağıtım politikaları daha çok gelir transferlerinin yönetimi ile ilgilidir. Düzenleyici faaliyetler ise klâsik kamu yönetiminin fonksiyonudur.[2] Yukarda ana hatlarıyla incelenen değişim süreci, bu durumu şekillendirmiştir.

Genel olarak bu süreçte değişimin iki etkisi olduğu ifade edilmektedir.

Birincisi tüm aktörlerin geleneksel rollerinin masaya yatırılması olmuştur. Uzun yıllar özelleştirme ve yönetimi küçültme gibi konular tartışılmış, bu süreçte alınan kararlar, yönetimleri hizmet sunumunda kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlarla özel sektöre yönlendirmiştir.

Elbette ki yaşanan bu değişimde amaç, özellikle yerel yönetimleri daha yaşanabilir hale getirmek olmuştur. Bu doğrultuda geleneksel kurumlara ve süreçlere meydan okunmuştur.

İkinci olarak bu meydan okumalar yönetimlerin kapasitelerini süzgeçten geçirmelerine ve yüksek kalitede hizmetler sunmalarına neden olmuştur.

Bu sırada fonksiyonel uzmanlaşma ve süreç kontrolü gündeme gelmiş, sonuçta yönetimin fonksiyonlarının tek yerden nasıl kontrol edileceği, hiyerarşik bürokrasilerin artan oranda hizmet dağıtımını nasıl sağlayacağı, bütçe kontrol süreçlerinde yönetim dışı kuruluşların verilerinin nasıl alınacağı gibi sorulara cevap aranmıştır.[3]

Kamu sektöründe yaşanan değişim sürecinin dinamiklerini etkileyen diğer bir unsur da hukuk devleti ilkesi ile ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır. Hukuk devleti, kamu kuruluşlarının her türlü eylemlerinin ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olmasını ve hukuk tarafından denetlenmesini öngörmektedir.

Bugün kamu yöneticileri herhangi bir hizmet üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yaparken piyasa yaklaşımı içinde, maliyet-fayda, tüketici tercihi ya da müşteri tatmini türünden ölçütlere göre davranacaklardır. Ancak bu ölçütlere göre davranmanın gerekli kıldığı rasyonellik ile hukuk devleti ilkesinin katı kurallarını bağdaştırmak hiç de kolay olmamaktadır.

Değişim süreci ayrıca yolsuzluk sözcüğü ile tanımlanan tutum ve davranışların dünya ölçeğinde yaygınlık göstermesine de neden olmuştur. Devletin sosyo ekonomik fonksiyonlarının erozyonu ve küçültülmesi, yolsuzlukların önemli ölçüde azalacağı öngörülerini doğurmuş, ancak bu öngörü gerçekleşmemiş ve son yıllarda gerek merkezi gerekse yerel yönetimlerde yolsuzluklar beklenmeyen bir şekilde artmıştır.

Değişim sürecinde siyasal içerikli kamu hizmeti anlayışı yerine piyasa fırsatları içinde müşteriye yönelik faaliyetlerde bulunma, eskisinden farklı bir etik anlayışı üzerine oturmuştur. Bu durumda kamu yöneticileri, piyasa koşulları içinde bireysel çıkar tatmini ile güdülenmiş olarak karar verecekler ve bu çerçevede söz konusu olabilecek fırsatlardan doğal olarak yararlanacaklardır.[4]

Bu durumu açık bir şekilde ortaya çıkarabilmek ve analiz edebilmek ise yaşanan değişim sürecinin dinamiklerini ve yoğunlaştığı alanları iyi bilmeye bağlıdır. Günümüzde merkezi yönetimde etkisi hızla hissedilmeye başlanan yerel yönetimlerde yolsuzluk olgusu da bu sürecin temel bir parçasıdır.

Bugün tüm dünyada gerek kendi kaynaklarını gerekse de merkezi yönetimden aktarılan kaynakları kullanan yerel yönetimler, değişen yönetim anlayışının getirdiği imkanlardan faydalanırken, yolsuzluk sarmalına da düşebilmektedirler.

2. MEVCUT DURUM ANALİZİ

2.1. Dünyada Genel Durum

20. yüzyılın ikinci yarısında itibaren tüm dünyada liberal tezin etkisini hissetmeye başlayan kamu yönetimi disiplini, zamanla oldukça kapsamlı sayılabilecek bir değişim sürecine girmiştir. Bazı dönemlerde bu değişim oldukça sert olmuş, gelişmiş ülkelerde kamuoyundan destek görmüş ve teoriden uygulamaya aktarılmıştır. Bazı dönemlerde ise geçici heves niteliğinden kurtulamamış ve etkisi çok zayıf kalmıştır.

Bu süreçte ulusal ve uluslararası alanda yeni kavram ve yaklaşımlar gündeme gelmiş ve bu gelişmeler kamu yönetimi sistemini doğrudan etkilemiştir. Türk kamu yönetimi de tüm yapı ve kurumlarıyla bu sürecin etkisi altına girmiştir.

1980'lerin ortasından itibaren kamu sektörünün geliştiği ülkelerde yönetim sisteminde önemli bir değişim sürecine girilmiştir. Zamanla 20. yüzyıla hakim olan kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür. Bu durum basit bir reform değil, toplumda hükümetlerin rolü ile ilgili önemli bir değişim olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu bu değişim sürecinin ayrıntılarına geçmeden önce değişimin kavramsal çerçevesini ortaya koymak gerekmektedir.

Paradigma, en kısa şekli ile dünyayı algılamak ve anlamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı olarak tanımlanmakta,[5] örnek, model, kalıp anlamlarında ve toplulukça paylaşılan inanç, değer ve tekniklerin tümü şeklinde değerlendirilmektedir.[6] Kamu yönetimi ile ilgisi, yaşanan krizleri çözebildiği oranda değerinin artmasıyla bağlantılı görülmektedir.

Kavram ilk olarak bilim felsefecisi Thomas Kuhn tarafından kullanılmıştır. Üzerindeki uzlaşı azalınca yeni değerler ve varsayımlar gündeme gelmiş, yeni paradigma dolayısıyla yeni değerler, yeni gündemleri ve yeni kişileri belirlemiştir.[7] Küresel rekabetin hızlandığı bugünkü ortamda, her alanda yeni teknolojilerin hızla eskilerini bertaraf etmesi, zor da olsa yönetim düşünce sistemine hız katacak ve değişikliğe uyabilecek yeni bir paradigmaya gerek duymaktadır.[8]

Son dönemde bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişmelere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir.[9] Bu süreçte devletin geleneksel fonksiyonları arasında gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır.[10] Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından öneminin azalmasına ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışının almasına yol açmıştır.

Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımıştır.

Bunu da, devleti büyütmekle ya da küçültmekle değil, onu asli klâsik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle[11] sağlamayı öngörmüştür.

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni anlayış; örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi[12] gibi özellikler üzerinde odaklaşmaktadır.

Bu durum kamu yönetiminde, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturma[13] gibi süreçleri gündeme getirmiştir. Yaşanan bu değişimin temel nedenleri olarak; rekabet avantajı sağlamaya dönük istek ve ihtiyaçlar, uzun dönemli gelir veya bütçe kısıntıları ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri[14] gösterilmektedir.

Değişimin temel öğesi ise, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi[15] anlamına gelmektedir. Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk, bir tercih değil bir kaçınılmazlık[16] olduğu sonucuna rahatlıkla varılabilir.

21. yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgârı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır.[17] Bu durumun gündeme getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Bireycilik ve buna paralel olarak artan farklılaşma toplumları şekillendirmiştir.

Böyle bir ortamda belirsizlik ve karmaşıklık ön plâna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşılmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu durumda kamu yönetimi - toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında, buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir.[18]

Böyle ortamlarda klasik yönetim anlayışını değiştirmeyi hedefleyen değişim yönetiminin önemi de hayli artmıştır. Hassas dengeler üzerine kurulu değişim yönetimi; değişim çabasını yöneten insanlarla, yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı oluşturmak ve örgütlerde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan, oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağları yönetmek anlamına gelmektedir.[19] Paradigma değişiminin gündeme getirdiği yeni ortamı değişim yönetimi anlayışı şekillendirmiştir.

Bu şekilde yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci, yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır. Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen güçlerle tehdit edilmektedir.[20] Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak, baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar;

-Daha iyi, daha ucuz, daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar,

-Devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plâna çıkaran eğilimleri içeren ideolojik baskılar,

-Devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığından, bürokratikleştiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini öne süren popülist baskılardan[21] oluşmaktadır.

Bunlara ek olarak değişimin hızlanmış ritmine bağlı olan değişen ve geleneksel dengeyi rahatlıkla altüst edebilen çevresel baskılar da belirtilebilir.

Bu baskılar bir yandan özellikle kamu kesimi seçkinlerinden bir bölümünün sistemin erdemlilikleri içinde güvenlerini yitirmelerine, diğer yandan geleneksel dengenin sağladığı ruhsal ve fiziksel güvenlik konusunda halk yığınlarının ilgisinin kaybolduğunu gösteren personel bunalımına neden olabilmektedir.[22]

Bu süreçte karşı karşıya kalınan değişim, mevcut yönetsel biçimlerin ve yöntemlerin teknolojik değişime uyarlanması veya eğitim standartlarının yükselmesi sonucu ortaya çıkan değişiklikleri de içermektedir. Bu durum, sürekli nitelik taşımakta ve değişen çevre koşullarına uyum sağlamaya çalışan yapının doğal tepkisine benzemektedir.[23]

Genel olarak ilgili literatürde değişimin türleri dört şekilde ele alınmaktadır.

Bunlardan kültürel değişimde, örgüt üyelerince paylaşılan umutlar, davranışlar, değerler ve öngörüler değişmektedir.

Misyon değişiminde sistematik tanımlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu süreçte örgütsel fark edilmeyi sağlayan temel faaliyet ve sorumluluklar plânlanmaktadır.

Yapısal değişimde ise, örgütsel otorite ve iş sorumluluklarının en etkin düzeyde sağlanması söz konusu olmaktadır.

Süreç değişiminde de ürün ve hizmetlerin nasıl üretilip dağıtılacağı sorusuna cevap aranmaktadır.[24]

Kamu yönetimi yaşadığı kimlik bunalımı karşısında değişimin bütün bu türlerinden etkilenmiş ve bu süreçte kendisine en uygun yapıyı bulabilmek için yoğun çaba harcamıştır. Yeni kamu yönetimi ve yönetişimin etkilediği kamu yönetiminin değişim süreci,

klasik anlayışta radikal dönüşüm öngörerek yönetimin temel işlevleri olan planlama, örgütleme, yöneltme, denetleme ve koordinasyon süreçlerini de değiştirmiştir.

Dünyada yaşanan hızlı değişim süreci, karşı karşıya kaldığımız sorunlu alanların hemen hemen hepsini doğrudan etkilemiş ve bir an önce bu sorunlara çözüm bulunabilmesi için baskı oluşturmuştur. Bu süreçte yukarda bahsettiğimiz yönetim süreçleri de baştan aşağı değişim moduna girmiştir.

Bu gidişat yönetim - halk ilişkilerini de doğrudan etkilenmiş ve klâsik kamu yönetimi anlayışı önemli oranda güven kaybına uğramıştır. Bu ortamda da yeni kamu yönetimi ve yönetişim araçlarının mevcut yapıya uyumuyla, kamu sektöründe yeni paradigmaların ortaya çıkmasıyla karşı karşıya kalınmıştır. Bu yeni paradigmalar, kamu yönetiminin temel vurgularını doğrudan etkilemiştir.[25]

Bunlara göre klâsik kamu yönetimi;

-Bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Biçimsellik, ayrıntılı kurallar gibi ilkelerin kamu yönetiminde etkinliği sağlayacağı düşünülmüştür.

-Kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde ve dağıtımında bürokrasi vasıtasıyla doğrudan görev almalıdır. Bunun sonucunda devlet büyümüş, hantallaşmış, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine, kuralları ve normları amaçlara bakılmaksızın katı şekilde uygulamayı yöntem haline getirmiştir.

-Siyasi ve idari konuları birbirinden ayırabilmelidir. Kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktır. Siyasiler ise kamusal alanda yapılacak olanları belirlemekte ve bunları kamu yöneticileri uygulamaktadır.[26] Bu durum klâsik siyaset-yönetim ayrımının zorunlu olması gerekliliğinin bir sonucudur.

-Yönetimin özel biçimidir. Özel sektörden farklıdır. Bundan dolayı, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekmektedir.[27]

Yeni yaklaşımlar; klâsik kamu yönetiminin söz konusu bu ilkelerini bu şekilde tanımladıktan sonra, bunların yeni anlayışa göre dayanaksız kaldığını, en başta Weber tarafından ortaya atılan ve yönetimlerin hiyerarşik ve bürokratik ilkelere göre örgütlenmesini öngören bürokratik yönetim ilkesinin, artık mevcut sorunların çözümünde yetersiz kaldığını belirtmişlerdir.

Yönetimin kendisini siyaset içinde bulmaktan kurtarması gerektiği, mal ve hizmetlerin bürokrasi aracılığı ile doğrudan sağlayıcısı olmaktan vazgeçilmesi, yönetimin liderliği korumaya yönelik politika ve stratejileri yürütmeye yönelik bir araç olmaktan çıkması ve profesyonel bürokrasinin oluşturulması gibi[28] yöntemleri öngörerek, klâsik kamu yönetiminin yaşadığı kimlik bunalımını çözmeye çalışmışlardır. Klâsik kamu yönetiminin çok daha resmi ve bilimsel tabanı olan ekonomik ve verimlilik değerlerine bağlı kalması da, söz konusu bu bunalıma düşmesine engel olamamıştır.[29]

Ekonomik yaklaşımla hareket eden kuruluşlara göre fonksiyonların kamu kuruluşlarınca bölüşümünün ve dağıtımının, daha adil, güvenilir ve demokratik olduğuna dair inanç ve kamu hizmeti sunan kuruluşun hizmet sağladığı alanda herkese ancak o kuruluşun kuralları çerçevesinde davranacağı, tüm işlemlerin tek bir hiyerarşik kademeleşme içinde kamu kuruluşlarının en tepesinde olanlarca denetleneceği[30] gibi öngörüleri, özel sektör karşısında kamu sektörünün başarılı olmasını sağlayamamıştır.

Çok ilginçtir ki özel sektör karşısında kamu sektörünün başarısızlığı, özellikle İkinci Dünya Savaşı ile birlikte, birçok ülkede güçlü matematikçilerin ve bilim adamlarının bakanlık görevlerine gelmeleri sonucunda, daha çok silah dizaynı ve savunma taktikleri için işlemsel-operasyonel araştırmalar başlatmalarıyla ortaya çıkmıştır. Bu durum kamu yönetimini doğrudan etkilemiş, aynı zamanda 1960'larda kritik yol analizi ve karar ağaçları gibi akılcıl karar verme tekniklerine dönük çalışmaların da başlatılması,[31] kamu kuruluşlarında bunlarla ilgili somut sonuçların görülmesine yol açmıştır. Bu tür etkinlik ve verimlilik arayışlarının yanında refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yapması gereken işlerin çoğalması, kamu yönetiminin büyümesine ve bundan kaynaklanan sorunların da artmasına yol açmıştır. Batıda refah devleti, devletin ne yapmaması değil, ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Devletin aşırı şekilde büyümesi onu sevimli kılmamış, aksine verimsizlik ve hantallık gibi suçlamaların hedefi haline getirmiştir.[32] Bunun sonucunda kamu yönetimi ciddi eleştirilerle ve bunların sonucu olan darboğazlarla karşı karşıya kalmıştır. Kapitalizmin 1970'li yıllarda ortaya çıkan, kapsamlı ve evrensel krizi ile bu krize karşı ortaya çıkan yeniden yapılanma süreci[33] de bu süreci pekiştirmiştir.

1970'lerde neo liberal iktisatçılar tarafından, devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlüğü sınırlandıran sorunlara neden olduğunu yoğun olarak dile getirilmeye başlanmıştır. Hacim olarak daha küçük devletin, ekonomik etkinliği artırmak suretiyle toplam refahın iyileştirilmesine hizmet edeceğini ve devletin faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerektiğini belirtmişlerdir.[34] Bu yargılara ulaşmalarında; Keynezyen politikalarının bir sonucu olarak, kamu görevlerinin finansmanında artan zorluklar, klâsik görevlerin yerine getirilmesinde ve hangilerine öncelik verileceğinde sorunlar çıkması, vergi oranlarındaki sürekli artış, özerk birimlerin ve bu birimlerden yardım alanların sayıca artması, bireyciliğin yaygınlaşması ve farklı taleplerin yeterince karşılanamamaması, kamu yönetiminden hizmet alanları yeterince memnun etmeyen destekleyici hizmetlerin bulunması, kamu yönetiminin hatalı yönetilmesi ve harcamalarla hizmetlerde şeffaflığın sağlanamamaması[35] gibi nedenler etkili olmuştur.

Tüm bu nedenler klâsik kamu yönetimi anlayışı karşısında yeni bir yönetim anlayışının gündeme gelmesine yol açmıştır. Yeni yönetim anlayışının kamu sektörü için en önemli amaç; mal ve hizmet dağılımında ve sunumunda etkinliği artırmak olmuştur.

Bunun için özelleştirme, ortaklık kurma, iç pazarlar oluşturma, satın alanla tedarikçiyi bir araya getiren borsalar oluşturma, sözleşmecilik, kıyaslama yöntemlerini uygulama, yeniden yapılanma, düzenleyici kurullardan yararlanma, kullanıcı faydalarını artırma gibi yöntemlerin kullanılması gerekmektedir.[36]

Bu açıdan yeni yönetim anlayışı refah devleti ve neo liberal anlayışın temel yetersizliklerini ortaya koyan, buna karşı çözümler üretmeye çalışan ve ideolojik boyuttan mümkün olduğunca uzaklaşmış bir model olarak görülmüştür.[37]

Esasında kamu yönetimi disiplininin objesi kamu hizmetleridir. Çünkü hizmet piyasa koşullarında üretilip satılmakta, hizmetin kapsamı, içeriği ve kalitesi tüm topluma yönelik olarak siyasal erk tarafından belirlenmektedir. Kamu bürokrasisi de liyakate dayalı bir uzman kurum olarak söz konusu kamu hizmetinin üretilip topluma verilmesi sürecini yönetmektedir.[38] Yeni yönetim anlayışı işte bu şekilde klâsik bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkmaktadır.

Savunulan yeni anlayışta kamunun örgüt yapısı esnek olmalı, yumuşak hiyerarşiye dayanmalı, yetki devrini öngörmeli ve ademi merkeziyetçi olmalıdır. Ayrıca devletin faaliyet alanı da mutlaka küçültülmelidir. Devlet mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir. Bürokrasinin yaptığı denetimi topluma aktararak vatandaşları yetkilendirmelidir. Kurumların performansı girdi-çıktı ilişkisi doğrultusunda ölçülmelidir. Kamu kurumlarını, kuralları ve düzenlemeleri değil, vizyon ve hedefleri yönlendirmelidir. Kurumlar çevrelerini yararlanıcı olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır. Kurumlar sorunlarını ortaya çıkmadan önce belirleyebilmelidir. Enerjilerini sadece harcamak için değil, kazanmak için de kullanmalıdır. Otoritelerini yaymaları ve piyasa mekanizmasını örnek almaları gerekmektedir.[39] Devlet toplumsal sorunları çözmek için tüm sektörler arasında katalizör görevi yapmalı ve kaynak üreten girişimci ruha sahip insanlar özendirilmelidir.

Bu yönleriyle yeni yönetim anlayışı kamu hizmeti sunumuna ilişkin yönetim ve yapı değişimi çabalarını da içermekte ve bu şekilde kamu yönetiminde ekonomik ve politik rasyonelliğinin güçlenmesi amaçlanmaktadır. Burada yeni anlayışın amacı, kamu kurumlarının düzenleme ve hizmet görme sorumluluklarının etkili ve ekonomik bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. Ancak bu amaca ulaşmak için özel sektör deneyiminden yararlanılması gerekmektedir. Çünkü özel sektör taşıdığı dinamizm ile kamu sektöründen daha avantajlı durumdadır. Bu doğrultuda, yerinden yönetim, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık ön plâna çıkmaktadır.[40] Bu anlayışı savunanlar, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki farkı da vurgulamaktadırlar.

Yeni anlayışta kamu sektörü daha dar içerikli görülmekte ve süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek şeklinde konumlandırılmaktadır. Özel sektör ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine; hedefleri ve öncelikleri belirlemek, bunların başarılmasına yönelik uygulama plânları yapmak, insan kaynaklarını etkin bir şekilde kullanmak, performansı değerlendirmek ve yapılan işlerde sorumluluk almak gibi bir çok fonksiyonu ifade etmektedir. Bu gerekliliklerle gündeme gelen kamu yönetiminde realizm arayışı, doğal olarak yeni yönetim anlayışı ile doğmuştur. Anlayışın öncüleri, özel sektörde görülen gelişmeleri kamu sektörüne taşımak ve kamu kuruluşlarının verimliliğini artırmak amacındaydılar. Anlayış ilk olarak üst düzey yöneticilerin çabaları ile liderlik, örgütlenme, yeniden yapılanma ve bilimsel yönetim üzerine yapılan araştırmalar ile doğmuştur.[41]

Esasında yeni yönetim anlayışının kamu yönetiminde nihai amacı modern yönetim sistemini kurmaktır. Modern yönetim içinde temel aktörler olarak; hükümet, yönetim, üst düzey yöneticiler (CEO), ekonomi içindeki aktörler, vatandaşlar ve nüfus belirtilmektedir. Bu dört unsur arasındaki ilişkiler yoğun bir şekilde kurumsallaşmış çevrede gerçekleşmektedir. Bu çevrede yönetimin ve hukukunun etkisi de oldukça fazladır.[42]

Bu yönüyle modern kamu yönetimi mal ve hizmet dağılımında farklı alternatifler sunmaktadır. Öncelikli olarak hizmetlerin finansmanı hükümetlerce ya da hizmetten yararlananlarca sağlanabilecektir. Hizmet üretimi ve bunların sunumu, iç veya dış faktörlerce de gerçekleştirilebilecektir. Örneğin içsel olarak hükümetler kendi kuruluşlarını kullanabileceklerdir. Dışsal olarak ise, hizmeti özel sektörden alabileceklerdir.

Rekabetin olup olmamasına bağlı olarak, hizmetler kamu veya özel sektörden alınabilecektir. Bunun için çeşitli yöntemler geliştirilebilecek ve düzenlemeler yapılabilecek, hizmet sağlayıcıların hakları da dikkate alınacaktır. Modern yönetim, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe bu durumu öncelikli olarak dikkate alacaktır.[43]

2.2. Dünyadan ve Ülkemizden Başarılı Uygulama Örnekleri

Yeni kamu yönetimi (YKY) düşüncesi, kamu sektörünün nasıl yönetildiği ile ilgili yeni bir paradigma değişikliğini kapsamaktadır. Hareket öncelikle İngiltere'de başlamış, daha sonra ABD'de yaygınlık kazanmış, oradan da Avustralya ve Yeni Zelanda'ya taşınmıştır. Ardından İskandinavya ülkelerinde ve Kıta Avrupa'sında yaygınlaşmıştır.[44]

YKY düşüncesinin böylesine kısa bir sürede yaygınlaşması, modern devletin yönetiminde ikinci radikal reform hareketi olarak anılmasını sağlamıştır. Birinci dalga İngiltere'de 19. yüzyılın ikinci yarısında kamu hizmeti reformları ile gerçekleştirilmiş, ABD ise 1920'li ve 1930'lu yıllarda sosyal değişim programlarıyla bu sürece kendini uydurmuştur. Bu reformların temel özelliği, kamu hizmetlerinde patronajdan çok yeteneğe ve kariyere dayanmaları, sağduyuyu ön plâna çıkarmaları, takdir hakkından çok kamu bürokrasisi sürecindeki rollere ve karar verme sürecine dayanmalarıdır. Öngördükleri sistemde kamu hizmeti kişilerin ötesinde kurallara bağlanmıştır.[45]

YKY'nin gelişiminde İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan barış ortamında, gelişen ülkelerin değişen şartları çok etkili olmuştur. Özellikle gelir düzeyi ve gelir dağılımı değişiklikleri, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geleneksel sınırların değişmesine neden olan sosyo-teknik sistemdeki değişiklikler, kamu politikalarının seçilmiş mekanizmalar aracılığıyla üretilmesi sonucu bürokrasinin etkinliğinin kırılmaya başlanması, kamu politikalarında statik ve resmi yaklaşımların bir kenara bırakılıp heterojen yaklaşımlara açılımların[46] başlaması, YKY düşüncesinin gelişmiş birçok ülkede ancak farklı şekillerde uygulamaya aktarılmasına yol açmıştır.

Tüm bu ülkelerdeki gelişmelere bakıldığında; YKY'nin aslında kamu sektörünün yönetim stillerindeki değişimin bir etiketi olduğu söylenebilecektir. Hareket birçok ülkede 1980 ve 1990 yılları arasında uygulanan reformları tanımlamıştır. Avustralya ve Yeni Zelanda reformları yaygın bir şekilde uygularken, İsveç'te bu reformlar yoğun bir şekilde

tartışılmıştır. Ancak uygulamalar Anglosakson ülkeleri ile karşılaştırıldığında, daha az reform programının uygulamaya geçirildiği görülmektedir.[47]

Aslında YKY daha çok OECD ülkeleri tarafından gündeme getirilmiştir. Küreselleşmenin ilkeleri ile uyumlu yönetişim pratiklerini sağlayacak araçlar ve yönetimlerin verimsizlikleri karşısında her derde deva olarak görülmüştür.[48] Farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmasına rağmen temel felsefesi özünde aynıdır: "Özel sektörün ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması". Devlet uygulanacak politikaların önceliklerinin belirlenmesinde başlatıcı rol oynamalıdır. Ancak bu rol önceliklere göre mal ve hizmet dağıtımından da ayrılmalıdır.[49] YKY, bu şekilde gündeme getirdiği ekonomik dönüşümle beraber, dünya çapında yaygınlaşan bir hareket olmuştur. Öngördüğü reformlar; Arjantin, İngiltere, Kanada, Danimarka, Almanya, Finlandiya, Singapur, İsviçre, Yeni Zelanda, Avustralya ve ABD'de federal, federe ve yerel yönetim düzeyinde uygulamaya aktarılmıştır.[50]

Hareket her ne kadar daha çok modern yönetim sistemini kuran ülkelerde uygulanma fırsatı bulsa da İsrail gibi bürokrasisi yüksek oranda kurumsal kültür kazanamamış, yönetimsel uzmanlık ve özerklik gücü çok yeterli olmayan ülkelerde de uygulanma imkânı bulmuştur. İsrail'de 1994-1996 yılları arasında görülen reformların, YKY için zemin oluşturabileceği[51] belirtilmektedir.

YKY'nin uygulandığı söz konusu bu ülkelerde, daha önce ayrıntılı olarak ele alınan YKY stratejileri farklı farklı uygulanmaktadır. Örneğin Yeni Zelanda'da piyasacı bir yaklaşım benimsenirken, Kanada'da program yaklaşımı uygulanmış, Almanya'da ise aşamalı ve küçük değişikliklerle yetinilmiştir. ABD'de ise yönetsel yaklaşım ağır basmaktadır.[52] Ayrıca Yeni Zelanda gibi ülkelerde kamu tercihi anlayışı önem kazanırken, İngiltere gibi Anglosakson ülkelerinde daha çok "özel sektör tipi yöneticilik" anlayışı kabul görmüştür.[53]

Bununla beraber ağır basan bir yaklaşımın yanında her ülkede diğer yaklaşımlardan da unsurlar bulunduğu ve bu çerçevede her ülkenin kendine özgü bir karışım oluşturduğu belirtilmektedir. Şimdi gelişmiş bazı ülkelerde görülen YKY reformlarını inceleyelim.

2.2.1. Avustralya

Ülkede daha çok, YKY düşüncesini ilke temelinde kamuoyunun gündemine yerleştirmeye dönük çalışmalar yapılmıştır. Bu süreçte; daha iyi kamu hizmeti sunmak, performansı ön plâna çıkarmak, liderliği geliştirmek, sürekli gelişmeye dönük bir kültür oluşturmak, performans kalitesini artırmak, insan kaynakları yönetimini destekleyerek bu alandaki stratejik kapsamı geliştirmek, kamu hizmetlerinin ağ ortamında daha iyi sunulabilmesi için internet olanaklarını geliştirmek[54] gibi stratejiler, öncelikli hedefler olarak belirlenmiştir.

Ülkede insan kaynaklarından daha iyi verim elde edebilmek için, insan kaynakları yönetimi, insan kaynakları plânlaması, personel pratikleri, çalışma koşulları, performans yönetimi, insan kaynaklarının gelişimi ve personel ilişkileri üzerinde de ayrı bir şekil-

de durulmuştur. Avustralya'da diğer ülkelerden farklı olarak yeni profesyonellik anlayışı YKY düşüncesine alternatif olarak kullanılmaya çalışılmıştır.

YKY'nin aslında yeni olmadığını söyleyenler, kendi ortaya koydukları düşüncelerini yeni profesyonel anlayış olarak görmüşlerdir. Onlara göre yeni profesyonellik; geliştirilmiş yönetim pratikleri ile klâsik kamu yönetimi değerlerini birleştirmeyi amaçlamakta ve insanların potansiyel değerlerine önem vererek, kişi yönetimini merkezine almaktadır. Eski kamu hizmeti anlayışı ile bugünün gerektirdiği anlayış arasında mantıksal bir bağ[55] kurmaya çalışmaktadır. Avustralya'da kamu yönetiminin yeniden yapılanmasında uygulanacak reformlar için şu temel ilkeler belirlenmiştir:

-Toplum ve yönetim taleplerine uygun yönetim standartları geliştirmek ve açık ve belirgin amaçları olan personel ile çalışmak,

-Bu amaçlarla bireylerin ve çalışma gruplarının performansları arasında ilişki kurmak ve performanslarını değerlendirmek,

-İşlerini etkin görebilmeleri için personele uygun araçları sağlamak,

-Geçerli ve dönemin koşullarına uygun eğitim imkânı sunarak, çalışanlara kendilerini geliştirme fırsatları sağlamak, bireysel performansı düzenli izlemek,

-İyi performansa ödül vermek ve düşük performansla özel ilgilenerek artması için çaba harcamak.[56]

Bu ilkelerin yanında ülkede yeni kamu hizmeti anlayışı için anahtar değerler olarak; yönetime karşı sorumluluk, sonuçlar üzerinde yoğunlaşma, personel yönetiminde liyakat ve fırsat eşitliği, yüksek standartta dürüstlük, örgütsel bütünlük, sorumluluğa güçlü vurgu yapmak, gelişmeyi takım ruhu ve bireyler aracılığı ile sağlamak[57] gibi yeni stratejiler sayılabilir. YKY uygulamaları bu değerler etrafında teoriden pratiğe aktarılmaya çalışılmıştır. Ülkede ayrıca, kamu kuruluşlarınca vatandaşlara yönelik "Hizmet Şartları" uygulamaları yaygınlaştırılmıştır. Kısa süre içerisinde kamu kuruluşları sunacakları hizmetlerde hangi zaman ve standart şartlarına uyacaklarını ilan etmeye başlamışlardır. Vatandaşlara bu şartlara uyulmadığında nasıl ve nerelere şikayette bulanabilecekleri de bildirilmiştir. Ayrıca, ülkede "Centerlink" adı verilen birimler aracılığıyla hizmetlerin tek elden koordine edilmesine çalışılmıştır. 2013 yılı itibarıyla sayıları 1000'i bulan bu birimlerde 22.000 çalışan, 6 milyon insana hizmet vermektedir.[58] Bu mükemmel yapıda, YKY düşüncesinin uygulamaya aktarılma başarısının oranını da oldukça yükselmektedir.

