

**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**2000’li YILLARDA KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN**  
**YAPILANMA ÇALIŞMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**ALİ RIZA SAVAŞ**

**Danışman**  
**Prof. Dr. Bayram COŞKUN**

**MUŞ-2013**



**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**2000’li YILLARDA KAMU MALİ YÖNETİMİNDE YENİDEN**  
**YAPILANMA ÇALIŞMALARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**ALİ RIZA SAVAŞ**

**Danışman**

**Prof. Dr. Bayram COŞKUN**

Bu çalışma .....tarafından .....nolu Yüksek Lisans tez projesi  
olarak desteklenmiştir

**MUŞ-2013**



**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

*Bilimsel Etik Formu*

<b>Öğrencinin</b>	Adı Soyadı	Alırıza SAVAŞ
	Numarası	11020106
	Ana Bilim / Bilim Dalı	SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ABD
	Programı	Yükseklisans

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etik kurallarına riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin söz konusu kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, kaynak gösterimlerinde bilimsel ve etik kurallara uygun olarak atıf yapıldığını beyan ederim.

**ALİRIZA SAVAŞ**



**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

*Yüksek Lisans Tezi Kabul Formu*

<b>Öğrencinin</b>	Adı Soyadı	Alırıza SAVAŞ
	Numarası	11020106
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Bayram COŞKUN

Alırıza SAVAŞ tarafından hazırlanan 2000’li Yıllarda Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları başlıklı bu çalışma 18/11/2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Bayram COŞKUN

Başkan

İmza

Doç. Dr. Abdullah KIRAN

Üye

İmza

Yrd. Doç. Dr. İsmet KESEN

Üye

İmza

## TEŐEKKÖR

Yüksek lisans çalışmamda yardım ve desteğini esirgemeyen çok değerli hocam Prof. Dr. Bayram COŞKUN bey'e, burada adlarını sayamadığım bilgi, kaynak ve görüşleriyle her zaman yardımcı olmaya çalışan diğer hocalarıma ve hayatım boyunca maddi ve manevi desteğini esirgemeyen eşime sonsuz saygı ve teşekkürlerimi sunarım.



**T.C.**  
**MUŞ ALPARSLAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ**

*Türkçe Özet Formu*

<b>Öğrencinin</b>	Adı Soyadı	Alırza SAVAŞ
	Numarası	11020106
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Prof. Dr. Bayram COŞKUN
	Tezin Adı	2000’li Yıllarda Kamu Mali Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları

**ÖZET**

Reform yapılacak alanın anlaşılması bakımından “Geleneksel Kamu Yönetimi” ve “Yeni Kamu Yönetimi” konularının kavramsal çerçevesi literatür taranarak betimlenilmiştir. Aynı zamanda bu çalışmada İdari reform kavramının incelenmesi üzerinde durulmuş, bunun yanında kamu yönetimi kavramı irdelenmiş ve reformu gerektiren şartlar ile reform alanları ele alınmıştır.

Bu çalışmada, 1930’lu yıllardan Kalkınma Planları dönemine kadar yeniden yapılanma ile ilgili yabancı uzman raporları ve yapılan uygulamalar incelendi. Daha sonra, Kalkınma Planları Döneminde yerli uzmanlar ve bürokratlar tarafından hazırlanan raporlar ve yapılan projeler ele alınmıştır. Söz konusu yapılanma süreçleri içerisinde ortaya çıkan uygulama ve raporlar karşılaştırılıp analiz edilmeye çalışılmıştır.

Kamu mali yönetim reformunun getirdiği yenilikler ışığında reformdan önceki mevcut durum ortaya konulmuş ve bu bağlamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve bu kanun yerine ikame edilen 5018 Sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu irdelenmiştir. Yeniden yapılanma olgusu değişen mevzuat ve mali kurumlar çerçevesinde açıklanmış ve analiz edilmiştir. Bunun yanında Maliye Bakanlığının teşkilat ve görev yapısındaki değişiklikler ve Gelir İdaresi Başkanlığının kurulması konuları incelenmiştir. Son olarak, kamu alım süreçlerinde meydana gelen değişiklikler ile kamu mali yönetimi alanındaki diğer gelişmelere değinilmiştir.

**Anahtar Sözcükler :** Reform, Yeniden Yapılanma, Yeni Sağ, Yeni Liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı



**T.R.**  
**MUŞ ALPARSLAN UNIVERSITY**  
**INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES**  
*English Abstract Form*

<b>Student's</b>	Name	Alırza SAVAŞ
	Number	11020106
	Department	Political Science and Public Administration
	Program	Master
	Supervisor	Prof. Dr. Bayram COŞKUN
	Thesis' Title	Restructuring Of Public Financial Management Studies 2000S

**ABSTRACT**

In terms of being understood of sphere, where reform would be practiced, the conceptual framework of subjects of "Traditional Public Administration" and "New Public Management" were defined, doing a literature review. Also, in this study, the concept of Administrative Reform was examined. Besides, the concept of Public Administration was scrutinized and the conditions requiring reform were discussed along with reform spheres.

In this study, foreign expert reports and practiced applications regarding restructuring efforts from 1930's to the era of Development Plans were examined. Thereafter, the reports and projects prepared by Turkish experts and bureaucrats in the era of Development Plans were dealt. The reports and practices ensuing within restructuring process were analyzed comparatively.

In light of amendments brought by Public Financial Management Reform, the situation before reformation was set forth and in this context, 1050 numbered General Accounting Law and 5018 Public Financial Management and Control Law, replaced with 1050 numbered General Accounting Law, were scrutinized. The phenomenon of restructuring was articulated and analyzed in framework of changing regulations and financial institutions. Furthermore, the topics regarding changes in the organization and duties of Ministry of Finance and the foundation of Revenue Administration were discussed. Lastly, changes taking places in public procurement and other developments in public finance management were addressed.

**Key Words:** Reform, Restructuring, New Right, Neo Liberalism, New Public Management.



# İÇİNDEKİLER

	Sayfa no
İÇİNDEKİLER .....	1
TABLO LİSTESİ.....	2
KISALTMALAR .....	3
GİRİŞ .....	4

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMDE REFORM KAVRAMI

1.KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI.....	6
1.1.GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI .....	7
1.2.YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI .....	8
2.İDARİ REFORM KAVRAMI .....	14
3.İDARİ REFORMUN NEDENLERİ .....	21
4.İDARİ REFORM ALANLARI.....	23

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE Kİ İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA GENEL BİR BAKIŞ

1.PLANLI DÖNEM ÖNCESİ REFORM ÇALIŞMALARI.....	25
2.KALKINMA PLANLARI DÖNEMİ REFORM ÇALIŞMALARİ .....	36
2.1.MERKEZİ YÖNETİM KAPSAMINDA YAPILAN ÇALIŞMALAR	37
2.2.YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR .....	50
3.2000'Lİ YILLARDAKİ REFORM ÇALIŞMALARİ .....	69
3.1.MERKEZİ YÖNETİM KAPSAMINDA YAPILAN ÇALIŞMALAR	75
3.2.YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR.....	88

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU MALİ YÖNETİM REFORMUNUN GETİRDİKLERİ

1.MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ ...	94
2.5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN GETİRDİĞİ YENİLİKLER.....	99
2.1.BÜTÇE SİSTEMİ İLE İLGİLİ YAPILAN DÜZENLEMELER .....	101
2.2.BÜTÇE TÜRRLERİ VE SÜRECİ .....	102
3.MALİ KURUMLARDA YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER.....	115
3.1.MALİYE BAKANLIĞINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER.....	115
3.2.GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ KURULMASI.....	123
3.3.DENETİM SİSTEMİNDEKİ DEĞİŞİKLİKLER .....	128
4.KAMU MALİ YÖNETİMİ ALANINDAKİ DİĞER GELİŞMELER .....	135
5.KAMU ALIMLARINDA MEYDANA GELEN YENİLİKLER .....	137
SONUÇ .....	141
KAYNAKÇA .....	144
ÖZGEÇMİŞ .....	149

## **TABLO LİSTESİ**

### **Sayfa no**

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi- Yeni Kamu Yönetimi Karşılaştırması ...	13
Tablo 2.Bakanlıkların Yapısında Gerçekleşen Değişim .....	87

## **KISALTMALAR**

**AB** Avrupa Birliği

**BBK** B y k    r Belediyesi Kanunu

**BK** Belediye Kanunu

**DPD** Devlet Personel Dairesi

**DPT** Devlet Planlama Teşkilatı

**IMF** Uluslararası Para Fonu

**   K** İl  zel İdaresi Kanunu

**KAYA** Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

**K T** Kamu İktisadi Teşebbüsleri

**KYTK** Kamu Yönetimi Temel Kanunu

**MEHTAP** Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

**OECD** Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma  rg t 

**TKY** Toplam Kalite Yönetimi

**TODA E** Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi

**WTO** Dünya Ticaret  rg t 

**YK ** Yeni Kamu İşletmeciliği

**YKYH** Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

## GİRİŞ

Kamu yönetiminde reform veya kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu, daha çok siyasi saikler ile şekillenen bir konudur. Bunun yanında reform düşüncesinin ortaya çıkmasında kamusal faaliyetlerin yetersizliği ve beklentileri karşılayamaması, kamu yönetimiyle ilgili ortaya çıkan yeni düşünceler de etkili olmuştur. Buradan hareketle kamu kurum ve faaliyetlerinde reform ihtiyacı ortaya çıkmış ve faaliyetlerin yürütülmesinde etkinlik, verimlilik gibi kavramlar ön plana çıkmıştır.

Ülkemizde kamu yönetimi reformu uzun yıllar konuşulmuş olup, bu doğrultuda hazırlanmış olan; “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”, “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi”, “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” gibi raporların uygulamaya geçirilmesi mümkün olmamıştır. Bu raporların etkisiz kalması veya uygulanmaması dönemin iktidarların yetersizliği veya ülkenin siyasi ve ekonomik konjonktürünün buna fırsat vermemesinden kaynaklanmıştır. Bu açıdan bakıldığında ülkemizdeki reform çalışmaları yoktan var edilen bir faaliyetler zinciri olmaktan çok, kamu kurumlarının idari zafiyetlerine çare bulmaya yönelik pratik çalışmalardan oluşmuştur.

Bu çalışmanın amacı, daha önce yapılan çalışmalardan ayrı olarak 2000’li yıllardaki kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına farklı bir perspektiften bakmaya çalışmak ve mali alanda yapılanma ile mali kurumlardaki değişiklikler konusunu açıklamak olacaktır. Bunu yaparken ilk olarak “Kamu Yönetimi Reform Süreci”nin tarihsel altyapısı irdelenmiş olup, Türkiye’de Cumhuriyetten günümüze yapılan çalışmalar ve hazırlanan raporlar, Dünya’daki güncel teori ve uygulama ile karşılaştırılmıştır.

Çalışmamız, doğası gereği teorik bir çalışmadır ve aynı zamanda içinde yaşadığımız dönem ile ilgili bir çalışma olduğundan, bu konuda ülkemizde yapılmış

bol miktarda çalışma bulunmadığından oluşumunu tamamlamış bir bilgi birikiminden de söz etmek zordur. Tüm bu sebepler ışığında, çalışmada eksik kalan noktalar olması ve teorik açıdan bazı açıkların olabileceği de göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde reform yapılacak alanın anlaşılması bakımından “Geleneksel Kamu Yönetimi” ve “Yeni Kamu Yönetimi” konularının kavramsal çerçevesi literatür taranarak betimlenilmiştir. İdari reform kavramının incelenmesi üzerinde durulmuş, bunun yanında kamu yönetimi kavramı irdelenmiş ve reformu gerektiren şartlar ile reform alanları ele alınmıştır.

İkinci bölümde ise Türkiye’de 2000’li yıllara kadar gerçekleşen yeniden yapılanma çalışmalarını daha iyi anlayabilmek için Türkiye’de yapılan çalışmalara tarihsel bir perspektiften bakmanın gerekliliği düşüncesinden hareketle yeniden yapılanma süreçleri içerisinde ortaya çıkan uygulama ve raporlar karşılaştırılıp analiz edilmeye çalışıldı. Bu bağlamda; Planlı dönem öncesindeki reform çalışmalarıyla ilgili genel bir değerlendirmeden sonra, kalkınma planları döneminde yapılan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)” ve “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) üzerinde durulmuş olup, bu dönemde hazırlanmış olan reformla ilgili ön raporlar ile İdari Reform Danışma Kurulu raporu irdelenmiştir.

Daha sonra Üçüncü Bölümde ise kamu mali yönetim reformunun getirdiği yenilikler bağlamında reformdan önceki mevcut durum ortaya konulmuş ve bu bağlamda 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve bu kanun yerine ikame edilen 5018 Sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu irdelenmiştir. Yeniden yapılanma olgusu değişen mevzuat ve mali kurumlar bağlamında açıklanmış ve analiz edilmiştir. Bunun yanında Maliye Bakanlığının teşkilat ve görev yapısındaki değişiklikler ve Gelir İdaresi Başkanlığının kurulması konuları incelenmiştir. Aynı zamanda kamu alım süreçlerinde meydana gelen değişiklikler ile kamu mali yönetimi alanındaki diğer gelişmelere değinilmiştir.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAMU YÖNETİMDE REFORM KAVRAMI**

#### **1. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI**

Kamu Yönetimi, bir akademik disiplin olduğu kadar, aynı zamanda, kamu politikalarını oluşturma ve bunları uygulama, planlama, örgütleme, yönlendirme, koordinasyon, denetim, sevk ve idare, gibi eylem ve işlemlerden meydana gelen faaliyetler bütünüdür.<sup>1</sup> Bir başka tanımlamada ise kamu yönetimi, “Kamu politikalarının uygulanması süreci içinde kamu örgütlerinin yönetimi”<sup>2</sup> olarak ta tanımlanabilir.

Kamu yönetiminin amacı ise, “Yönetimi meydana getiren unsurların; statü, örgüt, işlev ve davranışlarını olduğu gibi tanımlamak ve açıklamaktır.”<sup>3</sup> Başka bir bakış açısıyla “Kamu yönetimi kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile özdeşleştirilir ve bu nedenle çıkar grupları ve bireyler ile yakından ilgilidir. Kamu yönetimi temel toplumsal amaçlarla ve hızla değişen siyasal bir ortamda bu amaçlara

---

<sup>1</sup> Bilal Eryılmaz, Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, 2010, Ankara, s. 8

<sup>2</sup> Aykut Polatoğlu, Kamu Yönetimi, ODTÜ Yayınları, 2003, Ankara, s.55

<sup>3</sup> Eryılmaz, s. 8

ulaşmak için kaynakların geliştirilmesi ile ilgilidir.”<sup>4</sup> Buradan hareketle Kamu Yönetimi, “Ulusal devlet yönetimi, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve benzeri yönetim örgütlerinin, yasal, teknik, sosyal, beşeri ve siyasi bütün yönlerinin genel bir görüntüsünü ortaya koymakla işe başlar.”<sup>5</sup>

Kamu yönetimi ile ilgili tanımlar genel olarak kamu yönetiminin organik ve fonksiyonel yönlerine değinen tanımlara rastlanmaktadır. Yönetim mekanizmasının merkez, taşra, hizmet yerinden ve yerel yönetim kuruluşlarının tümünü ve bunların etkinliklerini içeren kapsayıcı bir kavram olarak nitelendirilmesinin yanında bir yönetim alanı olarak bürokrasi içindeki kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili farklı bir anlam taşıdığına, kamuya hizmet üretimini amaçlayan kamusal faaliyetleri ve siyasaları yürütme süreci olduğuna vurgu yapılmıştır.<sup>6</sup>

### **1.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI**

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19.yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. Yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan hakim paradigmanın adıdır. Geleneksel kamu yönetiminin entelektüel temelleri, büyük ölçüde Woodrow Wilson, Max Weber, Frederick Taylor’ ın düşüncelerine dayanır. Geleneksel yönetim anlayışı, yönetim literatüründe, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar yerini korumuştur.<sup>7</sup> Eryılmaz’a göre bu anlayış bazı temel ilke ve düşüncelere dayanmaktadır ve bu temel ilkeler başlıca dört grupta toplanmıştır. Bu ilkelere birincisi, kamu yönetiminin yapısıyla ilgilidir. Geleneksel kamu yönetimi büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber’in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmişti. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı gayrişahsî, katı hiyerarşi, kariyeri esas alan ve büyük ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşımaktaydı. Bu ilkelerin kamu yönetiminde tarafsızlığı sağlayacağı varsayılmıştı.<sup>8</sup> İkinci ilke, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi örgütleri (Bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesi idi. Devlet, refah devletinin ya

---

<sup>4</sup> Polatoğlu, s.56

<sup>5</sup> Eryılmaz, s. 8

<sup>6</sup> Hacı Bulut, “Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: AB İlerleme Raporları” ,Sayıştay Dergisi, Sayı: 82 s. 100

<sup>7</sup> Eryılmaz, s. 16

<sup>8</sup> Eryılmaz, s. 16

da başka düşüncelerin etkisiyle çok sayıda göreve sahip oldu (Leviathan) ve birçok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide önemli bir ağırlık kazandı.

Üçüncü ilke, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılabilceğı konusuydu. İdarenin ya da kamu yönetimin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasa ya da stratejileri belirleme yetkisi siyasi liderliğe aittir. Siyasiler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler, kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğı da temin edilmiş olacaktır. Kamu kurumlarının denetimi, merkeziyetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar vasıtasıyla ayrıntılı bir şekilde yapılmaktadır. Bu denetimde, kurumların misyonları, performans hedefleri ve maliyetleri ikinci planda kalmakta, piyasa mekanizması dikkate alınmamaktadır. Denetimde esas olan, yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının kontrol edilmesidir. Bu denetim biçimi, kamu bürokrasisinin yine kendi içinde ki bürokratik organlarca yürütölmesi esasına dayanmaktadır. Hizmetlerde nitelikten çok nicelik önem taşımaktaydı.

Dördüncü ilke, kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir. Özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır. Böyle olunca kamu yönetiminin, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekiyordu. Bu yönetim aygıtı, her siyasi iktidara eşit olarak hizmet etmek gibi bir siyasi tarafsızlığa sahip olmaktadır. Bu anlayışa göre biçimlenen kamu yönetimi, “toplum”a karşı doğrudan sorumluluğı ya da “piyasa”ya karşı duyarlılığı (yok ya da zayıf) olmayan, daha çok siyasilerin ve bürokratların talimatlarına göre işleyen bir nitelik göstermiştir. Geleneksel kamu yönetimi, uygulamada bürokratik ve siyasal yönetim biçimine dönüşmüştür.<sup>9</sup>

## **1.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI**

21. yüzyılın başlarında tüm ülkeler küreselleşme, acımasız uluslararası rekabet, bilişim-iletişim-ulaşım teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmeler ve artan belirsizliğin dayanılmaz baskısıyla ekonomik, siyasal, toplumsal, kültürel ve yönetsel

---

<sup>9</sup> Eryılmaz, s. 16-17



yapılarında köklü değişim ve dönüşümler gerçekleştirme yolunda önemli adımlar atmaktadırlar.<sup>10</sup> Bir taraftan devletin yapısı ve toplumsal fonksiyonuna dair ortaya çıkan yeni değerlendirmeler, diğer taraftan, kamu yönetiminin içinde var olduğu ve hizmet ürettiği ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel çevre öğelerinin değişmesi, kamu yönetim sistemini ve bu sistemin alt sistemleri olan kamu örgütlerini değişmeye ve uyuma zorlamaktadır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu, politik alan ve politik bakış açısıyla doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle genel olarak, yeniden yapılanmanın temel doğrultusunu politik değerlendirmeler ve algılayışlar belirler. Varacağı sonuç ve etkileri hala kestirilemeyen bu süreçten; tarihsel, ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel yapıdaki dönüşümlerin örgütsel düzeyde hem ayrılmaz bir parçası, hem de bir aygıtı olan kamu yönetimi de derinden etkilenmektedir. Sanayi devriminin konjonktürel yapılanmasına koşut olarak weberian bürokrasinin katı, hiyerarşik, merkezi ve yasal-ussal ilkelerine koşut olarak biçimlenmiş kamu yönetimi, küresel bilgi toplum ve ekonomisinin dinamik süreç, ilişki ve yenilikleri karşısında tam anlamıyla felç olmuştur. Demokrasi kavramına benzer bir biçimde kamu yönetimi ile ilintilendirilen “yeni” , “işletmeci”, “piyasa odaklı”, “rekabetçi”, “girişimci”, “postbürokratik”, ya da “postmodern” gibi yaklaşım model ve tartışmalar kamu yönetimi aygıt ve disiplini içinde bulunduğu bu krizden kurtarabilme girişim ve çabalarından başka bir şey değildir.<sup>11</sup> Bu anlayış, kamu kurumlarının modernleştirilmesi ve kamu yönetiminin yeni şekilleriyle ilgilenmektedir. Yeni kamu yönetimi, yurttaş ya da müşteri merkezli yönetim kültürüne sahip, sonuçlar için hesap verilebilirliğe vurgu yapan, alternatif hizmet dağıtım mekanizmaları aracılığıyla yerleştirilmiş kontrolün gelişmesine yardım eden, verimliliği ve etkinliği artırmayı amaç edinen yeni bir yönetim anlayışıdır.<sup>12</sup>

Yeni kamu yönetimi, geleneksel yönetimden farklı olarak, yönetimin organizasyonu ve işleyişinde, piyasalar ve toplumla ilişkilerinde yeni bir yapılanma öngörür. Yeni kamu yönetimi anlayışı; kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılabilmesini mümkün kılmak adına reformların yapılmasını öngören

---

<sup>10</sup> Asım Balcı, Bayram Coşkun ve diğerleri., Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar I, Seçkin Yayınları, 2008, Ankara s. 15

<sup>11</sup> Balcı, Coşkun ve diğerleri, s. 15-16

<sup>12</sup> Akif Çarkçı, Türkiye’de Girişimci Bürokrasi ve Girişimci Bürokratlar, Erguvan Yayınevi, 2008, Ankara, s. 50

bir yaklaşımdır.<sup>13</sup> Bir başka deyişle daha az merkezileşmiş ve performansa dayalı kültürü geliştirmeyi ve kamu sektörüne entegre etmeyi amaçlayan bir yaklaşım olarak tanımlanmıştır.<sup>14</sup> Hood’a göre yeni kamu yönetim anlayışının ortaya çıkması ve kamu yönetimi yazınında hâkim bir paradigma haline gelmesi tek bir nedene dayanarak açıklanması olası bir durum değildir. Bu yaklaşımın ortaya çıkmasında ekonomik, sosyal ve politik birçok faktör etkilidir.<sup>15</sup>

Bu faktörler şu şekilde açıklanabilir;

#### **a- Ekonomik Faktörler**

Refah devleti anlayışının benimsenmesi devletin işlevlerini değiştirerek örgütlenme biçimi genişletmiş ve kamu harcamalarında artışa neden olmuştur. 1970’lerde yaşanan ekonomik durgunluk, devletin küçülmesi ve kaynakların etkin kullanımı çalışmalarını gündeme getirmiştir. Tüm bu gelişmeler neticesinde verimlilik kavramı ön plana çıkmış, kamu ve özel sektör bu kavram çerçevesinde karşılaştırılmıştır.

#### **b- Sosyal Faktörler**

Vatandaşların gittikçe daha eğitilmiş, hakkını arayan ve siyasi otoriteye daha az itaatkar bir hal alması, insanların kamu yönetiminden ve yöneticilerden beklentilerinin farklılaşmasına ve daha nitelikli hizmet sunumu talep etmesine neden olmuştur.

#### **c- Politik ve İdeolojik Faktörler**

Serbest piyasa ekonomisinin temel değer ve ilkelerini savunan “yeni sağ” düşüncesinin yeni kamu yönetimi anlayışı ile bağlantılı olduğu görüşü hakimdir. İlk defa İngiltere’de Thatcher ile başlayan muhafazakar iktidarların kamu sektörünün yapısı, işleyişi ve hizmet yöntemlerine getirdikleri eleştiriler, kamunun küçülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesinde önemli bir rol oynayarak, özelleştirme ve

---

<sup>13</sup> Patrick Dunleavy, Christopher Hood; "From Old Public Administration to New Public Management Public Money and Management, Cilt. 14, Sayı. 3, 1994, s.9-16.

<sup>14</sup> G. David Mathiasen, "The New Public Management and Its Critics", International Public Management Journal, Cilt. 2, Sayı. 1, 1999, s.90-111.

<sup>15</sup> Mustafa Kurt, "Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetiminin Gelişiminde AB Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi", Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi (C.IX ,S.II, 2007) s.83

alternatif hizmet sunum yöntemleri ile devletin rolünün sınırlandırılması düşüncesinin yerleşmesini sağlamışlardır.<sup>16</sup>

Yeni kamu yönetiminin temel unsurları konusunda çeşitli sınıflandırmalar yapılmıştır. C. Hood bu unsurları yedi grupta toplanmıştır.

Bunlar;

- Kamu sektöründe yöneticiye geniş yönetme serbestliğinin tanınması
- Performans ölçümü yapılması
- Sonuçlara prosedürlerden daha çok önem verilmesi Kaynakların kullanımında disiplin ve tutumluluk
- Kamu sektöründe rekabetin artırılması
- Büyük yapılı organizasyonların, optimal büyüklükte yeni yapılara dönüştürülmesi
- Kamuda, özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması<sup>17</sup>

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerini, hükümetlerin yaptıkları reformları, beslendiği teorik kaynaklar, bunları yorumlayanların katkılarını dikkate alarak dört grupta toplayarak incelemek mümkündür. Eryılmaz'a göre bunlar;

- Birinci olarak yeni yönetim anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkar. Weberyen bürokrasi modeli, yöneticilerin risk almasını engellemekte, kıt kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanmak yerine, onların israf edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışına göre, kamunun örgüt yapısı büyük ölçekli değil, optimal büyüklükte, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş yatay çevre ve adem-i merkeziyetçi olmalı ve çalışanlar daha çok yetkilendirilmelidir.
- İkinci olarak devletin faaliyet alanı daraltılmalıdır. Kamu kesimince yerine getirilen birçok faaliyetin devlet dışında alternatiflerinin var olduğu,devlet

---

<sup>16</sup> Kurt, s.84

<sup>17</sup> Eryılmaz, s. 22

müdahalelerinin artan enflasyon ve yüksek maliyet ile kırtasiyeciliğe neden olduğu vurgulanarak “Minimal Devlet” anlayışı savunulur.

- Üçüncü olarak yeni yönetim anlayışı, kamu yöneticinin siyasi yöneticiler ve toplumla ilişkileri konusunda farklı yaklaşım sergiler. Kamu yönetiminin yalnızca siyasi liderliğe değil, aynı zamanda kamuya (Halka) karşı sorumlu olması gerektiğini vurgular.
- Dördüncü olarak, yeni kamu yönetimi piyasa yönelimlidir, işletme yönetim ilke ve yöntemlerinin kamu yönetiminde uygulanmasından yanadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı, serbest piyasa mekanizmasının, kaynakların kullanımında, hizmetlerin üretilmesi ve sunumunda daha verimli ve etkin bir yöntem olduğunu vurgular.<sup>18</sup>

Yeni kamu yönetimi anlayışının ne olduğunu eskisiyle bir karşılaştırma yaparak daha iyi anlayabiliriz. Geleneksel kamu yönetiminin temel özelliklerine baktığımızda öncelikle klasik kamu yönetiminde büyük ve merkezi bir örgütlenme söz konusudur. Klasik kamu düşüncesinin hakim olduğu dönemde taşra örgütleri yeterince uzmanlaşamadıkları ve yeni teknolojilerden faydalanamadıklarından dolayı merkezi idare çareyi merkezde toplanan otorite anlayışında bulmuştur. Bu merkezi otorite anlayışı kamusal hizmetlerin görülmesini zaman içinde zorlaştırmıştır. Hiyerarşik yapılanma işlerin akışını uzun ve zahmetli iş süreçleri ile baş başa bırakmıştır.<sup>19</sup> Bunun yanında klasik kamu yönetimi tekelcidir, hiyerarşik örgütlenme biçimini tercih etmektedir, yeniliğe kapalıdır, İş bölümü ve uzmanlaşma konusunda fonksiyonel bölünmeyi tercih etmektedir.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ise tam tersi olarak esnek, merkeziyetçi olmayan, etik ve ahlaki ilkelere daha fazla önem veren bir yaklaşıma sahiptir. Aynı zamanda yeni yönetim ve iş görme tekniklerini kullanma konusunda daha serbesttir. Kamu sektörü çalışanları inisiyatif kullanma konusunda daha serbest hareket edebilmektedirler. Yeni anlayışta az sayıda personel ile çok fazla iş yapma anlayışı da hakimdir. Katı hiyerarşik yönetim anlayışı yerine yönetişim anlayışına önem verilmiştir.

---

<sup>18</sup> Eryılmaz, s. 22-25

<sup>19</sup> Çarkçı, s. 55

**Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi- Yeni Kamu Yönetimi Karşılaştırması**

Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi
Sınırlı iş gören katkısı	Azami iş gören katkısı
Sabit ücret	Performansa bağlı ücret
Girdi ve süreç kontrolü	Performans kontrolü
Karar akışı yukarıdan aşağıya	Karar akışı her iki yönde
Değerlendirme yukarıdan aşağıya	Değerlendirme her iki yönde
Bürokrat tipi yönetici	Girişimci yönetici
Mal ve hizmetlerde nicelik	Mal ve hizmetlerde kalite
Kitlesel üretim	Farklılığı esas alan üretim
Güçlü merkeziyet (merkezden yönetim)	Yerelleşme (yerel uygunluk, yetki genişliği)
Geniş personel	Az sayıda personel, daha çok uzman
Katı yönetim	Esnek/katılımcı yönetim
Yasal düzenlemelerle kural ve normları ayrıntılı belirlemek	Yasal düzenlemelerin sayıca azaltılması ve sadeleştirilmesi
Emir – komuta	Karar almaya ve yönetime katılma
Kamu otoritesine saygı	Vatandaşın müşteri olarak görülmesi, yurttaş gereksinmelerine duyarlılık
Klasik devlet muhasebesi ve bütçe sistemi	Yönetim muhasebesi, maliyet merkezleri,maliyet etkenliği, maliyet-yarar oranı, maliyetin geri dönüşü
Kamu sektörünün kesin egemenliği	Özel sektörden daha fazla yararlanma
Kamunun tekelciliği	Rekabet, piyasa türü yönetim araçları

**Kaynak:** Volkan Erkan, *Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlama*, DPT, Ankara, 2008, s.42

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve tanımı ile ilgili farklı yaklaşımlar olmasının, bu anlayışın uygulamalardan hareketle ortaya konmasının, henüz devam eden bir reform

hareketi olmasının ve yeni dönemin çok parçalılığının etkisi büyüktür. YKY, belirli bir kurucusu olan, formal bir teoriden hareket edilerek üretilmekten çok, tam aksine, tek tek örneklerden hareketle oluşturulan ve teorik gelişmesine halen devam ettiren bir idari reform hareketi olarak değerlendirilmektedir.<sup>20</sup>

## 2. İDARİ REFORM KAVRAMI

Reform kavramı genellikle aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırma, iyileştirme ya da yeni bir şekil verme anlamında kullanılmaktadır. Yönetimde reform ise yönetimin sahip olduğu bütün imkan ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda akılcı bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek çağdaş ve modern düşüncelere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarının tümüdür. Yönetimde reform mevcut düzenin günün şartlarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasından öte organizasyonların amaç ve programlarını en az emek, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili bütün iyileştirme ve geliştirme çabalarına da yönetimde reform denilebilir.<sup>21</sup>

Genel olarak idari reform, yönetim alanı ile ilgili olmak, bilinçli bir faaliyet olmak, kalıcı etkiler yaratmak ve iyileştirme sağlamak unsurlarından oluşan bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır.<sup>22</sup>

Yeniden yapılanma ya da reform devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişiklik anlamına gelmektedir. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde hem de çevresi ile olan ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olmaktadır. Yönetimde reform ya da yeniden yapılanma yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir. Yeniden yapılanma, kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarla amaçlarını en rasyonel, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlendiği sorusuna yanıt aramaktadır.<sup>23</sup>

1980’li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu sektörünü en çok tartışılan konular arasında ön sıralara getirmiştir. Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan

---

<sup>20</sup> M. Akif Özer, “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59 s.9

<sup>21</sup> Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE, Ankara, 1972, s. 9.

<sup>22</sup> Cahit Tutum, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayınları, Ankara, 1994, s. 3

<sup>23</sup> Tutum, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, s.5-6

gelişmeler özellikle akademik alanda çeşitli şekillerde değerlendirilmiştir. 1970’lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılanışı, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensus’a dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabaları bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir.<sup>24</sup> Aynı yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde ve özellikle Anglo-Sakson coğrafyada kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başladı. Bu yaklaşım ya da anlayış “işletmecilik”, “yeni kamu işletmeciliği” ve “piyasa temelli kamu yönetimi” ya da “girişimci idare” gibi kavramlarla ifade edilmektedir.<sup>25</sup> Kamu yönetiminde meydana gelen aksaklıkların önlenmesi amacıyla, yapılması gereken köklü değişiklikleri ifade etmek için, farklı ülkelerde farklı kavramların kullanıldığını görüyoruz. İngiltere’de “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi”, Avustralya’da “Kamu Yönetimi Reformu”, Yeni Zelanda’da “Yeni Kamu Yönetimi”, İskandinav Ülkelerinde “Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi”, Fransa’da “Ademi Merkezileştirme Reformu”, ABD’de “Devletin Yeniden Yapılandırılması”, Rusya’da “Yeniden Yapılanma”, OECD yayınlarında “Yeni Yöneticilik” kavramları tercih edilmektedir.<sup>26</sup>

Yönetim tarihimizde özellikle Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde başlayan, Cumhuriyet’in ilanı ile birlikte hız kazanan, Cumhuriyet dönemi boyunca çoğunlukla gündemde olan ve zaman zaman yoğunlukla ele alınan idari reform çabaları görülmektedir. Yönetim sistemimizde sürekli bir reform çabası, girişimi mevcut olmakla birlikte, ne yazarlar ne de idari reformu gerçekleştirenler arasında ortak bir idari reform tanımı oluşturulamamıştır. İdari reform, gerek yönetim bilimciler gerekse de idari reformu gerçekleştiren kadrolar tarafından farklı şekillerde tanımlanmıştır.<sup>27</sup> İdari reform kavramının bu değişik tanımları yanında, kamu yönetiminde yapılan

---

<sup>24</sup> Özer, s.3

<sup>25</sup> Eryılmaz, s.17

<sup>26</sup> Burhan Aykaç, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 1999/1, s. 6

<sup>27</sup> Dilek Memişoğlu, Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006, s.12

düzenleme ve değişiklikleri belirtmek için idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, idari ıslahat, reorganizasyon, yönetimin iyileştirilmesi gibi kavramlar da karşımıza çıkmaktadır.<sup>28</sup>

Yukarıda görüldüğü üzere farklı kelimelerle ifade edilen reform veya bazı yazarlar tarafından onun yerine sıkça kullanılan yeniden yapılanma kavramı Coşkun'un ifade ettiği gibi "idari reform" kavramıyla eşanlamli olarak kullanılmaktadır. Kamu yönetimi sözlüğünde "idari ıslahat" , "yönetim reformu", "idarenin yeniden düzenlenmesi" sözcüklerinin "idari reform" ile eş anlamli olduğu ifade edilmekte ve idari reform; "Kamu yönetimi daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirmek amacıyla girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler" biçiminde tanımlanmaktadır.<sup>29</sup> Yönetimde yeniden yapılanma kavramı, bir taraftan yönetimin yapısında meydana gelen köklü değişiklikleri ifade ederken, diğer taraftan, yönetimin işleyiş ve yöntemlerindeki değişiklikleri ifade eder.<sup>30</sup> İdari reformun nasıl ele alınması gerektiğine gelince burada teknik bazı açıklamalara gerek duyulmaktadır. Bu bağlamda, İdari reform, teknik anlamda idarenin sürekli ve sistemli bir şekilde değişmesine ve yenilenmesine ilişkin tedbirler dizisi olarak tanımlanmaktadır. Geliştirme ve yenileme esas olarak idarenin üç alanında yapılmaktadır: insan, örgüt ve yöntem. Bu alanlarda yapılacak iyileştirme ve geliştirmeler için göz önünde bulundurulması gereken ilkelere bazıları şunlardır:<sup>31</sup>

- 1- İdari reform, ülkenin sosyal, ekonomik ve politik düzenini, geleneklerini, alışkanlıklarını ve mantalitesini dikkate almalıdır. Ani ve radikal değişiklikler reforma yabancıdır. İdari reform tatbiki bir ilim, bir politika ve bir sanattır. Uygulandığı toplumun gerçeklerinden soyutlanamaz.
- 2- İdari reform aşamalı bir süreçtir. Kısa sürede göz alıcı sonuçlar beklenmemelidir. Reform, tedrici, dikkatli ve kararlı bir şekilde yürütülmelidir. Başarısı hakkında şüphe yaratan bir hareket hiçbir zaman hedefine ulaşamaz.

