



DPT: 2507 – ÖİK: 527

# SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI

## KAMU YÖNETİMİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU RAPORU

ANKARA  
2000

## Ö N S Ö Z

Devlet Planlama Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında 540 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, "İktisadi ve sosyal sektörlerde uzmanlık alanları ile ilgili konularda bilgi toplamak, araştırma yapmak, tedbirler geliştirmek ve önerilerde bulunmak amacıyla Devlet Planlama Teşkilatı'na, Kalkınma Planı çalışmalarında yardımcı olmak, Plan hazırlıklarına daha geniş kesimlerin katkısını sağlamak ve ülkemizin bütün imkan ve kaynaklarını değerlendirmek" üzere sürekli ve geçici Özel İhtisas Komisyonlarının kurulacağı hükmünü getirmektedir.

Başbakanlığın 14 Ağustos 1999 tarih ve 1999/7 sayılı Genelgesi uyarınca kurulan Özel İhtisas Komisyonlarının hazırladığı raporlar, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmalarına ışık tutacak ve toplumun çeşitli kesimlerinin görüşlerini Plan'a yansıtacaktır. Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarını, 1999/7 sayılı Başbakanlık Genelgesi, 29.9.1961 tarih ve 5/1722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuş olan tüzük ve Müsteşarlığımızca belirlenen Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu genel çerçeveleri dikkate alınarak tamamlamışlardır.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi, sosyal güvenliğin yaygınlaştırılması, sonuç olarak refah düzeyinin yükseltilmesi ve yaygınlaştırılması hedeflenmekte, ülkemizin hedefleri ile uyumlu olarak yeni bin yılda Avrupa Topluluğu ve dünya ile bütünleşme amaçlanmaktadır.

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı çalışmalarına toplumun tüm kesimlerinin katkısı, her sektörde toplam 98 Özel İhtisas Komisyonu kurularak sağlanmaya çalışılmıştır. Planların demokratik katılımcı niteliğini güçlendiren Özel İhtisas Komisyonları çalışmalarının dünya ile bütünleşen bir Türkiye hedefini gerçekleştireceğine olan inancımızla, konularında ülkemizin en yetişkin kişileri olan Komisyon Başkan ve Üyelerine, çalışmalara yaptıkları katkıları nedeniyle teşekkür eder, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın ülkemize hayırlı olmasını dilerim.

  
Dr. Akın İZMİRİOĞLU  
Müsteşar

## İÇİNDEKİLER

<b>SUNUŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>3</b>
<b>I. BÖLÜM</b>	
<b>YÖNTEM SORUNU</b> .....	<b>6</b>
<b>1. TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ REFORMU ÇALIŞMALARI</b> .....	<b>6</b>
1.1. PLANLI DÖNEMDEN ÖNCEKİ REFORM ÇALIŞMALARI .....	7
1.2. PLANLI DÖNEMDE YAPILAN ÇALIŞMALAR.....	8
<b>2.REFORM ÇALIŞMALARININ UYGULAMAYA GEÇİRİLEMEME NEDENLERİ</b> .....	<b>9</b>
<b>3. DÜNYADAKİ GELİŞMELER VE REFORM UYGULAMALARI</b> .....	<b>10</b>
<b>4. REFORM YÖNTEMİNE İLİŞKİN ÖNERİLER</b> .....	<b>14</b>
4.1. ÖNERİ I: .....	15
4.2. ÖNERİ II: .....	16
4.3. ÖNERİ III: .....	18
4.4. ÖNERİ IV:.....	23
<b>II. BÖLÜM</b>	
<b>KAMU HİZMETİNDEKİ GELİŞMELER VE DEVLETİN ROLÜ</b> .....	<b>25</b>
<b>1. KAMU HİZMETİ</b> .....	<b>25</b>
<b>2. DEVLETİN ROLÜNE İLİŞKİN GELİŞMELER</b> .....	<b>27</b>
<b>3. ULUS DEVLET VE ULUSLARÜSTÜ ORGANİZASYONLAR</b> .....	<b>30</b>
<b>4. KAMU HİZMETİ VE DEVLETİN ROLÜNE İLİŞKİN ÖNERİLER</b> .....	<b>32</b>

**III. BÖLÜM**

<b>KAMU YÖNETİMİNİN YAPILANMASI VE İŞLEYİŞİ.....</b>	<b>35</b>
<b>1. KAMU YÖNETİMİNİN YAPILANMASI.....</b>	<b>35</b>
<b>1.1. MERKEZ TEŞKİLATI: BAKANLAR KURULU, BAŞBAKANLIK VE .....35</b>	<b>35</b>
<b>DEVLET BAKANLIKLARI .....</b>	<b>35</b>
<b>1.2. TAŞRA VE YURT DIŞI TEŞKİLATI.....</b>	<b>36</b>
<b>1.3. YEREL YÖNETİMLER.....</b>	<b>37</b>
<b>2. KAMU YÖNETİMİNİN İŞLEYİŞİ .....</b>	<b>37</b>
<b>2.1. TEMEL İŞLEVLER.....</b>	<b>37</b>
<b>2.2. MEVZUAT VE BÜROKRATİK İŞLEMLER.....</b>	<b>45</b>
<b>2.3. KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMI .....</b>	<b>48</b>

**IV. BÖLÜM**

<b>PERSONEL REJİMİ .....</b>	<b>52</b>
<b>1. İSTİHDAM POLİTİKASI.....</b>	<b>52</b>
<b>2. SINIFLANDIRMA .....</b>	<b>54</b>
<b>3. KARIYER VE LİYAKAT .....</b>	<b>54</b>
<b>4. ÜCRET REJİMİ.....</b>	<b>55</b>
<b>5. SENDİKAL VE SİYASAL HAKLAR .....</b>	<b>57</b>
<b>6. EMEKLİLİK.....</b>	<b>57</b>
<b>8. SİYASİLERİN KAMU PERSONELİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN.....</b>	<b>59</b>
<b>AZALTILMASI.....</b>	<b>59</b>

## V. BÖLÜM

<b>KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR.....</b>	<b>61</b>
1. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ VE KAMU YÖNETİMİ .....	61
1.1. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi'nin Uygulanmasını Gerekli Kılan Nedenler .....	65
1.2. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasının Aşamaları.....	67
1.3. Oluşturulacak Sistemi Değerlendirme Modeli.....	72
2. PERFORMANS YÖNETİMİ.....	74
2.1. Performans Anlayışı ve Gelişimi.....	74
2.3. Performans Yönetimi .....	76
2.4. Performans Planlaması.....	78
<b>3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ İÇİN BÜTÜNCÜL BİR YAKLAŞIM: TOPLAM.</b>	<b>78</b>
<b>YÖNETİM KALİTESİ.....</b>	<b>78</b>
<b>GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....</b>	<b>83</b>

ISBN 975 – 19 – 2478 - 2 (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/> adresindedir.

Bu yayın 1000 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir.

**VIII. BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI KAMU YÖNETİMİNİN İYİLEŞTİRİLMESİ VE YENİDEN YAPILANDIRMA ÖZEL İHTİSAS KOMİSYONU KATILIMCI LİSTESİ****Başkan :**

Prof.Dr. Tayfur ÖZŞEN  
Mersin Ün. Öğretim Üyesi

**Raportörler :**

Prof.Dr.Muhittin ŞİMŞEK  
Marmara Ün. Öğretim Üyesi

Ali GÜLER  
Devlet Personel Bşk. Uzmanı

Özdemir ÇAKACAK  
İçişleri Bak. İller İdaresi Gn. Md  
Daire Başkanı

Osman YILMAZ  
Devlet Planlama Teşkilatı  
Hukuki Tedbirler ve Kurumsal.  
Düzenlemeler Dai. Bşk. Uzmanı

**Koordinatörler :**

Osman YILMAZ  
Devlet Planlama Teşkilatı  
Hukuki Tedbirler ve Kurumsal  
Uzmanı

Mesut EROL  
Devlet Planlama Teşkilatı  
Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dai. Bşk.  
Düzenlemeler Dai. Bşk. Uzm. Yrd

## ALT KOMİSYON BAŞKAN ve RAPORTÖRLERİ

### 1. YÖNTEM SORUNU

**Başkan :**

Yrd.Doç.Dr. Ali AKYILDIZ

**Raportör :**

Osman YILMAZ

### 2. DEVLETİN ROLÜ TARTIŞMALARI

**Başkan :**

Demir AKIN

**Raportör :**

Nuray SÖNMEZ

### 3. KAMU YÖNETİMİNİN YAPILANMASI VE İŞLEYİŞİ

**Başkan :**

Ayşegül GENÇ

**Raportörler :**

Ali GÜLER, Mustafa Baltacı

### 5. PERSONEL REJİMİ

**Başkan :**

Cebraail YILMAZER

**Raportörler:**

Şaban Talaş, Nurettin Erol

### 6. YENİ YAKLAŞIMLAR

**Başkan :**

Dr. Semra AŞÇIGİL

**Raportör :**

Prof.Dr. Muhittin ŞİMŞEK

**ÜYELER**

<b>ADI-SOYADI</b>	<b>KURUMU-GÖREVİ</b>
Demir AKIN	KESK-Enerji Yapı Yol Sen
Yrd.Doç.Dr. Ali AKYILDIZ	Kırıkkale Ün. Öğretim Üyesi
Feridun AKYÜZ	TCDD
Tahsin ALTAN	DSİ Gn.Md.
Dr. Semra AŞÇIGİL	ODTÜ İşletme Bölümü
Mustafa BALTACI	Başbakanlık Teftiş Kurulu
İsmail Hilmi BİLGİ	Diyanet İşleri Başkanlığı
Dr. Abdullah CAN	Milli Prodüktivite Merkezi
Önder CANPOLAT	Sanayi ve Ticaret Bak. Hukuk Müş.
Özdemir ÇAKACAK	İçişleri Bak. İller İda.Gn.Md. Dai. Bşk.
Kemal ÇELİK	Devlet Bütçe Uzmanı
Behiç ÇELİK	Kırıkkale Valisi
Arife ÇOŞKUN	Sayıştay Uzman Denetçisi
İsmail ÇOŞKUN	Emekli DPT Uzmanı
Bahattin DEMİR	KESK
H.Mehmet DEMİR	Elektrik İşleri Etüd İdaresi Gn. Md.
İlhan DÜLGER	DPT Müsteşar Müşaviri
Jale EMEKDAŞ	Çevre Bakanlığı
Prof.Dr. Feyza ERKAN	İstanbul Tabip Odası
Nurettin EROL	Çevre Bak. APK Uzmanı
Bülent GEDİKLİ	Maliye Bak. Maliye Başmüfettişi
Ayşegül GENÇ	Başbakanlık Müfettişi
Ali GÜLER	Devlet Personel Bşk.
Tahsin ILGAR	Posta İşleri Gn.Md.
Nurdan ILGAZ	Milli Prodüktivite Merkezi
Nusret KALDIRIM Dr. Metin KARADAĞ	TCDD İşl.Gn.Md. Mamak Belediyesi

Zeynel Abidin KARAGÖZ	Milli Eğitim Bakanlığı
Gülizar KILIÇ	Çevre Bak. APK Uzmanı
Selver KORKUT	DPT Genel Sekreteri
Serpil KURTGÖZÜ	Köy Hizmetleri Gn.Md. APK Dai. Bşk.
Halit KUMTEPE	Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Bşk.
Reyhan LAFÇI	Türkiye Gübre San. A.Ş.
R. Tarık LÜLEÇ	Başbakanlık Başmüfettişi
İsmet ORTAN	Maliye Bak. Gn.Md. Yardımcısı
Rıfki ÜNAL	DPT HTKD Dai. Başkanı
Yrd.Doç.Dr. Fahreddin ÖZDEMİRCİ	Ankara Ün. D.T.C.F.
Ayhan ÖZKAN	Çamlıdere Kaymakamı
Kemal ÖZTÜRK	Köy Hizmetleri Gn.Md.
A. Selim PARLAR	Ordu Vali Yrd.
Hamit PERAŞAN	DSİ Gn.Md.
Viktor SİDİ	KOÇ İDEA A.Ş.
Recep SANAL	İçişleri Bak. Mülkiye Başmüfettişi
Faruk SOLMAZ	Devlet Personel Bşk.
Nuray SÖNMEZ	MKEK Gn.Md.
Prof.Dr. Muhittin ŞİMŞEK	Marmara Ün.
Şaban TALAŞ	Devlet Personel Bşk. Şube Müdürü
Kur.Yrb. Halim TIRKAS	Jandarma Genel Komutanlığı
Handan TOK	Maliye Bakanlığı
M.Fatih UĞURLU	DPT Müşaviri
Ahmet YASAĞAN	TÜBİTAK BİLTEN
M. Hikmet YAVUZİYİĞİT	Cumhurbaşkanlığı Personel Başkanı
Doç.Dr. Aytekin YILMAZ	Başbakanlık
Türkan YILMAZ	TÜGSAŞ Gn. Md.
CebraİL YILMAZER	Maliye Bak. Daire Başkanı

## SUNUŞ

Özel İhtisas Komisyonumuzun ilk toplantısı 9 Aralık 1999 tarihinde yapılmış, 14 Ağustos 1999 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan ve özel ihtisas komisyonlarını oluşturan Başbakanlık genelgesinde yer alan ilkeler ve Devlet Planlama Teşkilatı koordinatörünün önerileri doğrultusunda beş komisyon halinde çalışmaların yürütülmesi kararlaştırılmış ve aşağıdaki komisyonlar kurulmuştur.

1. Yöntem Sorunu
2. Kamu Hizmetindeki Gelişmeler ve Devletin Rolü
3. Kamu Yönetiminin Yapılanması ve İşleyişi
4. Personel Rejimi
5. Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar

İlk toplantıda, belirlenen çalışma yöntemine göre, alt komisyonlarda görev alınması, gönüllülük ilkesine göre gerçekleştirilmiş ve 31 Aralık 1999 tarihine kadar taslak alt komisyon raporlarının tamamlanması ve hazırlanacak raporların, Özel İhtisas Komisyonumuzun bir kaç gün sürecek final toplantılarında değerlendirilmesi ve ana raporun oluşturulması kararlaştırılmıştır.

Bu çerçeve içinde alt komisyonlar çalışmalarını sürdürmüşler ve hazırladıkları raporlar 20 Ocak 2000 tarihinde yapılan toplantıda birlikte değerlendirilmiş ve final toplantılarında özellikle ele alınması gerekli görülen hususlar belirlenmiştir.

24-25 Ocak 2000 tarihlerindeki toplantılarda, komisyonumuz gereken değerlendirmeleri yapmış ve görüş birliğine ulaşılan konular genel değerlendirme ve sonuç bölümünde belirtilmiştir.

Takdir edileceği gibi, özel ihtisas komisyonları çok sayıda ve çeşitli kuruluşlardan gelen üyelerden oluşmaktadır. Bu nedenle komisyon çalışmalarında farklı görüş ve önerilerin belirtilmesi ve bunların alt komisyon raporlarında ve onlara dayalı olarak ana komisyon raporunda yer alması doğaldır.

Önemli olan, özellikle Türkiye Cumhuriyeti'nin yüzüncü yılını kutlayacağımız 2023 yılı hedef alınarak, uygulanması gereken ana stratejilerin, politikaların ve önlemlerin sağlıklı bir şekilde belirlenebilmesi için gerekli bilgi ve öneri aktarımının, çeşitli kesimlerin görüşlerinin yansıtılmasının sağlanabilmesidir.

Başbakanlık Genelgesinde belirtilen hususlar ışığında, dünyadaki ve ülkemizdeki gelişmeler değerlendirilirken, günümüzde devletlerin başarısının büyük ölçüde küresel dinamiklere uyum sağlayabilmelerine bağlı olduğu, ülkemizin uluslararası alanda güçlü bir yer alabilmek için, gelişmiş ülkelerin de uyguladığı gibi, ulusal çıkarları koruyan politika ve politika araçlarını geliştirmesi gerekliliği sürekli olarak göz önünde tutulmuştur.

Özel İhtisas Komisyonumuzun ana raporu, alt komisyon raporlarımıza koşut olarak, beş

bölümden oluşmaktadır. Oldukça kısa bir süre içinde hazırlanmış olması ve bazı konuları daha derinlemesine inceleme olanağı bulunamamasına karşın, yararlı bilgi ve önerileri içerdiğine inandığımız bu çalışmanın 8. Plan ve kamu yönetimini yeniden düzenleme ve iyileştirme çalışmalarına katkıda bulunabilmesi içten dileğimizdir.

## GİRİŞ

Yeni bir yüzyıla girerken yaşanan hızlı değişim ve yenileşme, toplumsal ve ekonomik örgütleri değişmeye ve gelişmeye, diğer bir ifadeyle yeni durumlara adapte olmaya zorlamaktadır. Bu olgu, toplumsal bir kurum olan kamu yönetimi sistemi ve bu sistem içinde belirli fonksiyonları gerçekleştirmek amacıyla oluşturulmuş bulunan kamu kuruluşları için de geçerlidir. Kamu yönetimi kuruluşları yapılan çeşitli değişiklikler ve uyarlamalarla durmadan gelişir ve değişirler. Bu değişikliklerin pek azı yeniden yapılandırma adı verilebilecek kadar önemlidir.

Kamu yönetim sistemindeki örgütsel değişiklikler, bir ülkenin yönetim sistemi ile sosyo-ekonomik yapısı ve siyasal düzeni arasında karşılıklı ve yakın bir ilişkinin, onun da ötesinde bir etkileşimin varlığından kaynaklanmaktadır. Günümüzde, bu gelişmenin sonucunda, kamu sektörünün sınırlarının, çağdaş devlet fonksiyonlarının sorgulandığı görülmektedir.

Türkiye’de kamu kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, siyasetin bürokrasi üzerindeki olumsuz etkileri gibi nedenlerle, kamu kesiminin öncü olmak yerine, gelişmelerin önünü tıkamakta olduğu şeklinde eleştiriler yapılmaktadır. Bu nedenlerin de etkisiyle; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli düzenlemeler, kamu yönetiminin öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır.

Türk kamu yönetimi kuruluş ve görevleri itibariyle merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayanan bir örgütlenme ile bütüncül bir yapı sergilemektedir. Günümüzün belirleyicisi olan bilim ve teknolojiye hızlı değişme ve gelişme, toplumsal ihtiyaçların yanında bu ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş bulunan kamu yönetiminin merkezi ve yerel düzeydeki örgütlenmesinde de değişimi zorunlu kılmaktadır.

Kamu yönetimize bakıldığında genel olarak mevcut sorunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kamu örgütlerine verilen bir kısım görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Temel bazı görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük sağlanması temel bir sorun olarak her alanda kendini göstermektedir.
- Bazı 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 ussallık 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.
- Bazı kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin önemi azalmasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevler asıl görevlerin yerini almakta, bu da örgütlerde görev kaymalarına yol açmaktadır.
- Kamu kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir. Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinde görev ortada kalmakta, bu da görevin etkisini azaltmaktadır.
- Kamu hizmetleri halkın ihtiyaçlarını ve beklentilerini karşılamamakta olup, kamu kurumlarındaki verimsizlik ve israf halkın kamu kurumlarına olan güvenini sarsmıştır. Kırtasiyecilik kamu kurumlarının etkin çalışmasını engellerken, özel sektörün ve vatandaşın kamu hizmetlerinden yararlanmasını güçleştirmektedir.
- Büyüyen bütçe açıkları ve kamu borçları, artan kamu harcamalarının kontrol altına alınmasını; bütçe reformu yapılmasını, insan kaynaklarının ve iç kontrollerin yeniden değerlendirilmesini; program hedeflerine göre kaynak planlamasını ve kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır.
- Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan bu yana, kamu yönetimine kamu hukuku yaklaşımı hakim olmuştur. Bu anlayışın gereği olarak, 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 da sınırlıdır. Mevcut yapı, kamu kurumlarının değişen koşullara uyum sağlamasını zorlaştırmaktadır.
- Uluslararası rekabet ve küreselleşme, ülkemizde de özel sektör de olduğu kadar kamu sektöründe de reformlar yapılmasını gerektirmektedir.
- 10 Aralık 1999 tarihinde ülkemizin Avrupa Birliği (AB) üyeliğine aday olması ile birlikte, AB'ne entegrasyonu sağlayacak reformların hızla gerçekleştirilmesi önem kazanmıştır.

Bu çerçevede VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlık çalışmaları çerçevesinde kurulan Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu tarafından tespit edilen, kamu yönetiminin genel ve ortak sorunları ile bunlara ilişkin çözüm önerileri aşağıda ifade edilmiştir. Bu raporda yer alan öneriler kapsamında alınacak tedbirlerin başarı düzeyini, yasama, yargı ve yürütme organlarının aralarındaki ilişkiler, rejimin temelini oluşturan bu erklerin işleyiş tarzları ve sahip oldukları yönetim mekanizmalarının etkinlikleri, amaç ve kullandıkları yöntem ve olanaklar, kamu hizmetleri ve kamu-vatandaş ilişkilerinin dayandığı hukuki ve ahlaki normlar, siyasal

sistemin tabi olduğu kural ve esaslar, yönetimin şeffaflığı ve nihayet Türk halkı, siyasetçi ve bürokratlarının çağdaş uygarlık düzeyini yakalamış, müreffeh bir toplum yaratma azim ve kararlılığı tayin edecektir.

## I. BÖLÜM

### YÖNTEM SORUNU

Yönetim, dinamik bir süreç olup, sürekli olarak değişmek ve gelişmek zorundadır. Çevredeki değişiklikler yönetimin geliştirilmesini zorunlu kıldığı gibi, örgütlerin amaçlarının değişmesi, yeni teknolojilerin ithali ve yönetimde kullanılan araç-gereç ve öteki kaynakların değişmesi de yönetimin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ancak idari reformun başarılması kolay değildir. Çünkü idare genellikle değişime karşı kuşku ve tutucu bir tutum sergilemektedir. Mevcut statükoyu korumak istemektedir. Kamu yönetiminde karşılaşılan aksaklıklar konusunda bugüne kadar birçok öneri ve önlem içeren araştırma, inceleme, tez, plan, program vb. metin hazırlanmış, ancak bunların uygulamaya yansımaları sağlayacak ve reform sayılabilecek bütüncül bir düzenleme henüz gerçekleştirilememiştir. Burada tartışılması gereken temel sorun, kamu yönetimine ilişkin aksaklıklara dair geliştirilen önerilerin uygulanabilme olanaklarının ne olduğu ve nasıl uygulanabileceğidir. Uzun yıllardır aynı nitelikteki birçok öneri, yazılı metinlerde kalmaktan öteye gidememektedir. Bu nedenle idari reformun nasıl yapılacağı yani reformun yöntemi konusu özel bir önem taşımaktadır. Aşağıda bugüne kadar yapılan çalışmalara kısaca değinildikten sonra çalışmaların uygulamaya geçirilememesi nedenleri irdelenmiş ve yapılan saptamalar çerçevesinde getirilen önerilere yer verilmiştir.

#### 1. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMU ÇALIŞMALARI

Ülkemizde idari reform çalışmaları hemen her dönemde gündemde olagelmıştır. Osmanlı Döneminden bu yana çeşitli zamanlarda reform çalışmaları yapılmış, konu zaman zaman öne çıkmış, zaman zaman geri plana itilmiş olmakla birlikte gündemdeki yerini hep korumuştur.

Osmanlı dönemindeki reform arayışlarının genel olarak Kanuni Sultan Süleyman döneminden sonraya rastladığı söylenebilir.

Osmanlı döneminde idari reform çalışmaları esas olarak II. Mahmut ve Tanzimat döneminde yaygınlaşmış ve hızlanmıştır. Bu dönemde yapılan çalışmalarda özellikle rüşvet ile mücadele üzerinde durulduğu görülmektedir. Meşrutiyet ile birlikte ise reform çabaları siyasal yapıyı da içine alacak şekilde bir genişleme göstermiştir.

Cumhuriyet Döneminde ülkemizin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatında hızlı ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler doğal olarak kamu yönetiminde de değişime yol açmıştır. İdari reform konusu özellikle 1960 yılından sonra, kalkınma planlarında özel bir yer almıştır. Bu nedenle, Cumhuriyet Döneminde yapılan idari

reform çalışmalarını planlı dönemden önce ve planlı dönemde yapılan çalışmalar olarak iki başlık altında incelemek daha doğru olacaktır. Çünkü 1963 yılında başlayan planlı kalkınma dönemine kadar gerek kamu yönetiminin gerekse Kamu İktisadi Teşekküllerinin düzenlenmesi ile ilgili çeşitli raporlar hazırlanmış, yasa değişiklikleri ile bazı düzenlemeler yapılmışsa da geniş kapsamlı çalışmaların planlı kalkınma döneminde başlatıldığı görülmektedir.

### 1.1. Planlı Dönemden Önceki Reform Çalışmaları

Ülkemizde 1933 yılından itibaren idari reform konusunda bir çok araştırma ve çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. Bu çalışmalar genellikle yabancı uzmanlar tarafından, merkezi düzeyde hazırlanan raporlar şeklinde ortaya çıkmıştır. Ancak bunun yanında yerli uzmanlar ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından yapılan çalışmalar da vardır. Bu çalışmalardan önemli olanlarına aşağıda değinilmektedir.

1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir grup, ekonomik konulara ağırlık vermekle birlikte, idari sorunları da ele almış ve inceleme sonuçlarını “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” ismini taşıyan bir rapor halinde 1934 yılında hükümete teslim etmiştir.

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.

1949 yılında İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Dr. F. Neumark, Başbakanlığın talebi üzerine “Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında” bir rapor hazırlamıştır. Raporda idarede yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, yeni düzenleme için gerekli örgütler, memur sorunları ve rasyonel çalışmayı sağlayacak tedbirler, ilkeler ve öneriler yer almıştır.

1951 yılında Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının (Dünya Bankası) finanse ettiği ve 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanan ve kurul başkanı James M. Barker’in ismine atfen Barker Raporu adı verilen çalışma hükümete sunulmuştur. Kapsamlı bir şekilde hazırlanan rapor, Türk idari sistemiyle ilgili sorunları açıklayıp, personel sorunları ile ilgilenecek bir devlet personel dairesi kurulması, devlet dairelerinde danışma hizmetlerinin düzeltilmesi gibi öneriler getirmekte ve merkeziyetçi sistemi, yetkilerin alt kademelere verilememiş olmasını eleştirmektedir.