2.2.2. Danimarka

Birçok Avrupa ülkesinde fakat özellikle küçük fakat sanayileşmiş ülkelerde (İskandinavya ülkeleri gibi) devlet toplum ilişkisi uzun yıllar farklı düzenlemelerle şekillenmiştir. Örgütlenmiş çıkar grupları, emek pazarı örgütleri ve gönüllü kuruluşlar, devlet toplum sınırını, politika yapım sürecinde tüm aşamalarda etkileyerek ve gerektiğinde buna politik darbeler vurarak birbirine yakınlaştırmıştır.[59]

Bu coğrafyada birçok devlet; devletle organize çıkar grupları arasında yeni işbirliği modellerini ortaya çıkarabilmek için çok istekli olmuşlardır. İskandinav ülkeleri kamu hizmeti dağılımında otoriteler ile yerel düzeyde gönüllü kuruluşlar arasında işbirliğini artırmışlar, bu durum ne kadar önce başlamış ve uzun sürmüşse, yönetişimin gelişmesine o derece katkı sağlanmıştır. Bu süreçten geçen Danimarka'da, son dönemde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecini, "Modernleşme Programı" adı altında 1983 yılında başlatmıştır.[60]

Kullanıcıya ve kamu çalışanlarına odaklanma, sözleşmecilik yöntemlerini kullanma, kamu sektöründe performans yönetimine ve şirket modeline geçme, öğrenmeyi ve denemeyi cesaretlendirme, yeni programın önemli saç ayakları olarak görülmüştür. Ülkede ayrıca, kamu hizmetleri reformu sürecinde yerinden yönetim ilkesi temel ilkelerden birisi kabul edilmiştir. Performansa dayalı ölçümler ve kamu kuruluşları ile bağlı oldukları bakanlıklar arasında yapılan performans anlaşmaları, YKY uygulamaları arasında dikkat çekmiştir. Burada söz konusu hizmetlerden vatandaşların memnuniyetini artırmak amaç edinilmiştir.

2.2.3. Yeni Zelanda

Dünya geneline baktığımızda YKY reformlarında en önde giden ülke Yeni Zelanda kabul edilmektedir. Ülkenin ayırt edici bu özelliğinin; çabaların dış mali kaynakların kullanım pratiklerindeki kalite artışına odaklaşmasından kaynaklandığı belirtilmektedir. Ülkede kısa sürede muhasebe ve raporlama sistemi performans tabanına göre uyarlanmıştır. Bu süreçte Yeni Zelanda mali belgelerde rasyonel bir set oluşturan ve bunu dünya çapında yayınlayan ilk ülke olmuştur. Bu set ile aktif ve pasifler dengede gösterilmiş, gelir ve giderlerde tam kayıt yöntemi kullanılmıştır.[61]

Yönetim üzerinde entelektüel gelişmelerin en açık etkisinin görüldüğü örnek olarak Yeni Zelanda, 1973 yılından sonra geleneksel Avrupa piyasalarından ayrı kalıp, kendi ayakları üzerinde durmayı başaran, özel coğrafyasıyla, az nüfuslu bir ülke olarak dikkat çekmiştir. YKY'nin temel ilkeleri olan; "devlet yönetmeli, kürek çekmemeli", "kendine değil müşterilerine hizmet vermeli", "genel olarak özel sektör kamu yönetiminden başarılıdır", "devlet geriye çekilmeli, küçültülmeli", "memurlar idareci değil, özel sektör yöneticisi gibi olmalı" ilkelerini çok iyi uygulamıştır.

Bu eğilim ve görüşler 1988 yılında İşçi Partisi tarafından "Kamu Sektörü Yasası" olarak yasalaştırılmıştır. İdari birimler, özel sektör hatları boyunca yer alan ticari örgütlere dönüştürülmüş, bütün üst düzey memurların görev alanları ve görev tanımları detaylı bir şekilde belirtilmiş ve hedefleri başarma kriterleri, görevlerin verildiği sözleşmelerle belirlenmiştir. Tüm bunlar üst yöneticileri ve seçilmiş politikacılar olarak bakanları, sunulabilir somut çıktılar sağlama hususunda zorlamış ve sonuçta ülkede başarısız olanların görevden uzaklaştırılmaları için gerekli yasal düzenlemeler yapılmıştır.[62] Ülkenin kararlıca uyguladığı bu ilkelilik ve radikal önlemler diğer ülkelerce takdir edilmiştir. Esasında Yeni Zelanda'da kurulan sistem, kurumlar arası alış verişe ilişkin kuralların ortaya konul-

duğu performans anlaşmalarına ve belli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurum içi ve kurumlar arası anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dayanmaktadır.

Sözleşme temeline dayanan bu ilişkileri kurumsallaştırmak amacıyla bazı yapısal ve işleyişsel değişiklikler yapılmıştır. Ülkede bakanlar hizmetleri kendi kurumlarından ya da başka bir yerden almak hususunda serbest bırakılmışlardır. Üretilmesi beklenen çıktı önceden belirlenip standartlara bağlanmış ve uygulama süresince denetlenmiştir.[63] Yeni Zelanda'da bu değişimlerle kaynakların kullanımında etkinlik sağlanmaya çalışılmıştır. Mali kayıt sistemindeki değişime bağlı olarak yatırımlar rasyonelleştirilmiş ve ülke parlamentosu temel kamu sektörleri dışındaki tüm kamu kuruluşlarını özelleştirmiştir.

Politika üreten, düzenleyici ve önemli fonksiyonları olan askeri hizmetler, güvenlik ve adalet hizmetleri, sağlık, eğitim gibi sosyal hizmetler ve araştırma, geliştirme, mali hizmetler ve bunların yönetiminde kalan diğer alanlar dışındaki her alan özelleştirilmeye başlanmıştır.[64]

Bunun yanında parlamento da, kendisine bağlı olan birimlerle olan ilişkilerini yeniden düzenlemiştir. Birçok birim süreklilik arz eden yapısını kaybetmiş ve genelde mevcudiyetleri beş yıllık sürelere bağlanmıştır.

Birçok iş sözleşmeyle görülmeye başlanmıştır. Başbakanın da isteğiyle oluşturulan "Kamu Hizmetleri Komisyonu" performans değerlendirmesi yaparak tüm kamu yönetiminin performansını da yönetir hale gelmiştir.[65] Ayrıca 1989 tarihli Kamu Finansman Sözleşmesi ile Parlamento kamu sektörü finansman yöntemini de değiştirmiştir.

Yeni yönetim anlayışında performans ile bağlantı kurularak kaynak kullanım süreçleri kontrol altına alınmış, hangi kaynaklara öncelik verilmesi ve aynı zamanda ilgili birim yöneticilerine hangi oranlarda esneklik tanınması hususunda parlamento tek yetkili olmuştur. En önemli gelişme ise tüm kuruluşların başarılarının, performansları için temel gösterge kabul edilmesi olmuştur.

Ülkede kamu hizmeti reformları sürecinde gerek kamu sektörünün kendi bünyesinde gerekse dışında uygulanan serbestleştirmenin kuralları gevşettiği, esnettiği, otoriteyi ademi merkezileştirdiği, yöneticilerin takdir hakkını artırdığı belirtilmektedir. Bu avantajlı durum kamu hizmeti reformlarında yoğun olarak kullanılmıştır.[66]

Reform sürecinde ülkede tüm kamu kuruluşlar üç gruba ayrılmıştır. A modunda olanlar maliyet merkezleri olarak düşünülmüş, bunların girdileri için, parlamento kaynak tahsisi yapmıştır. Bu kurumlar tatmin edici muhasebe sistemi kurmaya, çıktılarını belirlemeye ve tatmin edici performans değerlemesi yapmaya zorlanmıştır.

B modundaki kuruluşlar yarı kâr amaçlı merkezler olarak belirlenmiş, bu kapsama daha çok merkezi denetim birimleri, Kamu Hizmetleri Komisyonu, güvenlik birimleri, uluslararası ilişkiler, yargı ile ilgili birimler gibi daha çok geleneksel ve idari kamu kurumları dahil edilmiştir.

Bu mod altında olan kuruluşlara Parlamento, giderler için kaynak ayırmış, ancak sözleşmecilik sisteminin kullanılmasına da imkân tanımıştır. Harcamalar için kriterler belirlenmiş, amortismanlar buna dahil edilmiş, vergiler hariç tutulmuş ve kullanılan fonların geri dönüşü istenmiştir.

C modunda olan kuruluşlar ise, yatırım merkezleri gibi değerlendirilmiş, birimlerin çıktıları ve birimlerin net varlıkları üzerinde durulmuştur. Bu kuruluşlar faiz ve vergi ödemişler, bu amaçla sermaye yapılarını düzenlemişlerdir.

Yeni yapılanmaya geçtikleri için özel sektör kuruluşları ile aralarında performans karşılaştırması yapılabilmiştir. Birimler fiyatlarını çıktı elde edebilmek için yaptıkları harcamalara göre belirlemişler, rekabet ortamında yapılacak bir karşılaştırmada olumsuz değerlendirilmemek için çaba harcamışlardır.

C modundaki bu birimler kamu girişimleri kabul edilmişler ancak kendi adlarına borç alma ve kendi alanları dışında yatırım yapma hakları olmamıştır.[67]

A ve B modundaki kuruluşların yöneticileri bazı kararların alınmasında oldukça serbest davranırken, C modu kuruluşların yöneticileri için bu serbestlik özellikle yatırımlar, araç gereç vs. açısından daha da artırılmıştır. Mali performansları bu kuruluşların performans değerlendirmesinde temel ölçüt kabul edilmiştir.

2.2.4. İngiltere

İngiltere her zaman, birçok alanda Anglosakson kültürünün temsilcisi olarak oynadığı öncü rollerle çok önemli bir ülke olmuştur. 1215 yılında Magna Carta'nın, 1679 yılında ise Hobeas Corpus'un imzalanması ve 17. yüzyılda Hobbes ve Locke'un düşünceleriyle, temel hak ve hürriyetlerin ve bunu destekleyen bireyselliği kapsayan, buna vurgu yapan siyasal kültürün oldukça erken bir şekilde bu ülkede oluşması, İngiltere'nin bugünkü "demokrasinin beşiği" nitelendirmesine tabi olmasına neden olmuştur. Bu durum özellikle YKY tartışmalarında, İngiliz siyasal kültürünün bireyselliğe vurgu yaparak diğer Avrupa ülkelerinden farklılaşmasına yol açmıştır.[68]

Ülkede siyasal yazılı anayasanın olmamasından dolayı, hükümetler, kendi düşüncelerini anayasanın uygulanması sürecinde ön plâna çıkarmışlardır. Bundan dolayı, radikal hükümetler teamülleri ihmal etmeden neoliberal politikaları uygulamada fazla sorun yaşamamışlardır. Dünya ülkeleri ilk olarak kendi klâsik kamu yönetimlerinin özel sektör kadar başarılı olamadığı gerçeği ile çok çarpıcı bir şekilde İngiltere'de 1968'de yayınlanan Fulton Raporu ile tanışmışlardır.[69] Her ne kadar ülkede 1854 yılında patronaj sistemine karşı merit sistemini savunan Northocote-Trevelyon Raporu yayınlanmış olsa da[70], bu rapor dönemin koşullarına göre çok fazla dikkat çekmemişti.

Fulton Raporu ise mevcut kamu yönetimlerinin yeteneklerini ve becerilerini ortaya koymuş, kamu yönetiminin her düzeyde dışa yani özel sektöre açılmasını ve birçok açıdan sınırlama içeren katı hiyerarşik yapının kaldırılmasını önermiştir.[71]

Rapor, ülkedeki kamu hizmeti sisteminin hâlâ 19. yüzyıl kamu hizmeti mantığını taşıdığını ve mevcut gelişmelere göre rejiminin yenilenmesi gerektiğini belirtmiştir.[72] Raporu hazırlayan komite, mevcut yapının kamu hizmetlerinde iyi yönetimi sağlayamayacağını öne sürerek yürütmenin hangi alanlarda engel oluşturduğunun açığa çıkartılmasını[73] gündeme getirmiştir. Fulton Raporu gelecekte, üst yönetimlere karşı sorumlu olan, yetki devrine sıcak bakan, özel amaçları olan kamu hizmetlerini yerine getirecek kurumlar oluşturulmasını önermiştir. Farklılaşan fonksiyonların artmasıyla ve piyasa mekanizmalarının da etkisiyle, yönetim alanında yoğun rekabetin yaşanacağı, bu rekabetin satın alanlarla hizmet sağlayıcıları ayrımını zorunlu hale getireceği ve bunların sonucunda kamu sektörünün kendi faaliyetlerine döneceği öngörülmüştür.

Hizmet dağıtımıyla ilgili değişikliklerin kamu hizmetinin yönetim yapısındaki değişikliklere eşlik edeceği, rekabetin özel sektörün en iyi uygulamalarının kamuya aktarılmasına neden olacağı ve bunun kurumlara ihtiyaçlarına göre organize olma fırsatı vereceğini belirtilmiştir.[74]

Raporun bu görüşleri, dönemin koşullarına göre ülkede çok başarılı bir çalışma yapıldığını göstermektedir.

İngiltere'de Fulton Raporu yayınlanmadan önce de kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalar olmuştur. 1961 yılında oluşturulan Plowden Komitesi özel sektör tekniklerinin uygulanmasına dönük ilginç öneriler getirmiştir. Bütçede harcama ve vergi kalemlerinin birleştirilmesini istemiş, kamu görevlilerinin karşılaştıkları sorunları çözme sürecinde etkin olamadıklarını gündeme getirmiş ve elitist yaklaşımlar ortaya atmıştır.[75]

1963 yılında yönetimsel çalışmalar için Hazine Bakanlığında bir merkez kurulmuş, burada mikroekonomi ve bütçe çıktıları üzerine çalışmalar yapılmıştır. Maliyet/kâr analizleri ve plân-program-bütçe sistemi gündeme gelmiş ve bu gelişmeler sonucunda yönetim, 1950'lerde 10'a yakın dış piyasa kökenli ekonomist ile çalışırken, bu rakam 1969'da 200'e, 1976'da ise 400'e ulaşmıştır.[76]

Ülkede 1969 yılında Posta İşletmesi 17. yüzyıldan beri bakanlık kurumu iken, oldukça cesur bir kararla bir kamu ortaklığı haline getirilmiştir. İngiltere'de 1970 yılında yayınlanan diğer bir rapor da yeniden yapılanma sürecine ayrı bir ivme kazandırmıştır. Bu tarihte Edwart Heath tarafından hazırlanan "Beyaz Kitap"; merkezi yönetimin yeniden yapılanmasını, bu süreçte akılcıl plânlamanın yapılmasının gerekliliğini, kamu kuruluşlarında amaçların belirginleşmesini, bütüncül stratejilerin ortaya konulmasını ve çağdaş karşılaştırmalı yaklaşımların gündeme getirilmesini savunmuştur.[77]

Bu raporların yayınlanmasında, son yıllarda İngiliz kamu yönetimini etkileyen derin krizin etkisi olduğu söylenmektedir. Bu kriz yönetimleri yeniliğe ve yaratıcılığa zorlamıştır. Krizi İkinci Dünya Savaşı sonrasında sosyal demokrat yönetimlerin kamu yönetimleri ve hizmetler arasında organik ilişkiler kurmalarıyla başlamıştır. Sorunlar karşısında muhafazakâr hükümetler kamu hizmeti kuruluşlarının ilişkilerinde piyasa mantığını hakim kılmaya çalışmışlar, ancak bu durum krize kısmi çözüm getirmiştir. İlişkilerin

yeniden yapılanmasında vatandaşların sürece katılımına gerek duyulmuş, özellikle hizmet sunumu sürecinde kullanıcıların yer alması oldukça önemli görülmüştür.[78]

Bu süreç 1980'lerde İngiltere'de neoliberal politikaların hakim olmasına neden olmuştur. Bu dönemde Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası ekonomik kuruluşlar özellikle yapısal uyarlama politikaları önermek suretiyle özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ekonomik sorunların çözümü sürecinde etkin olmaya başlamışlardır.

İngiltere'de bu süreçte iktidara gelen Thatcher hükümeti[79] bu politikaları somut olarak uygulamaya başlamıştır. Bu dönemde Thatcherizm üç temel amaçla gündeme gelmiştir. Birincisi muhafazakârların politik temellerinin restorasyonu, ikincisi piyasa liberalizminin hakim felsefe olarak yeniden canlandırılması, üçüncüsü ise devlet otoritesini restore ederek ve hacmini daraltarak, serbest ekonomi koşullarının oluşturulması[80] olarak belirtilmektedir.

Ülkede Thatcherizmin en önemli sonuçlarından birisi de YKY düşüncesinin uygulamaya aktarılması olmuştur. İngiltere'de; "gelecek adım" kurumlarının oluşturulması, bakanlar için bilgi yönetim sisteminin kurulması, öncelikli mali yönetim sisteminin oluşturulması, vatandaş sözleşmeleri, açık yönetim, piyasa testleri ve bunların denetimi, uygulamaya sokulan bazı YKY öncelikleri olarak dikkat çekmiştir.

Bütün bunlar; kontrollü yetki devri yapmak, belirlenmiş oranlarda parasal değerlere ve güçlü tüketiciye ve tüketici uyumuna önem vermek, çalışma plânlarının ve kurum anlaşmalarının resmi sözleşmeler çerçevesinde yapılmasını yaygınlaştırmak, fiyat/maliyet merkezlerinin yerelleştirilmesini sağlamak, performans kriterlerine göre hareket etmek ve performansa göre ödeme sistemine geçmek gibi uygulamalarla desteklenmiştir.[81] Ayrıca bu süreç merkezi sınıflandırma sistemine geçilmesi ve hizmet içi eğitim sistemleri uygulamaları ile de pekiştirilmiştir.[82]

İngiltere'de böylesine önemli uygulamalarla gündeme gelen YKY, Thatcher tarafından hem merkezi yönetimde hem alt yönetimlerde uygulanmıştır. Bunu yaparken sürekli olarak güçlü merkezi yönetime güvenilmiştir.

Böylelikle İngiliz kamu hizmetindeki dönüşüm Thatcher projesinin desteğiyle, piyasa güçlerinin kamu hizmetine girmesi ile olmuştur. Çünkü kamu hizmeti mevcut haliyle ekonomik büyümeye engel olarak görülmüştür.[83]

Bunun yanında ülkede yönetim guruları olarak bilinen yeni sağcı düşünce kuruluşları, iş adamları, merkezi denetim birimleri, hesap komisyonları gibi bazı kamu kuruluşları, muhasebeciler, avukatlar gibi profesyoneller ve yönetim danışmanları, YKY uygulamalarını şekillendirecek çalışmalar yapmışlar ve durumlarına göre yeni reformlar önerip, bunları desteklemişlerdir.[84]

İngiltere'de YKY düşüncesinin uygulamaya aktarıldığı en önemli adım 1988 yılında atılmıştır. Hareket dönemin Başbakan danışmanı Sir Robin Ibbs tarafından hazırlanan "Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar" isimli raporun yayınlanmasıyla başlamıştır. Raporda yeniden yapılanmanın en önemli özelliğinin, politika geliştirme dı-

şında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler aracılığıyla görülmesinin sağlanması olduğu belirtilmektedir. Raporda ayrıca hizmet sunumu üzerinde yoğunlaşılmakta ve hizmetten yararlananların ihtiyaçları öne çıkarılmaktadır. Hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek gelişmenin kişilerin sorumlu tutulması ile sağlanabileceği belirtilmiştir.

Bu amaçla oluşturulan birimlerin yönetiminden tek bir yönetici sorumlu tutulmuş, bu kişi bakana karşı doğrudan sorumlu olmuştur. Söz konusu bu birimler yapılacak görevlere göre örgütlenmiş, gerekli kaynakların ve yıllık performans hedeflerinin belirlenmesi ve yönetsel sorumluluk yöneticilere bırakılmıştır.[85]

Dönemin koşullarına göre İngiliz kamuoyu değişim için üst düzeyde önderlik ve dinamizm, yani iyi bir ekip ve tabanda güven, gerektiğini kanıksamıştır. Gelecek adımlar girişiminde sıra dışı bir proje yöneticisi belirlenmiş, bu yönetici zamanla bakanlıklarda sayıları otuzu bulan Gelecek Adımlar Birimlerinin oluşturulmasını sağlamıştır.

Bu birimlerde çalışanlar hem iyi unvan hem de maddi imkân kazanmışlar ve bu durum da onların dinamizmini oldukça artırmıştır. Yanlarında çalıştırdıkları memurlara da güven verilmiş, kimse işini kaybedebileceğinden dolayı korkmamıştır. Birçokları yeni pozisyonların, yapıların ortaya çıkacağını hissetmiş, ancak, yatay yönetim yapıları, alt düzey yönetim personeline, hiyerarşiden ve eski geleneklerden kurtulmak için birçok olanak sağlamıştır.[86]

İngiltere'de gelecek adımlar reformu sonrasında yönetim, mevcut hükümetin miras almaktan ve geliştirmekten memnun olacağı bir biçimde kesin olarak dönüşüme uğramıştır. İşin özüne üst yöneticiler tarafından performans sözleşmeleri ve hizmet sunumu temelinde siyasi karar alma süreçlerinden uzak yürütücü birimlerin kurulması yerleştirilmiştir. Bu birimlerde yatay yönetim yapılarını daha fazla kullanan kamu görevlileri, kendilerini müşterilerine hizmet etmeye adayarak, özel sektörden alınabilecek tüm iyi örneklere açık bir biçimde, enerjilerini bu yöne yoğunlaştırarak çalışmışlardır.

Bu girişimler bu dönemde oldukça ilgi gören ve normal dönemde de geçerliliklerini sürdüren en iyi yönetim reformları[87] olarak görülmüştür. Gelecek için adımlar hareketi özelikle İngiliz kamu yönetiminde kısa sürede etkisini hissettirmiştir. Bu süreci tamamlamak için çabalar sürmüş ve ülkede "Kalite İçin Rekabet Girişimi" gündeme gelmiştir. 1991 yılında hazırlanan bu raporun amacı da kamu kesimini rekabete açmak ve bu şekilde maliyet-fayda açısından en etkili bileşime ulaşmak olmuştur. Özel kesimin kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmış, bu süreçte hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kuruluşlara gördürülmesi yöntemi kabul edilmiştir.

Ülkede bu dönemde 1991 yılında on yıllık bir dönem için başlatılan Yurttaş Şartı programı da dikkat çekmiştir. Yayınlanan ilk "Beyaz Kitap" ile kamu hizmetlerinden genel beklentiler ortaya konularak programın gündemi ve uygulama takvimi oluşturulmuştur. Daha sonra dört ayrı beyaz kitap daha yayımlanarak geleceğe ilişkin plânlar ve öngörüler oluşturulmuştur. Amaç ulusal düzeyde yurttaşların kamu hizmetleri sunumunda talep edebilecekleri standartları ortaya koyan yurttaş şartları oluşturmak olarak belir-

lenmiştir. Her birim kendi sorumluluğunda olan hizmetin sunumuna ilişkin standartları oluşturmakta ve bundan sorumlu olmaktadırlar. Hizmet ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim yurttaşa karşı sorumlu olmaktadır.[88]

İngiltere'de bu gelişmeler yaşanırken siyasal alanda da istikrarın bozulmaması ve uygulanan politikaların sekteye uğramaması için özel çaba harcanmıştır. Ülke bu dönemde siyasal liderlikteki değişime dünya çapında iyi bir örnek olmuştur. Halka modern devlet vaat eden Tony Blair yönetimindeki yeni sol, 1997 yılında iktidara gelmiş[89] ancak bu durum yeni sağ politikaların kamu yönetiminde uygulama sürecini sekteye uğratmamıştır. Ülkede özellikle ABD'de Al Gore raporunun yayınlanmasından sonra kamu hizmeti ile ilgili olarak yeniden yapılanma süreci hız kazanmıştır. Bu süreçte kamu hizmetinde ve dolayısıyla kamu yönetiminde değişimin gerekliliği ortaya konmuş, dürüstlük, siyasal tarafsızlık, nesnellik, yeteneğe göre seçim/terfi ve bakanların parlamentoya sorumluluğu vurgulanmıştır.[90] Bu süreçte çıkabilecek krizlere karşı, yönetimden yönetişime geçişin gerekliliği çözüm önerisi olarak gündeme getirilmiştir. Bu şekilde yönetim ile toplum arasında karşılıklı etkileşimin çok daha iyi şekilde sağlanacağı[91] belirtilmiştir.

İngiltere'de 1999 yılı itibarıyla kamu hizmetlerini kapsayan 40'tan fazla ulusal şartın yürürlükte olduğu belirtilmektedir. Buna ek olarak okul, hastane ya da yerel hizmetler konusunda yerel yönetimlerin geliştirdiği 10.000 yerel şart bulunduğu, tüm merkezi kuruluşların bu konuda bilgileri, standartları, şikâyet mercilerini ve şikâyet işlemlerini yayınlamak zorunda oldukları ifade edilmektedir. Ülkede 1999 yılı itibarıyla yeniden yapılanma çalışmalarını yürütecek birim sayısı 140'a ulaşmış, burada çalıştırılanların sayıları da 390.000'ni bulmuştur.[92]

Son yıllarda İngiltere'de artan oranda özelleştirme uygulamaları, gelecek İçin adımlar gibi alternatif hizmet dağıtım sistemlerinin kullanımı, özellikle Avrupa Birliğinin ivme kazandırdığı Avrupalılaşma gibi gelişmeler, ülkenin YKY'nin etkisinde olduğunun delilleri olarak belirtilebilir. Bu eğilimlerin devletin karar verme sürecini önemli ölçüde zayıflattığı[93] şeklinde eleştiriler yapılmaktadır. Ancak buna rağmen ülkede artan oranda görülen merkezileşme, ademi merkezileşme, özelleştirme ve Avrupalılaşma eğilimleri, İngiltere'de yönetim sürecini başlıca şu alanlarda etkilemektedir:

-İngiliz yönetim sisteminde artan oranda merkezileşme görülmektedir. Hükümetler etkili fonksiyonlarını genişletmeyi hatta merkezi yönetimin daha da ötesine götürmeyi istemektedirler.

-Aynı zamanda İngiliz yönetiminde artan oranda ademi merkezileşme görülmektedir. Temel faaliyetlerin bir kısmında politika uygulamaları değiştirilmekte ve strateji politikalarının belirlenmesinde yetki dağıtılmaktadır.

-Piyasa rekabetinin etkisiyle kamu iktisadi kuruluşlarının satılmasına dönük yoğun özelleştirme politikaları uygulanmaktadır.

-AB'ye giriş Avrupalılaşma sürecini başlatmakta, bu durum politikaların şekillenmesinde önemli etkilerde bulunmaktadır.[94]

Tüm bunlara rağmen İngiliz kamu yönetiminin dinamizmini koruduğu ve ülkede mevcut ve muhtemel sorunların çözümü için yoğun çaba harcandığı belirtilmektedir.

2.2.5. Amerika Birleşik Devletleri

Klâsik kamu yönetiminin teorik temelleri birçok kaynaktan gelmektedir. Wilson'un ortaya koyduğu siyaset/yönetim ayrımı ile kamu yönetimini bağımsız bir disiplin olmuş, ABD'de 1883 tarihli Pendleton sözleşmesi ile patronaj sistemine karşı liyakat sistemi savunulmuş, Weber'in bürokrasi teorisi, Taylor'un bilimsel yönetimi ve Fayol, Gulick ve Urwick gibi klâsik yazarların belirledikleri yönetimin evrensel ilkeleri kamu yönetimi bilimini şekillendirmiştir.[95] Tüm bu gelişmelerin sürekli olarak Anglo Amerikan ülkelerinde gerçekleştiği görülmektedir.

ABD, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çalışmalarının arkasında en güçlü siyasal iradenin yer alması açısından da ender ülkelerden birisi kabul edilmektedir. Yaşanan gelişmeler karşısında Roosevelt, 1934'te bir konferansta, "reformlarımızda kesinlikle ödün veremeyeceğimiz iki temel amacımız olmalı: Manevi değerlerimiz ve verimlilik"[96] diyerek hem kararlılığını hem de verimliliğe verdiği önemi göstermiştir. Ülkede yerleşen bu zihniyet hâlâ etkisini sürdürmektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereği, tüm dünyada 1929 yılında yaşanan Büyük Bunalım sonrası daha ciddi düşünülmeye başlanmıştır. Bu kriz, üretimin düşmesi ve işsizliğin artması gibi ekonomik sonuçlara yok açmakla kalmamış aynı zamanda çok büyük toplumsal ve siyasal çalkantılara neden olmuştur. Kapitalizmin, bir sistem olarak güvenirliğini yitirmesi ve Sovyetler Birliğinin konumu, bunalımdan etkilenen ülkelerde sosyalist hareketin yükselmesine yol açmış hatta bu durum tepki olarak faşizmin yaygın bir uygulama alanı bulması ile sonuçlanmıştır. Büyük bunalım, Ekim 1929 tarihinde Newyork Borsasında hisse senetlerinin değer kaybetmesi ile başlamıştır. Bir gün içinde çok sayıda hisse senedi %50-%90 arasında değer kaybetmiştir. Bankalar felaketi önlemek için büyük miktarlarda hisse senedi alımlarına girmişler, ancak bu önlem sonuç vermemiş, aksine bankaların iflasına yol açarak bunalımı hızlandırıp, derinleştirmiştir.

Bu süreçte bunalıma karşı en ilgi çekici mücadele programları geliştiren ülkelerden birisi de ABD olmuştur. Bilindiği gibi 1933 yılında Başkan seçilen Franklin Roosevelt, uyguladığı New Deal politikası ile ülkesini bunalımdan çıkarmış ve bunun sonucu olarak, Amerikan tarihinde ilk kez arka arkaya dört defa başkanlık seçimini kazanmıştır.[97] New Deal, esas olarak Amerika'da tüm geleneklere ve egemen düşünceye ters düşecek şekilde devletin yukarıdan ekonomik yaşama müdahalesi biçiminde tanımlanmaktadır.