---

<sup>28</sup> Memişoğlu, s.12

<sup>29</sup> Balcı, Coşkun ve diğerleri, s. 48

<sup>30</sup> Balcı, Coşkun ve diğerleri, s. 49

<sup>31</sup> Cahit Tutum, "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", Amme İdaresi Dergisi, C. 4, Sayı: 2, s. 42



- 3- İdari reform önceden bir planlamayı gerektirir. Reformun planlanması demek genel stratejisinin, belli başlı safhalarının belirtilmesi, önceliklerinin tayini ve gelişme ritminin tespiti demektir.
- 4- İdari reformun temelinde personel sorunları yatar. Bu nedenle reformda personel sorunlarına gereken ağırlık ve öncelik verilmelidir.
- 5- İdari reform psikolojik hazırlığı gerektirir. Bu hazırlık reformdan önce başlar ve onunla birlikte devam eder. Amaç, girişilen tedbirlerin kabulünü kolaylaştıracak uygun bir ortam yaratmaktır. Bu nedenle siyasi liderleri, memurları ve halkı reforma hazırlayıcı nitelikte uygun programlar düzenlenmelidir.
- 6- Reformun septik davranışlara, hatta direnmelere yol açacağı bilinmelidir. Reform, niteliği gereği idari mekanizmanın tabi olduğu adalet kanunlarına aykırı düşer. Zira reform her şeyden önce eski alışkanlıkların değiştirilmesini, rutin uygulamaların terk edilmesini ve yeni şartlara uyma külfetini gerektirir.<sup>32</sup>

Bu bağlamda, kamu yönetimi reformu deyiminin çok çeşitli uygulamaları kapsadığı görülmektedir. Bunlar;

- Kırtasiyeciliğin azaltılması, bu çerçevede bürokratik aşamaların azaltılması, bürokratik eskimiş kuralların kaldırılması, kurumların yerleşme biçimlerinde değişiklik ve kağıda dayalı işlemleri azaltma.
- İletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanma. Bu yolla mali sistemlerde, satın alma ve ödeme usullerinde, vatandaşla ilişkilerde, iç ve dış iletişim kanallarının geliştirilmesinde iyileştirmeler sağlamak.
- Bütçe açıklarını, kamu borçlarını azaltma çabaları. Bu amaçla vergilerde ve harcamalarda reform arayışları.
- Kurumsal etkinliği artırmak için daha küçük ve bağımsız birimler oluşturulması.
- Stratejik planlama, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerin uygulanmaya çalışılması.

---

<sup>32</sup> Tutum, “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, s. 42.

- Kamusal Hizmetlerin doğrudan kamu birimleri yerine; sözleşme yoluyla özel kuruluşlar ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmesi, özel kesim- kamu kesimi ve gönüllü kuruluşlara arasında işbirliği anlaşmaları, şirketleşme ve özelleştirme uygulamaları.
- İnsan kaynakları yönetiminde (Personel Rejimi) ve ücret sisteminde değişiklik. Kamu birimlerine kendi politikalarını ve ücret sistemlerini belirleme konusunda daha fazla yetki verilmesi ve ömür boyu iş güvencesi hakkının sınırlandırılarak performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, sınırlı süreli ya da kısmi zamanlı çalışmaya dayalı sözleşmeler yoluyla istihdam.
- Hizmet sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartlar geliştirilmesi. Kamunun örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda da gözden geçirilerek mükerrerliklerin ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için ilgili birimlerin görevlendirilmesi.<sup>33</sup>

Genel olarak reform alanlarına baktığımızda hizmet sunumunda kalitenin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, performans yönetimi, yapısal değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme konularının kamu yönetimi reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir.<sup>34</sup>

Bu alanlara kısaca değinirsek;

- Kaliteli Hizmet Sunumu:** Kaliteli hizmet sunumu tüm ülkelerde reformdan beklenenlerin gerçekleştirilmesine yönelik önemli bir adım olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasıyla ülke refahına ve kalkınmasına daha fazla katkıda bulunulması beklenmektedir. Bu amaçla kamunun elindeki kaynakları en etkili ve en verimli şekilde nasıl kullanabileceği üzerinde durulmaktadır.
- Bilgi ve İletişim Teknolojilerinden Yararlanma:** Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma hemen her ülkede en fazla üzerinde durulan noktalardan birisidir. Bu alandaki gelişme ve değişimlerin çok hızlı olması ülkeler arasında da uygulama farklılıklarına ve belirsizliklere yol açmaktadır.

---

<sup>33</sup> Çarkçı, a.g. e. , s. 70-71

<sup>34</sup> Osman Yılmaz, Kamu Reformu Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, DPT, Ankara,2001 s. 14

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerde bir dönüşüme yol açması ve vatandaşın bilgiye erişim yoluyla kamu politikalarını daha etkin biçimde etkilemesi ve denetlemesi beklentisi giderek güç kazanmaktadır. Bu amaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması önemli bir çalışma konusudur.

- c) **Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi:** Kamu mali reformu ve performansa dayalı yönetim sistemine geçilmesi sıklıkla başvurulmuş bir yoldur. Kamu harcama yöntemlerinde ve bütçede performansa dayalı bir reforma gidilmektedir. Bu alandaki reformun en belirgin özelliği girdilerden çok çıktılar üzerinde duran ve hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerine kuran bir yaklaşımın benimsenmesidir. Süreçlerden çok sonuçlar üzerinde duran bu yaklaşımda kamunun öncelik alanlarının belirlenmesi ve bütçe kararlarının buna göre verilmesi de önem taşımaktadır. Bütçeleme sisteminde bir programın maliyetini bütünüyle görebilmek ve daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için nakdi (cash) muhasebeden tahakkuk esaslı (accrual) muhasebe sistemine geçilmektedir. Performans yönetimi amacıyla kullanılan başka bir araç ise siyasi otorite ile ilgili bakanlık ya da kamu kurumu arasında imzalanan “performans anlaşmaları”dır. Bu şekilde kamu kurumundan beklenen performans düzeyi belirlenmekte ve yönetim bundan sorumlu tutulmaktadır. Bazı ülkelerde bir adım daha ileri gidilmiş ve Hizmet ya da “Yurttaş Şartları” (Citizen Charters) adı altında vatandaşa sunulan her hizmet için belli bir hizmet standardı geliştirilerek bunun sağlanacağı taahhüt edilmiştir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak daha önce rekabet kavramına tümüyle uzak duran kamu kesiminin de en azından özel kesim düzeyinde performans göstermesi beklenir olmuştur. Kamu kesimini rekabete zorlamak için piyasa koşullarına benzer koşullarda faaliyet etmesine yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.<sup>35</sup>

- d) **Yeniden Yapılandırma:** Yeniden yapılandırma (restructuring) da sıklıkla başvurulmuş bir yoldur. Yeniden yapılandırma konusunda unutulmaması gereken nokta bunun kendi başına bir reform olmayıp reforma yönelik bir

---

<sup>35</sup> Yılmaz, s. 15

adım olduğudur. Çünkü kurumlar sadece yapıdan oluşmazlar. Oluşturulan yapının işlemesi ve bu işleyişe ilişkin ilkeler, kurallar, gelenekler ve örgütsel kültür de kurumun bir parçasıdır. Yeniden yapılanmaya bazen karar süreçlerinin daha az kademeli hale getirilerek bürokrasinin azaltılması ve saydamlığın güçlendirilmesi amacıyla başvurulmaktadır. Giderek artan biçimde politika belirleme, düzenleme ve doğrudan hizmet sunma birimleri, birbirinden ayrılmaktadır. Deneyimler göstermektedir ki yeniden yapılanma oldukça maliyetli bir iş olmasına karşın her zaman beklenen yararı en azından istenen ölçüde sağlamayabilmektedir. Yeniden yapılandırma ile getirilen değişiklik bürokrasi kültürü tarafından bertaraf edilebilmektedir. Bu nedenle yeniden yapılandırmanın diğer araçlarla desteklenmesi gerekmektedir.

- e) **İnsan Kaynakları Yönetimi:** Diğer önemli bir reform alanı insan kaynakları yönetimidir. Ancak bu alanda ülkeler arasında önemli uygulama farklılıkları olduğu görülmektedir. Kimi ülkelerde merkezileştirilmiş bir personel yönetimi bulunurken kimilerinde her kurumun kendi personel yönetiminden sorumlu olacağı merkezilikten uzaklaşmaya yönelik politikalara yönelmiştir. Fakat genel eğilim yetkilerin ilgili kuruma bırakılması yönündedir. Kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim bu alanda en çok başvurulanan araçlardır. Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi konusunda ortaya çıkan en önemli konu, memurların sınırsız iş güvenliğine sahip olup olmayacakları ve ücretlerinin performansla ilişkilendirilmesidir. Bu alandaki eğilimin de iş güvencesinin azaltılması ve bir takım kriterlere bağlı olarak performansa göre ücret farklılaştırmasına gidilebilmesine imkan verilmesidir.<sup>36</sup>
- f) **Etik:** Kamuda etik yönetimi bir başka deyişle yolsuzluk ve usulsüzlüklerin giderilmesi de reform alanlarından biridir. Gerek çevresel değişiklikler gerekse reformla birlikte getirilen yenilikler ve özellikle sözleşme uygulamaları, yetki devri gibi konular etik yönetimindeki geleneksel anlayışta değişimi zorunlu kılmaktadır. Yetki devri yanında hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi genel eğilim olarak ortaya çıkmaktadır.

---

<sup>36</sup> Yılmaz, s. 16

- g) **Düzenleme:** Devletin bazı alanlardaki faaliyetlerini özel kesime bırakmasıyla birlikte bu alanlardaki düzenlemeler de kamu yönetimi reformunun bir parçasını oluşturmaktadır.
- h) **Yerelleşme:** Son olarak kamu yönetim reformu konusunda her zaman gündeme gelen yerelleşmeye (decentralization) değinmek gerekir. Yetkilerin merkezden yerele aktarılması hemen her ülkede başvurulmuş bir yoldur. Ancak burada yetki ve sorumluluklarla birlikte kaynakların ve öz kaynak yaratma imkanlarının yerele devri önem taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin de genel kamu yönetiminde yeni arayışlarla birlikte ortaya çıkan uygulamalardan yararlanmaları gerekir. Aksi takdirde merkez yerine yerelde verimsiz çalışan birimler ortaya çıkacaktır.<sup>37</sup>

### 3. İDARİ REFORMUN NEDENLERİ

1980’li ve 1990’lı yıllar, birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür. Bu durum yönetim tarzında basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir birçok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür. 20. yüzyıl öncesine kadar siyasal iktidarlar, sürekli olarak sorunların çözüm yerleri olarak düşünülmüş, geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları, bu süreçte geçerliliklerini sürdürmüştür. 1970’lerin ortasından itibaren hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiştir. Bu şekilde özel sektör menşeli yönetim fonksiyonunun, klasik kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür. Kamu yönetiminden kamu işletme yönetimine dönüş, teori ve fonksiyon olarak oldukça temel ve kapsamlı bir değişim anlamına gelmektedir. Genel olarak kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında önemli farklar bulunmaktadır. İşletme yöneticisi kamu yöneticisinden birçok açıdan farklılaşmaktadır. Oxford sözlüğü kamu yönetimini “yönetim faaliyeti, ilişkileri

---

<sup>37</sup> Yılmaz, s. 17

başarma ve yönetme çabası” olarak görürken, işletme yönetimini, “birimin faaliyetine göre ilişkileri yönetme ve yönlendirme” olarak tanımlamaktadır.<sup>38</sup> Kamu yönetiminin değişim trendlerinin etkisi altına girmesine yol açan, dolayısıyla yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya çıkaran sebepler genel olarak iç ve dış dinamiklerden kaynaklanmaktadır.<sup>39</sup>

Bir taraftan devletin yapısı ve toplumsal fonksiyonuna dair ortaya çıkan yeni değerlendirmeler, diğer taraftan, kamu yönetiminin içinde var olduğu ve hizmet ürettiği ekonomik, teknolojik, sosyal ve kültürel çevre öğelerinin değişmesi, kamu yönetim sistemini ve bu sistemin alt sistemleri olan kamu örgütlerini değiştirmeye ve uyuma zorlamaktadır.<sup>40</sup>

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren, devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki sorumluluk ve faaliyet alanı sürekli genişlemiş; kamu kesiminin giderek daha fazla mali kaynak tüketmeye başlaması, aşırı kamu harcamaları ve izlenen dengesiz ekonomi politikaları nedeniyle yüksek enflasyon ve bütçe açıkları kronik hale gelmiştir. Bunun doğrudan bir sonucu olarak, örgüt yapısı ve personel istihdamı yönüyle sürekli büyüyen ve ayrıntılı kurallara bağımlılığı artan bürokrasinin ağır işleyen hantal bir mekanizma haline gelmesi söz konusu reform ihtiyacını 21’inci yüzyılın başlangıcında acil bir zorunluluk haline getirmiştir.<sup>41</sup>

Bu anlamda, bu anlayış kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle iletişim ve teknolojilerdeki değişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve dolayısıyla ekonomik anlayışta meydana gelen değişiklikler sonucunda doğmuştur. Bu anlayış ile; süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek demek olan yönetim (Administration) anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme (Management) anlayışına doğru bir kaymanın olduğunu görmekteyiz.<sup>42</sup>

---

<sup>38</sup> Özer, s. 4-5

<sup>39</sup> Nohutçu, Balcı, s. 38

<sup>40</sup> Balcı, Coşkun ve diğerleri, s. 47

<sup>41</sup> Nohutçu, Balcı, s. 39

<sup>42</sup> Veysel Bilgiç, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar I, Seçkin Yayınları, 2008, Ankara, s. 3

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenleri her ülkenin özgün koşulları bağlamında değerlendirmek daha doğru bir davranış olmakla birlikte, yeniden yapılanma arayışlarına yol açan dört temel faktörden söze dlebilir. Bunlar;

- Yönetim kuramında meydana gelen entelektüel gelişmeler
- Toplumsal tutumlardaki dönüşüm
- Siyasal liderlikteki değişim
- Başarısızlığın kavranması veya yenilenme ihtiyacı olarak özetlenebilir.<sup>43</sup>

#### **4. İDARİ REFORM ALANLARI**

Kamu yönetimi sistemi toplumsal hayatın düzenlenmesini sağlayan alt sistemlerden yalnızca birisi durumunda olup, kendisini çevreleyen toplumsal, siyasal ve ekonomik sistemlerin etkisi ve bağlayıcılığı altında bulunmaktadır. Toplumsal, siyasal ve kültürel yapının genel çerçevedeki etkileri bir yana; hukuk sistemi ve bu sistemin en üst düzeyde örgütlenişi olan anayasal yapı, siyasal sistemin bir parçası olma itibariyle ayrı bir düzenleyici ve denetleyici çatı oluşturmaktadır. Sorun bu çerçevede, ilk bakışta görüldüğünden çok daha bütünsel ve karmaşık nitelik taşımaktadır. Kamu yönetim sistemini çevreleyen ya da kuşatan tüm sistemler birbiriyle böylesine yakın ve derin bir bağımlılık ilişkisi içinde bulunurken, yalnızca kamu yönetimi alanında, yalnızca kamu yönetiminin örgütsel zemini üzerinde, yalnızca kamu yönetimi argümanları dile getirilerek ve yalnızca kamu yönetimine özgü araçlarla kamu yönetim sistemini düzenlemek yetersiz kalabilir. Yeniden yapılanma girişimlerinde ulaşılması istenen hedeflerle eldeki imkanlar arasında denge kurulması zorunluluğunun yanında, bulunan çözüm yollarının sistemin yapısal gerçekleriyle bağdaşması ve özgün nitelikler taşıması ayrı bir gerekliliktir. Kendi ihtiyaçlarını analiz etmeden, kendi birikimine ve tecrübelerine dayanmadan başka ülkelerde geliştirilen modelleri olduğu gibi transfer ya da kopya eden uygulamalar; yeniden yapılanma ihtiyacını karşılamak bir yana, sistemi içinden çıkılmaz bir hale getirmekten ve yaşanılan sorunları daha da ağırlaştırmaktan öteye gidemeyecektir. Bu bağlamda, Balcı'ya göre Kamu Yönetim Reformu incelendiğinde, doğru çıkış noktalarından hareket ettiği, küresel değişim gerçeğini ve

---

<sup>43</sup> Balcı, Coşkun ve diğerleri, s.51

Türk kamu yönetiminin değişim dinamikleri doğrultusunda yeniden yapılanma ihtiyacını yerinde ve doğru olarak belirlediği görülmektedir<sup>44</sup>. Kamu yönetimi reformları, tıpkı önceki yenilikler gibi, 20 yılı aşkın bir süreden beri devlet kurumlarının arzulanan sonuçlara ulaşabilmeleri amacıyla piyasa tipi mekanizmalar kullanılarak politika, strateji, program ve projelerin nasıl yürütüleceği sorusuna cevap aramaya çalışmaktadır.<sup>45</sup> Son yıllarda, Dünyada özellikle kamu harcama ve kontrol sistemi alanında yapılan reformlarda çok yıllık bütçeleme, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme, iç kontrol, iç denetim, tahakkuk esaslı muhasebe sistemi ve genel yönetim sektörünün tamamını kapsayan bağımsız dış denetim reformları ön plana çıkmaktadır. Bu ve kamu yönetiminin diğer sistemlerinde yapılan reformlar; politika tercihleri, kamu yönetiminin kuramsal ekonomisi, örgütlenme ve yönetim dizaynı gibi oldukça kapsamlı ve çeşitli anlamlara vurgu yapan şemsiye kavramlar olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle söz konusu reformların kapsamı, anlamı ve içeriğiyle ilgili uzun süredir devam eden tartışmalar bulunuyor. Bu tartışmalara yön veren yaklaşımların bazılarının, kamu yönetimindeki yeniliklerin ilk prensibi olarak kabul ettiği “Managerialism-Yeni Kamu İşletmeciliği”nin temel karakteristikleri olarak; daha esnek ve performans temelli insan kaynakları yönetimi tekniklerini kullanmak, kamu hizmetlerinin sunumunda amaca yönelik bir yöntem kullanmak, kamu hizmetlerinin performanslarını 3 E yaklaşımı ile ölçmek, kamu yönetiminde piyasa tipi mekanizmalar kurularak rekabeti arttırmak ve kamu örgütlerinin küçülterek kendine özgü bütçelerini oluşturmak, çalışma düzeninin rekabete dayandırmak, yöneticilerin girişimci rolü vermek, faaliyet sonuçlarının denetlemek ve daima daha hassas teknolojilerin kullanmak gösterilebilir.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Nohutçu, Balcı, s. 49

<sup>45</sup> Abdullah Altıntaş, Kamu Yönetimi Perspektifinde Türkiye’de Mali Denetim, A.Ü. S.B.E, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, s.13

<sup>46</sup> Altıntaş, s.13-14



## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE Kİ İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA

#### GENEL BİR BAKIŞ

#### 1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ REFORM ÇALIŞMALARI

Dünya’da II. Dünya Savaşı sonrası idari reform çalışmaları yeni bir ivme kazanmıştır ve bu ivmede devletlerin savaşla birlikte zarar gören ülkelerini imar etme ve darbe alan ekonomilerini düzeltme amaçlarının büyük rolü vardır. Başta Amerika Birleşik Devletleri ve tüm Batı Avrupa ülkeleri olmak üzere, bu ülkeleri örnek alan diğer ülkelerde reform çalışmalarına büyük önem verilmiş ve yönetim alanında reform yaparak sosyal, ekonomik ve kültürel açılardan kalkınmayı gerçekleştirmek hedeflenmiştir.<sup>47</sup>

İdari reformun her kamu kurumu için bir gereksinim olduğu ve kurumların kendilerini sürekli geliştirme ve iyileştirme çabası içerisinde oldukları bilinmektedir. Ancak Türkiye’de Planlı Dönem Öncesi’nde bu çabalar süreklilik göstermemiş ve İdari yapıda düzenleme çalışmalarına sorunlarla karşılaşıldıkça başvurulmuştur.<sup>48</sup> Ülkemizde 1933 yılından itibaren idari reform konusunda birçok araştırma ve çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. Bu çalışmalar genellikle yabancı uzmanlar tarafından, merkezi düzeyde hazırlanan raporlar şeklinde ortaya çıkmıştır.<sup>49</sup> Türkiye’nin durumu, ilk olarak 1933 yılında ABD’li uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından incelenmiş ve inceleme sonuçları “*Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki*” adıyla 1934’te bir rapor biçiminde hükümete sunulmuştur. Türkiye’nin yönetsel sorunlarına da yer veren rapor,

---

<sup>47</sup> Memişoğlu, s.61

<sup>48</sup> Gökhan Kalağan, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetmel Reform Çalışmaları”, SDÜ Vizyoner Dergisi, C:2 S: 1, s.67

<sup>49</sup> Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, 2000, s.7

üç kitap olarak yayınlanmıştır.<sup>50</sup> Bu raporda, ekonomik konulara ağırlık vermekle birlikte, idari sorunları da ele almış ve inceleme sonuçları sunulmuştur. Bunun yanında yerli uzmanlar ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yapılan çalışmalar da vardır. Bu çalışmalardan önemli olanlarına aşağıda değinilmektedir. 1947 yılında Başbakanlık direktifiyle devlet teşkilatının daha verimli ve daha rasyonel çalışması için çeşitli bakanlıkların bünyelerinde komisyonlar kurulmuştur. 1948 yılında yine Başbakanlığın direktifiyle çeşitli devlet daireleri ve bakanlık teftiş kurulları hazırladıkları idari ıslahat konusundaki araştırma raporlarını Başbakanlığa sunmuşlardır.<sup>51</sup> İkinci Dünya Savaşını izleyen yıllarda başlayan ve 1960 darbesiyle planlı kalkınma dönemine girişe kadar geçen süre içinde bazı girişimlerde bulunulduğunu görmekteyiz. Bu çalışmalardan bazıları şunlardır;

- 1- 1947 yılı sonlarında Başbakanlığın isteği üzerine devlet teşkilatında rasyonellik sağlayacak tedbirleri incelemek üzere kurulan komisyonların çalışmaları
- 2- 1948 yılında yine başbakanlığın isteği üzerine muhtelif devlet dairelerinin ve bakanlık teftiş kurullarının yaptığı çalışmalar
- 3- 1949-1952 yılları arasında yabancı uzmanlar ya da milletlerarası kuruluşlarca görevlendirilen kurullar tarafından yapılan araştırmalar
- 4- Maliye Bakanlığı tarafından personel rejiminin geliştirilmesi amacıyla yapılan çalışmalar
- 5- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün kuruluşu ile eğitim, araştırma ve O ve M alanında yaptığı çalışmalar
- 6- Bakanlık ve kuruluşlar tarafından yapılan örgütlenme ve geliştirme çalışmaları.<sup>52</sup>

İdarede ve personel rejiminde reform konusu, bilhassa İkinci Dünya Harbini takip eden yıllarda parlâmento, hükümet, üniversiteler ve çeşitli fikir merkezlerinde ciddî bir konu olarak daima tartışılmıştır. Devletin üzerine aldığı görevlerin gittikçe artan ve

---

<sup>50</sup> Kalağan, s. 67

<sup>51</sup> Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, 2000, s.7

<sup>52</sup> Kenan Sürgit, 12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No:13 Sayı: 3 s. 43-44.

önem kazanan mahiyeti, bu problemi ön plana aldığı gibi personel statülerindeki eksiklikler ve aksaklıkların gün geçtikçe yeni ihtiyaç ve zaruretlere cevap teşkil edememesi sonucu mercileri müşkül duruma sokmaktan hali kalmamıştır. Devlet bir taraftan kendi bünyesi içinde bu önemli derde bir çare ararken diğer taraftan da yabancı uzmanlardan faydalanmayı ihmal etmemiştir.

Bu çalışmalardan ilki 1949 yılında hazırlanmış olan “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” adıyla yayınlanan ve kamuoyunda Neumark raporu olarak bilinen Ord. Prof. Dr. Fritz Neumark’ın hazırlamış olduğu rapordur. İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesinde öğretim üyesi olan Neumark, Başbakanlığın emriyle Devlet idaresinde rasyonel çalışma bakımından mevcut olan noksanlarla bunların giderilmesini sağlayacak tedbirleri incelemiştir.

Rapor ana fikir bakımından kendinden önceki Dorr ve Thornburg raporları ile birebir benzemekte ve ideolojik duruş olarak liberal bir dünya görüşünün yansıması olarak ortaya çıkmaktadır.<sup>53</sup> Neumark kendi çalışmasından önce yapılan sayısı düzineleri bulan çalışmalardan sadece olgusal olarak bahsetmekte bunların isimleri hususunda herhangi bir açıklama yapmamaktadır.<sup>54</sup>

Yedi bölümden oluşan raporun ilk bölümünde; memur sayısının dağılışındaki dengesizlik ve memurların yetersiz nitelikte olması, örgütlenmedeki eksiklikler, mevzuattaki bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki eksiklikler gibi yönetimde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur. İkinci bölümde, yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir örgüt kurulması gerektiği belirtilerek, her bakanlıkta rasyonalizasyon komisyonlarının oluşturulması ve Maliye Bakanına bir takım özel yetkiler verilmesi önerilmiştir. Raporun üçüncü bölümünde, sorunların ve bu sorunların çözümü için alınacak önlemlerin halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosunun kurulmasından söz edilmiştir. Dördüncü bölümde, memur sayısının düzenlenmesi, kamu kuruluşlarında büro makinelerinin kullanılması, memurların yetiştirilmesi, bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, bazı görevlerin bakanlıklar arası kuruluşlar tarafından

---

<sup>53</sup> Hüseyin Yayman, Türkiye’nin İdari Reform Politikası, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. S.B.E., 2005 s.143

<sup>54</sup> Yayman, s.144

yerine getirilerek memur fazlalığının ortadan kaldırılması konuları üzerinde durulmuştur. Beşinci bölümde ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi ve baremde yatay ve dikey ilerlemenin sağlanması tavsiye edilirken, altıncı bölümde memur sayısında düzenleme yapmanın gerekliliği savunularak bu düzenlemenin ilkeleri belirtilmiştir. Son bölümde ise, rasyonel çalışma esasları için çeşitli önlemler sıralanarak; TBMM'nin çalışmalarının, denetim sisteminin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ıslahı, kanunların yeniden düzenlenmesi, idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi ve mali işlerinde açıklık sağlanması ve memur sayısındaki fazlalık konularında çeşitli öneriler sıralanmıştır.<sup>55</sup>

Rapor metni incelendiğinde yazarın görüşlerinde samimi olduğu ve asıl sorunun daha verimli bir idare teşkilatına ulaşmanın yollarını aradığı gözlenmektedir. Bu amaçla yazar idareyi kuşbakışı bir değerlendirmeye incelemekte ve şu ortak sorun alanları üzerinde durmaktadır:

- Memurların sayısı ve nitelikleri ile sorunlar
- Örgütsel eksiklikler
- Kanunlarımızın elverişsiz olması
- Aşırı kırtasiyecilik zihniyetinin doğurduğu formaliteler ve bundan kaynaklanan zorluklar
- Teftiş ve denetim sisteminden kaynaklanan sorunlar<sup>56</sup>

Neumark Raporu özet olarak idari reform yapılmasını gerektiren nedenler sıralanırken, kamu personelinin dağılışındaki dengesizlik ve kamu personelinin vasıfsızlığı, kamu örgütlerindeki eksiklikler, mevzuattaki bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik, teftiş ve denetim sistemindeki eksikliklerdir. Raporda ayrıca, idari reorganizasyon için kurulması gereken kamu örgütü üzerinde durulmakta ve bakanlıklar bünyesi içinde rasyonalizasyon komiteleri kurulması tavsiye edilmektedir.<sup>57</sup>

Neumark Raporunda bugünde az veya çok güncelliğini koruyan sorun alanlarının şunlar olduğu görülmektedir: idari reformun gerekliliği, aşırı mevzuatçılık ve

---

<sup>55</sup> Kenan Sürgit, Türkiye'de İdari Reform, TODAİE, Ankara, 1972, s.67-68

<sup>56</sup> Yayman, s.145

<sup>57</sup> Yayman, s.149

kırtasiyecilik, teftiş ve denetim yöntemlerindeki aksaklıklar gibi genel kamu politikalarını ilgilendiren sorunların yanında memur sayısının hizmete göre dağılımı, memurların niteliği, memurların ücret rejimi, ve rasyonel çalışmayı sağlayacak ilkeler gibi özel sorunlar ve öneriler üzerinde de durulmaktadır.<sup>58</sup>

Yabancı uzmanların raporlarından diğer bir tanesi olan ve Barker Raporu olarak adlandırılan rapor, Hükümetin istemi ile 1949 yılı Temmuz ayında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) yetkilileriyle yapılan görüşmeler ile başlamış olup, aynı yılın Eylül ayında kurulan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye Hükümeti ile birlikte finanse ettiği James M. Barker başkanlığında bir komisyon tarafından ülkenin sosyal ve ekonomik kalkınmasına ait görüşlerini **“Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler”** adı altında bir rapor olarak 1951 yılında hükümete sunmuştur.

Komisyonun hazırladığı rapor, Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi için şu öneri ve tespitleri içermektedir;

- Tüm kamu yönetimini gözden geçirecek, inceleyecek bir komisyon kurulmalı,
- Yönetimde yetki devri sağlanmalı ve yetki ve sorumluluklar yeniden dağıtılmalı,
- İllere ve yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmeli,
- Mevcut memur sistemi tamamen yenilenerek kariyer esasına dayanan bir sistem getirilmeli,
- Devlet dairelerindeki tüm personel politikalarını belirlemek ve bu konudaki uygulamaları tek elden yürütmek için merkezi bir personel idaresi kurulmalı,
- Teknik hizmetlerden daha fazla yararlanılmalı,
- Kamu yönetimi ve işletme alanlarında uzman personelin yetiştirilmesi amacıyla gerek üniversitelerde gerekse kamu kuruluşlarında eğitim programları oluşturulmalıdır.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Yayman, s.149-150

<sup>59</sup> TUSİAD, Kamu Bürokrasisi, 1983, s.40

Bu raporda, Devlet Personel Rejiminin sosyal ve ekonomik kalkınmadaki önemli rolü üzerinde dikkatle durulmuştur. Rapor, bilhassa idare, teknik personelin yetiştirilmesi hususunda değerli teklifleri kapsamaktadır.<sup>60</sup>

Son tahlilde Barker raporu, Türkiye'nin ekonomik kalkınma arayışlarına ve yön bulma çabalarına ilişkin Amerikalı uzmanların liberal bir dünya görüşü ile dışarıdan bakışını içermektedir. Rapor, Türkiye'nin iktisadi kalkınmasını gerçekleştirecek mali politikayı ve idare sistemini incelemek amacıyla sipariş edilmiştir. Barker misyonu raporu olarak da adlandırılan bu çalışma ile idarede merkezileşme olgusunun zararları ve bu uygulamanın hafifletilmesi, yetki devrine gidilmesi, il idaresinde merkezden gelen emirlerin valilik kanalından geçmeden doğrudan ilgili birime gönderilmesi gibi köklü değişiklik önerileri getirilmiştir. Raporda ayrıca devletin toplumsal, ekonomik ve kültürel kalkınmadaki rolü üzerinde durularak personel rejimine ilişkin kimi saptamalar yapılmıştır.<sup>61</sup> Barker Raporu'na göre, personel ve barem kanunlarının getirdiği düzenlemeler yetersizdir. Hizmete alma çoğu kez ihtiyaçla ilgilendirilmediğinden Devlet dairelerinde gereğinden fazla memur bulunmaktadır. Hizmetler sınıflandırılmamıştır ve yükselmeler yeterlilikten çok kıdeme dayandırılmaktadır. Verimsiz memurlar katı memurun mevzuatından himaye görmektedirler. Personel sistemimizde yaşanan sorunların çözümü amacıyla; sınıflandırma, maaş, emeklilik ve malullük sigortası, işe alma ve yükselme usulleri, fazla olan personelin hizmetten uzaklaştırılması gibi konular üzerinde durulmuş, bu amaçla merkezi bir personel örgütünün kurulması önerilmiştir. Barker Raporu, Devlet Personel Dairesinin kurulmasına vesile olacak ilk yazılı kaynak olması bakımından önem taşımaktadır.<sup>62</sup>

Yabancı uzmanların raporlarından bir diğeri ise James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanan rapor, 1951 yılında Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur.<sup>63</sup> Rapor, Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını incelemiş ve Maliye Bakanlığına sunulmuştur. Aynı yıl Maliye Bakanlığı tarafından Barem sistemi konusunda bir rapor hazırlanmıştır. James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından

---

<sup>60</sup> Hükümete sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara,1963, Yayın No: 7 s.39

<sup>61</sup> Yayman, s.162

<sup>62</sup> Bülent Kara, Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı..., CÜ. Sosyal Bilimler Dergisi Cilt : 30 No:2 s. 156

<sup>63</sup> Memişoğlu, s.61

Maliye Bakanlığı'nın kuruluş ve çalışmalarına ilişkin olarak hazırlanmış bir uzman tetkiki olmakla birlikte çalışmada merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiği vurgusunun öne çıktığı bir kamu reformu önerisi de yer almaktadır. Bu çalışma yine kamu reformu çerçevesinde kamu maliyesinin temellerine ilişkin önemli saptamalar içermesi bakımından da önemlidir. James W. Martin ile Frank C. E. Cush'un 1951 yılında bütçemizin yapısı ve ana felsefesi hakkında yaptıkları değerlendirme hem personel rejiminin ötesinde kamu yönetiminin maliye, bütçe politikaları ile ilgisini kurması hem de dönemin kamu maliyesi anlayışını tetkike tabi tutması bakımından önemlidir.

Ayrıca raporda, personel sorunlarının çözümü için getirilen öneriler mevcuttu. Bu bağlamda devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve bir personel kayıt sisteminin oluşturulması önerileri yer alıyordu.<sup>64</sup>

Rapor, Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunlarını ele almakla birlikte; çeşitli bölümlerinde genel nitelikte sorunlara da değinmiş ve önerilerde bulunmuştur.<sup>65</sup> Marshall Planı yardımıyla faydalanmanın koşullarından biri olan bu inceleme, 13 Ağustos 1951 yılında dönemin Maliye Bakanı Hasan Polatkan'a sunulmuştur.<sup>66</sup> Devlet Personel politikasının ve idaresinin Maliye Bakanlığına mevdu olduğu bir zamanda hazırlanan bu raporda personel meseleleri Maliye Bakanlığı görevi olarak arz ediliyorsa da gerçekte bu önemli konu doğrudan doğruya bütün bakanlıkları ve daireleri ilgilendiren genel bir mahiyet taşımaktadır.<sup>67</sup>

Rapor, özetle şu önerilere yer vermiştir:

- a) Devlet dairelerinde bir yeniden yapılanmaya gidilmeli ve çalışma metotları geliştirilmeli,
- b) Üst düzey yöneticiler rutin işlerden kurtarılmalı, kendi yönetimindeki birimlerin çalışmalarının planlamasıyla ilgilenmeleri sağlanmalı,

---

<sup>64</sup> Kalağan, s.69-70

<sup>65</sup> Memişoğlu, s.61

<sup>66</sup> Yayman, s.163

<sup>67</sup> Hükümete sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara,1963, Yayın No: 7 s.70

- c) Bakanlıkları, kamu bütçeli kuruluşları, yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerindeki personeli kapsayacak şekilde bir devlet personel dairesi kurulmalı,
- d) Hizmetler ve personel sınıflandırılmalı, yetenekli elemanlar kamu kesimine çekilmeli, işe alma yöntemleri geliştirilmeli, emeklilik ve hizmetten ayırma usulleri düzenlenmeli, memurlar yetiştirilmeli, personel hizmetleri örgütlenmelidir.<sup>68</sup>

Yabancı uzmanların raporlarından bir diğeri ise, Leim Gruber isimli İsviçreli bir uzman tarafından hazırlanıp 1952 yılında hükümete sunulan ve kamu yönetiminin yapısı, teşkilatlanması ve personel sorunları hakkında incelemeler içeren rapordur. Diğer idari reform raporlarına benzer şekilde bu rapor da, merkezi idare ve belediye personelinin hukuki statüleri, merkezi personel dairesinin kurulması, ücret sistemi, çalışma saatleri ve memur sayısının azaltılması<sup>69</sup> çalışma saatleri, kadrolardaki şişkinlik ve sınıflandırma konularında görüşlere yer verilmiştir.<sup>70</sup>

Yabancı uzmanların raporlarından bir diğeri ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünde Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak bir süre çalışan Fransız idare ve personel uzmanı Maurice Chailloux-Dantel'in başkanlığında bir heyet Türkiye'de Devlet memuriyeti, Devlet Personel Reformu ve Devlet Personel Kanunu Projesi konularında araştırmalar yapmıştır.<sup>71</sup> Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1958 yılında yayınlanan bu rapor ortak bir çalışmanın ürünü olup, "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma" adını taşımaktadır.<sup>72</sup> Chailloux-Dantel Raporu Türk idare sistemi içerisinde birçok ilke imza atılmıştır. Reform metni Barker raporu ile kurulan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün bu alanda yaptığı ilk reform projesi olup çalışma Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından teksir olarak basılmıştır. Aynı zamanda bu çalışma idari reform tarihimizdeki ilk personel reformu araştırması olup bu alanda yapılan ilk alan araştırması da yine bu rapor ile

---

<sup>68</sup> Sürgit, s.70

<sup>69</sup> Memişoğlu, s.64-65

<sup>70</sup> Kara, s. 157

<sup>71</sup> Kara, s. 158

<sup>72</sup> Tutum, s. 85



ortaya çıkmıştır. Daha sonra yapılan hiçbir araştırmada alan araştırması yöntemine başvurulmamıştır.<sup>73</sup>

Bu raporda Neumark raporundan farklı olarak, devlet hizmetinde çalışanların mesleki niteliklerini etkileyen unsurlar üzerinde durulmuştur. Buna bağlı olarak, devlet memuriyetinde çalışanların mesleki yönden yetiştirmeleri için büyük ölçüde alınmış önlemler bulunmadığı dile getirilir. Özellikle orta kademe memurlar için bu önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu memurların, idarenin karşılaştığı sorunlarla bunların çözüm yolları hakkında daha çok bilgilendirilmeleri, bunlar için sistematik bir örgütlenmenin gerekliliği vurgulanır. Raporda ayrıca, yürürlükteki mevzuatı, cumhuriyetin ilk yıllarında devlet memuriyeti statüsünü tayin ve tarif eden 1926 tarihli yasaya göre daha az savunduğu yorumu yapılır. Buna göre, meslek “teminat”ları yavaş yavaş “kemirilmiştir” saptamasına yer verilir. Ast-üst ilişkilerinde bu teminatı sağlaması gereken yetki-sorumluluk ölçüsüzlüğüne 6435 Sayılı Yasanın izin verdiği hukuk dışılığın bu kemirilmedeki rolüne işaret edilir. Terfi sistemi açısından, memurun mesleğini en iyi biçimde yapıp yapmadığından çok, şahsına/haysiyetine itibar edilen “şahsi mertebe sistemine bağlı bulunduğu belirtilir.<sup>74</sup> M.Maurice Chailloux-Dantel'in birinci ciltteki Türkiye Devlet memuriyeti ve reformu hakkındaki kısa raporu, Devlet Personel Rejimimizin içinde bulunduğu ciddi buhranı realist bir açıdan ele almış ve aynı zamanda ilmî bir tahlile de tabi tutmuştur.<sup>75</sup>

Chailloux –Dantel Raporunda mevcut sorunlar bağlamında ortaya çıkan sorunlar şu şekilde sıralanmıştır;

- Memuriyet unvanları pek çok çeşitlidir,
- Kamu personelinin niteliği sorunu bir kurumdan diğerine değişmektedir,
- “Birbirine benzer işe müsavi ücret” (eşit işe eşit ücret) ilkesi uygulanmamakta ve görülen odur ki kısa sürede de uygulanamayacaktır,
- Tayin ve terfiler kişi ölçüsüne münhasır muameleler olarak kalmaktadır.