Yine 1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman tarafından özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını inceleyen rapor Maliye Bakanlığına sunulmuştur. Aynı yıl Maliye Bakanlığı tarafından Barem sistemi konusunda bir rapor hazırlanmıştır. Yine Maliye Bakanlığı tarafından 1956 yılında Devlet Personel Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır.

1958 yılında TODAİE tarafından “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Araştırma” adlı üç ciltlik bir rapor hazırlanmıştır.

## 1.2. Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar

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. Geniş bir uzman kadrosu tarafından 1962 yılında başlatılan proje 1963 yılında bitirilmiştir. Proje merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır. Bu kuruluşlarla ilgili araştırmalar daha sonra 1964-1966 yılları arasında yapılmıştır.

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. 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 göreceği 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 kullanılış 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.

## **2. REFORM ÇALIŞMALARININ UYGULAMAYA GEÇİRİLEMEME NEDENLERİ**

Bu raporların incelenmesinden de görüleceği gibi, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunun örgüt araştırmalarında klasik yaklaşımla ele alındığı, öngörülen değişmelerin genel öneri, önlem ve temenniler düzeyinde kaldığı, yapılması gereken çalışmaların ayrıntılı uygulama projeleri haline getirilerek uygulama, izleme ve değerlendirme koşullarının belirlenmediği görülmektedir.

Hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanmadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir. Ancak çıkarılan çeşitli yasalarla kamu yönetiminde bu dönemde yapılan bazı değişikliklerin bilimsellikten uzak, politik ve popülist yaklaşımlarla yapıldığı, bu değişikliklerin bir çoğunun az çok var olan fonksiyonel örgütlenmeyi de bozduğu, dolayısıyla karışıklığa ve çok başlılığa sebep olduğu söylenebilir.

Hazırlanmış olan raporların uygulanamama nedenlerini aşağıdaki gibi saptamak mümkündür:

1. Bu raporların hiçbirisi uygulama projelerini kapsayacak biçimde hazırlanmamıştır.
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 değillerdir.
  - 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 bütününe 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 birliklik sağlanabilecektir. Bu gereksinim yerine getirilememiştir.
4. Reformlara ilişkin temel bir felsefenin ve modelin açıklıkla ortaya konulamamış olması da başarıya ulaşmada çok önemli bir eksiklik. 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.

### 3. DÜNYADAKİ GELİŞMELER VE REFORM UYGULAMALARI

1980'li yılların başından itibaren dünyada çok yönlü bir dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşüm sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş söyleminde ifadesini bulmuştur. Bu dönüşüm sürecinde bireyle devlet arasındaki ilişki biçimi de değişmiş; yönetim (government) kavramı yerine “yönetişim”

(governance) kavramı kullanılmaya başlanılmıştır. Bütün bu dönüşüm çabaları “yeni dünya düzeni” kavramı ile ifade edilmektedir.

Yeni dünya düzeni, yapısal uyum ve piyasa reformlarını gündeme getirmiş; bütün dünyada devletin iktisadi yaşamdaki rolünü azaltma ve özelleştirme çabalarını başlatmıştır. Ancak bütün bu gelişmeler kamu sektörünün önemini azaltmamış; bu sektördeki reform ihtiyacını ön plana çıkarmıştır. Çünkü yeniden yapılanma belli politikaların uygulanmasını zorunlu kılmaktadır. Bu politikaların uygulanabilmesi için yalnız özel sektörün değil, kamu kuruluşlarının da işleyiş mekanizmalarının değişmesi, daha verimli, etkin ve tutumlu çalışması, daha kaliteli hizmet sunması gerekmektedir.

Bu gelişmelere paralel olarak, dünyada devletin rolü ve işlevi köklü bir şekilde irdelenmiş, kamu yönetimi reformu bir çok ülkenin gündemine girmiştir. Son yirmi yıldır bir çok OECD ülkesinde kamu yönetimi reform çalışmaları yapılmaktadır. Politik, kültürel ve idari farklılıklara bağlı olarak ülkeler farklı yönetim biçimlerine geçişi hedeflemişlerdir. Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, İrlanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Hollanda'nın oluşturduğu grup performans yönetimine geçiş için reform çalışmaları yaparken; Norveç, Avusturya, Almanya, İsviçre, Belçika, Fransa performans odaklanmış karma bir yönetim için reformları sürdürmektedir.

Kamu yönetimi reformu yapan OECD ülkelerinin hemen hemen hepsinde, aynı sebeplerle reform ihtiyacı duyulmuştur. Bunlar 3 başlık altında incelenebilir:

### **1. Değişen Ekonomik Koşullar:**

1970'li yıllarda ekonomik koşulların değişmesi, 1973 petrol krizi ve uluslararası para sisteminde yaşanan değişiklik, Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere gibi OECD ülkelerinde ekonomik performansı zayıflatmış ve kamu gelirlerini azaltmıştır. Ancak, kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Böylece sürekli bütçe açıkları bir çok ülkede ortak bir sorun olmuştur. Ülkeler arasında artan rekabet ve ekonominin globalleşmesi, bir çok ülkede yapısal düzenleme için önemli bir baskı oluşturmuştur. Dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluk, mali durumun daha da kötüye gitmesine yol açmıştır. Bu ekonomik baskılar yüzünden hükümetler kendi politikalarını ve rollerini daha yakından incelemeye ve bütçe açıkları ile başa çıkmanın yollarını aramaya başlamışlardır.

### **2. Halkın Hükümetten Beklentilerinin Değişmesi ve Artması:**

Kamu kurumlarındaki verimsizlik, israf ve uygulanan geçmiş politikalar nedeniyle, halkın kamu kurumlarına ve liderlere olan güveni sarsılmıştır. Bunun sonucunda, hükümetin aldığı kararların nedeni de dahil olmak üzere, kamuoyunda daha açık ve şeffaf bir yönetim ile buna paralel hesap verme sorumluluğunun artırılması isteği oluşmuştur.

Ekonomide kamu sektörünün rolü tartışma konusu olmuş, uluslararası rekabette varolabilmek için kamu-özel sektör işbirliği öngörülmüştür. Özel sektörün hizmet kalitesindeki artışa paralel olarak, vatandaşlarda özellikle sosyal güvenlik ve çevrenin korunması gibi programlarda daha fazla ve daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi oluşmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının ve kamu kuruluşları ile ilgili tarafların, hükümet politikalarının geliştirilmesine ve programların yönetimine katılma istekleri artmıştır.

### **3. Kamu Yönetimini Modernize Etme İhtiyacı:**

Teknolojideki gelişmeler, yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapısı, eğitim seviyesinin yükselmesinin ve değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkisi, reform ihtiyacının doğmasında önemli rol oynamıştır.

Son yıllarda verimlilik ve performans konularının serbest rekabet içinde giderek daha ön sıralara oturması, özel sektörü de yeniden yapılanmaya itmiştir. Özellikle büyük şirketler uluslararası rekabete uygun bir şekilde, bütün üretim faaliyetlerini gözden geçirerek, sadeleştirme ve etkinleştirme politikalarına yönelmişlerdir. Amaç verimliliği artırmak ve bu şekilde rakiplerin önüne geçmektir. Bu gelişmelere uygun olarak, özel sektörün yeniden yapılanması, kamu kurumlarının yeni yönetim yaklaşımlarına ayak uydurma ihtiyacını daha fazla ortaya çıkarmıştır. Yeni yönetim yaklaşımı, süreçlerden çok sonuçlara, kurallara uygunluktan çok esnekliğe, kurallardan çok profesyonel yargıya, risk almaktan kaçınmaktan çok yeniliklere yönelmeye, detaylı merkezi kontrollerden çok hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesine vurgu yapmaktadır.

OECD ülkelerinde gerçekleştirilen reformların amaçları ise şöyle özetlenebilir:

- 1.** Kamu mali ve performans raporları ile kamuoyunun ve parlamentonun bilgilendirilmesi sağlanarak, halkın kamunun yetkinliğine olan inancını ve güvenini geliştirmek,
- 2.** Program hedeflerinin belirlenmesini, bu hedefler doğrultusunda program performansının ölçülmesini ve programdaki gelişmeler hakkında kamunun bilgilendirilmesini sağlayacak program performans reformunu bazı pilot projeler aracılığıyla başlatmak,
- 3.** Kamu hizmetlerinin alıcılarının tatmini esas alınmak suretiyle, hizmet kalitesine ve sonuçlara odaklanarak, kamu programlarının etkinliğini ve halk nezdinde güvenilirliğini geliştirmek,
- 4.** Program hedeflerinin yeterince iyi belirlenip ilgili taraflara iletilmemesi ve program performansı hakkındaki bilgilerin yetersizliği nedeniyle, kamu yöneticileri program verimliliğini ve etkinliğini artırmada başarılı olamamaktadırlar. Program amaçlarına ulaşmayı gerçekleştirecek planlamayı yapmalarını sağlayarak ve program sonuçları ve hizmet kalitesi hakkındaki bilgileri ileterek (yönetim bilgi sistemi oluşturarak) kamu yöneticilerine yardımcı olmak, hizmet sunum kalitesini geliştirmek,

**5.** Parlamenter politika ve stratejilerin belirlenmesinde, yatırım kararlarında ve bunların izlenmesinde, program performans ve sonuçlarının yeterince dikkate alınmasını sağlamak.

OECD ülkelerinde yürütülen bu reform çalışmalarında pek çok ortak nokta bulunmaktadır. Bu reformların temel amacı, kamu sektörünün performansını geliştirmek ve ekonomideki rolünü yeniden tanımlamaktır. Bu ülkelerde yürütülen reform çalışmalarının ortak noktaları şöyle özetlenebilir:

1. Sonuçlara ve dolayısıyla da verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun (performansın) artırılmasına odaklanılmıştır.
2. Merkezi hiyerarşik yapıların desantralizasyonu ile yetki devri ve esnekliğin artırılmasına çalışılmıştır.
3. Kamu sektöründe hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve kamu hizmetlerinin kalitesinin iyileştirilmesi hedeflenmiştir.
4. Kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji geliştirme kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.
5. Düzenli ve belli aralıklarla kamu kuruluşlarınca parlamentoya ve kamuoyuna mali ve performans raporları sunularak, kamu yöneticilerinin faaliyetleri ve bütçe üzerinde siyasi kontrollerin güçlendirilmesi ve kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması hedeflenmiştir.

OECD ülkelerinin deneyimlerinden çıkan sonuçlara göre, başarılı bir reformun koşulları şunlardır:

1. Kamu hizmetleri reform girişiminin, hükümetin politikalarıyla bunların finansmanı için gerekli bütçeyi bütünleştirmesi gerekir.
2. Stratejik bir yaklaşım gereklidir. Reformlar, kamu hizmetlerinin gelecekteki rolü ve gücünün ne olacağına gerçekçi bir biçimde incelenmesiyle geliştirilmiş bir vizyonla yapılmalıdır.
3. Performans artırılmalı ve performans kamu sektörü programlarının çıktıları ve sonuçları ile maliyetlerine odaklanmalıdır.
4. Yetki devrine, onunla orantılı hesap verme sorumluluğu eşlik etmelidir.

Yeniden yapılanma girişimi kadar, yeniden yapılanmanın izlenmesi de önemlidir. Reform çalışmaları parlamento adına denetim yapan yüksek denetim örgütü tarafından izlenmelidir. Yüksek denetim örgütünün (Sayıştay'ın) hazırladığı raporlar aracılığı ile parlamento bilgilendirilerek, reform çalışmaları üzerinde parlamentonun siyasi kontrolü güçlendirilmelidir. Bu aynı zamanda, reform çalışmalarına parlamentonun desteğini artıracaktır.

5. Sürdürülebilir yeniden yapılanma öncelikli olmalıdır. Politik liderlik ve destek (sorumluluğun üstlenildiğini göstermek) reformun başarısı için önemlidir. Örneğin, ABD'de Reformun tanıtımı Başkan Clinton ve Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından yapılmıştır. İngiltere'de ise Başbakanlığa bağlı Efficiency Unit tarafından yürütülmüştür.

6. Reform gerçekleştiren ülkeler, reformun çerçevesini çizen ve bu reformların uygulanabilmesi için reform takvimini belirleyen performans kanunları çıkarmışlardır. Örneğin, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için İngiltere'de "Financial Management Initiative" (1982), "Next Steps Initiative" (1988) ve "The Modernising Government White Paper" (1999); Yeni Zelanda'da "The State Sector Act" (1988); Avustralya'da "Public Service Reform Act" (1984); Kanada'da "Public Service 2000 (PS 2000)" (1989); ABD'de "The Government Performance and Results Act" (1993) ile yasal düzenlemeler yapılmıştır. Reform takvimi de bu düzenlemelerde yer almıştır. Örneğin, ABD'de Kamu kurumlarında stratejik planlama ve performans ölçümü sistemlerinin geliştirilmesi ve kullanılmasının sağlanması için:

- 1993 tarihli Kamu (Hükümet) Performansı ve Sonuçları Kanunu'na (Government Performance and Result Act) göre 30.9.1997'ye kadar her kurumun yöneticisi stratejik planını hazırlayacak ve Yönetim ve Bütçe Ofisi Direktörüne ve Kongreye sunacaktır.
- 31.3.2000'e kadar her kurumun başkanı performans raporunu başkan ve kongreye verecektir.
- 2000'deki rapor bir önceki yılın, 2001'deki rapor önceki iki yılın, 2002'deki rapor ise önceki üç yılın sonuçlarını belirleyecektir.

#### 4. REFORM YÖNTEMİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Yönetimin geliştirilmesi çalışmalarını değişik şekillerde yürütülebilmektedir. Bunları;

- Kurum içinde yönetimin geliştirilmesiyle ilgili birimler kurulması,
- Kurum dışında yönetimi geliştirmeyle ilgili birimler kurulması,
- Yönetimi geliştirmeyle ilgili kurul, komisyon veya heyetlerin kurulması,
- Kurum dışı kuruluş ve komisyonlarla kurum içindeki elemanların birlikte yönetimi geliştirme çabaları olarak sayabiliriz.

Dıştan müdahalelerle yapılan reformlar şekli olma, kurumca benimsenmeme ve gerçeklerle bağdaşmama gibi eksiklikler taşıdığından, reformda en gerçekçi yöntem, kurum dışı görevli bir kuruluş veya komisyonla kurum elemanlarının birlikte gerçekleştireceği yönetimi geliştirme çabalarıdır. Ancak bu süreçte kurum elemanlarının hepsinin iknasından ziyade kurumdaki değişim taraftarlarının sürece sokulması ve onlardan "değişim ajanı" (change agent) olarak yararlanılması önem taşımaktadır.

Özel İhtisas Komisyonu çalışmaları sırasında, ülkemizde idari reformun gerçekleştirilme yöntemine ilişkin olarak ileri sürülen öneriler aşağıda belirtilmiştir.

#### 4.1. ÖNERİ I:

Kamu yönetiminde düzenleme, geliştirme, iyileştirme çalışmalarının başarısı her şeyden önce siyasal iradenin bu konudaki kararlılığı ile yakından ilgilidir. Bu kararlılığın en somut göstergesi ise, hem siyasal kararlara temel oluşturacak önerilerin en sağlıklı şekilde üretilmesini, hem de siyasi organ tarafından verilecek kararların başarılı bir şekilde uygulamaya aktarılmasını sağlayacak önlemlerin öncelik ve ivedilikle alınmasıdır.

Kamu yönetiminin düzenlenmesi ve geliştirilmesi sürekli bir görevdir. Bu nedenle konunun sürekli ve teknik bir sahibinin bulunması gerekmektedir. Siyasi bakımdan kuşkusuz işin sahibi Bakanlar Kuruludur. Ancak bakanlar Kuruluna bu konuda yardımcı olacak merkezi bir teknik örgütün oluşturulması, bu görevin yerine getirilmesinin temel koşuludur.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve sürekli olarak kendini geliştirmesi, geçici nitelikte örgütler eliyle gerçekleştirilebilecek bir çalışma değildir. Bu alandaki temel görevleri yerine getirecek kurumsal yapının bugüne kadar oluşturulamamış olması ise en önemli eksikliklerdir.

Yönetimi düzenleme ve geliştirme ile görevli kurumsal yapılaşmanın iki önemli basamağı bulunmaktadır. Birincisi Başbakanlığa bağlı olarak oluşturulacak merkezi yönetimi geliştirme birimidir. İkincisi ise merkezi birimin yönlendiriciliğinde çalışacak ve bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlarda oluşturulacak kurumsal yönetimi düzenleme ve geliştirme birimleridir. Oysa ne Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı ne de APK birimleri bu görevleri yerine getirebilecek durumdadır.

Ayrıca ne Devlet Planlama Teşkilatının, ne Devlet Personel Başkanlığının ne de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünün merkezi yönlendirmeyi yapacak nitelikte kuruluşlar olmadığı, uygulamanın yönlendirilmesinin başka nitelikte bir birime gereksinim duyurduğu son otuz yılın ortaya çıkardığı bir başka gerçektir.

Bu açıklamalar çerçevesinde Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı kaldırılarak yerine, Başbakan veya kamu yönetimini geliştirme çalışmalarından sorumlu olacak bir başbakan yardımcısına bağlı, merkezi yönetimi geliştirme birimi işlevlerini görece bir **KAMU YÖNETİMİ MÜSTEŞARLIĞI** kurulmalıdır. Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün personel politikası ile ilgili birimleri Müsteşarlık bünyesine alınmalı, TODAİE tüm kamu yönetimine eleman yetiştirecek şekilde Kamu Yönetimi Akademisine dönüştürülmeli ve Müsteşarlık ile ilişkilendirilmelidir.

Bunun yanı sıra Bakanlık ve kamu kuruluşlarında oluşturulmuş bulunan ve aynı zamanda yönetimi geliştirme ile görevli APK birimlerinin kıyak yeri olmaktan çıkarılıp, uzmanlık kariyerine dayalı, DPT'ye benzer bir personel yapısına kavuşturularak, nitelikli elemanlarla güçlendirilmesi, kendi kuruluşlarının beyni durumuna getirilmesi, merkez, taşra ve yerel yönetim birimleri düzeyinde yepyeni bir anlayışla düzenlenmesi

ve kurulacak bu Müsteşarlıkla çok yakın ve sürekli bir ilişki içinde bulunması sağlanmalıdır.

Ayrıca Kamu Yönetimini geliştirme çalışmalarından sorumlu Başbakan yardımcısının başkanlığında **KAMU YÖNETİMİNİ GELİŞTİRME YÜKSEK EŞGÜDÜM KURULU** oluşturulmalı, Başbakanlık, Kamu Yönetimi, Devlet Planlama Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Müsteşarları ile kurulması önerilen Kamu Yönetimi Akademisi Başkanı bu kurulun üyeleri olmalı, tüm yönetimi geliştirme çalışmalarının planlanıp uygulanmasında, en üst düzeyde uyum ve tutarlılığı sağlamalıdır. Kuşkusuz bu kurulun sekreteryaya görevi Kamu Yönetimi Müsteşarlığı tarafından yürütülmelidir.

Ayrıca tüm ilgililerin katılımına olanak verecek geniş kapsamlı bir danışma kurulu oluşturulmalıdır.

#### 4.2. ÖNERİ II:

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, devletin görevleri, amaçları, hedefleri, ilke ve özellikleri; idari bölümlenimin temel ilkeleri, genel teşkilat incelemesinden başlayan kadroların sınıflandırılması ve personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynaklar bu kaynakların yönetimi, iş görmede kullanılacak sistemler, yöntemler, usuller ayrı ayrı ayrıntılı uygulama projelerinin hazırlanması, bunları uygulamaya koyacak temel kanunlarla kuruluş kanunu tasarılarının hazırlanması konularını kapsayacaktır.

Kapsam ve içeriği böylesine geniş olan, dolayısıyla hem çok iyi uzmanlaşmış kadroları gerektiren hem de karar alma ve uygulama yetkisi isteyen bu tür büyük ölçekli bir çalışmanın kurum ve kuruluşlar ölçeğinde ne yapılması ne de uygulamaya konulması mümkün değildir.

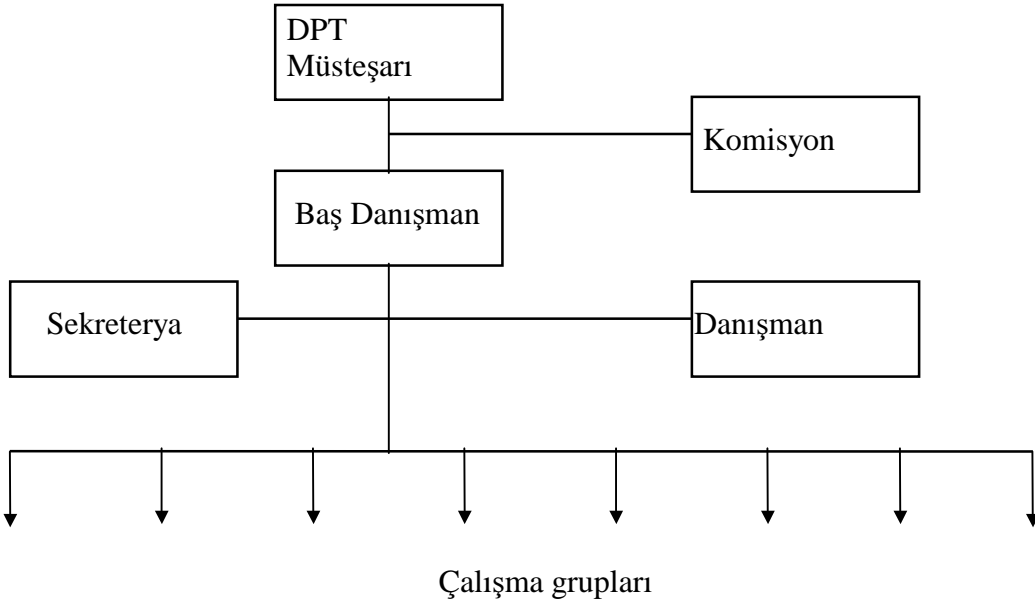
Bu nedenle çalışmaların merkezi düzeyde oluşturulacak bir “Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Komisyonu” tarafından yapılması gerekmektedir. Ancak çeşitli kurumlar bünyesinde yer alan Teftiş Kurulları ve APK kurullarından da yararlanılmalıdır. Bunun için, öncelikle denetim kurullarının yapısının, daha doğru bir deyimle denetime bakış açısının modern denetim anlayışına göre değiştirilmesi gerekmektedir. Denetimin, yönetimin bir fonksiyonu olduğu ve uygulamanın sonucunda yöneticiye yol gösterilmesini sağlamak suretiyle yönetimin yeniden “planlanmasına” dayanak teşkil etmesi durumu temin edilmeli; böylece yönetim biliminin metodlarının yönetim hukukuna da aktarılması sağlanmalıdır.

Bilimsel yöntemlerin kamu yönetimine aktarılması halinde, denetim kurulları ve APK ların bünyesinde görev yapan yetişmiş uzmanların enerjisinden sürekli yararlanılması ve bu kurulların böylece fonksiyonel hale getirilmesi de sağlanabilecektir. Bu nedenle bu birimlerden komisyona sürekli bilgi akışını sağlayacak bir sistem kurulması sağlanmalıdır.

- Komisyonun görev süresi, projelendirilmiş ve zamanlaması yapılmış olan uygulama projelerinin hazırlanması, oryantasyon eğitimlerinin yapılıp, tamamlanması ile sınırlıdır.
- Komisyon bir Baş Danışmanın başkanlığında görev yapan ihtisas gruplarından oluşacaktır.
- Konunun uzmanı yerli ve yabancılardan yararlanılacak, kamuda mevcut uzmanlar geçici olarak görevlendirilecektir.
- Ücretler asgari düzeyde tutulacaktır.
- Komisyonların çalışma esasları bir iç yönetmelikle belirlenecektir.
- Komisyon Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarına bağlı olacaktır.
- Komisyon, DPT müsteşarının başkanlığında, seçilecek bakanlıkların müsteşarları, kuruluşların üyeleri ve en az 3 üniversite temsilcisinden oluşacaktır.
- Komisyon şimdiye kadar yapılan çalışmalardan yararlanacağı gibi, uzman kurum ve kuruluşlara yeni çalışma da yaptırabilecektir.

## ÇİZİM I

### Yeniden Yapılandırma Devamlı Özel İhtisas Komisyonu Örgütlenme Modeli



Yeniden yapılanma bir kere yapılacak bir çalışma değil, ihtiyaçların ve koşulların değişmesi, bilimsel ve teknolojik gelişmeler nedeniyle devamlılık gösteren bir süreçtir. Denilebilir ki, toplumdaki ve dünyadaki gelişmelerle en doğrudan ilişki halinde bulunan kesim, kamu yönetimidir. Dolayısıyla, kamu yönetiminin sürekli bir “geliştirilme” faaliyetine tabi tutulması, değişen şartların doğurduğu ihtiyaçların karşılanması bakımından kesin bir zorunluluktur. Esasen idare hukukunun bir “içtihat hukuku” olmasının temeli de bu zorunluluğa dayanır.

Kamu yönetimini sürekli geliştirme çalışmalarında da bütünlüğün sağlanması, tek düzeliğin bozulmaması, kullanılan sistemlerin, yöntemlerin ve usullerin korunması ve geliştirilmesi esastır. İşte bu husus bu komisyonun görevi olacaktır.

Bu komisyon Başbakanlık ya da DPT ye bağlı olarak kurulabilir. Kuruluş ve çalışma esasları bir yönetmelikle düzenlenebilir.

### 4.3. ÖNERİ III:

Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması hem konu olarak hem de sayıca oldukça geniş kapsamlı ve süreklilik arz eden yapısı ile yıllara yayılması gereken bir süreçtir.

Bu yüzden yapılması gerekenler iki aşamalı düşünülebilir.

1. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırma sürecinden geçirilmesi
2. Yeniden yapılanmanın sürekliliği yeteneğinin kamuya kazandırılması

Bu sürecin başarılı olabilmesi için bazı temel varsayımlar aşağıdaki gibidir.

1. Soruna inanılmalı, çözümü için istekli olunmalıdır.
2. Gerekli kaynağın ayrılmasına hazır olunmalıdır.
3. Değişim kaçınılmazdır. Yasal değişiklikler konusunda ısrarcı olunmalıdır
4. Çalışmalar politize olmamalı, hükümetler değil devlet devamlılığına yönelik olması sağlanmalıdır.
5. Siyasi iradenin gücünden faydalanılmalıdır.

#### 4.3.1. Çözüm Ekibi

Kamunun yeniden yapılandırılması faaliyeti belli bir teşkilatlanma seviyesinde yürütülmelidir.

Konunun genişliği ve sahiplenilmesi açısından bu çalışmayı yürütecek ekibin çalışmalarının gerçekleştirileceği kurumlarda; kurum dışı uzmanlar kadar kurum içi inanmışları da kapsamalıdır.

Bu ekibin özellikleri;

- Bir organizasyon şemasına sahip olmalıdır.
- Yeniden yapılanma konusu uzmanlarını içermelidir.
- Hangi kuruma bağlı olarak ve hangi ünvanlarda çalışacakları belirlenmelidir.
- Yetki ve sorumlulukları belirlenmelidir.
- Çalışma mekanı tahsis edilmelidir.

- Performans ölçütlerine tabii olmalı ve yükselme imkanına sahip olmalıdırlar.
- Süreklilik aşamasına geçilinceye kadar tek işleri bu olmalıdır.

### **4.3.2. Çözüm Çalışmaları**

#### **4.3.2.1. Sistem Analizi**

Çözüm uygulamalarına geçilmeden bir ön çalışmanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Özellikle sorunlara yönelik tespitler için “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Alt Komisyonu” raporlarından faydalanılabilir.

Çözüm ekibi Sistem Analizi çalışmasında aşağıdaki maddeleri takip edebilir.

##### **4.3.2.1.1. Kurumlar üstü genel hedef, misyon ve vizyonların ortaya konulması**

- Verimlilik/etkinliğin artırılması
- Hizmette birlik ve yetki esaslı yönetime geçiş
- Kamu çalışanının şartlarının iyileştirilmesi vs.
- Taşra teşkilatlarının güçlendirilmesi
- Merkezîyetçi yaklaşımların terk edilmesi
- Halka dönük yönetim anlayışının benimsenmesi
- Devletin ekonomik faaliyetlerinin en aza indirgenmesi
- Sayısal Devlete Geçilmesi vb.

##### **4.3.2.1.2. Kurumsal hedef misyon ve vizyonların ortaya konulması**

Her Bakanlık/Kurum ve Kuruluş için ayrıca hedef misyon ve vizyonları tanımlanmalıdır.

##### **4.3.2.1.3. Bakanlık/Kurum ve Kuruluşların sorunlarının tespit edilmesi**

Bakanlık/Kurum ve Kuruluşlar işleyişleri itibari ile gözden geçirilmeli, temel sorunlar tespit edilmeli ve düzeltici faaliyetler belirlenmelidir. Düzeltici faaliyetlerin bir yeniden yapılanma çalışmasına karşı gelip gelmediği ortaya çıkarılmalıdır.

Burada özellikle yeniden yapılanma faaliyeti ile mevcut işleyiş bozukluklarına müdahale etme temelde son derece farklı uygulamalardır ve yapılacak düzeltici faaliyetin bunların hangisi ile sonuca ulaşacağı üzerinde dikkatle durulmalıdır.

#### **4.3.2.2. Tespit Edilen Sorunların Çözümü İçin Neler Yapılması Gerektiğinin Belirlenmesi**

#### **4.3.2.2.1. Kamu yapılandırmasının/işleyişinin yeniden düzenlenmesi**

- Denetleme Mekanizmaları
- Araştırma Geliştirme Faaliyetleri
- Planlama Faaliyetleri
- Halkla İlişkiler
- Mali ve Ekonomik Yönetim
- Yerel Yönetimler
- Avrupa Birliğine Uyum vs....

#### **4.3.2.2.2. Kamu Personel politikalarının geliştirilmesi (Performans değerlendirme, hizmet içi eğitimler vs.)**

- Görev, Yetki ve Sorumluluklar
- Karar Mekanizmaları
- Performans Değerlendirme
- Eğitimler
- Ücretlendirme
- Sınıflandırma
- Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarına geçilmesi vs..

#### **4.3.2.2.3. Kamu Yönetimi ile ilgili sorunlar**

- Koordinasyon ve Eşgüdümün sağlanması (Bilgi teknolojilerinden daha fazla faydalanma vs..)
- Mevzuat
- İdari Usul ve İşlemlerin Basitleştirilmesi

#### **4.3.2.3. Yapılması Gerekenlerin Nasıl/Hangi Araçlarla Gerçekleştirileceğinin (Kaynakların) Belirlenmesi ve Planlanması**

Yapılması gerekenlerle ilgili planlama çeşitli detay düzeylerinde yapılmalı kesin ve net olmalıdır. Plan, içeriğinde belirlenen işlerin sahiplenilmesini zorlayacak şekilde hazırlanmalı ve plan uygulayıcılarının denetlemesi mutlaka sağlanmalıdır.

**4.3.2.3.1. Çözüm Ekibi Stratejik, Taktik ve Teknik Planları yapılması gerekenler doğrultusunda geliştirmelidir.**

#### **4.3.2.3.1.1. Stratejik Planların Yapılması**

- Zaman Planı
- Bütçe Planları
- Emek katkı planlarının yapılması
- Kullanımlarının planlanması
- Eşgüdüm faaliyetlerinin belirlenmesi, Koordinasyonun planlanması
- Zorlayıcı faktörlerin ve daha önceden beri devam eden kamusal hareketlerin amaçları ile olabilecek olası çakışmaların incelenmesi, planlara yansıtılması
- Denetleme planlarının yapılması (Gözden Geçirme Planları)

#### **4.3.2.3.1.2. Taktik Planların Yapılması**

Stratejik Planlama da belirtilen iş alanları için hangi kuruluşlarla nasıl çalışılacağına belirleneceği planlara inilmesi

- Plan Uygulayıcılarının teşkilatlandırılması
- Görev tanımları
- Yetki ve Sorumlulukların belirlenmesi
- Denetleme Uygulayıcılarının Teşkilatlandırılması

#### **4.3.2.3.1.3. Teknik Planların Yapılması**

Taktik seviyede teşkilatlandırılan devlet yapılarına plan uygulama görevlendirmelerinin

- İş Paketi
- Zaman
- Bütçe
- Ekipman açısından dikkate alınarak detaylı olarak yapılması

#### **4.3.2.3.1.4. Denetleme Planlarına göre teşkilatlandırılan devlet yapılarına plan denetleme görevlendirmelerinin**

- İş Paketi
- Zaman
- Bütçe
- Ekipman açısından dikkate alınarak detaylı olarak yapılması

#### **4.3.2.3.1.5. Geçiş Dönemi Planlarının Yapılması**

Planların uygulamaya geçirilmesiyle başlayacak değişim sürecinin, değişime katlanacaklar üzerindeki etkisini azaltmayı amaçlayan faaliyetleri içermelidir. (Örneğin personel sayısında azalma meydana gelecekse, buldukları pozisyonu kaybedeceklerin

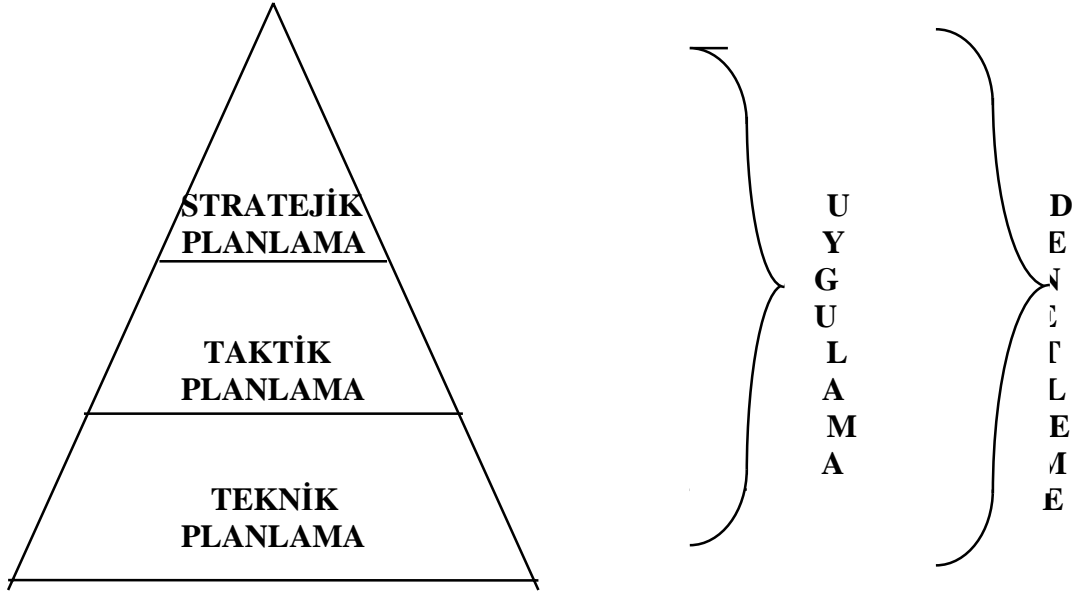
bundan olabildiğince az zarar görmesi için geçiş dönemi planlamasına ihtiyaç duyulabilir.)

#### **4.3.2.4. Uygulamanın Gerçekleştirilmesi**

Uygulamaya geçiş zorlu bir süreçtir. Değişime karşı bir direnç mutlaka olacaktır. Çözüm ekibi geçiş dönemi planları uygulanarak ve kurum içi inanmışların yardımı ile faaliyetlerini daha kolay yürütülebilir.

- Uygulamanın mutlaka denetlenmesi gerekmektedir.
- Planların uygulanması ve denetlenmesi bir arada yapılmalıdır.

Çözüm ekibi aynı zamanda detay planların uygulamaya geçirilmesinden sonra hem uygulamacıları hem de uygulama denetçilerini denetleme faaliyetlerini yürütmelidir.



#### **4.3.2.5. Süreklilik Çalışmalarının Yapılması**

Çözüm Ekibi yöntem sorununun uzun dönemde çözülmesine yardımcı olacak reformların geliştirilmesine de etkileşimli olarak katkıda bulunmalıdır.

Reformların devamlılığının sağlanabilmesi ve sonraki 5 yıllık kalkınma planlarında alınacak yeni kararlar doğrultusunda gerekli değişikliklerin yapılabilmesi için süreklilik planları yapılmalıdır.

Süreklilik planları doğrultusunda, çözüm ekibi yerini daha küçük bir çalışma grubuna bırakabilir.

Kamuda reformların daha hızlı benimsenebilmesini ve uygulamaya geçirilebilmesi için paralel olarak çalışılması gereken alanlar;

- Devletin müdahale alanlarının netleştirilmesi
- Özelleştirme çalışmaları
- Kadrolaşma / Göreve gelenlerde buldukları pozisyonun gerekleri yerine getirebilme yeteneğinin aranması/ İşe alma kriterlerinin düzenlenmesi
- Kamu yapısının hızlı güvenilir ve şeffaf hale gelmesi için elektronik ortamlardan daha fazla faydalanmanın yollarının araştırılması. Elektronik ortam kullanan kurumlar arasında koordinasyon sağlanması ve ortak veri tabanı uygulamalarının yaygınlaştırılarak vatandaşın daha iyi hizmet almasını sağlama, olarak tanımlanabilir.

#### 4.4. ÖNERİ IV:

Bu öneriye göre; Başbakan ve/veya başbakan yardımcılarında birinin liderlik edeceği, 2023 yılını hedefleyen bir vizyonla çalışacak **reform komitesi** oluşturulmalıdır.

Kamu kurumlarının, uluslararası rekabet ve küreselleşmeyi dikkate alarak, 2023 yılını esas alan vizyon belirlemelerini, stratejik plan hazırlamalarını, performans göstergeleri belirlemelerini ve performans raporları hazırlamalarını vb. hususları içeren bir performans kanunu çıkarılmalıdır.

Kırtasiyeciliği azaltmak, yönetsel ve mali hesap verme sorumluluğunu güçlendirmek, mali yönetim ile performans yönetimini bütünleştirmek için hukuki düzenlemeler yapılmalıdır.

Reformu uygulayacak kamu yöneticilerini yetkilendirecek aynı oranda hesap verme sorumluluklarını artıracak performans sözleşmeleri yapılmalıdır.

Reform için takvim belirlenmelidir. VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi içinde kamu kurumları stratejik planlarını hazırlamalı ve pilot projeler uygulanmalıdır.

TBMM'nin reform çalışmaları üzerindeki siyasi kontrolünü kolaylaştırmak ve reforma desteğini sağlamak için Sayıştay Başkanlığı belli aralıklarla reform çalışmalarını denetleyerek, TBMM'ne rapor vermelidir.

**Bu öneriye göre; Stratejik planlamada dikkat edilmesi gereken hususlar şunlardır:**

- Kapsamlı misyon belirlenmeli,
- Kurumun ana fonksiyonu ve faaliyetler için amaçlar ve hedefler ile bunlara ilişkin sonuçlar belirlenmeli,
- Bu amaçlara nasıl ulaşılabileceği belirlenmeli; belirlenen amaçlara ulaşmak için gerekli faaliyet süreçleri, teknoloji, insan kaynağı, sermaye, bilgi ve diğer kaynaklar tespit edilmeli,

- Performans hedeflerinin stratejik plandaki genel amaçlarla ilişkisi belirlenmeli,
- Belirlenen genel amaç ve hedeflere ulaşmayı etkileyecek, kurumun kontrolü dışında olan çevre faktörleri belirlenmeli,
- Amaç ve hedeflerin belirlenmesinde ve güncelleştirilmesinde, yenilenmesinde kullanılan program değerlendirmelerinin tanımı yapılmalıdır.
- Stratejik plan, planın sunulduğu tarihten sonraki en az 3-5 yılı kapsamalı, her yıl güncelleştirilip gözden geçirilmelidir. Performans planı kurumun stratejik planı ile uyum içinde olmalıdır.

Stratejinin hazırlanması sırasında kurumun faaliyetleri ile ilgili tarafların görüş ve teklifleri dikkate alınmalıdır.

#### **Hazırlanması gerekli görülen Performans Planları ise;**

- Her program için performans hedeflerini tespit etmeli,
- Bu hedefleri objektif, ölçülebilir ve niteliksel olarak açıklamalı,
- Performans hedeflerine ulaşmak için gerekli faaliyet süreçleri, teknoloji, insan kaynakları, sermaye, bilgi ve diğer kaynakları tanımlamalı,
- Her program faaliyetinin sonuçlarını, hizmet düzeylerini değerlendiren ve ölçen performans göstergelerini belirlemeli,
- Hedefler ile gerçekleşen sonuçları karşılaştırmalı,
- Ölçülen değerlerin geçerliliğini irdeleyen yöntemleri tanımlamalı, objektif ve ölçülebilir alternatifleri oluşturmalıdır.

## II. BÖLÜM

### KAMU HİZMETİNDEKİ GELİŞMELER VE DEVLETİN ROLÜ

#### 1. KAMU HİZMETİ

Kamu yönetiminin temel kavramlarından olan “kamu hizmeti” kamu yönetiminin faaliyet alanının belirlenmesine yardımcı olan bir kavramdır. Kamu hizmeti kavramı, değişik anlamlarda kullanılmaktadır. Genel olarak; kamu hizmeti, toplumun ortak gereksinimlerini karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır. Ekonomik, siyasal, toplumsal sistemi ve yönetim biçimi ne olursa olsun, kamu hizmeti her ülkede vazgeçilmez bir olgudur. Her ülkede topluma kamu hizmeti sunulması siyasal iktidarların en temel görevlerinden ve meşruiyet kaynaklarından birisidir.

Kamu hizmetinin niteliğini ve nasıl olması gerektiğini belirleyen siyasal taleplerdir. Siyaset bir anlamda; siyasal iktidarı almak, iktidarı korumak ve iktidarı etkilemek süreci ise; bu süreçte siyasal tercihler, siyasal talepler olarak somutlaşır ve kamu hizmetinin miktar ve türünü belirler. Birey, kamu hizmeti talebini siyasal tercihiyle ifade eder. Bireysel talep toplumsala dönüşürken tercihler toplamı kamu hizmetine konu olmaktadır.

Sunumu yapılan bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması, hizmet verilen toplumla yakından ilgili olup, siyasi bir kararla belirlenmektedir. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak, kamu tüzel kişilerin yürütülebilmesi için yasama organının izni gerekmektedir.

Kamu hizmetleri kural olarak, kamu tüzel kişilerin yerine getirilirken, bunun istisnaları mümkündür. Ancak bu istisnalar da kamu tüzel kişilerinin denetimi altında söz konusu olur.

Kamu hizmetinin siyasal talep kanalıyla kararlaştırılmasının iktisadi temeli finansmandır. Siyasal iktidarlar finansmanı vergiler kanalıyla karşılamaktadır. Kamu hizmetleri bedelini ödediği vergiler ile karşılayan toplumun talebi, aldığı hizmetin kendisine sağlıklı, huzurlu, güvenli ve refah içinde bir yaşam sağlamasıdır.

Kamu hizmetinin gelişkin bir içeriğe sahip olduğu ülkelerde toplumun tüm kesimleri siyasal ve toplumsal haklarının bilincinde olup, haklarını kullanabilme bakımından zengin olanaklara sahiptirler. Yurttaşların kamu hizmeti taleplerini ifade edebilecekleri siyasal araçların ve kamu hizmetlerinin içeriğinin de zengin olduğu gözlemlenmektedir. Siyasal araçları, engellenen bir toplumda kamu hizmetinin gelişmesi, toplumsal kaynaklardan ayrılan payın artırılması ve dengeli dağılımı söz konusu olmamaktadır. Bunun sonucu olarak da toplumsal adaletsizlik ve dengesizlik artmaktadır.

Kamu gücünün yasama, yürütme ve yargıya ilişkin yetkilerinin merkezde toplandığı yönetimlerde, her düzeydeki kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve hizmet, merkezi yönetim veya organlar tarafından yerine getirilir. Kimi zaman bu hizmetlerin yürütülmesi, merkez tarafından devletten ayrı tüzel kişiliği olan örgütlere devredilir ki bu örgütler yerinden yönetim birimleri ya da hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirilmektedir. Günümüzde yerel nitelikli kamu hizmetlerinin boyutu giderek artmaktadır.

Demokrasilerde kamu hizmeti kapsam bakımından yurttaşların yerel ve ulusal gereksinimlerine ve isteklerine göre belirlenmekle birlikte nitelik olarak evrensel ve çağdaş gelişmelerden de etkilenmektedir. Bu özellik, hizmeti yürüten tüm kişi, kurum ve organları, yasalara, kamunun ortak kurallarına uymak ve yurttaşlara karşı sorumluluk duymak zorunda bırakmaktadır. Hizmetin sunumunda keyfilik yoktur, kamu hizmetinin niteliği gereği, hizmeti sunanların yurttaşlar arasında ayırım yapması söz konusu olmamaktadır.

Kamu yararı kavramı, kamu hizmetinin, kamuya ilişkin olduğunun göstergesidir. Çünkü, kamu yararı, bir etkinliğe devlet ya da kamu etkinliği özelliği kazandırmakta ve hizmetin kamu hukukuna uygunluğunun bir ölçüsü olmaktadır.

Yine kamu hizmetleri sürekli hizmetler olmakla birlikte, süreli ya da geçici nitelikte kamu hizmetleri de vardır. Bazı kamu hizmetleri, hizmetten faydalananlar için, bir ücret karşılığı verilen hizmetlerden oluşabilmektedir.

Son olarak kamu hizmetlerinin sadece kamu hukuku kurallarına uygun olarak verilmesi zorunluluğu hizmetin niteliğine göre değişmektedir. Bazı hallerde özel hukuk kuralları da uygulanmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerine ilişkin özelliklerdeki bu esneklik, yine de bazı zorunlulukları kapsamamaktadır. Buna göre, hizmetin, kamu hizmeti olarak adlandırılabilmesi için, hizmetin varlığında şunlar yer almalıdır;

- 1) Hizmetin kamu yararına ve kamuya sunulmuş olması;
- 2) Hizmetin kamu tüzel kişilerinince veya bunların denetiminde özel kişilerce sunulması,
- 3) Hizmetin kamu hukuku hükümlerine uygun olması.

“Kamu” ve “özel” olmak üzere ikiye ayrılan yönetimde; özel yönetimde amaç “kâr”, kamu yönetiminde ise “kamu yararı”dır. Uygulanan hukuk sistemi de; kamu hukuku ve özel hukuk olarak ele alınır.

Son yıllarda hizmetin siyasal niteliği ikincil olarak ele alındığı için kamu hizmetindeki etkinlik ölçütünde değişimler görülmektedir. Toplumsal gereksinimlerin karşılanması ve kaynakların etkin kullanımı, kamusal alan dışındaki ölçütlerle değerlendirilmektedir. Kâr-zarar ölçü olarak belirlendiğinde kamu yönetiminin, kamu hizmetinin varlık sebebi tartışmalı hale gelmektedir. Kamu hizmetinin bir işletme yönetimi biçiminde algılanması ve başarı ölçütlerinin buna paralel olması, kamu hizmeti anlayışında köklü bir değişikliği vurgulamaktadır.

Yaşanılan süreçte kamu hizmetinin niteliğinde ve finansmanında köklü değişiklikler görülmektedir. Küreselleşme, IMF, Dünya Bankası vb. kuruluşlar, özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu hizmetinin piyasa işleyişine ve kurallarına göre yürütülmesini talep etmektedirler.

Son dönemde üstünde çok tartışılan yöntem; kamu hizmeti imtiyazı'dır. İmtiyaz bir kamu hizmetinin, uzun süreli bir idari sözleşme kapsamında, sermayesi, kârı, hasarı ve zararı kendisine ait olmak koşulu ile özel hukuk taraflarınca yerine getirilmesidir.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin yöntemlerden olan kamu hizmeti imtiyazı üzerinde yapılan tartışmalar, bir Anayasa değişikliği sağlanarak "Uluslararası Tahkim"i Anayasa'ya işlemek ve kamu hizmetini imtiyaz kapsamından çıkartmakla sonuçlandırılmıştır. İmtiyaz sözleşmeleri açısından Anayasa'da gerçekleştirilen değişiklik, Danıştay'ın hukuka uygunluk ve kamu yararı anlamında denetimini ortadan kaldırmaktadır.

"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" şeklinde ifade edilen Anayasa'nın 125. maddesinde yapılan değişiklikle idarenin "idari yargı" alanına giren işlemi "idari yargı" dışına çıkartılmaktadır. Anayasa'nın 155. maddesi ile korunması amaçlanan kamu yararı; Danıştay tarafından gerçekleştirilen imtiyaz şartlarının ve sözleşmelerinin incelenmesi şeklindeki ön denetim yetkisi ile sağlanırken, değiştirilerek, Danıştay'ın görüş bildirmesine indirgenmektedir.

## 2. DEVLETİN ROLÜNE İLİŞKİN GELİŞMELER

Devlet kavramı ilkçağlardan beri üzerinde en çok konuşulan, tartışılan, düşünülen ve sosyal bilimciler tarafından yanıtı aranan konuların başında gelir. En yaygın tanımlardan birisi kurucu unsurları olan ülke, insan topluluğu ve iktidarı bir araya getiren anlatımcı tanımdır.

Bu tanımların bileşkesi olarak Devlet belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun oluşturduğu siyasal kuruluştur. Onu oluşturan bireylerden ve yöneticilerin kişiliklerinden ayrı bir hukuki tüzel kişiliği vardır ve böylece sürekliliği sağlanır.

Devlet toplumun tümüne söz geçirebilme yetki ve olanağını elinde bulundurur. Bu üstünlüğünü kamu gücünü kullanarak korur.

Devlet toplumsal boyutta görülmesi gereken bir çok hizmeti görür. Adalet, savunma, iç ve dış güvenlik gibi. Bu geleneksel rollerin yanı sıra günümüzde eşitlikçi sağlık ve eğitim hizmeti kurmak, tüm yurttaşlara sosyal güvenlik sağlamak, işsizliği önlemek, ulaştırma, enerji, iletişim gibi temel altyapı hizmetlerini geliştirmek görevleri de vardır. Bu görevler devlete gelişmeci, kalkınmacı bir işlev yükler. Devlet bu işlevlerini yerine getirirken ekonomik hayata; bütçe, vergi, iş yaşamını düzenleyen yasal düzenlemeler, üretim ve hizmet alanında kamusal etkinlikler yoluyla müdahale eder. Günümüzde devletin ekonomik yaşama müdahale etmemesi mümkün değildir. Devletin ekonomik

yaşama hiçbir şekilde müdahale etmemesi şeklindeki yaklaşımların gerçek yaşamda gerçekleşmesi çok güç görünmektedir.

1980’li yıllardan itibaren dünya kapsamlı ve çok hızlı bir değişim yaşamaya başlamıştır. Ekonomik ve siyasal sistemlerde ve bilim ve teknoloji alanında görülen büyük gelişme insan ve toplum yaşamını etkilemiştir. Bu etkileşim doğal olarak devletin rolüne ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir. Bu tartışmaları değerlendirebilmek bakımından klasik devlet anlayışından bugüne kadar yaşanan gelişmeleri kısaca özetlemek yararlı olacaktır.

19. yüzyılın sonuna kadar ağır basan devlet anlayışı, klasik devlet ya da geleneksel devlet anlayışı olarak adlandırılmaktadır. Bu anlayışa göre devlet savunma, güvenlik ve adalet hizmetlerine bakacak bir bakıma görevleri toplumun korunması ile sınırlı olacaktır. Ancak daha sonra bu anlayış geçerliliğini yitirerek ortadan kalkmış ve yerini sosyal devlet anlayışına bırakmıştır.