Bu program ile, devlet her türlü ekonomik ilişkiyi düzenleyici bir konuma gelmiş ve en önemlisi ülkenin mali denetimi ünlü Wall Street'den Washington'a yani Federal Hükümete kaymıştır. Buna ek olarak devlet, bizzat yatırımcı ve hizmet üretici rolü de yüklenmiştir.[98]

1960'lı ve 1970'li yıllarda ABD'de hükümetler büyük başarı elde etmişler, nükleer caydırıcı gücü kullanmışlar, aya ilk ayak basan insanı uzaya göndermişler ve ikti-

dara gelen başkanlar, büyük toplumsal programlarla devletin her türlü hedefe tek başına ulaşabileceği inancını güçlendirmişlerdir. Ancak Vietnam savaşının kaybedilmesi, enerji bunalımı, Watergate skandalı ve benzeri diğer olumsuzluklar, zamanla devletin toplumsal sorunların çözüm sürecinde acze düşebileceğini göstermiştir. Bu ortam değişim için gerekli dönüşüme zemin hazırlamıştır.[99]

Bu gelişmeler sonucunda ülkede 1960'lı yıllarda Minnowbrook konferansı ile başlayan klâsik kamu yönetimine meydan okumalar, 1970'lerde kamu tercihi anlayışının gündeme gelmesi ile zirveye ulaşmıştır. 1980'lerde ise kamu yönetimi içerisine özel sektör yönetim teknikleri girmeye başlamıştır.[100]

Tarihsel sürece bakıldığında 20. yüzyılda ABD'de yeniden yapılanmayla ilgili olarak yaklaşık on genel yönetim reformunun yapıldığı görülmektedir. 1905-1909 yılları arasında Keep Komisyonu ile başlayan bu süreç, 1982-1984 yıllarında Grace Komisyonu ile özellikle bu klâsik yapısıyla sona ermiş görünmektedir.

Ülkede hemen hemen her altı yılda bir komisyon çalışması yapıldığı görülmektedir. Komisyonların çok sayıda oluşturulmuş olsa da hepsinin başarılı olduğunu söylemek oldukça zor görülmektedir. Bazı başarılı komisyonlar (Brownlow 1936-37 ve Hoover 1947-49 ve 1953-55) çabalarını daha çok devlet/yerel yönetim ilişkilerinde yoğunlaştırdıklarından ön plâna çıkmışlar, bunların tersine çok başarılı olamayan Ash Konseyi (1969-1971), Carter Reform Projesi ve Grace Komisyonu[101] somuta indirgenebilen öneriler getiremedikleri için çok çabuk unutulmuşlardır. Tüm komisyon çalışmalarına genel olarak bakıldığında "kamu yönetiminin temel kumaşının" iyi bilindiği söylenmektedir. Bunlar basitçe temsil, nötr hak-yetki ve liderlik olarak belirtilmektedir. Ülkede farklı zamanlarda bu değerlerden bazıları ön plâna çıkmıştır. Başkan Jackson döneminde, temsil ilkesi üzerinde yoğunlaşılmış, liderlik, eşitlik, hak ve yetki ilkeleri gündeme getirilmiştir.[102]

Ülkede kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren somut adımlar ise Başkan Carter döneminde atılmıştır. 1978 yılında uygulamaya geçirilen kamu hizmeti reformunda, yöneticilere sonuçlara ulaşabilmek için geniş yetkiler verilmesi istenmiş ve yönetimde üst tabakada danışmanlardan oluşan kurmay timleri oluşturulması önerilmiştir.[103] YKY'nin personel yönetiminde uygulanışının en güzel örneği olarak görülen bu uygulama, ulusal yönetimin doksan yıllık kamu hizmeti sisteminde personel sistemini sürekli olarak yağma sisteminin ötesine götürmeye[104] yönelik çabaların bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

1978 reformu öncelikli olarak ülkede Kamu Hizmeti Komisyonunu, Personel Yönetim Ofisi, Liyakat Sistemi Koruma Kurulu ve Ulusal Çalışma İlişkileri Kurumu şeklinde üçe ayırmıştır. Personel Yönetimi Ofisi, değerlendirme, pozisyon tanımlama ve diğer yeni gelişmeleri de içeren personel fonksiyonlarından sorumlu olmuştur. Liyakat Sistemi Koruma Kurulu ise terfiler, görevlendirmeler, ödemeler gibi ilgili kamu çalışanlarının sorunlarıyla ve bununla ilgili şikâyetlerle ilgilenmiştir. Ulusal Çalışma İlişkileri Kurumu ise federal birimlerin toplu sözleşme süreçleri üzerinde çalışmıştır.

Bu reform yönetim alanındaki düzenlemelerin ardından kamu hizmetini yerelleştirerek oldukça dikkat çekmiştir. Yöneticiler artık çalışanlar ile birlikte performans ve üretkenlik standartlarını belirlemek zorunda kalmışlardır. Bu süreçte daha iyi çalışan için ödüllendirme sistemi getirilmiş ve görev ve pozisyonlardaki değişim, yönetimi daha çok sorumlu hale getirmiştir. Yöneticiler çalışan üzerinde daha fazla etkili olmaya başlamışlar ve onun verimliliğinden geçmişe yönelik daha çok sorumlu olmaları söz konusu olmuştur.[105]

Bu süreç zamanla toplumsal tutumlardaki dönüşüm şeklinde artarak sürmüştür. Ülkede iktidara Reagan'ın gelmesiyle, özellikle kamu yönetimi alanında görülen sorunların devletçe çözülmesinin doğru bir yol olmadığı gerçeği genel kabul görmeye başlamıştır.[106] Bu dönemde ABD'de kamu kuruluşları ve yerel yönetimler, kendilerini YKY düşüncelerine uydurmaya başlamışlardır. Osborne ve Gaebler isimli kamu yönetimi uzmanları, yeniden yapılanma görüşlerini Kaliforniya yerel yönetimlerinden başlayarak ortaya koymuşlar ve birçok piyasa tabanlı düşünceyi ulusal boyutta YKY ile İlişkilendirmişlerdir.[107]

1980'lerin sonu ve 1990'ların başında tüm dünyada iki tür yönetim reformu üzerinde odaklanıldığı görülmektedir. Bunlardan birincisi özellikle ABD'de Clinton-Gore ikilisi tarafından ulusal düzeyde gerçekleştirilebilmesi için yoğun çaba harcanan yeniden yapılanma (reinvention), ikincisi ise geçmiş reform hareketleri paralelinde yeniden örgütleme (reorganization) faaliyetleridir.

Her iki faaliyette de köklü reformlara ihtiyaç duyulmakta, ancak bu yapısal reformların kabul edilmesi kurum ve kuruluşların rol ve sorumluluklarının çok iyi bilinmesini gerektirmektedir. Bu süreçte kurum ve kuruluşların kendi örgüt kültürlerini bir tarafa bırakmaları gerekmiştir.[108]

ABD'de federal yönetimin çok geniş ve bu kadar da karmaşık olması, yapılacak yeniden yapılanma çalışmalarını oldukça güçleştirmiştir. Ancak kazanılan deneyimler ve üst düzey yönetim kademelerinde yapılan çalışmalar doğrultusunda yeniden yapılanmanın ilkelerinden hiçbir zaman ödün verilmemiştir. Bu şekilde; Beyaz Saray personelinin genişlemesi sürecinde artan üst yönetim görevleriyle ilgilenilmiş, bütçe ve verimlilik araştırmalarının personel ve plânlama birimleri tarafından özel olarak ele alınması gereği üzerinde durulmuş, yeterlilik sisteminin tüm kademelerde yaygınlaştırılması için çalışılmış, kamu hizmetleri sistemi buna göre yeniden yapılandırılarak kariyer sistemi cazip hale getirilmiştir. Birçok küçük kuruluş, büyük kuruluşlar altında yeniden yapılandırılmış, mali sistem yeniden Kongreye olan sorumluluk gereği yeniden düzenlenmiştir.[109] Bütün bu reform uygulamaları sonucunda merkezi yönetimin yönetimsel faaliyetlerinde gelişmenin görülmesinin yanında diğer departmanlarda ve bürolarda da iyileştirme olması gerektiği belirtilmiş ve merkezi yönetimin sorumlulukları geliştirmek için makul ölçüde büyümeye sıcak bakılmıştır. Hükümet genelinde gerekli liderlikleri ve sorumlulukları içeren uygulamaların geliştirilmesi[110] gündeme getirilmiştir.

ABD'de yeniden yapılanmayı öneren son dönemin en önemli çalışmalarından Al Gore Raporu ise, federal yönetimin nitelikli personelle doldurulması gerektiğini belirt-

miştir. Özellikle, bütçe, personel, mali yönetim, bilgi ve enformasyon sistemlerindeki tıkanıklığın ancak bu şekilde çözülebileceği üzerinde fikir birliğine varılmıştır.[111] Ülkede söz konusu bu rapor sonrası dönemde bu sistemi uygulayabilmek için çeşitli mekanizmalar kurulmuştur. Federal yönetimsel birlikler oluşturulmuş, kamu hizmeti kurallarının belirlenme sürecinde yenilikler yapılmış, üçüncü sektör kuruluşlara hizmet dağıtımında tahsisat yapılmaya başlanmıştır.[112]

Al Gore raporunda ayrıca merkezileşme-yerelleşme ikilemi de ele alınmıştır. Yeniden yapılanma sürecinde sık sık karşılaşılan bu ikileme belirgin bir çözüm bulunamamış, bazı uygulamalar çok merkezi ve bürokratik görülürken, bazı uygulamalarda yerelliğe daha çok önem verildiğini belirtilmiştir.[113] Bu dönemde özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine aktarılması sürecinde "Amerikan Ulusal Performans Değerlendirme Projesi" nin de önemli bir yeri bulunmaktadır. Müşterilere öncelik vermek, piyasa dinamiklerini oluşturmak, örgütleri rekabet edebilir hale getirmek gibi stratejiler, proje raporunun ana temasını oluşturmuştur. Ancak raporda belirtilen bu girişimler çeşitli tartışmaları da yanında getirmiştir. Bu gelişmelerin geleneksel sorumluluk normlarını tehdit ettiği belirtilmiş, hatta bunun da ötesinde piyasa orijinli girişimci paradigmanın kamu yönetiminde hukukun rolünün yanlış anlaşılmasına neden olabileceği[114] belirtilmiştir. Buna rağmen karşılaştırmalı olarak projenin amaçları ve elde edilen sonuçlar şu şekilde belirtilebilir:

-Küçülmek: Amaç 272.900 pozisyonda, sivil çalışan sayısını azaltmak olarak belirtilmiştir. Söz konusu dönemde yönetimsel birimlerde azalma 317.000 kişiyi bulmuştur.

-Yönetimsel maliyetleri azaltmak: 1999 itibarıyla (çalışmaların başlatıldığı ilk dönem) 5 yıllık bir periyot sonucunda 108 milyar dolar tasarruf sağlanmıştır.

-Yönetim sisteminde reform yapmak: Kamu hizmetleri, bütçe ve gelir idaresinde yeniden yapılanma gerçekleştirilmiş ve gelir idaresi yeniden düzenlenmiştir.

-Otoriteyi özerk kuruluşlar aracılığıyla merkezi olmaktan çıkarmak: Yöneticilere personel üzerinde özellikle bütçe ve gelir sağlama konularında daha çok otorite verilmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla yapılan anket çalışmalarında, yöneticilerin %49'u iki yıllık dönemde kendilerine daha çok esneklik sağlandığını belirtmişlerdir. Bu grubun %20'si bu esnekliğin daha çok personel yönetimi gibi alanlarda olduğunu söylemişlerdir.

-Çalışanları güçlendirmek: Federal yönetimde çalışan-yöneten arasındaki olumsuz ilişkileri mümkün olduğunca azaltmak amaçlanmıştır. Anket çalışmasında çalışan-yöneten arasından seçilenlerin %52'si, bu dönemde yönetim-çalışan ilişkilerinde kısmen gelişmeler olduğunu söylemişlerdir.

-Kültürel değişim sağlamak: Örgüt kültüründe görevlendirme ve yetki vermeden çok motivasyon ve güç kazandırmaya dönük bir değişim amaçlanmıştır. Federal yönetim çalışanlarının %20'si Performans Değerlendirme Projesinin yönetimde değişim konusunda olumlu etkisi olduğunu söylerken, %47'si bu görüşe katılmadıklarını belirtmişlerdir. Ankete katılan çalışanların %37'si kendi kurumlarının performans değerlendirme projesi hedeflerini, kendilerine öncelikli hedef olarak belirlediklerini belirtmişlerdir.

-Hizmet kalitesini geliştirmek: Amaç halkın istek ve ihtiyaçlarına göre hizmet sunma anlayışını geliştirmek olarak belirtilmiştir. Ankete katılanların %21'i Performans Değerlendirme Projesinin hizmet kalitesindeki artışa katkısı olduğunu belirtirken, katılanların %41'i ise bu görüşe katılmadıklarını söylemişlerdir.

-Kuruluşların çalışmalarında verimliliklerini artırmak: Amaç düşük maliyetlerde yüksek verimlilik sağlayacak temel çalışma süreçlerinin yeniden düşünülmesini ve analizlerinin yapılmasını sağlamak olarak belirtilmiştir.

Ankete katılanların %61'i bütçe azaltımları, küçülme ve yeniden yapılanmanın, bir çok alanda yapılan iş miktarının artmasını sağladığını belirtmişlerdir.[115] ABD'de son dönemde farklı uzantılarıyla Ulusal Performans Değerlendirme Projesinin, kamu yönetiminde halâ etkin olduğu belirtilmektedir. Uygulamalarda çalışanlara tahmin edilmedik şekilde güven duyulmakta ve en tepeden başlayarak Kongreden ve Başkandan destek alınmaktadır.[116]

Projenin kapsadığı yeniden yapılanma çalışmalarının temelleri, sayıları 325'i bulan yeniden yapılanma laboratuvarlarında atılmıştır. Bu tür kuruluşlar federal yönetime bu amaç doğrultusunda çalışmak için istekli olmuşlardır. Proje bu laboratuvarların yeni yönetim kültürünün oluşturulmasında çok önemli olduğunu ortaya koymuştur.[117]

Bütün bunlara rağmen projenin uygulanma sürecinde çok fazla sorunla karşılaşıldığı belirtilmektedir. Klâsik hiyerarşik sorumluluktan kurtulamamak ve uygulamalara toplam kalite yönetimi nitelendirmesinde bulunularak kolaycılığa kaçmak[118] başarının önündeki en büyük engeller olarak gösterilmiştir. Ayrıca bu çalışmaların entelektüel tutarlıktan yoksun olduğu ve nihai amacın dağınık olduğu yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bazı eleştirmenler ABD'nin Yeni Zelanda'nın yaptığı gibi taklit yolunu kullanamayacağını, tutarlılık, geniş kapsamlılık, tekdüzeliğin uyarılması, performans kriterleri, özel sektörlere yakınlık gibi ilkeleri kendi şartlarına uyarlayarak kullanması gerektiğini belirtmişlerdir.[119]

Al Gore raporu ile ABD'de başlayan bu yeni dönem büyük bir hızla gelişimini sürdürmektedir. Alınan sonuçlardaki başarı, uygulamaların arkasındaki kamuoyu desteğini daha da artırmaktadır. Rapor Başkan Clinton döneminde görülen birçok uygulamayı da etkilemiştir. Bu dönemin yeniden yapılanma hareketinin önemli bir unsuru olarak, sonuçları başarabilmek için çalışanları güçlendirmek ilkesini gündeme getirmiştir.

Bunun için karar verme sürecini, federal çalışanlara dönük olarak yerelleştirmiş, kişilere işlerinde başarılı olmaları için gerekli araç-gereç sağlanmış ve sorumluluk yüklenmiştir.[120] Ayrıca bu dönemde verimliliğin ölçüsü müşteri tatmini olarak belirlenmiştir.[121] Clinton yönetiminde tasarrufa dönük tedbirler kısa zamanda sonuç vermeye başlamıştır. 330.000'ne yakın görevli 5 yıllık dönemde kamu görevinden uzaklaştırılmıştır. Özellikle Savunma Bakanlığı sivil görevlilerinde önemli azaltımlar olmuştur. %16'yı bulan bu azaltım, Kennedy döneminden bu yana en yüksek oran olarak dikkat çekmiştir. Bu personel sayısındaki azalımlar yönetimi küçültmüş, ancak halkın istekleri doğrultusunda hizmet dağıtım düzeylerinde genişleme devam etmiştir.[122] Ancak etkin bütçeleme metotlarının, demokratiklik ve etkinlik açsından değişimin önemli unsuru olarak gündemde

kalması[123] bu genişlemenin finansmanının rahatlıkla yapılabilmesini sağlamaktadır. Bu dönemde raporlarda yer alan önerilerin %66'sı yerine getirilmiş, bu amaçla Kongre 85 kanun çıkarmıştır. Kamu kuruluşları bünyesinde oluşturulan 1200 tane yeniden yapılandırma birimi ödüllendirilmiş, kurumlar bünyesinde 350 tane yeniden yapılandırma laboratuvarı oluşturulmuştur.

Kamu kurumları arasında yaygın olan risk almama ve hata yapmama eğilimini kırmak amacıyla "Affetme Kuponu" denilen bir uygulama başlatılmıştır. Kurum yöneticisine yılbaşında belli sayıda affetme kuponu verilmiş, yöneticiye, yeni bir uygulama başlatır ve başarısız olursa, bu kuponu vererek, hiç bir sorguya maruz kalmadan sorumluluktan kurtulacağı garantisi verilmiştir. Bu şekilde beş yıllık dönemde, hedeflenen 177 milyar dolarlık tasarrufun 137 milyar dolarlık kısmı gerçekleşmiştir. Kırtasiyeciliğin azaltılmasına yönelik olarak, kuruluşlar kendi iç işleyişleriyle ilgili 640.000 sayfalık mevzuatı yok etmişler, federal düzenlemelerin de 16.000 sayfasını kaldırılmışlardır. 31.000 sayfa mevzuat daha anlaşılır olması için yeniden yazılmıştır. 850 ayrı birimde çalışan-yöneten işbirliği sistemi kurulmuştur. 570'ten fazla kamu kuruluşunda 4000'ni geçen müşteri standardı oluşturulmuştur.[124]

Bütün bunların sonucunda yapılan araştırmalarda halkın kamu yönetimine güveni 30 yıldan bu yana ilk defa artma eğilimine girmiştir. Merkezde bu eğilim yaşanırken yerel yönetimlerde bu durum biraz daha farklılaşabilmektedir. Çünkü ülke genelinde sürekli olarak yeni yönetim tekniklerinin uygulanması sürecinde, daha çok nasıl eyalet yönetimlerinin daha başarılı olduğu sorgulanmaktadır.

Yerel yönetimlerin daha az yasalara bağlı oldukları ve esnekliklerinin bulunduğu belirtilmekte, merkezin de bu tür avantajlardan yararlanması gerektiği şeklinde değerlendirmeler yapılmaktadır. Birçok araştırmada halkın yerel yönetimlere daha çok güvendiklerini sonucu ortaya çıkmaktadır. Halk etkin ortaklığın kurulması ve yürütülmesinde yerel yönetimlerle daha çok işbirliği yapmaktadır. Yerel ile özel arasındaki ilişkiler kendi doğal çevresinde oluşmakta, bundan dolayı yerel yönetim merkezi yönetime göre her zaman daha güçlü[125] konumda olmaktadırlar.

Bu durum ABD'de halkın yönetime katılmasını sağlayacak yönetişim mekanizmalarının sayıca artırılmasını zorunlu hale getirmektedir. William Scott ve David Hart, "Organizational America" (Örgütsel Amerika) isimli çalışmalarında 20. yüzyılın Amerikan yüzyılı olduğunu belirtmekte ve bu yüzyılda Amerikan hakimiyetinin ileri teknoloji ve örgütsel becerilerdeki mükemmellikten kaynaklandığını söylemektedirler.[126] 20. yüzyıl için bu tespitin kısmen de olsa gerçekleştiği söylenebilir. Bu durumun 21. yüzyıl için, ileri teknoloji ve örgütsel becerilerdeki mükemmelliğin en üst seviyeye çıkması ve yönetişim mekanizmaları ile halkın katılımının da sağlanarak, yöneten-yönetilen ilişkisinde yaşanan sorunların azaltılması suretiyle mümkün olabileceği değerlendirmeleri yapılmaktadır.

2.2.6. Türkiye

Çalışmanın bu aşamasında kapsam açısından çok fazla ayrıntıya girmeden son yıllarda Türk Kamu Yönetimine yansıyan yeni kamu yönetimi uygulamalarını ve bu alanda

görülen iyi uygulama örneklerini inceleyeceğiz. Çalışmanın kapsamı açısından iyi uygulama örneği olarak sağlık sektörünü değerlendireceğiz.

Türkiye'de kamu yönetiminde değişim uygulamada; kamu yönetimi düşüncesinde ve örgütlenmesinde değişim, piyasaların kamu yönetimi karşısında özerkleşmesi ve sivil toplumun yetkilendirilmesi ve özerkleşmesi şeklinde olmaktadır. Bu süreçte reformlar 3 aşamada gerçekleşmektedir. Birinci aşama; kamuda yasal-yapısal serbestleşme, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemleri (1980-1985), ikinci aşama; KİT'lerin özelleştirilmesi, hizmetlerde etkinlik ve verimlilik politikaları ve düzenleyici kurulların oluşturulması (1985-2002) ve üçüncü aşama ise; hizmetlerde vatandaş odaklılık, hesap verebilirlik, yönetime katılma, yerinden yönetim, saydamlık ve performansa dayalı yönetim (2002 ve sonrası) yani yeni kamu yönetimi ve yönetişim ilkelerinin hayata geçirilmesi suretiyle gerçekleşmektedir.

Türkiye'de son dönem reformları kapsamında aşağıdaki düzenlemeler hayata geçirilmiştir:

• Sivilleşme ve sivil yönetimin etkinliği

• Sivil otoritenin ordu üzerindeki etkinliği ve sivil toplumun güçlendirilmesi

• Askeri ve savunma harcamaları üzerinde sivil denetimin etkinliği, bütçe ve mali denetim alanında şeffaflık.

• Kamu mali yönetiminde performansa dayalı yönetime geçiş. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (Aralık 2003)

• Yönetimde saydamlık. Bilgi Edinme Kanunu (Ekim 2003)

• Kamu yönetimi üzerinde etik denetim. Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu (25.5.2004)

• Kamu Yönetimi Reform Paketi (Söz konusu bu paket kapsamında; Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmış ancak tasarı kanunlaşamamıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu (23.07.2004), Belediye Kanunu (13.07.2005), İl Özel İdaresi Kanunu (04.03.2005) çıkarılmıştır. Bu kanunların amacı; yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, taşra, metropol ve belediye) yeniden bölüştürerek performansın artırılması; hizmetlerde yerindenlik, etkinlik ve verimlilik, yönetime katılma, hesap verebilirlik ve hizmetlerin sonuçlarına odaklılık gibi ilkelerin hayata geçirilmesi olarak belirlenmiştir. Ülkenin aşırı merkeziyetçi, katı hiyerarşik ve içine kapalı idari sistemini, adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürerek modernleştirilmek istenmiştir. Ancak bu reformların, yönetimler arası yeni bir mali çerçeve ile desteklenmesi gerekmektedir.[127]

Türkiye'de yakın dönemde kamu yönetiminde değişim ve yeni kamu yönetimi reformlarının en fazla hissedildiği alan sağlık sektörü olmuştur. Bu alanda yaşanan yoğun değişim süreci hala hızlı bir şekilde devam etmektedir. Devletin ve piyasanın değişen

rolü, desantralizasyon (yetki devri) ve tüketicilerin güçlendirilmesi çerçevesinde gerçekleştirilen iyi yönetim uygulamaları kapsamında hizmet sözleşmeleri (contractingout), kullanıcı katkıları (user charges/hizmet finansmanının özelleştirilmesi), döner sermaye uygulamaları, dâhili piyasa (internal market/hizmet üretiminin özelleştirilmesi), özel sektörü teşvik, bütçeden sağlığa ayrılan payın azaltılması ve mülkiyet devri (denasyonalizasyon) mekanizmalarının bu süreçte değişik biçimlerde kullanıldığı ifade edilebilir.

Bu kapsamda gerçekleştirilen uygulamalara biraz daha ayrıntılı bakarsak aşağıdaki tablo ile karşı karşıya kalıyoruz:

•Planlayıcı ve Denetleyici Bakanlık: Bu doğrultuda Sağlık Bakanlığı'nın hizmet sunumundan ziyade, planlayıcı ve düzenleyici bir role kavuşturulması hedeflenmektedir. Nitekim bu durum "Öncelikle Sağlık Bakanlığını kürek çeken değil, dümen

tutan bir teşkilat (temel bir YKY ilkesi) halinde yeniden yapılandırıyoruz. Sağlık Bakanlığımızı sağlık hizmetlerini planlayan, standartları düzenleyip denetleyen bir kurum haline getiriyoruz" diyerek dile getirilmiştir.

•Desantralizasyon: Bu kapsamda bakanlık yeniden yapılandırılarak, yetki devri esasına dayalı, etkin ve verimli çalışması öngörülen yeni birimler oluşturulmuştur.

•Kaynak Kullanımında Etkinlik: Kamu hastaneleri tek çatı altında toplanarak, kaynakların etkili ve verimli kullanımı yönünde adım atıldığı düşünülmektedir.

•Özel Sektörden Hizmet Satın Alımı: Mevzuatta yapılan değişikliklerle hastanelere büyük ölçüde idari ve mali özerklik sağlanmasıyla, temizlik, yemek, güvenlik hizmetlerinin dışarıdan alınması (hizmet sözleşmeleri) ve laboratuvar ve görüntüleme hizmetleri başta olmak üzere özel sektörün kamu hastaneleri bünyesinde sağlık hizmetlerine katılım sağlanmıştır.

•Özel Sektörün Teşvik Edilmesi: Teşvikler aracılığıyla özel sağlık sektörünün sistem içinde rolü ve payı önemli oranda artırılmıştır.

•Sözleşmeli Sağlık Personeli İstihdamına Geçiş: 2003 yılında çıkarılan 4924 sayılı Kanunla, eleman temininde güçlük çekilen yerlerde sözleşmeli personel çalıştırılabilmenin yolu açılmıştır. Sözleşmeli sağlık personeli sisteminin YKY anlayışında yer alan personel istihdam politikalarıyla örtüştüğü söylenebilir.

•Performansa Dayalı Ödeme: Özellikle performansa dayalı ek ödeme modeli olmak üzere, performans yönetimi uygulamaları ile kaynakların etkili ve verimli kullanılması, kalitenin artırılması ve böylece sağlık sisteminin performansının yükseltilmesi amaçlanmıştır.

•Özel Sektör Yöntemlerinin Kullanılması: Özel sektörün kullandığı bir takım yöntem ve tekniklerin kamuda da kullanılmasına yönelik teşvik edici mekanizmalar oluşturulmuştur.

•İdari ve Mali Özerkliğe Sahip Sağlık İşletmeleri: Sağlık kurumlarının idari ve mali özerkliklerinin artırılarak yerinden yönetilmeleri esasına doğru adımlar atılmaktadır.

•Özel Sektörün Sağlık Hizmet Sunumuna Katılımının Etkinleştirilmesi: Sağlık hizmetlerinin gerektirdiği standartlardan taviz vermeden, özel sektörün yatırım yapmasını engelleyen ve zorlaştıran mevzuatı değiştirerek sağlığa yatırım yapması teşvik edilmektedir. Ayrıca, "kamu ve özel sektörün altyapı ve hizmet sunmak amacıyla ortak yatırım yapması esasına dayanan "Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Yatırım Modeli" uygulanmaya başlanmıştır.[128]

2.3. Türkiye'de Geçmişe Dönük Değerlendirme ve Çıkarılan Dersler

2.3.1. Dokuzuncu Plan Döneminin Değerlendirilmesi

Gelecek dönemlere ilişkin uluslararası gelişmeler ve temel eğilimler doğrultusunda, Türkiye ekonomisine ilişkin geçmiş dönemdeki gelişmeler ile mevcut ekonomik ve sosyal gelişmeler dikkate alınarak hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planının vizyonu, "istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla planın bu vizyonu doğrultusunda ilgili dönemde çok sayıda reform uygulamaya aktarılmaya çalışılmıştır.

Bu süreçte ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül bir yaklaşım esas alınmıştır. Toplumsal diyalog ve katılımcılık güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanmasına çalışılmıştır. İnsan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı hedeflenmiştir. Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görmeleri düşünülmüştür.

AB'ye katılım sürecinin ve üyelik sonrası koşulların gerektirdiği idari yapılanmaya gidilirken, kamu yönetimini ve düzenleyici çerçeveyi etkin kılacak tedbirler alınmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, yeniden yapılanma çalışmaları hızlandırılmış, bürokrasi azaltılmaya çalışılmış, görev ve yetki örtüşmeleri azaltılmış, koordinasyon mekanizmaları geliştirilmiş, karar alma süreçleri iyileştirilerek toplumun katılımı artırılmaya çalışılmıştır.

Kamu yönetiminde merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminin yurttaş odaklı, kaliteli, etkili ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu, öngörülebilirlik gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayışa, yapıya ve işleyişe kavuşturulması bir gereklilik halini almıştır.

Demokratik ve saydam bir yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak vatandaşların kamunun ürettiği bilgilere erişimini sağlamak amacıyla Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır. Bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu oluşturulmuştur.

5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla, kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verilebilirlik, kamu yararını gözetme gibi, davranış ilkeleri belirlenmiş ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

Avrupa Konseyinin yolsuzlukla mücadeleye yönelik sözleşmeleri onaylanmış, uygulamayı denetlemekle görevli Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) üye olunmuştur. Ayrıca, Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi'nin onaylanması Kanunla uygun bulunmuş ve OECD Sözleşmesine uyum sağlamak üzere Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Rüşvet Verilmesinin Önlenmesi İçin Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun çıkartılmıştır.

Yolsuzlukla mücadele dönemsel bir çaba olmayıp, ekonomik ve sosyal hayattaki gelişmelere göre süreklilik gerektiren faaliyetler bütünüdür. Türkiye'de bu vizyon çerçevesinde ilgili tüm kesimlerin katılımıyla "Saydamlığın Artırılması ve Yolsuzlukla Mücadelenin Güçlendirilmesi Stratejisi (2010-2014)" geliştirilmiş ve Bakanlar Kurulunun 1/2/2010 tarihli ve 2010/56 sayılı Kararıyla uygulamaya konulmuştur.

Kamu yönetiminde ve kamu mali yönetiminde başlatılan kapsamlı reformlar, kamu idarelerine güvenin güçlendirilmesi, mali etkinliğin sağlanması ve kuruluşların etkili kamu hizmeti sunmalarına odaklanmıştır. Bu çerçevede kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsisini, bu kaynakların etkin, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını ve kamu idarelerine bütçeleme sürecinde daha fazla yetki verilmesini kapsayan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Son yıllarda yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilen yasal düzenlemelerle, 5018 sayılı Kanun ile getirilen esaslara uyum sağlanmıştır.

Kamu kurum ve kuruluşlarında stratejik yönetime geçiş değişim yönetimi yaklaşımıyla Plan döneminde tamamlanması öngörülmüştür. Kamu yönetiminde politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılmasına yönelik reformlar arasında uyumun güçlendirilmesi amacıyla, reformun yönetimi konusunda ortak akıl ve vizyon geliştirilmiş ve bir geçiş dönemi planlanmıştır. Politika oluşturulması ve uygulanmasında plan hiyerarşisi gereğince, temel referans noktası olarak üst politika metinlerinin işlevselliği artırılmaya çalışılmıştır. Kalkınma planı, ulusal, bölgesel ve sektörel plan, program ve stratejiler arasında uyum ve ilişki güçlendirilmiş; kamu idarelerinin stratejik planları ile üst politika metinleri arasında etkileşim ve bağlantı sağlanmaya çalışılmıştır.