---

<sup>73</sup> Yayman, s.185

<sup>74</sup> Kara, s. 158

<sup>75</sup> DPD, Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara,1963, Yayın No: 7 s.111

- Geçici meslek grupları hukuken mevcut olmadıklarından, bunların her birine hususi bir statü vermeğe imkan yoktur.
- Personel idaresine ait muameleler umumiyet itibarı ile bireysel bir karakter arz etmekte olup, topyekun muamele vasfını haiz bulunmamaları sebebi ile daha az teknikleşmiş, daha az muntazam ve daha çok masraflı hale gelmiştir.
- Memuriyetlerin tasnifi, bu unvanların mahdut miktardaki örneklerle icrası demek olduğundan bugün için tahakkuk ettirilmesi müşküldür.
- Her çalışanın niteliğine bağlı olarak iş sahalarına ayrı olarak iş organizasyonları yapılması bulunmamaktadır. Her iş sahasına bağlı olarak bu tahlillerin yapılması elzemdir.
- Mevcut yapı içerisinde kontrol güç temin edilmekte ve ferdiyetçi vasıflarını muhafaza etmektedir. Bundan dolayı kontrol neticeleri umumileştirilememekte ve amme idaresi sahasındaki ilerlemeler çok yavaş husule gelmekte ve kısmi kalmaktadır.<sup>76</sup>

Planlı dönem öncesi yaşanan sorunlar ve yabancı uzman raporları dikkate alınarak Başbakanlıkça, Maliye Bakanlığına yeni bir Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlanmış ve bu Tasarı 4 Nisan 1956 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM'ye) sunulmuştur. Tasarının gerekçesinde mevcut barem kanunlarının, memur ve hizmetliler arasında dengeyi sağlayamadığı, atama, terfi ve nakiller bakımından idareye gerekli hareket serbestisini vermediği belirtilmiştir. Tasarının, kamuda görev yapan memur ve hizmetlilerin gelirlerinin imkanlar dahilinde asgari hayat standardının gerektirdiği seviyeye çıkarılması, nitelikli personelin maaşlarının yükseltilmesi suretiyle görevde kalmalarının sağlanması amacıyla hazırlandığı belirtilmiştir.<sup>77</sup>

Yabancı uzman raporlarında Türkiye için biçilen rol özetle, ekonomide devlet müdahalesine son verilmesi, özel sektör ve yabancı yatırımcılara öncelik verilmesi, ticaretin serbestleştirilmesi, devlet yatırımları bayındırlık ve alt yapı işleri ile sınırlı tutulmalı, devlet büyük sanayi tesisleri kurmak yerine hafif sanayiye ve tarıma öncelik vermelidir. Merkeziyetçi yönetim anlayışı terk edilerek yerel yönetimlere ağırlık

---

<sup>76</sup> Yayman, s.190

<sup>77</sup> Kara, s. 159

verilmeli ve kamu personelinin sayısının azaltılması gibi bir kısım tavsiyelerde bulunmuşlardır. Yabancı uzman raporlarının literatürde yaygın olarak, bütünlükten uzak, sistematikten yoksun, yeterli araştırma ve incelemeye dayanmayan, kişisel görüş ve bilgileri içerdiği ve kısa zamanlarda hazırlandığı ileri sürülse de gerçekte durumun böyle olmadığı, en kapsamlı araştırmaların ve raporların yabancı uzmanlar tarafından kaleme alındığı görülmektedir.<sup>78</sup>

Bu dönemde hazırlanan yabancı raporlar dışında yurtiçinde yapılan bazı çalışmalarda mevcuttur. 1930-1960 sürecinde yerli uzman ya da uzman heyetlerince kamu yönetimiyle doğrudan ya da dolaylı ilişkili raporlar arasında, 1951 yılında Maliye Bakanlığı tetkik kuruluna hazırlattırılan “Devlet Memurları Ücret Rejimini Islahı Hakkında Rapor” ilk vurgulanması gereken raporlar arasındadır. Bu raporda barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlenmeye çalışılmıştır.<sup>79</sup> İkincisi ise, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 1956 yılında TBMM’ne sunulan fakat yasalaşmamış olan “Devlet Memurları Kanun Tasarısı”dır. Yine bu dönemde yerli bir uzman tarafından gerçekleştirilen bir diğer çalışmada, “Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında” hazırlanan “Gıyas Akdeniz Raporu”dur.<sup>80</sup>

Ülkemizde Cumhuriyetin ilanından 1960 yılına kadar geçen sürede gerçekleştirilen reform çalışmaları kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik bir aşama olmakla birlikte, sonuçları itibariyle tatminkar olmaktan uzak olmuştur. Bu başarısızlıkta üç neden önemli rol oynamıştır. Her şeyden önce, yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapması için kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamış, ihtiyaçlar ve bunu karşılama yolları, imkan ve koşullar göz önünde bulundurulmadan başka ülke ve idarelerde görülen veya bir uzmanın kişisel görüş ve bilgisine dayanarak yapılan tavsiyelere göre hareket edilmiştir. İkinci olarak, bir örgüt için en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması meselesi üzerinde hemen hemen hiç durulmamıştır.<sup>81</sup> Son olarak da,

---

<sup>78</sup> Yayman, s.222

<sup>79</sup> Kara, s. 158

<sup>80</sup> Yayman, s.191

<sup>81</sup> Sürgit, “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları”, Amme İdaresi Dergisi, C: 1, s. 5

reformun başarılı olması için gerekli olan uygun çevrenin hazırlanması işi tamamen ihmal edilmiştir.

## **2. KALKINMA PLANLARI DÖNEMİ REFORM ÇALIŞMALARI**

1960 yılı gerek planlı kalkınma dönemine geçilmesi açısından gerekse de Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar açısından bir dönüm noktası niteliğindedir. Bu dönem Türk kamu yönetimi için birçok ilkin yaşanmasına neden olurken idarenin iyileştirilmesi noktasında da çalışmaların daha kapsamlı ve tutarlı bir biçimde yeni bir heyecan ve yön bulma arayışı içinde yapılmaya çalışıldığı görülmektedir.<sup>82</sup>

Planlı kalkınmaya geçiş dönemi olarak adlandırılabilen 1960'ların ilk yılları, “yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış, hazırlık ve örgütlenme” dönemi olmuş, “idari reformun anlam, amaç ve kapsamı ile bunu gerçekleştirecek örgütlenmenin” tespiti açılarından belirleyici olmuştur. Bu dönemde öncelikli olarak 1960 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve reformla ilgili olarak görevlendirilmiştir. Böylece reform çalışmalarının yasal bir zemine kavuşturulması söz konusu olmuştur. Yine aynı yılda merkezi bir personel dairesi oluşturmak ve personel reformunu gerçekleştirmek üzere Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuştur. Ayrıca TODAİE'nin reform çalışmalarının tartışıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği bir merkez haline getirilmesi ile Türk kamu yönetimine yönelik reform çalışmalarında önemli bir aşama kaydedilmiştir. Bu dönemde dikkat çeken bir nokta da reform çalışmalarını gerçekleştirenlerle ilgilidir. Planlı dönem öncesinde reform amaçlı çalışmalar yabancı uzmanlar ve kurullar tarafından gerçekleştirilirken, 1960'larla birlikte yönetimin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar Türk uzmanlar ve üst düzey bürokratlardan oluşan komisyonlarca gerçekleştirilmiştir<sup>83</sup> Planlı kalkınmaya geçiş dönemi, yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış dönemi özelliği taşımış; bu kapsamda konu kalkınma planları ile sürekli gündemde tutulmuş ve KAYA projesine kadar çok önemli çalışmalar yürütülmüştür.<sup>84</sup> Planlı dönem 1980

---

<sup>82</sup> Yayman, s.258

<sup>83</sup> Memişoğlu, s.67

<sup>84</sup> Bayram Coşkun, Ahmet Nohutçu, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, Beta Yayınları,2005,s. 5

yılındaki politika değişikliğine kadar sürdü.<sup>85</sup> Planlı dönemde ise idari reform konusunda yapılan çalışmalar da bir yöntem değişikliği gözlenmektedir. Bu dönemde belli uzmanlara rapor hazırlatılması yanı sıra daha kurumsal bir yaklaşım izlendiği, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Başkanlığı ve TODAİE'nin reform konusunda çalışmalarda bulunduğu gözlenmektedir. Çok kısa olarak belirtmek gerekirse, bu dönemde yapılan çalışmaların ilki ve en kapsamlısı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) dir. MEHTAP projesi sürdürülürken, 1962 yılında, Devlet Personel Başkanlığı tarafından devlet personelinin sorunları, statüleri ve yetiştirilmeleri ile ilgili bir rapor hazırlanmıştır. 1963 yılından itibaren Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının yürürlüğe girmesinden itibaren tüm planlarda idari reform konusuna özel bir önem verilmiş, reform konusu hem planların hem de yıllık programların tümünde sürekli olarak yer almıştır. Bu arada 1972 ve 1982 yıllarında da Kamu Yönetiminin bütününe yönelik iki çalışma daha yapılmış ve raporları yayınlanmıştır. Reform çalışmalarında en son ve en kapsamlı örnek Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesidir.<sup>86</sup>

## **2.1. MERKEZİ YÖNETİM KAPSAMINDA YAPILAN ÇALIŞMALAR**

### **a. İdari Reform Ve Organizasyon Hakkında Ön Rapor**

Planlı dönemde ilk reform girişimi, Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin isteği üzerine 1961 yılında TODAİE tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” adlı çalışmadır. Bu çalışma, teşkilatlanma konusundaki temel sorunları yabancı ülkelerin tecrübelerini ve Türk yönetim tarihinin özelliklerini göz önünde bulundurarak inceleyen ve ilgilileri bu konuda düşünmeye sevk eden bir ön rapor niteliğindedir. Rapor, idari reform ve reorganizasyonun kapsamı hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasını sağlamak, Türk yönetim sisteminde yapılacak bir idari reformun hangi sahaları kapsayacağı ve reformların nasıl bir mekanizma ile gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir ortaya koymak amacıyla olan Komisyonun çalışmaları sonucunda ortaya çıkmıştır.<sup>87</sup> Rapor, temel meseleleri yabancı

---

<sup>85</sup> Hüsnü Erkan, Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma, İmge Yayınevi, Ankara, 2000, s.97

<sup>86</sup> DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, s.8

<sup>87</sup> Kenan Sürgit, Türkiye’de İdari Reform, TODAİE, Ankara, 1972, s.82

memleketlerde yapılmış başlıca tecrübelerle Türk idare tarihinin ışığı altında gözden geçiren ve bazı telkinler üzerinde ilgilileri düşünmeye davet eden bir yaklaşımı benimsemiş, idari reform ve organizasyonun mahiyeti hakkında realist bir görüşe varılmasına hizmet etmek, Türkiye’de girişilecek bir idari reformun hangi sahaları şümulü içine alabileceği ve nasıl bir mekanizma vasıtasıyla gerçekleştirebileceği hakkında müşahhas bir fikir vermek amaçlarına yönelik olarak hazırlanmıştır. Rapor iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde “İdari Reform ve Organizasyonla ilgili Genel Meseleler” başlığı altında idari reformla ilgili teorik konular ele alınmış, reform ile ilgili bazı genel esaslar belirtilmiştir. İkinci bölümde ise Türkiye üzerine kısa ama özlü bir değerlendirme yapılmış, bu kapsamda rapor sonrası yapılacak idari reform çalışmaları için bazı öneriler getirilmiştir. Raporda idari reform çalışmalarını yürütecek kurumlar olarak; Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi belirtilmiş, ayrıca merkezi düzeyde reform çalışmalarını yönlendirecek Başbakan Yardımcısına bağlı bir “İdari Islahat Komitesi” oluşturulması önerilmiştir.<sup>88</sup> Bu raporda varılan sonuçlar, 1961 yılı ekim ayında DPT tarafından “Planlı Döneme Geçiş İçin” hazırlanan ve daha sonra hükümet tarafından da onaylanan “1962 Yılı Program Tasarısı”nın “Uzun vadeli Reorganizasyon Tedbirleri” bölümüne esas teşkil etmiş bulunmaktadır.<sup>89</sup>

#### **b. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**

Planlı dönemde öngörülen ya da uygulamaya konulan çalışmaların ilk örneğini, 1964 yılında hazırlanan merkezi yönetimin örgütlenmesiyle ilgili öneriler getiren Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu oluşturmaktadır.<sup>90</sup> Bu proje Bakanlar Kurulunca atanmış bir proje yönetim kurulunun denetiminde; Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, Üniversitelerin ilgili fakülteleri, bakanlıklar ve diğer merkezi kuruluşlar tarafından ortaklaşa yürütülmüştür. Araştırma, araştırma kapsamında olan 93 örgüt temsilcisinin

---

<sup>88</sup> Coşkun, Nohutçu, s.6

<sup>89</sup> Kenan Sürgit, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, DPT, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1 Sayı: 2 s.2

<sup>90</sup> Turgut Tatar, Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında ‘Reform’ Yönetim, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, 2006, s. 27

işbirliği yaptığı bir merkezi araştırma grubu tarafından gerçekleştirilmiştir.<sup>91</sup> Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Projesi çalışmaları; proje yönetim Kurulu Raporu, proje yönetim Kurulu Rapor Özeti ve T.C. Devlet Teşkilatı rehberinin hazırlanmasıyla sonuçlanmıştır. Daha sonra bu üç çalışma TODAİE tarafından bastırılarak Bakanlık, saire ve kurumlara gönderilmiş ve ilgililerin istifadesine sunulmuştur.<sup>92</sup> Proje merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır.<sup>93</sup> Ayrıca 1960 yıllarda merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin araştırmalarda yapılmıştır.<sup>94</sup> O dönemki Türk idari sisteminin başlıca meselelerini; Personel rejiminin düzeltilmesi, Organizasyon meseleleri, İdari İşlem ve usullerin düzeltilmesi konuları oluştuyordu. Merkezi Hükümet Araştırma Projesi bu alanlardan birincisi ile ilgili olup, merkezi hükümet teşkilatının kuruluş ve görevleri daha çok genel açıdan ele alınmıştır. Bu konunun seçiminde etkili olan sebepler şu şekilde özetlenebilir;

- Merkezi hükümet fonksiyonlarının en uygun tarzda dağılışını sağlamak suretiyle, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkili bir kontrol, daha iyi işleyen bir personel sistemi ve daha rasyonel teşkilat ve usuller sağlamayı amaçlayan diğer tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlanması mümkün olacaktır.
- Bakanlık Daire ve Müesseselerin iç teşkilatları ile usul ve metotların düzenlenmesi konusunda esas sorumluluğun bakanlık ve genel müdürlere ait olması zorunludur. Bununla beraber, yapılacak araştırma neticesinde, bakanlık, daire e müesseselerin iç teşkilatları ve idareleri tetkik edecek mekanizma ve hususıyla organizasyon ve metot ünitelerinden faydalanma hususunda tavsiyelerde bulunabilecektir.
- Devlet Personel Dairesi personel sistemimizi çeşitli yönlerden incelemektedir.

---

<sup>91</sup> Polatoğlu, s.161

<sup>92</sup> Kenan Sürgit, “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı”, DPT, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1 Sayı: 2 s.7

<sup>93</sup> DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000, s.8

<sup>94</sup> Polatoğlu, s.162

- İktisadi Devlet Teşebbüsleri esasen kısa bir süre önce incelenmiş olup, araştırma sonuçları incelenmektedir.

Araştırmanın amacı, kapsamı ve yapılış şekli Bakanlar Kurulunun 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ve Başbakanlığın 19.02.1962 gün ve Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi 142/78-619 sayılı direktifi ile belirlenmiştir.<sup>95</sup>

13.02.1962 sayılı Bakanlar Kurulu Kararında:

“Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılış tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere bir araştırma yapılması, Bakanlar Kurulunun 13 şubat 1962 tarihinde yaptığı toplantıda kararlaştırılmıştır.” denilmiştir. Sürgit’e göre bu kararlar proje ile üç hususun gerçekleştirilmesine çalışılmıştır:

- Projeye dahil bakanlık, daire ve müesseselerin görevlerini, teşkilatlarını ve görev ilişkilerini tespit suretiyle merkezi hükümet teşkilatı görevlerinin o gün ki dağılış tarzını mümkün olduğu kadar tam ve fiili durumu gösterecek tarzda tespit etmek,
- Merkezi hükümet görevlerinin o gün ki dağılış tarzının ortaya çıkardığı problemleri tespit ve tahlil etmek,
- Merkezi hükümet görevlerinin o gün ki dağılış tarzının ortaya çıkardığı problemler için çözüm yolları aramak ve teklif etmek.

Projeye ilgili olarak yapılan görüşmeler sırasında bu üç konudan ilk ikisinin durumu ve bu durumun ortaya çıkardığı problemleri tam olarak tespit edecek şekilde ele alınması gerektiği, çözüm yollarının ortaya konmasında araştırma çerçevesinde kalınmasının tabii olduğu, özellikle bakanlık, daire ve müesseselerin iç düzeni ile ilgili tekliflerin bu kuruluşlar tarafından yapılacak incelemelerle geliştirilmesi gerektiği

---

<sup>95</sup> Sürgit, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, s.4



hususlu açıklıkla ortaya konmuştur.<sup>96</sup> Özetle raporda güdülen temel amaç, merkezi hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağıtılışını sağlamak suretiyle, daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etken bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak; bakanlık ve kuruluşların iç teşkilat ve usullerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında tavsiyelerde bulunmak olmuştur. <sup>97</sup> Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Yönetim Kurulu raporu 7 başlık altında gerçekleşmiştir. Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Yönetim Kurulu raporunda (MEHTAP Raporu) “Görevlerdeki Eksiklikler ve Eksikliğin Sebepleri” ile ilgili bölümde merkezi hükümet teşkilatı görevlerindeki eksiklikler dört başlık altında özetlenmiştir:

- Türkiye’nin şartları içinde merkezi hükümet teşkilatınca yerine getirilmesi tabii gözükse de bu görevler hiç yerine getirilmemektedir.
- Asıl büyük çoğunluğu merkezi hükümet görevi olarak ele alınmış görünmekle birlikte gerçekleştirilmeleri için ciddi bir teşkilatlanmaya gidilmeyen veya yeter derecede gayret teşkil edilmeyen görevler teşkil etmektedir.
- Görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında mahalli farklılaşmalara rastlanmaktadır.
- Bazı görevlerde ise etkinlik giderek azalmaktadır.<sup>98</sup>

Bu durumun sebepleri olarak ise;

- Mali imkan yetersizliği,
- Personel aksaklıkları,
- Yön gösterme ve gözetim yokluğu,
- Teşkilat bozuklukları,
- Kırtasiyecilik,

---

<sup>96</sup> Sürgit Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, s.4

<sup>97</sup> Tatar, s. 27

<sup>98</sup> TUSİAD, s.43

- İyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik olarak belirtilmiştir.<sup>99</sup>

Projenin döneminin genel yönelimlerini ve özelliklerini taşıdığı görülürken yöntemi, niteliği ve kapsamı bakımından 1972 ve 1991’de yapılan idari reform çalışmalarına her anlamda öncülük ettiği görülmektedir.<sup>100</sup> 1964 yılından itibaren hazırlanan bütün yıllık programların ve ikinci beş yıllık kalkınma planının idarenin yeniden düzenlenmesiyle ilgili bölümleri geniş ölçüde MEHTAP raporundan esinlendiği görülmüştür. Rapor yeniden düzenleme hareketlerini ve kendisinden sonra yapılan bütün yeniden düzenleme çalışmalarını ele alış, metot, teşkilat ve içerik yönünden geniş ölçüde etkilemiş bulunmaktadır. Ayrıca rapor, kanun tasarı ve tekliflerinin hazırlanmasında, incelenmesinde ve tartışılmasında çok önemli rehber teşkil etmektedir.<sup>101</sup>

### **c. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol, örgütlenme, uygulamada takip edilecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum konularını içermektedir. Çalışmada; bugüne kadar yapılan yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının da değerlendirilmeleri yapılmıştır. Bu dönemde merkezi idare, merkezi idarenin taşra teşkilatı, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim, kamu iktisadi teşebbüsleri bütünüyle gözden geçirilerek, bu alanlarda yapılacak Reformun yön ve stratejisini tespit için büyük çaba sarf edilmiş ve 29/05/1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararname ile “Hükümet Programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere” bir İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuş ve 18 Haziran 1971 tarihinde göreve başlamıştır. 10 kişiden oluşan Kurulda genel sekreteryaya görevi TODAİE tarafından yerine getirilmiştir.<sup>102</sup> Daha sonra Başbakanlığın 15.06.1971 tarih ve 91-34/8308 sayılı yazısıyla, Danışma Kurulunun çalışma esasları belirtilmiştir. Buna göre Danışma Kurulu:

- İdarenin yeniden düzenlenmesinin genel yönünün ve stratejisinin tespit edilmesi

---

<sup>99</sup> TUSİAD, s.43

<sup>100</sup> Yayman, s.266

<sup>101</sup> Sürgit, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, s.10

<sup>102</sup> Yayman, s.269

- Yeniden düzenlemeyi gerçekleştirecek örgütlenme biçimini ortaya koymak
- Yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini saptamak
- O güne kadar yapılan idari reform çalışmalarını değerlendirmek ve uygulama programına bağlamak
- İktisadi Devlet Teşekküllerinin yeniden düzenleme çalışmaları ile genel idare alanında yapılan çalışmalar arasında uyum sağlamak ile görevlendirilmiştir.<sup>103</sup>

Danışma Kurulu Raporu hazırlanırken, o güne kadar yapılan “MEHTAP Raporu”, “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme”, “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlemesi Üzerinde Bir Araştırma” ve “Türkiye İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor” adlarındaki çalışmalar üzerinde genel bir değerlendirme yapmıştır.<sup>104</sup>

Raporda il özel idarelerinin kurulmasının yanı sıra İlçe Mahalli İdarelerinin kurulması, yerinden yönetim uygulamalarının geliştirilmesi ve vesayet makamlarının azaltılması konularına değinilmiştir. Raporda Merkezi Yönetim Teşkilatı ve Yerel Yönetimler üzerinde durulurken, Cumhurbaşkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Milli İstihbarat Teşkilatı kapsam dışı bırakılmıştır. Hazırlanan rapor bir giriş ve iki ana bölümden oluşmaktadır. Raporun birinci bölümünde yer alan yeniden düzenlemede izlenecek yol ve örgütlenmeye ilişkin öneriler ile İkinci bölümünde yeniden düzenlemede uyulacak ilkelerle ilgili önerilerde bulunulmuştur.<sup>105</sup>

Raporun birinci bölümünde izlenecek yol ve örgütlenme ile ilgili öneriler şunlardır;

- 1) Yönetimi geliştirme faaliyetlerinin merkezi yönetimin önemli bir görevi olduğu kabul edilmelidir.
- 2) Her kuruluş yeniden yapılanma ile ilgili kendine düşen çalışmaları görevlerinin bir parçası bilmelidir.

---

<sup>103</sup> Coşkun, Nohutçu, s. 11

<sup>104</sup> TODAİE, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara,1972.

<sup>105</sup> Coşkun, Nohutçu, s. 12

- 3) İdari reform çalışmalarında artık yeni araştırmalar yapmak yerine var olan araştırmalardaki saptamaların süratle uygulanmaya çalışılması gereklidir.
- 4) Rapor önerileri, bakanlar kurulunda kabul edildikten sonra bir uygulama programı hazırlanmalıdır.
- 5) İdari reform konusunda görevli olan kuruluşlar güçlendirilmelidir.
- 6) Bir “Merkezi İdareyi Geliştirme Birimi” kurulmalıdır. Bu birim genel politika ve hedeflerin saptanması ile bu doğrultudaki çalışmaların yürütülmesinden sorumlu olmalıdır. Bu birimin sorumluluk alanına genel yönetimin yanında taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT’ ler girmelidir.
- 7) Bu birim başbakanlığa bağlı olmalı, bu birimin sorumluluğu Başbakan adına yönetimden sorumlu bir Devlet Bakanına verilmelidir.
- 8) Merkezi birimin yanında, bütün bakanlık, genel müdürlük ve hizmetin gerektirdiği diğer kuruluşlarda da bir idareyi geliştirme birimi kurulmalıdır. Bu birimler, kuruluşların üst düzey yöneticilerine bağlı olmalıdır.
- 9) Merkezi idareyi geliştirme birimi ile bakanlık kurum ve kuruluşlarda yer alan idareyi geliştirme birimleri sıkı işbirliği içinde olmalıdır.<sup>106</sup>

MEHTAP’tan farklı olarak yönetsel verimlilik ve etkenlikten söz edilmesine karşın bu rapor özü itibariyle MEHTAP raporunun bir gözden geçirilmesi çalışması olmaktan öteye geçememiş, şekilsel öneriler ile yetinmiş, soruna kuşbakışı bakılmasını yeğlemiş ve merkezi hükümete bağlı bakanlıkların işlevlerini, görevlerini gözden geçirmekle yetinmiştir.<sup>107</sup> Sonuç olarak 1970’li yılların başında girilen idari reform çalışmaları uzun soluklu bir çabaya dönüşmemiş, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda dile getirilen önerilerin çoğu hayata geçirilememiştir.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Coşkun, Nohutçu, s.12-13

<sup>107</sup> Tatar, s.30

<sup>108</sup> Coşkun, Nohutçu, s.14

#### **d. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**

Literatürde ve kamuoyunda “KAYA Projesi” olarak bilinen çalışma, tam adı “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” olan çalışmanın kısaltılmış adıdır.<sup>109</sup> KAYA Projesi, 1988 yılında DPT tarafından TODAİE’den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ışık tutacak şekilde ve kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapılmasının istenmesiyle başlamıştır. KAYA Projesinin amacı “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmiştir. KİT’ler ve Milli Savunma araştırma kapsamının dışında tutulmuştur.<sup>110</sup> Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, Tasarruf Sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik olarak yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli birtakım araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneğidir.<sup>111</sup> Ayrıca rapor mevcut kamu yönetim sisteminin incelenmesine ek olarak daha önce yapılmış olan reform çalışmalarında karşılaşılan sorunları bulup ortaya çıkarmak ve daha önce yapılan çalışmaların ne ölçüde uygulandığını saptamak amacı ile yapılmıştır.<sup>112</sup> Raporun amacı, Yayman’a göre şöyle ifade edilmektedir; “Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu

---

<sup>109</sup> Kalağan, s.73

<sup>110</sup> DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000, s.8

<sup>111</sup> Coşkun, Nohutçu, s. 21

<sup>112</sup> Polatoğlu, s.163

sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir”. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Taylorizmin yönetim sistemindeki nihai amacını ifade eden “etkili-verimli-hızlı” yönetim anlayışının bir örneği olarak idare aygıtını rasyonel bir işleyişe kavuşturmak, kamu yönetiminin çağdaş dünyayla uyumunu temin etmek, yönetimin amaçlarında, görev-yetki ve sorumluluklarında, bunların dağıtımında, personel rejiminde, kaynaklarda ve bu kaynakların kullanılış şekillerinde ve süreç konularında var olan sorunları tespit etmek istemektedir.<sup>113</sup>

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, proje yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetimi altında, TODAİE ile araştırmaya konu olan kuruluşlar ve üniversitelerin işbirliği içerisinde yürütülmüş olup, yedi aşamada tamamlanmıştır. Bu aşamalar şu şekildedir;

- Hazırlık
- Bilgi toplama
- Bilgilerin değerlendirilmesi ve grup raporları
- Ön raporlar
- Ön raporların Genel Değerlendirme Gurubunda görüşülmesi
- Son raporlar
- Son raporların birleştirilmesi ve genel rapor<sup>114</sup>

Rapor, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık (Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Devlet Bakanlıkları), Ortak Görevler (Araştırma, Planlama, Eşgüdüm, Denetleme, Halkla ilişkiler ve Enformasyon), Ana Hizmet Grupları (Ekonomi ve Maliye, Sanayi, Enerji ve Madencilik, Tarım, Eğitim, Kültür, Sağlık, Çevre ve Doğa Koruma, Turizm, Bayındırlık ve iskân, Ulaştırma, Çalışma Hayatı, Sosyal Güvenlik, Din işleri, Vakıf işleri), Avrupa Topluluklarına idari Uyum, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları (il Yönetimi, ilçe Yönetimi, Bölgesel Kuruluşlar, Yurtdışı Kuruluşları), Yerel Yönetimler, Personel

---

<sup>113</sup> Yayman, s. 274

<sup>114</sup> Turgay Ergun, Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24 Sayı: 4 s.14

Rejimi, Bürokratik Yöntem ve işlemler olmak üzere 8 ana başlık ve bunların içerisinde yer alan 27 alt başlıktan oluşmaktadır. Bu ana ve alt başlıklarda belirlenen tüm konularda önce mevcut durumun tespiti yapılmış<sup>115</sup> ve genel olarak şu saptamalarda bulunulmuştur:

- Kamu yönetimi kapsamındaki bir kesim görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirilmektedir.
- Temel nitelikli kimi görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir.
- Kimi görevler merkezi yönetim kapsamında bulunmakla birlikte, görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilemediğinden, eldeki yapı, gereksinimleri karşılayamamaktadır.
- Önemli orandaki merkezi yönetim görevlerinde ise, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır. Bu durum görev ve yapı arasındaki usallık dengesinin kurulmasını güçleştirmektedir.
- Merkezi yönetim görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ussal dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir.
- Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin önemi azalmamasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevler, asıl görevlerin yerini almakta; bu da örgütlerde görev kaymalarına yol açmaktadır.
- Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken; öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açılmakta; sınırlı kaynaklardan, daha etkili olarak yararlanma yoluna gidilememektedir.
- Kamu kuruluşlarında, görev-yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.

---

<sup>115</sup> Kalağan, s.74

- Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinde, görev ortada kalmakta; bu da görevsel etkililiği azaltmaktadır.
- Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenlerin göz ardı edilmesi ya da bunların yeterince dikkate alınmaması; çoğu kuruluştaki hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin doğmasına neden olmaktadır.<sup>116</sup>

Durum tespitiinden sonra ise yapılması bazı sonuçlara varılmış olup, bu sonuçlar özü itibariyle şu şekildedir:

Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu ile ilgili olarak, Bakanlar Kurulunun daha alt düzeyde kararlar almak zorunda bırakılması iş yükünü artırmaktadır. Bu nedenle bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği de oluşturularak, Bakanlar Kurulunun hukuksal çerçevesinin yeniden çizilmesi ve doğrudan hükümetin ortak sorumluluğuna ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin olan ya da daha alt düzeylerde sonuçlandırılmayacak türden işlemler yada eylemlerle ilgili kararların bakanlar kurulunca alınması önerilmiştir. Böylece Bakanlar Kurulu kararına gerek duyulmayan işler niteliklerine göre bakanlıklar arası eşgüdüm, doğrudan ilgili bakanlık, Bakanlık-Başbakanlık ilişkisi içinde sonuçlandırılacaktır.<sup>117</sup>

Ortak görevlerle ilgili olarak ise, planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler ve enformasyon gibi kamu yönetiminin bütününe yönelik kimi işlevler ve hizmetler ele alınarak incelenmiş ve öneriler getirilmiştir. Raporda kamu yönetiminde işbirliği ve eş güdümün istenen düzeyde sağlanabilmesi için, sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışının gereği üzerinde durulmaktadır. Bu amaçla katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını sağlayacak düzenlemelere gidilmesi önerilmektedir. Bu da kurumsal bağlamda eşgüdümü güçleştiren ya da engelleyen örgütlenme düzeni, iletişim sistemi, planlama ve karar verme düzeniyle ilgili yapısal nedenlerin saptanması ve uygun çözüm yollarının getirilmesi ile sağlanabilir. Merkezi düzeyde Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun üst düzeyde eşgüdümü sağlaması yanında Bakanlık düzeyinde eşgüdümün sağlanabilmesi için gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması önem taşımaktadır. Bu noktada rapor, kurumların eşgüdüm için katı bir yapılaşmadan ve

---

<sup>116</sup> TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, s.6

<sup>117</sup> Ergun, s.17



zorunlu olmadıkça sürekli birim kurmaktan kaçınmaları gereğini vurgulamaktadır. Merkezi Yönetim ana hizmet grupları için ise, Başbakanlıkla ilgilendirilen KİT'lerin görev alanlarına ilişkin Bakanlıkların ilgilendirilmesini; Başbakanlığın temel işlevlerine çekilmesini; Başbakanlıkla ilişkilendirilecek Sosyal ve Ekonomik Konsey kurularak bir katılma-dayanışma sisteminin oluşturulmasını; ekonomik alanda Bakanlıklar arası eşgüdüm gereksinmesine çözüm olarak tek bir Ekonomi Yüksek Kurulu oluşturularak, önceden çeşitli kurumlara görevlerin bu yüksek kurula bağlı alt kurullar içinde görülmesini, ilgili mevzuatın ayıklanarak Bakanlar Kuruluna verilen mali ve ekonomik görevlerin en aza indirilmesini; ekonomi yönetiminin tek elde toplayacak bir biçimde bir Hazine Bakanlığı kurulmasını; Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının ayrılmasını; Özelleştirmeden sorumlu bir Kamu Ortaklığı Kurumu oluşturularak Hazine Bakanlığı ile ilgilendirilmesini; DPT'nin planlama işlevi içine çekilmesini; fonların gözden geçirilerek bütçe içine çekilebilecekler dışında kalacakların denetlenmesini sağlayacak bir yapıya kavuşturulmasını önermektedir.<sup>118</sup>

Avrupa Topluluklarına yönetsel uyumla ilgili olarak ise, kamusal görevlerin belli bir düzen içinde sürdürülebilmesi için merkezi düzeyde görev yapacak Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi'nin kurulmasını önermektedir. Bu birim kamu kesiminde bütün birimlerin Avrupa Topluluğu konusundaki çalışmalarından üst düzeyde sorumlu olacak ve bunları yönlendirecektir.

Taşra ve Yurtdışı Kuruluşlarla ilgili olarak ise, Mevcut İl, İlçe örgütlerinin korunması, bucağın kaldırılması önerilmiştir. Ayrıca il ve ilçe yönetimine ilişkin görevler gözden geçirilerek bunlarla ilgili sorunlara çözüm getirecek öneriler geliştirilmiştir. Bölgesel kuruluşlara ilişkin olarak ta bunlarla mümkün olabildiğince aynı merkezde ve aynı illeri kapsayacak şekilde kurulmaları önerilmekte; kesin zorunluluk olmadıkça bölge örgütlenmesine gidilmemesi vurgulanmaktadır. Ayrıca planlama ve eşgüdüm işlevlerini bölge ölçüsünde tek bir merkezden yürütecek "eşgüdümcü valilik" önerilmektedir. Eşgüdümcü valinin karar yetkisi ilgili proje ölçeğinde ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarla sınırlı tutulacaktır. Ayrıca her yatırım bölgesinde eşgüdümcü valinin başkanlığında bir Planlama ve Eşgüdüm Kurulu öngörmektedir. Yurtdışı kuruluşlarına ilişkin olarak da çeşitli kuruluşların yurtdışı

---

<sup>118</sup> Ergun, s.19-20

temsilciliklerinin büyükelçilere bağlı ve onların eşgüdümünde çalışmaları gereği üzerinde durulmaktadır.

Personel rejimi konusunda ise, sınıflandırma sistemindeki eksiklikler, kadro tanımlamaları ve analizlerinin yapılmamış olması, personel değerlendirme sistemindeki yetersizlikler, hizmet içi eğitime önem verilmemesi gibi nedenlerle de kamu personel sistemimiz istenilen düzeye ulaşamamaktadır. Raporda, sayılan bu sorunlara çözüm önerileri getirilmiştir.