1920’de Tokyo Borsası’nın düşmesiyle başlayan, 1929’da büyük dünya bunalımı ile yükselen ekonomik kriz, II. Dünya Savaşı ve sonrasında; devletin ekonomik yaşama geniş şekilde müdahalesi ve toplam talep yönetimini üzerine almasıyla çözümlenmiştir.

1929 Kriziyle birlikte pazar güçlerinin serbest bir ekonomide kaynakların optimum kullanımını kendiliğinden sağlayacağı düşüncesi sona ermiş; devlet ekonomik yaşam içinde üretim, değişim ve dağıtımla ilgili sorumluluğu üstlenmiştir. Bu sorumluluk devletin toplumsal alandaki düzenlemelerinin de kaynağını oluşturmuştur. Çünkü iş bölümü ve uzmanlaşmanın yoğunlaşması, örgütlenmeyi ve pazarda planlamayı zorunlu kılmıştır.

Devletin rolünün genişlemesi ve düzenleme kapasitesinin artması, gelişen, sanayileşen ülkelerde ulusal sermayenin ve tarım kesiminin korunmasına yönelik politikaların uygulanmasını da sağlamıştır.

Gümrük duvarlarının oluşturulması, alt yapı sisteminin ve sosyal güvenlik örgütlerinin kurulması, iş güvenliği önlemlerinin alınması vb. ekonomik politikalar devletin başlıca işlevlerinden olmuştur.

Refah devleti; gelişmiş ülkelerde ulusal gelirin daha iyi paylaşılmasını ve vatandaşlarına asgari bir yaşam düzeyini sağlama sorumluluğunu üstlenen devletleri niteleyen bir kavram olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Aynı sorumluluğun ödev olarak kabul edildiği devletler için “sosyal devlet” kavramı kullanılmaktadır. Sosyal devlet, paylaşılan ulusal gelirden herkese anlamlı bir pay düşebilmesi için ulusal sermaye birikimini sağlayan ve hızlı kalkınmaya önem veren ekonomik politikalarla özdeşleşmiştir.

Kuramsal çerçevesi Keynes tarafından ortaya konan yeniden yapılanma süreci hem ekonomik hem de politik yaşamı yeniden düzenlemiştir. Sosyal devlet ve demokrasinin gelişmesi; ekonomiye devlet müdahalesi ve örgütlü emek ile sermaye arasındaki

uzlaşma esaslarına dayanmıştır. Sosyal devlet uygulamaları 1945 yılından sonra bir çok az gelişmiş ülkeyi de içine alarak yaygınlaşmış, gelişmeden yararlanma eşit olmamakla birlikte, ekonomik büyüme ve zenginleşme açısından önemli ilerlemeler görülmüştür.

Dünya 1970’li yılların ikinci yarısında, yeni ve evrensel bir krizle daha tanışmıştır. Birinci ve ikinci petrol şokları, enflasyon ve durgunluğun bir arada yaşanması, birikim süreci işlerliğinin bozulmasına neden olmuştur.

Bu süreçte; mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması için korumacı politikaların terk edilmesi, devlet müdahalesi, girişimciliği ve düzenleyiciliğine sanayi, ticaret, bankacılık ve finans sektörlerinde son verilmesi, kamu işletmelerinin hızla özelleştirilmesi veya tasfiyesi gündemi oluşturmuştur. Sosyal güvenlik harcamalarının azaltılması hatta sosyal güvenlik kurumlarının elden çıkartılarak, özel sigorta sisteminin yaygınlaştırılması doğrultusunda düzenlemeler yapılmıştır.

Serbest rekabet ve devletin ekonomiye karışmaması, küçülmesi temelinde düzenlenen neo-liberal devletin görevleri; iç ve dış güvenliğin sağlanması ile adalet hizmetlerinin gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmıştır. İktisadi ve sosyal etkinlikler özel girişime devredilmiş, kamu ve ortak yarar, toplumsal dayanışma kavramları anlamlarını yitirirken, bireyin yaratıcılığı yüceltilmiştir.

Yeni düzene ulaşmayı sağlayacak küreselleşme sürecinde uyulması gereken ilkeler, çok çekici bir anlatımla sunulmuştur. Refah devletinin bunalımı olarak da nitelenen yeni dönem ve yeniden yapılanma süreci Yeni Dünya Düzeni olarak tanımlanmış, ”evrensel barış, çoğulcu demokratik rejim ve insan haklarına saygı..” anlamında kullanılmış, devlet karşısında “ bireye ayrıcalık” tanıyan liberal ilke temel alınmıştır.

Yeni dünya düzeninin önde gelen önermelerinden biri olan “minimal devlet”, refah devletinin ciddi ölçekte daraltılmasını ifade etmektedir. Devletin küçülmesi ile birlikte hem dünya zenginliklerinden daha fazla yararlanılacağı hem de baskıcı-otoriter-bürokratik iktidarlar çağının kapanacağı ileri sürülmektedir. Devlet eliyle kullanılan kamu gücünün topluma devredilmesinin “yönetme-yönetilme” ilişkisini tarihe mal edecek olan “yönetişim ilkesi” ile sağlanacağı, karar verme ve uygulama gücünün seçilmiş ve atanmışlar yerine hizmeti alanlar tarafından kullanılacağı, sistemin kurucu unsurlarının, ”sivil toplum kuruluşları” (NGO) olacağı savunulmuştur. Devletin; piyasa mekanizmalarının önünü açmak ve rekabeti güvence altına almak üzere düzenlemeler yaparak, piyasaların gereksinim duyduğu yatırımları gerçekleştirmek, doğal olarak da kamu huzur ve güvenini sağlamakla yükümlü kılınması gerektiği ileri sürülmüştür.

IMF ve Dünya Bankası tarafından az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere verilen koşullu krediler;” dünya ile bütünleşme” şeklinde sunulurken, demokratikleşme sürecinin ve ilerlemenin ögesi olarak da “küreselleşme” yüceltilmiştir. Sermaye girişinde ağırlık, yerli ortaklıklar sayesinde yabancılıkları yumuşatılan ulus aşırı şirketlerin etkinliklerine ve serbestleştirildiği için yabancılarla bütünleşen mali piyasalara kaymıştır.

### 3. ULUS DEVLET VE ULUSLARÜSTÜ ORGANİZASYONLAR

Genel tanımıyla; aynı toprak ve sınırlar üzerinde yaşayan, ortak çıkarlara sahip bireylerden oluşan topluluk, ulus-devlettir. Burada vurgulanması gereken temel öge, ulusu oluşturan bireylerin farklı inanç ve etnik kökende de olsalar; siyasal, ekonomik ve toplumsal çıkarların bileşkesi doğrultusunda buluşmalarıdır.

Küreselleşme ile; kar hadlerinin yükselmesini sağlayan pazarın büyümesi ve tekleşmesi açıklanmaya çalışılırken, dünya ölçeğinde tek ve bütünleşmiş pazar oluşumunun önündeki engelin ulus-devlet olduğu ileri sürülmektedir. Başta ABD olmak üzere gelişmiş ülkelerde koyu bir ulus-devlet anlayışına yönelinirken, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde ulus-devletin, etnik homojeniteye sahip, küçük devletçiklere bölünmesi gündemdedir.

Ulusal devletin egemenlik gücünün, kurallar koyarak ve kendi egemenlik alanlarında bu kuralları uygulayarak tek bir dünya pazarının oluşumunu engellediği ayrıca içe dönük, kapalı ulusal devlet çatısının, anti demokratik ve baskıcı siyasal rejimlere dayanak olabileceği ileri sürülmektedir. Küreselleşme ile demokratikleşmenin önündeki engellerin kaldırılması, dünyanın zengin ve yoksul ülkelerinin, tek ve ortak bir pazarda bir araya gelerek adil, eşitlikçi ve insancıl bir dünya düzenine eklenmesi gerekli görülmektedir. Bu nedenle, en azından kavramsal düzeyde, gelişmekte olan ülkelerin ulus-devletin erozyonu anlamına gelen küreselleşmeye karşı olmamaları gerektiği savunulmaktadır.

Ancak yaşanan gerçekliğe yani küreselleşme sürecinin uygulamalarına bakıldığında, beklentilerin aksine çok olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır. Küreselleşme, bütünleşmiş, tek bir pazar uygulamasını sadece sermaye için öngörmektedir. Uluslararasılaşan sermaye, ulusal devletin yetkisini aşarak bütünleşmiş, tek dünya pazarında, pazar mekanizmasının işlerliği için gerekli olan tam bir özgürlüğe kavuşmuştur. Buna karşın ulus-devlet, emeği kendi sınırları içinde tutarak, pazar mekanizmasının uygulamalarına müdahale edemeyecek şekilde biçimlendirilmiştir. Dünya Bankası istatistikleri bile gelişmiş dünya ile gelişmekte olan dünya arasındaki farkın 1980'li yıllarda daha da büyüdüğünü ve bu trendin 1990'lı yıllarda da değişmediğini belgelemiştir. 1996 yılında dünya sermayesinin hemen hemen tümü, sayıları 30 ile sınırlı olan "yükselen pazar ekonomisine" akmakta ve bu pay kendi aralarında 5-6 ülkede yoğunlaşmaktadır.

Yeniden yapılanma süreci, sermayenin hareket alanını genişletmekle birlikte, gerek sistem gerek toplum açısından yeni sorunlar doğurmaktadır. Sermaye, emek ve doğa yanında üçüncü bir üretim faktörü olmaktan çıkarak, diğerlerinin üzerinde hegemonik bir üstünlük sağlamış, üretim teknolojisinde esnek üretim olarak adlandırılan yeni teknikler, üretim sisteminin yapısında dönüşümlere neden olmuştur. Kitleli seri üretim yerini; esnek, uzmanlaşmaya dayalı üretime terk etmiş, niteliksiz işgücü talebi düşerken, az sayıda nitelikli işgücü talebi doğmuştur. Üretimin esnekleşmesi, istihdamın da esnekleşmesine, emek pazarına yönelik endüstriyel normların ve işçi sendikalarının denetiminden kaynaklanan kısıtlamaların da ortadan kalkmasına neden olmuş, sosyal

ve ekonomik hakları güvence altına alan mevzuatın değiştirilmesi ve örgütlenmelerin parçalanması sürecine girilmiştir.

Sermaye, üretim teknolojisini değiştirirken, ulusal sınır tanımaz niteliğine ve diğer üretim faktörleri üzerindeki gücüne dayanarak, üretim ve tüketim alanlarını tüm dünyaya yaymaya özen göstermiş, bununla birlikte devlet ve anayasa kavramlarının değişmesine yol açmıştır. Belirli bir toprak parçasına gereksinimi olmayan sermayenin ve buna dayalı sanal devletin sınırları tüm dünyadır.

Üretimin uluslararasılaşması ve üretici güçlerin uluslararası ölçekte gelişmesi, ülkelerin küresel stratejilere ve uluslararası işbölümündeki yapısal değişikliklere hızla ayak uydurmasını zorunlu kılmıştır. Tüm aksi yöndeki tezlere karşın ulus-devletin varlığını koruması gereği bu anlamda önemlidir. Bizzat küreselleşmenin dinamikleri, düzenleme, planlama, eşgüdümleme ve denetleme işlevlerini görece bir merkezi otoritenin varlığına gereksinim duymaktadır.

Küresel pazarda rekabet gücüne sahip olabilmek için etkin bir enformasyon ağının ve bunu destekleyecek bir alt yapının ve inovasyon sisteminin varlığı zorunludur. Söz konusu yapının da bilim ve teknoloji başta olmak üzere ulusal ölçekte etkin makro iktisat politikalarına gereksinimi vardır. Çünkü toplumun farklı çıkar grupları arasında belli bir uzlaşmanın sağlanması için kaynakların belirlenmiş önceliklere göre yeniden düzenlenmesi, eğitim, istihdam, araştırma-geliştirme, maliye, milli savunma, dış ticaret vb. alanlarda yeni yatırım, program ve stratejilerin belirlenmiş olması gerekmektedir. Bunları yapacak olan ise kamu otoritesinin kendisidir.

Üretim organizasyonundaki değişikliklerin ve toplumsal sistemdeki kurumsal düzenlemelerin tepkisiz, sancısız gerçekleştirilebilmesi amacıyla yeni dünya düzeni yaklaşımı ile devlet müdahalesinin bireysel özgürlüğün ve bireysel yararın gerçekleşmesine engel olduğu, kamusal düzenleme politikalarının refah artışını engellediği, sosyal adalet ve sosyal denge politikalarının bireyin yaratıcılığını körelttiği düşünceleri baskın kılınmaya çalışılmaktadır. Böylesi bir kabulün, küreselleşme, bilgi çağı, pazar demokrasisi, post modern toplum, bilgi ötesi toplum gibi parlak bir söylemle birlikte sunulduğu gözlenmektedir.

Yeni liberal yaklaşım; yeni bir refah ve özgürlük paradigması oluşturmadan, kavramların yeniden tanımlanmasına gerek duyulmaksızın, toplumsal bir gelişimden, yenilikten, üretimde ve verimlilikte artıştan, tüketim çeşitliliğinden söz etmektedir. Kimin için üretim, tüketicilerin kimliği ve satın alma gücünün nasıl korunacağı vb. sorular yanıtız kalmaktadır.

Esnek üretimin pazar stratejileri, küçük bir azınlığın gereksinimlerini veri alan, çoğunluğun istemlerini ve yaşam olanaklarını göz ardı eden bir sanal pazar düzeni yaratmaktadır.

Bilgi teknolojisi, bilgiyi tekelinde tutan veya onu kullanan azınlığın iktidarını sağlamaya hizmet etmektedir. Ayrıcalıklı azınlığın lüks tüketimine yönelik bir üretim sisteminin, toplumsal bir sistem olarak kendini yeniden nasıl üreteceği, sosyal güvenlik,

eğitim, sağlık vb. kamusal yaşam açısından önem taşıyan sorunları nasıl çözeceği bilinmemektedir.

1996-99 Yılları, yeni liberal küreselleşme politikalarının dünya çapında genişlediği bir dönem olmuştur. Dünya Ticaret Örgütü (WTO), başta telekomünikasyon, bilgi, iletişim sektörleri olmak üzere kapsamlı liberizasyon anlaşmaları imzalamıştır. Çok uluslu şirketlerin, ulusal devletlerin müdahalesinden korunmuş olarak, dünya çapında etkinlik göstermelerini amaçlayan ve “küreselleşme anayasası” olarak tanımlanan, Çok Tarafli Yatırım Anlaşması (MAI), Dünya Bankası bünyesinde hazırlanmıştır. MAI ile çok uluslu şirketler, imzacı devletlerle eşit bir hukuki statüye kavuşarak, ev sahibi ülkelerin yatırım siyasetleri üzerinde bir güç oluşturabilmektedir. Ulusal devletlerin yabancı sermayeye kimi kriterleri uygulaması yasaklanabilmekte, istihdam yaratma, ihracat garantisi, çevre koruma gibi kriterler ileri sürülememektedir.

MAI anlaşmasının ana eksenini oluşturan ilkeler ile 1994 yılında Uruguay Round kapsamında hazırlanan hukuki sistemi oluşturan anlaşmaların başında gelen Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması'nın (GATT) ilkeleri örtüşmektedir. GATT ile; Ülkelerin ulusal sanayilerini dış rekabete karşı korumaları kabul edilmekle birlikte, bunun düşük gümrük tarifeleri ile yapılması ve birkaç istisna dışında miktar kısıtlamasına gidilmemesi sağlanmıştır.

Ülkeler, ulusal sanayilerini korumak amacıyla uyguladıkları tarifeleri tekrar yükseltmemek üzere indirmek zorundadır.

Ülkeler arasında ithal ve/veya ihraç mallara uygulanan gümrük tarifelerindeki farklılığın kaldırılması, farklı ülke menşei arasında ayırıcılık yapılması yasaklanmıştır.

İthal edilmiş ürünlerle, bunlara eş yerli ürünler arasında ülke içi vergiler ve kurallar uygulanması, ayırıcılık yapılması yasaklanmıştır.

#### **4. KAMU HİZMETİ VE DEVLETİN ROLÜNE İLİŞKİN ÖNERİLER**

1) Ülkemizin jeopolitik ve jeostratejik konumu dikkate alındığında, sadece bu nedenle bile ulusal bütünlüğün korunması amacıyla devletin “Sosyal Devlet” niteliğinin geliştirilmesinin ve güçlendirilmesinin ne kadar önemli olduğu açıktır.

Nitekim sosyal devlet kavramı Anayasa'da ifadesini bulmuş Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir devlet olduğu Anayasa'nın 2.maddesinde belirtilmiştir. Bunun yanında sosyal devlet ilkesinin hangi araçlarla gerçekleştirilebileceği Anayasanın çeşitli maddelerinde ayrıntılandırılmıştır.

Bu bağlamda devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolüne ilişkin tartışmaların Anayasa'nın 2. maddesinde ifadesini bulan sosyal devlet kavramı ışığında değerlendirilmesi gerekli görülmektedir.

2) Bilim ve teknolojinin hızla geliştiği, her şeyin süratle değiştiği yirmi birinci yüzyılın başı, bilişim çağında; ülkemizin ve kurumlarının bu değişim sürecinin olumsuzluklarına

karşı koyabilmesi ve olumlu yönlerinden yararlanabilmesi; ulusal çıkarlarını her şeyin üstünde tutan demokratik ulusal bir toplum bilinci yaratılmasıyla mümkündür. Bu nedenle bütün toplum kesimlerinin katılımıyla onların özlem ve istemlerini bağdaştırarak yansıtan; Devleti (Devletin rolünü) ve organları arasındaki ilişkileri yeniden tanımlayan ve düzenleyen temel hak ve özgürlükleri (insan haklarını) esas alan, Anayasanın 2'nci maddesindeki Devletin niteliklerinin gerçekleştirilmesini amaç edinen yeni anayasal düzenlemeler yapılmalıdır.

**3) Kamu hizmetlerinde yurttaş memnuniyeti esas alınmalıdır. Yurttaş memnuniyeti ise yeterli ve kaliteli hizmet sunumuyla sağlanır. Kaliteyi artırmak; kamu hizmetinde eşitlik, süreklilik, düzenlilik, şeffaflık, yeterlik ve etkinlik gibi unsurların işlevselliğiyle mümkündür. Kamu yönetiminin teşkilat yapısı, işleyişi ve personel yapısından kaynaklanan sorunların giderilmesi artık bir zorunluluktur. Atama ve yükselmelerde politik tercihler yerine kamu yönetiminin temel ilkesi olan liyakat ve kariyer ilkesine yeniden işlerlik kazandırılmalıdır. Bu çerçevede kamu kurumlarının görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, atama ve görevde yükselmelerde objektif koşulların ve sınav sisteminin getirilmesi, ücret adaleti, personel eğitiminin sağlanması ve halka dönük yönetim anlayışının yerleştirilmesine yönelik olarak 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları, 5442 Sayılı İl İdaresi, 657 sayılı Devlet Memurları ve diğer ilgili yasalarda gerekli değişiklikler yapılmalı, idari düzenlemeler gerçekleştirilmeli ve kamu yönetimi yeniden yapılandırılmalıdır.**

**4) Devlet yurttaşların kamu hizmetiyle ilgili olarak bilgi edinme hakkını güvence altına almalıdır. Kamu yararı, kamu düzeni, gizlilik vb. gerekçeler ileri sürülerek bilgi edinme hakkına engel olunmamalıdır. Yurttaşların bilgi edinme, hak arama usul ve esasları ile idarenin tazmin sorumluluğu ve özel yönetsel yasalardaki boşlukların (yönetsel işlemlerde görev, yetki, zamanaşımı, zamanaşımının kesilmesi vb.) doldurulması hususlarının düzenlenmesi amacıyla genel nitelikli “İdari Usul Yasası” bir an önce çıkarılmalıdır.**

**5) Sivil toplum kuruluşlarının örgütlenme özgürlükleri önündeki engeller kaldırılarak bu kuruluşlar gerçek anlamda demokratik kitle örgütü niteliğine kavuşturulmalıdır. Çağdaş demokratik siyasi sistemin en önemli unsurları olan bu baskı grupları, kamu hizmetlerinin belirlenmesinde, yürütülmesinde, denetlenmesinde temsil ettikleri kesimlerin istemlerini aktarabilmeli ve kararları etkileyebilmelidir.**

Çalışanların örgütlenmesinin önü açılırken, sivil toplum örgütleri etkin bir enformasyon ağı ile donatılmalı, yerel, ulusal ve uluslararası dayanışmayı güçlendirmeleri doğrultusundaki çalışmaları engellenmemelidir. Dernekler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının kuruluş yasalarında ilgili kesimlerin görüşleri alınarak değişiklikler yapılmalıdır.

**6) Kamu yönetiminin yapılandırılmasında; günümüz gerçeklerine yanıt veremeyen, çözüm getiremeyen mevzuat kaldırılır ve/veya değiştirilirken kamusal alana giren hizmetler devlet tarafından yürütülmeli, ancak eğitim ve sağlık alanında etkinlik**

göstermesine izin verilmiş olan özel kesim üzerinde devletin etkin gözetim ve denetimi ve bunu sağlayacak mekanizmalara işlerlik kazandırılmalıdır.

Devlet; kamu kaynaklarını eğitim ve sağlık alanlarında etkinlik gösteren özel kesim kuruluşlarına çeşitli şekillerde transfer ederek (vergi muafiyeti, indirim, faizsiz kredi, düşük faizli kredi vb.), aktarmak yerine, kaynakları devlet okulları ve sağlık kuruluşlarına yönlendirerek hizmetten yararlananlar açısından fırsat eşitliği sağlanmasına özen göstermelidir.

**7) Osmanlı Devleti döneminden kalan “Menfaii Umumiye Mütealîk İmtiyaz Hakkında Kanun” yürürlükten kaldırılarak, kamu hizmeti imtiyaz yönteminin yasal çerçevesini yeniden düzenleyecek bir yasa çıkartılmalıdır.**

**8) Uluslararası sermaye dinamikleri yerine ülkenin önceliklerini temel alan, dünya ile bütünleşme sürecini ulusal çıkarlara göre yönlendiren ve yöneten devlet yapısı anlamında ulusal devletin, yabancı sermaye hareketlerini toplumsal gelişmeyi sağlayacak biçimde yönlendirmesinin ancak planlama ile olanaklı olduğu kabul edilmelidir.**

Ülkenin kaynakları, hedefleri ve araçları planlanmalı; dünya ekonomisi sürekli analiz edilmeli ve ulusal öncelikler belirlenerek, ulusal stratejik plan yapılmalı, uygulamaya konulmalıdır.

**9) Ulusal demokratik ve sosyal devlet örgütlenmesinde kamusal mekanizmaların ve kamu hizmetinin doğasına uygun olan dayanışma ilkesi geliştirilmelidir.**

**10) Bürokratikleşme tehlikesine karşı, kurum ve kuruluş yönetimleri demokratikleştirilmeli, kamu örgütlerinde planlamadan bütçelemeye, personel alımından yükseltme ve iş değiştirmelere, uygulamanın denetlenmesine kadar her aşamada çalışanların söz sahibi olmaları sağlanmalıdır. Bunun yolu tüm kamu çalışanlarının uluslararası standartlara uygun, ILO sözleşmelerinin içerdiği biçimde, toplu sözleşme ve grev haklarıyla donatılmış sendikalar haklarının tanınmasından ve katılım mekanizmalarının oluşturulmasından geçmektedir.**

### III. BÖLÜM

## KAMU YÖNETİMİNİN YAPILANMASI VE İŞLEYİŞİ

### 1. KAMU YÖNETİMİNİN YAPILANMASI

#### 1.1. MERKEZ TEŞKİLATI: BAKANLAR KURULU, BAŞBAKANLIK VE DEVLET BAKANLIKLARI

Başbakanlık, bakanlıklar arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlamak ve hükümetin genel politikasının yürütülmesini gözetmek olan asıl görevinin dışına çıkarılmış; asli görevi unutulmuş, icrai fonksiyonlarla donatılmış dev bir görev ve teşkilat yapısı oluşturulmuştur. Başbakanlık hem örgütsel hem de görevsel olarak sürekli büyümekte ve bağlı kuruluş sayısı artmaktadır.

Başbakanlığın, Anayasanın 112.maddesi ve 3056 sayılı Kanunla tanınan ve kendisine tevdi edilen koordinasyon görevini tam anlamıyla yürütebilmesini ve icracı Bakanlık statü ve görünümünden uzaklaşmasını sağlamak amacıyla, bağlı ve ilgili kuruluşların ve Başbakana yardımcı olmak üzere ihdas edilen Devlet Bakanlarının sayısı azaltılmalıdır.

Sadece belli bir Bakanlıkla ilgilendirilemeyen merkezi yönetim kuruluşları Başbakanlığa bağlanmalı, Kamu İktisadi Teşebbüsleri ise görev alanlarına ilişkin Bakanlıklarla ilgilendirilmelidir. Başbakanlığın yasalarda mevcut görev tanımına uygun olarak bakanlıklar arası koordinasyon ve Devlet teşkilatının düzenli bir biçimde işlemlerini sağlama fonksiyonu çerçevesinde çalışması temin edilmelidir.

Devlet Bakanları Başbakanlığa bağlı kuruluşların yönetimini üstlenmişler ve işlev ve görünüş açısından hizmet bakanlıkları haline gelmişlerdir. Böylece Devlet Bakanı kavramı “Devlet Bakanlığı” kavramına dönüşmüştür. Devlet Bakanları, Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdümü sağlamak gibi mevzuatta belirtilen görevleri üstlenmelidir.

Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuları ve çalışma usullerini düzenleyen bir yasa bulunmamaktadır. Bakanlar Kurulunun hukuksal görev çerçevesi çizilmeli ve doğrudan Hükümetin ortak sorumluluğuna ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin olan ya da daha alt düzeylerde sonuçlandırılmayacak türden işlem ve eylemlerle ilgili kararlar Bakanlar Kurulunca alınmalıdır.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, bakanlıkların ve kamu kurumlarının ihtiyaçlarını yeterli şekilde karşılayamayan 3046 sayılı Kanun, mahalli idare-merkezi idare tanımı yeniden yapılarak ve görev tasnifleri detaylı bir şekilde şematize edilerek günün koşullarına uygun bir çerçeve yasa haline getirilmelidir. Bu kapsamda, bakanlıklar ve kurumlar arası yetki karmaşası ve çatışmaları giderilmelidir.