Kamu kuruluşlarının yönetim kalitesinin geliştirilmesi için yönetim kararlarının orta ve uzun vadeli bakış açısı ile şekillendirilmesi, amaç ve hedeflere dayalı, sonuç odaklı yönetim anlayışının ve bütçelemenin geliştirilmesi, kamu hizmetlerinin arzında yararlanıcı taleplerine duyarlılığın artırılması, katılımcılık ve hesap verme sorumluluğunun tesis edilmesini temin etmek üzere Plan döneminde tüm kamu idarelerinin stratejik planlarını hazırlayarak uygulamaya koymaları öngörülmüştür.

Politika oluşturma sürecinin rasyonelleştirilmesini ve politikaların veriye ve bilgiye dayandırılmasını teminen nitel ve nicel veri yönetimi geliştirilmesi, gerek politika oluş-

turma gerekse maliyetlendirme süreçlerinde sayısal, kurgusal ve analitik yöntemlerden yararlanılması öngörülmüştür.

Kamu kuruluşlarının uygulayacakları politikaların maliyeti, etkilediği kesimler ve fırsat maliyeti göz önüne alınarak, bütçenin, uygulanacak politikaların maliyetini ve kamu kuruluşlarının performansını gösterecek bir yapıya kavuşturulması hedeflenmiştir. Kamu kaynakları performans programlarına uygun olarak tahsis edilmeye çalışılmıştır. Kamu kuruluşlarında performans kültürünün oluşturulması çerçevesinde ölçme, izleme ve değerlendirme süreçleri geliştirilmiştir.

Kamu kuruluşlarında mevcut idari ve beşeri kapasite nitelik ve nicelik olarak stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilecek, yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına dönük programlar düzenlenmiştir.

Kamu personelinin kurum ve kuruluşlar ile bölgeler arasında dengesiz dağılımının önlenmesi, bu amaçla norm kadro uygulamasına işlerlik kazandırılarak gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamının sağlanması öngörülmüştür. Kamu kurum ve kuruluşlarında tüm çalışanların yetkin bir seviyeye ulaştırılması ve değişen koşullara uyum sağlaması için etkili bir insan kaynakları planlaması yapılması, bu kapsamda hazırlanacak programlar ile çalışanların sürekli bir şekilde eğitim, öğretim ve geliştirme süreçlerinden geçirilerek, işlerini verimli bir şekilde yürütecek gerekli bilgi ve beceriye kavuşturulması planlanmıştır.

Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde ve plan öncesinde yapılanları kamu yönetiminde değişimi bir bütün olarak ortaya koyabilmek amacıyla listelemekte yarar olabilir: Bu çerçevede yapılanları şu şekilde belirtebiliriz:

• Başbakanlığa bağlı ve ilgili bulunan kurum ve kuruluşların sayısı azaltılmıştır.

• Kültür Bakanlığı ile Turizm Bakanlığı, Çevre Bakanlığı ile Orman Bakanlığı birleştirilmiş, devlet bakanlığı sayısı azaltılmış, böylece 2002 yılında 36 olan bakanlık sayısı 2011 yılı itibarıyla 26'ya indirilmiştir.

• Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kapatılarak görev, yetki ve kaynakları illere devredilmiştir.

• Konut Müsteşarlığı kapatılmıştır.

• Çağdaş standartlarda sosyal güvenlik sistemini yürütmek üzere Emekli Sandığı, Bağ-kur ve SSK tek çatı altında toplanarak Sosyal Güvenlik Kurumu kurulmuştur.

• Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulüne İlişkin Esaslar bir Prensip Kararı ile belirlenerek çalışmalarında verimlilik sağlanmıştır.

• Yolsuzlukla etkin mücadele amacıyla bu alanda önemli uluslararası sözleşmelere taraf olunmuştur:

-Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi (2003),

-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü Uluslararası Ticari İşlemlerde Yabancı Kamu Görevlilerine Verilen Rüşvetin Önlenmesi Sözleşmesi (2003),

-Sınır Aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (2003),

-Avrupa Konseyinin Suçtan Kaynaklanan Gelirlerin Aklanması, Araştırılması, Ele Geçirilmesi ve El Konulmasına İlişkin Sözleşmesi (2004),

-Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi (2004),

-Hukuki veya Ticari Konularda Yabancı Ülkelerde Delil Sağlanması Hakkında Sözleşme (2004),

-Birleşmiş Milletler Yolsuzlukla Mücadele Sözleşmesi (2006). Ülkemiz yolsuzlukla mücadele alanında faaliyet gösteren Avrupa Konseyinin Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubuna (GRECO) 2004 yılında üye olmuştur. Türkiye, Uluslararası Saydamlık Örgütü tarafından yayınlanan Yolsuzluk Algılama Endeksinde 2003 yılında 133 ülke arasında 77. sıradayken 2012 yılında bir önceki yıla göre 7 basamak öne çıkarak 49 puanla 176 ülke arasında 54. sıraya yükselmiştir. Listede ilk üç sırada Yeni Zelanda, Danimarka ve Finlandiya 90 puanla yer almışlardır.

• Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.

• Vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere ulaşmalarını sağlayacak Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılmıştır.

• Dernek ve vakıfların kamu kurum ve kuruluşlarının ismini alarak kurum ve kuruluşların sundukları hizmetlerle ilgili olarak vatandaştan ücret, bağış, katkı payı ve benzeri isimler altında karşılık alması yasaklanmıştır.

• Kamu kaynaklarının öncelikli kamu hizmetlerine tahsisini, bu kaynakların etkin, etkili ve ekonomik bir şekilde kullanılmasını amaçlayan Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır.

• Kamu idarelerinde stratejik yönetim anlayışının hayata geçirilmesine yönelik örgütlenmenin oluşturulması amacıyla Strateji Geliştirme Birimleri kurulmuştur.

• Merkezi yönetim kapsamında 2010 sonu itibarıyla stratejik plan ve performans programı hazırlaması gereken 145 kamu idaresinden 140'ında stratejik plan ve performans programı çalışmaları tamamlanmıştır.

• Ek ödemesi olmayan memurlara ek ödeme verilmesi sağlanarak kamudaki ücret adaletsizliğinin giderilmesi yönünde önemli bir adım atılmıştır.

• Ülkemizde afet yönetiminin yeterli, etkin ve bütüncül bir kurumsal, idari ve yasal yapıya kavuşturulması amacıyla, afet yönetiminden sorumlu temel kuruluşlardan

• Başbakanlık Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı çatısı altında birleştirilmiştir.

• 12 Eylül 2010 tarihinde yapılan halk oylaması ile kabul edilen anayasa değişikliğiyle:

-Kamu görevlileri ile ilgili disiplin kararlarının yargı denetimi dışında bırakılamayacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır.

-Memurlara malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hakkı getirilmiştir.

-TBMM Başkanlığına bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu (ombudsmanlık) kurulması öngörülmüştür.

-Ekonomik ve Sosyal Konsey anayasal bir kurum haline getirilmiştir.

-657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun günün değişen şartları nedeniyle uygulama imkânı kalmayan 88 maddesi yürürlükten kaldırılmış, yeniden düzenlenmesi ya da değiştirilmesi gereken 28 maddesi değiştirilmiştir. Yapılan düzenlemeyle:

-Sicil sistemi kaldırılmıştır.

-Üst düzey yönetici atamalarının özel sektörden yapılabilmesi sağlanmıştır.

-Özürlü memurlara, hamilelere ve doğum yapanlara kolaylık sağlanmıştır.

-Aile yardımı ödeneğinde iki çocuk sınırlaması kaldırılmıştır.

-Sendika üyesi memurlara ocak, nisan, temmuz ve ekim aylarında 45 TL toplu sözleşme primi ödenmesi öngörülmüştür.

-Memurlar için esnek çalışma saatleri ve kurumlar arası geçici görevlendirme imkânı getirilmiştir.

-Başarı, üstün başarı değerlendirmesi ve ödül sistemi getirilmiştir.

-Toplu müracaat ve şikâyet yasağı kaldırılmıştır.

-Devlet Memurları Yabancı Diller Eğitim Merkezi işlevsiz ve verimsiz hale gelmesi nedeniyle kapatılmıştır.

• Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, mahalli idare sistemi ile ilgili yasalar, yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu çerçevede; mahalli idare alanını düzenleyen temel yasalar olan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Mahalli İdare Birlikleri Kanunu uygulamaya konulmuştur.

• Mahalli idare bütçeleri 2006 yılından itibaren, kaynakların etkin ve etkili kullanılması amacıyla, stratejik planlar çerçevesinde ve performansa dayalı olarak hazırlanmaktadır.

• İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunla ayrılacak payların oranları ve dağıtım esasları değiştirilmiş, nüfus kriterinin yanı sıra gelişmişlik endeksi ile özel idareler için illerin yüzölçümü, köy sayısı, kırsal alan nüfusu gibi yeni kriterler eklenmiştir. Böylece hizmet alanı ve ihtiyacı yüksek yörelere daha fazla kaynak aktarılması mümkün hale gelmiştir.

• Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile büyükşehirler dâhilindeki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek belediye sayısı azaltılmıştır.

• e-Dönüşüm Türkiye Projesi ile kamu bilgi ve iletişim teknolojisi yatırımlarına öncelik verilmiş ve bu alandaki yatırımlar hızlı bir şekilde artmıştır. 2002-2010 döneminde 2010 yılı fiyatlarıyla 7 milyar TL'nin üzerinde yatırım ödeneği tahsis edilmiştir.

• e-Dönüşüm Türkiye Projesi çerçevesinde; kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen münferit e-devlet çalışmaları tek çatı altında toplanmıştır.

• MERNİS Projesi ile oluşturulan tek numaraya dayalı olarak vatandaş kimlik bilgilerinin tutulduğu bilgi sistemi, Kimlik Paylaşım Sistemi ile diğer kamu kurumları ile elektronik ortamda paylaşılmaya başlanmıştır.

• Pek çok elektronik hizmet ve analiz için ihtiyaç duyulan Adres Bilgi Sistemi kurulmuş, MERNİS ile bağlantısı sağlanmıştır. Adres bilgileri ilgili kurum ve kuruluşlarla elektronik ortamda paylaşılmaktadır.

• Kamu kurumlarının, vatandaşların iş ve işlemlerinde kimlik bilgilerini, ikametgâh ilmühaberi ve nüfus kayıt örneği gibi belgeleri vatandaştan talep etmek yerine, elektronik ortamda Kimlik Paylaşım Sisteminden temin edilmektedir.

• İlköğretim çağına gelen çocukların adreslerine en yakın okula otomatik olarak kayıtlarının yapılmasına başlanmıştır.

• Yüksek Seçim Kurulu oy kullanma yaşına gelen seçmenleri otomatik olarak seçmen kütüklerine kaydetmekte ve vatandaşların oy kullanacakları sandıkları adres bilgilerine göre otomatik olarak düzenlemektedir.

• Vergi Daireleri Otomasyon Projesi (VEDOP) ile e-beyanname ve internet vergi dairesi uygulamasına geçilmiş, vergilerin internet üzerinden beyanı ve ödenmesi sağlanmıştır. Vergi işlemlerinin elektronik ortama taşınması ve internet bankacılığının kullanımı ile vergi tahsilatı maliyeti 2 dolardan 0,35 dolara düşmüştür. 2004 yılında toplam gelir, gayrimenkul ve kurumlar vergisi beyannamelerinin % 23'ü elektronik ortamda verilmişken, 2010 yılında bu oran % 98'e yükselmiştir.

• Sosyal sigorta primleri için geliştirilen e-Bildirge ile elektronik ortamda bildirim yapılması hizmeti devreye alınmış ve bu yolla büyük kaynak tasarrufu sağlanmıştır. Firmaların % 91'i e-Bildirge Sistemini aktif olarak kullanmaktadır.

• Ulusal Yargı Ağı Projesi ile tüm yargılama ve destek süreçlerinin otomasyonu sağlanmıştır. UYAP SMS uygulamasına geçilmiş, vatandaş davalarıyla ilgili bilgilere mobil uygulamalarla erişir hale gelmiştir.

• Devlet Personel Başkanlığı tarafından hizmet içi ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak yürütülen devlet teşkilatına ilişkin ayrıntılı bilgi ve verilerin yer aldığı derleme çalışmaları, 2010 yılından beri "Devlet Teşkilatı Bilgi Bankası" adı altında elektronik ortamda diğer kullanıcıların kullanımına da sunulmuştur.

• Devlet Personel Başkanlığı'nca Kamu Personeli Bilgi Sistemi (PER-NET) ve KADRO-NET adı altında yürütülen projeler ile, yaklaşık üç milyona yakın kamu personeline ilişkin ayrıntılı bilgiler, 2006 yılından itibaren on-line olarak takip edilmeye başlanılmıştır.

• Tapu ve kadastro bilgilerinin elektronik ortamda tutulmasını işlemlerin elektronik ortamda yürütülmesini sağlayacak TAKBİS Projesi başlatılmıştır.

• Gümrük İdareleri Modernizasyon Projesi (GİMOP) çerçevesinde gümrük müdürlükleri ve gümrük başmüdürlükleri otomasyona geçmiştir. İhracat, ithalat ve transit işlemlerinin tamamına yakını çevrimiçi ve gerçek zamanlı olarak gerçekleştirilmektedir.

• POLNET projesi ile polise ihbar, sürücü ceza puanı sorgulaması, sürücü belgesi işlemleri, kayıp şahıs sorgulama, çalıntı oto sorgulama, kayıp ve çalıntı cep telefonu sorgulama gibi hizmetler elektronik ortamda sunulur hale gelmiştir.

• Kamu alımlarında etkinliği artırarak daha rekabetçi bir ortam hazırlamak üzere Elektronik Kamu Alımları Platformu (e-ihale) projesi başlatılmıştır.

• Bütçe hazırlık ve işleyiş sürecini destekleyen Bütçe Yönetim Enformasyon Sistemi (e-bütçe) kamu idareleri tarafından etkin olarak uygulanmaktadır.

• Kamuda e-imza kullanımı için yasal ve idari altyapı oluşturulmuş ve uygulama başlatılmıştır.

• Kamu kurumlarının sunmuş oldukları hizmetlerden; yeni şirket kaydı ve ticaret sicili işlemlerinin elektronik ortamda gerçekleştirilmesine imkân tanıyacak Merkezi Ticaret Sicili Bilgi Sistemi (MERSİS) pilot uygulaması Nisan 2010'da Mersin'de başlatılmıştır.

• Araç ve Sürücü Bilgi Sistemi (ASBİS) Projesi ile Mayıs 2010'dan itibaren, 2. el araç satış, devir ve tescil işlemleri noterler tarafından elektronik ortamda yapılmaya başlanmıştır.

• 2008 yılında pilot projesi başlatılan e-fatura uygulaması Mart 2010'da uygulamaya konulmuştur.

• Çevre izin ve lisanslarına ait işlemlerin elektronik ortamda yapılmasına imkân tanıyan proje Temmuz 2010'da tamamlanarak hayata geçirilmiştir.

• Sağlık Bakanlığı tarafından hayata geçirilen merkezi hastane randevu sistemi pilot uygulaması 10 ilde yaygınlaştırılmıştır.

• Vatandaşlık Kartı Projesinin Bolu ilinde devam eden pilot uygulaması tamamlanma aşamasına gelmiştir.

• Vatandaşa tek noktadan hizmet sunumuna yönelik e-Devlet Kapısı 2008 yılı Aralık ayında faaliyete geçmiştir. 2010 yılı sonu itibarıyla 26 kamu kurumunun 237 hizmeti e-Devlet Ana Kapısına entegre edilmiştir.

• 2003 yılı sonunda toplam 2.785 olan kamu internet sitesi sayısı 2010 yılı sonunda 22 binin üzerine çıkmıştır. Kamu internet sitelerinin vatandaş odaklı olarak hazırlanması benimsenmiştir.

• Kamu hizmetlerinin ilk kademede ve vatandaşa en yakın yerde sunulması, hizmet sunumunda vatandaşların beyanlarının esas alınması, kamu kurumlarında bulunan bilgi ve belgelerin her defasında yeniden vatandaştan istenmemesi, kamu kurumlarının hizmetlerini, bilgi ve belgelerini elektronik ortama taşıması, kamu kurumlarının hizmet standartlarını belirlemesi ve internet üzerinden yayınlaması ilkeleri uygulamaya konmuştur.

• Anayasa değişikliği ile kişilere kişisel verilerinin korunmasını isteme hakkı verilmiştir.

• Avrupa Birliği tarafından 2010 yılında yaptırılan ve 27 AB üyesi ülke ile Türkiye, Hırvatistan, İzlanda, Norveç ve İsviçre'nin yer aldığı 32 ülkeyi (AB27+) kapsayan e-Devlet Ölçme ve Kıyaslama Çalışması sonuçlarına göre; 20 temel kamu hizmetinin elektronik ortamda sunumu ve olgunluk seviyesi açısından Türkiye;

• Hizmetlerin elektronik ortama taşınmasında yüzde 89 ile yüzde 82 olan AB27+ ortalamasının üzerinde,

• Hizmetlerin olgunluk seviyesinde yüzde 91 ile yüzde 90 olan AB27+ ortalamasının üzerinde bir seviyeyi yakalamıştır.

• Bu hizmetlerden işletmelere yönelik 8 hizmet yüzde 100 olgunluk seviyesinde sunulurken (AB27+ortalaması yüzde 94), vatandaşlara yönelik 12 hizmet ise yüzde 85 olgunluk seviyesinde (AB27+ortalaması yüzde 87) sunulmaktadır.

• 14 Haziran 2012 tarih 6328 sayılı Kanunla Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.

• 6 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi sayısı 29'a çıkarılmış; il özel idareleri kaldırılarak il sınırı büyükşehir

belediyesi sınırı haline getirilmiş;; köyler mahalleye dönüştürülmüş; yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları kurulmuştur.

9. Kalkınma Planı döneminde kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması kapsamında öncellikle kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi hedeflenmiştir. Kamu yönetim sisteminin iyi yönetişim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırması sürecine girilmiştir. Merkezi yönetim bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları görev ve yetki çatışmalarını önleyecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının asli görevlerini yerine getirebilmeleri için görev ve yetkileri ile teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması hedeflenmiştir. Kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerinde uyacakları usul ve esasları içeren yasal düzenlemeler hızla gerçekleştirilmektedir.

Tüm bu süreçte temel hedef kamu yönetim sisteminin iyi yönetişim yaklaşımı çerçevesinde yeniden yapılandırılmasıdır. Merkezi yönetim bünyesindeki kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilat kanunları görev ve yetki çatışmalarını önleyecek şekilde yeniden düzenlenmiştir. Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının asli görevlerini yerine getirebilmeleri için görev ve yetkileri ile teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması hedeflenmiştir.

2011 yılında kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla, Bakanlar Kuruluna 6 ay süreyle birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi veren, 6223 sayılı "Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanunun verdiği yetki ile çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile, kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımı yeniden belirlenerek, bazı bakanlıklar birleştirilmiş ve kaldırılmış, ayrıca yeni bazı bakanlıklar kurulmuştur. Bunun yanı sıra, kamu kurum ve kuruluşlarının bağlılık ve ilgileri yeniden düzenlenerek Başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların sayısı azaltılmış, bir kısım kurumlar ise bakanlıkların ana hizmet birimleri haline dönüştürülmüştür. Bu kapsamda;

•633 sayılı KHK ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü ve Sosyal Güvenlik Kurumu Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğü kapatılarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı,

•634 sayılı KHK ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kapatılarak Avrupa Birliği Bakanlığı,

•637 sayılı KHK ile Dış Ticaret Müsteşarlığı kapatılarak Ekonomi Bakanlığı,

•638 sayılı KHK ile Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü kapatılarak Gençlik ve Spor Bakanlığı,

•640 sayılı KHK ile Gümrük Müsteşarlığı kapatılarak Gümrük ve Ticaret Bakanlığı,

•641 sayılı KHK ile Devlet Planlama Teşkilatı kapatılarak Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.

Bunlar yeni kurulan bakanlıklardır. Öte yandan,

•635 sayılı KHK ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı kapatılarak Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kurulmuştur.

•639 sayılı KHK ile Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile Tarım Reformu Genel Müdürlüğü kapatılarak Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı kurulmuştur.

•644 ve 645 sayılı KHK'lar ile, Çevre ve Orman Bakanlığı, "Çevre ve Şehircilik Bakanlığı" ile "Orman ve Su İşleri Bakanlığı" adıyla iki ayrı bakanlık haline getirilmiştir.

•655 sayılı KHK ile, Ulaştırma Bakanlığı ve kapatılan Denizcilik Müsteşarlığından oluşan Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı kurulmuştur.

•642 sayılı KHK ile, beş yıl süreli Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurularak Kalkınma Bakanlığı'na bağlanmıştır.

•643 sayılı KHK ile, Devlet Bakanlıkları kaldırılmış, Başbakanca görevlendirilecek Başbakan Yardımcısı sayısındaki sınırlandırmaya son verilmiştir. Ayrıca, bakana ve bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmak üzere bakan yardımcısı atanabileceğine hükmedilmiştir.

•649 sayılı KHK ile de Milli Prodüktivite Merkezi kapatılarak Verimlilik Genel Müdürlüğü adıyla Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ana hizmet birimi haline getirilmiştir.

Bazı sektörel ve tematik alanlarda kamu kurum ve kuruluşları arasında var olan yetki ve görev karmaşası ile koordinasyon sorununu gidermek üzere Plan dönemi içerisinde bazı düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

•6085 sayılı Kanun ile, Sayıştay'ın denetim alanı genişletilmiş, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Sayıştay'a devredilerek denetimdeki çift başlılık giderilmiştir.

•5952 sayılı Kanunla, terörle mücadeleye ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanlığa bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı kurulmuştur.

•5902 sayılı Kanun ile, afet ve acil durumlar ile sivil savunmaya ilişkin hizmetleri yürütmek üzere Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı kurulmuştur.

•646 sayılı KHK ile, Maliye Bakanlığında hizmet birimi olarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı kurularak, Maliye Müfettişleri, Hesap Uzmanları, Gelirler Kontrolörleri ve Vergi Denetmenleri tek çatı altında toplanmıştır.

2.3.2. Türk Kamu Yönetiminde Devam Eden Sorun Alanları, Darboğazlar

Yönetim dinamik bir süreç olup sürekli olarak değişip gelişmek zorundadır. Yönetimin çevresel koşullar karşısındaki uyum yeteneği onun çağdaş bir nitelik taşıyıp taşımadığı konusunda etkili olan önemli faktörlerden biridir.

Yönetimin yeniden düzenlenmesini gerekli, hatta zorunlu kılan çeşitli nedenler olmakla birlikte, hepsinin ortak noktası yönetimin yeterliliğini kaybetmesidir.[129] Bu kapsamda genel olarak yönetimin yeniden düzenlenmesini gerekli kılan nedenler şu şekilde belirtilebilir:

-Kamu hizmetlerinin niteliği ve kullanılan yöntemler değişsin veya değişmesin, kamu hizmetlerinden yararlananların artması, kamu görevlerinin sayı ve çeşitçe artmasına ve kamu hizmetlerinin genişlemesine neden olmaktadır. Bu durum yönetimin, yetki genişliği ve yerinden yönetim esaslarına göre yeniden düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır.

-İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişiklikler, hizmet programlarında, örgüt yapılarında ve sorumluluklarında değişiklik yapılmasını gerektirmektedir.

-Kamu hizmeti kavramında meydana gelen gelişmeler, hangi hizmetlerin kamu görevi sayılıp sayılmayacağını içeren ve devlet kavramı üzerine yapılan, siyasal-felsefi tartışmalar ve tercihleri içermektedir.

-Teknolojik yenilikler ve bu yeniliklerin yönetsel süreçlere etkisi, yönetimin yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

-Bu genel nedenlerin yanında ayrıca, yönetimde mevzuata sıkıca bağlı kalmaya dayanan geleneksel ve biçimci bir yönetim anlayışının ve dürüstlük sağlama endişesiyle yapılan aşırı denetlemelerin yönetimi işlemez hale getirmesi, ülke statüsündeki değişiklikler ve siyasal bunalımlar, idareyi geliştirme ile ilgili kurum ve kuruluşların teşvik edici çalışmaları, sosyal ve ekonomik planların uygulanmasında yönetime bir rol düşmesi ve bunun sonucunda yönetimdeki eksikliklerin ortaya çıkması gibi nedenler yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren diğer faktörlerdir.

Esasında yönetimde yeniden düzenlemeyi gerekli kılan nedenler üç öge etrafında toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, örgütsel bozukluklar ve yapısal sorunlardır. İkincisi, işgörenlerle ilgili olup sorunun ana ögesini oluşturmaktadır. Üçüncüsü ise, yer, araç-gereç, yöntem ve bürokratik kültür sorunudur. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan yer, araç-gereç ve mevzuatın çağdaş gelişmelere uydurulması ve hizmetin amacına ulaşmasının sağlanması, yönetimde yeniden düzenlemeyi gerekli kılmaktadır.

Bu aşamada Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenme çalışmalarının nedenlerinin bazılarını kısaca şöyle belirtebiliriz;[130]

-Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakları en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getireme-

me sorunudur. Aşırı mevzuatçılık; işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, personelde ve yöneticilerde insiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır.

-Kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu pek çok görevi; kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması sonucu, yapamamaktadır. Sınırlı kaynaklardan rasyonel olarak faydalanamamaktadır.

-Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntıcı, katı kuralları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir.

-Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır.

-Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin "gizliliği" ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasına engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.

-Bir kısım kamu görevlerinin kurumlar arasında rasyonel biçimde dağıtılmaması, zamanla amaçlarının ve fonksiyonlarının yeniden irdelenmemesi sonucu ikincil görevler birincil konuma yükselmiştir. Ayrıca, örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri hizmetlere uygun olmaması, değişen çevresel girdi ve değişkenlere uyum sağlayacak esneklikten yoksun bulunması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması, yönetimin nitelikli ve çağdaş hizmet vermesinin önündeki engellerdendir.

-Yönetsel ve mali merkeziyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır.

-Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur. Yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide önem verilmesi, "yerel" moral değerlerinin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur.

-Bir yandan yukarıda sayılan faktörler, bir yandan yönetim sistemimizin çağdaş bir yapıya kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu, yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık kamu yönetimimize karşı daimi bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır.

Ülkemizde, kökleri Tanzimat dönemine kadar uzanan bürokratik, devletçi ve merkeziyetçi bir yönetim kültürü egemendir. Bütün önemli kararlar, Başkentten alınmakta, taşradaki uygulamalar ise, merkezden verilen direktiflere göre gelişmektedir. Hesap verme mekanizmaları ve mali kontrol sistemleri, merkezin beklentilerini tatmin edecek şekilde oluşturulmuştur. Katı kurallara ve direktiflere uyuyor gibi görünmekten, performansı ölçmeye, geliştirmeye ve kaliteyi iyileştirmeye yönelik bir strateji düşünülmemiştir.

Bugüne kadarki kamu yönetimindeki yeniden yapılanma çalışmaları, bu paradigmayı koruyarak, günlük sorunların çözümüne yönelik, örgütlenme, çalışma usulleri ve bunlara ilişkin kuralların gözden geçirilmesi gibi daha çok kapalı sistem anlayışı içinde kamunun kendi içinde bir düzenleme yapmayı amaçlamıştır. Bu yapılırken öncelik haliyle merkezi yönetim kurumlarının modernizasyonuna verilmiştir. Yapılanma çalışmaları, bu nedenle "idari reform" düşüncesinin ötesine geçememiş; halkın günlük hayatına olumlu olarak yansımamış; çoğu reform çalışması da bürokrasinin kendi içinde ürettiği rapor ve analizler olarak kalmış ve hükümetlerin kararlı eylem planları haline dönüşememiştir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi kamu yönetimini yeniden düzenlemeyi amaçlayan ilk köklü çalışma, 1960'lı yılların ilk yarısında gerçekleştirilen ve MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olarak adlandırılan rapor, yalnızca merkezi yönetim kurumlarının modernizasyonunu amaçlamış; yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu personel rejimi gibi kamu yönetiminin diğer alanlarını içermemiştir.

Son olarak Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlık çalışmaları kapsamında TODAİE tarafından 1980'li yılların sonunda hazırlanan ve KAYA olarak adlandırılan "Kamu Yönetimi Araştırması" raporu, öncekilere göre her ne kadar daha kapsamlı ise de, dayandığı temel paradigma ve öngördüğü değişimin niteliği bakımından "idari reform" mantığı içinde kalmış ve yeni kamu yönetimi paradigmasını yansıtmamıştır.

Bununla beraber gerek KAYA raporu ve gerekse kalkınma planlarında öngörülen reformlar, programlarında olmasına rağmen siyasi iktidarlar tarafından bir türlü uygulamaya konulmamış; fakat "reform" kavramı sürekli gündemde tutularak kamuoyundaki beklentiler oyalanmaya çalışılmıştır.

Kısacası, 1980'li yıllarda büyük ölçüde ekonomi alanında gerçekleştirilen "birinci dalga" reform çalışmaları; kamu yönetimi sisteminin tümünün yeniden yapılandırılmasını amaçlayan "ikinci dalga" reformları ile tamamlanamamıştır. Aksine, kamu yönetimi teşkilatı, merkezi düzeyde yeni birimlerin kurulması ve personel sayısı bakımından önemli bir sıçrama yapmış ve daha da hantallaşmıştır.

Bilindiği gibi, 1980'li yılların başından itibaren, ülkemizde ve başka yerlerde, özelleştirme, devletin küçültülmesi ve yerinden yönetime ağırlık veren politikalar izlenmesine rağmen, Türkiye'de merkezi bürokrasi, kendini yeniden üretmiş, bir kısmı mevcutların bölünmesi, bir kısmı da yeni hizmet alanlarında olmak üzere, devasa merkezi yönetim kurumları yönetim hayatımıza girmiştir.

Yukarıda belirttiğimiz tüm idari reform çalışmaları Türk kamu yönetiminde kamu hizmet sunumunu etkileyen sorunların çözümüne dönük olarak hazırlanmıştır. Temel çabalar hizmetlerde etkinlik üzerinde odaklanmış ve kamu yönetiminin temel sorunlarının giderilmesi esasıyla hareket edilmiştir.

Esasında idari reformun özünü oluşturan kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gerektiren faktörler çeşitlidir ve bunlar birbirleriyle ilişkilidir. Genel olarak karma ekonomik modelden 1980'de liberal ekonomik modele geçiş, ekonomik alandaki dönüşümle sınırlı kalmamış, diğer alanları olduğu gibi kamu yönetimini de etkilemiştir.

Avrupa Birliğine uyum süreci, hukuk devleti, demokratikleşme, insan hakları, bireylerin ve sivil toplumun artan önemi, gelişmiş ülkelerdeki başarılı reform uygulamaları ve dünyadaki genel gelişme trendi, içeride yılların biriktirdiği sorunların ortaya çıkardığı bunalımı aşma konusunda kamuoyunda ve siyasette yeni arayışları gündeme taşımıştır.