Yönetimsel yöntem ve işlemlerle ilgili olarak ise, raporda kurulması önerilen “Yönetimi Geliştirme” birimleri çıkabilecek yönetimsel sorunları bilimsel olarak ele alıp incelemek ve çözüm önerileri getirmekle yükümlü olacaklardır.<sup>119</sup>

## **2.2. YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ ÇALIŞMALAR**

Yerel yönetimler kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimliliği, demokratik değerlerin en üst düzeyde gerçekleşmesini amaçlayan bütün yönetim sistemleri için vazgeçilmez yönetim kademeleridir. Yerel yönetimlerin, demokratik değerler ve kamu hizmetlerini sunmada etkinlik ve verimlilik açısından sağlayacağı yararları savunan ve ortaya koyan “Liberal Yaklaşım” olarak bilinen “Geleneksel Literatür”, temel olarak 19. Yüzyıl ve 20. Yüzyılın ilk yarılarında şekillenmiştir. Aynı zamanda hem ulusal hem de uluslararası alanda yerel yönetimler ile ilgili çalışmalara kaynaklık etmektedir. Yerel yönetimlerin önemini savunan ilk düşünürlerden J.S. Mill’e göre, yerel siyasal kurumlar demokratik bir sistem için temel öneme sahiptir. Çünkü güçlü yerel yönetimler halkın katılım kanallarını artırır, siyasetin ve devletin işleyişi konusunda halkın eğitimini ve bilinçlenmesini sağlar. İkinci olarak yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki hizmetlerin sağlanması açısından sahip olduğu yerel çıkarlar ve yerel sorunlar hakkındaki bilgi düzeyi ve hizmet kapasitesi, etkin ve verimli hizmet sunumunu daha olası kılmaktadır.<sup>120</sup>

“Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin çağın gereklerine uygun yeni bir görev bölüşümü yapılması son yıllarda Türkiye gündemini oluşturan önemli öğelerden biridir. Yeniden yapılandırmanın

---

<sup>119</sup> Ergun, s.22

<sup>120</sup> H. Özgür, M. Kösecik, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.1

gündemin önemli öğelerinden biri olmasının en önemli nedeni kuşkusuz, kamu hizmetlerinin götürülmesinde arzulanan etkililik ve verimlilik düzeyine ulaşılamamasıdır. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana giderek büyüyen ve hantallaşan merkezi yönetim ve taşra örgütünün kamu hizmetlerini götürmede yetersiz kalışı, karşılaşılan sorunlara zamanında müdahale edip etkili çözümler getirememesi dikkatlerin yerel yönetimlere çevrilmesi sonucunu doğurmaktadır. Eğer merkezi yönetim hantal yapısı nedeniyle kamu hizmetlerini yerine getirmekte yeterince etkili olamıyorsa hem merkezi yönetimin yapısını hem de kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir biçimde sunulabilmesi için bazı kamu hizmetlerini yerel yönetimlere”<sup>121</sup> devredilmesi bir seçenek olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan gelişmiş batı ülkelerinin yönetim sistemlerini değerlendirdiğimizde bu ülkelerin hemen hemen hepsinde yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezi yönetimden daha fazla rol üstlendiğini ve bu ülkelerde kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli sunulduğunu görmekteyiz.<sup>122</sup>

Bu bağlamda, Kentsel alanlarda hizmet sunan birer kamu yönetimi olarak yerel yönetimler üzerindeki reform ve modernleşme baskıları da giderek artmaktadır. Bu nedenle anlayış ve yöntem değişikliği ile yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması savunulmaktadır. Aslında yerel yönetimler için düşünülen reform çabaları, genel olarak kamu yönetiminde yapılmak istenen reformların bir parçasıdır. Bu reform çabalarının genel çizgilerinden birisi devletin küçültülmesidir. Bir başka deyişle yerel yönetimler bazı temel hizmetleri üstlenecek, diğer bazı görevler ise özel kesime devredilecek ya da kamu-özel kesim ortaklığı ile yürütülecektir. İkinci olarak, yerel yönetimler yurttaşların gereksinimlerinden haberdar olacak, katılım, yurttaşla yakınlık ve saygınlık gibi demokratik süreçler işletilecektir. Üçüncü olarak kırtasiyeciliğe son verilecek; dördüncüsü pazar mekanizması kullanılarak akçal yönetim iyileştirilecek; son olarak ise özel sektördeki yöntemler kullanılacak, başarıya göre ödeme gibi motive edici personel politikaları kullanılacaktır.<sup>123</sup> Türkiye’de yerel yönetimler alanında reform çalışmaları planlı dönemle birlikte görülmeye başlanmıştır. Genel olarak Kamu Yönetimi Reformu

---

<sup>121</sup> Aykut Polatoğlu, Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt. 9 Sayı.1 s.3

<sup>122</sup> Polatoğlu, Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler , s.3

<sup>123</sup> Ayşegül Mengi, “Kamu Yönetiminde Gelişmeler; Yerel Yönetimler ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. II, sayı: 1-4, S. 510

alışmaları içerisinde ele alınan bir konu başlığı olmuştur. Planlı dönemde yapılan çalışmalardan bazıları ise şu çalışmalardır:

### **1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**

Planlı dönem Reform alışmaları bölümünde belirttiğim üzere Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu yerel yönetimlerle ilgili yapılacak reformlarla ilgili olarak bir çıkış noktası olmanın dışında, sadece Merkezi Hükümet görevlerinin dağıtılmasında uygunluğun sağlanması, planlama, koordinasyon gibi konularda sistematik düzenlemeler yapılması, kamu mali kontrol sisteminin etkinleştirilmesi ve kamu personel sisteminin iyileştirilmesini gerçekleştirilmesini sağlamak için alınacak önlemler, bakanlıkların teşkilat yapılanmaları gibi konulara değinmiştir.

Bu kapsamda raporun Onuncu bölümünde, “Yapılması Gereken Başka Araştırmalar” başlığı altında, merkezi hükümet teşkilatı içinde olmakla birlikte, araştırma dışında bırakılmış olan bakanlık, daire ve kurumların kendi mensuplarından oluşturulacak kurullar tarafından incelenmesi; Devlet personel idaresi ve iktisadi devlet teşebbüslerinin iyileştirilmesi ile ilgili araştırmaların yapılmasına hızla devam edilmesi; merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında görev dağıtımı ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinin ayrı bir proje olarak ele alınması; bütün bakanlık, daire ve kurumların örgüt ve yöntemlerini gözden geçirmek üzere araştırmalar yapılması ve bunların sürekli kılınması; bütün bakanlık, daire ve kurumlar için ortak olan örgüt ve yöntem sorunlarının ortak taraflarıyla ayrıca ele alınarak incelenmesi tavsiye edilmiştir.<sup>124</sup>

Proje merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır.<sup>125</sup>

Ayrıca 1960 yıllarda merkezi yönetimin taşra teşkilatı ve yerel yönetimlerin düzenlenmesine ilişkin araştırmalarda yapılmıştır.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, s. 406

<sup>125</sup> DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması zel İhtisas Komisyonu Rapor, 2000, s.8

<sup>126</sup> Polatoğlu Yerel Yönetim Reformu zerine Düşünceler, s.162

MEHTAP Raporu, “idareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olacak, idareyi geliştirme faaliyetlerinin genel planlama ve koordinasyonunu yapacak ve uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak merkezi bir birim” kurulmasını ve bu birimin “idareyi geliştirme alanında genel sorumluluk taşımasını” öngörmesine karşın, 1964 yılı programıyla idareyi yeniden düzenleme çalışmalarını izlemekle DPT görevlendirilmiştir.<sup>127</sup> DPT bünyesinde Bakanlar Kurulu’nun 5.6.1964 gün ve 6/3167 sayılı Kararıyla “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonunun oluşturularak, bu komisyonun MEHTAP Raporu üzerinde tamamlayıcı etütleri yapmak ve örgütleme, idari metotlar ve personel konularında gerekli düzenleme tedbirlerini saptamakla” görevlendirilmesiyle gerçekleşmiştir<sup>128</sup>

Kendisinin oluşumunu sağlayan Bakanlar Kurulu Kararından yaklaşık bir ay sonra çalışmalarına başlayan Komisyon, Merkezi idarenin Taşra Teşkilatı ve Mahalli İdarelerle ilgili araştırmaların yapılmasını sağlamış; “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuat ile İlgili Genel İlkeler”, “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Genel İlkeler” ve “Bakanlar Kuruluna ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi” konularına ilişkin çalışmalarıyla merkezi idare ile ilgili bazı tasarılar üzerindeki incelemelerini tamamlayarak sonuçlarını 8.11.1966 tarihinde Başbakanlığa sunmasının ardından dağılmıştır.<sup>129</sup>

Merkezde kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağıtımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konuları çok önemli bir inceleme alanı teşkil etmektedir. Bu konular ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmeli veya aradaki ortak noktalar üzerinde daha etraflı bir şekilde durabilmek amacıyla, araştırmanın bütünü çeşitli veçheleri olan bir büyük proje halinde teşkilatlandırılmalıdır.<sup>130</sup>

## **2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**

Ocak 1961’de Devlet Planlama Teşkilatı kanalıyla Milli Birlik Komitesi’nden yönetimi geliştirme ile ilgili olarak gelen bir istek üzerine Türkiye ve Orta Doğu Amme

---

<sup>127</sup> Kenan Sürgit, Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, Amme İdaresi Dergisi, C: 1 Sayı .1, s. 7

<sup>128</sup> Sürgit, Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, s. 7

<sup>129</sup> Sürgit, Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları, s. 8

<sup>130</sup> TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, s.365

idaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından bir çalışma yapılmıştır. Çalışma sonucu hazırlanan rapor iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yönetimi geliştirme gereksiniminin nedenleri, yönetimi geliştirmenin niteliği, yönetimi geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma ile ilgili düşünceler ortaya konulmakta; ikinci bölümde ise ikinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan yönetimi geliştirme çalışmaları gözden geçirilmekte, Türkiye'de var olan yönetimi geliştirme kuruluşları hakkında bilgi verilmektedir. Raporun son bölümünde ise yönetimi geliştirme çalışmalarını yürütecek örgütsel yapı ile ilgili önerilerde bulunmaktadır.<sup>131</sup> 29/05/1971 tarih ve 7/2527 sayılı kararname ile “Hükümet Programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere” bir İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuş ve 18 Haziran 1971 tarihinde göreve başlamıştır. Kurulda genel sekreteryaya görevi TODAİE tarafından yerine getirilmiştir.<sup>132</sup> Daha sonra Başbakanlığın 15.06.1971 tarih ve 91-34/8308 sayılı yazısıyla, Danışma Kurulunun çalışma esasları belirtilmiştir. Danışma Kurulu Raporu hazırlanırken, o güne kadar yapılan “MEHTAP Raporu”, “Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme”, “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” ve “Türkiye İktisadi Devlet Teşebbüsleri Hakkında Rapor” adlarındaki çalışmalar üzerinde genel bir değerlendirme yapmıştır.<sup>133</sup> Raporda il özel idarelerinin kurulmasının yanı sıra İlçe Mahalli İdarelerinin kurulması, yerinden yönetim uygulamalarının geliştirilmesi ve vesayet makamlarının azaltılması konularına değinilmiştir. Raporda Merkezi Yönetim Teşkilatı ve Yerel Yönetimler üzerinde durulmuştur.<sup>134</sup>

Raporun birinci bölümünde izlenecek yol ve örgütlenme ile ilgili öneriler kısmında “Bir Merkezi İdareyi Geliştirme Birimi” kurulmalıdır. Bu birim genel politika ve hedeflerin saptanması ile bu doğrultudaki çalışmaların yürütülmesinden sorumlu olmalıdır. Bu birimin sorumluluk alanına genel yönetimin yanında taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT’ ler girmelidir.” Şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir. Sonuç olarak raporda yerel yönetimlerden bahsedilmesine rağmen Coşkun’un da belirttiği gibi

---

<sup>131</sup> Gökhan Kalağan, “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”, SDÜ Vizyoner Dergisi, C:2 S: 1, s.70-71

<sup>132</sup> Yayman, s.269

<sup>133</sup> TODAİE, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara,1972.

<sup>134</sup> Coşkun, Nohutçu, s. 12

1970’li yılların başında girişilen idari reform çalışmaları uzun soluklu bir çabaya dönüşmemiş, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda dile getirilen önerilerin çoğu hayata geçirilememiştir. Gerek Mehtap Raporu ve gerekse İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’ndan sonra, Devlet Planlama Teşkilatı’nın devreye sokulması, ilginç bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

O dönemlerde çok iyi yetişmiş uzmanlara sahip olmasına rağmen, zaten ağır bir yük olan plan ve program yapma yanında idari reform ile ilgili konuların gereğince takip edilip sonuçlandırılması pek mümkün olmamıştır.<sup>135</sup> MEHTAP raporunun bir gözden geçirilmesi çalışması olmaktan öteye geçememiş, şekilsel öneriler ile yetinmiş, soruna kuşbakışı bakılmasını yeğlemiş ve merkezi hükümete bağlı bakanlıkların işlevlerini, görevlerini gözden geçirmekle yetinmiştir.<sup>136</sup>

### **3. Yerel Yönetim Bakanlığı**

1978 yılının ocak ayında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin sorunlarına merkezden çözümler üretecek bir kuruluşa duyulan ihtiyaç neticesinde doğmuştur. Bakanlığın amacı ise, hızlı bir değişim sürecine giren toplumumuzda, gelişmekte olan yerel yönetimlerin taşıdığı yönetsel ve mali sorunları gidermek ve yerel yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandırmak şeklinde belirtilmiştir. Önemli beklentilerle kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı, Bakanlığın istediği yetki ve sorumlukların diğer bakanlıklardan alınamaması, bakanlık mensuplarının yerel yönetimlerin sorunlarını çözmede yetersiz kalmaları, hükümet içinde görüş ayrılıklarının ortaya çıkması gibi nedenlerle başarısız olmuş ve Kasım 1979’da kaldırılmıştır. Yerel Yönetim Bakanlığı bu kısa ömrüne rağmen Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesi yönünde çaba harcamış ve katkı sağlamıştır. Öncelikle, bu Bakanlık sayesinde yerel yönetimlerin başkentte kendilerini savunacak merkezi bir örgütleri olmuştur. Ayrıca Bakanlık yerel yönetimlerin hükümet karşısında pazarlık gücünü artırmış ve yerel yönetim birliklerinin kurulmasını teşvik etmiştir. Yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetiminin

---

<sup>135</sup> Bayram Coşkun, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990’lı Yıllardaki Gelişmeler ve İşkur Örneğinin İncelenmesi, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s. 189

<sup>136</sup> Tatar, s. 30

akılcı ölçülere indirilmesi için çalışmış ve yerel yönetimlerin özerkleşmesine yardımcı olmuştur.<sup>137</sup>

#### **4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)**

DPT tarafından TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ışık tutacak şekilde ve kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapılmasının istenmesiyle başlamıştır.<sup>138</sup>

DPT ile TODAİE arasında sağlanan uyuşma sonucu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, “Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri; süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmişti. Projenin kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra ve yurtdışı örgütleri ve yerel yönetimler (İl Özel İdareleri, Belediyeler, Köyler) alınmıştır. Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Yine de yeri geldiğinde, bir zorunluluk olarak KİT'lerle ilgili kimi görüşlere yer verilmek durumunda kalınmıştır.<sup>139</sup>

Projenin kapsamına uygun olarak şu alanlarda yedi araştırma grubu oluşturulmuştur: Merkezi Yönetim, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları, Mali ve Ekonomik

---

<sup>137</sup> Memişoğlu, s.77-78

<sup>138</sup> DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000, s.8

<sup>139</sup> Ergun, s.13



Kuruluşlar, Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum, Yerel Yönetimler, Personel Rejimi, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi araştırma grupları kurulmuştur.<sup>140</sup>

Yerel yönetimlerin mevcut durumu raporda şu şekilde belirtilmiştir:

Raporda önce yerel yönetimler hakkında genel bazı bilgiler verilmiş, ardından Türkiye'deki yerel yönetimlerin genel özelliklerine değinilmiştir. Bunu takiben Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren hedefler üzerinde durulmuştur.

a. Bugünkü yerel yönetim kurumu yeterince demokratik değildir. Bir yerel yönetim sistemine demokratik nitelik kazandıran öğeler açısından değerlendirildiğinde yerel yönetim sistemi için aşağıdaki saptamalar yapılabilir:

(1) Yerel yönetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile, yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde, özgürce yönetme olanağını vermektedir. Oysa Türkiye'de yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundurlar. Yerel yönetim kuruluşlarının yer yer merkezi yönetimin koyu vesayeti altında olması, bu kuruluş organlarının yürütülür nitelikte kararlar almalarını, bir başka deyişle, kentlinin kentini, köylünün köyünü yönetmesini, dolayısıyla da yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini önlemektedir.

(2) Yerel yönetim kurumuna demokratik nitelik kazandıran en önemli değerlerden birisi, bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır. Yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını yerel topluluklara veren katılım süreci, halk denetiminin etkililiğini de artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırır. Seçim dönemleri arasındaki halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine olanak sağlayan yol ve yöntemler, bu açıdan önem taşımaktadır. Oysa Türk yerel yönetim sisteminde bu anlamda halkın katılım olanakları çok sınırlıdır.

---

<sup>140</sup> Ergun, s.15

(3) Özellikle 1970'lerden sonra yerel yönetim kurumunun gündemine girmiş olan yönetsel saydamlık konusunun, hemşerinin yerel yönetimlerde olan bitenlerden düzenli biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince olanak sağlayacak niteliklere sahip olmadığı görülmektedir. Oysa yerel toplulukça oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde; hemşerilerin bilgi edinme hakkına sahip olması gerekir.

b. Yerel yönetim kuruluşları yeterince güçlü değildir. Bir yerel yönetim sistemindeki kuruluşların güçlü olabilmesi için özellikle üç alanda geniş yetkilere sahip olmaları gerekmektedir:

(1) Yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasındaki sınır, bu kuruluşların gücünü belirleyen göstergelerden birisidir. Yerel yönetim kurumunun oluşmasını sağlayan temel öğeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun doğal olarak bu kuruluşlara bırakılmasını gerektirmektedir. Oysa Türkiye'de yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan giderek başlangıçta öngörüldüğü sınırın da altına düşmüş, yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir. 1983 yılından sonraki kimi düzenlemelere karşılık merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda, yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

(2) Yerel yönetimlerin demokratik olma niteliği ile doğrudan ilişkili olan kesin, yürütülür karar alma yetkisi bu kuruluşların gücünü belirleyen ikinci önemli ölçüttür.<sup>141</sup> Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek biçimde kural oluşturma (düzenleyici metinler dahil), planlama, personel, örgütlenme konularında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte kararlar almaları, yerel yönetimin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmalarının başlıca koşullarındandır.

---

<sup>141</sup> TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, s.85

(3) Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, bu kuruluşların yeterli akçal kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvuru olan temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Bu yetki, yerel yönetimlere, hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma olanağı verme yanında, yerel topluluğun sağladığı akçal kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlemesi ve dolayısıyla yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu yaratabilir. Kuşkusuz birçok durumlarda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere akçal yardım yoluyla kaynak aktarması gerekmektedir. Burada önemli olan, yapılacak yardımların nesnel koşullarda gerçekleştirilmesini sağlayacak bir düzenin kurulmasıdır. Türk yerel yönetimlerinin akçal kaynak konusunda yukarıda belirtilen üç alanda da önemli sorunları vardır. Özetle belirtmek gerekirse, 1983'ten sonraki geliştirmelerden sonra da; yerel yönetimlerin akçal kaynakları yetersiz ve öz kaynak yaratma yetkileri sınırlı kalmış, merkezi yönetimin yardımları konusunda geniş kapsamlı bir akçal denge sistemi oluşturulamamıştır.

c. Yerel yönetim kuruluşları, günümüzde toplumumuzun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretememektedirler. Bunun temelinde, ilke olarak, bundan önceki paragraflarda sıralanmış olan sorunlar yatmaktadır. Bununla birlikte konunun önemli örgütsel ve yönetsel boyutları da vardır. Bunlar şöylece özetlenebilir:

(1) Günümüzde kırsal alanlara merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetim birimleri eliyle götürülmesine çalışılan hizmetler açısından, yönetim boşluğu olarak adlandırılabilir önemli bir yönetsel ve örgütsel sorun ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu nedenle hem merkezin taşrada örgütlenmesi, hem de yerel yönetim birimleri bağlamında kırsal topluluklara hizmet üretimi bakımından, ortaya çıkmış olan yönetsel ve örgütsel boşluğu dolduracak bir yeniden yapılanmaya, önemli ölçüde gereksinim vardır

(2) 1980'lerden sonra oluşturulan büyükşehir modelinin temelde uygun bir seçim olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte modelin ilçe belediyeleri düzeyinde

kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, ilişkiler, kentsel hizmetlerde eşgüdüm ve uyum vb. alanlarda önemli sorunları vardır.<sup>142</sup>

- (3) Belediyelerde çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılamadığı görülmektedir. Gerek belediyelerde gerekse il özel idarelerinde hizmetlere plan, program disiplini içinde yaklaşım, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, değerlendirme, performans bütçe, mali analiz, insan gücü istihdamı, hizmet içi eğitim alanlarında çağdaş yönetim tekniklerinden genellikle hiç yararlanılmamakta, kimi belediyelerde bu konularda çok sınırlı uygulamalara başlandığı gözlenmektedir.

Raporda durum tespiti yapıldıktan sonra mevcut sorunlar çözümü için öneriler yer verilmiştir. Söz konusu öneriler raporda şu şekilde açıklanmıştır:

- 1-** Yukarıda anılmış olan hedefler göz önünde tutularak, bu raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen modelin; yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve özellikle öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri aracılığı ile uygulayabilen, merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren, bir yerel yönetim kurumu niteliklerine sahip olması öngörülmektedir. Böylece yerel düzeydeki sisteme; güçlü, demokratik, etkili ve verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması bu raporun amacı olmuştur.

- 2-** Bu model için öngörülen ana ilkeler şunlardır:

- a. Yeniden düzenlemede, demokratik yerel yönetim kuruluşlarının yerel toplulukların başlıca hizmet birimleri olarak benimsenmeleri temel olmalıdır.
- b. Bu amaçla, bugün merkezi yönetimin taşra kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerin bir bölümü, yerel yönetim birimlerine, hizmetin görülmesi için gerekli örgüt, personel ve kaynakları ile aktarılmalıdır.

---

<sup>142</sup> TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, s.86

- c. Nüfusu 500'ün üzerinde olan tüm köyler, bir geçiş dönemi içinde, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.<sup>143</sup>
- d. Yerel yönetimlere öz kaynaklarını artırma olanağı sağlanmalı, özellikle yasaların gösterdiği sınırlar içinde vergi toplama yetkisi tanınmalıdır.
- e. Merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi, Anayasada öngörülen sınırların elverdiği ölçüde, en az düzeyde tutulmalıdır. Modeldeki yerel yönetim birimleri ve basamakları arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkilerine olanak sağlanmalıdır.
- f. Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılmalı, il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri, aralarında uyum sağlanarak, bu yasanın ayrı bölümlerinde düzenlenmelidir. Yerel yönetim gelirleri ve seçimleri için de ortak yasalar hazırlanmalıdır.
- g. Anayasa'daki hüküm ve Anayasa Mahkemesi'nin kararları dikkate alınarak, yanlış anlamaları önlemek için yerel yönetimlerin encümen, daimi komisyon gibi organlarının tümü yürütme kurulu olarak adlandırılmalıdır.
- h. Hemşerilere, hemşeri olma sıfatı ile yerel yönetim birimlerinin kesinleşmiş kararlarına karşı yönetsel yargıda iptal davası açma hakkı tanınmalıdır.
- i. Yerel yönetim meclisleri kimi konularda zorunlu olarak, kimi konularda da gerek görürlerse, kamuoyuna başvurabilmelidirler.
- j. Yerel yönetim birimleri kendi aralarında, merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan birlik kurabilmelidirler.

**3- Kırsal yörede üç basamaklı bir yerel yönetim modeli önerilmektedir:**

- a. Modelde temel hizmet birimi ilçe yerel yönetimidir; il yerel yönetimi üst basamak, küçük belediyelerle, köyler alt basamak birimini oluşturmaktadır.
- b. Vali ve kaymakam için modelde, yürütme organı işlevi öngörülmektedir.
- c. Modelde, yerel yönetim basamakları arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkileri kurulmaktadır.

---

<sup>143</sup> TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, s.87

d. Yerel görevler, modeldeki birimler arasında esnek biçimde bölüştürülmeli, gereksinimlere göre değişik düzenlemeler yapılabilmelidir.

**4-** Kentsel yöre yerel yönetimler modelinde şu özellikler yer almaktadır:

a. Günümüzdeki belediye ve büyükşehir modelleri ilke olarak uygun görülmektedir.

b. Ancak her iki modeldeki belediye birimlerine, daha demokratik ve güçlü, daha etkili ve verimli hizmet üreten kuruluşlar olma niteliği kazandırılmalıdır.

c. Belediye meclisi seçimlerinde, seçim çevresi mahalle olmalı, mahalle örgütüne sosyal-kültürel alanlarda ve kimi kent hizmetleri bakımından işlev verilerek canlı bir birim niteliği kazandırılmalıdır.

d. Belediyeler, görevler açısından gruplandırılmalıdır.

**5-** Görevlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi açık ve belli ölçütlere dayanmalı, yerel yönetimlere verilen görevlerin tanımı, yanlış anlamaya neden olmayacak biçimde, açıkça ve belirleyici özellikleriyle yapılmalıdır.

Bu çerçevede:

a. Yerel yönetime yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesi ile o yerin imar ve bayındırlığı, tarımsal ve ekonomik kalkınması, o yerdeki sosyal düzenin denetim altında bulundurulması ile ilgili konularda görevler verilmelidir.

b. Bu görevlerden, yerel yönetimin sınırlarını aşan ve ulusal nitelikte olanlar, merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmalıdır.

c. Yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerel yönetim basamakları arasındaki dağılımında, bu birimlerin görev ve sorumluluklarını yeterli ve etkili bir biçimde yerine getirebilme yetenekleri dikkate alınmalıdır.

d. Üstün derecede uzmanlık, teknoloji, büyük sermaye yatırımı ya da göreceli olarak geniş bir bölge örgütlenmesini gerektiren hizmetler, hizmet gereğine göre il ya da ilçe yerel yönetimlerine ya da çok nüfuslu büyük belediyelere bırakılmalıdır.

- e. Yetki ve görev dağılımı yönünden yerel yönetimler, nüfus ölçütüne göre sınıflandırılmalıdır.
- f. Yerel yönetimlerin karşılıklı anlaşma yoluyla bir hizmeti ortaklaşa yürütmelerine ya da bir birimin bir görevi ötekinin adına yapmasına olanak sağlanmalıdır.
- g. Yerel yönetimlere görevler yasalarla verilmekle birlikte, yasalarda kimin yapacağı belli olmayan, ancak, yerel nitelikli görülen görevler merkezi yönetime duyurularak, bunların merkez ya da yerel yönetimlerce yapılması sağlanmalıdır.
- h. Görev bölüşümünün de, bir yandan yerel yönetimlere; yerel hizmetleri, yerel girişimciliğe ve yerel özelliklere uydurma olanağı sağlayacak bir biçimde yönetme yetkisi verilmeli; öte yandan da kaynakların ulusal planlara uygun bir biçimde kullanılması konusunda merkezi yönetime tanınacak sorumluluklarla, hizmet etkililiği için gerekli denge sağlanmalıdır. 144

**6-** Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerle ilgili görevleri şunlar olmalıdır:

- a. Yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerine getirilmesinde uyulacak standartları saptamak.
- b. Yerel yönetimler üzerinde, ulusal siyasaları gerçekleştirmek ve yasaya uygunluk denetiminde bulunmak.
- c. Yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan hizmetlerin etkin bir biçimde yürütülmesini gerçekleştirmek üzere; yerel yönetimlere teknik destek ve mali yardım sağlamak, bunları geliştirmek, personelini eğitmek, yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar yapmak, bunlara dayanarak, sirküler, örnek talimatlar, el kitapları hazırlamak.

**7-** Altıncı maddede belirtilen görevlerin uygulanasında şu temel ilkelere uyulmalıdır:

- a. Bu görevler yapılırken, yerel yönetimlerin demokratik yapısı ve demokratik gelişmesi engellenmemelidir.

---

<sup>144</sup> TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, s.87-88

- b. Mali ve teknik yardımlar yerel yönetimleri denetlemenin bir aracı olarak kullanılmamalı, uygulama nesnel kurallar içinde yapılmalıdır.
  - c. Denetimler Anayasada öngörülen ilgili ilkelere uygun olarak yapılmalıdır.
  - d. Ayrı bir Yerel Yönetim Bakanlığı deneyimi geçirilmiş, ancak amaçlanan başarı düzeyine ulaşamamıştır. Bu durum göz önüne alınarak, yerel yönetimlerde eşgüdüm sorumluluğu İçişleri Bakanlığına bırakılmalıdır. Kuşkusuz, yerel hizmetlere ilişkin olarak çeşitli bakanlıkların yerel yönetimlerle işlevsel ilişkileri yine sürmelidir.
- 8-** İlde vali, ilçede kaymakam, bugün olduğu gibi devletin ve hükümetin temsilcileri ve il ve ilçe yönetiminin başı olarak görevlerini sürdürürlerken, aynı zamanda il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı olarak görev yapacaklarından, merkezi yönetime karşı da il ve ilçeyi temsil edeceklerdir. İl yerel yönetimlerine geçmesi ve yerinden yönetilmesi, hizmetlerde etkililiği sağlamak bakımından daha yararlı görülen taşra birimleri, görevleri ve örgütüyle birlikte yerel yönetime aktarılmalıdır.
- 9-** Yerel yönetimlerde memurlar eliyle yürütülmesi gereken görevler için, sürekli ya da geçici işçi çalıştırılması önlenmeli; memur ve işçi tanımına açıklık getirilmelidir. Yerel yönetimin büyüklük ve görevlerine göre oluşturulan bir kadro ücret standardının merkezi yönetimce saptanmasından sonra, atamayı da içerecek biçimde ilgili personelin tüm özlük işleri, yerel yönetimlerin yetkisine bırakılmalıdır. Öte yandan, yerel yönetim kuruluşlarında hangi tür görevler için sözleşmeli personel çalıştırılabileceği, görev tanımlarıyla saptanmalıdır. Belli görevler için, yerel yönetimlere büyüklükleri oranında sözleşmeli personel çalıştırma yetkisi tanınmalıdır. Yerel yönetimler personelinin eğitimi üzerinde önemle durulmalıdır.<sup>145</sup> İlke olarak eğitim sorumluluğu, yerel yönetimlerin bölgesel olarak kuracakları eğitim birimlerinde olmalı, bunların kurulması, programlarının geliştirilmesi ve eğiticilerin yetiştirilmesinde TODAİE her aşamada destekleyici bir işlev üstlenmelidir.

---

<sup>145</sup> TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, s.89



**10-** Yerel yönetim personeliyle ilgili konularda Devlet Personel Başkanlığı ve İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde birer daire oluşturulmalıdır. Bu dairelerin üstlenecekleri başlıca görevler şunlar olmalıdır:

- a. Memurların öteki yönetim birimlerine geçişlerini düzenleyerek onların meslekleri içinde gelişme ve ilerlemelerine olanak sağlamak.
- b. Boş kadrolar hakkında bilgi alınmasını kolaylaştırmak.
- c. İş ve yer değiştirme başvurularının incelenmesinde nesnel kural ve yöntemler uygulanarak tüm taraflara güven vermek.
- d. Kırsal yörelere hizmet veren yönetim birimlerinin özellikle teknik personel bulma ve onların istihdamını sağlamadaki sıkıntılarını hafifletmek.
- e. Yapacakları araştırmalarla yerel yönetimlerin hangi tür mesleklerde personel gereksinmesi olduğunu saptayıp, merkezi sınav yoluyla memur adaylarını belirlemek ve yerel yönetimlerin bunlar arasından atama yapmalarına olanak sağlamak.

**11-** Kamu hizmetlerini geliştirmek, önemli gelir kaynaklarına ve uzman personele sahip olmakla gerçekleşebilir. Onun için özellikle ulusal düzeyde yürütülmesi gereken ve büyük paraya, örgüte ve uzman personele gereksinme gösteren görevler için, kaynakları merkezi yönetimde birleştirmek ve tek elden yönetmek daha yararlı olacaktır. Bu nedenle devlet gelirlerinden ayrılıp yerel yönetimlere pay dağıtımında; bu payların, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu gereksinmelerinin karşılanmasında yerel koşul ve özelliklerden doğan dengesizlikleri düzeltici nitelikte olmasına özen gösterilmelidir. Pay dağıtımında temel ölçüt olarak nüfus göz önünde bulundurulmakla birlikte, dağıtımda; yerel yönetimlerin öz gelir gücü, kalkınmada öncelikli yerlerde olma özelliği, turistik yerlerde olduğu gibi değişken nüfusa sahip olma özelliği, çevre yerel yönetimlerinin yararlandığı merkezi bir konumda olma durumu, hızlı nüfus artışı ve öncelik verilmesi gereken hizmetlerle ilgili ölçütler de dikkate alınmalıdır.

**12-** Yerel yönetimlere kendi öz kaynaklarını artırma olanağı sağlanmalı; merkezi yönetimin gösterdiği sınırlar içinde bunlara vergi toplama yetkisi tanınmalıdır.

Ayrıca, yerel ekonomi ile ilgili olan akaryakıt tüketiminin ve iletişim etkinliklerinin vergilendirilmesinde de yerel yönetim payı dikkate alınmalıdır.<sup>146</sup>

Öte yandan, yerel yönetim hizmetlerinden en çok etkilenen ve yararlanan bir kesim olarak, yerel yönetim alanı içindeki her türlü ticari (yük ve yolcu taşımacılığı dahil) ve sınai işletmelerin, hizmetlerden yararlanma durumlarına göre, yerel yönetimlere kaynak sağlayıcı bir ek vergilendirme sistemi içine alınması üzerinde durulmalıdır. Bu genel değerlendirmelerin yanında Raporda her bir yerel yönetim birimi için öneriler geliştirilmiş ve bunlar ayrıntılı bir biçimde ifade edilmiştir.