Genel olarak kamu yönetiminde, özel olarak kurum içinde aynı işleri gören birimler birleştirilerek, ortada kalan fonksiyonları üstlenecek kurum veya birimler açıkça tespit

edilmeli, koordinasyon gerektirecek durumlarla ilgili koordinasyon görevinin kime verildiği de açıkça belirlenmelidir.

Müşavirlik ya da danışmanlık sistemi, etkinlik ve hizmet üretebilme unsurları göz önüne alınarak yeniden düzenlenmeli, danışmanlığın hizmet ve görev tanımı yapılmalı, Başbakanlık bünyesinde mevcut yaklaşık 200 civarındaki Başbakan Baş Müşaviri, Başbakan Müşaviri ve Başbakanlık Müşaviri ile Bakanlıklardaki ve diğer kamu kurumlarında mevcut müşavirlik kadrolarının sayısı azaltılmalıdır.

Anayasa Mahkemesince kuruluş kanunları, kanun hükmünde kararnameleri ya da yetki kanunları iptal edilen kurumların (Aile Araştırma Kurumu, vb.) teşkilat kanunları biran önce çıkarılmalıdır.

## 1.2. TAŞRA VE YURT DIŞI TEŞKİLATI

Anayasamıza ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre merkezi idare yurt düzeyinde “İl Sistemi”ne göre teşkilatlanacak iller de “Yetki Genişliği” ilkesine göre yönetilecektir. Ancak uygulamada zamanla yetki genişliğinden uzaklaşmış, illerde yapılabilecek bir çok işin merkezde yığılması durumu ortaya çıkmıştır. İllerin coğrafya konumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre kurulacağı yönündeki Anayasa hükmüne rağmen bu ilkelerden neyin anlaşılması gerektiği yasalarda ve bilimsel eserlerde tam olarak açıklanmamıştır. Bugün illerimiz alan, nüfus ve ilçe sayıları bakımından büyük dengesizlikler göstermektedir. İlçe yönetimleri, bütçe ve finansman olanaklarına sahip olmadığı için ideal hedefi olan kalkınmanın temel birimi olma işlevini üstlenememiştir.

İl sayısının politik eğilimlere göre daha da artırılması yönündeki gelişmeler dikkate alındığında, yeni il kurulmasında rasyonel ve gerçekçi kriterler geliştirilmeli ve bu kriterlerin bağlayıcılığı sağlanmalıdır.

Hizmet gerekleri bakımından zorunluluk taşıyanlar dışındaki bölgesel kuruluşlar kaldırılmalı, kalacak olanlarla il yönetimleri arasındaki sorunları giderecek planlama ve eşgüdüm mekanizmaları oluşturulmalıdır.

Yurtdışı kuruluşlarının sayısının giderek artması ve bunlar arasında eşgüdümün sağlanamaması en önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Yurtdışı teşkilatları yeniden düzenlenmeli, gereksiz ve işlevi kalmamış birimler kaldırılmalı, bu birimlerdeki kadrolar ile sözleşmeli personel pozisyonları iptal edilmelidir. Yurtdışı teşkilatlarında görevlendirilecek personelin seçiminde, sınav uygulamasını da içerebilecek genel nitelikli standartlar geliştirilmeli, bu standartların tespitinde yabancı dil bilgisi, mesleki yeterlik, temsil yeteneği gibi nitelikler belirleyici olmalıdır.

### 1.3. YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler üstlendikleri hizmetleri, gereken nitelik ve yaygınlıkta sunamamaktadırlar. Bunun en önemli nedeni idari ve mali yapılarındaki aksaklıklardır. Ancak belediyelerin sahip oldukları kaynakları verimli ve planlı şekilde kullandıklarını söylemek de güçtür.

Bu nedenle, yerel yönetimler konusunda halkın yönetsel kararlara katılımı ve mali kaynakların geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Büyükşehir belediyesi kurulmasında nesnel ölçütler getirilmeli ve anakent kavramına uygun bir yapılanma belirlenmelidir. Anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımında hizmet etkililiğini kısıtlayan konular yeniden düzenlenmelidir.

Merkezi köyler yaklaşımı geliştirilmeli ve yeterli mali güce sahip kırsal belediyeler kurulmalıdır. İlçe düzeyinde yerel yönetim oluşturulması sağlanmalı, İl Özel İdaresi buna göre yeniden düzenlenmelidir. İl Genel Meclisi ile Belediye Meclislerinin idari yetkileri artırılmalı; ancak vergi koyma, örgüt standartları ve norm kadro merkezi yönetimce belirlenmelidir. Ayrıca yerel yönetimlerin hesap denetimi yanında verimlilik, etkinlik, tutumluluk ilkeleri doğrultusunda denetiminin de gerçekleştirilmesi düşünülmelidir.

## 2. KAMU YÖNETİMİNİN İŞLEYİŞİ

### 2.1. TEMEL İŞLEVLER

Her yönetim sisteminin etkin ve verimli bir biçimde işlemesi, her şeyden önce, yönetimin temel işlevleri olan "planlama, örgütlenme, yönetme, eşgüdüm ve denetim" işlevlerinin çağdaş yönetim biliminin gösterdiği gibi, olması gerekene en yakın düzeyde gerçekleştirilmesine bağlıdır.

Öte yandan, bu işlevlerin özlenen biçimde yerine getirilmesi başta personel olmak üzere mevzuatı, yöntem ve teknikleri, parasal kaynakları, bina, araç-gereç ve teknik donanımı, içeren güçlü bir yönetsel altyapının varlığı ile olanaklıdır.

Türk kamu yönetimine genel olarak bakıldığında görüldüğü ve bu raporun çeşitli yerlerinde de değinildiği gibi, ne temel yönetsel işlevler istenen şekilde yerine getirilebilmekte, ne de yönetsel altyapı buna olanak verecek biçimde düzenlenmiş bulunmaktadır.

#### 2.1.1. Planlama

Yönetim olgusunun ortaya çıktığı her yerde yönetsel anlamda planlama yapmak yönetim işlevinin doğal ve kaçınılmaz bir sonucudur.

Bu açıdan ele alındığında planlama ister kamu, ister özel kesimde yer alsın, tüm kişi ve kuruluşlar için saptadıkları amaç ve hedeflere ellerindeki sınırlı kaynakları en iyi biçimde kullanarak erişme yol, yöntem ve araçlarını belirlemektedir.

Bir örgütün başarılı olabilmesi saptanan amaç ve hedefleri gerçekleştirme düzeyine bağlı olduğuna göre planlama başarıya ulaşmanın ilk ve temel koşulu olmaktadır.

Planlama en kısa deyişle geleceğin öngörülmesidir. Bunun için de önce kuruluşun temel amaçlarının saptanması, sonra bu amaçları gerçekleştirmek için etkinlik alanlarının belirlenmesi ve elde bulundurulmuş maddi ve insan gücüne ilişkin tüm kaynakların söz konusu alanlara uygun bir biçimde tahsis edilmesi gerekmektedir.

Planlama işlevinin bir kuruluş açısından yaşamsal önemi, aynı zamanda planlama sürecinin işletilmesinin yönetim faaliyetlerinin bütününe yaptığı etkiden de anlaşılmaktadır.

Planlama sürecini planların hazırlanması, uygulanması ve izlenip değerlendirilmesi şeklinde ana hatlarıyla üç bölümde ele almak mümkündür.

Planlamanın hazırlık aşaması saptanan amaç ve hedeflere eldeki sınırlı kaynakların en iyi biçimde kullanılarak erişme yol, yöntem ve araçlarını belirlemekte, uygulama aşamasında bu araç ve kaynakları kullanacak kişi ve birimlerin etkinlikleri arasında eşgüdüm sağlanarak amaç ve hedeflere ulaşılması kolaylaştırılmakta, izleme ve değerlendirme aşaması ise yapılan çalışmaların ne ölçüde amaç ve hedeflere ulaştığını göstermekte; denetim, yönlendirme ve yönetimi geliştirme işlevlerinin de yerine getirilmesine olanak vermektedir.

Sonuç olarak bir ülkede planlı kalkınma yöntemi uygulanmasa da, kuruluş ölçeğinde bu tür görevlerin yerine getirilmesi belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmada başarı sağlamanın temel koşulu olmaktadır.

Öte yandan eğer bir ülke ekonomik ve toplumsal kalkınmasını sosyo-ekonomik plan aracını kullanarak gerçekleştirmek istiyorsa ve benimsediği plan tipi toplumu bütüncül bir anlayışla ele alıyor ve toplumsal yaşamın çok çeşitli alanlarında toplumsal gelişmeyi yönlendirmek istiyorsa, bu konuda yapılması gereken çalışmalar için gerekli önlemlerin alınması gerekmektedir.

Bu önlemlerin başında kuşkusuz kamu yönetiminin planlı kalkınmanın gereklerine, özellikle yapısal ve işleyişsel olarak uyarlanması gelmektedir.

Kamu yönetiminin planlı kalkınmanın isterleri doğrultusunda çalışır hale getirilmesi, etkinlik düzeyinin artırılmasını ve kalkınmayı gerçekleştirecek doğrultuda yapısal düzenlemelerden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Öte yandan kamu kuruluşlarının sosyo-ekonomik planlama sürecine ilişkin hazırlık, uygulama, izleme ve değerlendirme aşamalarındaki görevlerini yerine getirmeleri, kendi plan ve programlarını yaparken kalkınma plan ve programlarında yer alan hedef, ilke,

politika ve tedbirleri göz önünde tutmaları ve gereğini yapmaları gerekmektedir. Çünkü kalkınma planları kamu kesimi için emredici niteliktedir.

Türk kamu yönetiminde planlama işlevinin incelenmesi planlamanın bu iki boyutu üzerinde de durulmasını gerekli kılmaktadır. Özellikle 1960 yılından sonra planlı kalkınma dönemine geçilmesi ve Türk planlılığının toplumsal yaşamın tüm kesimlerini içeren bir nitelikte oluşu, planlama işlevinin doğasındaki ana ilkelerin genelde her iki tür planlamayı da ilgilendirmesi ve kamu kuruluşlarınca her iki açıdan yerine getirilmesi gereken hizmetlerin yine genelde aynı birimler tarafından yerine getirilmesi, bu iki boyutun birlikte ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Tersine yapıldığı takdirde kamu yönetimindeki planlama işlevinin tam olarak ele alındığını söylemek mümkün değildir.

Kamu yönetiminin gerek mikro düzeyde yani kuruluş ölçeğinde, gerekse makro düzeyde yani ulusal planlama ölçeğinde planlama işlevini nasıl yerine getirdiğinin değerlendirilmesi, onun kamu hizmetlerinin yapılması ve ulusal planlama çalışmalarının başarıya ulaştırılması açısından hangi düzeyde bulunduğunu ortaya koymaya yardımcı olacak en önemli ölçütlerden birisidir.

Bu tür bir değerlendirme yapılırken yönetsel planlama işlevine ağırlık tanımak kanımızca daha doğru olacaktır. Çünkü bir kuruluşta bu tür bir yönetsel anlayış ve teknik gücün yerleşmiş olması zaten ulusal planlama gibi yeni görevler söz konusu olduğunda o kuruluşun bu yeni görevleri de başarılı bir biçimde yerine getirebilmesinin alt yapısını oluşturmuş bulunacaktır.

Kendi çalışmalarını planlı bir biçimde yürütme alışkanlık, yetenek ve becerilerine sahip birimlerin planlı kalkınma çalışmalarına da kolaylıkla uyum sağlaması ve bu alandaki başarıyı arttırması yadsınamayacak bir gerçektir. Bu alışkanlık, yetenek ve becerilerin gelişmemiş olduğu durumlarda ise planlı kalkınma çabalarının da istenilen sonuçlara ulaşamadığı ülkemizdeki bugüne kadar görülen uygulamaların ortaya koyduğu bir başka önemli gerçektir.

Nitekim ülkemizde planlı döneme geçildikten sonra kamu yönetiminin planlı kalkınmanın isterleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi ve planlı kalkınmanın etkin bir aracı haline getirilmek istenmesi bu temel zorunluluktan kaynaklanmaktadır. Kendi başına planlı çalışmayı gerçekleştirilememiş kuruluşların ulusal planlı kalkınma çalışmalarına da verimli bir katkıda bulunmaları kuşkusuz beklenemez.

Türk kamu yönetiminde planlama işlevinin hem kuruluş ölçeğinde hem de ulusal planlama ölçeğinde yeterli ölçüde gelişmemiş olması kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin de en önemli nedenlerinden birisini oluşturmaktadır.

Bu nedenle kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ya da geliştirilmesi çalışmalarında planlama işlevinin etkinleştirilmesi üzerinde öncelikle durulması bu düzenleme çalışmalarının başarıya ulaştırılması açısından da stratejik değer taşımaktadır.

Bu bağlamda öncelikle, 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları hakkındaki Yasanın 24. maddesinin tam anlamıyla uygulanması sağlanmalıdır .

Bu Yasanın 24. maddesi Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığının görevlerini, dolayısıyla yapılması gereken planlama çalışmalarını düzenlemektedir. 24.maddenin planlama işlevine ilişkin fıkraları şunlardır:

a) Bakanlığa, Hükümet programı, kalkınma planları, yıllık programlar, Bakanlar Kurulu Kararları ve milli güvenlik siyaseti çerçevesinde verilen emir ve görevlerin yerine getirilmesi için çalışma esaslarını tespit etmek, bu esaslara uygun olarak bakanlığın ana hizmet politikasının ve planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak,

b) Uzun vadeli planlarla, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda öncelikle yer alması gerekli görülen hizmet ve tedbirlerin ve bunlarla ilgili temel politikaların ilmi araştırma esaslarına göre tespitini sağlamak, bakanın onayını aldıktan sonra Devlet Planlama Teşkilatına göndermek,

c) Hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve müessir bir şekilde yerine getirilmesi için insan gücü ile para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere Bakanlık bütçesini plan ve program esaslarına göre hazırlamak ve uygulanmasını takip etmek,

d) Bakanlık yıllık çalışma programlarını hazırlamak, bakanlık hizmetleriyle ilgili gerekli istatistikleri toplamak ve değerlendirmek,

e) Kalkınma plan ve programları ile Bakanlık yıllık çalışma programlarının uygulanmaları sırasında, Bakanlık teşkilatında ortaya çıkan çözümlenmesi gereken güçlükleri, aksaklıkları ve tıkanıklıkları bakanlık veya bakanlıklar arası seviyede giderici tedbirleri tespit ederek makama sunmak, organizasyon ve metot hizmetlerini yürütmek,

f) Planlama ve koordinasyon konularında verilen diğer görevleri yerine getirmek, yıllık çalışma programlarının yürütülmesini takip etmek.

3046 Sayılı Yasa çeşitli maddeleri ile bir yandan yapılması gereken planlama çalışmalarını, bununla ilgili ana örgütlenmeyi belirlemede öte yandan yöneticilerin görev, yetki ve sorumlulukları içinde planlı çalışmaya ilişkin düzenlemeler getirmektedir.

Bu tür hükümler ayrıca her bakanlığın kuruluş ve görevlerini düzenleyen yasal metinlerde de yer almaktadır.

3046 Sayılı Yasa ve diğer ilgili yasalarda APK Kurulu Başkanlığının görevlerine ilişkin maddelerde yer alan ve yukarıda belirtilen nitelikteki hükümler incelendiğinde bakanlık ve kamu kuruluşlarının hem yönetsel planlama hem de ulusal planlama konularındaki görevleri üzerinde durulduğu görülmektedir.

Öte yandan yine aynı hükümlerden planlama işlevinin etkin bir biçimde yerine getirilmesi için yapılması gereken ana çalışma konuları da belirlenmektedir. Bunları

planlamaya yönelik araştırmaların yapılması ve ilgili istatistiki verilerin derlenmesi, planlama araçlarının oluşturulması ve ulusal plan ve programlar için öneriler üretilmesi, plan ve programların uygulanmasının izlenmesi, değerlendirilmesi ve gerekli durumlarda koordinasyon sağlanması olarak saptamak mümkündür.

Planlama işleviyle yakından ilgili olan bakanlık bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasının izlenmesi ile bakanlık teşkilatında ortaya çıkan sorunların çözümlenmesi ve yönetimi geliştirme çalışmaları da iki ayrı temel çalışma alanını oluşturmaktadır.

Ancak uygulamaya bakıldığında "Çalışma Esasları", "Ana Hizmet Politikası", "Stratejik Plan" gibi planlama araçlarının kamu kuruluşlarının çoğunda hazırlanmadığı diğer görevlerinde etkin bir biçimde yürütülemediği görülmektedir.

Bu nedenle, Araştırma-Planlama-Koordinasyon (APK) Birimlerinin yeniden düzenlenerek güçlendirilmeleri, yetki ve görevlerini hukuki düzenlemeler doğrultusunda etkin şekilde yerine getirebilmeleri, altı ayda bir görev alanlarıyla ilgili faaliyet raporlarını Başbakanlığa ve Devlet Planlama Teşkilatına sunmaları ve bu raporların yönetimi geliştirme, plan ve program hazırlıklarında dikkate alınması sağlanmalıdır. APK'ların 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 sağlanmalıdır.

Öte yandan yönetsel amaçların gerçekleştirilmesi o yönetsel sistem içinde yer alan kişi ve birimlerin çabaları arasında bir uyum ve bütünlük sağlanmasını gerektirmektedir.

Yönetsel yapının etkin, hızlı ve verimli bir şekilde işletilmesinde, bu bütünlüğü sağlayacak bazı sistemlerin oluşturulması ve uygulamaya konulması gerekmektedir.

Bunlar içinde özellikle üçü stratejik önem taşımaktadır.

**YÖNETİM BİLGİ SİSTEMİ**, sağlıklı karar alınması için gerekli olan bilgileri içerecek şekilde, tüm yönetim kademelerinde yatay ve dikey olarak kurulmalı ve işler halde tutulmalıdır. Bunun için çeşitli envanter modelleri geliştirilmelidir.

Yönetsel planlama işlevine önem verilmeli, plan-program modelleri geliştirilmeli, **YÖNETİM PLAN SİSTEMİ** ve buna işlerlik kazandıracak plan disiplini gerçekleştirilmelidir.

Yönetimin etkinlik ve verimliliğini ölçmek ve yönetimi geliştirici, sorun çözücü önlemleri gecikmeksizin almak için **YÖNETİM RAPOR SİSTEMİ** oluşturulmalıdır.

Bu üç sistemin birbirini besleyecek biçimde, bir sistem bütünlüğü içinde düzenlenmeleri ve işletilmeleri gerekir.

Bu bütünlüğü, etkin bir yönetimin temel süreçlerini ve araçlarını vurgulamak amacıyla

**"BİLGİ PLAN RAPOR (BPR) YÖNETİM İŞLETİM SİSTEMİ"** biçiminde adlandırmanın daha da yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bu "Yönetim İşletim Sistemi"nin etkin ve hızlı bir biçimde çalışabilmesi, kamu yönetiminin çağdaş yönetim teknolojisinden bilinçli bir biçimde yararlanabilmesine de olanak verecektir.

Bu bağlamda bilgi işlem sistemlerinin kurulup geliştirilmesi, özel bir planlama konusu yapılmalı, bu alanda görülen dağınıklık ve savurganlık önlenmelidir.

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 "Belge Yönetim Birimi ve Sistemi" kurulmalı, buna bağlı olarak günümüz teknolojisinin ürünü olan "elektronik bilgi" yönetimine önem verilmelidir.

### 2.1.2. Denetim

Denetim işlevi, planlanan işlerin amaç ve hedeflere ulaşacak şekilde gerçekleştirilip, gerçekleştirilmediğini belirlemek ve saptanacak sapmaları ve sorunları gidererek, sistemin etkin ve verimli çalıştırılmasını sağlamak bakımından, yönetimin en yaşamsal işlevlerinden birisidir.

Oysa kamu yönetim sistemimizde denetim işlevinin yerine getirilmesinde çok ciddi sorunlarla karşı karşıya bulunulduğu bilinmektedir.

Denetim işlevinin etkinleştirilmesine yönelik öneriler aşağıda belirtilmiştir.

Mevcut denetim elemanlarının etkinliğini artırmak, idarede verimlilik, etkinlik ve tutumluluk anlayışını yerleştirmek üzere halen yapılmakta olan hukukilik denetimleri yapılacak performans denetimleriyle desteklenmeli, gerek hukukilik gerekse performans denetimlerinin yapılmasında sistem tabanlı denetim teknikleri kullanılmalıdır.

Denetim görevinin planlanması, programlanması ve yürütülmesinde; denetlenecek hususların önceliklerini tespit etmek ve yapılacak denetimlere uygun yöntemleri seçmekte serbest olmak, yetkili makamın talebi üzerine yerine getirilecek işlerin nasıl yapılacağına karar vermek, yapılan denetimin kapsamını ve biçimini değiştirmeye, denetim bulgularını, sonuç ve önerilerini örtbas etmeye zorlanmamak ve bunları temin maksadıyla uygun yasal teminatlarla teçhiz edilmek anlamında uluslararası denetim standartlarında da belirtilen denetimde bağımsızlık ilkesi, tüm denetim birimlerine tanınmalıdır.

Denetim birimleri arasında iletişimi sağlamak, ulusal denetim standartlarını yayımlamak, ilgili mercilere tavsiyelerde bulunmak ve böylece denetimde bağımsızlık ve mesleki özen ilkelerini gerçekleştirmek üzere, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığında ve Sayıştay'ın işbirliğinde, uluslararası kuruluşlar ve denetimle ilgili sivil

toplum örgütlerinin de düzenleyici olarak iştirak edebileceği bir Denetim Şurası oluşturulmalı ve her yıl düzenli toplantılar yapılmalıdır.

Denetim hizmetlerinin ayrı bir meslek olduğunun kabulü açısından ayrı bir “Denetim Hizmetleri Sınıfı”nın oluşturulabilmesi, denetim görevlilerinin mali ve idari yönden güçlendirilebilmesi, Danıştay kararlarının da desteklediği şekilde Müfettişlikte kariyer sisteminin tam olarak oturtulabilmesi, meslek elemanları arasında ücret konusundaki büyük farklılıklara son verilebilmesi, düzenlilik ve hukukilik denetiminden performans denetimine geçişin sağlanabilmesi ve diğer önerilerin gerçekleştirilebilmesi açısından çerçeve yasa niteliğinde bir “Türk Denetim Yasası” ihdas edilmelidir.

Müfettişlerin ve diğer denetim elemanlarının, gün geçtikçe değişen hile, sahtecilik, yolsuzluk yöntemleri karşısında, uygulamayı takip edebilmelerini ve bilgilerini güncel tutabilmelerini teminen kurum içi/dışı seminer, sempozyum ve akademik çalışmalara katılmaları, diğer denetim elemanlarıyla görüş alış-verişinde bulunmaları sağlanmalıdır.

Her yıl sonu itibarıyla her kuruluşun denetim organının denetim elemanlarınca tespit edilen hususları değerlendiren ve çözüm önerilerini içeren tek bir “Genel Durum Raporu” hazırlanması sağlanmalı, bu raporlardaki hususlar kuruluşun plan, program ve uygulamasında dikkate alınmalıdır.

Dünya örnekleri göz önüne alındığında, çok parçaya bölünmüş mevcut mali yapının denetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanabilmesi, yetki ve görevler arasındaki kısmi belirsizliklerin giderilebilmesi amacıyla ve özelleştirme uygulamaları sonucu oluşabilecek fonksiyon kayıplarının telafisi bakımından, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kuruluyla Sayıştay birleştirilmeli ve Sayıştay altında örgütlenmeye gidilmelidir.

Hiyerarşik denetime önem ve öncelik verilmeli, yönetici pozisyonunda bulunanların sahip oldukları denetim yetkisini kullanmaları sağlanarak bunu yerine getirmeyen yöneticilere yaptırım uygulanmalı ve TCK'nun 235.maddesinde yerini bulan “ortak sorumluluk ilkesi”ne işlerlik kazandırılmalıdır.

Denetimi yapılan kuruluşların iç denetim sistemlerinin amaçlarına uygun ve etkin bir şekilde işleyip işlemediği denetlenmeli, iç denetim mekanizmalarının yeterli olduğu tespit edilen alanlar kısmen veya tamamen inceleme dışında bırakılmalıdır.

Her kamu kuruluşunda bulunacak yakınma büroları aracılığıyla halkın dilek ve şikayetleri yönetime aktarılmalı, bu sorunlara ilgili en alt üiteden başlayarak çözüm getirilmeye çalışılmalıdır.

Yönetim vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla, yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan, halkın şikayetleriyle ilgili bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanmalıdır. Ancak yeni ama işlevsiz bir bürokratik kurumun daha oluşturulmaması için gerekli alt

yapı oluşturulmalı ve sistem istisnasız tüm kurumları kapsamına almalıdır. Bu arada, “yakınma hukuku” tekrar gözden geçirilmeli ve mevcut denetim birimlerinin bu sisteme uyumu ve özerklikleri sağlanmalıdır.

Yakın zamanda uygulamaya konulan trafik denetiminde olduğu gibi, Japon denetim sistemi de göz önüne alınarak, halk sağlığı, çevre sorunları ve diğer önemli konularda fahri ve gönüllü halk denetçiliğinden yararlanılmalıdır.

Kamuoyunun yakından takip ettiği ya da açıklanmasında yarar umulan raporlar, ya yayınlanmalı ya da basın toplantılarıyla açıklanmalıdır.

### 2.1.3. Yönetmelik Saydamlık

Demokratik bir yönetimin temel özelliklerinden birisi de saydamlıktır. Bu özelliğin yönetim sistemine kazandırılmasında yönetmelik işleyiş düzenine ilişkin olarak alınacak önlemlerin, uygulamaya sokulacak alt sistemlerin ayrı bir önemi bulunmaktadır.