Bu çerçevede kamu yönetiminde değişimin zorunlu unsurlarını şöyle özetleyebiliriz:

• Yaşanmakta olan mali - ekonomik kriz,

• Yönetim yapısının hantallaşması, hizmetlerde verimsizlik ve etkinsizlik,

• İnsan kaynakları yönetiminde etkinsizlik,

• Hizmet kalitesi ve kamu personelinin niteliğinde yetersizlik,

• Hizmet içi eğitimin niteliği,

• Liyakat ilkesinin uygulanmaması,

• Kamu personel ücret dengesizliği,

• Kamu - vatandaş ilişkilerinde güven krizi,

• Vizyonunu ve misyonunu kaybetmiş gelecek yönelimli olmaktan uzak, kısa vadeli ve tepkisel bürokratik yönetim anlayışı,

• Yolsuzluklar, kötü yönetim uygulamaları, yozlaşma ve etik dışı uygulamalarla daha etkili mücadele ihtiyacı,

• Yönetim zihniyetinin toplumsal talepleri ve gelişmeleri karşılayamaması,

• Özel sektör ve sivil toplum alanındaki gelişmeler,

• Bürokrasinin demokratikleştirilmesi ihtiyacı,

• Uygun ortam ve şartlar sağlanmadan yapılan ve uygulama imkânı olmayan mevzuat düzenlemeleri,

• Kamu yönetiminin odaksızlaşması ve ölçüt sıkıntısı (belirsizlik ve kuralsızlık),

3. DÜNYADA VE TÜRKİYE'DEKİ GELİŞME EĞİLİMLERİ

3.1. Dünyadaki Gelişme Eğilimleri

1990'lardan itibaren devletin "her şey" olduğu bir durumdan, yalnızca "yönlendirici" olduğu yeni bir duruma geçilmiş ve bu süreç yoğunlaşarak günümüzde de sürmüştür. Bugün tüm dünyada tek başına bu dönüşümün başta ekonomi olmak üzere toplumsal - siyasal bütün kurum, süreç ve kavramları değiştirdiğine[131] tanık oluyoruz. Artık yönlendirici devlet anlayışı kamu yönetiminde tüm alanları şekillendirmekte, tüm aktörlere yeni rol ve görevler tanımlamaktadır.

Bu süreçte değerler, yapılar ve kamu sektörleri kaçınılmaz olarak tüm dünyada yaşanan gelişmelerden derinden etkilenmektedir. Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak ortaya çıkmakta, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema – paradigma değişimi olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu yeni paradigma klâsik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okumaktadır. Bu şekilde;

-Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek,

-Müşteriye karşı sorumluluk,

-Süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak,

-Kaçınmaktan çok sorumluluk almak,

-Kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak,

-Ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler olmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetimsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir.[132]

Bu gelişmeler sonucunda son yıllarda liberasyon ve piyasa tabanlı yönetim düşüncesi kamu yönetimi alanında hakim bir yaklaşım olmaya başlamıştır. Politikadan yönetime doğru bir kayış başlamış, performans ölçümü gündeme gelmiş, klâsik bürokratik yapılanmadan yarı otonom yapılanmaya vurgu yapılmış ve "kullanıcı öder" kuralını esas alınmaya başlanmıştır. Girdi kontrolünden çok çıktı kontrolü üzerinde durulmuş, ömür boyu yaşam ilkesi yerine dönemlik sözleşmeler öngörülmüştür. Halkla ilişkiler ve reklama önem verilirken, sabit maaş yerine performansa göre maaş benimsenmiş, merkezi personel denetimi yerine başarma serbestisi savunulmaya başlanmış, yasamadan çok kendi kendine düzenlemeye önem verilmiştir.[133]

Bu yeni gelişmeler ve yönetim anlayışındaki değişim; özel kesim işletme kavramlarının ve tekniklerinin kamu kuruluşlarında uygulanmasını önererek, Weberyan bürokrasi anlayışı yerine, piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar

verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı ön plana çıkarmaktadır.[134] Bu süreçte etkinlik ve verimlilik kriterlerine önem verilmekte ve teknolojiden örgütsel sorunların çözümünde en üst seviye yararlanılmakta ancak teknolojinin çözümünden çok yönetim sorunlarının temel nedenlerinden biri olduğuna dair görüş de sorgulanmaktadır.[135]

Kürek çekmekten çok dümen tutmak, hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak, harcamaktan çok kazanmak, tedaviden çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejiler, söz konusu paradigma değişiminin saç ayaklarını oluşturmaktadır. Değişimde temel hedefler ise; verimliliği sağlamak, siyasal, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, daha çok açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler yapmak[136] olarak sıralanmaktadır.

Bu amaçla günümüzde; personel ve kamu harcamaları açısından yönetimin büyümesini yavaşlatmak veya tersine çevirmek, hizmet bölüşümünde halka en yakın birimler aracılığı ile kamu kuruluşlarından mümkün olduğunca uzaklaşmak, özelleştirmeyi ve yarı özelleştirmeyi kullanmak, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojileri aracılığıyla otomasyonu geliştirmek gibi süreçlerden yararlanılarak, daha çok kamu yönetiminin genel sorunlarını, politika dizaynını, karar sitilleri ve uluslararası birliktelikleri kapsayan uluslararası bir gündem geliştirmek[137] için çaba harcanmaktadır.

Dünyada kamu yönetiminde son dönemde görülen gelişme eğilimleri; kamunun rolünü sorgulayıp yeniden tanımlamak, piyasayı yönetim için bir model olarak görmek, kamu hizmetlerini rekabet ortamında alternatif yöntemlerle sunmak, bürokrasiyle mücadele etmek, aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yönetim yapılarını yerellik anlayışıyla değiştirmek, hizmet sunumunu hizmet sunulanlara en yakın yerden ve söz konusu kişilerle irtibat halinde gerçekleştirmek, esnek bir yapı sunmak, kamusal sorumluluğun yeniden dağılımını ve yönetime yeni aktörlerin dahil edilmesini sağlamak, özel sektörce uygulanan bazı yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasının önünü açmak, sonuçlara ve performansın artırılmasına daha fazla vurgu yapmak, etkinliğe ve verimliliğe önem vermek, kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve ekonomiklik için uğraşmak, kaliteye vurgu yapmak ve güçlendirilmiş hesap verme yükümlülüğü ve müşteri odaklılığı üzerinde yoğunlaşmak[138] gibi daha da artırılabilecek bir çok konuda odaklanmaktadır.

Bu gelişmeleri daha sistematik şekilde şu şekilde ortaya koyabiliriz:

-Profesyonel yönetimi oluşturmak: Kamu sektörüne profesyonel yönetimi yerleştirmek, yöneticilerin yönetebilmelerine ortam hazırlamak, her faaliyet için görevlerin net belirlenmesini sağlamak[139] yeni dönemin öncelikli hedefleri arasında gösterilmektedir. Yöneticilerin yönetmelerini sağlamak, üst düzey yöneticilerin sonuçlardan dolayı sorumlu olmaları anlamına gelmektedir. Bundan dolayı sadece yönetici olmak, belirli kişilerin direktiflerini izlemek, öngörülen yeni modele uymamaktadır.[140] Üst düzey yönetimde

gerekli esneklikler sağlanarak, profesyonel yönetimin gereği benzer kadrolar arasında transfer ortamının oluşturulması gerekmektedir.

-Standartları belirginleştirmek ve performansı ölçmek: Artık yönetimsel programlar girdiden çok çıktılar üzerinde yoğunlaşmakta, bireylerin ve kurumların performansına vurgu yapmaktadır. Kurumlar kendilerini geliştirmek ve bunu ölçmek için performans göstergelerini belirlemektedir. Bu şekilde performans amaçları belirlenerek, hedefler açıkça ortaya konmaktadır. Bu süreçte verimlilik arayışları, hedeflere çok dikkatli bakmayı gerektirmektedir.[141] Performans değerlendirme sistemi bireysel olarak performansı ölçmenin yanında örgüt amaçlarına yönelik ödüllendirme veya cezalandırma amaçlarına da katkı sağlayabilmektedir.

-Çıktı kontrolüne büyük önem vermek: Bu şekilde kaynakların belirlenmiş performans kriterlerine göre dağıtılması sağlanmaktadır. Burada önemli olan performans ve program-bütçeleme sistemidir. Bu sistem yardımıyla daha çok çıktılar, sonuçlar ve kurumun yaptıkları üzerinde yoğunlaşılmaktadır. Program bütçe, özel hazırlanan programlara göre harcama yapılmasını gerektirmektedir. Örgütler uzun dönem plânlama ve stratejik yönetim için daha iyi metotlar geliştirmeye çalışmaktadırlar. Bu durum örgüt misyonu, amacı, geleceğe bakışı, örgüt çevresi gibi birçok unsuru kapsamaktadır.

-Ayrışmaya vurgu yapmak: Son dönemde kamu yönetiminde büyük birimlerin küçük bölümlere ayrılması süreci yaygınlaşmaya başlamıştır. Hizmetler küçük birimlerde daha etkin sunulmaktadır. Bu yöntem Thatcher döneminde İngiltere'de oldukça etkin bir şekilde uygulanmıştır. İskandinav ülkelerinde ise uzun yıllardır uygulanmaktadır. Burada temel amaç, doğrudan hizmet gören birimler dışındaki bakanlık ve yönetim birimlerinde personel sayısını mümkün olduğunca azaltmaktır. Yönetilebilen birimler oluşturmak, bazı hizmetleri dışarıya yaptırmak, ilgili kamu yönetimi birimlerine birçok açıdan avantaj kazandırmaktadır.[142] Bu şekilde yönetimin bölünerek, kürek çekme-dümen tutma, müşteri-sözleşmeci, satın alan-tedarikçi gibi vurguların güçlendirilmesi[143] ve bu alanlara doğru genişleme öngörmesi, hizmetlerde etkinliğin önünün açılacağı şeklinde yorumlanmaktadır.

-Müşteri odaklılık: Günümüzde insanlar artık sadece kamu yönetiminden hizmet talep etmemekte aynı zamanda daha ucuz ve daha kaliteli hizmet beklemektedirler. Aynı zamanda çıkar gruplarını, değerleri, motivasyon unsurlarını, profesyonelleşmeyle bürokratların becerilerini sorgulamaktadırlar. Artık alıcıdan çok bir müşteri gibi hareket etmeye başlamışlardır.[144] Bu durum son yıllarda devletin katı hiyerarşik yapısı ve bakış açısı ile özel sektörün hizmet düşüncesi arasında sürekli olarak artan bir zıtlık oluşmasından kaynaklanmıştır. Bu değişime uyum sağlamak ve zıtlığı en aza indirmek için, artan kamuoyu baskısının da etkisiyle, devlet vatandaşların isteklerine yönelmek zorunda kalmıştır. Bu süreçte hizmetlerde vatandaşların beklentilerinin karşılanması öncelikli hedef olmuştur. Artık klâsik kamu yönetimi anlayışında geçerli olan müşteriye yakınlık kavramı yerini müşteri odaklılık kavramına bırakmıştır.[145] Bu kavram; kamu hizmetlerinde modernliğe, teknik donanıma ve hiyerarşi karşısında çalışanların yeteneklerine yönelmeyi gerektirmektedir. Bunlar gerçekleştirildiğinde çalışanlar, değişen koşulların gerektirdiği yenilik-

leri, becerileriyle kendiliklerinden gerçekleştirecek ve müşterilerin menfaatleri çalışanların menfaatlerinin önüne geçecektir.

-Rekabete vurgu yapmak: Kamu yönetiminde gündeme gelen yeni paradigma değişimi, yönetimin özel sektör gibi yönetilmesini, yönetim hizmetlerinde rekabet sağlanmasını ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesini, bu şekilde de yönetimin masraflarının azaltılmasını öngörmektedir.[146] Bu şekilde düşük maliyetlerin ve daha iyi standartlar için çalışmanın önünün açılmak istenmesi[147], kamu kuruluşlarını müşteriye karşı sorumluluk esasıyla daha çok verimli olmaya zorlamıştır.[148] Yeni anlayışta, bürokrasiyi ve yönetimi küçültmek, özel sektör ile rekabet edebilir hale getirmek, oldukça önemli görülmüştür. Uygulamada kısa sürede kamu kuruluşları, tasarruf yaparak rekabet edebilir hale gelmişler ve özelleştirme aracılığı ile etkinliklerini artırmışlardır. Sonuçta özelleştirme ve sözleşmecilik gibi teknikler ve yöntemlerle yönetimlerin yükü hafifletilmek istenmiştir.

-Özel sektör yöntemlerine vurgu yapmak: Yeni anlayış, klâsik kamu hizmeti anlayışının baskıcı yaklaşımlarından uzaklaşmayı içermekte ve özel sektör yönetim amaçlarının kamu sektörüne uyarlanmasını gerektirmektedir.[149] Geleneksel kamu yönetiminden teoride ve pratikte ayrılmak, sonuçlara göre yönetim sistemine geçmek ve yöneticileri kişisel olarak sorumlu kılmak, klâsik bürokrasinin, örgütlenme, personel istihdamı şart ve koşullarına yüksek oranlarda esneklik getirmek, örgütsel ve kişisel amaçları açıkça ortaya koymak, başarıyı değerlendirmek ve performans göstergelerini gündeme getirmek, tüm uygulamalarda ekonomikliğe, etkinliğe, verimliliğe vurgu yapmak, yeni anlayışın özel sektörden aldığı yöntemler olarak dikkat çekmektedir.[150] Özellikle insan kaynaklarının yönetiminde personelle ilgili düzenlemelerin daha iyi yapılması, performanslarının değerlendirilmesi ve buna göre ödüllendirme yapılması, örgütlere avantaj sağlamaktadır. Ayrıca kısa dönemli sözleşmelerin yapılması, özelikle kamu kuruluşlarının rekabet edebilirlik derecelerini yükseltmektedir.

-Kaynak kullanımında disiplin sağlamak: Kamu yönetiminde görülen yeni eğilimler; kaynak kullanımına çok önem vermekte ve bu süreçte tasarrufun yanında stratejik amaçlara dönük olarak en doğru kaynağın kullanımını gerektirmektedir.[151] Bu şekilde doğrudan maliyetlerde tasarruf yapmak, işgücü disiplinini artırmak, sendika taleplerine direnç göstermek, kaynak taleplerini kontrol etmek gibi avantajlar sağlanabilmektedir.

-Merkezileşme ve ademi merkezileşme: Kamu yönetiminde yaygınlaşmaya başlayan yeni eğilim; artan oranda, özellikle politika hedefleri ve bütçelerle ilgili olarak, daha çok temel idari fonksiyonlarda merkezileşmeyi savunmaktadır. Meşhur "kürek çekmek değil dümen tutmak" felsefesi ile bu durumun örtüştüğü söylenmektedir. Burada belirli alanlarda merkezileşme savunulurken, kamu politikalarının uygulanmasını, özerk kuruluşlara, yerel yönetimlere ve sözleşme ile kamu hizmeti sağlayanlara dağıtılarak eşanlı olarak bir anlamda ademi merkezileşmeyi teşvik edilmektedir.[152]

-Ekonomik, sosyal ve politik öncelikler: Yönetim alanında yaşanan değişim tüm dünyada katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerini gündeme getirmiştir. Bunun için ise ekonomik kalkınmada, ekonomik, sosyal ve politik öncelikler üzerinde bir

uzlaşı sağlanması gerekmektedir. Değişimin teorisyenleri, bu önceliklerin sonucu olarak klâsik sorumluluk kanallarının artık yeni süreçlerle yer değiştirdiğini belirtmektedirler. Bu süreçte en etkili olan öncelikler tüketici tercihi ve sorumluluk teorisi olmuştur. Bu sayede kamu hizmetlerinin kalite ve miktar açısından politik kararlara göre değil de piyasa taleplerine göre belirlenmesi; hizmet sağlayıcılarının kendi performansları ile ilgili anlık bilgiler almalarını sağlamış ve tüketiciler bu sayede seçtikleri kişilere başvurmaya gerek kalmadan hizmeti etkileyebilme fırsatı bulmuşlardır.[153]

-Katılımcılık: Yeni yönetim anlayışının öncelikleri arasında; saydam bir politika belirlemek, uygulamak ve uygulama sonuçlarını ilan etmek, bu süreci ilgili prosedürler ile beslenmek üst sıralarda yer almaktadır. Bu durum ise yetki devirleri ile ortaya çıkmaktadır. Günümüzde, kalkınma politikasına müdahale etmek anlamında sivil toplum örgütleri kanalıyla yetki devri daha etkinleştirilebilmekte ve aktif olarak denetlenebilmektedir. Sivil toplum üyeleri devletle olan ilişkilerinde kamu görevlileri ve bürokrasi ile yüz yüze gelmekte ve kamu sektörünün işleyiş biçimi bu karşılaşmanın niteliğini belirlemektedir. Pek çok ülkede kamu sektörünün etkin işleyişi, aşırı merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin etkin sunulamaması ve merkezi hükümetin katı karar ve uygulamaları gibi yapısal sorunlar yüzünden kısıtlanmaktadır.[154] Yetki devri ve sivil toplumun katılımcılığı, bu ortamda bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir.

-Saydamlık: Kamu yönetiminde yaşanan değişim kapsamında özellikle hizmet talep edenlerin saydamlık beklentileri, kamu kuruluşlarını bu alanda tedbir almaya zorlamıştır. Günümüzde yönetim süreçlerinde suiistimallerin ortaya çıkarılması, bunların önlenmesi ve kolektif çıkarların korunması açısından oldukça önemli olan saydamlık mekanizması en popüler yönetim eğilimi haline gelmiştir. Bu şekilde kurumsal bakış, sezgi, politikalarla uyumlu bilgi ve anayasal sistemde otorite - hiyerarşi ilişkileri[155] daha belirgin ve saydam bir şekilde gerçekleşecektir.

-Demokratik sorumluluk: Genel olarak günümüzün yönetim anlayışında temel unsurun demokratik sorumluluğun sağlanması olduğu söylenmektedir.[156] Ancak demokratik sorumluluk, oldukça karmaşık ve sorunlu bir kriter olarak değerlendirilmektedir. Çünkü sebep olma ve idare gücünü birbirinden ayırt etmek ve bunları bireyselleştirmek oldukça zor görülmektedir.[157] Başta gelişmiş ülke kamu yönetimleri olmak üzere tüm dünya ülkelerinde kamu yönetiminde demokratik sorumluluk ve hesap verebilirlik mekanizmalarının kurulması konusunda önemli çalışmalar yapılmaktadır.

-Yeni liderlik anlayışı: Son yıllarda kamu yönetiminde görülen yeni eğilim ve gelişmeler, klasik liderlik anlayışını da değiştirmektedir. Yeni anlayış artık çift taraflı liderliği gerektirmektedir. Bu ise; rejimin değerleri arasında diyalog ve işbirliği oluşturma becerisini ve bunların farklı gerilimlerini dengeleyebilmeyi, kamu çıkarı ile ilgili olarak karar veren halkın temsilcisi olabilmeyi, kurumsal performansı ve koruma duyarlılığını gerektiren imajı, kamuoyu fikirleri üzerindeki içten ve dıştan gelen etkileri sınırlamayı, temel hakları korumayı, hukukun hakimiyetini sağlamayı ve vatandaşı demokratik yönetişim sürecinde eğitici, yetiştirici ve halktan yana yapmayı[158] gerektirmektedir.

3.2. Türkiye'deki Dinamikler ve Dünyadaki Eğilimlerin Muhtemel Yansımaları

Yukarıda ayrıntılı bir şekilde belirttiğimiz kamu yönetimi alanında dünyada görülen eğilimler özellikle 2000'li yılların başlarında Türkiye'yi de güçlü bir şekilde etkilemeye başlamıştır. Bu dönemde dünyada görülen yeni eğilimler; temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime uyumun,[159] Türk kamu yönetimi için de zorunlu kriterler olduğunu göstermiştir. Bu kriterler; vatandaşların güvenliğinin sağlandığı, hukukun üstünlüğünün gerçekleştiği ve yargı bağımsızlığının var olduğu hukuk devletini, kamu harcamalarının adil ve doğru bir şekilde yöneten kamu kuruluşlarını, siyasal liderlerin eylemlerinden dolayı halka hesap verebildiği ve halkın onlardan hesap sorabildiği, bütün vatandaşların gerekli bilgiye kolayca ulaşabildiği saydam yönetimi ve insan haklarının asgari gereklerini içermektedir.[160]

Bu yönüyle söz konusu kriterler özellikle son 10 yıllık dönemde aşağıda belirtilen ilkelerin uygulamaya aktarılması çabaları şeklinde gündeme gelmiştir. Bir önceki bölümde 9. Kalkınma Planı dönemini değerlendirirken belirttiğimiz reform uygulamaları bu ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu süreç halen güçlü bir şekilde sürmektedir.

a) Şeffaflık: Yönetimde şeffaflık serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise; usullerin, kurumların ve bilgilerin, ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilecektir.[161] Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır.[162] Bundan dolayı etkin ve verimli kamu yönetiminin sağlanması sürecinde şeffaflık çok önemli görülmektedir. Şeffaflığın önemi ayrıca politika hedeflerinin belirlenmesinde ve uygulanmasında açıklığı gerektirmesinden de kaynaklanmaktadır. Şeffaflık piyasaların sorunsuz şekilde işlemesini, hükümetler ve uluslararası kuruluşlar tarafından izlenen politikalarla yapılan hataların tespitini ve düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır.[163] Esasında şeffaflık yurttaşların yöneticiler, politikalar ve kararlara ilişkin düzenli, güvenilir ve kolay bir şekilde bilgiye erişimleridir. Şeffaflığın sağlanması için bilgiye kolay erişim sağlanmalı, yurttaşların karar alma ve yönetim sürecine katılımları sağlanmalı, yöneticilerin kamu kaynaklarını tasarruflu ve hukuka uygun kullanmalarını sağlayacak bir denetim mekanizması kurulmalıdır.[164]

b) Hesap verebilirlik: Bu yönetim ilkesi bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamuoyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler.[165] Kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik, ancak kamu hizmetlerinin belirlendiği karar süreçlerinde ilgili prosedürlerin çıktı

ve sonuçlarının halkın bilgi ve incelemelerine kısaca geri beslemeye imkân tanıyan bir süreçte gerçekleştirebilir. Bu da şeffaflığın ve katılımcılığın gerçekleştiği yöntemler için söz konusu olabilir. Yönetim sürecinde hesap verilebilirlikte dikkat devletten çok özel ve gönüllü kuruluşlara yani vatandaşlara yönelmektir. Yani bu süreçte üçüncü sektör olarak adlandırılan gönüllü kuruluşlar, sivil toplum örgütleri, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve diğer toplumsal örgütlenmeler sorumluluk bakımından önem kazanmaktadır.[166] Etkin bir kamu yönetiminde hesap verebilirlik hem dışsal hem de içsel olarak gerçekleşmektedir. Dışsal hesap verebilirlikte yasama, yargı ve diğer aktörler tarafından gerçekleştirilen bir hesap verebilirlikten söz edilirken, içsel hesap verebilirlikte kamu görevlilerinin yurttaşlara ve kendi amirlerine karşı sorumluluklarından söz edilmektedir.[167] Esasında hukuk devletinin en önemli özelliği yönetenlerin yönetilenlere karış sorumlu olmasıdır.[168] Devletin işleyişinde; vatandaşların belirli kurallar altında kamu politikaları üretmek üzere, politikacılara yetki vermeleri ve üretilen kamu politikalarının hayata geçirmek için politikacılardan bürokratlara doğru yapılan iki tür yetki devri bulunmaktadır. Politikacı ile vatandaş arasındaki yetki devri ilişkisi siyasal sorumluluk, politikacı ile bürokrasi arasındaki yetki devri ilişkisi ise yönetsel sorumluluk olarak görülmektedir. Her iki sorumluluk mekanizması da hesap verebilirlik üzerinde odaklaşmaktadır.

c) Katılımcılık: Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları gerekmektedir. Vatandaşların aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar çıkarlarının ötesinde ortak çıkar için hareket edebilmektedir.[169] Karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olmasını ifade eder. Kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayış ile alınması, kararların o karardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde verilmesi kararların uygulanma olasılığını artırır.[170]

d) Cevap verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir. Bu İlke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması[171] gerekmektedir.

e) Hukukun üstünlüğü: İlke yönetimin hukuk kuralları içinde kalarak, objektif bilgiye dayalı karar vermesi ve kararların hukuk yolu ile denetlenmesini ifade eder.[172] Bu şekilde kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir.[173] Devletin sürekliliği için bu ilkeye mutlaka uyulması gerekmektedir. Sürekli sorgulanan ve yaptığı eleştirilen hantal bir devlet yerine katılım ile gelecekteki stratejilerini gerçekleştiren, diğer kamusal, özel ve sivil aktörlere rollerini oynaması için fırsat veren ve tüm bunları değerlendiren devlet yönetimine geçilmesi gerekmektedir. Bu yönetimde, kamu yönetimi, karar alıcı durumunda, seçkinlerin yönetiminden toplum bir-

likteliğini temel alan yönetime geçerek bir bakıma kendini emniyete almaktadır. Hukuka bağlılık ve saygılı birey, devletin sürdürülebilirliğini, birlikte geçerli kılmaktadırlar.[174]

f) Etkinlik: Usullerin ve kurumların, kaynakların verimli kullanılmasını sağlayacak sonuçlar üretmeleri gerekmektedir. Bu anlamda etkin yönetişim, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik, devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetiminde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını temsil etmektedir.[175] Yönetimin aldığı kararların herkese eşit ve eş zamanlı uygulanması ve elde edilmesi beklenen sonuçlar ile gerek kullanılacak kaynaklar, gerekse olumsuz etkilenecek kesimlere olan etkileri arasında makul bir ilişki olması anlamına gelir.[176] Yeni yönetim anlayışında etkinliği, karar alma sisteminin problem çözümü gücü bağlamında ele alma eğilimi hakimdir. Bu yaklaşıma göre etkinlik, uluslararası sistemin yapılanmasına ilişkin sorunları ortadan kaldırma ya da hafifletme derecesi olarak tanımlanmaktadır. Burada yönetimin etkinliği, sadece devlet kurumlarının performansına bağlı değil, aynı zamanda özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın hem bireysel olarak hem de birlikte çalışma şekillerine ve çözüm üretmedeki hızlarına bağlıdır.[177]

g) Eşitlik: İlke, tüm vatandaşların mevcut refah seviyelerini muhafaza etmek ve geliştirmek fırsatlarına sahip olmalarını gerektirmektedir.[178] Benzer olayların, benzer şekilde, tarafsız ve adil muamele görmesinden kesinlikle ödün verilmemelidir. Kamu sektörünün aldığı kararlarda toplumun her hangi bir kesimini kayırıcı uygulamalar yapmaması ve vatandaşın tabi olduğu kuralların açık ve net şekilde ortaya konarak herkese aynı şekilde uygulanması vatandaşların devlete güven duymalarını sağlar.[179]

h) Stratejik vizyon: Kamu yönetiminde liderler iyi yönetişim ve kalkınma hususunda etkin bir perspektife sahip olmalı ve gelişmeye yönelik gerekli unsurları belirleyerek bunları sağlamalıdırlar.[180] Stratejik vizyonları belirgin olmakla birlikte süreklilik göstermelidir. Vizyon, çalışanlarla yöneticiler tarafından belirlenmeli, buna yönelik hedefler de ulaşılabilir olmalı ve çalışanların bu vizyona inanmaları sağlanmalıdır.

Türk kamu yönetiminde gündeme gelen yeni yönetim anlayışı, tüm bu ilkelerin gereği gibi yerine getirilmesini öngörmektedir. Bunları birbirinden ayrı düşünmek de mümkün değildir. Klasik yönetim anlayışı karşısında yeni yönetim anlayışının başarılı olabilmesi, tüm ilkelerin mümkün olduğunca yüksek başarıyla uygulanabilmelerine bağlıdır. 10. Kalkınma planı döneminde, Türkiye'de, söz konusu bu ilkelerin etkin ve kapsamlı bir şekilde uygulanabilmesine tanıklık edilecektir. Kalkınma planından beklenen söz konusu süreci etkin yönetmek ve tıkanmalar karşısında yönlendirici olabilmektir.

4. PLAN DÖNEMİ PERSPEKTİFİ

4.1. Uzun Vadeli Hedefler

Türkiye'nin uzun vadeli gelişme stratejisinin temel amacı; Atatürk'ün gösterdiği çağdaş uygarlık düzeyini aşma hedefi doğrultusunda, ülkenin 21. yüzyılda kültür ve uygarlığın en ileri aşamasına ulaşarak dünya standardında üreten, gelirini adil paylaşan, insan hak ve sorumluluklarını güvenceye alan, hukukun üstünlüğünü, katılımcı demokrasiyi, laikliği, din ve vicdan özgürlüğünü en üst düzeyde gerçekleştiren, küresel düzeyde etkili bir dünya devleti olmasıdır. Bilgi toplumuna dönüşümün sağlanarak dünya hasılasından daha yüksek oranda pay alınması, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, evrensel bilim ve kültüre katkı ile bölgesel ve küresel düzeylerdeki kararlarda etkin söz sahipliği uzun dönemli gelişme stratejisinin nesnel amaçlarını oluşturmaktadır.

Bu kapsamda, üniter yapı korunarak devletin yeniden yapılandırılması, toplumun eğitim ve sağlık düzeyinin yükseltilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi, bilim ve teknoloji yeteneğinin güçlendirilmesi, yeni teknolojilerin geliştirilmesi, altyapı hizmetlerinde etkinliğin artırılması ve çevrenin korunması sağlanarak ekonomik ve sosyal yapıda dönüşümün gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

İhracata dönük, teknoloji yoğun, katma değeri yüksek, uluslararası standartlara uygun ve yerel kaynakları harekete geçiren bir üretim yapısı hedeflenmektedir.

Cumhuriyetin 100'üncü yıldönümüne rastlayan 2023 yılına kadar uzanan Uzun Vadeli Gelişme Stratejisi, dünyada yaşanmakta olan kapsamlı ve hızlı değişimi göz önünde bulundurarak, ekonomik ve toplumsal dönüşümlerin yönlendirilmesinde önemli bir işlev üstlenecektir. Amaçlanan dönüşümün daha uyumlu biçimde ve etkin kaynak kullanımıyla, Türkiye'nin ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde gerçekleştirilmesinde Onuncu Planın önemli bir katkısı olacaktır.

Türkiye'nin Avrupa Birliğine tam üyelik süreci içinde olması, uluslararası norm ve standartlara uyum ve bilgi toplumunun gerektirdiği koşulları yerine getirme yönünden önemli bir fırsat yaratmaktadır. Bu çerçevede tam üyelik, binlerce yıllık tarih ve kültür birikimine sahip olan Türkiye'nin gerçek potansiyelini ortaya koymasına ve birikimini dünya ile paylaşmasına yardımcı olacaktır. Önemli bir jeostratejik konuma sahip olan Türkiye'nin, bulunduğu bölgede iktisadi, sosyal, siyasi ve kültürel etkileşimi artırarak bölge ve dünya barış ve refahına daha büyük katkı yapabilecektir.