## **5. Yerel Yönetimler Reform Tasarısı**

1997 yılında hazırlanan ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına 24.03.1998 tarihinde sunulan Yerel Yönetim Reformu Yasa Tasarısı ilk olarak, idareyi bir bütün olarak; daha etkin işleyen, daha verimli kaynak kullanan, daha kolay ulaşılabilen, hizmet üreten bir yapıya kavuşturmak hedefini ön plana çıkarmaktadır. Burada idarenin bir bütün olarak ele alınması oldukça önemlidir. Çünkü bundan önceki reform girişim ve çalışmalarının en büyük eksiği yerel yönetim yapıların tek başına ele almış olmalarıdır. Ayrıca, yerel yönetimin üç temel değeri olan özgürlük, katılım ve etkinlik ilkelerinden biri olan verimliliğe vurgu yapılmış olması önemli sayılabilir. Taslağın ilk hedeflerinden biriside yerel hizmetlerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerel yönetimlerce yürütülmesini sağlamak olarak ele alınmaktadır. Bu, 1982 Anayasasının 123 ve 127. Maddelerinde vurgulandığı gibi ayrıca Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik şartı gibi uluslararası belgelerde de sıkça yer alan bir ilkedir. Ancak, bütün çalışmalarda olduğu gibi bunda da uygulanma süreci çok önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır. Taslakta öngörülen önemli bir hedef de, yerel yönetimlerin hizmet üretimindeki payının %15'lerden, %35'lere çıkarılması, buna karşılık merkezi idarenin hizmet üretimindeki rolünün de azaltılmasıdır. Yerel yönetimleri görev ve sorumluluklar ile orantılı mali olanak ve yapıya kavuşturmak başlığı altında ele alınan hedef ise yine 1982 Anayasasının 127. Maddesinde ele alınan durumun biraz genişletilmiş şeklini vurgulamaktadır. Tasarı'da görev kavramına ek olarak sorumluluk

---

<sup>146</sup> TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, s.89-90

kavramı ortaya konulmuş yerel yönetimler üzerindeki gereksiz vesayet uygulamalarını kaldırmak veya hafifletmek biçiminde bir yaklaşım benimsenmiştir.<sup>147</sup>

Tasarının öngördüğü hedeflerin bir tanesi de, yerel yönetimlerin kendi aralarında ve merkezi idarelerle işbirliği ve yardımlaşma olanaklarının arttırılmasıdır.<sup>148</sup>

Tasarı ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki hizmetlerin niteliğine ve ülke ve dünya gerçeklerine uygun bir görev bölüşümüne dikkat çekmiştir. Bu bağlamda, adalet, güvenlik, dış politika ve eğitim gibi hizmetler ile, bölgesel veya ulusal nitelikli olan veya bölgesel ya da ulusal düzeyde bir bütünlük içinde yürütülmesi gereken hizmetler, yerel yönetimlerin gücünü aşan hizmetler ve ayrıca hizmetlere ilişkin politika, hedef ve standart belirleme ve bunlara uyulmasını sağlama görevi merkezi yönetime verilmektedir. Yerel nitelikli tarım, imar, bayındırlık, eğitim altyapısı , gençlik, spor, sağlık, çevre, turizm, ormancılık, ağaçlandırma, hayvancılık vb. Hizmetler ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılmıştır. Tasarıda merkezi yönetime kalacak hizmetlerin koordinasyonu, denetimi, ülke düzeyinde dengeli yürütülmesini sağlama ve yerel yönetimlere rehberlik ve yardımcı olma görevi verilmiş, yerel yönetimlere ise hizmetleri mevzuata, merkezi yönetimce belirlenen ilke, hedef ve politikalara uygun olarak yürütme zorunluluğu getirilmiştir. Yerel hizmetler; halka yakınlık, hizmet kapasitesi ve rasyonel hizmet alan büyüklüğü kriterlerine göre il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında bölüştürülmüştür.<sup>149</sup> İdareyi bir bütün olarak ele alan ve ciddi reform önerileri ve yeniliklerle hazırlanan tasarı, uzun bir süre Mecliste kalmış ancak yasalaşamamıştır.<sup>150</sup>

Planlı dönemde 2000'li yıllara kadar yapılan tüm bu çalışmaların uygulanamamasının nedenleri 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması hakkında Özel İhtisas Komisyonu Raporunda şu şekilde açıklanmıştır:

1. Bu raporların hiçbirisi uygulama projelerini kapsayacak biçimde hazırlanmamıştır.

---

<sup>147</sup> Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarı ıları Üzerine Bir Değerlendirme", Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 10 Sayı: 1 s.127

<sup>148</sup> Ökmen, s.128

<sup>149</sup> Ökmen, s.128

<sup>150</sup> Memişoğlu, s. 80

2. Kalkınma Planları ve Yıllık programlarda yer alan politika ve tedbirler de uygulanabilir proje niteliğinde olmadığı gibi, müeyyidesi olmadığından kuruluşlar projelendirerek uygulama çabasına girmemişlerdir. Kaldı ki;
  - a) Kuruluşlar uygulama projeleri hazırlayıp uygulayabilecek uzman personele sahip değildir.
  - b) Devlet Planlama Teşkilatında uygulamayı izleyebilecek, değerlendirecek ve yönlendirecek yeterli sayı ve nitelikte uzman personel de olamamıştır.
3. Yeniden düzenleme konusunda hazırlanan raporların, uzmanlaşmış bir kadronun yönlendiriciliğinde, sistemin bütünü göz önünde tutarak uygulama projeleri haline getirilmesi zorunluluğu vardır. Ancak bu şekilde, örgütlenmede, görev, yetki ve sorumluluk dağılımında uyulacak ilkeler, ve kurallarda, uygulanacak sistemler, yöntemler ve usullerde uyum ve birliktelik sağlanabilecektir. Bu gereksinim yerine getirilememiştir.
4. Reformlara ilişkin temel bir felsefenin ve modelin açıklıkla ortaya konulamamış olması da başarıya ulaşmada çok önemli bir eksikliktir. Reform çalışmalarında yönlendiricilik sağlayacak genel bir “siyasi direktif” ve bunun dayandığı bütüncül bir modelin oluşturulmuş olması gerekir.
5. Yeniden yapılanma çalışmalarını özellikle teknik düzlemde sahiplenecek bir kuruluşun oluşturulamaması uygulamaya geçilememesinin en önemli nedenlerinden birisidir.
6. İdari reform çalışmaları uzun soluklu ve kalıcı bir çabayı gerektirmektedir. Belli bir süre boyunca asgari kararlılığı sağlayacak bir siyasi ve bürokratik tercihin olması gerekir. Oysa politik istikrarsızlık doğal olarak kamu yönetiminde de istikrarsızlığa yol açmaktadır. Siyasî iktidar ile birlikte kamu yönetimi kadrolarının da sık sık değişmesi doğru ya da yanlış her şeye yeniden başlanmasına yol açmakta bu da sonuca ulaşmayı engellemektedir.
7. İdari reform çalışmalarının bir çoğunda yasal hatta anayasal değişiklikler yapılması zorunluluğu vardır. Oysa hukuk sisteminde köklü değişiklikler yapmak her zaman mümkün olamamaktadır.

8. Sorun çözmeye yönelik bir yaklaşımın ve yeteneğin gerek toplumsal planda gerekse kamu yönetimi alanında yeterince gelişmemiş olması idari reform çalışmalarına da olumsuz yönde etkilemektedir. Özellikle bürokrasi içinde sorunlara çözüm arama ve yapılmamış olanı yapmak yerine mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmesi yenileşme çabalarını olumsuz yönde etkilemektedir.
9. Hemen her faaliyet gibi reform çabası da belli bir mali külfete katlanmayı gerektirmektedir. Bütün reform önerilerinin uygulanması, bazı birimlerin işlevsiz hale gelmesini, bazı kamu görevlilerinin işinden olmasını veya yeni birimlerin kurulmasını gerektirecektir. Bu nedenle ortaya çıkacak kaynak ihtiyacı bazen oldukça yüksek olabilmektedir.
10. Mahalli idare reformu temelde bir politik tercihi yansıttığı için, merkezdeki politikacıların ne kadar samimi olduğu önemlidir. Oysa ülkemizdeki uygulamalar merkeziyetçi bir eğilimin ağır bastığını, taşra ve yerel yönetim birimlerine gereken görev, yetki ve kaynakların devredilemediğini göstermektedir.
11. Öte yandan Ülkemizde kamu görevlilerinin büyük bir kısmı merkezde istihdam edilmektedir. Bu merkezi bürokrasi mahalli yönetimlerin kalkınma politikalarında söz sahibi olabilmesine sıcak bakmamaktadır.<sup>151</sup>

### 3. 2000'Lİ YILLARDAKİ REFORM ÇALIŞMALARI

Türkiye'nin 1930'lardan, 1980'lerdeki reformlara kadar ekonomi politikasının çerçevesi, başka ülkeler tarafından da kullanılmış bulunan bir kalkınma modeli olan, ithal ikamesine dayalı sanayileşme olarak tanımlanabilir. Bu, devletçilik olarak tanımlanan ve ülkenin ekonomik kalkınmasında kamu kesimine lider rolü veren ideolojik bir vizyona dayanmaktadır.<sup>152</sup> 1980 yıllara gelindiğinde Türk Kamu Yönetim Sistemi, örgütlenişi ve işleyişiyle kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirmekten uzak, ekonomik ve sosyal gelişmelere göre kendisini yenileme estetiğinden yoksun bir yapı sergilemektedir. Bürokratik yapımız koşulların değişmesiyle ekonomik ve

---

<sup>151</sup> DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s.9-10

<sup>152</sup> OECD, Düzenleyici Reform İncelemeleri Türkiye- Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek, s.16

toplumsal gelişmelere ayak uyduramamış onların gerisinde kalmıştır. Böylece kamu yönetimi sistemi hizmetleri gerekli nitelik, hız ve verimlilikte gerçekleşmediğinden kalkınmanın etkin bir aracı olamadığı gibi, harcamaları verimliliğin ve hizmet genişlemesinin gerektirdiğinden daha hızlı bir biçimde artmış, sonuçta kalkınmaya katkıda bulunabilecek insan gücü ve kaynakların israfına yol açmıştır. Bunun bir sonucu olarak 1980 sonrasında gelen hükümetler, kamu yönetimini kendi siyasal ve ekonomik anlayışları doğrultusunda yeniden biçimlendirme girişimlerinde bulunmuşlardır. Türkiye’de kamu yönetiminin 1980’lere gelindiğinde anılan türden bir yapı sunmasının, dolayısıyla da yeniden düzenlemeyi gerektirmesinin nedenleri, karmaşık ve özünde ülkenin sosyo-ekonomik yapısı ile yakından ilintilidir.<sup>153</sup>

1990’lı yıllarla birlikte, kamu yönetimine yönelik reform anlayışında değişiklikler oluşmaya başlamıştır. 1990’lara kadar hakim olan reform anlayışından farklı olarak, bu dönemden itibaren küreselleşme süreci ve bilgi teknolojilerindeki gelişmeler reform ihtiyacını şekillendirmiştir.<sup>154</sup>

Kamu yönetimi ile ilgili olarak 1990’lara kadar sürdürülen İdari reform çalışmalarında devletin kamusal hayatta kabul edilen rolü olduğu gibi korunmuş iken, bu dönemden sonra hızlanan küresel yenilenme dalgası geleneksel anlayışı temelden sarsmış, bu alandaki kalıplaşmış tanımlamaların sorgulanmasına, bu dönemde hayatımıza giren idari yapının dayanmış olduğu kavram ve kurumlara radikal eleştiriler yöneltmesine yol açmıştır. Daha önceki idari reform çalışmalarından farklı olarak 1900’lerin sonu ile başlayıp 2000’ler ile birlikte devam eden süreç içinde kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çaba ve uygulamalar, öncelikle mevcut siyasal ve yönetsel sistemin öngördüğü temel kurumların radikal bir biçimde gözden geçirilerek bilgi çağı gerekleri doğrultusunda yeniden inşa edilmelerini amaçlamaktadır.

Tüm bu süreçlerden sonra 2000’li yılların başından itibaren Türkiye’nin hızlı bir yapılanma sürecine girdiği görülmektedir. Özellikle içinde bulunulan Avrupa Birliği süreci, bu yeniden yapılanma çalışmalarına yeni bir perspektif ve yön kazandırmıştır.

Diğer taraftan Türkiye’de hazırlanan kalkınma planlarında idari reform

---

<sup>153</sup> Tacettin Karaer, 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 20 Sayı. 3 s.29

<sup>154</sup> Memişoğlu, s. 81

konusunun ele alındığı görülmüştür. Türkiye’de yürütülen idari reform çalışmaları iki dönem olarak ele alınabilir.

- 2000- 2005 arası İdari Reform Dönemi
- 2005 ve Sonrası İdari Reform Dönemi<sup>155</sup>

Ayrıca bu süre içerisinde gerçekleşen yerel yönetim reformlarını da ayrı bir şekilde ele almak gereklidir. Bu kapsamda bu dönemde yapılan 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı ve 9. Beş Yıllık Kalkınma Planında zikredilen mevcut durum ve aynı zamanda bu alanda geleceğe yönelik hedeflerinin neler olduğuna bakmak uygun olacaktır.

Planın dokuzuncu bölümünde mevcut durum ortaya şu şekilde ortaya konmuştur:

- 1- Kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır.
- 2- Bilim ve teknolojiye hızlı gelişmeler, toplumsal ihtiyaçların yanında bu ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş bulunan kamu yönetiminin merkezi ve yerel düzeydeki örgütlenmesi ve işleyişinde de değişimi zorunlu kılmaktadır. Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin bir çok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına yol açmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ölçülü dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir.
- 3- Halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi ve devletin teşkilat yapısının fonksiyonel hale getirilmesi önemini muhafaza etmekte, kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması örgütsel etkililiği zayıflatmaktadır.

---

<sup>155</sup> Bayram Coşkun, Tuncer Asunakutlu, Bürokratik Geleneksel Yönetim Kültüründen Katılımcı Yönetim Kültürüne Geçiş, Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü Ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, s.606

- 4- Kamu kesiminde ücret adaletsizliği temelde, asıl ücret ile ek ödemeler arasındaki oranın giderek asıl ücret aleyhine değişmesi, çok sayıda ödeme türünün ortaya çıkmış olması ve ücret unsurlarının tamamının vergi matrahına dahil olmaması gibi hususlardan kaynaklanmaktadır. Benzer nitelikteki ödeme unsurlarının farklı ad ve şekillerde ödenmesi, ücret sisteminin karmaşık bir yapıya dönüşmesine ve ödeme unsurları arasındaki bağlantıların kaybolmasına sebep olmuştur.
- 5- Mali ve sosyal hak ve yardımların tek ve ortak bir kanunda yer almamış olması, Devlet Memurları Kanunu ve teşkilat kanunlarında ücretle ilgili düzenlemelere yer verilmesi ve belirli sınıf ve statüler için zaman zaman yapılan özel düzenlemeler ücret rejimindeki karmaşıklığın daha da artmasına sebep olmaktadır. Mevcut yapı, kamu kurumlarının değişen koşullara uyum sağlamasını zorlaştırmaktadır.
- 6- Kamu hizmetleri halkın ihtiyaçlarını ve beklentilerini yeterince karşılayamamakta, kamu kurumlarındaki verimsizlik ve israf kamu kurumlarına olan güveni sarsmaktadır. İdari usul ve işlemlerin karmaşıklığı ve sayısının çok olması kamu kurumlarının etkin çalışmasını engellerken, özel sektörün ve vatandaşın kamu hizmetlerinden yararlanmasını güçleştirmektedir. Kamu sektöründe görev alanları, kuruluşların organizasyonları, kamu yöneticilerinin ve çalışanların yetki ve sorumlulukları ile iç kontrol mekanizmaları kanun ve yönetmeliklerle düzenlenmiştir. Bu nedenle kamu yöneticilerinin eylem alanı ve takdir hakkı sınırlı kalmaktadır. Kamu yöneticilerinin eylem alanı, görev ve yetkilerinin açık bir şekilde belirlenememesi, kamu görevlilerinin inisiyatif kullanmalarında eksikliklere yol açmaktadır. Bazı kamu kurum ve kuruluşlarının hizmet sunarken, hizmetten yararlanmanın bedeli olarak aldıkları meblağın bir kısmını kendi vakıflarına bağış olarak almaları, kamu gelirlerinde azalma meydana getirmekte, bu durum hizmet bedeli konusunda karışıklığa ve vatandaşlar arasında hoşnutsuzluğa yol açmaktadır.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.191



Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Mevcut durum bu şekilde ortaya konulduktan sonra geleceğe yönelik amaç ve politikalar şu şekilde sıralanmıştır:

- 1- Demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözeten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi temel amaçlardır. Kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın memnuniyeti esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak, kamu yönetiminin etkinliğini ve halk nezdinde güvenilirliğini geliştirmek esas olacaktır.
- 2- Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi temel ilkeler olacaktır.
- 3- Personel rejimi konusunda, norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması, mevcut çok sayıda ödeme kalemini içeren karmaşık ücret sisteminden vazgeçilerek, ortak ve eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilmesi, sendikal hakların geliştirilmesi esas alınacaktır.<sup>157</sup> Tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek, kadro veya pozisyon ihdasları buna göre yapılacaktır. Taşra teşkilatı bulunan kuruluşların, il veya bölge teşkilatlarındaki kadrolar da bu kıstaslara göre tespit edilerek, kadroların belirli bölgelerde yığılması önlenecek, yapılan hizmetlere göre kadrolar ihdas edilecektir. Kurum

---

<sup>157</sup> DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.192

farklılığı gözetilmeksizin bütün kadro ve pozisyonların Kanunla ihdas edilmesi sağlanarak, önceden belirlenen norm kadro sayısı, olağanüstü bir hizmet genişlemesi olmadan artırılmayacaktır. Bu bağlamda, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gözden geçirilerek, yukarıda belirtilen kıstaslara uygun şekilde yeniden düzenlenmesi sağlanacaktır. Anayasanın 128. Maddesinde yer alan memurlar ve diğer kamu görevlileri ifadesine açıklık getirilerek, bu maddenin yeniden düzenlenmesi ve ücret sisteminin bu düzenlemeye göre yeniden oluşturulması; memur, kamu görevlisi ve işçi tanımına açıklık getirilmesi, kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi sağlanacaktır.

- 4- Taşra yönetiminin 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda yer alan il sistemine ve yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmesi sağlanarak, hizmet gerekleri bakımından zorunluluk taşıyanlar dışındaki bölge teşkilatları kaldırılacak, kalacak olanlarla il yönetimleri arasındaki sorunları giderecek planlama ve eşgüdüm mekanizmaları oluşturulacaktır.
- 5- Yurtdışı teşkilatları yeniden düzenlenerek, işlevi kalmamış birimler kaldırılacak, kalan birimlerdeki gereksiz kadrolar iptal edilecektir. Yurtdışı teşkilatlarında görevlendirilecek personelin seçiminde, sınav uygulamasını da içerebilecek genel nitelikli standartlar geliştirilerek, bu standartların tespitinde yabancı dil bilgisi, mesleki yeterlik, temsil yeteneği gibi niteliklerin belirleyici olması sağlanacaktır.
- 6- Araştırma-Planlama ve Koordinasyon birimlerinin yeniden düzenlenerek güçlendirilmeleri, yetki ve görevlerini hukuki düzenlemeler doğrultusunda etkin şekilde yerine getirebilmeleri, görev alanlarıyla ilgili yönetimi geliştirme, plan ve program hazırlıklarında dikkate alınacak dönemsel faaliyet raporları hazırlamaları; gerekli araştırmaları yapabilecek, geleceğe dönük program ve proje oluşturabilecek, analitik yöntemler yardımıyla yönetimi ve sistemleri geliştirebilecek, teknik kapasitesi yüksek personel ve teknoloji donanımlı birimler şeklinde örgütlenmeleri sağlanacaktır.
- 7- Kurum içerisinde düzenli ve süratli bilgi akışı ile işlemlerde basitliğin sağlanabilmesi ve kurumlarda kırtasiyeciliği önleme, evrak, dosyalama ve arşiv

sorunlarına köklü çözümler getirmek amacıyla her kurumda Elektronik Bilgi yönetimine önem verilecektir.

- 8- Nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması sağlanacaktır.
- 9- Kamu görevlilerinin kurmuş oldukları vakıfların kamu hizmetinin sunumunda devreye girmesinin önüne geçilecektir. Kamu kurumlarınca veya personeline kurulmuş olan personel vakıfları incelenerek vakıf niteliği taşımayan, kurumun hizmet sürecinde yer alan ve bu yolla kaynak aktarılan vakıflar tasfiye edilecektir.<sup>158</sup>

### **3.1. MERKEZİ YÖNETİM KAPSAMINDA YAPILAN ÇALIŞMALAR**

Türkiye 1999 ve 2001 yılları arasında önemli iki ekonomik kriz yaşamıştır. Yaşanılan bu ekonomik krizler iyi işleyen bir ekonomi bürokrasisi ile etkin işleyen bir idari yapıya olan ihtiyacı da ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda ekonomi bürokrasi önemli bir yeniden yapılanmaya tabi tutulmuştur. İdari yapı açısından 2000’li yılların başı itibariyle atılan ilk somut adım, Şubat 2001’de Başbakanlığın onayıyla, Türkiye’de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilebilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ile bir Çalışma Grubu’nun kurulması olmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı ile Adalet, İçişleri ve Maliye bakanlıklarının temsilcilerinden oluşan komitenin çalışmaları sonucunda “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi” adlı bir rapor hazırlanarak Ocak 2002’de Başbakanlığa sunulmuştur. Bu rapora dayalı olarak “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” Ocak 2002’de Bakanlar Kurulu’nca karar altına alınmıştır.<sup>159</sup> Ancak 3 Kasım 2002 seçimlerinde işbaşına gelen Başbakanlığını Abdullah GÜL’ün yaptığı 58. Hükümet 57. Hükümet döneminde belirlenen bu eylem planını uygulamamış, buna karşılık kendi acil eylem planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında “merkezi idare reformu”, “yerel

---

<sup>158</sup> DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.192

<sup>159</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.607

yönetimler reformu” ve “devlet personel rejimi reformu” alt başlıkları altında bu alanlarda yapılacak yeniden yapılanma çalışmaları belirtilmiş ve bu çalışmaların bir ay ile bir yıl arasında değişen sürelerde yapılacağı ifade edilmiştir. Bu hükümetten sonra kurulan 59. Hükümet te aynı yaklaşımı ve perspektifi devam ettirmiştir.<sup>160</sup>

2003 yılında Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma adı altında başlatılan çalışma ile idari reform hareketleri hız kazanmış oldu. Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adında, kamu yönetiminin yeniden yapılanması ile ilgili ve idari reform için bir kılavuz niteliğinde bir kitap yayınlandı. Bu çalışmada ilk olarak kamu yönetiminin temel açıkları ortaya konmuş ve bunlar başka ülkeler ile karşılaştırmalı olarak verilmiştir. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim adı altında yapılan çalışmada yönetim alanındaki eksiklikler; Stratejik Açık, Performans Açığı, Mali Açık, Güven Açığı olarak dört başlık altında ele alınmıştır. Kamu yönetiminde değişimin niçin gerekli olduğu, hangi alanlarda düzenlemeye ihtiyaç olduğu hususunda ise “yaşanan bu sorunların ve krizlerin temelinde yatan en önemli nedenlerin başında, ülkemizin çağın koşullarına ve halkımızın taleplerine yeterince cevap veremeyen yönetim anlayışı ve yapısı gelmekte olduğundan bahsedilmiş ve siyasi, ekonomik, kültürel ve teknolojik birçok alanda yaşanan hızlı değişim trendine ayak uyduramayan yönetim anlayışımız ve yapımız olduğunu belirtmiştir” Bu bağlamda Yönetim Düşüncesi ve Yapısında Yetersizleşme, Aşırı Büyüme ve Merkezileşme, Kamu Mali yönetiminde Kriz ve Borç Yönetimi, Kamu Personel Rejiminin Krizi, Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi, İsrar ve Yolsuzluklar gibi sorunlarımızın mevcut olduğu ve bu konularda artık köklü bir değişimin gereğine işaret edilmiştir. Çalışmada "rönesans olmadan reform olmaz" düşüncesiyle, yönetime dair temel değerlerimizi, ilke ve politikalarımızı, önceliklerimizi gözden geçirmek zorundayız. Bu çerçevede, dış çevreye açık ve rekabetçi bir ortamın ve bilgi toplumunun gereklerine uygun bir şekilde;

- ✓ Geçmiş yönelimli bir yönetimden gelecek ve amaç yönelimli bir yönetime,
- ✓ Çözüm yönelimli bir anlayıştan, teşhis yönelimli bir anlayışa,
- ✓ Kapalı ve tek taraflı bir yaklaşımdan, açık ve katılımcı bir yaklaşıma,

---

<sup>160</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.607-608

- ✓ Ceza yönelimli bir uygulamadan ödöl yönelimli bir uygulamaya, geçilmesi öngörölmüştür.

Bu kapsamda, dinamik ve bilgi temelli bir anlayışın gereğı olarak;

- ✓ Merkezi yönetimin ağırlığı yerine, yerinden yönetim,
- ✓ Esnek ve yatay organizasyon yapıları,
- ✓ Performansa dayalı statü ve çalışanların yetkilendirilmesi,
- ✓ Çakışmaların ve çatışmaların engellenmesi,
- ✓ Gereksiz hizmetlerin tasfiyesi ve hizmet satın alımı,

gibi hususlar dile getirilmiştir. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim de merkezi yönetim alanında yapılacak çalışmalar şu şekilde açıklanmıştır. Yeniden yapılanma bütüncöl ve sistematik bir çerçevede, temel ilkelerden ve yaklaşımlardan hareketle birçok alanda dönüşüm gerektirmektedir. Bunların başında merkezi idarede yeniden yapılanma gelmektedir. Merkezi idarede yeniden yapılanma; Merkezi birimlerin görev ve işlevlerinin yeniden tanımlanmasını, Yönetimde stratejik bir bakış açısının yerleştirilmesini, Kamu mali yönetimi, personel rejimi ve denetim boyutlarının yeniden yapılanmasını gerektirmektedir.<sup>161</sup> Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim çalışması Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı çalışmaları ve 2000’li yıllarda yapılan idari reform çalışmalarına kaynaklık etmesi açısından önemlidir. Tüm bu ön çalışmaların sonunda Ekim 2003’te “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları çerçevesinde akademisyen, uzman ve bazı kamu görevlilerinden oluşan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu” , tarafından Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır.

Kanunun ilk adı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”dır ve yaklaşık bir yıllık hazırlık süreci sonucunda Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’ne sunulmuştur. Tasarının adı TBMM’de “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. TBMM’de 15. 7. 2004 tarihinde kabul edilen bu Kanun Cumhurbaşkanı’nca TBMM’ye iade edilmiş, iade işleminden sonra da konu hakkında somut bir gelişme olmamıştır. Kamu Yönetiminin

---

<sup>161</sup> Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim, Başkanlık, 2003, s. 81

Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un, öngördüğü yapı ve içerdiği sistematik, Türk kamu yönetiminde kapsamlı bir değişiklik ve yeniden yapılanmayı sağlayıcı nitelikteydi. Kanunun içeriğine bakıldığında, esas olarak üç alanda düzenlemeler öngören hükümler içerdiği görülmektedir. Bunlar kısaca, kamu yönetiminin işleyişi için bir takım ilkeler koymak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve sorumluluk paylaşımını yeniden düzenlemek ve merkezi yönetimi yeniden yapılandırmak olarak belirtilebilir.<sup>162</sup>

Kanun'da kamu yönetimi için sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven, hizmetlerde yerellik, bilgi teknolojilerinden etkin bir biçimde yararlanmak gibi konular temel ilke olarak belirtilmektedir. Sayılan bu ilkeler çağdaş kamu yönetimi anlayışının öngördüğü niteliktedir. Bunun yanında kamu örgütleri için “insan hak ve özgürlüklerinin esas alınmasına” ilişkin vurgu oldukça önemli görülmektedir. Bir takım kamu örgütlerinin insan hak ve özgürlükleri hakkında bir duyarlılığa sahip olması yeterli olmayıp, her bir kamu yönetimi örgütünün bu konuya dikkat etmesi, hizmet üretme yöntemleri ile iş görme süreçlerini bu perspektifle düzenlemesi gerekmektedir.<sup>163</sup>

Kanunun ilk bölümünde amaç ve ilkeler açıklanmış ve şu ifadelere yer verilmiştir. Birinci maddede “ Bu Kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” olarak açıklanmıştır. İkinci maddede ise kanunun kapsamı merkezi idare ve mahalli idareler ile bunlara bağlı kurum ve kuruluşlar olarak açıklanmıştır. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri ise maddeler halinde şu şekilde belirtilmiştir.<sup>164</sup>

a) Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinde, idarenin bütünlüğü esastır.

---

<sup>162</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.608

<sup>163</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.608

<sup>164</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, s.1

- b) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır.
- c) Yapılacak yeni düzenlemeler ve ihdas edilecek birimler için düzenleyici etki analizi yapılır.
- d) Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve bu hizmetlerden yararlandırmada ayrımcılık; bu hizmetlerle ilgili olarak insan hak ve özgürlüklerini kısıtlayıcı düzenleme ve uygulama yapılamaz.
- e) Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.<sup>165</sup>
- f) Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.
- g) Kamu kurum ve kuruluşları, halkın bilgi edinme hakkını kullanması için gerekli tedbirleri alır.
- h) Kamu hizmetlerinde bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın şekilde yararlanılır.
- i) Kamu kurum ve kuruluşları, insan gücü ve maddi kaynaklarını etkili ve verimli şekilde kullanır, bu amaçla kendi aralarında işbirliği yapar.
- j) Kamu hizmetlerinin usul ve standartları belirlenerek, hizmetten yararlananların bunları önceden bilmesi sağlanır. Kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri, hizmetlerin bu standartlara uygun şekilde yerine getirilmesinden ve hizmetten yararlananların ihtiyacına uygunluğunu sağlamaktan sorumludur.
- k) Kamu kurum ve kuruluşlarınca, gerçek ve tüzel kişilerden, sadece hizmet usul ve standartlarında öngörülen bilgi ve belgeler istenebilir. Bilgi ve belge istemine ilişkin usul ve standartlar; etkililiği, verimliliği ve basitleştirmeyi sağlamak amacıyla düzenli olarak gözden geçirilir.

---

<sup>165</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, s.1

- l) Kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez.

Kanunun altıncı maddesine göre, Merkezî idarenin kamu hizmetleri ile ilgili yetki ve sorumlulukları şunlardır:

- a) Kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek.
- b) Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek.
- c) Hizmetlerin verimli ve merkezî idare ile mahallî idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak.
- d) Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek.
- e) Kamu hizmetlerini uygun ölçek ve nitelikte olmak üzere merkezde, gerekli durumlarda yetki genişliği ilkesi çerçevesinde taşrada ve yurt dışında örgütlenerek yerine getirmek. 166
- f) Mahallî idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idarî vesayet yetkisini kullanmak.

Kanunda ayrıca merkezî idare tarafından yürütülecek görev ve hizmetler şu şekilde açıklanmıştır:

- a) Adalet, savunma, güvenlik, istihbarat, dış ilişkiler ve dış politikaya ilişkin görev ve hizmetler.
- b) Maliye, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri.

---

<sup>166</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, s.2



- c) Ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fizikî plânları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetler.
- d) Millî eğitimle ilgili görev ve hizmetler.
- e) Diyanetle ilgili görev ve hizmetler.
- f) Sosyal güvenlikle ilgili görev ve hizmetler.
- g) Tapu ve kadastro, nüfus ve vatandaşlıkla ilgili görev ve hizmetler.
- h) Acil durum yönetimi ve sivil savunma ile ilgili ulusal düzeyde yapılması gereken görev ve hizmetler.
- i) Vakıflarla ilgili görev ve hizmetler.
- j) Mahallî idarelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri.
- k) Kanunlarla münhasıran merkezî idare tarafından yerine getirilmesi öngörülen ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan diğer görev ve hizmetler.

Belirtilen kanun eğer yürürlüğe girmiş olsaydı, ifade edilen bu desantralizasyonun yanında, merkezi yönetimin dolayısıyla bakanlıkların örgütsel yapısı ve işlevleri de değişime uğrayacaktı. Özellikle taşra teşkilatı kuramayacak olan bakanlıklar, icracı olmaktan çıkacak ve kendi hizmet alanları ile ilgili standart, ilke ve politika belirleyen bir işleve kavuşacaktı. Bunun yanında kanun bu bakanlıkların merkez teşkilatına ilişkin örgütlenme de değişikliğe gidilmesini öngörmekteydi. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'a birçok çevreden eleştiri yöneltmiş, bu eleştirilerin etkisinde kalan dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER bu kanunu veto ederek TBMM'ye geri göndermiş, böylece kanun yürürlüğe girememiştir.<sup>167</sup>

Bu kapsamlı çalışmanın kanunlaşmamasından sonra kamu yönetiminin yeniden yapılanması çalışmaları kapsamında bazı müstakil konularda çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalar; 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali

---

<sup>167</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.608

Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gibi düzenlemelerdir. Bu kanunların içerisinde özellikle 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu önemli bir yer tutar.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali yönetim ve kontrol sistemimizde çok büyük değişiklikleri öngören ve 2003 yılında kabul edilmiş ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiş fakat yürürlüğe girmeden önce bazı bölümleri tekrar değiştirilmiştir. Bu yönüyle bu kanun kabul edildikten sonra uygulanmayan ve önemli bir bölümü değişikliğe maruz kaldıktan sonra uygulama imkanı bulan bir kanun olması hasebiyle diğer kanunlardan farklılık arz etmektedir.<sup>168</sup>

Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir. Kanunun kapsamı ise, “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78. maddelerine tâbidir.” demek suretiyle açıklanmıştır.<sup>169</sup> Başka bir şekilde açıklanması gerekirse kanunun amacı;

- 1- Uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması.
- 2- Bütçe Kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması

---

<sup>168</sup> Hacı Bayram Çolak, Son Değişiklikleri ile Birlikte 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Ümit Ofset 2008, s.3

<sup>169</sup> 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

- 3- Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde harcamacı birimlerin etkinliğinin artırılması
- 4- Mali yönetimde şeffaflığın sağlanması
- 5- Sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde sorumluluk dengesinin yeniden kurulup dengelenmesi
- 6- Etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması,

olarak ifade edilebilir. Kanunun üzerinde durduğu anahtar kavramlar ise, Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması; Hesap verilebilirlik ve Mali saydamlıktır.<sup>170</sup>

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ise, 09.10.2003 tarihinde kabul edilmiş fakat bazı maddeler hariç Nisan 2004 yılında yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’deki kamu yönetimi önceleri yapı ve işleyiş bakımından “gizlilik” ve “resmi sır” esasına göre yapılmış iken, Bu Kanun ile, Türkiye’de kamu yönetiminin işleyişinde yönetimde açıklık ilkesine geçilmiştir.<sup>171</sup> Bu Kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.<sup>172</sup> Kapsamı için ise “Bu Kanun; kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde uygulanır.” demek suretiyle açıklama getirilmiştir.

4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun beşinci maddesi ile kamu kurum ve kuruluşları “Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idari ve teknik tedbirleri almakla” yükümlü kılınmıştır.<sup>173</sup>

Türkiye’de 2000’li yıllarda yapılan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının daha önce 2005 ve sonrası dönem olarak ele alınması gerektiğinden daha önce bahsetmiştik. Bu bağlamda 2005 sonrası dönemde merkezi yönetim düzeyinde yapılan yeniden yapılanma çalışmalarına bakmak yerinde olacaktır.

---

<sup>170</sup> Çolak, s.3

<sup>171</sup> Coşkun,Tuncer Asunakutlu, s.609

<sup>172</sup> 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (md.1)

<sup>173</sup> 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (md.5)

Merkezi yönetimle ilgili ilk olarak 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında kurulan bölge kalkınma ajanslarından bahsetmek gereklidir. Bu Kanunun ile kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kalkınma ajanslarını kurulmuştur.

Kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri ise kanunun beşinci maddesinde açıklanmıştır.

Bu bağlamda kalkınma ajanslarının görevleri:

- a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.
- c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- g) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- h) Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi
- i) Hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.

- i) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- j) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanınagiren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak; olarak belirlenmiştir. Kalkınma ajanslarını kuruluşu üç aşamada 2006, 2008 ve 2009 yıllarında toplam 24 ajansın kurulması ile gerçekleşmiştir.

Kalkınma ajanslarının amaçları ise; içsel dinamiklere dayalı olarak kalkınmayı sağlamak, yerel kesimler arasında işbirliği ağlarını güçlendirmek ve kuruldukları bölgelerin hem ulusal hem de küresel düzlemde rekabet güçlerini artırarak sürdürülebilir gelişmeyi sağlamaktır. Kalkınma ajanslarının bir diğer önemli faaliyet alanı bölgenin rekabet gücünü artırmaya yönelik olarak verilen mali ve teknik desteklerdir. Ajanslar, bölge planı ve çalışma programlarında belirtilen alanlarda proje ve faaliyetlere mali ve teknik destekler vermektedir.<sup>174</sup>

Merkezi yönetimle ilgili ikinci olarak bahsedilmesi gereken yeniden yapılandırma hareketi Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık Sistemi) kurulması olmuştur. Köken itibarıyla İsveç'e dayanan ombudsman, yıllarca bu ülkede varlığını sürdürürken 20. yüzyılın ortalarında birdenbire güncelleşti. Bu güncelleşmede, bürokrasideki yozlaşmaların, demokrasideki gelişmenin ve insan haklarına verilen değerin artmasının önemli bir rolü oldu.1950 yılına kadar sadece iki ülkede, İsveç ve Finlandiya'da

---

<sup>174</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.610

ombudsman bulunmaktaydı. Ancak bu tarihten sonra otuzdan fazla ülkede yaklaşık yüzü askın ombudsman bürosu oluşturuldu. Günümüzde hemen hemen bütün Avrupa ülkelerinde ombudsman bulunmaktadır. Ombudsman, halkı yönetimin haksız eylem ve işlemlerine karşı koruyan bir yargıç gibi görev yapmakta; kamu yönetiminin ilgili birimlerine rahat bir şekilde girebilmekte, istediği belgeyi temin edebilmekte ve görevlileri sorguya çekebilmektedir.<sup>175</sup>

Kamu Denetçiliği Kurumu 2006 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile oluşturulmuştur. Batı ülkelerindeki Ombudsman'dan gelen Kamu Denetçiliği Kurumunun amacı Kanunda; “gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikayetlerini, Türkiye Cumhuriyetinin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak” biçiminde ifade edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi 2008 yılında 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nu Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiştir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile, Anayasa’nın 74. maddesine kamu denetçiliği ile ilgili “Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.”<sup>176</sup> hükmü eklenmiştir.

Tüm bu yapılanma çalışmalarının dışında vatandaşlara kamusal hizmet sunarken uyulacak usul ve esaslara ilişkin olarak Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik yayınlanmış ve bu yönetmelik ile etkin, verimli, hesap verebilir, vatandaş beyanına güvenen ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturmak; kamu hizmetlerinin hızlı, kaliteli, basitleştirilmiş ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak üzere, idarelerin uyması gereken usul ve esaslar düzenlenmiştir.

Son olarak merkezi yönetim alanında yapılan en önemli yeniden yapılanma çalışması Bakanlıkların yapılarında meydana gelen değişimdir. 6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Yetki Kanunu yapılarak bakanlıkların sayılarında ve yapılarında önemli değişiklikler yapılmıştır.

---

<sup>175</sup> Bilal Eryılmaz, Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, Alfa Yayınları 2010, s.195

<sup>176</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.611

Tablo 2.Bakanlıkların Yapısında Gerçekleşen Değişim

Yeni Kurulan Bakanlık	Bakanlığın Eski Hali	Değişim / Kurulma Tarihi
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Bu bakanlık ilk defa kurulmuştur. Bu bakanlığın kuruluşu ile müstakil örgütlenmiş 4 genel müdürlük ile bir başkanlık kaldırılmış, bunlar bakanlığın teşkilat yapısı içine alınmıştır.	08/06/2011
Avrupa Birliği Bakanlığı	Bu bakanlık ilk defa kurulmuştur. Ancak bakanlığın kuruluşu ile Avrupa Birliği Genel Sekreterliği kapatılarak bakanlık bünyesine alınmıştır.	08/06/2011
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, ancak eski bakanlığın ticaret ile ilgili görevleri yeni kurulan Gümrük ve Ticaret Bakanlığına devredilmiştir.	08/06/2011
Ekonomi Bakanlığı	Bu bakanlık ilk defa kurulmuştur. Dış Ticaret Müsteşarlığı kaldırılarak, Müsteşarlığın teşkilat ve personeli bu bakanlığa aktarılmıştır. Ayrıca Hazine Müsteşarlığının iki genel müdürlüğü de bu Bakanlığa devredildi.	08/06/2011
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Bu bakanlık ilk defa kurulmuştur. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün gençlik ile ilgili kısım ve görevleri bu bakanlığa devredilmiştir.	08/06/2011
Kalkınma Bakanlığı	Bu bakanlık ilk defa kurulmuştur. Ancak Devlet Planlama Teşkilatı kapatılarak, Müsteşarlığın teşkilat ve personeli bu bakanlık teşkilatı içine alınmıştır.	08/06/2011
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı, Ayrıca müstakil örgütlenmiş olan Tarım Reformu Genel Müdürlüğü kapatılarak, bu bakanlığa devredilmiştir.	08/06/2011
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Bu bakanlık yeni kurulmuştur. Gümrük Müsteşarlığı kaldırılarak, teşkilat ve personeli bakanlığa devredilmiştir.	08/06/2011
Çevre Şehircilik Bakanlığı	Bu bakanlık Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın görevlerini devralmıştır. Ayrıca Çevre ve Orman Bakanlığının çevre ile ilgili görevleri bu bakanlığa devredilmiştir.	04/08/2011
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Bu Bakanlık yeni kurulmuştur, ancak eski Çevre ve Orman Bakanlığının orman ile ilgili görevleri bu Bakanlığa verilmiştir	04/08/2011
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Ulaştırma Bakanlığı	01/11/2011

**Kaynak:** Bayram Coşkun,Tuncer Asunakutlu, *Bürokratik Geleneksel Yönetim Kültüründen Katılımcı Yönetim Kültürüne Geçiş*, Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü Ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, s.611-612

Bu yetki kanunu ile Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;

- 1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,
- 2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,
- 3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına ilişkin Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.