Etkili ve verimli çalışan bir kamu yönetimi oluşturmak için öncelikle işlevlerin, görevlerin yerine getirilmesine yönelik olarak hangi işlerin, nasıl yapılacağına ayrıntılı olarak görev ve çalışma yönergeleriyle belirlenmesi gerekmektedir.

Ancak iş tanımlamaları genel nitelikli değil, her personelin işini aksamadan görmesini sağlayacak açıklıkta ve ayrıntıda yapılmalıdır.

İşlemlerin basitleştirilmesi çalışmalarını sürdürülürken, aynı zamanda vatandaşların kamu yönetimiyle ilişkilerinde gerekli bilgilerle aydınlatılmasını sağlayacak el kitapları, kılavuzlar hazırlanmalıdır. **İDARİ DANIŞMA MERKEZLERİ ve HALKLA İLİŞKİLER BİRİMLERİ**'nin oluşturulması üzerinde önemle durulmalıdır.

Kamu görevlilerinin ve halkın yönetime katılma yöntemlerinin geliştirilmesi kamu yönetiminin etkinlik ve verimliliğinin artması yanında demokratik alışkanlıkların kazanılması ve demokratik yaşamın gelişmesi açısından da büyük önem taşımaktadır.

Bu nedenle katılmayı belli zamanlarda yapılan seçimlerin dışında da sürekli ve canlı kılabilmek için Kamu Yönetiminin halkın sorun, dilek, düşünce ve önerilerini saptamaya yönelik bir yaklaşım içine, daha etkin bir biçimde girmelerini sağlayacak düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Bu düzenlemeler içinde halkın yerel meclis toplantılarına katılıp soru sorabilmesi, eğitim, sağlık, imar, sosyal yardım, bayındırlık ve çevre gibi konularda oluşturulacak zorunlu ihtisas komitelerine katılarak görüş ve isteklerini belirtmeleri, bu komite raporlarının meclislerin bilgisine sunulması, çok önemli konularda halk oyuna başvurulabilmesi, halkın bilgilendirilmesi için halkla ilişkiler birimleri ile çeşitli yayın araçlarının yerel yönetimlerce oluşturulabilmesi yer almalıdır.

Kamu kuruluşlarının giriş katlarındaki elverişli bir yer halkla ilişkiler hizmetinin yürütülmesine tahsis edilerek, burada halka gerekli olabilecek her türlü bilgi ve belge bulundurulmalı, dahili telefonlar yoluyla iş sahiplerinin birimlerle temas kurmaları sağlanmalıdır. Gizli ve açıklanmasında sakınca görülenler dışında tüm bilgi ve belgeler, her kamu idaresi bünyesinde oluşturulacak bir bilgi bankasında toplanmalı ve bu bankadaki bilgilere isteyen herkes serbestçe ulaşabilmelidir.

## **2.2. MEVZUAT VE BÜROKRATİK İŞLEMLER**

Yasa, tüzük, yönetmelik ve diğer hukuk kaynaklarının tümü mevzuat olarak adlandırılmakta, idare eylem ve işlemlerini bu kurallara göre yürütmektedir. Etkin ve verimli çalışan bir yönetim sisteminin oluşturulması, hukuk devleti anlayışının ve Anayasamızda yer alan yasal idare ilkesinin gereği olarak öncelikle mevzuatta gerekli değişikliklerin yerinde ve zamanında yapılmasına bağlıdır. Oysa mevzuatımız sayıca çok ve karmaşık bir duruma gelmiş bulunmaktadır. Bu nedenle, mevzuatın objektif, kesin hükümler taşıyan, basit ve anlaşılabilir olması sağlanmalı, herhangi bir konuda mevzuat düzenlenirken, uygulayıcıdan başlayarak ilgili tüm kuruluş ve meslek odalarının, örgütün genel işleyişini ve sistem sapmalarını tarafsız bir gözle değerlendiren denetim birimlerinin görüşleri de alınmalıdır.

Kamu görevlilerinin işleri, yetkileri ve sorumlulukları açıkça tanımlanarak yürütülmesi ve sonuçları takibe açık hale getirilmelidir.

Bürokratik örgütlenme içinde süreçlerin ve kararların azaltılması yoluna gidilmeli, iş akışı hızlandırılmalıdır.

Bir idari işlemin bir dairede veya ilgili memurda tahmini sonuçlandırılma süresi önceden belirlenerek iş sahiplerinin görebileceği bir biçimde ilan edilmeli, bu süreleri aşan gecikmelerden memur sorumlu tutulmalıdır.

Öncelikle ele alınması gerekli görülen bazı mevzuat düzenlemeleri aşağıda belirtilmiştir:

### **a. 765 Sayılı Türk Ceza Kanunu**

Ceza Kanununda, toplumdaki sosyo-ekonomik gelişmelerin neden olduğu yeni ekonomik ve teknolojik suç kavramlarına da yer verilerek günümüzde işlenen bu nevi suçların cezasız kalması önlenmelidir.

### **b. 1156 Sayılı Kanuna Mugayir Tahakkuk ve Tediye Muameleatını İhbar Edenlere İkramiye İtasına Dair Kanun**

Usulüne uygun tahakkuk ettirilerek ödenen veya tediye emrine bağlanarak ödenmesi gerekir hale gelen bir masrafın verilmemesi gerektiğini ihbar edenlere, ihbarlarının

doğru çıkması halinde söz konusu meblağın bir bölümünün ikramiye olarak verilmesi maksadıyla 1927 tarihinde yürürlüğe sokulan bu Kanuna işlerlik kazandırılmalı, yasal düzenlemelere aykırı olarak kamu kaynaklarının azalmasına yol açan her türlü uygulamanın ortaya çıkmasında yardımcı olan gerek kamu görevlisi gerekse diğer şahısların ödüllendirilmesi ile yanlış uygulamaya sebep olanların cezalandırılmasına yönelik tedbirleri içerecek bir tarzda yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır.

### **c. 2531 Sayılı Kamu Görevlerinden Ayrılanların Yapamayacakları İşler Hakkında Kanun**

Kanunun saydığı ve hemen hemen bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ayrılan personeli kapsayan yasaklamanın, son iki yılda çalışılan yerdeki görev ve faaliyet alanları ile ilgili ibarenin yeteri kadar açık olmamasını dikkate alarak kanuna ilişkin ayrıntılar ve uygulama ilkeleri bir yönetmelikle düzenlenmelidir.

Bu düzenleme çerçevesinde hangi kamu görevlerinde bulunanların hangi tür işlerde bulunamayacaklarının belirlenmesi sağlanmalı ve “görev ve faaliyet alanları”, ilgili kişinin kamu görevinde bulunurken bir takım karşılıklı taahhütlerde bulunduğu özel sektör kuruluşları ile sınırlandırılmalıdır.

### **d. 3069 Sayılı TBMM Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun**

Yolsuzluklarla mücadele açısından önem arz eden yasamanın yürütmeden ayrılması ve bürokrasinin politize olmaması görüş ve düşüncesine yardımcı olan bu kanuna, uygulama işlerliği kazandıracak düzenlemeler yapılmalı; Kanuna, 2531 sayılı Kanun benzeri bir nitelik kazandırılmalıdır.

### **e. 3628 Sayılı Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu**

Siyasi partilerin merkez yönetimleri ile il ve ilçe yönetimlerinde başkan ve üye olarak görev alanlar da mal bildirimini vermek zorunda olan kişiler kapsamına alınmalıdır.

Mal bildiriminde bulunanların sosyal yaşantıları bakımından geliriyle uygun olduğu kabul edilemeyecek harcamalarda bulunmasının nasıl tespit edileceği ve bu tespiti kimlerin, ne şekilde yapacağı hususunda da açıklayıcı düzenlemeler yapılmalıdır.

Mal bildiriminin 15 günlük bir gecikmeyle ancak gerçekleri yansıtır şekilde verilmesinin “kademe ilerlemesinin durdurulması” cezası ile tecziye edilmesi, buna mukabil, mal varlığının araştırılmasına ilişkin düzenli ve akıcı bilgi sağlayabilecek bir denetim sisteminin eksikliği nedeniyle, mal bildiriminde bulunulmamasına veya gerçek dışı mal bildiriminde bulunulmasına ilişkin hiçbir işlem tesis edilmemesi arasındaki hakkaniyet problemi ve adaletsizlik nedeniyle mal bildiriminde bulunmak yerine bulunmamayı teşvik eden uygulamanın tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Kanunun üçüncü maddesiyle getirilen, kamu görevlilerinin genel anlamıyla Türk uyruğunda olmayan herhangi bir özel veya tüzel kişi veya kuruluştan aldıkları belli bir değer üzerinde hediye kendi kurumlarına teslim etme zorunluluğuyla ilgili düzenleme Türk uyruğunda olan kişi ve kuruluşlardan kabul edilebilecek hediyeler için de yapılmalıdır.

Günümüz ekonomik koşullarında günden güne değer kaybeden tasarruflarını çeşitli şekillerde değerlendirmeye çalışan kamu görevlileri mal varlığında meydana gelebilecek böylesi bir değişikliği kanuna göre bir ay içinde bildirmek durumunda olduklarından sık sık mal bildirimini vermek durumunda kalabilecekleri düşüncesinden hareketle, söz konusu mükellefiyet daha makul hale getirilmeli, örneğin, mal varlığında bir yıl içinde meydana gelebilecek artışlar için yeni mal bildirimini verme zorunluluğu getirilmelidir.

Mal bildirimini verilmesindeki etkiyi artırabilmek için mal varlığında bir değişiklik olduğunda ilgili merciin uyarısına gerek olmadan yeni bildirimde bulunmayana daha ağır yaptırımlar uygulanmalıdır.

Mal bildirimini yenilenmesi, orta ve üst düzey yöneticiler ve yolsuzluk açısından hassas sayılabilecek görevlerde bulunanlar için iki yıla indirilmelidir.

Mal bildirimlerini, üst görevlere atamalarda değerlendirilen, atama kararlarını etkileyen ve işlemin vazgeçilmez koşulu haline getiren yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

Görevden ayrılma halinde verilecek bildirimler, üst yöneticiler tarafından eski bildirimle karşılaştırılmalı ve kamuoyuna açıklanabilmelidir.

Mal bildirimleri bilgisayar ortamına yüklenerek tapu, trafik tescil, banka kayıtları gibi bilgiler birleştirilmeli, mal bildirimlerinin müfettişler tarafından periyodik olarak incelenmesi sağlanmalıdır.

Mal bildirimleriyle gerçek mal varlığının kıyaslanması açısından tapu, trafik tescil ve banka kayıtlarını içerecek ve doğrudan ulaşılabilecek bir bilgi işlem ağı oluşturulmalıdır.

#### **f. 3071 Sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun**

Meclis İhtüzüğünde gerekli düzenlemeler yapılarak Dilekçe Komisyonunun çalışmalarına işlerlik kazandırılmalıdır.

#### **g. 237 Sayılı Taşıt Kanunu**

Merkezi idare dışında taşıtların dağıtım, idare ve denetimi valiler ve kaymakamlar tarafından yerine getirilmeli, taşıtların, gerektiğinde görev belgeleri sorulmalıdır.

Makam hizmetlerine tahsis edilen araçlarla emir ve zata tahsis olunan araçların kullanım esasları, aradaki farkı belirleyecek nitelikte açık ve net olarak düzenlenmelidir.

Günün koşullarına uygun olarak, emir ve zatlarına binek otomobili verilecekler ile taşıtların tahsis edileceği makam hizmetlerinin tespitinde, rasyonel bir yaklaşım tarzı benimsenmeli ve kanun güncelleştirilmelidir.

Bazı hizmetlere ilişkin olarak şoförsüz taşıt tahsisi uygulamasına geçilmeli, taşıtların kullanıldığı mesafelerin gerekçeleriyle yazıldığı ve rutin teftişlerde denetlenebilir formlar geliştirilmelidir.

Taşıtları usulsüz olarak kullanan veya kullanılmasına izin verenlerden, mevcut yaptırımlara ilave olarak, yapılan masraflar misliyle geri alınmalıdır.

#### **h. 4208 Sayılı Kara Paranın Önlenmesine Dair Kanun**

Türkiye’de mevcut kara para ve kayıt dışı ekonomi konularının önemi ve tüm kamu birimleri arasında genel bir koordinasyonu ve işbirliğini gerektirmesi nedeniyle, kesit kuruluş durumundaki Mali Suçları Araştırma Kurulu özerk bir üst kurul haline dönüştürülmelidir.

Kurul kademeli olarak kendi uzman personel ve altyapısını kurmalı, diğer kurumların denetim elemanlarından geçici olarak yararlanmak yerine, kara para konusunda eğitimi tamamlanmış kendi personeli eliyle mevcut inceleme ve soruşturmalar yürütülmelidir.

Mali Suçlarla Mücadele Koordinasyon Kurulunda; kara para konusunda ve genel denetim sistemi üzerindeki rolü nedeniyle Başbakanlık Teftiş Kuruluna ve Sayıştay'a, ayrıca kara para konusundaki işlevleri ve mevcut fonksiyonları itibariyle Gümrük Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığına yer verilmelidir.

#### **i. 4483 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun**

Memurin Muhakematı Hakkında Kanun-u Muvakkat’da yer alan soruşturma usullerini değiştiren mezkûr Kanunla getirilen hükümler kapsamında, Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşları ile Bakanlıkların denetim birimlerinde, çalışma usul ve esaslarına ilişkin kapsamlı bir revizyona gidilmelidir.

### **2.3. KAMU KAYNAKLARININ KULLANIMI**

Kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin olarak çeşitli sorunların varlığı bilinmekte, birçok araştırma ve incelemede bu sorunlara ve çözüm önerilerine değinilmektedir. Sekizinci plan açısından Özel İhtisas Komisyonu çalışmalarında ifade edilen öneriler aşağıda belirtilmiş bulunmaktadır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu kamu sektörünün performansına, programların hedef ve sonuçlarına, kaynakların verimli kullanımına önem veren ve kamu sektörünü kavrayan yeni bir yapıya kavuşturularak, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kamu kaynaklarını kullanan idareler için, ortak bir düzenlemeye gidilmelidir.

Bütçe hazırlık ve uygulamasında bütçe büyüklükleri, program bütçenin gerekleri ve plan ve program hedefleri doğrultusunda gerçekçi olarak tespit edilmeli, harcamalarda toplam bütçe ödenekleri aşılmamalı, harcamacı kuruluşların ödenek serbest bırakma programları önceden tespit edilerek, nakit ihtiyacı buna göre zamanında karşılanmalıdır.

Mali disiplini sağlama açısından, kurumların bütçe gerçekleşme verilerini üçer aylık dönemler halinde açıklamaları temin edilmelidir.

Kamu kurumlarınca veya personeline kurulmuş olan personel vakıfları incelenerek vakıf niteliği taşımayan, kurumun hizmet sürecinde yer alan ve bu yolla kaynak aktarılan vakıflar hemen tasfiye edilmelidir.

Devletin resmi görevlilerinin birtakım dernek, vakıf veya birlikler adına yardım toplamaları, devlet hizmetlerini paralı hale dönüştürücü ve zimmet, irtikap, görevi suiistimal gibi ağır suçları örtecek nitelikteki yasal dayanaktan yoksun eylemler olarak görülmeli ve “amme itibarını” sarsacak mahiyette olması nedeniyle, yaptırıma yönelik düzenlemelerle önlenmelidir.

Toplam vergi tarhiyatının %1 gibi küçük bir kısmının denetim kapsamında olduğu göz önüne alınarak, vergi denetim sistemi, etkinlik, verimlilik ve performansın artırılması amacıyla gözden geçirilmeli, denetimin büyük kısmını gerçekleştiren vergi denetmenlerinin sayısı ve nitelikleri artırılmalıdır.

Vergi idaresinin etkinliğini ve vergi tahsilatını artırabilmek için, vergi daireleri eğitilmiş personel ile takviye edilmeli, politik ve yerel müdahalelerden korunmalı ve vergi istihbarat imkanları artırılmalıdır.

Kaçakları önleyici tedbirlere önem verilerek vergi gelirleri artırılmalı, kamu görevlisine uzlaşma imkanı tanıyan takdiri hükümler en aza indirilmeli, vergi uzlaşmaları şeffaf olmalı ve sonuçları halka açıklanmalıdır.

Kaynağı haksız kazançların geri alınmasını engelleyen zamanaşımı süreleri ya artırılmalı ya da tamamen kaldırılmalıdır.

Suiistimallerin ve kayırmacılığın yoğun yaşandığı lojman tahsis işlemlerinde, uygulamada karşılaşılan sorunlar öncelikle tespit edilerek, görev ve sıra tahsisli lojman tahsisi ve tahsis edilecek kamu personeli kavramları güncelleştirilmeli, lojman tahsisleri kurumca açıklanmalıdır.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının ya belli bedeli aşan ihaleleri ihale kanunu kapsamına alınmalı ya da özerk kuruluşların ihale yönetmelikleri genel ihale kanununa tabi olacak biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Muhammen bedeli belirli limitin üzerindeki kamu ihaleleri ve sonuçları kitle iletişim araçlarıyla duyurulmalı, tüm ihaleler Resmi Gazetede yayınlanmalıdır.

Satın alınması düşünülen mal ve hizmetlerin maliyet analizleri yaptırılarak çıkan maliyetlerin çok üstünde bir fiyatla alım yapılması önlenmeli, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı birim fiyatları rayıcı yansıtacak şekilde belirlenmelidir.

Muhammen bedeller gerçekçi tespit edilmeli ve bedeli belirleyenler hakkında sorumluluk getirilmelidir.

İhale komisyonlarında görev alacak personel iyi seçilmeli, sicil raporları göz" önünde bulundurulmalı, ihale ve muayene komisyonlarında görev almış fakat haklarında adli, inzibati ve idari yönden müeyyide teklif edilenlere aklanana kadar bu komisyonlarda görev verilmemelidir.

Özelliği bulunan yapım işlerinin sınırları çok daraltılmalıdır. Pazarlık usulü ile satın almanın kapsamı da daraltılmalıdır.

“Anahtar teslimi götürü bedel” ile “fiyat ve teklif isteme” usullerinin de Devlet İhale Kanununa girmesi sağlanmalıdır.

Kanuna tabi idarelerin, kanun kapsamından kurtulmak amacıyla vakıf, fon veya iktisadi teşekkül kurmaları ve bazı ihtiyaçlarını buradan temin etmeleri yolundaki uygulamaya, kanunda bu tür idarelere hızlı, esnek ve ticari esaslara göre hareket edebilme imkanı verecek düzenlemeler getirilmek suretiyle son verilmelidir.

Yeterlik belgesi verme işlemi şeffaflaştırılmalıdır.

İhale komisyonlarının ihaleyi sonuçlandırma aşamasında çalışma mahallinde teklif verenlerin dışında kimsenin bulunamayacağına ilişkin hüküm değiştirilerek bazı istisnalar dışında, ilgisi olan herkesin, özellikle medya mensuplarının izlemeleri sağlanmalıdır.

İşin gecikmeyle bitirilmesi durumunda gecikme cezalarında yalnızca ihale bedeli değil varsa keşif artışı ile fiyat farkları da hesaba katılmalı ve cezalardaki artışlar mutlaka fiyat farkı artışlarından yüksek olmalıdır.

Etkin görevlere atanacak olanların seçimindeki kriterleri belirleyici düzenleme yapılmalı, ihale veya diğer komisyonlarda görevlendirileceklerin seçiminde memurun sicil raporları da mutlaka dikkate alınmalıdır.

Özellikle yolsuzluk riski taşıyan pozisyonlarda bulunanların ekonomik durumlarının yolsuz uygulamaları özendirmeyecek bir düzeye çıkarılması diğer tamamlayıcı önlemler ile birlikte düşünülmelidir.

Yolsuzluk olaylarına karşı hızlı bir disiplin mekanizması harekete geçirilmeli, yolsuzluğa karışan görevli cezasız kalmamalı, özellikle yolsuzluğa duyarlı pozisyonlardaki memurların servet ve yaşam biçimlerini denetleyici mekanizmalar geliştirilmelidir.

## IV. BÖLÜM

### PERSONEL REJİMİ

Kamu yönetiminin üstlendiği görevleri, etkin, verimli ve hızlı bir biçimde yerine getirebilmesi, her şeyden önce nitelikli personelin varlığına bağlı bulunmaktadır.

Her hizmet birimi açısından, gereken nitelik ve nicelikte personele sahip olunması, bu personelin ortaya çıkan, özellikle bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında sürekli eğitilmesi, gönül gücü yüksek bir düzeyde çalışabilme koşullarının oluşturulması büyük önem taşımaktadır.

#### 1. İSTİHDAM POLİTİKASI

##### a) Mevcut Durum

İstihdam politikalarını, personel kadro sayısının belirlenmesi, işe alma ve istihdam şekilleri alt başlıkları halinde incelemek uygun görülmektedir.

##### **Kadro Sayısının Belirlenmesi,**

Kamu kuruluşlarının kadrolarının tespitinde veya belirlenmesinde, ücret sisteminde olduğu gibi çoklu bir sistemin olduğu görülmektedir. Bunları temelde ikiye ayırarak incelemek mümkündür.

- 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnameye tabi olan kuruluşların kadroları, bu Kanun Hükmünde Kararnamenin ekindeki cetvellerde gösterilmiştir. Bu kadroların ihdası Kanunla, mahalli idarelerde ise Bakanlar Kurulu Kararları ile yapılmaktadır. Kadro artırımları ülke gerçeklerine, bilimsellik ve objektiflik ilkelerine göre tespit edilmemektedir.
- 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi olmayan kuruluşlar ise: Kamu İktisadi Teşebbüsleri, T.C. Merkez Bankası, Rekabet Kurulu, TRT, Radyo Televizyon Üst Kuruluşu, Sermaye Piyasası Kurulu gibi kuruluşlardır. Bu kuruluşların kadroları, kuruluş kanunlarına göre Kanunla veya Bakanlar Kurulu kararları ile ihdas edilmektedir. Birinci maddede belirtildiği gibi burada da kadro ihdas edilirken önceden belirlenen kıstasların olmadığı veya böyle bir kıstasın bulunmadığı görülmektedir.

##### **İşe Alma,**

Kamu personelinin işe alınmasında yazılı sınav esas olmakla birlikte, bazı kuruluşların sadece mülakatlarla da personel aldığı görülmekte, ayrıca istisnai kadrolar diye adlandırılan kadrolara personel alımında, sınav ve diğer nitelikler aranmamaktadır.

Ülkemizde kamu vicdanını en çok rahatsız eden husus işe alımlarda kayırmacılığın olmasıdır. Bunun önlenmesi amacıyla memurların ve daimi işçi kadrosuna alınacakların sınavlarının merkezi olarak yapılması yönünde ilk adım atılmış, mahalli idareler ve KİT'lerin de bu kapsama alınması sağlanmış olmakla birlikte henüz ne şekilde personel alınacağı ve uygulamanın neler getireceği görülebilmiştir.

### **İstihdam Şekilleri,**

Kamu kurum ve kuruluşlarında personel, memur, sözleşmeli, işçi (daimi ve geçici) ve geçici personel olmak üzere 4 çeşit statüde istihdam edilmektedir. Aynı kuruluştaki bu statülerin tamamının uygulandığı veya kuruluşlar arasında istihdam şekillerinde farklılıklar olduğu görülmektedir.

### **b) Öneriler**

**1-** Tüm kamu kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek kadro veya pozisyon ihdasları buna göre yapılmalıdır. Taşra teşkilatı bulunan kuruluşların il veya bölge teşkilatlarındaki kadrolar da bu kıstaslara göre tespit edilmeli, kadroların belli bölgelerde yığılması önlenmeli, yapılan hizmetlere göre kadrolar ihdas edilmelidir. Kurum farklılığı gözetilmeksizin bütün kadro ve pozisyonlar Kanunla ihdas edilmeli, önceden belirlenen norm kadro sayısı olağanüstü bir hizmet genişlemesi olmadan artırılmamalıdır. Bu bağlamda 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname gözden geçirilerek yukarıda belirtilen kıstaslara uygun şekilde yeniden düzenlenmelidir.

**2-** Kamu kurum ve kuruluşlarının, personel ihtiyacı merkezi sistemle yapılan yazılı sınavı kazananlar arasından, eğitim durumu ve meslek gibi aranılacak nitelikleri taşıyanların sözlü sınava gerek bulunmadan yazılı sınav puan durumuna göre alınması sağlanmalıdır. Bu şekilde işe alınma kamu vicdanını rahatlatacağı gibi kayırmacılığı da önleyecektir. Bu nedenle yeni uygulamaya başlayan merkezi sınav sisteminin daha da genişletilmesi ve daha objektif kriterlere bağlanması amacıyla çalışmalara devam edilmesi gerekmektedir.

**3-** İstihdam şekilleri yeniden gözden geçirilerek aynı işi yapanların aynı statüde istihdam edilmeleri sağlanmalı, kurumsal ayrıcalıkların ortadan kaldırılması yönünde çalışmalar yapılmalıdır.

**4-** 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK, kadro ve istihdamın esas ve usullerini belirleyecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

**5-** Devletin yürüttüğü kamu hizmetlerinin gerektirdiği kadro sayısının hizmet gereklerine uygun olarak belirlenmesi ve hizmetlerin etkili, verimli bir şekilde yürütülebilmesi için iş analizi, görev tanımları, iş etüdü ve bunlara dayalı olarak norm kadro çalışmalarını yapmaları veya yaptırmaları gerekmektedir. Bu konuda 05.05.1998 tarih ve 1998/16 sayılı Başbakanlık Genelgesiyle yürürlüğe giren "Norm Kadro" uygulamasına işlerlik kazandırılmalıdır

## 2. SINIFLANDIRMA

### a) Mevcut Durum

Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan personelden 657 sayılı Kanuna tabi olanların, hakim ve savcılarının, Yüksek Öğretim Kanununa tabi öğretim üye ve yardımcılarının, kamu iktisadi teşebbüslerinde çalışanların ve diğer kamu kuruluşlarında çalışanların kendi içlerinde ayrı ayrı sınıflandırıldıkları görülmektedir. En ayrıntılı sınıflandırma 657 sayılı Kanuna tabi memurlar arasında görülmektedir.