4.2. Onuncu Plan (2018 Yılı) Hedefleri

Tüm dünyada gelişmiş ülkeler kamu yönetimi sistemlerini yeni kamu yönetimi ve yönetişim ilkeleri ile yeniden yapılandırmaktadır. Türkiye'de her ne kadar bu sürece girilmiş olunsa da, yeni kamu yönetimi ve yönetişim uygulamaları henüz sonuç odaklı hale getirilememiştir. Önümüzdeki dönem yeni kamu yönetimi ve yönetişim ilkelerinin en etkin şekilde uygulamaya aktarılması ve başta kamu hizmeti sunum süreçleri olmak üzere

kamu yönetiminin tüm süreçlerinde etkinlik ve verimlilik sağlanmalıdır. Bu kapsamda onuncu plan hedefleri şu şekilde öngörülebilir:

-Yeni kamu yönetimi ilkelerini en etkin şekliyle hayata geçirmek.

-İyi yönetişim ilkelerini tüm kamu yönetimi sistemine hakim kılmak.

-Politikaların ve stratejilerin belirlenmesi ve uygulanması süreçlerinde etkinliği artırmak.

-Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliği mümkün olan en üst düzeye çıkarmak.

-Vatandaşa daha hızlı, kaliteli ve güvenilir kamu hizmeti verilmesini sağlamak ve bu kapsamda bilgi ve iletişim teknolojilerinden ileri düzeyde faydalanarak hizmet etkinliğini artırmak.

-Hizmetlerin verimliliğini, öngörülebilirliğini ve güvenilirliğini artırarak vatandaş memnuniyetini yükseltmek.

-Şeffaflık ve hesap verebilirliği sağlayan uygulamaları yaygınlaştırmak, sonuçlarını kararlıca izlemek ve gereğini yapmak.

-Kamu kuruluşlarında vatandaş odaklı hizmet dönüşümü stratejisini, ısrarla ve sürekli kapsamını genişleterek uygulamak.

-E-Devlet ve Mobil Devlet uygulamalarını yaygınlaştırmak.

-Şeffaf, hesap verebilir, verimli ve etkili çalışan bir kamu yönetiminin gerçekleştirilmesine öncülük etmek.

-Kamuoyunun bilgi edinmesini kolaylaştıran araçların niteliklerinin geliştirilmesi ve bu tür araçların nicelik olarak artırılmasını sağlamak.

-Tüm kamusal süreçlerde faaliyet sonuçlarını kamuoyuyla paylaşmak.

-Kamu mali yönetimi ve denetimini etkinleştirmek. Bu alandaki mevzuat hükümlerini iyileştirmek ve mutlaka uygulamaya aktarılmasını sağlamak.

-İç kontrol konusundaki kurumsal farkındalığı artırmak.

-Usulsüzlük ve yolsuzlukların bildirilmesine ilişkin yöntemleri daha da geliştirmek.

-Yolsuzlukla mücadele alanında bilgi düzeyini ve farkındalığı artırmak.

-Etik değerler konusunda farkındalığı artırılmak.

-Karar alma süreçlerine toplumsal unsurların ve bireylerin katılımına imkân veren dönüşümü sağlamak. Karar alma süreçlerinin bütün aşamalarında katılımcılıkla ilgili adımların net bir şekilde tanımlamak ve karar alma süreçlerini tabana yaymak.

-Vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının katılımcılıkla ilgili olarak zamanında ve yeterli düzeyde bilgilendirilmelerini sağlamak.

-Düzenleyici etki analizlerinden tüm kamusal süreçlerde yararlanmak.

-Tüm kamu kuruluşlarının kurumsal kapasitesini geliştirmek.

-Kamu kuruluşlarının sosyal imkânlarını, teknolojik ve fiziki altyapılarını iyileştirmek.

-Teknolojideki gelişme sayesinde kamu kuruluşlarında bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımını yaygınlaştırmak.

-Bilgi toplumuna dönüşüme hız kazandırmak ve Ar-Ge çalışmalarına verilen önemi artırmak.

-Kamu kesiminde insan kaynaklarını geliştirmek.

-AB'ye uyum ve üyelik sürecini kararlı bir şekilde sürdürmek.

4.3. Hedeflere Dönük Temel Amaç, Politika ve Stratejiler

Son dönemde gelişmiş ülkelerin çoğunda kamu yönetimi sistemini yeniden yapılandıran yeni kamu yönetimi anlayışı; orta ve uzun vadeli hedefleri olan, yetkiyi paylaşan, kamuya hesap veren, yenilik ve değişikliğe açık yönetici tipini destekleyen, başarıyı ödüllendiren, katılımcı, ekip çalışmasına yönelmiş, vatandaş ve kalite odaklı hizmet üretimine yönelmiş yapı, sistem ve unsurlarıyla bütünlük, kurallara uygunluk ve dürüstlük gibi geleneksel amaçlar ile birlikte etkinlik, kalite ve vatandaş odaklı hizmet, gelişim ve esneklik gibi yönetim ilkelerini öne çıkarmaktadır. Türkiye'nin onuncu plan dönemi söz konusu bu unsurlar etrafında şekillenecektir.

Önümüzdeki dönemde Türkiye'nin ulusal ve uluslararası politika ve stratejilerinin belirlenmesi sürecindeki etkinliğinin daha üst bir noktaya taşınması; ulusal ve uluslararası politika ve stratejilerin birbiriyle uyumunun en üst düzeye çıkarılmasına ve bir bütünlük sergilemesine imkân sağlayacaktır. Bunun neticesinde devlet teşkilatının kararlı adımlar atarak geleceği öngören bir yaklaşımla daha uyumlu çalışması sağlanacaktır.

Dünyada olduğu gibi ülkemizde de yönetim ve teknoloji alanına yatırım yapan kurumlar değişimin ve gelişimin hızına uyum sağlayabilmektedir. Kamu kuruluşları gelişmiş teknolojiyi ve çağdaş yönetim tekniklerini birlikte kullanarak kamu hizmeti sunum sürecinde verimliliği ve kaliteyi ön planda tutan bir yaklaşımla hareket etmek zorundadır. Kamu kuruluşları elektronik ortamda sunulan hizmet sayısında, elektronik olarak sunulan hizmetlere ilişkin yararlanıcı memnuniyet oranında ve elektronik ortamda çözüme ulaştırılan başvuru sayısında sağlanacak artışla, hızlı bir biçimde gelişmiş ülke ortalamalarını en kısa sürede yakalamak zorundadır. Bu hedefin gerçekleştirilmesiyle kamu hizmetlerine çok kolay ulaşılabilmesi ve kamu hizmetinin daha uygun şartlarda sunulması sağlanacaktır.

Günümüz modern toplumunda kamu hizmet yararlanıcılarının gereksinim duyduğu hizmetleri verimli, öngörülebilir ve güvenilir bir şekilde karşılamak devletin önemli görevleri arasında yer almaktadır. Kamu hizmetlerinden yararlananların taleplerinin artması ve beklentilerinin çeşitlenmesi kamu hizmet sunumunda yararlanıcı odaklı bir yaklaşımı gerekli kılmaktadır. Devlet tarafından sunulan hizmetlere ilişkin yararlanıcı veya kamu üzerindeki idari yüklerin azaltılması, kaynakların ülke ekonomisi açısından daha öncelikli alanlara tahsisine de imkân sağlayacaktır. Sağlanacak olan tasarrufun maddi ve maddi olmayan (zaman vb.) boyutları olacaktır. Kamu hizmetlerine ilişkin standartlar getirilmesi hizmetlerin öngörülebilirliğini artırarak kamu hizmetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramlarını sürekli gündemde tutacaktır.

Bu süreçte bilgi ve iletişim teknolojilerinin yardımıyla kamu hizmetlerinin kullanımı yoğun ve getirisi yüksek hizmetlerden başlamak üzere elektronik ortama taşınması, aynı zamanda iş süreçlerinin kullanıcı ihtiyaçları doğrultusunda yeniden yapılandırılarak hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması gerekmektedir. Bu alanda kamu kuruluşlarının kat ettiği mesafe çok yetersizdir.

Hizmetlerde dönüşüm içeren bu stratejinin uygulama sürecinde; kamunun vatandaşlar ve işletmelere sunduğu kamu hizmetleri ile kamu kuruluşları arasındaki iş süreçleri tasarlanırken kullanıcı memnuniyetinin gözetilmesi temel ilke olarak benimsenmelidir. Hizmet dönüşümünde öncelikli amaç, hizmetlerin mevcut iş süreçleri iyileştirilmeden elektronik ortama taşınması değil, kullanıcı ihtiyaçlarına göre gerektiğinde birleştirilerek ve basitleştirilerek yeniden tasarlanmış iş süreçlerine sahip hizmetlerin etkin, hızlı, sürekli, şeffaf, güvenilir ve bütünleşik şekilde sunumu olacaktır. Vatandaş ve işletmelerin elektronik kamu hizmetlerine erişimini kolaylaştırmak için bu hizmetlere tek kapıdan ve farklı platformlardan ulaşılması mümkün hâle getirilmelidir. Hizmetlerin elektronik ortamda sunulması ile işletmeler, vatandaşlar ve kamu kuruluşları açısından önemli mali kaynak ve zaman tasarrufu yaratılacaktır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu iş süreçlerinde sağladığı etkinlik ve birlikte çalışabilirlik yeteneği sayesinde, kayıp ve kaçakların engellenmesi, kamu gelirlerinin artırılması ve bilgiye dayalı politika kararlarının oluşturulması ile toplumsal refah artışına katkı sağlanacak ve ayrıca, kamu yönetiminde şeffaflık, güvenilirlik, hesap verebilirlik ve katılımcılık artırılacaktır.

E-devlet yapısında; etkin kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde, karar verme süreçleri etkinleştirilerek vatandaş ve iş dünyasının ihtiyaçlarına cevap verecek ve idari yükleri azaltacak nitelikte, birlikte çalışabilir ve bütünleşik hizmetlerin sunulacağı, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri gözetilerek, teknik, idari ve yasal düzenlemeleri içerecek şekilde oluşturulması temel amaçtır.

Bu çerçevede; kamuda karar verme süreçleri bilgi ve iletişim teknolojileri aracılığıyla etkinleştirilmeli, vatandaş ve iş dünyasının ihtiyaçlarına yönelik e-devlet hizmetlerinde iş süreçleri; idari yüklerin azaltılması, mükerrerliklerin giderilmesi ve birlikte çalışabilirliğin sağlanması yönünde iyileştirilmelidir. Hizmet verimliliğinin artırılması esas olmalı, hızlı kazanım ve tasarruf sağlayacak uygulamalar, temel veri tabanları ile ortak altyapı ve hizmetlere öncelik verilmelidir. Kamuya ait bilgi ve iletişim teknolojileri yatı-

rım projeleri, kurumlar arası koordinasyon ve güvenli elektronik ortamlarda bilgi paylaşımını esas alan bütüncül bir anlayışla yürütülmelidir. E-Devlet Ana Kapısından sunulan hizmetlerin sayısı artırılmalı, e-devlete güveni tesis etmek üzere kişisel bilgilerin mahremiyeti ve bilgi güvenliğine yönelik hukuki altyapı çalışmaları tamamlanarak e-devlet hizmetlerinin kullanımı yaygınlaştırılmalıdır.

Bu kapsamda e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması vatandaş ve iş dünyasının gereksinimleri doğrultusunda çeşitli kanallardan bütünleşik hizmet sunumunun sağlanacağı bir e-devlet yapısının oluşturulması temel amaçtır. Bu çerçevede; e-devlet proje ve uygulamaları bütüncül ve bilgi paylaşımını esas alan bir anlayışla koordine edilmeli, e-devlet uygulamalarının hayata geçirilmesi için gerekli temel bilgi sistemleri ile ortak altyapı ve hizmetler geliştirilmeli, kamu hizmetlerinin elektronik ortama taşınmasında iş süreçleri; idari ve mali yüklerin azaltılması, mükerrerliklerin giderilmesi ve birlikte çalışabilirliğin sağlanması yönünde iyileştirilmeli, e-devlet uygulamalarında kullanıcı odaklılık, kullanıcı memnuniyeti, kişisel bilgi mahremiyeti, bilgi güvenliği, katılımcılık ve şeffaflık gibi hususlarda gözetilmelidir.

E-devletin bir ileri aşaması olan mobil devlet kapsamında ise bu alanda yaşanan gelişmelerin gerisinde kalmamak için oldukça yoğun çalışmalar yapılması gerekmektedir. Mobil devlet uygulamaları, vatandaşların zaman ve yer kısıtlaması olmadan, her yerde ve ihtiyaç duydukları her an, kamu kurum ve kuruluşlarının sunmuş oldukları hizmetlere erişebilmelerini ve hizmetlerden yararlanabilmelerin kapsamlı uygulamalar öngörmektedir. Mobil devlet uygulamaları, bilgisayarın olmadığı yerlerde bile yaygın bir telefon desteği ile ihtiyaç duyulan bilgilerin vatandaşlara ulaşabilmelerini amaçlamaktadır. Bu yönleriyle mobil devlet, e-devletin kaçınılmaz bir sonucudur. Mobil devlet gerek yerel gerekse merkezi kamu kurumlarının hem kendilerini yenilemeleri hem de halka daha iyi hizmet sunmaları açısından büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda Onuncu Plan döneminde; e-devlet ve mobil devlet İlişkisi etraflıca analiz edilmeli, mobil demokrasi, mobil toplum, mobil eğitim, mobil sağlık gibi mobil devlet uygulamaları geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalı, mobil imza ile ilgili altyapı sorunları çözülmeli, mobil devletin halka erişimi kolaylaştırılmalı ve bu alanda yerel yönetim uygulamaları yaygınlaştırılmalıdır.

Yeni plan döneminde tüm kamu kuruluşları modern kamu yönetimi anlayışını özümsemeli ve bu anlayışın içinde barındırdığı şeffaflık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkililik ve etik gibi unsurları kendi bünyesinde içselleştirebilmelidirler. Kamu kuruluşları hizmet sunabilmek için yürüttükleri faaliyetlerde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini dikkate almalı ve bir yönetişim ilkesi olan cevap verebilirlik kapsamında hizmetten yararlanan kesimlerin soru ve taleplerine yönelik tatmin edici açıklamaları yapabilmelidir. Hizmetten yararlananların kamuya ait bilgilere daha kolay ulaşabilmesini sağlamak amacıyla yapılan çalışmaların artırılması ve bu alanlarda iyileştirmeler yapılması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasında önemli adımlardır.

Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin sağlanabilmesinin en önemli araçları kamuoyunun doğru ve zamanında bilgilendirilmesini sağlayacak raporlama ve bilgilendirme mekanizmalarının kurulmasından geçmektedir. Bu raporlar ve bilgilendirmeler saye-

sinde kamuoyu, idarelerin yürüttükleri hizmetlere yönelik önemli bilgiler elde edebilecek ve kamuoyu denetimi önemli mesafe kaydedecektir. Vatandaşın bilgilendirilmesi, bilgisizlikten kaynaklanan yanlış anlamaları ve güven açığını ortadan kaldıracaktır. Ülkedeki demokratikleşme düzeyi, ekonomik gelişmişlik seviyesi, gelir dağılımındaki adaletsizlik, kamu kuruluşlarının faaliyet gösterdikleri alanlara ilişkin hizmet sunumunda yararlanıcıların karşılaştığı aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik, kamunun kontrol ettiği kaynakların büyüklüğü, geleneksel yönetim anlayışı, hesap sorma kültürünün gelişmemiş olması, kamu gücünü elinde bulunduran kişilerdeki etik ve ahlaki kurallara bağlı kalma oranının düşük olması gibi birçok unsur şeffaflık ve hesap verebilirliğin düzeyinin tespitinde etkili olmaktadır.

Ayrıca etik değerlerin yaygınlaştırılması ve yeni kamu yönetimi anlayışının beraberinde getirdiği iyi yönetişim ilkeleri şeffaflığın ve hesap verebilirliğin artırılmasına yönelik araçlar olup, Türk kamu yönetiminde kurumsallaştırılmaları büyük önem taşımaktadır.[181]

Yeni dönemde Türk kamu yönetimi gelişmiş ülkelerde etkinliğini hızla hissettiren "open government" (halka açık yönetim) anlayışına göre yeniden yapılandırılmalıdır. Günümüzün bilgi çağı, dijital çağ, sosyal medya çağı, ağ toplumu (networked society) gibi kavramlar, neden "halka açık yönetim" yaklaşımının önemli olduğunu da ortaya koymaktadır. Çünkü bilgi ağlarıyla kuşatılmış olan toplumun, yönetimin karar ve etkinlikleri hakkında her türlü bilgiye sahip olma hakkı kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Sivil toplumun güçlendikçe, sosyal medya ve e-devlet, m-devlet olanakları arttıkça kamu yönetiminin zorunlu olarak "şeffaflığın" ötesine geçmesi ve stratejik gizliliği olmayan her türlü bilgi ve belgeyi halka açması, günümüzde kamu yönetiminin meşruiyetinin en önemli ön koşulu haline gelmiştir. Açık yönetimin genel ve temel amacı, siyaset ve yönetimi yurttaşa ve özel sektöre açık hale getirmektir. Yakın vadede özellikle e-devlet ve demokrasinin gelişimine önemli katkılar sağlayacağı söylenebilir. Açık yönetim, yönetimin vatandaşlara, medyaya ve özel sektöre açık hale getirilmesinin yanında; kurumun içine de açık hale gelmesini anlatmaktadır. Böylece daha fazla şeffaflığın, katılımın ve işbirliğinin sağlanabileceği varsayılmaktadır. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesi web 2.0 olanaklarıyla çok daha olanaklı hale gelmiştir. Birçok ülke yönetimde dönüşümün web 2.0 olanaklarıyla hızlandırılması için önemli kararlar almakta ve uygulamaya koymaktadır.[182]

Modern yönetim anlayışı Türkiye'de karar alma süreçlerine katılımı teşvik edecek mekanizmaları güçlendirmeyi ve yenilerini geliştirmeyi oldukça önemli hale getirmiştir. Bu bağlamda yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde pek çok aktörün karar alma süreçlerine dâhil edilmesi ve diyalog ortamının tesis edilmesi gerekmektedir. Türkiye'de yeni kamu yönetimi ve yönetişim yaklaşımlarının en temel unsuru olan katılımcılığın sağlanmasına yönelik düzenlemelere son dönemde üst politika belgelerinde, eylem planlarında ve çıkarılan mevzuatta açıkça yer verilmeye başlanmıştır. Ancak ülke olarak geldiğimiz bu aşama yeterli değildir. Önümüzdeki dönemde kamu kuruluşlarının tüm faaliyetlerinde ilgili tüm tarafların görüşlerinin alınması suretiyle yapılan düzenlemeler ve alınan kararlar üzerinde genel bir uzlaşı sağlamak, böylece düzenlemelerin kalitesini

ve uygulama etkinliğini yükseltmek hedeflenmelidir. Bu hükümlerden beklenen faydanın sağlanabilmesi ise katılımcılığı sağlamaya yönelik oluşturulan mekanizmaların etkili işletilebilmesine bağlıdır. Bu kapsamda, karar alma süreçlerine katılımı sağlayacak ve teşvik edecek mevcut mekanizmaların gözden geçirilerek güçlendirilmesi ve gerektiği durumlarda yenilerinin oluşturulması gerekmektedir.

Bu kapsamda öncelikle katılımcılığın sağlanmasına ilişkin olarak mevcut düzenlemelerde yer verilen mekanizmalara azami ölçüde işlerlik kazandırılmasına yönelik çalışmalar yürütülmeli, kamu kurumları bu hususta teşvik edilmelidir. Ardından karar alma süreçlerinin daha katılımcı hâle getirilmesi amacıyla yeni mekanizmaların oluşturulması için uygun zemin hazırlanmalıdır. Bu çerçevede; kamu kurumlarında kapasite oluşturulmasına yönelik eğitim ve proje faaliyetleri yürütülmeli ve karar alma süreçlerinde bireylerin katılımının sağlanmasındaki en önemli araç olan sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesine yönelik önlemler alınmalıdır. Bu stratejik hedefe ulaşmak için, karar almadan evvel ve karar alındıktan sonra kamuoyu ile yapılan toplantı ve seminer sayısı ile karar almadan önce kamuoyunun görüşüne açılan düzenleme sayısı ve karar alma süreçlerine yansıyan görüş sayısı gibi hususlar takip edilmelidir.

Onuncu plan döneminde Türk kamu yönetiminde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi de büyük önem taşımaktadır. Bu kapsamda organizasyon işleyişini, insan kaynağını ve kurum kültürünü geliştirmek gerekmektedir. Uluslararası ilişkiler bağlamında da Türkiye'nin bölgesel, uluslararası, siyasi ve ekonomik rekabet gücünü sürekli izleyebilecek, fırsatları ve tehditleri değerlendirerek gerekli hâllerde ilgili kurumlarla birlikte ülke çıkarlarına uygun tedbirlerin alınmasını sağlayabilecek bir kurumsal kapasite geliştirilmelidir.

Kurumsal kapasite geliştirilirken teknolojiden en üst düzeyde yararlanılması gerekmektedir. Kamu kuruluşlarının teknolojik ve fiziksel altyapısının iyileştirilmesi, güncel bilgi ve teknolojilerle donanmış olan nitelikli personelin asıl çalışma konularına daha fazla zaman ayırmasına imkân verecek ve bu ortam içerisinde gerçekleştirilecek takım çalışmalarının yaratacağı sinerji kurumsal hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik sonuçları olumlu etkileyecektir. Bu ise personel performansının artmasına ve böylece kurum kapasitesinde artışa neden olacaktır. Bilgi teknolojilerinin kullanımı, eğitimler ve altyapının güçlendirilmesi yolu ile desteklenecektir. Bu konuda temel stratejiler olarak; fiziksel koşulların iyileştirilmesi, ulusal ve uluslararası sosyal ve kültürel etkinliklere katılım imkânlarının geliştirilmesi, teknolojik altyapı yatırımlarına ayrılan kaynakların artırılması, kamu kuruluşlarında kurumsal hafızanın oluşturulmasında teknolojiden azami ölçüde faydalanılması düşünülebilir.

Günümüzde yönetim anlayışında yaşanan değişimle birlikte organizasyon yapısını, işleyişini, insan kaynağı planlamasını bu doğrultuda düzenlemek zorunlu hâle gelmiştir. Bu, gerek kurum kapasitesini artırmak gerekse karar alma süreçlerinde etkinliği sağlamak açısından büyük önem taşımaktadır. Bu stratejik hedef ile kamu kuruluşlarının organizasyon işleyişini, insan kaynaklarını ve kurum kültürünü geliştirmesi, bu suretle kurumsal kapasitelerini artırmaları ve en nihayetinde misyonlarını gerçekleştirmeleri ve vizyonlarına ulaşmaları amaçlanmalıdır.

Bugünkü uygulamada kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynakları planlaması yapılamamaktadır. Kamu personelinin yeterli hizmet içi eğitime tabi tutulmaması, işlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütecek bilgi ve beceriye kavuşmalarına engel olmaktadır. Bunun yanı sıra, personel değerlendirme sisteminin gözden geçirilerek, personelin performansının ölçülmesinde nesnel ve açık standartların geliştirilmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu doğrultuda kamu kurumlarında çalışan personelin e-devlet uygulamaları konusunda yetkinliği artırılmalı, bilgi ve iletişim teknolojileri kullanımı teşvik edilerek yaygınlaştırılmalıdır.

Tüm kamu kuruluşları için personel değerlendirme sistemi gözden geçirilmeli, personel performansını objektif ve saydam biçimde ölçmeyi sağlayacak standartlar, görevlerin özellikleri de dikkate alınarak geliştirilmeli ve uygulanmalıdır. Bu hususta etkin değerlendirme ve denetleme süreçlerini içeren bir performans yönetim sistemi kurulmalıdır.

Kamu personelinin uymaları gereken mesleki etik kurallarını ayrıntılı olarak gösteren yasal düzenlemeler biran önce yapılmalı, kamu personelinin bilgi ve iletişim teknolojileri farkındalığı ve yetkinliği geliştirilmelidir. Uzman kamu personelinin bilgi birikimi ve tecrübelerinden azami seviyede faydalanılarak etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla, farklı kurum ve kuruluşlarda görevlendirilmelerine imkan tanıyacak esnek çalışma modelleri benimsenmeli ve ilgili mevzuat düzenlemeleri acilen gerçekleştirilmelidir.

Kamu kurumlarında e-hizmet projeleri geliştirilmeli ve uygulamaların yürütülmesinden sorumlu personel için gerekli hizmet içi eğitim desteği sağlanmalıdır. Teknik personel istihdamının kolaylaştırılması konusunda yasal düzenlemeler yapılmalı, esnek görevlendirme imkânları geliştirilerek kurumlar arası uzman personel transferi kolaylaştırılmalıdır. Yani kamu kuruluşlarında mevcut idari ve beşerî kapasite, nitelik ve nicelik olarak stratejik yönetim anlayışı doğrultusunda geliştirilmeli, yönetim kültürünün yeni yapıya uyarlanmasına dönük programlar düzenlenmelidir. Kamu kurum ve kuruluşlarında etkili bir insan kaynağı planlamasının yapılması ve hizmet gereklerine uygun sayı ve nitelikte personel istihdamının sağlanması temel amaç olmalıdır.

Bu kapsamda kamu kuruluşlarının esnek ve takım çalışmalarına uygun, uzmanlık odaklı bir yapıya kavuşturulması hedeflenmelidir. Uzmanlaşmayı ise kamu kuruluşları klasik anlamda tek bir konuda uzmanlaşma olarak görmekten ziyade birçok konuyu birlikte algılayabilme, anlayabilme ve bu konular arasında bağlantılar kurarak sonuca gidebilme yeteneği olarak düşünmelidirler.

Bu vizyonerliğin gereği olarak gündelik işlerin altında boğulmayan, geçmişi, bugünü ve geleceği birlikte algılayıp yorumlayabilen bir kamu yönetimi sistemine ihtiyaç bulunmaktadır. Belirtilen bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla insan kaynağının gelişimine öncelik verilmeli, personelin ulusal ve uluslararası düzeyde yetkinlik kazanabilmesi için detaylı eğitim ihtiyaç analizleri sonuçlarına göre yapılandırılmış eğitim programları oluşturulmalıdır. Bu programlar merkezi ve yerel idari mekanizmalar ile uluslararası kuruluşların karşılaştırmalı olarak incelenmesini de kapsamalıdır. Ayrıca sivil toplum ve ekonomik aktörler ile diyalog ve karşılıklı bilgi akışı da artırılmalıdır.

Bu hedefleri gerçekleştirebilmek için belirlenecek temel stratejiler ise; uzman personel sayısının artırılması, sektörel ve disiplinler arası uzmanlaşmanın teşvik edilmesi, liyakate önem verilmesi ve ücret adaletinin sağlanması, kamu personeli için sürekli eğitim sisteminin tesis edilmesi, tüm kamu kurum ve kuruluşların organizasyon yapısının sadeleştirilmesi ve kurumsal kimliklerinin güçlendirilmesi olmalıdır.

Onuncu Plan döneminde Türk Kamu Yönetiminde kamu mali yönetimi ve denetimi konusunda uygulamaya dönük önemli çalışmaların yapılması gerekmektedir. Çünkü bu dönemde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu başta olmak üzere, Sayıştay Kanunu ve diğer hukuki düzenlemelerle oluşturulan yeni mali yönetim ve denetim anlayışının, tüm unsurlarıyla hayata geçirilmesi büyük önem arz etmektedir.

Bu kapsamda; kamu kuruluşlarında stratejik amaç ve hedeflerin hayata geçirilmesine yönelik olarak, iç ve dış denetimin etkin ve koordineli bir şekilde çalışması ve iç kontrol sisteminin sağlıklı bir şekilde işletilmesi gerekmektedir. Kamuda etkin bir dış denetimin sağlanması için Sayıştay'ın uygulama altyapısı güçlendirilmeli ve denetim faaliyetleri yaygınlaştırılmalıdır.

Kamu kuruluşlarında yönetim sorumluluğunun güçlendirilmesi için; iç kontrol ve iç denetim faaliyetleri daha etkin bir şekilde yürütebilecek kamu mali yönetiminin insan kaynakları altyapısı nitelik ve nicelik olarak güçlendirilmelidir.[183] Kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin kamu iç kontrol ve denetim standartlarına uyum düzeyinin artırılması sağlanmalıdır. Kamu kuruluşlarında kaynak tahsis sürecinde stratejik planlar ve performans programları esas alınmalıdır.

5. SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

5.1. Temel Amaç, Politika ve Eylemlerin Dönüşüm Alanlarına Göre Tasnifi

Tüm dünyada kamu yönetimi alanında yaşanan hızlı değişim Türk Kamu Yönetimi'ni yoğun bir şekilde etkilemeye devam etmektedir. Onuncu plan ve sonrası dönemde de bu sürecin hızlanarak devam edeceği öngörülmektedir. Çalışmada söz konusu sürece uyum sağlanabilmesi için kamu yönetimi sistemimizde yapılması gerekenler ayrıntılı bir şekilde incelenmiştir. Çalışmanın sonuç kısmında ise bu süreçte yapılması gerekenleri şekillendiren temel amaç, politika ve eylemler sınıflandırılarak ortaya konulmuştur.

Öncelikle Türk Kamu Yönetimi'nde değişim – dönüşüm sürecinde geleneksel yönetim zihniyetinin değişmesi gerekmektedir. Her şeyden önce, yönetimde yeniden yapılanma, öncekilerden farklı olarak köklü bir düşünce değişikliğini gerektirmektedir. Yeni kamu yönetimi perspektifi olmadan, geleneksel yönetim paradigmasına bağlı kalarak yönetimde reform yapmak olanaklı değildir ve bu çizgiye dayalı çalışmaların geleceği yoktur. Ülkemizde yeniden yapılanma çalışmalarında, Weberyen anlayışa dayalı bürokratik yapı, aşkın devlet anlayışı ve bunu temsil eden merkezi bürokrasi fikri, yeniden yapılanma çalışmalarının en önemli engelleri olarak sayılabilir. Geleneksel yönetim paradigması, "reform" görüntüsü altında kendini sürekli olarak yeniden üretmeye çalışmakta ve kapalı sistem anlayışını sürdürmektedir.

Devlet aşkın olur ve bunu merkezi bürokrasi temsil ederse, bu aşkınlığı yorumlama, yönlendirme ve dolayısıyla "kamu yararı"nı tayin etme ve koruma işinin, bütünüyle siyasi iktidarlara bırakılması doğru olmaz ve bunun için sınırlı iktidar mekanizmasının üretilmesi ve korunması fikri, öteden beri bazı çevrelerde işlenmekte ve uygulamalarda etkili olmaktadır. Merkezi bürokrasi, bu fikirden yararlanmakta ve dolayısıyla kendisinin onaylamadığı bir "reform" projesine olumlu bakmamaktadır. İçeriden ve dışarıdan gelen değişim fikrine karşı, mevcut durumunu devam ettirmek için, değişik gerekçeler üretmekte; ülkenin özel şartlarını gündeme getirmekte, dış düşmanların hain emellerinden söz etmekte; bir şekilde sıkıştığında, kendisinin önemini ve farklı konumunu vurgulayarak, "ben değişmeyeyim, o değişsin" diyerek reformun dışında kalmaya çalışmakta ve hatta bunu başarmaktadır.