Ayrıca kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına, ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi vermektedir. Ayrıca daha sonra 2011 yılında yapılan bir kararname ile Devlet Bakanlıkları kaldırılmış, Başbakan Yardımcısı pozisyonu ortaya çıkmış ve Bakanlıklarda Bakan Yardımcısı kadrosu oluşturulmuştur.

### **3.2. YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR**

Ülkemizin sanayileşmesi, şehirleşmesi ve demokratikleşmesi ile paralel olarak yerel yönetimlerin önemi artmıştır. 1980 sonrası sağlanan mali imkanlarla önemli başarılarla imza atan belediyeler yerel yönetimlerin genel olarak kamu hizmetlerinin sunumundaki payını ve statüsünü artırmanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır.

Bu konu ile ilgili çıkarılan düzenlemelerden biri olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bir yıla yakın hazırlık süreci sonunda Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuş ve daha sonra Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının adı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak



değiştirilmiştir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması hakkında kanunun içeriğine bakıldığında ilk olarak kamu yönetiminin amaç ve ilkeleri belirtildikten sonra merkezi yönetim teşkilatının yapılandırılması ve kamu yönetiminde denetim konularında düzenlemeler yapılmıştır. Son olarak ise kanunun genel gerekçesi ve maddelerin gerekçeleri belirtilerek sonlandırılmıştır. Kanunda yerel yönetim yeniden yapılandırılması hakkında çok fazla düzenleme olmamasına rağmen merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki, görev ve sorumluluk paylaşımı konularında düzenlemeler söz konusudur. Saydığımız bu hususlara rağmen yinede 2000’li yılların başında yerel yönetimlerle ilgili en kapsamlı ve en temel düzenleme “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” ile öngörülmüştür. Bu kanunun 8. maddesinde yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları şu şekilde açıklanmıştır: Mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilir. Mahallî idareler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma plânının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütür. Mahalli idarelerin kanunlarla verilen temel görev ve hizmetleri ciddi şekilde aksatması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini önemli ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, aksamının boyutu ile ölçülü olmak kaydıyla, ilgili merkezî idare kuruluşunun talebi üzerine İçişleri Bakanlığı bu aksaklıkların giderilmesi için kanunlarda öngörülen tedbirleri alır. Kanunun dokuzuncu maddesinde ise merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler şu şekilde ortaya konulmuştur: Merkezî idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden il ve ilçelerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır. Merkezi idare, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahallî düzeyde teşkilât kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz. Merkezî idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahallî idareler eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o mahallî idare bütçesine aktarılır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamaz. Merkezî idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili mahallî idarelere aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir. Mahallî idareler, yatırımlarını, yetkili organlarının kararıyla ve bedeli mukabilinde başka mahallî

idarelere veya merkezî idare kuruluşlarına yaptırabilir. Mahallî idareler, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile işbirliği içinde ortak yatırım yapabilir. Mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahallî idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahallî hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ile bütünlük oluşturacak şekilde ve Tasarı çerçevesinde hazırlanan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu Türk kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler getirmiştir. Tasarı ile, merkezi yönetimin görev ve yetkileri sınırlanarak merkezi yönetim küçültülürken, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmış ve yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Tasarıda merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılarak belirlenmiş, bunların dışında kalan mahalli müşterek nitelikte olan görevler ise yerel yönetimlere bırakılmıştır. Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda (İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu) da Tasarıya paralel şekilde yerel yönetimlerin görevleri (eski kanunların aksine) genel olarak düzenlenmiştir.<sup>177</sup>

Kamuoyunda çokça tartışılmış olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu çeşitli kesimlerce farklı yorumlanmıştır. Bu noktada hukuki, akademik, siyasi, bürokratik zeminlerde çok çeşitli görüş ve eleştiriler ortaya çıkmıştır. Örneğin bunlardan biri, “Türkiye’nin böyle bir dönüşümü kaldırarak olgunluğa sahip olmadığı” yönündeki görüştür. Bir diğeri, “Yapılan düzenlemelerin üniter devlet aleyhine hükümler içerdiği” şeklindeki görüştür. Bu tartışma atmosferinde ilgili düzenleme yürürlüğe girememişse de, yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik hukuki düzenlemeler uygulamaya konulabilmiştir.<sup>178</sup>

Türkiye’de 2004-2005 yıllarında yürütülen Reform stratejisine göre; önce Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un parlamentoda kabul edilip, yürürlüğe girmesi ardından bunu tamamlayıcı yeni kanunların gündeme getirilmesi planlanmaktaydı. Kamu yönetiminin bütünü

---

<sup>177</sup> Dilek Memişoğlu, s.151

<sup>178</sup> Vahide Feyza Urhan, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, Sayıştay Dergisi, Sayı.70 s.89

ilgilendiren temel kanun yürürlüğe giremedi ve uygulama farklı bir biçimde gerçekleşti.<sup>179</sup> 2004 yılı içerisinde “Büyükşehir Belediye Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu”, ”Belediye Kanunu” TBMM tarafından kabul edilmiştir. “Büyükşehir Belediye Kanunu” Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. “İl Özel İdaresi Kanunu” çeşitli maddelerinin tekrar görüşülmesi için TBMM’ye iade edilmiş, yasa TBMM Genel Kurulu’nda yeniden görüşülmüş ve bazı değişiklikler yapılarak 22 Şubat 2005’te TBMM tarafından kabul edilmiştir. 5302 sayılı söz konusu yasa, Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5272 sayılı ”Belediye Kanunu”, Anayasa Mahkemesi tarafından şekil bakımından TBMM İç Tüzük hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. İptal kararının doğuracağı yasal boşluğun doldurulması için yasama organına 6 ay süre tanınmıştır. TBMM, 6 aylık süre dolmadan 3 Temmuz 2005 tarihinde Belediye Kanununu yeniden görüşmüş ve kabul etmiştir.<sup>180</sup>

Yerel yönetimlerle ilgili yapılan kanunlarla getirilen değişikliklere hangi açılardan değişiklikler öngördüğüne bakmak yerinde olacaktır. Eski kanun belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı öngörürken 5393 sayılı Belediye Kanunu bu sayıyı 5000’e çıkarmıştır.

Yeni kanunların kabulü ile, köyler hariç Türkiye’deki yerel yönetim birimleri günümüzdeki yönetim anlayışına uygun, daha fazla şeffaflığı ve demokratik katılımı öngören temel yasalara sahip olmuştur. Ayrıca Türkiye’de ilk defa çıkarılan ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu; yerel yönetimlerin kendi aralarında işbirliği yaparak, yerel nitelikli bazı kamu hizmetlerinin daha iyi bir biçimde yerine getirilmesine imkan tanımaktadır. Belediyeler ve il özel idareleri bir taraftan idari açıdan güçlendirmiş, diğer taraftan da görev alanlarını arttırmıştır. Yine 2005 yılında merkezi yönetim yapısı içinde yer alan “Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü”nün kapatılıp, bunun İstanbul ve Kocaeli dışında taşra teşkilatının il özel idarelerine devredilmesi il özel İdarelerini daha da güçlendirmiştir.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Bayram Coşkun, Tuncer Asunakutlu, a.g.e., s.610

<sup>180</sup> Urhan, s.89

<sup>181</sup> Coşkun, Asunakutlu, s.610

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### KAMU MALİ YÖNETİM REFORMUNUN GETİRDİKLERİ

Ülkemizde kamu mali yönetim sistemine ilişkin Cumhuriyet döneminde yapılan ilk önemli düzenleme, 1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Kamu mali yönetim sisteminin temeli olan 1050 sayılı Kanun, çok küçük değişikliklerle yaklaşık seksen yıl süre ile uygulanmıştır.<sup>182</sup>

Dünya ülkelerinin 1970'lerden bu yana geçirmekte oldukları köklü değişiklikler, 1980 sonrasında sosyo-politik yapıların da değişmesine neden olmuştur. Devletin küçültülmesi, deregülasyon, özelleştirme, yerelleşme gibi kavramlar ekonomilerde yer etmeye başlamıştır. Bunu bağlı olarak ta hemen bütün dünyada yeni bir yönetim felsefesi anlayışıyla kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması gündeme gelmiştir. 1927'den günümüze kadarki süreçte; bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması, kamu harcamalarının gerçekleştirilmesindeki sistemsizlik ve kesintiler, kalkınma planları ve bütçeler arasında yeterli bağlantının kurulamaması, dünya uygulamalarında da köklü değişikliklerin olması, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yeniden düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Türk Mali Sistemini düzenleyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile Osmanlı Mali İdari yapısının büyük bir bölümü Cumhuriyet Türkiye'sinde de devam etmiştir. Hemen hemen her dönem eleştirilen bu

---

<sup>182</sup> Ahmet Kesik, "5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Yıl 2005, Sayı.1 s. 94

idari yapıdaki tıkanmalar 1939 İkinci Dünya Savaşı ile birlikte başlamıştır. Çok partili siyasal yaşama geçiş ile birlikte idari yapı günün koşullarına cevap veremez olmuştur. 1961 Anayasası ile çağa ayak uydurmak amacıyla bazı düzenlemeler yapılmış, ancak yeterli olmamıştır.<sup>183</sup> Daha önce kamu yönetiminde yeniden yapılanma bağlamında bahsedilen gerek yerli gerekse yabancı uzmanlar tarafından yapılan çalışmaların içeriğine bakıldığında; merkezi yönetim ve bağlı teşkilatlar ile mahalli idareler konusu dışında esaslı mali düzenlemeler görülmemektedir.

Ekonomiden siyasete, devlet yönetiminden şirket yönetimine, değerlerden inançlara her şey radikal bir şekilde değişmektedir. Dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran temel faktörler aşağıdaki gibi özetlenebilir;

1. Ekonomi teorisinde değişim
2. Yönetim teorisindeki değişim
3. Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler
4. Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi

Ekonomi teorisindeki değişim ülkelerin ekonomik yapılarını yeniden gözden geçirmelerine ve bazı değişikliklere neden olmuştur. Bu çerçevede 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarını başlatan 1999/7 sayılı Başbakanlık genelgesinin 16'ncı maddesinde; “Kamu kesimi açıklarının son on yılda artarak sürmesi ve yapısal reformların gerçekleştirilmesinde yeterince başarılı olunamaması sonucu enflasyon sorunu, son on yılda sağlanan olumlu gelişmeye rağmen kalıcı bir şekilde çözülememiş ve istikrarlı bir büyüme ve gelişme ortamı sağlanamamıştır. Yeni bir yüzyıla girerken Türkiye'nin ciddi atılımları gerçekleştirebilmesi için, öncelikle kamu hizmetlerinde etkinliği ve saydamlığı artırıcı düzenlemelerin yapılarak mali disiplinin güçlendirilmesi gerekmektedir.”demek suretiyle, gelecek dönemde kamu hizmetlerinde etkinliği ve

---

<sup>183</sup> Menşure Kolçak, “Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri”, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt.7, Sayı.1, s.367-368

saydamlığı yaygınlaştırıcı düzenlemelerin yapılması gereğini, planın öncelikli konuları arasına dahil etmiştir.<sup>184</sup>

Bu olgunun bir sonucu olarak 2001, 2005 yıllarını kapsayan sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında “mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımı, mali saydamlığın oluşturulması, muhasebe mali raporlama standartlarının geliştirilmesinden bahsedilmiştir. 2001, 2002 ve 2003 yılı Programlarında da kamu harcamalarında verimliliğin artırılması, performans değerlendirme sistemi kurulması, açıklık ve şeffaflık vurgusu yapılmıştır.<sup>185</sup>

Türkiye’deki kamu mali yönetim ve denetim sistemi ile ilgili en köklü ve bütünsel değişiklik, mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği normlarıyla uyumlu hale getirmek amacıyla hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 10.12.2003 tarihinde yasalaşması ile gerçekleştirilmiştir. Yaklaşık seksen yıldır uygulanmakta olan 1050 sayılı Kanunun yerini alan 5018 sayılı Kanun ile yeni bir kamu mali yönetim anlayışı getirilmiştir.<sup>186</sup> Mali yönetim ve kontrol sistemimizde çok büyük değişiklikleri öngören 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2003 yılında kabul edilmiş ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiş fakat yürürlüğe girmeden önce bazı bölümleri tekrar değiştirilmiştir. Bu yönüyle bu Kanun kabul edildikten sonra uygulanmayan ve önemli bir bölümü değişikliğe maruz kaldıktan sonra uygulama imkanı bulan bir kanun olması hasebiyle diğer kanunlardan farklılık arz etmektedir.<sup>187</sup>

## **1. MUHASEBE-İ UMUMİYE KANUNUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Söz konusu kanun 1927 yılında yürürlüğe girmiş olup, 01.01.2006 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. 1050 Sayılı Kanun; gelirlerin toplanması, harcamaların yapılması ve mal rejimiyle ilgili temel bazı hükümleri içermektedir. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu genel bütçeli idareler ile mevzuatlarındaki özel hükümler saklı

---

<sup>184</sup> DPT, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s.1

<sup>185</sup> İlhami Söyler, Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,Yıl.2006, Sayı.16 s. 284

<sup>186</sup> Kesik, s. 94

<sup>187</sup> Çolak, s.3

kalmak üzere katma ve özel bütçeli idarelerin mali yönetimi ve denetimini kapsamaktadır. Kanun genel olarak devlet tüzel kişiliğine dahil idarelerin mali denetim ve yönetimlerini düzenlediği için dar kapsamlıdır. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa göre harcamanın yapılması dört aşamalı bir süreç sonunda gerçekleşir. Bu süreç; taahhüde girilmesi, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödemenin yapılması aşamalarından oluşmaktadır. Bu sayılan konu başlıklarının yanı sıra daha birçok konuda 5018 sayılı yeni kanundan farklılıkları mevcuttur. Bu farklılıkları belirtip karşılaştırma yapmadan önce 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa karşı yapılan eleştirilere değinmek yerinde olacaktır.

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kabul edilmiş olduğu 1927 yılından itibaren ortaya çıkan idari ve mali değişiklikleri izleme ve gereklerini yerine getirme konusunda başarılı olamamıştır. Kamu idarelerinin sayı, nitelik ve teşkilatlanmalarına bağlı olarak meydana gelen değişikliklerle beraber ortaya çıkan problemlere çözüm olmaktan uzak kalmıştır. Daha sonraki dönemde mali sistemimize katılan Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Üniversiteler, düzenleyici ve Denetletici Kuruluşlar'ın mali işlemleri konusunda eksik yönleri mevcuttur. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu sadece Genel Bütçeli Kuruluşların yönetim ve muhasebe işlemleri konusunda düzenlemeler yapmıştır.

Kamu idaresi denildiğinde dar bir değerlendirme ile sadece Genel Bütçeli Kuruluşlar kastedilmiş olup, Katma Bütçeli Kuruluşlar ve Özel Bütçeli Kuruluşlar ise özel mevzuatlarında hüküm bulunmayan durumlarda 1050 Sayılı Kanuna tabi olmuşlardır. Bu bağlamda 1050 Sayılı Kanunun söz konusu bu bütçeleri kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Ayrıca Kalkınma planları Yıllık Programlar ile bağlantı kurulamaması, Yetki ve Sorumluluk Dengesinin Kurulamaması, Kamu gelir ve harcamaları konusunda teknik ayrıntılardan uzak olması, performans ve verimlik gibi kavramlara yabancı olması gibi nedenlerden dolayı ömrünü doldurmuş ve yeterliliği tartışılır bir durumda bulunuyordu. Tüm bunların yanında yeni kamu idarelerinin çıkması ve bu yeni idarelerin harcamalarına esneklik ve ayrıcalık kazandırmaya çalışırken kanun dışı bir alanın ortaya çıkmasına neden olunmuştur.

Bu saydıklarımız çerçevesinde özetleyecek olursak; 1050 sayılı Kanun mevcut mali yönetimin etkinliğine ilişkin bir takım gereksinimleri karşılamadığından

değiştirilmeye konu olmuştur. 1050 sayılı kanunun zayıf yönleri şu şekilde ifade edilebilir:

- Konsolide Bütçe dışındaki bütçelere dayanılarak yapılan harcamaların TBMM'nin bilgi ve denetimi dışına çıkması,
- Bütçe sisteminin plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe ilişkisini kuramaması,
- İdarelerin önlerini görebilecekleri Stratejik Planların yapılamaması,
- Devletin fonksiyonel analizi ve dolayısıyla idarelerin görev tanımlarının çok açık bir şekilde yapılmaması,
- Bütçe denetiminin (Sayıştay Denetiminin) esas itibarıyla mevzuata uygunluk denetimi şeklinde yapılması,
- Kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımının ihmal edilmesi,
- Ödenek tahsisinde sadece bir önceki yılda yapılan harcamaların dikkate alınması
- Yönetmelik sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanmaması,
- Borçlanma ile ilgili bazı işlemlerin, genel ve katma bütçe ile ilgili olmalarına rağmen bütçeleştirilmemesi,
- Bütçelenen ödenekler arasında yer almadığı halde, 1050 sayılı Kanun başta olmak üzere bazı yasaların verdiği yetkiye dayanılarak yıl içinde kaydedilen ödeneklerin büyüklüğü,
- Devletin varlıkları ile ilgili kayıt ve kontrol sisteminin, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamaması ve devletin, taahhütleri konusunda tam bir bilgi setine sahip olamaması,<sup>188</sup>
- Devletin teşvik politikaları ile yarattığı vergi istisnaları, indirimleri ve muafiyetlerinin tutarının bütçeleştirilmemesi, Bir bölümü yatırım ödenekleri arasında yer alan dış proje kredileri yoluyla gelen kaynakların bir kısmının, bütçe tavanının yüksek tutulmaması için bütçelenmemesi,

---

<sup>188</sup> Altıntaş, s.45-46



- Bütçe kanunlarında, KİT'lerin cari yıldan önceki kar paylarından Hazineye isabet eden tutarların, gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin, kuruluşların görev zararı alacaklarına veya sermayelerine mahsup edilmesine dair hükümler yer alması,
- Mevzuatta yer alan bazı hükümlerle, iç ve dış borç faiz ödenekleri ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlere ilişkin ödeneklerin yetersiz kalması durumunda ödemelerin gerçekleştirilmesine imkân sağlanması hususları, kamu mali yönetim sistemimizin en önemli eksiklikleri olarak ortaya çıkmıştır.

Tüm bunların dışında kamu sektöründe kaliteyi artırma gerekliliğini ortaya çıkaran bazı faktörler mevcuttur. Bunlar:

- 1- 1980'lerin başlarından itibaren kamu hizmetlerinin sunumundaki gereksiz harcamalar ve verimsizlik daha fazla tepki toplamaya başlamıştır.
- 2- Hükümetlerin içinde bulunduğu mali kriz ve vatandaşlarda oluşan memnuniyetsizlik, kamu hizmetlerinde yeni arayışlara neden olmuştur.
- 3- Söz konusu yeni arayışlar hem siyasal hem de ekonomik anlamda yeni oluşumları ortaya çıkarmış, özelleştirme ve deregülasyon politikalarını gündeme getirmiştir.
- 4- Bu süreçte özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne transfer çalışmaları da hız kazanmıştır.
- 5- Kamu sektöründe çalışan yöneticiler, uzun dönemli planlama, misyon ve sonuç odaklı bütçeleme uygulamalarına yönelmiş ve böylece yıllık performans denetimine olan bağlılık azalmıştır.

Bu çerçevede mali reformu zorunlu kılan nedenler şöyle belirtilebilir;

#### **Yüksek Kamu Açıkları;**

Mali reformları zorunlu kılan nedenlerin başında, kamu gelir ve giderleri arasında dengenin sağlanamamış olması nedeniyle verilen yüksek kamu açıkları ve sürdürülemez hale gelen kamu iç borç dinamiği gelmektedir. Kamu kesimi genel dengesi 1990-2001 yılları arasında GSYH'ya oran olarak ortalama yüzde 7,4 oranında açık vermiştir. Benzer şekilde, toplam kamu brüt borç stoku yıllar itibarıyla artış göstermiş ve 2001 yılında GSYH'ya oran yüzde 78,9 olarak gerçekleşmiştir. Yüksek kamu açıkları ve borç

stokunun, siyasi istikrarsızlık ve kamu mali yönetimindeki yapısal eksikliklerle birleşince gerek iktisadi gerekse sosyal olarak olumsuz sonuçları olmuştur.

### **Sosyal Güvenlik Sistemindeki Sorunlar;**

Özellikle 1990'lı yılların ortalarında emeklilik yaşına ilişkin olarak gerçekleştirilen popülist siyasi müdahaleler ve sosyal güvenlik fonlarının etkin olmayan bir şekilde yönetilmesi sonucunda, sosyal güvenlik sisteminin finansmanı amacıyla özel kesimden ve kamu kesiminden elde edilen prim tahsilatları ile sosyal güvenlik harcamaları arasındaki denge bozulmuştur. Buna ilave olarak, yaşanan krizlerin istihdam ve dolayısıyla sosyal güvenlik sistemi üzerinde olumsuz etkileri olmuştur. Bu durum kaçınılmaz olarak sosyal güvenlik kurumlarına yapılan açık transferlerinin artması sonucunu doğurmuş, sistem kamu maliyesinde önemli bir yük oluşturmaya başlamıştır.

### **Bütçe Kapsamının Darlığı ve Bütçe Dışı Harcama Kanalları;**

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun yürürlükte olduğu dönemde mali yönetim sisteminin ve bütçenin kapsamı dar kalmıştır. Türkiye'de konsolide bütçeyi oluşturan genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerin yanı sıra, bunlara bağlı döner sermayeli işletmeler ve fonlar ile mahalli idare bütçeleri ve kanunla kurulan kamu tüzel kişiliğini haiz idarelerin bütçeleri olmak üzere değişik bütçe türleri oluşturulmuştur. Bunlardan sadece genel ve katma bütçeler kanunla yürürlüğe konulmuş, diğer bütçeler yetkili idari merciler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. Bu durum bütçe birliği ilkesinin gereğinin layıkıyla yerine getirilmesine ve Parlamentonun bütçe hakkını eksiksiz olarak kullanmasına engel olmuştur.

### **Muhasebe ve İstatistik Sistemindeki Zayıflıklar;**

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun yürürlükte kaldığı süre içerisinde uygulanmakta olan bütçe kodlama yapısı uluslararası standartlar çerçevesinde detaylı analizler ve karşılaştırmalar yapılmasına olanak vermemekteydi. 1970'li yıllardan beri uygulanmaya çalışılan program bütçe sistemi ve sınıflandırmasının mali sisteme entegre edilemediği ve başarısızlığa uğradığı görülmektedir. Buna ilave olarak kamu kesiminin alt kurumsal birimlerinde farklı muhasebe teknikleri ve farklı sınıflandırma tarzları kullanılması bu dönemde konsolide hesapların oluşturulması konusunda önemli sıkıntılara yol açmıştır.

### **Güçlü Bir Raporlama Sisteminin Mevcut Olmaması;**

Eski devlet muhasebe sistemiyle kamu gelir ve giderleri konusunda yöneticilere, karar alıcılara ve topluma yeterli ve doğru bilgi sunmak mümkün olmamıştır. Devletin varlıklarıyla ilgili kayıt ve kontrol sistemi, yeterli etkinlik düzeyine ulaşamamıştır. Ayrıca devletin taahhütleri konusunda tam bir bilgi seti ortaya konulamamıştır.

### **Denetim Sistemindeki Zafiyetler;**

Türk bütçe sisteminde denetim esas itibarıyla mevzuata uygunluğun denetimi şeklinde yapılmış, kaynakların kullanımının etkinlik ve verimlilik açısından denetimi ihmal edilmiştir. Yapılan denetimlerin risk, sistem ve performans denetimi yerine sadece mevzuata uygunluk denetimine odaklanması, denetim sürecini etkinlikten uzaklaştırmıştır. Ayrıca Sayıştay'ın denetim kapsamı dar kalmıştır.

### **Kamu İşletmelerinin Ticari Alandaki Ağırlığı;**

Etkin olmayan bir şekilde yönetilen ve politik müdahalelere açık olan kamu işletmeleri genel ekonomi içerisinde önemli yer tutmaktaydı. Alınan politik kararlar sonucunda KİT sisteminde rasyonel fiyatlama ve doğru istihdam politikaları uygulanamamış ve sistem zamanla mali yükümlülüklerini yerine getiremez hale gelmiştir.

## **2. 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNUNUN GETİRDİĞİ YENİLİKLER**

Kamu yönetim sisteminde en köklü ve bütünsel değişiklik 5018 Sayılı Kanun'un çıkarılması ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Kanun, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine geçmek için hazırlanmıştır. Bu kanun, kamu maliyesinin neo-liberal anlayışıyla yapılandırılmasında önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir.<sup>189</sup>

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali yönetim ve kontrol sistemimizde çok büyük değişiklikleri öngören ve 2003 yılında kabul edilmiş ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Kolçak, s.371

<sup>190</sup> Çolak, s.3

Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir. Başka bir şekilde açıklanması gerekirse kanunun amacı;

- 1- Uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması.
- 2- Bütçe Kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması
- 3- Bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde harcamacı birimlerin etkinliğinin artırılması
- 4- Mali yönetimde şeffaflığın sağlanması
- 5- Sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde sorumluluk dengesinin yeniden kurulup dengelenmesi
- 6- Etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması,

olarak ifade edilebilir. Kanunun üzerinde durduğu en önemli konular ise, Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması; Hesap verilebilirlik ve Mali saydamlıktır.<sup>191</sup> Kanunun kapsamı ise, “Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrolünü kapsar. Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tâbidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar için ise kanunun bazı hükümleri uygulanabilir.” demek suretiyle açıklanmıştır.<sup>192</sup>

5018 sayılı Kanun uzun yıllardır sürekli olarak eleştirilen kamu maliyesinin günün koşullarına elverişli olmayan, yapılan birçok değişiklikte kaosa dönüşen, 1050

---

<sup>191</sup> Çolak, s.3

<sup>192</sup> 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun yerine geçmek için hazırlanmıştır. Bu kanun kamu maliyesinin neo-liberal anlayışıyla yapılandırılmasında önemli bir aşama olarak kabul edilmektedir. Mali sistemimizi, getirdiği yasal, kurumsal ve yapısal oluşumlarla küresel kapitalizmle uyumlaştıracak değişiklikler içerdiği söylenebilir.

Bu bağlamda, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu iki ana başlık altında düzenlemeler yapmıştır. Bunlar;

- Bütçe Sistemi ile ilgili yapılan düzenlemeler
- Mali sistem ile ilgili yapılan yenilikler, olarak belirtilebilir.

## **2.1. BÜTÇE SİSTEMİ İLE İLGİLİ YAPILAN DÜZENLEMELER**

1938 yılından bu yana genel ve katma bütçeler konsolide Devlet Bütçesini oluşturmakta ve bütçe hakkı kuralına uygun olarak parlamento onayına, bütçe uygulama sonuçları da parlamento kabulüne sunulmaktaydı. Zamanla devletin büyümesi ve kamu idarelerinin esneklik kazanma istekleri, 1050 sayılı Kanun kapsamının dışına çıkılmasına neden olmuş, konsolide bütçe dışına çıkamayan daire ve idarelerde fon, döner sermaye, vakıf, şirket v.s gibi oluşumlarla bütçe rejimi bozulmuştur.<sup>193</sup>

1050 sayılı Kanun, Genel Bütçeli İdareler ile özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak üzere Katma ve Özel Bütçeli Dairelerin mali yönetimi ile denetimini kapsamıştı. Kanun tüm kamu idarelerin mali açıdan yönetimleri ve denetimlerini düzenlemediği için kapsamı dar olarak değerlendirilmiştir.

5018 sayılı kanunla Kanun ile bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde;

- Makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması,
- Harcama yetkisinin görev ve hizmetle uyumluluğu,
- İdarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerinin ve fayda maliyet analizinin dikkate alınması

---

<sup>193</sup> Kolçak, s.376

- Çok yıllık bütçeleme esasıyla bütçenin izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülüp değerlendirilmesi
- Hükümetin malî işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesinin temini
- Gayrisafilik esası
- Adem-i tahsis ilkesi
- Denklik ilkesi
- Bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmemesi
- Uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tâbi tutularak hazırlanır ve uygulanır.
- Açıklık, doğruluk ve malî saydamlık
- Genellik ilkesinin, uygulanması hedeflenmiştir.<sup>194</sup>

Bu dönemde kamu idarelerinin bütçe hazırlık ve uygulama süreçleri ile iç kontrol alanında kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla yeterli idari kapasiteye kavuşturulmaları sağlanacaktır.<sup>195</sup> İlk olarak bütçe sisteminde yapılan yenilikler kapsamında yapılan çalışmalara baktığımızda; bütçe türleri, bütçe hazırlık süreçleri, bütçe uygulama süreçleri ile ilgili düzenlemelerin söz konusu olduğunu görmekteyiz.

## 2.2. BÜTÇE TÜRLERİ VE SÜRECİ

1050 sayılı Kanunda bütçe türleri; Genel Bütçe, Katma Bütçe, Özel Bütçe ve bunlara bağlı döner sermaye bütçesi, şeklinde düzenlenmiş ve söz konusu Kanunda öngörülmemiş olmasına rağmen uygulamada fon bütçeleri de tesis edilmiştir. Ancak fonların kendi mevzuatlarında fon bütçelerinin hazırlık, uygulanma ve denetimleri bakımından 1050 sayılı Kanuna tabi olmadıklarına ilişkin hükümler konulduğundan söz konusu fonlar mali disiplinin bozulmasına ve kamu açıklarının artmasına neden

---

<sup>194</sup> Osman Saraç, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi, Maliye Dergisi, Sayı:149, s.129

<sup>195</sup> Kolçak, s.371

olmuşlardır. Bu nedenle son yıllarda çıkarılan kanunlarla fonların tasfiyesi yoluna gidilmiş ve bir ölçüde bu yolla mali disiplin sağlanmaya çalışılmıştır. 5018 sayılı Kanunun 12. Maddesi ile yapılan düzenleme ile genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri hazırlanma ve uygulanmasını kapsayacak şekilde bütçe türleri;

- 1- Merkezi yönetim bütçesi,
- 2- Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri,
- 3- Mahalli idareler bütçeleri olarak düzenlenmiştir.<sup>196</sup>

Kanunun 12. Maddesinde belirtildiği üzere Merkezî yönetim bütçesi, bu Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur.

Bunlar;

#### **(I) Sayılı Cetvel**

##### **Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri**

- 1) Türkiye Büyük Millet Meclisi
- 2) Cumhurbaşkanlığı
- 3) Başbakanlık
- 4) Anayasa Mahkemesi
- 5) Yargıtay
- 6) Danıştay
- 7) Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
- 8) Sayıştay
- 9) Adalet Bakanlığı
- 10) Millî Savunma Bakanlığı
- 11) İçişleri Bakanlığı

---

<sup>196</sup> Ahmet Arslan, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan düzenlemeler, www. Bumko.gov.tr, s.3

- 12) Dışışleri Bakanlığı
- 13) Maliye Bakanlığı
- 14) Millî Eğitim Bakanlığı
- 15) Sağlık Bakanlığı
- 16) Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
- 17) Çalışma ve Sosyal G¼venlik Bakanlığı
- 18) Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- 19) K¼lt¼r ve Turizm Bakanlığı
- 20) Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
- 21) Avrupa Birliği Bakanlığı
- 22) Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
- 23) Çevre ve şehircilik Bakanlığı
- 24) Ekonomi Bakanlığı
- 25) Gençlik ve Spor Bakanlığı
- 26) Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
- 27) G¼mr¼k ve Ticaret Bakanlığı
- 28) Kalkınma Bakanlığı
- 29) Orman ve Su İşleri Bakanlığı
- 30) Millî G¼venlik Kurulu Genel Sekreterliği
- 31) Millî İstihbarat Teşkilatı M¼steřarlıđı
- 32) Jandarma Genel Komutanlığı
- 33) Sahil G¼venlik Komutanlığı
- 34) Emniyet Genel M¼d¼rl¼đ¼
- 35) Diyanet İşleri Başkanlığı
- 36) Hazine M¼steřarlıđı



- 37) Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı
- 38) Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
- 39) Devlet Personel Başkanlığı
- 40) Türkiye İstatistik Kurumu
- 41) Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
- 42) Gelir İdaresi Başkanlığı
- 43) Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- 44) Meteoroloji Genel Müdürlüğü
- 45) Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
- 46) Türkiye Halk Sağlığı Kurumu
- 47) Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu
- 48) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

## **(II) Sayılı Cetvel**

### **Özel Bütçeli İdareler**

#### **A) Yükseköğretim Kurulu, Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitüleri**

#### **B) Özel Bütçeli Diğer İdareler**

- 1) Savunma Sanayi Müsteşarlığı
- 2) Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
- 3) Atatürk Araştırma Merkezi
- 4) Atatürk Kültür Merkezi
- 5) Türk Dil Kurumu
- 6) Türk Tarih Kurumu
- 7) Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- 8) Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
- 9) Türkiye Bilimler Akademisi

- 10) Türkiye Adalet Akademisi
- 11) Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu
- 12) Karayolları Genel Müdürlüğü
- 13) Spor Genel Müdürlüğü
- 14) Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
- 15) Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
- 16) Orman Genel Müdürlüğü
- 17) Vakıflar Genel Müdürlüğü
- 18) Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
- 19) Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
- 20) Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
- 21) Türk Akreditasyon Kurumu
- 22) Türk Standartları Enstitüsü
- 23) Türk Patent Enstitüsü
- 24) Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
- 27) Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
- 28) Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
- 29) Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı
- 30) GAP Bölge Kalkınma İdaresi
- 31) Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- 32) Kamu Denetçiliği Kurumu
- 33) Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
- 34) Meslekî Yeterlilik Kurumu
- 35) Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı
- 36) Türkiye Yazma Eserler Başkanlığı

- 37) Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 38) Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 39) Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
- 40) Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- 41) Türkiye Su Enstitüsü
- 42) Türkiye İlaç ve Tıbbî Cihaz Kurumu
- 43) Türkiye İnsan Hakları Kurumu

### **(III) Sayılı Cetvel**

#### **Düzenleyici Ve Denetleyici Kurumlar**

- 1) Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
- 2) Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu
- 3) Sermaye Piyasası Kurulu
- 4) Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
- 5) Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
- 6) Kamu İhale Kurumu
- 7) Rekabet Kurumu
- 8) Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu
- 9) Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu

### **(IV) SAYILI CETVEL**

#### **Sosyal Güvenlik Kurumları**

- 1- Sosyal Güvenlik Kurumu
- 2- Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

Genel Bütçe 5018 Sayılı Kanunun 12. Maddesinde belirtildiği üzere; Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. (Bakanlıklar, TBMM, Cumhurbaşkanlığı, yüksek yargı organları gibi).

Özel Bütçeye baktığımızda ise yine kanunun 12. Maddesinde belirtildiği üzere bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 Sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve 5018 Sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir.

Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve 5018 Sayılı Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir.

Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir. Bu idareler İl özel idareleri, belediyeler, bağlı idareler ve mahalli idare birliklerinden oluşmaktadır.

Bütçe Hazırlık Süreci konusunda her iki kanun farklı düzenlemeleri mevcuttur. Bu bağlamda her iki düzenlemeye bakacak olursak; 1050 sayılı Kanunda bütçe hazırlık süreci kısaca, bütçe tekliflerinin harcamacı kuruluşlar tarafından hazırlanıp Temmuz ayının sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderilmesi ve Maliye Bakanlığınca bu tekliflerin konsolide edilerek ve gelir bütçesi tasarısının hazırlanıp, mali yılın başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulunca TBMM'ye sunulması şeklinde düzenlenmiştir. Ancak uygulamada, bütçe hazırlık süreci 1050 sayılı Kanunda öngörülenden daha geniş ve ayrıntılı olarak çeşitli kurul ve kurumların katılımı ve bütçe ile ilgili diğer dokümanların düzenlenip, Meclise sunulması şeklinde yürütülmüştür. 5018 sayılı Kanunda ise bütçe hazırlık süreci bütün bu kurul, kurum ve dokümanları da kapsayacak şekilde daha geniş ve ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre; Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Kalkınma Bakanlığı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar. Orta vadeli program, aynı süre içinde Resmi Gazetede yayımlanır. Orta vadeli program ile uyumlu olmak üzere,

gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan orta vadeli mali plan, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır. Bu doğrultuda, kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığınca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Kalkınma Bakanlığı Müsteşarlığınca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanır. Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içerir. Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Genel bütçe gelir teklifi Maliye Bakanlığınca, diğer bütçelerin gelir teklifleri ilgili idarelerce hazırlanır. Gider teklifleri, ekonomik ve mali analiz yapılmasına imkan verecek, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca belirlenmiş kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine; gelir teklifleri ise ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanır. Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde Kalkınma Bakanlığı Müsteşarlığına verilir. Kamu yatırım projeleri 19.6.1994 tarihli ve 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde hazırlanır, uygulanır ve izlenir. Kalkınma Bakanlığı Müsteşarlığı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yatırım programında yer alan proje ödeneklerinin belirlenmesi sürecinde, bütçe bütünlüğünün sağlanması açısından Maliye Bakanlığı ile işbirliği yapar.<sup>197</sup>

Kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamaya yönelik 9’uncu madde ile mali yönetim ve denetim düzenini değiştirmeyi öngören 13, 15 ve 16’ncı maddeler

---

<sup>197</sup> Arslan, s.3

bütçeleme sürecini; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve orta vadeli harcama sistemine ilişkin düzenlemeler ile değiştirmeyi amaçlamaktadır. KMYKK'nun 9'uncu maddesinde belirtildiği üzere, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacaklardır.