### b) Öneriler

Mevcut sınıflandırmalar sayı ve niteliği yönünden ihtiyaçlara cevap vermemektedir. Meslek ve uzmanlık dalları özelliklerini yitirmiş olarak bir araya getirilmiş olduğundan kendi içinde bütünlük ve benzerlik göstermemektedir. Sınıflar oluşturulurken benzer nitelikteki hizmetler ve hizmetlerin gerektirdiği benzer yetiştirme nitelikleri esas alınmalıdır. Yapılacak sınıflandırmada hangi görevlerde hangi nitelikteki personelin hangi koşullarda istihdam edileceği gösterilmeli ve her sınıf için görevlerin güçlük ve sorumluluk dereceleri belirlenmelidir.

## 3. KARIYER VE LİYAKAT

### a) Mevcut Durum

Ülkemizde genel olarak eleman alınırken, kamu kurum ve kuruluşlarında personele görev verilirken ve hatta yönetici atanırken çoğu kez, eğitime, başarısına ve o görevi yapip yapamayacağına bakılmamaktadır. Bu durum da, işlerin istenen seviyede yürümemesine ve hizmetlerin aksamasına neden olmaktadır.

### b) Öneriler

Personel alınırken, görev verilirken ve en önemlisi yönetici atanırken kariyer ve liyakata önem verilmeli, objektif kriterler geliştirilmeli ve atanacaklarda bu kriterler aranmalıdır.

Kariyer ve liyakat esas alındığında devlet memurluğuna girişte nesneliği ve fırsat eşitliğini sağlamak için kariyer oluşturan kadrolar dışındaki, kurumlar arası ortak görev unvanlı kadrolar için, her kurumun ayrı ayrı sınav açması yerine uygulamaya konan merkezi sistemle personel alımının tüm kurumları kapsayacak şekilde yaygınlaştırılarak uygulanmasına devam edilmelidir.

Sınıf içerisindeki yükselme ve ilerlemeye esas sicil raporlarındaki sorular ölçmeye elverişli hale getirilmeli ve sınıfların özelliklerine göre tespit edilmelidir. Üst yönetim görevlerine yapılacak atamalarda keyfi uygulamaları önleyecek ve buna olanak vermeyecek yapılacak yasal düzenlemeler yapılmalı, bu düzenlemeler nesnel ölçütlere dayalı olmalıdır.

## 4. ÜCRET REJİMİ

### a) Mevcut Durum

Kamu kesiminde tek bir kanuna dayalı veya temel özelliklerini ve temel ölçütlerini tek bir kanundan alan bir ücret rejimi uygulanmamaktadır. Aynı şekilde ücret belli bir başarının, iyi bir performansın gerektirdiği niteliklere göre artan veya azalan bir oranda değil tabi olunan ücret sistemine göre sabit olarak ödenmektedir. Sadece kamu iktisadi teşebbüslerinin II sayılı cetvelinde yer alan personel için öngörülen sicile dayalı ek bir ücret ödemesi olmasına karşılık kamunun diğer kesimlerinde böyle bir uygulamaya henüz geçilememiştir.

Kamuda çalışanların tabi oldukları Kanunlara göre aldıkları ücretler farklılık arz etmektedir. Bunlar;

- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu,
- 2802 sayılı Hakim ve Savcılar Kanununa,
- 2914 sayılı Yükseköğretim Kanununa,
- 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Kanunu,
- 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi personel olarak sınıflandırmak gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen kanunlara tabi personelin ücret sistemleri değişik olmasına rağmen temel personel kanunu olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun derecelendirme ilkeleri esas alınmıştır. Sadece 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname II sayılı cetvelinde yer alan personel derecelendirme sistemine tabi tutulmamıştır. I sayılı cetvelde yer alan personel hakkında ise 657 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaktadır.

657 sayılı Kanunun ve bu kanunun temel alındığı diğer personel kanunlarının ana ilkesi derecelendirme sonucuna göre ücret tespit edilmesi, bir başka deyişle, derece karşılığı gösterge ile bu göstergeye bağlı ek göstergenin belli bir katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak rakamın ücret olmasıdır. Ancak bugün bu ücret çok düşük düzeyde kalmış bulunmaktadır. Ana ücret olarak adlandırılan bu ücrete ilave olarak zaman içerisinde, taban aylık, kıdem aylığı, özel hizmet tazminatı, makam tazminatı, ek tazminat ile diğer zam ve tazminatlar eklenerek, ek ödemeler ana ücretin birkaç kat üzerine çıkmıştır.

Ayrıca, kurumsal olarak yapılan bazı ödemeler ile de kurumlar arasında dengesizlik meydana gelmiştir. Derecelendirme ve sınıflandırma anlamını yitirmiş, alt düzeyde bulunan memurların ücretleri çok düşük düzeylerde kalmıştır.

Kamuda çalışan memurların büyük bir kısmı asgari yaşam standardının çok altında yaşamakta, yoksulluk sınırının 2-3 kat altında ücret almaktadır.

## **b) Öneriler**

Avrupa Birliğine adaylığı kabul edilen, çağdaşlaşma ve demokratikleşme açısından önemli adımlar atmaya hazırlanan ülkemiz de, ücret rejiminin de insan onuruna uygun bir düzeyde olması gerekir. Bunun içinde,

**1-** Anayasamızın 128 inci 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,

**2-** Kamu kurum ve kuruluşları arasındaki ücret dengesizliğinin giderilmesi,

**3-** Kurumda çalışan işçilerin 1 nci maddede belirtildiği üzere tanımının yeniden yapılarak, aynı işin memur ve işçiye gördürülmesi uygulanmasına son verilmesi işçilerle memurlar arasındaki memur aleyhine bozulan ücret dengesinin yeniden sağlanması,

**4-** Kamu çalışanlarına idarece tek taraflı olarak belirlenen ücret ödeme sisteminin değiştirilerek, kamu çalışanlarının örgütlü temsilcileri olan sendikalarla yapılacak görüşmeler sonucunda ücretin ve çalışma koşullarının, diğer sosyal hakların belirlenmesi,

**5-** Halen uygulanmakta olan sicil sisteminin değiştirilerek personelin başarı, performans, yaratıcılık gibi niteliklerini yansıtacak bir düzenlemeye gidilmesi, bu kıstaslara göre başarılı olanların ücretlerinin artırılmasına olanak sağlayacak bir ücret sistemi uygulanmasına başlanması,

**6-** Halen yaklaşık yüz çeşit ödeme kaleminin azaltılarak yapılan işe göre temel ücret, başarı ve kıdem ücretlerinden oluşan ücret sistemine geçilmesi, gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen hususları içerecek ve kamu çalışanlarının tamamını kapsayacak şekilde tek bir personel kanununun çıkartılması, bu kanunun hazırlık aşamasında ilgili kamu kuruluşlarının yanında üniversitelerden, memur sendikalarından çağrılacak üyelerden oluşacak bir komisyonun hazırlayacağı metin üzerinde en geniş uzlaşmanın sağlanması gerekmektedir.

Daha önceki planlarda da öngörülen fakat gerçekleştirilememiş olan bu ve benzeri düzenlemelerin hayata geçirilmesi amacıyla bir izleme komitesi oluşturulmalı, bu komite bunları takip edip belli aralıklarla kamuoyunu aydınlatmalı, bu şekilde öngörülenlerin gerçekleştirilmesine katkıda bulunmalıdır.

## 5. SENDİKAL VE SİYASAL HAKLAR

### a) Mevcut Durum

Kamu çalışanlarının örgütlenmesi ile ilgili olarak ikili bir ayrımın olduğu görülmektedir. İşçi statüsünde çalışanlar serbest bir şekilde sendikal haklardan yararlanmakta, ücretlerini toplu görüşmeler ile elde etmektedirler. Buna karşılık memur sendikalarına ilişkin yasal bir düzenleme bulunmamakta, memurların ücretleri idarece tek taraflı olarak tespit edilmekte, yüz binlerce üyesi bulunan memur sendikaları ücret tespitinde taraf olarak kabul edilmemektedir.

Anayasanın 53 üncü maddesine 4121 sayılı Kanunla eklenen ek fıkra ile memur ve diğer kamu çalışanlarının sendika kurmalarına cevaz verilmiş olmasına rağmen, grev hakkı kabul edilmemiştir. Hatta toplu görüşme yapılabileceğini ancak toplu görüşme neticesinde mutabakat sağlanamamışsa konunun Bakanlar Kurulunun takdirine bırakılacağı belirtilmiştir. Anayasanın bu hükmü ile de işçi sendikacılığı ile memur sendikacılığı eşit tutulmamış, konu yine memur aleyhine sonuçlandırılmıştır.

### b) Öneriler

Kamu çalışanlarının, başta İLO'nun 87, 98 ve 151 sayılı sözleşmeleri olmak üzere T.B.M.M'de onaylanarak yürürlüğe giren uluslararası sözleşmeler çerçevesinde grevli, toplu sözleşmeli sendikal haklarını özgür bir şekilde kullanmasına olanak sağlayacak başta Anayasa değişikliği olmak üzere diğer yasal düzenlemelerin, memur sendikalarının da görüşleri alınarak, geniş bir uzlaşma zemininde biran önce gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Kamu çalışanları ile ilgili karar alma ve uygulama süreçlerinde kamu çalışanlarının da taraf olduğu kabul edilerek, karar alma mekanizmalarında sendikalarının temsil edilmeleri sağlanmalıdır.

Kamu çalışanlarının siyasi partilerle ilişkileri, üyelik dahil, çağdaş demokrasilerdeki uygulamalarda göz önünde tutularak, yasa ile düzenlenmeli, demokrasinin gelişmesini sağlamak için bazı sınırlamalar kaldırılmalıdır.

## 6. EMEKLİLİK

### a) Mevcut Durum

Kamuda çalışanların statülerinin farklı olması, ücretlerin farklı şekillerde ödenmesi ve ilgilendirildikleri sosyal güvenlik kuruluşlarının sistemlerinin değişik olması nedeniyle gerek çalışırken, gerekse emeklilikte sağlanan haklar arasında farklılıklar görülmektedir.

Emekli Sandığına tabi olan iştirakçiler arasında, ek gösterge, makam tazminatı gibi farklılıklar nedeniyle emeklilik ikramiyesi ve emekli maaşlarında önemli farklılıklar

olmaktadır. Bu olanaklardan yoksun bulunan kamu çalışanlarının emekli ikramiye ve maaşları çok düşük düzeydedir.

Diğer taraftan, toplu iş sözleşmeleri ile memurlara oranla yüksek ücret alan işçilerin kıdem tazminatlarının da memur ikramiyelerine göre yüksek olduğu hatta ek göstergesiz bir görevden emekli olan memura göre birkaç misli kıdem tazminatı alındığı da görülmektedir.

Ülkemizde sosyal güvenlik hakkında yoksun olan milyonlarca insanımızın bulunduğu, hastanelerde uzun kuyrukların olduğu bir gerçektir. Memurların tüm devlet ve üniversite hastanelerinden yararlanmalarına karşılık Sosyal Sigortalar Kanununa tabi personelin sadece S.S.K hastanelerinden yararlanması da ayrı bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kamu personeli sayılmasalar da esnaf ve bağımsız çalışanların iştirakçisi oldukları Bağ-Kur da tam bir çıkmaz içinde bulunmakta, asgari ücretin dahi altında kalan emekli ücretleri ödedikleri bilinmektedir.

Ayrıca, çalışırken alınan ücret ile emekli olunca alınan ücret arasındaki uçurum da yıllarca hizmet verildikten sonra emekli olanları geçim sıkıntısına sokmakta, emeklilik insan ömrünün son devrelerinde huzur içerisinde geçirilmesi gereken yıllar olması gerekirken bunun tam tersi durumlar yaşanabilmektedir.

## **b) Öneriler**

Önceki maddelerde de belirttiğimiz üzere, kamu personel rejiminin yeniden düzenlenmesine paralel olarak emeklilik sisteminin de yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Bu amaçla,

**1-** Sosyal güvenlik kuruluşları yeniden gözden geçirilmeli, bunlar ya birleştirilmeli ya da ayrı ayrı kalacaklar ise gelir gider dengeleri sağlam yapıya kavuşturulmalı, özerk bir statüsü olan, devletin doğrudan müdahale etmediği sadece denetiminin iyi yapıldığı kuruluşlar haline getirilmelidirler.

**2-** Çalışanlardan kesilen emekli kesenek ve karşılıkları konusunda, seçme olanağı olan prime dayalı yeni bir sistem oluşturulmalıdır. Bu sistemde çalışanların önüne seçenekler konulmalı, hangi kategoride ne kadar prim ödeyeceğini görmeli ve bu ödemeler sonucunda yararlanacağı hakların neler olduğunu, ne kadar prim ödediği takdirde kaç yılda emekli olacağını, ne kadar ikramiye ve emekli maaşı alacağını önceden bilmelidir. Böyle bir sistemde çalışırken alınan ücretin büyük bir kısmının emeklilikte de alınması sağlanmalıdır.

## 7. HİZMET İÇİ EĞİTİM

### a) Mevcut Durum

Hizmet içi eğitim etkinliklerinde kamu kurum ve kuruluşları bütçe imkanları yönünden ve nitelikli eğitici personel bulma yönünden çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Üst kademe yöneticilerin yetiştirilmesinde kuruluşların ihtiyaçları ve hizmet özellikleri dikkate alınmadığından düzenlenen programlar yeterli olamamaktadır.

### b) Öneriler

Hizmet içi eğitim etkinliklerinin amacına ulaşabilmesi için, kurumların personel planlamasına dayalı personel ihtiyaçları ile hizmet özellikleri ortaya konularak, modern eğitim araç ve gereçleri ile eğitim hizmetlerinin verimliliği artırılmalıdır.

Hizmet içi eğitimle devlet memuru olmanın getirdiği yüksek sorumluluk fikri zihinlere yerleştirilmeli, hizmet içi eğitimlerde etkin programlar uygulanarak boşalan her kademedeki yönetim görevi teşkilata duyurulmalı bu görevlere atanmada sınav esası getirilmeli, hizmet içi eğitim mutlaka terfilerde rol oynamalıdır. Devlet Memurlarının Görevde Yükselmelerine Dair Yönetmeliklere işlerlik kazandırılmalı ve Yönetmeliklere bu yönde hüküm konulmalıdır.

Özellikle üst düzey yönetici yetiştirilmesi amacıyla bir “Kamu Yönetimi Akademisi” oluşturulması konusu üzerinde önemle durulmalıdır.

## 8. SİYASİLERİN KAMU PERSONELİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİNİN AZALTILMASI

### a) Mevcut Durum

Ülkemizdeki mevcut siyasi yapı gereği icra organı olan Bakanlar Kurulu Türkiye Büyük Millet Meclisi içerisinde yer alan Milletvekilleri arasından oluşturulmakta, kamu kuruluşlarının birinci derece atamaya yetkili amirleri de ilgili Bakanlar olmaktadır. Bu durumda ister istemez kamu kuruluşlarına alınacak personelin seçiminden, personelin atamasına ve görevde yükselmesine kadar ki süreçte politikacılar etkili olmaktadır. Hükümetlerin ömürlerinin oldukça kısa olduğu ülkemizde, her hükümet değişikliğinde bürokraside de değişiklikler olmakta, bu da hizmetlerin sürekliliği ve verimliliğini olumsuz etkilediği gibi Kamu personeli üzerinde de olumsuz etki yapmaktadır.

### b) Öneriler

Kamu personelinin verimliliğinin, üretkenliğinin artırılması, kariyer ve liyakat ilkelerine uygun şekilde yükselmelerinin sağlanması amacıyla;

**1-** Daha önce de belirtildiği gibi işe alınmada tek bir merkezi sınavın yapılması, mülakat uygulamasına son verilmesi yönündeki çalışmaların devam etmesi ve bunun tüm kamu kuruluşlarını kapsayacak şekilde yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

**2-** Kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadroları tespit edilmeli, taşra teşkilatı bulunan kuruluşların hizmet gereklerine göre ihtiyaç duydukları kadrolar taşra teşkilatında sabit tutulmalı, yöneticilerin iller veya bölgeler arasındaki sıkça görülen atama ve tayin yetkileri sınırlandırılmalıdır. Çakılı kadro dediğimiz bu uygulama ile belli bölgelerdeki personel yığılması da önlenmiş olacaktır.

**3-** Uygulamaya konulan Devlet Memurlarının Görevde Yükselme Esaslarına Dair Genel Yönetmelik tüm kuruluşları kapsayacak şekilde genişletilmeli, yönetmelik kapsamında bulunmayan bazı unvanlar da bu kapsama alınmalıdır. Ayrıca, Genel Yönetmelikteki idarenin seçici yetkileri de yeniden gözden geçirilmeli tüm personele eşit imkan sağlanmalıdır.

**4-** Kurumların üst kademe yöneticisi olarak kabul edilen Müsteşar, Müsteşar Yardımcıları, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcıları, Kurum Başkanı ve yardımcıları kadrolarına bazı kurumlarda olduğu gibi belli süreli atamalar yapılmalıdır. Bu şekilde Hükümet değişikliklerinden bürokrasinin etkilenmemesi sağlanmalıdır.

**5-** KİT üst yönetimi ve yönetim kurullarına atanmada ve görevin devamında liyakat, başarı ve performans ölçüleri esas olmalı, KİT yönetimleri her türlü siyasal etkiden korunarak özerkleştirilmelidir

## V. BÖLÜM

### KAMU YÖNETİMİNDE YENİ YAKLAŞIMLAR

Toplumumuz kamu yönetiminin üstlendiği hizmetleri, kaynakları etkin ve verimli kullanarak, zamanında ve gereken en kısa süre içinde, bir başka deyişle hızlı bir biçimde üretmesini beklemektedir.

Genelde çağdaş yönetim bilimi, özelde kamu yönetimi disiplini, etkin verimli ve hızlı çalışan, nitelikli mal ve hizmet üreten kuruluşların benimsemeleri ve uygulamaları gereken ilke, önlem, yöntem ve teknikleri belirlemeye ve geliştirmeye çalışmaktadır.

Özellikle, zaman zaman , çeşitli isimler taşıyan yaklaşımlar, yöntem ve teknikler gündeme gelmekte, uygulamaya aktarılmaktadır.

İçinde bulunulan ortama, birimlerin niteliği ve çözüm aranan sorunların niteliğine göre bu yaklaşım, yöntem ve tekniklerinin uygulanmasından çeşitli düzeyde olumlu ya da olumsuz sonuçlar alınmaktadır.

Yönetim düşüncesi ve biliminin gelişmesi göstermektedir ki, yönetim çok boyutlu ve karmaşık bir olgudur. Bu nedenle tek bir yaklaşım, yöntem ya da tekniğin tüm sorunları çözebilmesi olanaksızdır. Her konu ya da sorun için yapılması gerekenler, içinde bulunulan koşullara ve duruma göre, sürekli gelişmekte olan çağdaş yönetim biliminin oluşturduğu birikim içinde yer alan çeşitli öğelerden en uygun olanlarının bir araya getirilmesiyle belirlenebilir.

Son zamanlarda, üzerinde sıkça durulan bazı yaklaşımların incelenmesi de bu saptama açısından anlamlı ve yararlı olacaktır.

#### 1. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ VE KAMU YÖNETİMİ

Bu yaklaşımı savunanların görüşleri şu şekilde özetlenebilir:

Toplam Kalite Yönetimi, son zamanlarda büyük ve başarılı şirketlerin uyguladıkları, orta ve küçük şirketlerin uygulamaya çalıştığı bir yönetim felsefesidir.

Yönetim kavramı günümüzde önemli bir aşamadan geçmektedir. Bu, hiç kuşkusuz tüm diğer alanlarda olduğu gibi, çevresel değişimlerin sonucunda olmaktadır.

Milyonlarca insan dünyanın çok değişik yerlerinde, ve günün her saatinde iş yapmak amacıyla, çalışmakta uğraşmakta ve yorulmaktadır. Yine dünyada yüz binlerce kişi de bu çabaları yönetmek için çalışmaktadır. Tüm bu faaliyetler “Örgüt” adı verilen iş bölümü, iş birliği ve koordinasyon sistemleri içerisinde gerçekleştirilmektedir. Fabrikalar, hastaneler, okullar, ticaret merkezleri, bankalar, atölyeler hatta aileler gibi,

Kamu Yönetimi de içinde yönetim olgusunun her düzeyde yaşandığı bir örgütsel sistemdir.

Örgütler, en genel anlamda, insanların tek başlarına gerçekleştiremedikleri amaçlarına ulaşabilmelerini sağlayan bir araç olarak tanımlanabilir. Yönetim ise, geniş bir açıdan bakıldığında, örgütlerin etkin ve verimli bir şekilde çalışmasını sağlamaya yönelik faaliyetlerin tümüdür.

Yönetme işi, sistematik ve düzenli bir bilgi topluluğuna dayanır. Bu açıdan yönetim bir bilimdir. Ancak bu bilgilerin harekete dönüştürülerek etkinlik sağlanması uygulama becerisini gerektirmektedir. Bu açıdan da yönetim bir sanattır. Yönetim işi, uygulamada, planlama, örgütlenme, yürütme, insan ilişkileri, eşgüdüm ve denetim gibi işlevlerin yerine getirilmesini gerektirir. Bu anlamda yönetim, evrensel nitelik taşıyan bir süreçtir. İnsanların toplum halinde yaşadıkları ve toplu olarak çalıştıkları her zaman ve her yerde yönetim süreci olmuştur ve olacaktır.

Genel olarak yönetimde, üç önemli anlayış olduğu söylenebilir. Bunları şu şekilde özetlemek mümkündür.

Örgüte öncelik veren anlayış, en klasik yönetim anlayışıdır. Geleneksel örgütsel yapılanma ilkelerine ağırlık veren, insansız, hiyerarşik, tamamen kontrol esasına dayanan, denetim mekanizmasının yukarıdan aşağıya işletildiği bir anlayıştır. Gerek örgütteki, gerekse örgüt dışındaki insanlar önemli değildir. Bu anlayışta, Mc Gregor'un X teorisi geçerlidir. Yani insanlar tembeldir, çalışmayı sevmezler, devamlı kontrol edilmelidirler. Bu yöntem uzun süre uygulanmış ancak pek başarılı olmadığı görülmüştür.

Diğer bir anlayış ise, örgüt içi insana önem verir. Mc Gregor'un Y teorisi esas alınır. İnsan çalışmayı sever, motivasyonu yüksektir. Örgüt içinde çalışan insan önemlidir. Onun yetişmesi için herşey yapılmalıdır. Bu anlayış halihazırda birçok şirkette uygulanmaktadır.

2000'li yılların yönetim anlayışı ise; örgüt dışı insana öncelik tanıyan anlayıştır. Örgütte çalışan insanların yanı sıra, örgütün ürettiği üründen, hizmetten faydalanan insanlar da merkez kabul edilir. Her şey insan için düşüncesi hakimdir. Üretim ya da hizmetin kalitesinden en aşağı birimden, en yukarıdaki yöneticiye kadar herkes sorumludur. Organizasyon; dikey değil yatay niteliklidir. Böylece yukarıdan aşağı ya da aşağıdan yukarı haberleşme hızlı olmakta, zaman kaybı asgariye inmekte ürün yada hizmet en kısa zamanda en kaliteli şekilde sunulmaktadır.

Bu yönetim anlayışı ya da felsefesi, Toplam Kalite Yönetimi (TKY) olarak tanımlanmaktadır. Japonların geliştirdiği, her birimde uyguladıkları bu yönetim biçiminin diğer ülkelerde uygulanabilirliği endişesine en iyi cevap, sistemin fikir babası olan İshikawa'dan gelmiştir. "Çok değişik kültürlere sahip ülkelerin bir noktada birleştiklerini anlayamadım. O da insandı. Çünkü insan dünyanın neresinde olursa olsun insandır ve tüm insanları birbirine bağlayan ortak bir bağ mutlaka bulunabilir". Toplam Kalite Yönetiminin dayandığı temel kaynak insandır.

Sistem; Planla, Uygula, Kontrol et ve Değiştir çevrimi şeklinde çalışır. Organizasyonda birim maliyetlerin yükselmesine yol açan istenmeyen durumlarla karşılaşılması için süreç değişimlerinin standartlar dahilinde tutulması istenir. Bunun sağlanması için süreç kararlı bir duruma getirilir. Yukarıda bahsedilen dört aşama içinde, alt döngüler oluşturacak bir kontrol sistemi kurularak, sürekli olarak bir geri besleme mekanizması ile alınan her kararda en iyiyi bulma ve sürekli gelişme amaçlanmaktadır.

Çevrim; problemlerin, müşteri (ki bürokraside halktır) ihtiyaçları ve ürün kalitesi (Vatandaşa sunulan hizmet) arasındaki farklılıktan kaynaklandığı şuuruna varılmasıyla işlerliğe kavuşur. Eğer fark çok fazla ise, müşteri (vatandaş) tatminsizliği de çok yüksek olabilir, ancak iyileştirme için çok büyük bir fırsat vardır. Çünkü sistem dinamiktir, dinamikliği gerektirir ve tedbir, esneklik, program, yatırım ve devamlılık ister.

Toplam Kalite Yönetiminin; kamu yönetiminde bürokrasinin asgariye indirilmesi için de uygulanabilirliği vardır. Çünkü, ülkemizde kamu yönetimi, aşırı bürokrasiden dolayı hantallaşmıştır. Bu hastalıktan vatandaş kadar, bürokrasinin içindeki çalışanlar da şikayet etmektedir. Yetki-sorumluluk dağılımı dengesizdir. Yetkisi ölçüsünde sorumluluğu olmayan bir kişi yetkisini kötüye kullanabileceği gibi, sorumluluğu nispetinde yetkisi olmayan bir memur da iş yapamaz hale gelir ve sistem tıkanır. Şirketler müşterisi, bürokrasi de vatandaş için vardır.