Onuncu plan döneminde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını, bütüncül bir yaklaşım içinde ele almak zorundayız. Bilindiği gibi yönetim, genel olarak "düşünce", "yapı" ve "eylem-işlemler" den oluşan bir sistemdir. Yeniden yapılanma çalışmaları, yönetimi meydana getiren bu unsurları ve bunların her bir alt sistemini de içerecek kapsamda olmak durumundadır. Merkezi yönetim, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile yerel yönetimlerin örgütsel yapısı, görevleri ve yetkileri, ilişkileri, personel sistemleri, mali kaynakları, denetimleri, yönetim süreçleri ve hizmet yöntemlerinin bir bütünlük içinde ele alınması halinde, yeniden yapılanma daha yararlı sonuçlar verecektir. Burada temel strateji, bütünden başlayarak parçaları belirli bir sistematik içinde düzenlemektir.

Kamu yönetimi reformu kapsamında, tüm bakanlıklar, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile yerel yönetim kuruluşlarının, yönetim ilkeleri, örgüt yapıları, hizmet yöntemleri,

denetimleri, yetki ve görev düzenlerinin, bütüncül bir anlayış ve yeni kamu yönetimi perspektifi içinde yeniden yapılandırılması hedeflenmelidir.

Şüphesiz bu kapsamda, kamuda insan kaynakları yönetiminin, yani personel rejiminin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimler maliyesinin, yerel kaynaklara ağırlık verilerek güçlendirilmesi de gerekmektedir. Bu reform süreci içinde en zor alanların başında, personel reformu gelmektedir. Çünkü bu reform, kamu çalışanlarının bütününü kapsayacağı için, geniş bir kesim, bundan belirli oranlarda etkilenecek demektir.

Kamu yönetimi reformu denildiğinde, herkes bundan farklı şeyler anlamakta ve beklemektedir. Örneğin kamu yönetimi reformu vatandaş açısından, kamu hizmetlerinden daha kolay yararlanma, bürokrasinin azaltılması, demokrasi, insan hakları ve hukuk devletinin geliştirilmesi, vatandaş merkezli bir yönetim anlayışının hakim olması beklentisi ağır basarken; çalışanlar açısından ise, maaş, ücret ve yetkilerde artış, terfii olanaklarının geliştirilmesi ve sosyal haklarının iyileştirilmesi gibi beklentileri öne çıkarmaktadır. Oysa kamu yönetimi reformunun yöneldiği amaçlardan biri de, anti-bürokratik bir yönetim anlayışını geliştirmektir. Reforma bütüncül bir yaklaşım geliştirirken bu hususu da dikkat etmek gerekmektedir.

Türk kamu yönetiminde reform anlayışındaki bütüncül yaklaşıma bağlı olarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımının yeniden yapılması ve ilişkilerin yeni bir düzene bağlanması gerekmektedir. Merkezi yönetim yapıları, günlük hizmetleri yerine getirmek için uğraşmak yerine, hizmetlere ilişkin genel ilke, politika, amaç ve hedef belirleme, koordinasyon sağlama ve denetleme alanında güçlendirilmelidir. Kısaca, bakanlıklar, büyük ölçüde politikalar oluşturma ve uygun stratejileri belirleyip uygulamalara nezaret edecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdırlar. Yaşanan yetki ve görev karmaşaları önlenmeli ve yerel yönetimler güçlendirilmelidir. Anayasanın gereği olarak mahalli müşterek ihtiyaçlar konusunda asli yetkili yönetim birimi, yerel yönetimler olmalıdır.

Bugün Türk kamu yönetiminde insan kaynakları yönetiminde yeni bir anlayışa ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu görevlilerinin hizmet sınıflarına göre dağılımında önemli dengesizlikler bulunmaktadır. Örneğin genel idare sınıfında yer alan memur personel, toplam personelin %22'si gibi yüksek bir oranı oluştururken, eğitim ve sağlık alanında personel açığı bulunmaktadır. Kamuda çalışanların içinde profesyonellerin önemi giderek artmaktadır. Bundan sonra personel istihdamı politikaları, profesyonellerin sayısının artırılması ve iyi yetiştirilmesi esasına göre kurulmak zorundadır.

İnsan kaynakları yönetiminde kayırma ve yozlaşmanın türlü biçimlerine rastlanılmaktadır. İstihdamda aşırı güvenceye dayalı memurluk statüsü, verimlilik ve etkinlik için gerekli değişimin önündeki en önemli engellerin başında gelmektedir. Personelin performansını değerlendirmeye yönelik bir denetim ve ödüllendirme sistemi kurulamadığı için, işe dayalı objektif değerler yerine, işle alakalı olmayan sübjektif değerler önem kazanmaktadır. Bu nedenle işin niteliğine ve kişinin işteki başarısına dayalı esnek bir personel politikasını olanaklı kılan bir statüye ihtiyaç bulunmaktadır.

Örgütlerin tepe yöneticilerinin daha rasyonel karar verebileceğine yönelik inanç terk edilerek alt kademelerdeki çalışanlar yetkilendirilmektedir. Katı kuralların mekanik olarak uygulanmasından ve girdilere dayalı bir yönetim kültüründen; misyonların öne çıktığı ve sonuçlara göre değerlendirmenin yapıldığı bir idari kültüre geçilmesi gerekmektedir.

Günümüz Türk kamu yönetiminde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini, güvensizlik esasına dayalı bir vesayet ilişkisine indirgemek yerine, hizmetler bazında karşılıklı işbirliğine dayalı yeni bir yaklaşımla ele almak gerekmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, birbirinin zıttı kuruluşlar değil, hizmet bölüşümü ve yönetimin bütünlüğü esasına göre işleyen kamu yönetiminin iki önemli aktörüdürler. Kamu ile özel sektörün birbirine yaklaştıkları ve yoğun işbirliğine girdikleri bir ortamda, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin hizmet ve proje ölçeğinde işbirliğini geliştirici ve yardımlaşmayı artırıcı bir anlayışla yeniden düzenlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Bu bağlamda, yerel yönetimler üzerinde çeşitli merkezi yönetim kuruluşlarınca yürütülen denetimlerden mali denetim ile performans denetimi etkinleştirilmeli, hukuka uygunluk denetimi ise ilgili kurumların kendi yöneticileri ile yargı organlarınca daha kapsamlı ve yoğun bir şekilde yürütülmelidir.

Son yıllarda Türkiye'de kamu hizmetlerinin kullanıcıları ya da tüketicilerine bakış büyük ölçüde değişmiş ve onlar birer "müşteri" gibi muamele görmeye başlanmıştır. Ayrıca yurttaşların, kamu yönetimi ile bütünleştirilmesi ve karşılıklı ilişkilerin geliştirilmesine yönelik mekanizmalar devreye sokulmuştur. Hesap verme mekanizmalarının güçlendirilmesi, saydamlık, bilgi edinme hakkı, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, müşteri memnuniyeti, yönetime katılmaya önem verilmesi gibi ilkeler, yurttaşın kamu yönetimi karşısındaki konumunu yeniden tanımlama amacına yöneliktir. Kamu kurumları, kendi içine dönük, kapalı ve buyurgan bir anlayıştan; bireyler ve toplumla işbirliği yapma anlayışına ve yönetişime yönelik bir değişim sürecine girmişlerdir. Refah devleti anlayışıyla kurumları ve politikaları zayıflayan sivil toplumun, yeni kamu yönetimi ilkeleriyle yeniden canlandırılması amaçlanmaktadır. Sivil toplumun yeniden canlandırılması, kamunun asli görevlerine çekilmesi ve hukuk devleti ile kamu hizmetleri alanında çevresiyle işbirliğini geliştirmeye bağlı olduğu kadar; saydamlık, bilgi edinme hakkı ve yönetime katılma gibi mekanizmalarının geliştirilmesi suretiyle kamusal alanın yeniden inşasına da bağlıdır. Bu nedenle yolsuzlukların arttığı ülkemizde "devlet sırrı" ve "ticari sır" kavramlarının sınırlandırılması, saydamlık ve bilgi edinme hakkının tanınmasına yönelik düzenlemeler ve bunların uygulamaya etkin bir şekilde aktarılması büyük önem taşımaktadır.

Türk kamu yönetiminde kamu kuruluşları tüm süreçlerini yönetebilecek yetkinliğe ve yeterliliğe ulaşmalıdır. Bunun içinde başlayan reform sürecinin çok iyi yönetilmesi gerekmektedir. Yeniden yapılanmayı, kısa bir zaman içinde tamamlanacak bir süreç olarak görmemek gerekir. Bu sürecin başlatılması, yönetilmesi ve sürdürülmesi için, esnek kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır. Şüphesiz bu yapıların başında mutlaka bir siyasi liderliğe gerek vardır. Gelişmiş ülkelerde yeniden yapılanma çalışmaları 1980'li yıllarda başlamış ve halen de devam etmektedir. Siyasi iktidarların farklılığı ise süreci aksatma-

mıştır. Yeniden yapılanma konusunda, sosyal demokratlarla muhafazakârlar, benzer politikaları uygulamaktadırlar. Örneğin, Fransa'da reformları sosyal demokratlar, İngiltere'de ve ABD'de ise muhafazakârlar başlatmış olmasına rağmen, iktidar değişiklikleri süreci kesintiye uğratmamıştır. Bazı ülkelerde reform bakanlıkları bile kurulmuştur. Buralarda bürokrasinin olası engellemelerine karşı siyasi iradenin gücü, reformların istikrarlı olarak sürdürülmesini sağlamaktadır. Siyasi liderliğin altında, bilim insanlarından, sivil toplum temsilcilerinden ve yenilikçi üst düzey bürokratlardan oluşan bir yapının, bu sürecin her bir aşamasında yönlendirici ve yönetici rolü önemlidir. Türkiye gibi merkezi bürokratik yapıların güçlü olduğu ülkelerde böyle bir yapının iyi kurulması ve çalışması halinde öngörülen dönüşümleri yapmak daha kolaydır. Böyle bir mekanizmanın etkin olmaması halinde ise, yeniden yapılanma çalışmaları, bürokrasinin direnç stratejileri karşısında başarısız olma riski ile karşı karşıyadır.

Ülkemizde, değişime karşı toplumdan bir direnç gelmeyeceği söylenebilir. Ancak toplumda bu konuda öteden beri güçlü değişim ihtiyacının yerine getirilmemesi nedeniyle siyasi iktidarlara karşı bir güvensizlik de bulunmaktadır.

Türkiye'de yeniden yapılanma çalışmaları, hemen günlük siyasetin ve particiliğin etki alanına çekilmekte, konuların sağduyu ortamında tartışılması yerine, kısır çekişmelere ve cepheleşmelere kurban edilebilmektedir. Nitekim, kamu yönetimi reformu da, böyle bir zemine çekilmiştir. Öteden beri reformun gerekliliğini savunanlar ve yapılması gerekenleri uzun yıllar söyleyenlerin, birden bire çeşitli kavramları öne çıkararak reform karşıtı bir söylem geliştirdikleri gözlemlenmektedir.

Türkiye yaklaşık kırk yıldır kamu yönetimi reformunu tartışmaktadır. Kalkınma planlarında ve hükümet programlarında, yapılması gerekenler sürekli yazılmış ve tekrarlanmıştır. Burada önemli olan, reform konusunda bir adım atabilmek, eyleme geçmek ve yeniden yapılanmayı içselleştirebilmektir. Çünkü bürokrasi, birey ve toplum merkezli reform düşüncelerine pek olumlu bakmamaktadır.[184] Reform sürecine bürokrasiyi de dahil edebilmek ise, sürecin etkin yönetimi ile mümkün olacaktır. Yeniden yapılanma sürecine toplumun tüm aktörlerini dahil etmek ve süreçten toplum olarak en yüksek katkı sağlanacağına inanmak, bu süreçte bürokrasinin de reformdan yana olmasını sağlayacaktır.

5.2. Reformla Etkinleşecek Kamu Yönetimi Sisteminin Ülkemizin Gelişmesine Katkısının Değerlendirilmesi

Türk kamu yönetiminde reform geleneği uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte, bu reform çalışmalarının hepsinin başarıya ulaştığını ve sonuçlarının alındığını söylemek oldukça güçtür. Bu çalışmalardan beklenilen başarı elde edilmemiş olmakla birlikte kendilerinden sonraki çalışmalara ve günümüze zengin bir miras bıraktıkları ortadadır. Koçi Beyin Risalesinden günümüz çalışmalarına gelinceye değin, yapılan saptamaların ve önerilerin MEHTAP, İYD ya da KAYA raporlarında tespitlerden ve eleştirilerden özünde çok farklı olmadığı, sorunların güncelliklerini korudukları görülmektedir. Beklenen sonuçlara varılamadığı gibi idareyi iyileştirme çalışmalarının da iyileştirilmesi gibi bir sonuç

ortaya çıkmaktadır. Bu zihinsel arka plan günümüzde yapılan çalışmaları istemesek de etkilemekte ve yönlendirmektedir.

Ülkemizde, 1960 tarihine kadar yapılan çalışmalar idari reform konusunda bir aşama olmakla birlikte kesinlikle yeterli değildir. Her şeyden önce idari reformun niteliğini, kapsamını ortaya koyacak çalışma yapılmamıştır. Kişisel görüş ve tavsiyelere uyularak hareket edilmiştir. İkinci olarak idari reformun başarıya ulaşması için vatandaşların inandırılması ve ikna edilmesi ihmal edilmiştir. Ayrıca, reformları gerçekleştirecek nitelikli personel sorunu üzerinde hiç durulmamıştır. Büyük-küçük, merkezi-yerel düzeyde yapılan tüm çalışmalardaki ortak nokta idari reformun sürekliliği olgusu olmuştur. Reform kelimesi, uzun dönem içinde sloganlaştırılmış, fetişleştirilmiş ve farklı anlamlar yüklenmiştir. Böylece toplum kesimleri büyük beklentiler içine girmiş, bunun sonucunda kısa süre sonra taleplerinin gerçekleşmediğini görerek, hayal kırıklığına uğramışlardır. Bu durum reform projelerine toplumsal desteğin azalmasına ve reformların başarısız kalmasına neden olmuştur.

Olağanüstü dönemlerde yaşanan krizlerin ve bunalımların tesiriyle, ülkenin içinde bulunduğu durumdan kimi kurum ve kuruluşların sorumlu olduğu düşünülerek yeni yönetimce öngörülen devlet ve toplum düzeniyle uyumlu biçimde yeniden düzenleme çalışmalarına gidilmektedir. Bunun sonucunda yönetim sistemimizin devamlılığı kesintiye uğrayarak, reaksiyoner bir karaktere bürünmesine neden olmaktadır. Böylece yapılan çalışmalar henüz pratiğe aktarılmadan ve sonuçları görülmeden yeni çalışmalar yapılmakta, bu süreç zamanla devamlılık arzeder hale gelmektedir. Bu durumda; önceden tespit edilen reformun yönü ve stratejisi kaybedilmekte, sonuç başarısızlığa mahkûm olmaktadır.

Ülkemizin yaşadığı hızlı ekonomik ve toplumsal gelişmeler siyasal istikrarsızlıklara sebep olmuş; kısa sürede değişen iktidarlar, reformların sahipsiz ve ortada kalmasına neden olmuştur. Ayrıca, siyasal iktidarlar, ellerindeki yetki ve sorumluluğun azalacak olmasına istinaden ve yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarına kerhen taraf olmuşlardır. Reform çalışmalarının ve uygulamalarının uzun bir takvime yayılması, bununla birlikte, bu çalışmaları yürütecek ve devam ettirecek siyasal ve yönetsel iradenin olmayışı reformların bir kısım insanlarla özdeşleştirilerek, kişiselleştirilmesine ve o kişilerin iktidardan ayrılmasıyla reformların ortada kalmasına neden olmaktadır. Bu süreç döngüsel olarak, devam ederek, beklenen ve umulan iyileşmelerin ortaya çıkmasına engel olmaktadır.[185]

1980'li yıllar pek çok bakımdan dünya tarihinin en önemli dönemlerinden biri olma özelliğine sahiptir. Ekonomilerin liberalleşmesi, mal ve hizmet dolaşımının yaygınlaşması, uluslararası rekabetin yoğunlaşması, Sovyet Bloğunun dağılması, insan hakları, insani değerler, küreselleşme, demokratikleşme, iletişim/ulaşım teknolojisindeki ilerlemeler, eğitim düzeyinin yükselmesi gibi, benzer yerel/uluslararası gelişmeler kamu yönetimlerinin işlevlerinin farklılaşmasına ve rollerinin yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Geçen süreçle birlikte, düzen kavramı yerini düzensizliğe bırakmıştır, yaşanan değişimin dünyayı nereye götüreceğine henüz net bir cevap verilememektedir.

Bütün bu gelişmeler ülkemizi de etkilemiş, 1980'li yılların başında şiddetli bir değişim rüzgârı esmeye başlamıştır. Bütün, düzenleme sözcüklerinin başına yeni terimi eklenerek kamuoyuna sunulmuştur. Dünya ile aynı anda yaşanan bu süreç, ülkemizde derinlikten yoksun, kavramsal düzeyde kalmış ve özüne inilememiştir. Yöntem olarak böyle bir bakış açısının benimsenmesi, kamu yönetimi sistemimizin sorunlarını çözmek yerine içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Türkiye' de sosyo-ekonomik sorunlara yaklaşım zihniyetinin uzun süre değişmemesi, kamu kesiminin değişen şartlara uyum göstermesini engellemiş ve sorunların zamana yayılmasına neden olarak toplumsal ve ekonomik dinamiklerin önündeki en büyük engellerden biri olmuştur.

1980 sonrası dönem içerisinde devletin küçültülüp, etkinleştirilmesi politikaları doğrultusunda bir kısım kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmek istenmiş ancak hem yasal engeller hem de metodolojik bir kısım yanlışlar nedeniyle istenilen başarılar elde edilememiştir. Bunun sonucunda kamu kesimi aşırı biçimde büyümeye ve genişlemeye devam etmiştir. Yine aynı şekilde devletin üst düzey yönetim organı olan bakanlar kurulunun faaliyet alanının sınırlı kalması gerekirken yürürlükteki mevzuat bakanlar kuruluna bu fonksiyonu aşan çoğu ayrıntıyla ilgili pek çok konuda karar alma vazifesi yüklemiştir. Bu durum bakanlar kurulunun gündeminin sürekli büyümesine birçok hizmetin gecikmesine yol açmaktadır. Ayrıca yine bu dönem içerisinde hizmet bakanlıklarının ve devlet bakanlıklarının sayısı fevkalade artmıştır.

Ülkemizde yine bu dönem içerisinde diğer kamu kesimlerinde de önemli bir genişleme olmuştur. Bu dönem içerisinde kayıt dışı devlet ekonomisi olarak adlandırılan ve kamu kaynaklarının bütçe dışı fonlar ve parlamento denetimi dışında bir yöntemle sorumsuzca harcandığı ve gizli bir kamu sektörü yaratıldığı bir dönem olmuştur. Devletin demokratikleşmesinin en önemli unsurlarından olan vatandaşların bilgi edinme hakkı, insan hakları gün ışığında yönetim konularında hemen hiç bir gelişme olmamış; hatta bu tartışmalarla birlikte devlet gizlilik esasına daha fazla sarılmıştır.

Türkiye, merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim yapısıyla, yüksek düzeydeki yönetsel nüfus yoğunluğu ile ulusal ve uluslararası toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunulmaktadır. Çok eskilere gitmeden, yalnızca bir süre önce yapılan MEHTAP, İYD ve KAYA raporlarına bakıldığında bu çalışmaların birbirine çok benzediği ve bazı önerilerin her üç raporda da yer aldığı görmekteyiz. Bu durumda bir önceki yapılan çalışmanın yerindeliği ve doğruluğu ortaya çıkarken, aynı zamanda söz konusu çalışmaların uygulanamadığını ve sonuçlarının alınamadığını da göstermektedir.[186]

Böyle bir ortamda Türk kamu yönetimini değişime zorlayan temel dinamiklerin önümüzdeki orta-uzun vadeli dönemde ne yönde şekillenebileceğini kestirmek oldukça zordur. Ancak toplumdan değişime yönelik kararlı istekler, son yıllarda iktidara gelen hükümetlerin değişimi adeta devlet politikası haline getirmeleri, Türk kamu yönetiminin hızlı bir değişim sürecine gireceğini şimdiden haber vermektedir.

Günümüzde yeni kamu yönetimi ve yönetişimin şekillendirdiği yeni anlayışta devletin temel özellikleri; kaynak yaratma, norm ve standartlar belirleme ve denetim rolünü üstlenme olmuştur. Yani; devlet, her şeyin içinde olan ve her şeyi yapan bir organizma olmaktan çıkmış; toplum hayatını düzenleyen, izleyen ve denetleyen niteliğe bürünmüştür. Bir başka anlatımla, "kürek çeken değil; dümen tutan devlet" olgusu ortaya çıkmaya başlamıştır.

Günümüz çağdaş devletlerinde yeniden yapılanmanın ana bileşenleri, vatandaş eksenli, piyasa temelli, stratejik yönetimi benimseyici, performans yönetimini uygulayıcı, kamu yöneticilerini idari ve mali anlamda güçlendirme yönlü, rekabeti ve verimliliği artırıcı, klasik yönetim anlayışından insan kaynaklarına yönelme anlayışı temelli, bilişim teknolojilerinden yararlanıcı, sonuç odaklı yönetim anlayışını benimseyici olmaya başlamıştır. Gerçekten de günümüzün hangi çağdaş devlet normlarına bakılırsa bakılsın, yukarıda sıralanan ana bileşenlerin hemen hepsinin bulunduğunu görmek mümkündür.

Aynı şekilde; OECD de, kamu reformu bileşenlerini; yetki devri ve esneklik, performans esaslı kontrol ve hesap verilebilirlik, pazar temelli rekabet ve seçenek geliştirme, müşteri anlayışına dayalı kamu hizmeti, insan kaynakları yönetimini iyileştirme, bilişim teknolojilerini optimum kullanma, regülasyonların kalitesini iyileştirme, merkezden güçlü izlemeyi geliştirme, özel sektör yönetim anlayışını benimseme[187] şeklinde sıralamaktadır. Ülkemizde son yıllarda yapılan reformlarda bu bileşenler dikkate alınmakta, yeni kamu yönetimi ve yönetişim ilkeleri uygulamaya aktarılmaya çalışılmaktadır. Önümüzdeki orta ve uzun vadeli dönemde bu sürecin daha da derinleşerek güçleneceği, yaygınlaşacağı ve uygulamaya daha yaygın bir şekilde aktarılacağı söylenebilir.

Söz konusu dönemde girilen reform süreci ile etkinleşecek kamu yönetimi anlayışı; devletin klasik ya da asli görevlerini daha etkin yerine getirebilmesi için yapısının küçültülmesi, gereksiz ağırlıklarından arındırılması, hizmet yöntemlerinin değiştirilerek piyasa mekanizmasından daha çok yararlanılması, girdilerden çok çıktılara odaklanma, amaçları göre yönetim, performans ve kaliteyi iyileştirme yönündeki düşüncelerin uygulama alanına konulmaya başlanmasını sağlayacaktır.

Bilindiği gibi geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Max Weber'in formüle ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model, sanayi toplumun şartlarında ortaya çıkmış; ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayrişahsi, katı hiyerarşi ve bir ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşımaktadır. Weberyen örgüt modeli ve onun dayandığı paradigma, örgütlerde disiplin, baskı ve kontrol kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği ve yaratıcılığı önlediği, katılım kültürünü engellediği gerekçeleriyle eleştirilmiş ve özel sektördeki rasyonellik anlayışının kamu yönetimine de yansıtılması yönünde güçlü bir eğilimi ortaya çıkarmıştır.

Bu süreçte ortaya çıkan yeni kamu yönetimi yaklaşımı, mekanikliğe bağımlılığı azaltma, dikey yönetim yapısından çok, yatay yönetim yapısını oluşturarak çalışanlar arasında eşitliği ve yönetim performansını artırma, çalışma grupları içinde yarışmacılık

ruhunu ve bireysel sorumluluğu geliştirme, bireyleri ve grupları yönetimin bir parçası olarak görme eğilimiyle dikkat çekmiş, kamu yönetimi tartışmalarında ön plana çıkmıştır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı, performansa, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşa, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapmaktadır.

Bu süreçte kamu yönetimi karşısında vatandaş ve sivil toplum, yeniden keşfedilmiş, yönetimin edilgen bir unsuru değil, karar ve uygulama süreçlerinde kendisinden yararlanılan bir ortağı haline gelmiştir. Böylece kamu yönetimi yeni süreçte, kapalı sistem mantığı çerçevesinde kendi içini düzenlemeye yönelik bakış açısından kurtularak, kendi dışıyla bütünleşmeye çalışan, onlarla aktif bir etkileşim ve işbirliği içinde olan ve toplumu, yönetimin ayrılmaz bir parçası ya da paydaşı olarak gören bir bakış açısı ile ele alınmaya başlanmıştır.

Kamu yararını büyük ölçüde devletin üreteceği ve temsil edeceğine yönelik Hegelyen anlayış aşınarak, sivil toplum ve piyasanın da sonucu itibariyle kamu yararına hizmet edebileceği anlayışı kabul edilmiş ve uygulamada giderek egemen olmuştur.

Yeni kamu yönetimi, "siyaset" ile "idare" arasındaki ilişkilerde siyasi yöneticileri, stratejistler ve düşünce oluşturucuları olarak görmektedir. Siyasiler, değerleri ve vizyonları belirleyip uygun stratejileri seçecek ve makro seviyede kaynakları tahsis edeceklerdir. Yönetim pratikleri, performansları değerlendirilecek olan profesyonel yöneticiler tarafından icra edilecektir. Üst düzey kamu yöneticileri ise, orta ve alt kademedeki çalışanların yetkilendirilmesi ile birlikte daha fazla liderlik rolü üstlenecekler, işin vizyonunu oluşturarak ve bunları çalışanlara anlatarak amaçlara ve sonuçlara odaklanmış bir yönetim kültürünün geliştirilmesine çalışacaklardır. Kısaca kamu yöneticileri, sadece siyasi liderliğe ya da üstlerine değil, hizmet standartlarına, kalite ölçülerine ve müşteri memnuniyetine önem vererek vatandaşlara karşı da sorumlu hale gelmektedirler.

Yeni kamu yönetimi anlayışının vurgu yaptığı konulardan bir diğeri de, kamu-özel sektör zıtlığına dayalı paradigma yerine, bu iki sektör arasında işbirliğine verdiği önemdir. Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında piyasa aktörlerine öncelik verilmekte; kamunun hizmetler konusundaki rolü, onların düzenlenmesi ve yönetilmesi konularıyla sınırlanmakta ve daha çok topluma karşı "garantör devlet" konumunda görev yapmak biçiminde yeniden şekillenmektedir. Böylece kamu yönetimine (administration), verimlilik ve etkinlik bakımından bir ölçüde "işletme" (management) anlayışı girmeye başlamıştır.

Ayrıca kamunun egemen olduğu bir sivil toplum politikası yerine, karşılıklı işbirliği ve kontrole dayalı bir "yönetişim" süreci giderek benimsenmektedir.[188]

1980 sonrasında egemen olan neo-liberal ekonomi düşüncesinin temelinde devletin küçültülmesi yer almaktadır. Sınırlı ve sorumlu bir devlet anlayışı ile savunma, diploması, adalet gibi tam kamusal nitelikteki hizmetlerin sunulması devlete bırakılırken yarı kamusal mal ve hizmetlerin (eğitim, sağlık vb.) devlet tarafından rasyonel olarak sunulamayacağı ve bu tür hizmetlerin piyasa tarafından gerçekleştirilmesinin daha iyi sonuçlar

ortaya koyacağını ileri sürülmektedir. Bu süreçte kamu yönetimin özel sektör gibi yönetilmesini ve yönetim hizmetlerinde rekabet sağlanmasını ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesi, yönetimin masraflarının azaltılması öngörülmektedir.[189] Sanayileşmiş ülkelerde devlet klasik patriarkil rolünden uzaklaşmaktadır. Özel sektörün ihtiyaçlarının tedarikçisi konumuna gelmektedir.[190] Refah devletinin gelişimi bireyselliği de artırmış, bireyler yeni haklar kazanmışlardır. Bu durum bireyin politik yükümlülüklerini de azaltmıştır. Refah devletinde bireyler haklarını ve çıkarlarını korumaları için teşvik edilmiş, vatandaş, kullanıcı ve müşteri olmuştur. Böylelikle vatandaş yönetim ilişkileri müşteri odaklı olmaya başlamıştır.[191] Tüm kamu yönetimlerini etkileyen, değişik ülkelerce farklı isimler verilen bu süreç, ülkemizi de etkisi altına almış, geleneksel kamu yönetiminin, kamu işletmeciliğine doğru evrimleştiği gözlemlenmiştir.[192] Günümüzde bu süreç güçlenerek devam etmektedir. Önümüzdeki dönemde ise söz konusu sürecin yeniden yapılandırdığı etkin kamu yönetiminin Türkiye'nin gelişimine katkısı daha somut görülmeye başlanacaktır. Ancak Türk kamu yönetimini önümüzdeki dönemde etkileyebilecek yeni eğilimleri değerlendirirken ve uygulamaya aktarırken, yakın dönemde yaşadığımız olumsuzlukları ve ikilemleri de dikkate almamız gerekmektedir. Yönetimde yeniden yapılanma sürecinde gündeme gelen düzenlemelerin uygulamadaki başarısızlıkları, gelecek öngörülerimizde bizlere yol göstermelidir.

Özellikle kısa-orta ve uzun vadeli planlama anlayışımız çerçevesinde kamu yönetimini yeniden yapılandırırken; dünyada yaşanan paradigma değişiminden kopmamak, gelişmiş ülkelerin bu alanda yaşadıkları deneyimleri paylaşmak, toplumsal şartlarımızı da dikkate alarak kendi yapımıza en uygun, çağdaş kamu yönetiminin gerektirdiği etkin, rasyonel kamu hizmetini sunabilen, yönetişim ilkeleri olan; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, eşitlik, etkinlik ve stratejik vizyon bakış açılarını uygulamaya aktarabilen yönetim yapısını kurmayı hedeflemeliyiz.

SONNOTLAR

[1] M. Akif Özer; Yeni Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Barış Platin, Ankara, 2011, s.

[2] Aynı Kaynak; s.11.

[3] Donald Kettle; "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government", Public Administration Review, 60, 6:488-498, 2000, s.490.

[4] G. Şaylan; "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, XXXIII, 2, (Haziran), 1-21, 2000. s.18.

[5] Veysel Eren; YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2001, s.130.

[6] Hüseyin Yayman; Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 1998, s.14.

[7] Uğur Ömürgönülşen; "The New Public Management", AÜSBF Dergisi, C.52, Ocak-Aralık 1997, No:1-4, s.521.