### **BÜTÇELEME İLKELERİ**

Kamu kaynaklarının etkin kullanımını sağlamaya yönelik 9'uncu madde ile mali yönetim ve denetim düzenini değiştirmeyi öngören 13, 15 ve 16'ncı maddeler bütçeleme sürecini; stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve orta vadeli harcama sistemine ilişkin düzenlemeler ile değiştirmeyi amaçlamaktadır. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 9'uncu maddesinde belirtildiği üzere, kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlayacaklardır.<sup>198</sup>

Stratejik planlama, kamu kurumlarının uzun ve orta vadeli programlarının yerine getirilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Toplumsal talepteki nicelik ve nitelik değişimi ile birlikte kamu organizasyonlarının optimal büyüklüğü üzerine tartışmalar başlamış ve bütçe sistemlerindeki alternatif reform hareketleri, eldeki aynı kaynakların ve hatta bazen daha azının kullanılarak, eskisinden daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunulması yönünde gelişmiştir. Bu değişimler ışığında bütçeler; eskiden kaynak, insan ve muhasebe gibi girdi kaynaklı hazırlanırken, günümüzde sonuç ya da amaç odaklı hazırlanmaya başlanmıştır, Bunun en önemli sonucu ise “Performans Esaslı Bütçeleme”dir.

---

<sup>198</sup> Kolçak, s.377

Stratejik planlama sayısal hedeflerden ziyade, nitel hedeflere ve özellikle çevreye uyum sağlamanın gerektirdiği hukuki ve kurumsal altyapı değişikliklerine özel önem vermektedir. Performans esaslı bütçeleme ise, kamu idarelerinin tahsis edilen kaynaklara yapacaklarına ilişkin bilgileri gösteren bütçeleme şekli olarak tanımlanmaktadır. Mevcut kamu yönetimlerinin çeşitli bakış açılarını harmanlayan, çıktı ölçümlerini, performans ölçümlerini, stratejik planları ve değerlendirmeleri içeren bir bütündür şeklinde de tanımlanabilmektedir.

Performans esaslı bütçelemeden beklentileri; etkili kaynak dağılımı, hedeflere dayalı yönetim anlayışının yerleştirilmesi, bütçe hazırlama, uygulama ve denetim sürecinin güçlendirilmesi, hizmet kalitesinin artırılması, mali saydamlığın sağlanması olarak sıralamak mümkündür. Bu beklentiler; mali saydamlık, hesap verebilirlik, mali disiplin, performans yönetimi, performansa dayalı ücretlendirme, performans denetimi, kamuoyu denetimi, şeklinde de söylenebilir. Burada performans yönetimi, performansa dayalı ücretlendirme, performans denetimi kavramlarından bahsederken şu konu gözden kaçırılmamalıdır. Tüm bu kavramların hayata geçirilmesi ve uygulanması için kamu personel sistemimiz müsait olmadığını unutmamak gerekir. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun 3'üncü bölümünde Kamu kaynaklarının kullanılmasının genel esasları belirtilmiştir. Bu esaslar şunlardır;

### **Mali Saydamlık**

Saydamlık, devletin, hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları, ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılabilir, tutarlı ve güvenilir bir biçimde sunmasıdır. Burada iki unsurun altını çizmekte yarar vardır. Buna göre sistemin saydam olması için sadece aktörlerin ne yaptıklarının bilinmesi değil, ne yapmaya niyetli oldukları konusunun da kamuoyuna sunulması gerekmektedir. Niyetlerin açık bir biçimde belirlenmesi ve kamuoyuna sunulması hem niyetlerin kamu yararına uygun olup olmadığını tartışma olanağı yaratır, hem de vatandaşlara daha sonra davranışları ve bu davranışların sonuçlarını değerlendirmede önemli bir kıstas sunar. İkincisi, bilginin bir yerlerde mevcut olması sistemin saydam olduğunu göstermez. Bilginin vatandaş tarafından etkin bir biçimde kullanılabilmesini sağlayacak bir biçimde düzenli, anlaşılabilir ve tutarlı olması gerekmektedir. Bilginin güvenilir olması ise objektif olarak doğru olmasını içerir ama bununla sınırlı değildir. Güvenilirlik aynı zamanda bilgiyi kullananların da bilginin

doğruyu yansıttığına inanmasını, bu ise inandırıcılığı sağlayan “kalite kontrol” mekanizmalarının kurulmuş olmasını gerektirir.<sup>199</sup>

Mali saydamlık ile ilgili olarak Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ise; “Kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacı devam etmektedir. İş ve işlemlerin yeterince saydam olmaması, hesap verme sorumluluğunun tam olarak işlememesi bu genel amaçlara ulaşmayı engellemekte ve yolsuzlukların artmasına neden olmaktadır. Genellikle, yozlaşma, iltimas veya rüşvet kavramları ile eş anlamlı olarak kullanılan yolsuzluk olgusunun son yıllarda sadece ülkemizin değil küreselleşen dünyanın da ortak sorunu olduğu hususu gözden uzak tutulmamalıdır.”<sup>200</sup> denilmek suretiyle açıklamalar yapılmıştır.

5018 Sayılı Kanunun 7. Maddesinde ise mali saydamlık konusunda; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir. Bu amaçla;

- a) Görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması,
- b) Hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması,
- c) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından sağlanan teşvik ve desteklemelerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması,
- d) Kamu hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması, zorunludur” denilmek suretiyle mali saydamlıktan ne anlaşılması gerektiği açıkça belirtilmiştir.

Kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılması ve etkin kullanılması gibi temel bütçesel sonuçların sağlanmasında (mali disiplinin sağlanmasında) mali saydamlık bir

---

<sup>199</sup> İzak Atıyas, Şerif Sayın, Kamu Maliyesinde Saydamlık, TESEV Yayınları, 2000, s.28

<sup>200</sup> Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı, s.1



başka önemli araçtır. Mali saydamlık hükümetin yapısı ve işlevlerinin, maliye yapısının, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasıdır.<sup>201</sup>

### **Hesap Verebilirlik**

5018 Sayılı Kanunun 8. Maddesinde hesap verme sorumluluğu ; “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.” diyerek açıklanmıştır.

Hesap verebilirlik, kamu kaynaklarını kullanma konusunda yetkili kamu görevlilerinin, bu yetkilerini ve kamu kaynaklarını nasıl kullandıklarına ilişkin kamuoyunu bilgilendirme sorumluluğu olarak adlandırılabilir. Başka bir ifade ile Hesap verebilirlik, kamusal gücün kullanılması gerektiği şeklin dışında kullanılmasının engellenmesi, kamu kaynaklarının mevzuat dahilinde etkili bir şekilde kullanılmasının sağlanması, idarenin var oluş amacına uygun bir formatta faaliyet göstermesini ifade eden bir kavramdır.

Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimler sonucu, hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık, kamu yönetimlerinin temel ilkeleri haline gelmiştir. Kamu muhasebe, bütçe, iç kontrol ve iç denetim sistemleri, hesap verme sorumluluğuna ve şeffaflığa uygun hale getirilmeye başlanmıştır. Hesap verme sorumluluğunun temel unsurları ise şunlardır:

- Ölçülebilir hedeflerin belirlenmesi ve sorumlulukların tespiti
- Hedeflerin gerçekleştirilmesi için gereksinme duyulanların planlanması
- İşlerin gerçekleştirilmesi ve gelişmelerin izlenmesi
- Sonuçların raporlanması
- Sonuçların değerlendirilmesi ve geri bildirim yapılması

### **Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme**

---

<sup>201</sup> Altıntaş, s.80

5018 sayılı Kanun'da mali saydamlıkla ilgili yapılmış olan düzenlemelere; Stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi getirilerek, idarelerin uzun dönemli kaynak kullanımlarının planlanması, bütçelerinin hedefleriyle uyumlu olarak hazırlanması ve kamuoyunun bilgilendirilmesini ve Bakanların, hesap verme sorumluluğu kapsamında idarelerin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans programları konusunda her mali yılın ilk ayında kamuoyunu bilgilendirmekle sorumludurlar.<sup>202</sup>

Kanunun 9. Maddesinde ise, “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar.

Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar. Stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine, stratejik planların kalkınma planı ve programlarla ilişkilendirilmesine yönelik usul ve esasların belirlenmesine Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkilidir. Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik plarlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir.

Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecek olan performans göstergeleri, kuruluşların bütçelerinde yer alır. Performans denetimleri bu göstergeler çerçevesinde gerçekleştirilir.” denilmek suretiyle konuyla ilgili açıklamalar yapılmıştır.

---

<sup>202</sup> Altıntaş, s.56

### **3. MALİ KURUMLARDA YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER**

Kamu yönetim sisteminde cumhuriyetin kuruluşundan itibaren yapılan en köklü ve bütünsel değişiklik olan 5018 Sayılı Kanun'un çıkarılması ile görev, yetki ve sorumlulukların değişmesinin yanında kurumsal dönüşümlerinde gerçekleşmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu bağlamda 2003 yılında kabul edilen ve 01.01.2006 tarihinde yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Maliye Bakanlığının Kurumsal sisteminde ve bağlı kurumlarda teşkilat ve görev yapılarında ciddi değişikliklere yol açmıştır. Bu bölümde kamu mali yönetim reformu kapsamında çıkarılan bu mevzuat çerçevesinde değişikliğe uğrayan bu kurumlara bir göz atmak anlamlı olacaktır.

#### **3.1. MALİYE BAKANLIĞINDAKİ DEĞİŞİKLİKLER**

##### **Teşkilat Yapısındaki Değişiklikler**

Maliye Bakanlığının teşkilat yapısı ve görevleri 14/12/1983 tarihli 178. Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Bu kanun hükmünde kararname çıkarıldığı günden itibaren 1993 ve 2006 yıllarında olmak üzere, görevleri ve teşkilat yapısıyla ilgili olarak iki defa değişikliğe uğramıştır. 5018 Sayılı Kanun'un çıkarılması ile görev, yetki ve sorumlulukların değişmesinin yanında kurumsal dönüşümlerinde gerçekleşmesi kaçınılmaz olmuştur. Çalışmamızın kapsadığı zaman aralığı bakımından konumuzla ilgili dönem olan 2000'li yıllar ve sonrası dönem göz önüne alındığında, kronolojik olarak şu değişikliklerden bahsedebiliriz.

- Vergi Konseyi kuruldu. (2004)
- Maliye Bakanlığına bağlı İç Denetim Koordinasyon Kurulu kuruldu. (2004)
- Maliye Bakanlığına bağlı olarak Gelir İdaresi Başkanlığı kuruldu. Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırıldı. (2005)
- 5436 sayılı Kanun ile Maliye Başkanlıkları ve Bütçe Dairesi Başkanlıkları kaldırıldı ve kamu idarelerinde strateji geliştirme birimlerinin kurulması öngörüldü. (2005)
- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı kuruldu. (2006)

- Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında ana hizmet birimi olarak Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü kuruldu. (2006)
- Maliye Bakanlığına bağlı Emekli Sandığı ile SSK ve Bağ-Kur, Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirildi. (2006)
- Tasfiye İşleri ve Döner Sermaye İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığından ayrılarak Başbakanlık Gümrük Müsteşarlığına bağlandı. (2006)
- Maliye Bakanlığında iç denetim birimi kuruldu ve iç denetçi atamaları yapıldı. (2007)

Tüm bu değişikliklerden bahsettikten sonra söz konusu bu birimlerin hangi çalışmaları yaptıkları, yetki ve sorumlulukları ile ilgili olarak açıklama yapmak yerinde olacaktır.

#### **a) Vergi Konseyinin Kurulması**

Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 33. maddesinde konseyin kuruluşu ve görevleri ile ilgili esaslar ve çalışma usulleri belirlenmiştir. Söz konusu maddede “Bakanlığa vergi politikalarının oluşturulması ve uygulanması ile ilgili olarak görüş bildirmek ve bu konularda araştırma ve çalışmalar yapmak üzere Vergi Konseyi kurulur. Vergi Konseyi bir danışma organıdır.” denilmek suretiyle bu açıklanmıştır. Vergi Konseyinin oluşumu, üyelerin seçimi, görevlendirilmesi ve görev süreleri ile çalışma usul ve esasları yönetmelikle düzenlenir. Vergi Konseyinin başkan ve üyelerinden; uhdesinde kamu görevi bulunanlara ve bulunmayan kişilerden oluşabilir.

Vergi Konseyi’nde üç grup üye vardır :

**Doğal Üyeler :** Maliye Müsteşarı, Gelir İdaresi Başkanı, Gelir Politikaları Genel Müdürü ve Vergi Konseyi Genel Sekreteri’nden oluşur.

**Temsilci Üyeler :** Sivil Toplum Grupları ve Kamu Kesimi Temsilcilerinden oluşur.

**Seçilmiş Üyeler :** Ekonomi ve vergi ile ilgili alanda uzmanlık ve kariyer sahibi akademisyen ve uzmanlardan oluşur.

Organizasyon yapısında ise Sekreteryâ, Çalışma Grupları ve Komisyonlar, İcra Kurulu, Genel Kurul, Konsey Başkanlığı mevcuttur. Vergi konseyini amaçları ve hedefleri Tüm sektörlerin ve mükellef gruplarının büyümelerine ve sorunlarına tüm

yönleri ile odaklanmak. Ülkemiz vergi sisteminin ana felsefesinin tespiti ve bu çerçevede, sistemin yeniden düzenlenerek vergi kanunlarının yeniden yazılması. Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması için bir stratejik eylem planının hazırlanması. Yeniden yapılandırılma sürecinde olan Vergi idaresinin performansını artırma çalışmalarına her türlü desteğin verilmesi. , Vergi Konseyi çalışmalarının kamuoyuna mal edilmesi ve toplumsal mutabakatın tüm çalışmalara yansımaya azami özen gösterilmesi. Kamu maliyesi ve vergi hukuku konusunda üniversite ile işbirliğine gidilerek, araştırma kurumlarının kurulmasına öncülük edilmesi. Vergi uyumunun sağlanması amacıyla, toplanan vergilerin yerinde ve verimli harcanması konusunda görüş oluşturulması; Vergi Konseyi'nin kurumsallaşarak, benzeri yapılanmalar için öncü rol üstlenmesi, Vergi Konseyi'nin mali kaynaklarının oluşturulması ve güçlendirilmesi, Vergi Konseyi'nin ulusal ve uluslararası platformlarda tanıtılması olarak sayılabilir.

#### **b) İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Kurulması**

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmeliğe göre Kurul, kamu idarelerinin iç denetim sistemlerini düzenlemek, izlemek, geliştirmek, uyumlaştırmak ve koordine etmek üzere bağımsız ve tarafsız bir organ olarak, aşağıdaki görevleri yürütmek üzere kurulmuştur.

- İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek.
- Denetim standartları ve uluslararası uygulamalarla uyumlu yıllık risk değerlendirmesi ve buna bağlı risk odaklı denetim yöntemlerini geliştirmek.
- Kamu idarelerinde iç denetim birimleri ile varsa diğer denetim birimleri arasında işbirliğini sağlamak.
- Yolsuzluk veya usulsüzlüklerin önlenmesi ve ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
- Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak.
- İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek, gözden geçirmek ve değişen ihtiyaçlara göre değiştirmek.

- İç denetçiler ile üst yöneticiler arasında görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak.
- İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanına sunmak ve kamuoyuna açıklamak.
- İşlem hacimleri dikkate alınmak suretiyle ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek.
- İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek.
- İç denetçilerin uyacakları etik kuralları belirlemek.
- İç denetçilerin sertifika sistemlerini düzenlemek ve izlemek.
- Dış denetim sistemi ile işbirliğini sağlamak.
- Kalite güvence programları kapsamında iç denetim birimlerinin durumlarını en az beş yılda bir değerlendirmek.
- Kurulca yapılan düzenlemelerin, iç denetim birimleri ve iç denetçiler tarafından uygulanıp uygulanmadığını izlemek ve değerlendirmek.
- İç denetçi adayları ve iç denetçilerin eğitimi ile Kurulun diğer faaliyetlerine ilişkin giderleri planlamak.
- İç denetçilerin, iç denetçilik itibarını zedeleyecek hareketlerde bulunduğu dair Kurula intikal eden raporları incelemek, gerektiğinde iç denetçilerin sertifikaları yönünden görüşmek ve karara bağlamak.
- Kurulca hazırlanan yönetmelikleri, değişen ve gelişen şartlar bakımından, yılda en az bir defa gözden geçirmek.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 7. Maddesinde sayıldığı üzere kurulun yetkileri aşağıda sayılmıştır;

- Görev alanı ile ilgili konularda tebliğ, rehber ve kararlar yayımlamak,
- Kurula yapılan başvuruları değerlendirmek ve sonuçlarını izlemek,
- Gerektiğinde çalışma ve ihtisas grupları oluşturulmasını kararlaştırmak,

- Oy hakkı olmaksızın teknik yardım almak ve danışmak amacıyla uzman kişileri toplantılara davet etmek,
- İç denetimle ilgili etüt, inceleme, araştırma ve diğer çalışmalar ile istatistikî verileri değerlendirerek, gerekli görülenleri yayımlamak,
- İç denetim birimleri ve iç denetçiler tarafından saklanacak bilgi ve belgeleri belirlemek,
- Görevinin gerektirdiği tüm bilgi ve belgeleri kamu idarelerinden istemek, yetkilerini haizdir.

İç Denetim Koordinasyon Kurulunun Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin 4. Maddesine göre Maliye Bakanlığına bağlı Kurul, yedi üyeden oluşur. Üyelerden biri Başbakanın, biri Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın, biri İçişleri Bakanının, başkanı dahil üçü Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından atanır. Üyeliğe atanacak olanların, Kanunun 67'nci maddesinde belirtilen görevleri yapabilecek niteliklere sahip olması şarttır. Maliye Bakanı tarafından önerilecek adaylardan birinin ekonomi, maliye, muhasebe, işletme alanlarından birinde doktora derecesine sahip öğretim üyeleri arasından olması şartı aranır.

### **c) Strateji Geliştirme Başkanlığının Kurulması**

Strateji Geliştirme Başkanlığı 23/01/2006 yılında kurulmuş olup, daire başkanlıkları şeklinde bir örgütlenme yapısı mevcuttur. Başkanlığın altında 5 daire başkanlığı mevcuttur. Bu Daire Başkanlıkları şunlardır;

- Stratejik Yönetim ve İç Kontrol Dairesi Başkanlığı
- Mevzuatı Geliştirme ve İç Kontrol Eylem Planı Dairesi Başkanlığı
- Ekonomik ve Sektörel Analiz Dairesi Başkanlığı
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı
- Yönetim Bilgi Sistemleri Dairesi Başkanlığı

Stratejik Yönetim ve İç Kontrol Dairesi Başkanlığı, Bakanlık bütçesi, performans programı, stratejik plan, idare faaliyet raporu, operasyonel plan, iç kontrol sistemi,

alacak takibi ve ön mali kontrol gibi görev alanına giren iş ve işlemlerin hazırlık ve uygulamasının etkin bir şekilde koordine edilmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılması gibi görevlerin yerine getirilmesi faaliyetlerini yürütmektedir. Mevzuatı Geliştirme ve İç Kontrol Eylem Planı Dairesi Başkanlığı ise, Kamu mali yönetimiyle ilgili mevcut mevzuatı gözden geçirmek, uygulanmasında ortaya çıkan sorunların giderilmesi amacıyla yapılacak çalışmalara katılmak, SGB Portalda yer alan mevzuat sayfasını takip ederek gerekli güncellemeleri yapmak, Bakanlıkta iç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması, izlenmesi ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak ve harcama birimlerinde yapılacak çalışmaların koordinasyonunu sağlamak, Eylem Planı kapsamında kontrol ortamının oluşturulmasını ve kontrol faaliyetlerinin etkin olarak uygulanmasını sağlamak üzere eğitim ve seminerler düzenlemek, Eylem Planı uygulamaları hakkında üst yönetici ve harcama yetkililerine danışmanlık yapmak gibi görevlerin yerine getirilmesi faaliyetlerini yürütmektedir. Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, başkanlığın ihtiyaç duyabileceği Personel Özlük hakları ile ilgili işler, Başkanlık bütçesini hazırlanması, Evrak Kayıt vb. bir çok görevin yerine getirilmesi faaliyetlerini yürütmektedir. Yönetim Bilgi Sistemleri Dairesi Başkanlığı ise, Başkanlığın bilgi işlem altyapısı ile ilgili her türlü görevin yerine getirilmesi faaliyetlerini yürütmektedir.

#### **d) Gelir Politikaları Genel Müdürlüğünün Kurulması**

Gelirler Genel Müdürlüğün kaldırılarak yerine Maliye Bakanlığından bağımsız bir yapı olarak Gelir İdaresi Başkanlığının kurulması sonra bakanlık bünyesinde “Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü” yeni bir yapılanmaya gerek duyulmuştur. Bu genel müdürlük operasyonel değil daha çok strateji bazlı çalışmalar yürüten bir birim olarak faaliyetlerini yürütmektedir. Bu bağlamda, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 12/A maddesi uyarınca kurulan “Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü” nün görevleri şunlardır:

- Devlet gelirleri politikasının plan, program, genel ekonomik politika ve stratejiler çerçevesinde oluşturulmasına ilişkin çalışmalar yapmak.
- Devlet gelirlerine ilişkin kanun ve kararname taslaklarının hazırlanmasıyla ilgili çalışmaları gerekli koordinasyonu sağlayarak yürütmek.



- Devlet gelirlerine etkisi olan kanun tasarı ve tekliflerini Devlet gelirleri politikası açısından inceleyerek görüş bildirmek.
- Uluslararası vergi ilişkileri ile ikili ve çok taraflı anlaşmalara ilişkin çalışmaları gerekli koordinasyonu sağlamak suretiyle yürütmek.
- Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar ve diğer devletlerle görev alanına giren konularda işbirliği yapmak.
- Mahalli idare vergilerinin genel vergi sistemi ile uyumunu sağlayacak çalışmaları yapmak.
- Gelir bütçesini hazırlamak.
- Vergi yükü, gelir dağılımı ve gelir tahminlerine yönelik genel ve sektörel analizler yapmak.
- Ekonomik ve mali gelişmeleri izlemek, değerlendirmek ve bu konularda araştırmalar yapmak.
- Devlet gelirleri ile ilgili istatistikleri toplamak ve değerlendirmek.
- Bakanlıkça verilecek benzeri görevleri yapmak

#### **e) Emekli Sandığının SGK'ya Bağlanması**

08.06.1949 tarihinde kabul edilen ve 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe giren 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu ile sayıları 11'i bulan mevcut emeklilik sandıkları ortadan kaldırılmış, çalışanlardan ve işverenlerden prim alınması ilkesine dayalı, modern anlamda bütüncül bir sosyal güvenlik yapısı oluşturulmuştur. Bu yapının tek elden yürütülmesi için de T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Norm birliğinin sağlanması ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi oluşturulması amacıyla sosyal güvenlik reformu yapılması gerekli görülmüştür. Bu doğrultuda, yukarıda tarihsel süreçleri özetlenen Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ve Bağ-Kur Genel Müdürlüğünü aynı çatı altında toplayan Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5502 sayılı Kanunla kurulmuştur. Bu reformla sigorta hak ve yükümlülüklerinin eşitlendiği, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik ve sağlık sigortası sisteminin kurulması öngörülmüştür.

Reform ile aynı zamanda nüfusun tamamına eşit, kolay ulaşılabilir ve kaliteli sağlık hizmeti sunumunu amaçlayan genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması hedeflenmiştir. Bu itibarla, 31.05.2006 tarihinde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kabul edilmiş, 01.01.2007 tarihinde de yürürlüğe girmesi öngörülmüştür.

Söz konusu reform, dağınık bir halde yürütülen sosyal yardımların merkezi olarak izlenebildiği ve objektif yararlanma ölçütlerine dayalı bir sosyal yardımlar sisteminin oluşturulmasını hedeflemektedir.

Tüm bu saydığımız birimlerin dışında kurulan Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, Hesap Uzmanları Kurulu Başkanlığı gibi birimlerde bakanlık bünyesinde faaliyet göstermeye başlamıştır.

### **1. Görev Yapısındaki Değişiklikler**

Kamu idarelerince hazırlanan bütçelerin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirleme konusunda yetkili tek mercii Maliye Bakanlığı olarak belirlenmiştir. Kurumların Performans denetimlerinin üzerinden yapılacağı performans göstergelerinin tespiti ise; Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve ilgili kamu idaresi tarafından birlikte tespit edilecektir. Bunun yanında Bakanlık bünyesinde oluşturulan Mali Suçları Araştırma Kurulu Başkanlığı (MASAK); ihtiyaçların, konusu suç olan fiillerden karşılanmaları ve bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerinin, gayrimeşru kaynağını gizlemek ve meşru bir yolla elde edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla çeşitli işlemlere tabi tutulması, yani suç gelirlerinin aklanması gibi fiillerin takibi maksadıyla oluşturulmuş bir birimdir. MASAK, anılan fonksiyonları icra edebilmek için politika oluşturulmasına katkıda bulunmakta, uygulama stratejileri geliştirmekte, belirlenen politikalar çerçevesinde kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları hazırlamakta, uygulamaya ilişkin gerekli diğer düzenlemeleri yapmakta, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamakta, görüş ve bilgi alışverişinde bulunmaktadır. Bu faaliyetler yürütülürken, suç gelirlerinin aklanması ile mücadele, 1996 yılında çıkarılan 4208 sayılı Kanunla hukuki bir kimlik kazanmış ve 5549 sayılı Kanun yürürlüğe girinceye kadar da 4208 sayılı Kanun, bu mücadelenin hukuki dayanağını oluşturmuştur.

05.05.2005 tarihinde kabul edilen ve 16 Mayıs 2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5345 sayılı kanun ile Gelir idaresi Başkanlığının kurulması sonucunda “Gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak; vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak gibi görevler Maliye Bakanlığı bünyesindeki Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılmak suretiyle ilgili kuruluş olarak adlandırılabileceğimiz Gelir İdaresi Başkanlığına devredilmiştir.

### **3.2. GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞININ KURULMASI**

Gelir İdaresi Başkanlığının kurulması değinmeden önce tarihsel gelişim sürecine bakmakta fayda vardır. 07.06.1946 tarih ve 6327 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 29.05.1946 tarih ve 4910 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu en önemli değişiklik Vasıtasız Vergiler ve Vasıtalı Vergiler Umum Müdürlükleri'nin kaldırılmış olması ve Gelirler Genel Müdürlüğü adına ilk kez rastlanmasıdır.

İlgili mevzuatta Gelirler Genel Müdürlüğü'nün görevleri şu şekilde belirlenmiştir: "Gelirler Genel Müdürlüğü; devletin gelir bütçesini gerekçesiyle birlikte hazırlamak, gelir kanunlarının uygulanmasını yönetmek, iller gelir teşkilatının iş güdümünü düzenlemek, gelirlere ilişkin kanun ve tüzükleri ve bunlara ilişkin her türlü değişiklikleri hazırlamak, uygulamalardaki anlaşmazlıklar ve duraksamalar üzerine sorulan sorulara cevap vermek, bu işlere ilişkin kanun hükümlerinin vaktinde yapılmaları için gerekli tedbirleri almak, gelirlere tesiri olan her türlü kanun teklif ve tasarılarını inceleyip bunlar hakkındaki düşüncelerini bildirmek, Maliye Bakanlığı'nın izni ile silinmesi gereken vergilere ilişkin işlemleri yapmak, Maliye Tetkik Kurulu'nun isteğine göre gelirler istatistiği için gerekli bilgileri toplamak, özel idareler ve belediyeler vergi sisteminin devlet vergileriyle olan ilgi ve uyumunu sağlamak ve bu idarelere bırakılmış olan bina ve arazi vergilerinin tarh, tahakkuk, tahrir ve tadil işlerine ait kanun ve tüzüklerle bunlarda yapılacak değişiklikleri hazırlamak görevleriyle ödevlidir." 3.4.1950 tarih ve 7473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 24.3.1950 tarih ve 5655 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesiyle 2996 sayılı Kanun'un değiştirilen 10'uncu

maddesine göre Gelirler Genel Müdürlüğü'nün görevleri aşağıdaki gibi değişmiştir: "Gelirler Genel Müdürlüğü; devletin gelir bütçesini gerekçesiyle birlikte hazırlamak, devlet gelirine ait kanunların tatbikatını idare etmek, devlet alacaklarının vaktinde ve kanunlara uygun bir şekilde tahsili için gerekli tedbirleri almak, iller gelir teşkilatının iş güdümünü düzenlemek, gelirlere ilişkin kanun ve tüzükleri ve bunlara ilişkin her türlü değişiklikleri hazırlamak, uygulamalardaki anlaşmazlıklar ve duraksamalar üzerine sorulan sorulara cevap vermek ve bu işlere ilişkin kanun hükümlerinin vaktinde yapılmaları için gerekli tedbirleri almak, gelirlere tesiri olan her türlü kanun teklif ve tasarılarını inceleyip bunlar hakkındaki düşüncelerini bildirmek, silinmesi gereken vergilere ve tahsil edilemeyerek zamanaşımına uğrayan Hazine alacaklarının istatistiklerini toplamak, özel idareler ve belediyeler vergi sisteminin devlet vergisi sistemiyle ahenk ve tenazurunu temin edecek tedbirlerini almak görevleriyle yetkilidir." denilmiştir.

Son olarak Gelirler Genel Müdürlüğünün görevleriyle ilgili olarak 14.12.1983 tarih ve 18251 sayılı mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanan 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ve 24.6.1994 tarih ve 21970 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 178 sayılı Kanun Hükmünde değişiklik yapan 543 sayılı Maliye Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamelere göre değişiklikler yapılarak kurumun görevleri tekrar değiştirilmiştir. Gelirler Genel Müdürlüğü'nün görevlerine ilişkin söz konusu mevzuatın ilgili 12'nci maddesinde:

1. Devlet gelirleri politikasını hazırlar ve uygular,
2. Devlet gelirlerine ilişkin kanun ve tüzükleri ve bunlarla ilgili her türlü değişiklikleri hazırlar,
3. Devletin gelir bütçesini gerekçesi ile birlikte düzenler,
4. Mahalli idarelerin vergi sisteminin devlet vergi sistemi ile uyumunu sağlayıcı tedbirleri alır,
5. Gelirlere tesiri olan her türlü kanun, teklif ve tasarılarını inceleyip, bunlar hakkındaki düşüncelerini bildirir ve tasarıların devlet gelirleri politikasına ve vergi tekniğine uygunluğunu sağlar,

6. Milletlerarası vergi ilişkilerini yürütür, ikili veya çok taraflı vergi anlaşmaları yapar,
7. Devlet gelirlerine ilişkin kanunların uygulanmasını sağlar,
8. Devlet alacaklarının süresinde ve kanunlara uygun bir şekilde tahsili için gerekli tedbirleri alır,
9. Vergi denetimini gerçekleştirir,
10. Vergi tekniği uygulaması hizmetlerini geliştirir, diğer vergi ile ilgili işlemleri yapar,
11. Uygulamadaki anlaşmazlıklar ve tereddütler üzerine sorulara cevap verir,
12. Silinmesi gereken vergilere ve tahsil edilemeyerek zamanaşımına uğrayan hazine alacaklarının kanunlar gereğince silinmesine dair işlemleri yapar,
13. Tahakkuk ve tahsilat hesaplarını ve istatistiklerini toplar, değerlendirir, yayımlar,
14. Milletlerarası kuruluşlarla vergi ile ilgili konularda işbirliği yapar, toplantılara katılır ve görüş bildirir,
15. Vergi istihbarat hizmetlerini yürütür,
16. Teşkilat ve görev alanına giren işlemlerin yürütülmesi için bilgi işlem hizmetlerini tasarlar ve uygular, bu amaçla gerekli örgütlenmeyi sağlar, Teşkilat ve görev alanına giren işlemleri kontrolörleri vasıtasıyla inceletir ve denetletir." şeklinde bir düzenleme mevcuttur.

Tüm bu tarihsel gelişim sürecinden sonra, 05.05.2005 tarihinde kabul edilen ve 16 Mayıs 2005 tarih ve 25817 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5345 sayılı kanun ile Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak, Maliye Bakanlığı’na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. 5345 Sayılı Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun’un 1’inci maddesinde kanunun amacından şu şekilde bahsedilmiştir; “Bu Kanunun amacı; Gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak; vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri

almak; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak üzere Maliye Bakanlığına bağlı Gelir İdaresi Başkanlığının kurulmasına, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları düzenlemektir.” Demek suretiyle gelirlerin toplanması konusunda yeni bir dönemin ve kurumun ortaya çıkışı ile çalışma esasları ortaya konulmuştur.

Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun’un 3’üncü maddesinde Başkanlığın Merkez ve Taşra teşkilatı şeklinde örgütlendiğinden bahsedilmekte devamında ise Merkez Teşkilatının ana hizmet, danışma ve yardımcı hizmet birimlerden oluştuğundan bahsedilmektedir.

Kanunun 23. maddesinde Taşra teşkilatı ile ilgili olarak ; “Başkanlığın taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Kanunun 24 ve 25 inci maddelerindeki görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur.” denilmek suretiyle açıklama yapılmıştır.

Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun’un 4’üncü maddesinde ise başkanlığın görevleriyle ilgili olarak:

- a) Bakanlıkça belirlenen Devlet gelirleri politikasını uygulamak.
- b) Mükelleflerin vergiye uyumunu kolaylaştırmak ve hizmetlerini yerine getirmek.
- c) Mükellef haklarının korunması ve mükellef ile Başkanlık ilişkilerinin karşılıklı güven esasına dayanması konusunda gerekli tedbirleri almak.
- d) Mükellefleri vergi mevzuatından doğan hakları ve ödevleri konusunda bilgilendirmek.
- e) Devlet gelirleri politikasıyla ilgili kanun ve kararname çalışmalarına katılmak.
- f) Devlet alacaklarının tahsilini sağlamak ve bu konuda gerekli tedbirleri almak.
- g) İşlem ve eylemlerinden dolayı idarî yargı mercilerinde yaratılan ihtilaflarla ilgili olarak bu merciler nezdinde talep ve savunmalarda bulunmak, gerektiğinde itiraz, temyiz ve tashihi karar yoluna gitmek; temyiz yoluna gidilip gidilmeyeceği hususunda taşra teşkilâtına muvafakat vermek; şikâyet başvurularını karara bağlamak; uygulamada ortaya çıkan ihtilafların en aza indirilmesine ve uygulama birliğinin sağlanmasına yönelik tedbirleri almak.

- h) Vergilendirmeye ilgili bilgileri toplamak ve bilgi işlem faaliyetlerini yürütmek.
- i) Vergi kanunlarında veya diğer mali kanunlarda yer alan her türlü istisna, muaflık ve indirimlerin maliyetlerini ölçmek, ekonomik ve sosyal etkilerini analiz etmek.
- j) Vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi konusunda gerekli tedbirleri almak.
- k) Mahallî idare gelirleri politikası ile Devlet gelirleri politikasının uygulanmasında uyumu sağlayıcı tedbirler almak.
- l) Gelirleri etkileyen her türlü kanun tasarı ve tekliflerini, vergi tekniği ve uygulamaları açısından inceleyerek görüş bildirmek.
- m) Gelir mevzuatının uygulanmasına ilişkin olarak diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, bu amaçla veri alışverişini gerçekleştirmek.
- n) Görev alanına giren konularda, uluslararası gelişmeleri izlemek ve Avrupa Birliği, uluslararası kuruluşlar ve diğer devletlerle işbirliği yapmak.
- o) Terkini gereken vergiler ile tahsili zamanaşımına uğrayan Hazine alacaklarının kanunlar gereğince terkin edilmesiyle ilgili işlemlerin yerine getirilmesini sağlamak.
- p) Nitelikli insan kaynağının kazandırılması, yetkinliklerin geliştirilmesi, kariyer planlarının yapılması ve performanslarının ölçülmesini sağlamak.
- r) Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediği ilkeler çerçevesinde kurumsal etik kurallar düzenleyerek personele ve mükelleflere duyurmak.
- s) Faaliyet sonuçlarını, düzenli aralıklarla kamuoyuna duyurmak ve yıllık faaliyet raporunu izleyen yıl kamuoyuna açıklamak.
- t) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Ayrıca 30 il’de Vergi dairesi Başkanlığı kurulmuş olup, söz konusu başkanlıklar kurulurken tahakkuk, tahsilat ve stratejik önem gibi faktörler değerlendirmeye alınmıştır. Bu otuz il dışında kalan illerde ise bu faaliyetleri defterdarlıklar bünyesindeki gelir müdürlükleri devam ettirmektedir. Yani bu illerde Defterdarlıklar bünyesinde

çoklu yapılanma (Vergi Denetim, Gelir, Milli Emlak, Muhakemat) devam etmektedir.<sup>203</sup>

### 3.3. DENETİM SİSTEMİNDEKİ DEĞİŞİKLİKLER

1050 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol açısından kamu kesiminin önemli sayılabilecek orandaki bir bölümünü kapsamazken, devlet tüzel kişiliğine haiz genel bütçeli kuruluşlar ile ilgili özel mevzuatlarındaki hükümler saklı kalmak kaydıyla katma bütçeli kamu kurumları ile özel bütçeli yerel yönetimleri kapsamıştır. Sosyal Güvenlik Kurumları ile zamanla kamu yönetim sistemimize dâhil olan düzenleyici ve denetleyici kurumlar başta olmak üzere önemli bir alan, karmaşık yasal düzenlemelere bağlı olarak mali yönetim ve kontrol sisteminin dışında kalmıştır. Yürürlükten kaldırılana kadar sürekli değişikliğe uğrayan 1050 sayılı Kanun çerçevesinde; genel ve katma bütçeli idarelerde mali kontrol faaliyeti genel olarak Maliye Bakanlığınca; ödeneklerin vizesi ve sözleşmelerin tescili ile sınırlı olmak üzere Sayıştay tarafından yerine getirilmekteydi. Maliye Bakanlığı bütçenin kabul edilmesinden sonra kurumlardan harcama programlarını alıp vize ettikten sonra ödenekler serbest bırakılmaktaydı. Bundan sonra da bütçe dairesi başkanlıkları ödenek tahsisatlarını kaydetmekte, bu ödeneklerin harcama birimlerine ulaşması için önce Sayıştay'ın vizesi alınmakta, vize edilen ödeme emirleri tekrar ilgili bütçe dairesi başkanlığına gönderilmekte, bütçe dairesi başkanlığı Sayıştay tarafından vize edilen ödeme emirlerini Tahsisat Defterine kaydederek bir nüshasını harcamayı yapacak kuruma ve bir nüshasını da ödemeyi yapacak saymanlığa göndermekteydi.<sup>204</sup>

Kamu yönetiminde yapılan reformlar ve 24.12.2003 tarihinde yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte sadece idari yapı ve uygulanan yönetim anlayışında, değil, bunun yanında mali yönetim sisteminin yapısında çok önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Kamu mali yönetim sistemini disipline etmek, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliği sağlamak, aynı zamanda hesap verilebilirlik ve mali saydamlığı geliştirmek, sistemin aksayan taraflarını ortadan kaldırmak amacıyla düzenlenen kanun

---

<sup>203</sup> Vergi Dairesi Başkanlıkları, <http://www.gib.gov.tr/index.php?id=1315,10/10/2013>

<sup>204</sup> Mustafa Önen, Bedrettin Özmen, "Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk", Sayıştay Dergisi, Sayı:81 s.94-95



iç kontrol ve iç denetim ile ilgili düzenlemeler yapma ve yeni mekanizmalar geliştirmenin yanında, dış denetim bağlamında Sayıştay'a yeni görevler vermiş ve görev alanını genişletmiştir. Bu kanun ile Sayıştay denetim alanının genişlemesinin yanında raporlamaya ilişkin görevlerini yeniden düzenlemiştir.

5018 Sayılı Kanunda, mali kontrol ve denetim 4 şekilde düzenlenmiştir:

- 1- Harcama Öncesi Mali Kontrol
- 2- Harcama Sonrası İç Denetim
- 3- Dış Denetim
- 4- Kesin Hesap Kanunu ve Parlamento denetimi

Bu maddelerden 1 ve 2 numaralı maddeler literatürde “İç Kontrol” olarak geçmektedir. Kanunun 55. maddesinde iç kontrol; “idarenin amaçlarına, belirlenmiş politikalara ve mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve tam olarak tutulmasını, malî bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve süreçle iç denetimi kapsayan malî ve diğer kontroller bütünüdür.” denilmek suretiyle açıklanmıştır. Bunun yanında yine aynı maddede, “Görev ve yetkileri çerçevesinde, malî yönetim ve iç kontrol süreçlerine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığınca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenir, geliştirilir ve uyumlaştırılır. Bunlar ayrıca, sistemlerin koordinasyonunu sağlar ve kamu idarelerine rehberlik hizmeti verir.” denilmek suretiyle uygulama ve standartların belirlenmesi ile ilgili açıklamalar yapılmıştır. Kanunun 56. Maddesinde ise iç kontrolün amacı şu ifadeler ile ortaya konulmuştur. Buna göre İç Kontrol’ün amacı;

- a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- c) Her türlü malî karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,

- d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını, sağlamaktır.

İç Kontrol'ün yapısı ve işleyişiyle ilgili olarak 57. Maddeden hareketle şunları söyleyebiliriz. Kamu idarelerinin malî yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve malî hizmetler ile ön malî kontrol ve iç denetimden oluşur.

İç kontrolün usul, işleyişi ve daha etkin bir şekilde nasıl yerine getirilebileceği ile ilgili olarak yine aynı maddeden hareketle, “yeterli ve etkili bir kontrol sisteminin oluşturulabilmesi için; mesleki değerlere ve dürüst yönetim anlayışına sahip olunması, malî yetki ve sorumlulukların bilgili ve yeterli yöneticilerle personele verilmesi, belirlenmiş standartlara uyulmasının sağlanması, mevzuata aykırı faaliyetlerin önlenmesi ve kapsamlı bir yönetim anlayışı ile uygun bir çalışma ortamının ve saydamlığın sağlanması bakımından ilgili idarelerin üst yöneticileri ile diğer yöneticileri tarafından görev, yetki ve sorumluluklar göz önünde bulundurulmak suretiyle gerekli önlemler alınır.” denilebilir.

### **1. Harcama Öncesi Mali Kontrol**

Ön Mali Kontrol daha önceki dönemlerde uygulaması olmayan ve kamu mali yönetim sistemimize 5018 sayılı kanunla beraber giren ve harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontroller ile malî hizmetler birimi tarafından yapılan kontrolleri kapsar. Ön malî kontrol süreci, malî karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşan bir süreci ifade eder. Ön malî kontrol faaliyetini yürütmek ile İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmakla görevli birim ise Mali Hizmetler birimidir. Ön Mali Kontrol ile ilgili usul, esas ve standartların belirlenmesi ile ilgili olarak ise Harcama birimlerinde işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılacak asgarî kontroller, malî hizmetler birimi tarafından ön malî kontrole tâbi tutulacak malî karar ve işlemlerin usûl ve esasları ile ön malî kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığınca belirleneceği hükme bağlanmıştır. Bunun yanında Kamu

idarelerinin, bu standart ve yöntemlere aykırı olmamak şartıyla bu konuda düzenleme yapabileceği öngörülmüştür.

## **2. Harcama Sonrası İç Denetim**

Kanunun 63. maddesinde açıklandığı gibi, İç Denetim; kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile malî işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir. Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır. Kanunun 64'üncü maddesinde belirtildiği üzere İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

- a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.
- b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.
- c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.
- d) İdarenin harcamalarının, malî işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.
- e) Malî yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.
- f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

- g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek gibi görevleri mevcuttur.

İç denetçi bu görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş kontrol ve denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirir.

İç denetçi, görevinde bağımsızdır ve iç denetçiye asli görevi dışında hiçbir görev verilemez ve yaptırılamaz. İç denetçiler, raporlarını doğrudan üst yöneticiye sunar. Bu raporlar üst yönetici tarafından değerlendirmek suretiyle gereği için ilgili birimler ile malî hizmetler birimine verilir. İç denetim raporları ile bunlar üzerine yapılan işlemler, üst yönetici tarafından en geç iki ay içinde İç Denetim Koordinasyon Kuruluna gönderilir.

### **3. Dış Denetim**

Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

- a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,
- b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi, Suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur. Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek

üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

#### **4. Kesin Hesap Kanunu ve TBMM Denetimi**

Kanunun 41. maddesinde belirtildiği üzere Sayıştay, mahallî idarelerin raporları hariç idare faaliyet raporlarını, mahallî idareler genel faaliyet raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar. Türkiye Büyük Millet Meclisi bu raporlar ve değerlendirmeler çerçevesinde, kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin olarak kamu idarelerinin yönetim ve hesap verme sorumluluklarını görüşür.

İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu tasarısı ile merkezî yönetim bütçe kanunu tasarısı birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimi Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Kanunda belirtilen ve Sayıştay tarafından hazırlanacak olan genel uygunluk bildirimi konusunda getirilen yenilik ise 5018 öncesi durumdan farklı olarak uygunluk bildirimin dış denetim raporları, idari faaliyet raporları ve genel faaliyet raporlarının dikkate alınarak hazırlanacağı konusunun mevzuatta düzenlenmiş olmasıdır.

#### **VERGİ DENETİM KURULU**

Tüm bu iç kontrol yapısının yanında Vergi Denetim Kurulundan bahsetmek de gerekmektedir. Maliye Bakanlığında hizmet birimi olarak Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının kurulması ile bazı kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılması; 06/04/2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak, Bakanlar Kurulu'nca 07/07/2011 tarihinde kararlaştırılmış olup, 10/07/2011 tarih ve 27990 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 646 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile de kuruluşu gerçekleşmiştir. Söz konusu Kararnameyle 10/07/2011 tarihi itibari ile Maliye Başmüfettişi, Baş Hesap Uzmanı ve Gelirler Başkontrolörü kadrolarında bulunanlar Vergi Başmüfettişi kadrolarına; Maliye Müfettişi, Hesap Uzmanı ve Gelirler

Kontrolörü ile Vergi Denetmeni kadrolarında bulunanlar Vergi MfettiŖi kadrolarına; Maliye MfettiŖ Yardımcısı, Hesap Uzman Yardımcısı ve Stajyer Gelirler Kontrolörü ile Vergi Denetmen Yardımcısı kadrolarında bulunanlarda Vergi MfettiŖ Yardımcısı kadrolarına atanmıŖtır.

178 sayılı Maliye Bakanlığının TeŖkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Ek 29 uncu maddesine dayanılarak hazırlanan ve Vergi Denetim Kurulu BaŖkanlıęının görev, yetki ve sorumluluklarını, Grup BaŖkanlıklarının görev alanlarını, Vergi MfettiŖlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını, mesleğe alınmalarını, yetiŖtirilmelerini, yeterliklerini, yükselmelerini ve Grup BaŖkanlıklarında görevlendirilmelerine iliŖkin usul ve esasları belirleyen Vergi Denetim Kurulu Yönetmeliği dzenlenmiŖtir. 178 sayılı Maliye Bakanlığının TeŖkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 646 sayılı KHK ile deęiŖik 20'nci maddesine göre Vergi Denetim Kurulu'nun görev ve yetkileri Ŗunlardır:

- a) Vergi Usul Kanunu ve diğer gelir kanunları kapsamında vergi incelemeleri yapmak.
- b) Her türlü bilgi, veri ve istatistiği toplamak suretiyle oluŖturulacak Risk Analiz Sistemi üzerinden mükelleflerin faaliyetlerini gruplar ve sektörler itibarıyla analiz etmek, mukayeseler yapmak ve bu suretle risk alanlarını tespit etmek.
- c) Vergi yükümlülüklerine iliŖkin ihbar ve Ŗikayetleri değerlendirmek.
- ç) Vergi incelemelerinde Gelir İdaresi BaŖkanlıęı ile gerekli eŖgdm ve iŖbirlięini sağlamak.
- d) İnceleme ve denetim sonuçlarını izlemek, değerlendirmek ve istatistikler oluŖturmak.
- e) Vergi inceleme ve denetimleri ile raporlamaya iliŖkin standart, ilke, yöntem ve teknikleri geliŖtirmek, inceleme ve denetim rehberleri hazırlamak, vergi incelemesi yapmaya yetkili olanların uyacakları etik kuralları belirlemek.
- f) Vergi MfettiŖlerinin mesleki yeterlik ve yetkinliklerinin sağlanması ve artırılması için gerekli alıŖmaları yapmak, bu amaca katkı sağlamak üzere kalite güvence sistemini geliŖtirerek uygulamak.

- g) Performans değerlendirme sistemi oluşturmak ve Vergi Müfettişlerinin performansını bu sisteme göre değerlendirmek.
- ğ) Vergi kaçırma ve vergiden kaçınma alanındaki gelişmeler ile bunların ortaya çıkarılması ve önlenmesine yönelik yöntemler konusunda araştırmalar yapmak.
- h) Vergi mevzuatı ile ilgili görüş ve önerilerde bulunmak.
- ı) Bakan tarafından verilen teftiş, inceleme, denetim ve soruşturmaları yapmak.<sup>205</sup>

#### **4. KAMU MALİ YÖNETİMİ ALANINDAKİ DİĞER GELİŞMELER**

Ülkemiz idari sistemi içinde oluşturulan en önemli kurumlardan biriside 29/6/2012 tarihli ve 28338 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulan ve idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM’ye bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz özel bütçeli “Kamu Denetçiliği Kurumu” dur. Söz konusu kurumun kuruluşunu düzenleyen 6328 Sayılı kanun, Kamu Denetçiliği Kurumunun kuruluş, görev ve çalışma usullerine ilişkin ilkeler ile Kamu Başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine, seçimlerine, özlük haklarına ve Kurum personelinin atanmaları ile özlük haklarına ilişkin hükümleri kapsamaktadır.

6328 Sayılı kanunun 5. maddesine göre Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir. Ancak;

- a) Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler,
- b) Yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler,
- c) Yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar,
- d) Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

---

<sup>205</sup> Vergi Denetim Kurulunun Kuruluşu ve Görevleri, <http://www.vdk.gov.tr>, 10/10/2013

kurumun görev alanı dışındadır.

6328 Sayılı kanunun 10. maddesine göre kurumda denetim görevini gerçekleştirecek olan Başdenetçi veya denetçi olarak seçilebilmek için aşağıdaki şartlar aranır:

- a) Türk vatandaşı olmak.
- b) Seçimin yapıldığı tarihte Başdenetçi için elli, denetçi için kırk yaşını doldurmuş olmak.
- c) Tercihen hukuk, siyasal bilgiler, iktisadi ve idarî bilimler, iktisat ve işletme fakültelerinden olmak üzere dört yıllık eğitim veren fakültelerden veya bunlara denkliği kabul edilmiş yurt içi veya yurt dışındaki yükseköğretim kurumlarından mezun olmak.
- ç) Kamu kurum ve kuruluşlarında, uluslararası kuruluşlarda, sivil toplum kuruluşlarında veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında ya da özel sektörde toplamda en az on yıl çalışmış olmak.
- d) Kamu haklarından yasaklı olmamak.
- e) Başvuru sırasında herhangi bir siyasi partiye üye olmamak.
- f) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun 53 üncü maddesinde belirtilen süreler geçmiş olsa bile kasten işlenen bir suçtan dolayı hapis cezasına ya da affa uğramış olsa veya hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı verilmiş olsa bile Türk Ceza Kanununun ikinci kitabının birinci kısmının bir ve ikinci bölümündeki suçlar, Devletin güvenliğine karşı suçlar, anayasal düzene ve bu düzenin işleyişine karşı suçlar, millî savunmaya karşı suçlar, Devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları ile yabancı devletlerle olan ilişkilere karşı suçlardan veya zimmet, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, güveni kötüye kullanma, hileli iflas, ihaleye fesat karıştırma, edimin ifasına fesat karıştırma, suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini aklama veya kaçakçılık suçlarından mahkûm olmamak.



## 5. KAMU ALIMLARINDA MEYDANA GELEN YENİLİKLER

Kamu alımları konusunda gerçekleşen en önemli gelişme Kamu İhale Kurumunun kurulması ve Kamu İhale Mevzuatının değişmesi olarak değerlendirilebilir. Kamu İhale Kurumu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu ile öngörülen görevleri yerine getirmek üzere kurulan, idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak nitelendirilebilir. Kurumun teşkilat yapısı; Kamu İhale Kurulu, Başkanlık ve hizmet birimlerinden meydana gelmiştir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanunun amacı ve kapsamıyla ilgili ise genel bilgiler vermek aynı zamanda daha önce Kamu Alımlarında kullanılan Devlet İhale Mevzuatına bakmakta fayda olacaktır. 4734 Sayılı Kanun, kamu hukukuna tâbi olan veya kamunun denetimi altında bulunan ya da kamu kaynağı kullanan kamu kurum ve kuruluşlarının yapacakları ihalelerde uygulanacak esas ve usulleri belirlemektir. Kamu İhale Kanununun 2'inci maddesinde idarelerin kullanımında bulunan her türlü kaynaktan karşılanan mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihaleleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülür denilmiş olup, bu idarelerin hangi idareler olduğu şu şekilde belirtilmiştir.

- a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, il özel idareleri ve belediyeler ile bunlara bağlı; döner sermayeli kuruluşlar, birlikler (meslekî kuruluş şeklinde faaliyet gösterenler ile bunların üst kuruluşları hariç), tüzel kişiler.
- b) Kamu iktisadi kuruluşları ile iktisadi devlet teşekküllerinden oluşan kamu iktisadi teşebbüsleri.
- c) Sosyal güvenlik kuruluşları, fonlar, özel kanunlarla kurulmuş ve kendilerine kamu görevi verilmiş tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar (meslekî kuruluşlar ve vakıf yüksek öğretim kurumları hariç) ile bağımsız bütçeli kuruluşlar.
- d) (a), (b) ve (c) bentlerinde belirtilenlerin doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları her çeşit kuruluş, müessese, birlik, işletme ve şirketler.
- e) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ile bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip

bulundukları şirketlerin yapım ihaleleri; denilmek suretiyle kanun kapsamı içerisine girenler sayılmıştır.

Ancak, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu ve bu Fonun hisselerine kısmen ya da tamamen sahip olduğu bankalar, 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankalar ve bu bankaların doğrudan veya dolaylı olarak birlikte ya da ayrı ayrı sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulundukları şirketler ( (e) bendinde belirtilen yapım ihaleleri hariç) 4603 sayılı Kanun kapsamındaki bankaların 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa tabi gayrimenkul yatırım ortaklıkları ile enerji, su, ulaştırma ve telekomünikasyon sektörlerinde faaliyet gösteren teşebbüs, işletme ve şirketler bu Kanun kapsamı dışında bırakılmıştır.

Söz konusu 4734 sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önceki dönemde kamu alımları 2886 Sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmekteydi. Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin alım, satım, hizmet, yapım, kira, trampa, mülkiyetin gayri ayni hak tesisi ve taşıma işleri bu Kanun hükümlerine göre yürütülüyordu. Mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri gerçekleştirilirken eski kanundan yeni kanuna gerçekleştirme usulleri bakımından çok sayıda değişiklik olduğundan burada bahsetmek gerekmektedir.

2886 sayılı Devlet İhale kanununda 35. Maddede bu usuller:

- a) Kapalı teklif usulü,
- b) Belli istekliler arasında kapalı teklif usulü,
- c) Açık teklif usulü,
- d) Pazarlık usulü,
- e) Yarışma usulü;

olarak sayılmıştır. İhaleler de, tekliflerin gizli olarak verilmesini sağlayan kapalı teklif usulü esastır. Ancak, bu sayılan hükmün dışında bazı özel durumların varlığı söz konusudur. Bu bağlamda Kanunun 44'üncü maddede gösterilen işler belli istekliler arasında kapalı teklif usulüyle, 45'inci maddede gösterilen işler açık teklif usulüyle, 51'inci maddede sayılan işler pazarlık, 52'nci maddede gösterilen işler de yarışma usulüyle yaptırılabilir.

4734 sayılı Kamu İhale Kanun ile birlikte bu usullerde değiştirilmiş olup, İdarelerce mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin ihalelerinde aşağıdaki,

- a) Kamu alımları ve Yapım işleri için bütün isteklilerin teklif verebildiği usul olan Açık İhale Usulü,
- b) Yapım işleri, hizmet ve mal alım ihalelerinden işin özelliğinin uzmanlık ve/veya ileri teknoloji gerektirmesi nedeniyle açık ihale usulünün uygulanamadığı işlerin ihalesi ile yaklaşık maliyeti eşik değerin yarısını aşan yapım işi ihalelerinin yaptırılabilirdiği usul olan Belli İstekliler Arasında İhale Usulü,
- c) Açık ihale usulü veya belli istekliler arasında ihale usulü ile yapılan ihale sonucunda teklif çıkmaması; Doğal afetler, salgın hastalıklar, can veya mal kaybı tehlikesi gibi ani ve beklenmeyen veya idare tarafından önceden öngörüleemeyen olayların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması; Savunma ve güvenlikle ilgili özel durumların ortaya çıkması üzerine ihalenin ivedi olarak yapılmasının zorunlu olması; İhalenin, araştırma ve geliştirme sürecine ihtiyaç gösteren ve seri üretime konu olmayan nitelikte olması; İhale konusu mal veya hizmet alımları ile yapım işlerinin özgün nitelikte ve karmaşık olması nedeniyle teknik ve malî özelliklerinin gerekli olan netlikte belirlenememesi gibi durumlarda uygulanacak usul olan Pazarlık Usulü gibi yeni kamu alım ve yapım işi usulleri uygulanmaya başlanmıştır.

Ayrıca 4734 Sayılı kanun ile birlikte ihale komisyonu kurulması ve ihale yeterlik kurallarını arama zorunluluğu bulunmadan ihale yetkilisince görevlendirilecek kişi veya kişiler tarafından ihtiyaçların ilân yapılmaksızın ve teminat alınmaksızın piyasada fiyat araştırması yapılarak ihtiyaçların temin edilebildiği usul olan, doğrudan temini usulü ortaya çıkmıştır. Bu usule göre;

- a) İhtiyacın sadece gerçek veya tüzel tek kişi tarafından karşılanabileceğinin tespit edilmesi.
- b) Sadece gerçek veya tüzel tek kişinin ihtiyaç ile ilgili özel bir hakka sahip olması.

- c) Mevcut mal, ekipman, teknoloji veya hizmetlerle uyumun ve standardizasyonun sağlanması için zorunlu olan mal ve hizmetlerin, asıl sözleşmeye dayalı olarak düzenlenecek ve toplam süreleri üç yılı geçmeyecek sözleşmelerle ilk alım yapılan gerçek veya tüzel kişiden alınması.
- d) Büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idarelerin 43.228,00 Türk Lirası, diğer idarelerin 14.403,00 Türk Lirasını aşmayan ihtiyaçları ile temsil ağırlama faaliyetleri kapsamında yapılacak konaklama, seyahat ve iaaşeye ilişkin alımlar.
- e) İdarelerin ihtiyacına uygun taşınmaz mal alımı veya kiralanması.
- f) Özelliğinden ve belli süre içinde kullanılma zorunluluğundan dolayı stoklanması ekonomik olmayan veya acil durumlarda kullanılacak olan ilaç, aşı, serum, anti serum, kan ve kan ürünleri ile ortez, protez gibi uygulama esnasında hastaya göre belirlenebilen ve hastaya özgü tıbbî sarf malzemeleri, test ve tetkik sarf malzemeleri alımları.
- g) Milletlerarası tahkim yoluyla çözölmesi öngörölren uyuşmazlıklarla ilgili davalarda, Kanun kapsamındaki idareleri temsil ve savunmak üzere Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan ya da avukatlık ortaklıklarından yapılacak hizmet alımları.
- h) 08/01/1943 tarihli ve 4353 sayılı Kanunun 22 ve 36'ncı maddeleri uyarınca Türk veya yabancı uyruklu avukatlardan hizmet alımları ile fikri ve sınai mülkiyet haklarının ulusal ve uluslararası kuruluşlar nezdinde tescilini sağlamak için gerçekleştirilen hizmet alımları.
- ı) Türkiye İş Kurumunun, 25/6/2003 tarihli ve 4904 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinin (b) ve (c) bentlerinde sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları ile 25/8/1999 tarihli ve 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununun 48 inci maddesinin yedinci fıkrasında sayılan görevlerine ilişkin hizmet alımları,
- i) Seçim dönemi bitmeden önce seçimlerin yenilenmesine veya ara seçime ya da Anayasa değışikliğinin halkoyuna sunulmasına karar verilen hallerde; Yüksek Seçim Kurulu tarafından yapılacak filigranlı oy pusulası kağıdı ve filigranlı oy zarfı kağıdı alımı ile oy pusulası basım hizmeti alımı, mahalli seçimlerde ise İl

Seçim Kurulu başkanlıkları tarafından alınacak oy pusulası basım hizmeti alımı, gibi özel durumlarda Doğrudan Temin yöntemi ile mal ve hizmet satın alınması söz konusu olabilir.

## SONUÇ

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma veya diğ er adı ile reform çalışmaları kendiliğinden gerçekleş en bir süreç olmayıp, politik alanda devlet idaresinin nasıl olması gerektiğ i ile ilgili tartışmalardan bağımsız değildir. Bu bağlamda yapılanma çalışmalarının hangi alanlarda olacağ ı, kapsamı ve uygulama süresi gibi konular siyasi karar verici konumunda olan insanların inisiyatifinde olmuştur. Bu süreçte, sadece karar vericilerin tercihleri değil bunların dışında bilgi toplumu sürecine girilmesiyle beraber insanların daha eğitimli hale gelmeleri, gittikçe hakkını arayan ve siyasi güce daha az itaatkar bir hal almaları da etkili olmuştur. Bu bağlamda, bu durum önceki döneme göre insanların kamu yönetiminden ve idarecilerinden beklentilerinin farklılaşmasına ve daha kaliteli hizmet sunumu talep etmesine neden olmuştur.

Türkiye’de idarenin etkili ve verimli bir şekilde faaliyetlerini gerçekleştirememesi, ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmasının nedeni idarenin merkezi nitelikte bir yapıda olması müdahaleci ve Keynesyen ekonomi anlayışının etkisiyle ile devletin aşırı bir şekilde büyümüş olmasından kaynaklanmaktadır. Bu durumun düzeltilmesi için merkeziyetçi yapıdan uzaklaşmak (desantralizasyon), başka bir ifade ile kamu yönetiminin yerelleşmesi ve kamu hizmetinin yerel kurumlar eliyle götürülmesi gerekmektedir.

Bu bağlamda 2000’li yıllarda Başbakanlıkça yapılan ve Ömer Dinçer ile Cevdet Yılmaz’ın hazırlamış olduğ u “Değ işimin Yönetimi İçin Yönetimde Değ işim” çalışması, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı çalışmalarına ve yapılan idari reform çalışmalarına kaynaklık etmesi açısından önemlidir. Bu çalışmaların sonucunda, Ekim 2003’te “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” çalışmaları çerçevesinde akademisyen, uzman ve bazı kamu görevlilerinden oluş an "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu", tarafından Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Kanunun ilk adı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”dır. Yaklaş ık bir yıllık hazırlık süreci sonucunda Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)’ne sunulmuştur. Tasarının adı TBMM’de “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden

Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak değiştirilmiştir. TBMM’de 15. 7. 2004 tarihinde kabul edilen bu kanun Cumhurbaşkanı’nca TBMM’ye iade edilmiş, iade işleminden sonra da mevcut iktidar tarafından somut bir adım atılmamıştır.

Belirtilen kanun yürürlüğe girmiş olsaydı, daha önce ifade ettiğimiz bu desantralizasyonun yanında merkezi yönetimin teşkilat yapısı ve fonksiyonları da farklılaşacaktı. Özellikle bazı bakanlıkların taşra teşkilatı olmayacak ve bakanlıklar icracı olmaktan çıkacaktı. Ayrıca söz konusu kanun bakanlıkların merkez teşkilatlarının örgütlenmeleri konusunda da değişiklik öngörmekteydi. Bu kapsamlı çalışmanın kanunlaşmamasından sonra kamu yönetiminin yeniden yapılanması çalışmaları kapsamında bazı alanlarda sınırlı düzenlemeler yapılmıştır. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu ile uyum içinde olacak şekilde hazırlanan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu Türk kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler getirmiştir. Aslında 2000’li yıllarda yürütülen yeniden yapılandırma stratejisine göre; Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un yürürlüğe sokulmasının akabinde eksiklikleri giderecek ek düzenlemelerin yapılması öngörülmüştü. Fakat söz konusu kanunun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmesi, süreci başka bir noktaya taşımış oldu ve müstakil düzenlemeler yapılması yoluna gidilmiştir. Ayrıca yine bu dönemde yapılan 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun gibi düzenlemeler de yapıldı. Bunun yanında, merkezi yönetimle ilgili ilk olarak 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında bölge kalkınma ajanslarının kurulması kalkınma ile ilgili meselelerde merkezi idare ile özel sektör faaliyetlerinin koordinasyonu açısından önem arz etmektedir. Bu dönemde yapılan kanun değişiklikleri içerisinde özellikle 5018 Sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu çalışmamız açısından önemlidir.

Türkiye’deki kamu mali yönetim ve denetim sistemi ile ilgili en köklü ve bütünsel değişiklik, mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslararası standartlar ve Avrupa Birliği normlarıyla uyumlu hale getirmek amacıyla hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ dur. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren uygulanmakta olan 1050 Sayılı Kanunun yerini alan bu kanun ile yeni bir kamu mali yönetim anlayışı

getirilmiştir. Söz konusu 5018 Sayılı Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemektir. 2002 yılında başlayan ve günümüze kadar devam eden süreçte maliye politikasının 5018 sayılı kanunun da etkisiyle Ekonomik konularda sağlanan başarılarla, ciddi katkıları olmuştur. Söz konusu bu dönemde kamu maliyesi ile ilgili olarak; bütçe açıklarının azaldığı, kamu borç stokunun düştüğü, kaynak dağılımının daha etkin ve verimli olduğu bir dönem olmuştur. 2010 yılı itibari ile ise mali sistem süratli bir şekilde toparlanmıştır. 5018 Sayılı Kanun; Kamu İhale Kanunu, Bankacılık Kanunu vb. mali mevzuatla birlikte mali sistemde gerçekleşen yapısal dönüşümün en önemli unsuru olmuştur. 2009 yılında gerçekleşen küresel krizin etkilerinin hafif bir şekilde hissedilmesinde bu mali mevzuat değişikliklerinin büyük etkisinin olduğu söylenebilir.

5018 Sayılı Kanunun uygulaması ile ortaya çıkan bu olumlu gelişmelerin yanında mevzuatın eksik yönlerinin veya uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların da olduğu unutulmamalıdır. İdarelerin yapmış olduğu stratejik plan ve performans programlarının gerçekçi olması gerekirken, Planların gerçekçi olmaktan ve bütçe ile ilişkisini kurmaktan uzak olduğu görülmüştür. Bu konuda ikinci husus ise Faaliyet raporlarının hizmetten yararlananların anlayabileceği ve eleştirebileceği bir duruma gelmesi beklentisi gerçekleşmedi. Bu nedenle mali saydamlık ve hesap verilebilirlik konusunun en temel boyutu olarak faaliyet raporlarının içeriği geliştirilmelidir. Bu konuda mevzuat çalışması yapılması gerekmektedir. Son olarak kamu alımları sistemi kamu mali yönetim sisteminin en önemli kısımlarından birisi olduğu ve kamu alım sürecinin öneminin giderek artmakta olduğundan bahsetmek yerinde olacaktır. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle beraber kamu alım sisteminin AB mevzuatı ve uluslararası uygulamalarla büyük ölçüde uyumlu hale geldiği görülmektedir. Ayrıca, Kamu İhale Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyumlu mali yapı oluşturduğu görülmektedir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

Atiyas, İzak ve Sayın, Şerif, **Kamu Maliyesinde Saydamlık**, TESEV Yayınları, 2000

Balcı, Asım ve diğerleri., **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar I**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008

Bilgiç, Veysel, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar I**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2008

Coşkun, Bayram, Nohutçu, Ahmet, **Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I**, Beta Yayınları, 2005

Coşkun, Bayram ve Asunakutlu, Tuncer, **Bürokratik Geleneksel Yönetim Kültüründen Katılımcı Yönetim Kültürüne Geçiş**, Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Kamu Araştırmaları Vakfı, 2011

Çarkçı, Akif, **Türkiye’de Girişimci Bürokrasi ve Girişimci Bürokratlar**, Erguvan Yayınevi, Ankara, 2008

Çolak, Hacı Bayram, **Son Değişiklikleri ile Birlikte 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Ümit Ofset, 2008

Erkan, Hüsnü, **Bilgi Uygarlığı İçin Yeniden Yapılanma**, İmge Yayınevi, Ankara, 2000

Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet, **Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim**, Başbakanlık, 2003

Eryılmaz, Bilal, **Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**, Alfa Yayınları, 2010

Eryılmaz, Bilal, **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2010

Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimi**, ODTÜ Yayınları, Ankara, 2003

Sürgit, Kenan, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE, Ankara, 1972

Tutum, Cahit, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları, Ankara, 1994



Özgür, H. ve Kösecik, M., **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yayın Dağıtım, 2005

### **Süreli Yayınlar**

Aykaç, Burhan, **“Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”**, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı: 1999/1

Bulut, Hacı, **“Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: AB İlerleme Raporları”**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 82

Dunleavy, Patrick ve Hood, Christopher; **"From Old Public Administration to New Public Management"**, **Public Money and Management**, Cilt. 14, Sayı. 3, 1994

Ergun, Turgay, **Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24 Sayı: 4

Kara, Bülent, **Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı...**, CÜ. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt : 30 No:2, Aralık 2006

Kalağan, Gökhan, **“Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları”**, SDÜ Vizyoner Dergisi, C:2

Karaer, Tacettin, **12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 20 Sayı. 3

Kesik, Ahmet, **“5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu Bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi”**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı.1, 2005

Kolçak, Menşure, **“Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri”**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt.7, Sayı.1

Kurt, Mustafa, **“Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetiminin Gelişiminde AB Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”**, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C.IX ,S.II, 2007

Mathiasen, G. David, **“The New Public Management and Its Critics”**, **International Public Management Journal**, Cilt. 2, Sayı. 1, 1999

Mengi, Ayşegül, **“Kamu Yönetimde Gelişmeler; Yerel Yönetimler ve Türkiye”**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. II, sayı: 1–4

Ökmen, Mustafa, **“Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”**, Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 10 Sayı: 1

Önen, Mustafa, Özmen, Bedrettin **“Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Sorumluluk”**, Sayıştay Dergisi, Sayı:81

Özer, M. Akif, **“Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”**, Sayıştay Dergisi, Sayı: 59

Polatoğlu, Aykut, **Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt. 9 Sayı.1

Saraç, Osman, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirmesi**, Maliye Dergisi, Sayı:149

Söyler, İlhami, **Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe Teknik ve Süreçlerindeki Değişiklikler ve Yenilikler Açısından Değerlendirilmesi**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl.2006, Sayı.16

Sürgit, Kenan, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı**, DPT, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 1 Sayı: 2

Sürgit, Kenan, **Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları**, Amme İdaresi Dergisi, C: 1 Sayı .1

Sürgit, Kenan, **12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No:13 Sayı: 3

Tutum, Cahit, **“İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”**, Amme İdaresi Dergisi, C. 4, Sayı:2

Urhan, Vahide Feyza, **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Sayıştay Dergisi, Sayı.70

#### **Diğer Yayınlar**

Altıntaş, Abdullah, **Kamu Yönetimi Perspektifinde Türkiye’de Mali Denetim**, A.Ü. S.B.E, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi,

Arslan, Ahmet, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Kamu Harcama Sisteminde Yapılan düzenlemeler**,www. Bumko.gov.tr

Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü, Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı

Coşkun, Bayram, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990’lı Yıllardaki Gelişmeler ve İşkur Örneğinin İncelenmesi**, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

DPT, **8. Beş Yıllık Kalkınma Planı**,

DPT, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara 2000

DPT, **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu** ,2000

**Hükümete sunulan Yabancı Uzman Raporları**, Devlet Personel Başkanlığı Yayınları, Ankara,1963, Yayın No: 7

**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**

**Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT, 2000

Memişoğlu, Dilek, **Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006

**Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**

OECD, **Düzenleyici Reform İncelemeleri Türkiye- Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek**

Tatar, Turgut, **Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında ‘Reform’ Yönetimi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi,2006

TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, Ankara,1972.

TODAİE, **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**

TUSİAD, **Kamu Bürokrasisi**, 1983

Yayman, Hüseyin, **Türkiye'nin İdari Reform Politikası**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü. S.B.E., 2005

Yılmaz, Osman, **Kamu Reformu Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, DPT, Ankara,2001

## ÖZGEÇMİŞ

15.03.1975 yılında Malatya’da doğmuştur. Lise eğitimini 1989-1991 yılları arasında Dr. Saadettin Hacıevliyagil Lisesinde tamamladı. 2001 yılında Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümünden mezun oldu. Haziran 2005 ile Mart 2008 tarihleri arasında Sakarya Üniversitesi, İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığında görev yaptı. Mart 2008 ile Ekim 2008 tarihleri arasında Sakarya Büyükşehir Belediyesi SASKİ Genel Müdürlüğü Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığında görev aldı. Aynı yılın Ekim ayında ise Muş Alparslan Üniversitesi Meslek Yüksekokulunda Öğretim Görevlisi olarak atandı. Aynı zamanda Muş Alparslan Üniversitesi Rektörlüğü Strateji ve İdari Mali İşler Daire Başkan Vekili olarak görev yaptı. Halen Muş Alparslan Üniversitesi Meslek Yüksekokulunda Yönetim ve Organizasyon Bölümü Başkanı olarak devam etmekte olan Ali Rıza Savaş evli ve 2 çocuk babasıdır.