[8] Veysel Eren; a.g.e, s.130.

[9] Selami Sargut; "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, Ankara, 1997, s.1.

[10] Burhan Aykaç; "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi", Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, 2. Cilt, TODAIE, 1995, s.10.

[11] Bilal Eryılmaz; Kamu Yönetimi, İstanbul, 2000, s.22.

[12] Aydın Yalçın; İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi, Ankara, 1991, s.19.

[13] Burhan Aykaç; "Kamu Yönetiminde Kriz Ve Kriz Yönetimi", G.Ü. İİBF Der., 3, 3, 2001, s.1.

[14] Jonn Kamensky; "The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform", Public Administration Review, 56, 3, 1996, s.247.

[15] Şinasi Aksoy; "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara : TODAİE.159-173, 1995, s.159.

[16] Burhan Aykaç; "The New Role of State Towards the XXI.st Century", Cooperation in Türkiye, 13, 1999, s.9.

[17] C.Can Aktan; 21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme, İzmir: T Yay., 1994, s.5.

[18] Veysel Eren; a.g.e., s.54.

[19] Harvard Business Review; Değişim, (Çev. Meral Tüzel), İstanbul: MESS Yay., 1999, s.62.

[20] Birol Bumin; İşletme Organizasyonlarının Yönetimi, Ankara, 1989, s.17.

[21] Cahit Tutum; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Ankara, TESAV Yay., 1994, s.8.

[22] Michel Crozier; "Fransız Yönetiminde Bunalım ve Yenileşme", (Çev. M. Gülmez), Amme İdaresi Dergisi, 7, 4, 1974.

[23] Cahit Tutum; a.g.e., s.5.

[24] John Kamensky; "The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform", Public Administration Review, 56, 3:247-255, 1996, s.249.

[25] Owen Hughes; Public Management & Administration, USA: ST.Martin's Press., 1998, s.1.

[26] B. Eryılmaz; a.g.e, s.23.

[27] Aynı Kaynak, s.24.

[28] O. Hughes; a.g.e., s.1.

[29] Dwight Waldo; The Administrative State, Second Edition, Holmes & Meier Publishers Inc., Newyork, USA, 1984, s.VI.

[30] Andrew Dunsire; "Then And Now Public Administration, 1953-1999", Political Studies, 47, 2: 360-379, 1999., p.362.

[31] A. Dunsire; a.g.e., s.364.

[32] B. Eryılmaz; a.g.e, s.22.

[33] Gencay Şaylan; "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, C.33, S.2, 2000, s.3.

[34] B. Eryılmaz; a.g.e, s.25.

[35] V. Eren; a.g.e, s.64.

[36] Jan-Erik Lane; New Public Management, Routledge, London, England, 2000, s.95.

[37] V. Eren; a.g.e, s.76-77.

[38] G. Şaylan; a.g.e., s.8.

[39] B. Eryılmaz; a.g.e, s.26-27.

[40] V. Eren; a.g.e, s.60.

[41] D. Waldo; a.g.e., s.26.

[42] J.E. Lane; a.g.e., s.5.

[43] Aynı Kaynak; s.4-5.

[44] J.E. Lane; a.g.e., s.3.

[45] Anna Yeatman,;"The reform of Public Management: An Overview", Australian Journal of Public Administration, LIII,3, (Sep), 287-296, p.289.

[46] Christopher Hood; "A Public Management For All Seasons?", Public Administration Review, 69:3-19, 1991, p.7.

[47] Kerstin Sahlin Anderson; "National International and Transnational Constructions of New Public Management", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, The Transformation of Ideas and Practice, England: Ashgate, 43-72, 2002, p.43.

[48] C. Nand Bardouville; "The Transformation of Governance Paradigms and Modalities", Round Table, Volume 350, 2000, p.81.

[49] Synnave Jenssen; "Transforming politics:Towards New or lessen Roles for Democratic Institutions", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England:Ashgate, p.289-300, 2002, p.295.

[50] G. B. Reschenthaler; "The information revolution and the New Public Management", Journal of Public Administration Research & Theory, 16, 1:125-144, 1996, p.133.

[51] Itzhak Galnoor-David H. Rosenbloom-Allan Yaroni; "Creating NPM Reforms: Lessons from Israel", Administration & Society, 30, 4:393-419, 1998, p.393.

[52] Osman Yılmaz; Kamu Yönetimi Reformu, Ankara: DPT Yay., 2001, s.26.

[53] Andrew Dunsire; "Administrative Theory in the 980's: A Viewpoint", Public Administration, 73: 25-35, 1995, p.29.

[54] Denis Ives; "Next Steps in Public Management", Australian Journal of Public Administration, 53, 3: 335-341, p.1994, p.341.

[55] Aynı kaynak, s.342.

[56] Aynı kaynak, s.344.

[57] Aynı kaynak, s.343.

[58] Ömer Dinçer - Cevdet Yılmaz; Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara, 2003, s.40.

[59] B. Guy Peters and John Pierre; "Governance without government? Rethinking Public Administration", Journal of Public Administration Research & Theory, 8, 2:223-244, 1998, p.230.

[60] Ömer Dinçer - Cevdet Yılmaz; a.g.e., s.41

[61] G. B. Reschenthaler; a.g.e., s.133.

[62] Michael Duggett; "Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar", (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), Amme İdaresi Dergisi, 35, 2:1-9, 2002, s.4.

[63] Osman Yılmaz; a.g.e., s. 28.

[64] G. B. Reschenthaler; a.g.e., s.133.

[65] Aynı Kaynak, s.133.

[66] Linda Kaboolian; "The New Public Management: Challenging the Boundaries Of The Management-Administration Debate", Public Administration Review, 58, 3: 189-194, 1998, p.192.

[67] G. B. Reschenthaler; a.g.e., s.134.

[68] Keith Faulks; Political Sociology, USA: New York Un. Press., 1999, p.76.

[69] Andrew Dunsire; "Administrative Theory in the 980's: A Viewpoint", Public Administration, 73: 25-35., 1995, p.365.

[70] Uğur Ömürgönülşen; "The New Public Management", AÜSBF Dergisi, C.52, No:1-4, Ocak-Aralık 1997, s.524.

[71] O. Hughes; a.g.e., s.57.

[72] Robin Butler; "Management In Government: The Future", International Journal Of Public Sector Management, 9, 1: 36-43, p.38.

[73] Andrew Dunsire; "Then And Now Public Administration, 1953-1999", Political Studies, 47, 2: 360-379, 1999., p.365.

[74] Robin Butler; "Management In Government: The Future", International Journal Of Public Sector anagement, 9, 1: 36-43, p.39.

[75] Andrew Dunsire; "Then And Now Public Administration, 1953-1999", Political Studies, 47, 2: 360-379, 1999., s.365.

[76] Aynı Kaynak; s.365.

[77] Aynı Kaynak; s.366.

[78] Paul Corrigen - Paul Joyce; "Reconstructing Public Management", International Journal Of Public Sector Management, 10, 6: 417-432, 1997, p.417.

[79] Keith Faulks; Political Sociology, USA: New York Un. Press, 1999, p.72.

[80] Andrew Gamble; "The Thatcher Decade in Perspective", Patrick Dunleavy (Ed.), Development in British Politics, USA: 333-342, 1990, p.336.

[81] Peter Barberis; "The New Public management and a new accountability", Public Administration, 76, 3: 451-471, 1998, p.454.

[82] Aynı Kaynak; s.459.

[83] B. Guy Peters - John Pierre; "Governance without government? Rethinking Public Administration", Journal of Public Administration Research & Theory, 8, 2:223-244, 1998, p.230.

[84] Uğur Ömürgönülşen; a.g.e., s.528.

[85] Osman Yılmaz; a.g.e., s. 37.

[86] Michael Duggett; "Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar", (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), Amme İdaresi Dergisi, 35, 2:1-9, p.8.

[87] Aynı Kaynak; s.7.

[88] Osman Yılmaz; a.g.e., s.39.

[89] Michael Duggett; a.g.e., s.2.

[90] Andrew Gray - Bill Jenkıns; "From Public Administration to Public Management: Reassing A Revolution", Public Administration, 73:75-79, 1995, p.75.

[91] Paul Corrigen - Paul Joyce; "Reconstructing Public Management", International Journal Of Public Sector Management, 10, 6: 417-432, 1997, p.421.

[92] Osman Yılmaz; a.g.e., s. 38.

[93] Stephan Cope - Frank Leishman - Peter Storie; "Globalization, New Public Management And The Enabling State", International Journal Of Public Sector Management, 10, 6: 444-460, 1997, p.447.

[94] Stephan Cope - Frank Leishman - Peter Storie; a.g.e., s.447.

[95] Uğur Ömürgönülşen; a.g.e., s.524.

[96] A. Lynne WEIKART; "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", Urban Affairs Review, 36, 3: 359-382, 2001, p.393.

[97] Gencay Şaylan; Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi. Ankara: İmge Yay., 1994, s.56-58.

[98] Aynı Kaynak; s.59.

[99] Michael Duggett; a.g.e., s.3.

[100] R.A.W. Rhodes - Charlotte Dargie, Abigail Meluille and Brian Tutt; "The State of Public Administration: A Professional History: 1970-1995", Public Administration, Vol.73, Spring 1995, p.1-15, 1995, p.14.

[101] Eugene B. Mcgregor; "Making Sense of Change", Jeffrey L. BRUDNEY (Ed.), Advancing Public Management, New Developments in Theroy,Methods and Practice, USA:Georgetown Un.127-151.. p.133.

[102] H. George Frederickson; "Toward a New Public Administration", Robert B. DENHARDT (Ed.), Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases, USA: Brooks Pub. 368-381, 1992, p.368.

[103] O. Hughes; a.g.e., s.58.

[104] H. George Frederickson; New Public Administration, USA: Alabama Un. Press, USA, 1977. p.54.

[105] Aynı Kaynak; s.56-57.

[106] Michael Duggett; a.g.e., s.3.

[107] B. Guy Peters - John Pierre; a.g.e., s.233.

[108] Jeffrey L. Brudney - Ted F. Hebert; "Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform", Public Administration Review, 59, 1, 1999, p.27.

[109] Louis Brownlow - Charles E. Merriam; "Report Of The President's Committee On Administrative Management", SHAFRITZ, Jay M. And Albert C. HYDE(Ed.), Classics of Public Administration Review, USA:Wadsworth Publishing Co. 90-95, 1991, p.92.

[110] Aynı Kaynak; s.95.

[111] Linda Kaboolian; "The New Public Management: Challenging the Boundaries Of The Management-Administration Debate", Public Administration Review, 58, 3: 189-194, 1998, p.192.

[112] Leslie Lenkowsky; "Reinventing Government: The Case of National Service", Public Administration Review, LX, 4, (July/August), 298-308, 2000, p.300.

[113] Aynı Kaynak; s.305.

[114] James Thompson; "Reinvention As Reform: Assessing The National Performance Review", Public Administration Review, Vol. 60, Issue 6, Nov., p.508-522, 2000, p.511.

[115] Aynı Kaynak; s.523-524.

[116] T. Green - Lawrence Mark - R. Jones, Fred Thompson; "Local Heroes? Reinvention Labs in the Development of Defense", Jeffrey L. BRUDNEY(Ed.), Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods and Practice, USA: Georgetown Un. Press.153-171, 2000, s.153.

[117] T. Green - Lawrence Mark - R. Jones, Fred Thompson; a.g.e., s.154.

[118] J. Charles Fox; "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics", Public Administration Review, 5, 3: 256-262, 1996, p.260.

[119] Eugene B. Mcgregor; a.g.e., s.130.

[120] Robin Butler; "Management In Government: The Future", International Journal Of Public Sector Management, 9, 1: 36-43, 1996, p.40.

[121] Jeffrey L. Brudney – Ted F. Hebert; "Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform", Public Administration Review, 59, 1., 1999, p.24.

[122] James Prifner; "The Public Service Ethic in the New Public Personnal Systems", Public Personnal Management, XXVIII, 4, (Winter), 541-556, 1999, p.543.

[123] William F. Willoughby; "The Movement for Budgetary Reform", Ed. SHAFRITZ, Jay M. And Albert C. HYDE Classics of Public Administration, Wadsworth Publishing Co., USA, p.33-38, 1991, p.33.

[124] Osman Yılmaz; a.g.e., s.52-53.

[125] B. Guy Peters - John Pierre; a.g.e., s.2.

[126] H. George Frederickson; New Public Administration, USA: Alabama Un. Press, USA, 1977, p.112.

[127] Bilal Eryılmaz; "Kamu Sektörü Reformları",
http://nkutr.nku.edu.tr/minisite/spk/DPT%20belge/sp_seminer_2_eryilmaz.pdf (30.11.2012).

[128] Ayr. İçn. Bkz. Asım Balcı- Harun Kırılmaz; "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Sağlık Sektörüne Yansıması", Sağlık Ekonomisi ve Yönetimi, Ed. C. Can Aktan – Ulvi Saran, Sağlıkta Umut Vakfı Yayını, Ankara, 2007.

[129] TODAİE; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İYD), TODAİE, Ank 1972.

[130] TODAİE, İdari Reform ve Reorganizasyon Raporu (I.R.R.R.), TODAİE Yay, Ank, 1965.TODAİE; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler(İYD), TODAİE, Ank 1972. TODAİE; Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA), TODAİE Yayını, Ankara, 1991.

[131] M. Akif Çukurçayır; "Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim", Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, s.618.

[132] Uğur Ömürgönülşen; a.g.e., s.531.

[133] Andrew Dunsire; "Then And Now Public Administration, 1953-1999", Political Studies, 47, 2: 360-379, 1999, p.369.

[134] Hamza Al; Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, 2002, s.113.

[135] H. George Frederickson; "Comparing the Reinventing Government Movement With The NPM", Public Administration Review, 56, 3, 1996, s.264.

[136] Tom Christensen -Per Legreid; "A Transformative Perspective on Administrative Reforms", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England: Ashgate. 13-39, 2002, p.19.

[137] Christopher Hood; "A Public Management For All Seasons?", Public Administration Review, 69:3-19, 1991, p.3.

[138] Hamza Al; a.g.e., s.115-116.

[139] O. Hughes; a.g.e., s.61.

[140] Aynı Kaynak; s.62.

[141] Aynı Kaynak; s.61.

[142] Aynı Kaynak; s.61-64.

[143] Stephan Cope - Frank Leishman - Peter Storie; "Globalization, New Public Management And The Enabling State", International Journal Of Public Sector Management, 10, 6: 444-460, 1997, p.448.

[144] Uğur Ömürgönülşen; a.g.e., s.538.

[145] Veysel Eren; YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2001, s.104.

[146] A. Lynne Weikart; "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", Urban Affairs Review, 36, 3: 359-382, 2001, s.359.

[147] O. Hughes; a.g.e., s.61.

[148] Stephan Cope - Frank Leishman - Peter Storie; a.g.e., s.448.

[149] O. Hughes; a.g.e., s.62.

[150] Aynı Kaynak; s.53.

[151] Aynı Kaynak; s.65.

[152] Stephan Cope - Frank Leishman - Peter Storie; a.g.e., s.448.

[153] B. Guy Peters - John Pierre; a.g.e., s.225.

[154] HABİTAT II (2000); istanbul +5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul, 2000, s.1.

[155] Richard T. Green - Lawrence Hubbell; "On Governance and Reinventing Government", Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges, G. Wamsley (Ed.), USA: Sage. 38-67, 1996, s.38.

[156] F. Donald Kettl; "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government", Public Administration Review, 60, 6:488-498, 2000, p.494.

[157] (O'Toole, 1997:449).

[158] Richard T. Green - Lawrence Hubbell; a.g.e., s.39.

[159] Coşkun Can Aktan– Hilmi Çoban; "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri". www.canaktan.org (29.08.2011), s.1.

[160] Mehmet Yüksel; Yönetişim Kavramı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, 58, 3:145-159, 2000, s.155.

[161] Maliye Bak.; İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara, 2003, s.VIII.

[162] Yılmaz Aliefendioğlu; "Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti", Ankara Barosu Dergisi, II:25-33, 2001, s.33.

[163] Maliye Bak.; a.g.e, s.2.

[164] Tuğba Eroğlu; "Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim", Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, s.218.

[165] Maliye Bak.; a.g.e, s.VIII.

[166] Mehmet Göküş; "Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı", Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010, s.601.

[167] Tuğba Eroğlu; a.g.e., s.219.

[168] Yılmaz Aliefendioğlu; a.g.e., s.33.

[169] Maliye Bak.; a.g.e, s.VIII.

[170] Fikret Toksöz; İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yay., İstanbul, 2008, s.18-19.

[171] Maliye Bak.; a.g.e, s.53.

[172] Fikret Toksöz; a.g.e., s.18-19.

[173] Maliye Bak.; a.g.e, s.VIII.

[174] Zerrin Toprak Karaman; "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", Türk İdare Dergisi, 72, 426, 2000., s.44.

[175] Maliye Bak.; a.g.e, s.79.

[176] Fikret Toksöz; a.g.e., s.18-19.

[177] Mehmet Göküş; a.g.e., s.603.

[178] Maliye Bak.; a.g.e, s.VIII.

[179] Fikret Toksöz; a.g.e., s.18-19.

[180] Maliye Bak.; a.g.e, s.VIII.

[181] Başbakanlık, Stratejik Plan, Başbakanlık, 2012.

[182] M.A. Çukurçayır, K. Turgut, M. A. Özer; Açık Yönetim: Open Government ve Yerel Yönetimlerde Yolsuzlukla Mücadele Stratejileri Yerel ve Kentsel Politikalar, 2. Baskı, Ed. M. A. Çukurçayır - A. Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2012.

[183] Başbakanlık, Stratejik Plan, Başbakanlık, 2012.

[184] B. Eryılmaz; "Kamu Yönetiminde Reform: Statüko Ve Değişim", http://www.pdrforum.net/ 30.08.2012, s.1-2.

[185] B. Aykaç-H.Yayman-A.Özer; a.g.e., s.175-179.

[186] B. Aykaç-H.Yayman-A.Özer; a.g.e., s.179-181.

[187] N. Saygılıoğlu; "Değişen Devlet Yapısı Karşısında Yolsuzluk Gerçeği Ve Saydamlık Gereği", Denetim, Temmuz-Eylül 2010.

[188] B.Eryılmaz; a.g.e., s.1-2.

[189] A. Lynne Weikart; "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", Urban Affairs Review, 36, 3:359-382, 2001, s.359.

[190] C. Nand Bardouville; "The Transformation of Governance Paradigms and Modalities", Round Table, Volume 350, s.88.

[191] Synnave Jenssen; "Transforming politics:Towards New or lessen Roles for Democratic Institutions", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, Ashgate, England, 2000, p.298.

[192] B. Aykaç-H.Yayman-A.Özer; a.g.m., s.155-165.

KAYNAKÇA

• AKSOY, Şinasi; "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri, 2. Cilt, Ankara : TODAİE.159-173, 1995.

• AKTAN, C. Can; 21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme, İzmir: T Yay., 1994.

• AKTAN, Coşkun Can – Hilmi ÇOBAN; "Kamu Sektöründe İyi Yönetim İlkeleri". www.canaktan.org (29.08.2011).

• AL, Hamza; Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya, 2002.

• ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz; "Hukuk-Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti", Ankara Barosu Dergisi, II:25-33, 2001.

• ANDERSON, Kerstin Sahlin; "National International and Transnational Constructions of New Public Management", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, The Transformation of Ideas and Practice, England: Ashgate, 43-72, 2002.

• AYKAÇ, Burhan; "The New Role of State Towards the XXI.st Century", Cooperation in Türkiye, 13: 9-12, 1999.

• AYKAÇ, Burhan; "Türkiye'de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi", Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, 2. Cilt, TODAIE, 1995.

• AYKAÇ, Burhan; "Kamu Yönetiminde Kriz Ve Kriz Yönetimi", G.Ü. İİBF Der., 3, 3, 2001.

• AYKAÇ, Burhan-H. YAYMAN - A.ÖZER; "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", G.Ü. İİBF Dergisi, Yıl.5 Sayı:2, Güz 2003, s.153-179.

• BARBERIS, Peter; "The New Public management and a new accountability", Public Administration, 76, 3: 451-471, 1998.

• BARDOUVİLLE, C. Nand; "The Transformation of Governance Paradigms and Modalities", Round Table, Volume 350, 2000, p.81-107.

• BAŞBAKANLIK, 21. Yüzyıla Girerken Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerde Uygulamalar, Ankara, 1994.

• BROWNLOW, Louis and Charles E. MERRIAM; "Report Of The President's Committee On Administrative Management", SHAFRITZ, Jay M. And Albert C. HYDE(Ed.), Classics of Public Administration Review, USA:Wadsworth Publishing Co. 90-95, 1991.

• BRUDNEY, Jeffrey L. and Ted F. HEBERT; "Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform", Public Administration Review, 59, 1, 1999.

• BUMİN, Birol; İşletme Organizasyonlarının Yönetimi, Ankara, 1989.

• BUTLER, Robin; “Management In Government: The Future”, International Journal Of Public Sector Management, 9, 1: 36-43, 1996.

• CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREİD; “A Transformative Perspective on Administrative Reforms”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England: Ashgate. 13-39, 2002.

• COPE, Stephan-Frank LEISHMAN-Peter STORIE; “Globalization, New Public Management And The Enabling State”, International Journal Of Public Sector Management, 10, 6: 444-460, 1997.

• CORRIGEN, Paul-Paul JOYCE; “Reconstructing Public Management”, International Journal Of Public Sector Management, 10, 6: 417-432, 1997.

• CROZIER, Michel; “Fransız Yönetiminde Bunalım ve Yenileşme”, (Çev. Mesut Gülmez), Amme İdaresi Dergisi, 7, 4, 1974.

• ÇUKURÇAYIR, M. Akif; “Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010.

• DİNÇER, Ömer ve Cevdet YILMAZ; Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara, 2003.

• DUGGETT, Michael; “Kamu Yönetiminde Değişim: Sonraki Adımlar”, (Çev.A.Akdoğan-O. Aslan), Amme İdaresi Dergisi, 35, 2:1-9, 2002.

• DUNSIRE, Andrew; “Administrative Theory in the 980’s: A Viewpoint”, Public Administration, 73: 25-35, 1995.

• DUNSIRE, Andrew; “Then And Now Public Administration, 1953-1999”, Political Studies, 47, 2: 360-379, 1999.

• EREN, Veysel; YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma), Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 2001.

• ERGUN, Turgay - A. POLATOĞLU; Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara, 1992.

• ERGUN, Turgay; “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve KAYA Projesi”, Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.4, 1991.

• EROĞLU, Tuğba; “Kamu Yönetiminde Hiyerarşi, Ağ, Piyasa ve Aktörler Düzleminde Yönetişim”, Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010.

• ERYILMAZ, Bilal; Kamu Yönetimi, İstanbul, 2000.

• ERYILMAZ, Bilal; “Kamu Yönetiminde Reform: Statüko Ve Değişim”, http://www.pdrforum.net/ 30.08.2012, s.1-2.

• FAULKS, Keith; Political Sociology, USA: New York Un. Press., 1999.

• FOX, J. Charles; "Reinventing Government as Postmodern Symbolic Politics", Public Administration Review, 5, 3: 256-262, 1996.

• FREDERICKSON, H. George; New Public Administration, USA: Alabama Un. Press, USA, 1977,

• FREDERICKSON, H. George; "Toward a New Public Administration", Robert B. DENHARDT (Ed.), Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases, USA: Brooks Pub. 368-381, 1992.

• FREDERICKSON, H. George- Kevin B. SMITH; The Public Administration Theory Primer, USA:Westview, 2003.

• FREDERICKSON, H. George; "Comparing the Reinventing Government Movement With The NPM", Public Administration Review, 56, 3, 1996.

• GALNOOR, Itzhak-David H. ROSENBLOOM-Allan YARONI; "Creating NPM Reforms: Lessons from Israel", Administration & Society, 30, 4:393-419, 1998.

• GAMBLE, Andrew; "The Thatcher Decade in Perspective", Patrick Dunleavy (Ed.), Development in British Politics, USA: 333-342, 1990.

• GÖKÜŞ, Mehmet; "Kamu Hizmeti Kavramı ve Yönetişim Yaklaşımı", Yönetişim, Kuram, Boyut, Uygulama, Ed. M. Akif Çukurçayır-T. Eroğlu- H. Ekşi, Çizgi Kitabevi, Konya, 2010.

• GRAY, Andrew And Bill JENKINS; "From Public Administration to Public Management: Reassing A Revolution", Public Administration, 73:75-79, 1995.

• GREEN, Richard T. And Lawrence HUBBELL; "On Governance and Reinventing Government", Refounding Democratic Public Administration, Modern Paradoxes, Post Modern Challenges, G. WAMSLEY (Ed.), USA: Sage. 38-67, 1996.

• GREEN, T. Mark, Lawrence R. JONES, Fred THOMPSON; "Local Heroes? Reinvention Labs in the Development of Defense", Jeffrey L. BRUDNEY(Ed.), Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods and Practice, USA: Georgetown Un. Press.153-171, 2000.

• GÜLER, B. Ayman; "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi" Amme İdaresi Dergisi, C.37, S.4:3, 1994.

• HABİTAT II; İSTANBUL +5 Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü, İstanbul, 2000.

• HARVARD BUSINESS REVIEW; Değişim, (Çev. Meral Tüzel), İstanbul: MESS Yay., 1999.

• HOOD, Christopher; “A Public Management For All Seasons?”, Public Administration Review, 69:3-19, 1991.

• HUGHES, Owen; Public Management & Administration, USA: ST.Martin’s Press., 1998.

• IVES, Denis; “Next Steps in Public Management”, Australian Journal of Public Administration, 53, 3: 335-341, 1994.

• JENSSEN, Synnave; “Transforming politics:Towards New or lessen Roles for Democratic Institutions”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), New Public Management, England:Ashgate, 2002. p.289-300.

• KABOOLIAN, Linda; “The New Public Management: Challenging the Boundaries Of The Management-Administration Debate”, Public Administration Review, 58, 3: 189-194, 1998.

• KAMENSKY, John; “The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform”, Public Administration Review, 56, 3:247-255, 1996.

• KARAMAN, Zerrin Toprak; “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, Türk İdare Dergisi, 72, 426, 2000.

• KETTL, F. Donald; “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government”, Public Administration Review, 60, 6:488-498, 2000.

• KICKERT, Walter J. M.; “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo - Amerikan Managerialism”, Public Administration, 75:731-752, 1997.

• LANE, Jan-Erik; New Public Management, Routledge, London, England, 2000.

• LENKOWSKY, Leslie; “Reinventing Government: The Case of National Service”, Public Administration Review, LX, 4, (July/August), 298-308, 2000.

• MALİYE BAK.; İyi Yönetişimin Temel Unsurları, Ankara, 2003.

• MCGREGOR, Eugene, B.; “Making Sense of Change”, Jeffrey L.BRUDNEY (Ed.), Advancing Public Management, New Developments in Theroy,Methods and Practice,USA:Georgetown Un.127-151, 2000.

• MIHÇIOĞLU, Cemal; “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003.

• ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur; “The New Public Management”, AÜSBF Dergisi, C.52, No:1-4, Ocak-Aralık 1997.

• ÖZER, M. Akif; Yeni Kamu Yönetimi, Genişletilmiş 2. baskı, Barış Kitap, Ankara, 2012.

• PAYASLIOĞLU, Arif, "İdari Reformun Yönü ve Stratejisi", Amme İdaresi Dergisi, C.4, S.2, s. 3-14, 1971.

• PETERS, B. Guy And John PIERRE; "Governance without government? Rethinking Public Administration", Journal of Public Administration Research & Theory, 8, 2:223-244, 1998.

• PRIFNER, James; "The Public Service Ethic in the New Public Personnal Systems", Public Personnal Management, XXVIII, 4, (Winter), 541-556, 1999.

• RESCHENTHALER, G. B.; "The information revolution and the New Public Management", Journal of Public Administration Research & Theory, 16, 1:125-144, 1996.

• RHODES, R.A.W, C. DARGIE, Abigail MELUILLE and Brian TUTT; "The State of Public Administration: A Professional History: 1970-1995", Public Administration, Vol.73, Spring 1995, p.1-15, 1995.

• SARGUT, Selami; "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım", 21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, TODAİE, Ankara, 1997.

• SAYGILIOĞLU, Nevzat; "Değişen Devlet Yapısı Karşısında Yolsuzluk Gerçeği Ve Saydamlık Gereği", Denetim, Temmuz-Eylül 2010.

• SÜRGİT Kenan, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, C. 13, S. 3, 1980.

• SÜRGİT, Kenan; "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 1, Sayı1, Haziran 1968.

• SÜRGİT, Kenan; Türkiye'de İdari Reform, TODAİE Yayını, Ankara, 1972.

• ŞAYLAN Gencay, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003.

• ŞAYLAN, Gencay; Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi. Ankara: İmge Yay., 1994.

• ŞAYLAN, Gencay; "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, XXXIII, 2, (Haziran), 1-21, 2000.

• THOMPSON, James; "Reinvention As Reform: Assessing The National Performance Review", Public Administration Review, Vol. 60, Issue 6, Nov., p.508-522, 2000.

• TODAİE, İdari Reform ve Reorganizasyon Raporu (I.R.R.R.), TODAİE Yay, Ank, 1965.

• TODAİE; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İYD), TODAİE, Ank 1972.

• TODAİE; Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA), TODAİE Yayını, Ankara, 1991.

• TOKSÖZ, Fikret; İyi Yönetişim El Kitabı, TESEV Yay., İstanbul, 2008.

• TORTOP, Nuri-E. İŞBİR-B.AYKAÇ; Yönetim Bilimi, Yargı Yayını, Ankara 2010.

• TUTUM, Cahit; "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003.

• TUTUM, Cahit; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma. Ankara, TESAV Yay., 1994.

• ÜSTÜNER, Yılmaz ve Fuat KEYMAN; "Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", Ekonomik Yaklaşım, XVII-XVIII, (Sonbahar-Kış), 33-50, 1995.

• WALDO, Dwight; The Administrative State, Second Edition, Holmes & Meier Publishers Inc., Newyork, USA, 1984.

• WEIKART, A. Lynne; "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", Urban Affairs Review, 36, 3: 359-382, 2001.

• WILLOUGHBY, William F.; "The Movement for Budgetary Reform", Ed. SHAFRITZ, Jay M. And Albert C. HYDE Classics of Public Administration, Wadsworth Publishing Co., USA, p.33-38, 1991.

• YALÇIN, Aydın; İktisadi Doktrinler ve Sistemler Tarihi, Ankara, 1991.

• YALÇINDAĞ Selçuk, "Değişen Koşullar ve Mahalli İdarelerimiz", Amme İdaresi Dergisi, C. 1, S. 1, 1968.

• YAYMAN, Hüseyin; Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, 1998.

• YEATMAN, Anna; "The Reform of Public Management: An Overview", Australian Journal of Public Administration, LIII, 3, (Sep), 287-296, 1994.

• YILMAZ, Osman; Kamu Yönetimi Reformu, Ankara: DPT Yay., 2001.

• YÜKSEL, Mehmet; Yönetişim Kavramı Üzerine", Ankara Barosu Dergisi, 58, 3:145-159, 2000.