Klasik yönetim modeline kıyasla çok daha yüksek rekabet gücü sağlayabilen Toplam Kalite Yönetimi modeli, ancak tüm öğeleri ile benimsenip uygulandığı takdirde tutarlı, başarılı ve kalıcı olur. Bu öğeler, yönetim anlayışı ve felsefesini, organizasyon yöntemleri ve sistemlerini kapsar. "İnsan" a en ön sırada değer vermeyi gerektirir. Rekabet, artık üretimle ya da maliyetle değil aynı zamanda kalite ile hatta hız ile mümkün olmaktadır. Bürokrasi, bir şirket gibi algılandığında müşterisine yani vatandaşa vereceği hizmetin kaliteli ve hızlı olması **kaizen**'le mümkündür. Zira kaizen, (sürekli gelişme), küçük adımlı basamakları ve her basamakta da **Deming Çevrimi**'ni (Planla-Uygula-Kontrol Et-Değiştir) öngörür.

Bu bilgiler ışığında Toplam Kalite Yönetimi, kamu yönetimine uygulandığında sağlayacağı yararları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- Sunulan hizmetin kalitesi iyileşir.
- Vatandaşın doyumunu artar.
- Kaynak israfı azalır.
- Hizmeti geliştirme süresi kısalmır.
- Verimlilik artar.
- Vatandaşa sunulan hizmette esneklik artar.
- Süreç içi işlem sayısı azalır.
- Sunulan hizmetin süresi kısalmır.
- Vatandaş-Devlet arasındaki bağ kuvvetlenir.

Kamu sektörü, hizmet üreten bir işletme, bir örgüt gibi algılanır. Hizmet, insanların ya da insan gruplarının, ihtiyaçlarını gidermek amacıyla, belirli bir fiyattan satışa sunulan ve herhangi bir malın mülkiyetini gerektirmeyen, fayda ve doyum oluşturan, soyut faaliyetler bütünüdür. Hizmette üretim ve tüketim eş anlamlıdır. Yani hizmetler üretildiği anda tüketilirler. Bunun önemli bir sonucu hizmetin, hizmeti üreteninden ayrılmayacağıdır.

Ancak hizmetin türü ne olursa olsun, kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi uygulandığı takdirde hizmet kalitesini açıklayan kriterleri de aşağıdaki başlıklarda incelemek mümkündür.

Erişilebilirlik, Zamanlılık, Tamlik, Doğruluk, Profesyonellik, Güvenilirlik, Güvence, Anlaşılabilirlik, Süreklilik, Esneklik. Bu kriterler, hizmeti oluşturduğu gibi devletin vatandaşına vereceği hizmetin kalitesini de belirler.

Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi uygulanabilir. Böyle bir yönetim için sürekli kendini kontrol eden, başarı kriterlerini ortaya koyan ve kendi kendini düzeltip geliştiren bir süreç yürürlükte olmalıdır. Yönetim ve çalışanlar hep birlikte vatandaşa sunulacak hizmette kalite konusunda eğitilmelidir. Başka bir ifade ile devletin, dinamiklerini yeniden harekete geçirerek, çalışanları ön plana çıkaracak yeni bir kültür değişimi yapması gerekmektedir.

Toplam Kalite Yaklaşımının özellikle bürokrasinin organizasyon yapısını etkileyen ilkeleri ve yeni organizasyon modelinin getirdiği değişiklikler, bu amaçla başlatılacak kadro planlaması çalışmalarının da genel ilkeleridir.

Bürokrasi, stratejisini tüm çalışanlar açısından somutlaştırmalı ve uzun dönem stratejiler, kısa dönem için, açık ve uygulanabilir plan ve hedeflere dönüştürülmelidir. Bu çalışmada başarı, süreçlerin değiştirilmesiyle değil, süreçlerle birlikte değerlerin de değiştirilmesiyle elde edilebilir. Yeni kültür vatandaşa odaklı olarak geliştirilmelidir.

Orta düzey insandan en yüksek performansı elde etmek için; yeni iletişim kaynakları geliştirilmeli, eğitim ön plana çıkarılmalı ve böylece gelişen teknolojiye kolay uyum sağlanabilmelidir. İnsan faktöründen kaynaklanan hatalar ve aksamalar eğitim, iş zenginleştirme, motivasyonu geliştiren sistemler vb. önlemlerle yok edilmelidir.

Bu yeni bürokrasi modelinde, çalışanların “yetiştirilmelerine” değil eğitilmelerine önem verilerek, yaptıkları işin “nasıl” yapıldığının ötesinde “neden” yapıldığı öğretilmelidir. Amaç, nitelikli insanların bürokrasiye kazandırılması olmalıdır. Yönetim, bir sürecin tamamlanması sorumluluğunu verdiği çalışanlara, karar alma yetkisini de devretmelidir. Çünkü karar verme, sürecin bir parçası olarak kabul edilir ve çalışanlar, verimlilik ve kalite özellikleri çerçevesinde bir işin ne zaman ve nasıl yapılacağına kendileri karar verirler.

Temel motivasyon, başarıma onurudur. Bu nedenle yönetimin görevi ve sorumluluğu; çalışanları başarılı olmaya özendirme, bu amaçla onlara başarılı olmaları için gerekli imkanları sağlamalıdır. Bu yapıda başarıyı etkileyen sistemdir. Sistemin denetimi ise

“oto kontrol” mekanizmaları ile sağlanmalıdır. Çalışanı, işini yaparken sürekli ya da periyodik aralarla kontrol etmek yerine, işin bütünü denetlemek mantığı ile hareket edilmelidir.

Sağlıklı, açık, esnek ve doğru bir iletişim ağı ile, bu yeni yaklaşımın geliştirdiği organizasyon yapısı başarılı bir şekilde uygulanabilir. Değer yaratmayan işlemler devre dışı bırakılabilir.

Sonuç olarak, kamu yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi modeli uygulandığında bürokrasinin organizasyonunda mevcut tüm işler, süreç ekipleri şeklinde gerçekleştirilir, işlerin boyutları genişler, çalışanlara yetki devri yapılır, temel ücret dışında üstün performansa ikramiye verilir, yetenekli eleman terfi ettirilir, bürokrasinin (örgüt olarak) kültürü değişir, yöneticiler adeta bir antrenör gibi görev yaparlar.

Bütün bunları, kamu yönetiminde ya da bürokraside uygulamak için; organizasyon yapısını düzeltmek için kolları sıvayan üst yönetimin, öncelikle Toplam Kalite Yönetimi'nin gerekliliğine şartsız inanması gerekir. Yani öncelikle üst düzey yöneticilerden başlayarak orta ve alt düzeydeki yöneticiler ve çalışanların tam katılımı ile uygulanabileceğine inanmaları şarttır.

Bu inancın sağlanması ancak düzenli eğitimle mümkün olabilecektir. Daha sonra günün koşullarına uygun çağdaş bir organizasyon yapısını kurabilmek için, modern işletmelerde uygulanan yöntemlerle kamu yönetimini, Toplam Kalite Yönetimine hazırlayan kadro planlaması çalışmaları yapılmalıdır.

Böylece bürokrasi, etken bir organizasyonel yapıya, uygun olarak dağıtılmış görev, yetki ve sorumluluklara sahip olur. Bürokrasinin başarılı, karlı, verimli ve kaliteli hizmet üretebilmesi için TKY' ni uygulaması ve tabi buna bağlı olarak kadro planlaması yapması gerekmektedir.

### **1.1. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi'nin Uygulanmasını Gerekli Kılan Nedenler**

Toplam Kalite Yönetim ve Kamu Yönetimi ilişkisi yukarda açıklanmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılanma gerekleri göz önünde bulundurulduğunda, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kalitenin artırılmasını zorunlu kılan nedenler şu şekilde sıralanabilir;

- Kamu hizmetlerine ayrılan kaynakların kısıtlı olması,
- Kamu Hizmetleri hakkında kamuoyundaki genel hoşnutsuzluk,
- Özel sektörde yaşanan yönetsel değişikliklerin kamu sektörüne de yansması,
- Hizmet kalitesini artıracak yeni teknolojilerin ortaya çıkması,
- Eğitim seviyesinin yükselmesi, iletişim teknolojilerinin gelişmesi vb. nedenlerle vatandaş beklentilerinin ve taleplerinin artması.

Bu olgular doğrultusunda kamu hizmetlerinin kalitesinin artırılması için aşağıdaki hususların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

- Hizmet standartlarının belirlenmesi,
- İş tanımlarının yapılması,
- Hizmet sunulan kesime, yapılan hizmetler ve hedefler hakkında sürekli ve doğru bilgi verilmesi,
- Sunulan hizmetin vatandaş ihtiyaçlarına ve tercihlerine uygun olması,
- Maliyetin azaltılarak kalitenin yükseltilmesi,
- Özellikle halkla doğrudan temas içinde yer alan personelin deneyimlerinden, kalitenin artırılmasında yararlanılması,
- Hizmetlerin sunulmasında herkese eşit ve adaletli davranılması,
- Vatandaş şikayet ve taleplerinin, kurulacak birimlerce incelenerek değerlendirilmesi.

Bu tespitler de göstermektedir ki kamu hizmetlerinde etkinliği, verimliliği ve kaliteyi sağlamak için Merkezin ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirlenmelidir. Bu bağlamda genel anlamda Devletin öteden beri üstlene geldiği rolün günümüz şartları göz önünde bulundurularak yeniden tanımlanması büyük bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmıştır.

Devletin rolünün tanımlanmasından sonra merkezi düzeyde yapılacak örgütlenmede merkezin olması gereken büyüklüğe çekilerek, rolünün;

- Makro düzeyde plan, politika ve strateji belirleme,
- Standart koyma ve geliştirme,
- Etkin denetim yapma olarak belirlenmesi,

Yerel yönetimlerin ise;

- Toplumsal kaynakları harekete geçirip kullanabilen,
- Hizmetlerin her yönünden sorumlu,
- Toplum yararını ön planda tutan,
- Çağa ve çevreye duyarlı ve çevresiyle bütünleşmiş bir örgütlemeye gitmesi beklenmektedir.

Bu kapsamda mutlaka sağlıklı bir iş analizi ve buna bağlı olarak da personel boyutunda iş tanımlarının yapılması büyük önem taşımaktadır.

Gerek Merkezi, gerekse yerel düzeyde örgütlenmenin mümkün olduğunca yatay ve hızlı karar alıp hareket edebilecek, gerekli esneklikleri gösterebilecek kabiliyette olması gerekir.

Bu nedenle günümüzde önemli bir yönetim yaklaşımı olan ve sorunları, çalışanlardan ziyade süreçlerin anlaşılmasındaki eksikliklerden kaynaklandığını savunan Toplam

Kalite Yönetimi, kamunun mal ve hizmet üretimi için uygun bir yönetim tarzı ve fırsattır.

Toplam Kalite Yönetimi her şeyden önce;

- Mal ve hizmetlerden faydalananların memnuniyetini,
- Paydaşların gönül ve beyin gücü ile katılımını,
- Sürekli iyileşmeyi,
- Çağın ve çevrenin sürekli değişimi göz önünde bulundurularak, öğrenen birey, öğrenen organizasyon olmayı,
- Süreçlerin sorgulanarak sıfır hatalı üretimi gerçekleştirmeyi,
- Personel performansını geliştirmeyi,
- Klasik liderlik anlayışı yerine, antrenör tipi liderlik anlayışını, önemsemektedir.

## 1.2. Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetimi Uygulamasının Aşamaları

Kamu yönetimi, modern yönetim, işletme iş psikolojisi bilimlerinin ortaya koyduğu bilimsel sonuçlardan faydalanmalıdır. Sürekli gelişme modeli ile artan nüfusa ve yükselen taleplere daha iyi yanıt verebilecek duruma getirilmelidir. Toplam Kalite Yönetimi tüm kurumlarda adım adım hayata geçirilmelidir. Bunun için her kamu kurumunda özet olarak yapılması gerekenler aşağıda sunulmuştur.

### a. İnsan Kaynakları

#### aa. Yöneticiler

Kurum yöneticileri mutlaka yöneticilik ve iş psikolojisi eğitimlerinden geçirilmelidirler. Özellikle iş psikolojisi testlerinde başarılı olmayanlar büyük ölçekli kurumların başına getirilmemelidirler

#### ab. Yetki ve Sorumluluklar

Net bir şekilde tanımlanmış ve yazılı halde olmalıdır. Bir elemanın kimler tarafından yedekleneceği de belli olmalıdır.

#### ac. Eğitim

İş öncesinde elemanın işe uygunluğu araştırılmalı, ancak yeterli bir oryantasyon eğitimi sürecinden geçen elemana yetki ve sorumluluk devredilmelidir.

İnsana yatırım uzun vadede en önemli yatırımdır. Tüm elemanlar işle ilgili kendilerini geliştirici eğitim almalıdırlar. Ancak eğitim öncesi ve sonrası performansları, dolayısı ile eğitimin etkinliği denetlenmelidir.

Aynı şekilde iletişim, takım ruhu eğitimleri de sürekli verilmelidir.

**ad. Yönetime Katılma**

Tüm çalışanlar seçtikleri temsilciler aracılığı ile yönetime katılmalıdırlar. Tüm çalışanların temsilcilerinden oluşan bir kurul belli aralıklarla toplanmalı, geçen dönem oluşan sorunları görüşmeli, aldığı kararlar kesin etkili olmalı, kararların uygulanıp uygulanmadığı denetlenmelidir. Devlet Memurları Kanununda yer alan "Danışma Kurulları" na işlerlik kazandırılmalıdır.

Her çalışan, kurumdaki bir sorun veya iyileştirme konusuyla ilgili önerisini yönetime yazılı olarak sunabilmeli, yönetim tüm önerileri ciddiye alarak değerlendirmeli, eğer yerine getirilmeyecekse niçin dikkate alınmadığını öneri sahibine mutlaka bildirmelidir.

Yönetim, tamamen adil, şeffaf ve eleştiriye açık olmalı, çalışanlarını eleştiri ve düzeltme faaliyetleri için teşvik etmelidir.

**ae. Performans Değerlendirmesi ve Ücret**

Performans nesnel ölçütlere dayandırılmalı, direkt ücrete yansıtılmalıdır. Personelin kurum çalışanları ve hizmet sunduğu yurttaşlarla ilişkileri, üretkenliği, fedakarlığı, dürüstlüğü mutlaka değerlendirilmelidir.

**af. Kurum Amac ve Hedefleri**

Her kurum hizmet verdiği yurttaşlar ve çalışanları açısından mutlaka misyonunu veya diğer deyimle amacını net ve kısa bir şekilde belirtmelidir. "Kalite Politikası" olarak adlandırılan amaç hem hizmet verdiği insanların, hem de çalışanların tam mutluluğunu ve memnuniyetini hedeflemelidir. Bu amacın, uzun ve sabırlı bir çalışma ile tüm çalışanlarca benimsenmesine ve çalışanların varlık nedeni olarak algılanmasına çalışılmalıdır. Bu amaç doğrultusunda kurum orta ve uzun vadeli ölçülebilir hedefleri belirlemeli ve kurum sürekli olarak bu kriterlerle değerlendirilmelidir. Kurumda tüm üst ve alt yöneticiler yine bu hedeflere ait sorumlulukları açısından objektif performans değerlendirilmesine tabi tutulmalıdır.

**ag. Tam Süre Çalışma Zorunluluğu**

Kurumda çalışanlar tam süreli çalışmalı, yeni esnek ücret politikaları ile nitelikli elemanların özel kurumlara kaçmasını önleyecek tedbirler almalıdır.

**ah. Kurum Çalışanlarının Memnuniyeti**

Kurumun yapısından, ortamından, yöneticilerinden, politikasından memnuniyet durumu sürekli anonim anketlerle değerlendirilmeli, memnuniyetsizlik nedenleri bulunarak en kısa zamanda giderilmelidir.

**b. Donanım****ba. Araçsal Altyapı**

Kurumun araçsal altyapısı için tam yetkili ve bilgi donatımlı bir ekibe sorumluluk verilmelidir. Bu ekip, ilgili dal mühendislerinden veya teknisyenlerinden oluşmalıdır. Bu mühendisler veya teknisyenler yeterli derecede ücretlendirilmeli, kuruma maddi zarar verecek şekilde dış firmalarla anlaşmaları veya çıkar sağlamaları kesinlikle önlenmelidir. Periyodik bakımlarla araçsal altyapı sürekli değerlendirilmeli, eksiklikler giderilmeli ve yanlış kullanım önlenmelidir. Kullanıcılara da ayrıca aygıtlar konusunda sürekli eğitim verilmelidir.

**bb. Malzeme**

Malzemeleri teslim alan sorumluların, onları hasar oluşturmayacak şekilde depolaması, depoya giriş ve çıkış miktarlarını ve kimlere verildiğini sürekli kaydetmesi, anormal tüketim görürse ilgilileri uarması gereklidir. Ayrıca, minimal stok seviyesi korunmalıdır. Gerekli malzemenin tükenerek hizmetin aksamasına izin verilmemelidir.

**bc. Satın Alma**

Satın alma, şeffaf ve dürüst olmalıdır. Tüm personelce denetlenebilecek açık bir sistem oluşturulmalıdır.

**c. İletişim**

Toplam Kalite Yönetiminin uygulanmasında eğitim kadar önemli bir diğer faktör de iletişimdir.

Kamu Yönetimi içinde yer alan kuruluşlar sürekli olarak halk ile diyalog halinde olmaktadır ve olmalıdır. Halk bir yandan yapılanlardan haberdar olmak, yönetenlerle iletişimi sürdürmek ve öte yandan da işlerinin takibini yapmak isteyecektir. Bu konuda doğal olarak bilgisayar ve iletişim teknolojilerinden faydalanılması gerekecektir.

Bilgisayar Teknolojilerinin hızla gelişmesi ve yurdumuzda da yaygınlaşması ile, globalleşen dünyamızda artık bilgisayar teknolojilerinin kamu yönetiminin etkinleştirilmesi ve iyileştirilmesinde kullanılması büyük önem taşımaktadır.

Hepimizin bildiği gibi internet vasıtası ile hem halkın bilgilendirilmesi sağlanırken hem de iletişim yolu e-posta sayesinde açılmış olacaktır. İnternet kullanımı ayrıca kamu birimlerinin birbiri ile olan iletişiminde de faydalı bir rol oynayacaktır. Bu teknolojilerde meydana gelen gelişmeler önceden ihtiyaç olarak algılanan bazı konuları da gündemden düşürecektir. Diğer yandan ihtiyaç bulunmayan hatta algılanamayan bazı konuları da gündeme getirecektir. Mesela, şehirler arası olarak planlanan toplantılar artık şehirler arası seyahate ihtiyaç kalmaksızın tele konferans şeklinde yapılabilecek bir şehirden bir şehire veya bir kamu biriminde diğerine gitmesi gereken dokümanlar bir

kaç tuşa basmakla bir noktadan diğer noktaya iletilebilecektir. Arşivlemede de alınacak önlemler ve hazırlanacak mevzuatla yeni ve kompakt sistemler kullanılabilir. Gelişen teknolojiler nedeniyle personel politikalarında da değişiklikler gerekecek, artık bilek gücü ile yapılacak işlerden beyin gücü ile yapılan işlere doğru geçiş olacaktır.

Diğer yandan eski bir teknoloji olmasına rağmen telefon hala etkin olarak işlerin takibi ve benzer konularda yeteri kadar faydalanılmayan bir alettir. Çoğu zaman iş takibi için telefon açıldığında birçok kamu biriminde vatandaşın kişisel olarak gelip müracaat etmesi istenmektedir. Halbuki bir sistem geliştirip vatandaş gereksiz olarak seyahat etmekten ve zaman kaybından korumak gerekmektedir.

VIII. Beş Yıllık Plan döneminde iletişim ile ilgili alınacak tedbirler ve yapılacak faaliyetler şunlar olmalıdır:

İletişim, ülkenin gelişmesi üzerinde olumlu etkiler yaptığı için, her hizmet noktasında bulunan her kamu yönetim birimine en az bir adet internet bağlantılı bilgisayar ve yazıcı sağlanmalıdır.

Tüm kamu birimlerini içeren bir "Kamu Net" kurulması sağlanmalı ve kamu kuruluşlarının yararlanmasına ücretsiz sunulmalıdır.

İletişim, tüm kullanımlar için (özel kullanımlar dahil) ucuzlatılmalıdır.

Kamu kurumlarından ilgili görülenler Web sayfaları hazırlatmalı ve bilgilendirme ve halkla iletişimi internet üzerinden de sağlamalıdır.

Gerek iç gerekse dış yazışma mevzuatı gözden geçirilip elektronik ortamda işlerin ve yazışmaların sağlanması için yeniden düzenlenmelidir. Bu nedenle gerekli yazılım geliştirilmeli ve elektronik imzalar konusu gündeme gelmelidir. Evraklar elektronik ortamlarda oluşturulmalı normal postalama yerine elektronik postalama mümkün olan her durumda kullanılmalıdır.

Mevzuatta gerekli değişiklikler yapıp elektronik arşivlemeye geçilmelidir.

Veri tabanı oluşturulabilecek bilgiler için her kamu kurumunda çalışmalar yapılmalı ve bu oluşan bilgiler internet üzerinden yayınlanarak halka iletilmelidir.

Yeni teknolojilerin kullanımı yetenekli ve eğitimli personel gerektireceğinden personel ve ücret politikaları ona göre düzenlenmelidir.

Yersiz ve gereksiz işgücü kullanımını önlemek üzere, elektronik ortamda işlerin takip edilemediği durumlarda mevzuata ek yapılarak telefon iletişimi ile sorunların çözümü sağlanmalıdır.

Tüm bu konuların üstesinden gelmek için mevcut üniversitelerimizden ve öğretim üyelerimizden yararlanılması gerekmektedir. Bu nedenle döner sermaye konusu gözden

geçirilerek, döner sermaye yolu ile iş yapmak cazip hale getirilmeli, bunu sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

#### **d. Kamu İdarelerinde Örgüt Geliştirme**

İletişim ve bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler kamu idarelerinin yeniden yapılanmasını zorunlu hale getirmektedir. Ayrıca daha önceki anlayışla organizasyonel yapılanma dikey olarak oluşturulmuştur. Kamu kurumlarının çoğu hiyerarşik olarak birçok kademeyi içermektedir. Bu da kamu idarelerinde iletişim ile ilgili sıkıntılar meydana getirmekte ve yönetimde güçlük oluşturmaktadır.

Mesela, bir çalışanın en tepedeki yöneticiye iletilmek üzere stratejik anlamda geçerli bir fikri olduğunu düşünelim. Eğer bu çalışanla en tepe yönetici arasında 5 hiyerarşik kademe varsa ve eğer ara yöneticilerden biri bu fikri önemsememiş olursa tepe yöneticisinin önem verebileceği bu fikir yerine ulaşmadan ölebilir.

Bu nedenle organizasyonel yapılar gerek iletişim ve bilgisayar teknolojilerinde meydana gelen gelişmelerin iş hayatına uygulanması gerekse yukarıda bahsi geçen insan kaynaklarının iletişimi açısından düşünülerek yeniden düzenlenmeli ve dikey yapılanma yerine daha az hiyerarşik kademe içeren basık yapılar ve projelerle yönetim konusu gündeme getirilmelidir.

Uzun bir dönem boyunca uygulanan politikalar sonucunda personel sayısı artmış, ancak kalitesi ise düşmüş bulunmaktadır. Politik yaklaşımlar veya diğer uygun olmayan gerekçelerle atanan idareciler yerlerini dolduramamışlardır.

Gerekirse mevzuat değiştirilerek organizasyonel yapılar yeniden gözden geçirilmeli dikey organizasyonlar basık şekle dönüştürmek üzere çalışmalar yapılmalıdır. Bu konuda yerel birimlere veya yapıyı gözden geçirecek birimlere yetki verilmeli, bunun olmadığı durumda devlet yeniden yapılanma ile ilgili bilimsel çalışmaları biran önce başlatmalıdır.

Çalışanların kalitesini artırmak ve motive etmek amacıyla her kamu görevlisinin eğitimden geçirilmesi gerekmektedir. Hedef olarak ilk yıl her çalışana en az iki gün eğitim şart koşulmalı ve bu miktar her sene birer gün artırılmalıdır.

Bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, TKY anlayışının daha sağlıklı, bilimsel esaslara dayalı ve anlayış birliği içinde yerleştirilmesini sağlayabilmek amacıyla;

- Türk halkının özelliklerinin çok yönlü olarak belirlenmesi ve bu özelliklere göre TKY uygulamalarının Türkiye'deki ve özellikle kamu yönetimi alanındaki uygulama esas ve usullerinin nasıl olması gerektiğinin bilimsel olarak incelenmesi ve tespit edilmesi,
- Bu konuda yapılacak bir program dahilinde tüm kamu kurum ve kuruluşlarına eğitim ve danışmanlık hizmeti verilmesi, bu amaçla TKY konusunda uzmanlardan meydana gelen bir kurul oluşturulması,

- Bu şekilde TKY çalışanlarının kalite güvence belgesi alma çabalarından ziyade, hizmette kalite ve verimliliğin artırılmasına yönlendirilmesi ,
- Eğitim çalışmalarının tamamlanmasını müteakip, kamu alanında TKY anlayışının yaygınlaştırılması,
- Kamu hizmetlerinin yeterli sayıda personelle ve azami verimlilikte yürütülebilmesi için; bütün kamu kurum ve kuruluşlardaki kadroların, kadro analiz timleri ile görev ihtiyaçlarına göre tetkik edilmesi ve uygun bir kadro yapılanmasının sağlanması,
- Bütün personelin görev tanım formlarının yapılarak kimin, hangi görevleri, nasıl ve hangi standartlarda yapacağını belirlenmesi gerçekleştirilmelidir.

Bütün bunların uygulanabilmesi için Başbakan ve/veya başbakan yardımcılarında birinin başkanlığında bir yönlendirme komitesi kurularak; değişim sürecinin planlanması, alt yapının oluşturulması, izlenmesi ve koordine edilmesi, kamu kurumlarının merkez teşkilatlarında ve taşra teşkilatlarında uygulanması gerekmektedir.

### 1.3. Oluşturulacak Sistemi Değerlendirme Modeli

Toplam Kalite Yönetimi uygulamalarında kurumların elinde yeniden yapılanmaya yön verecek bir araç olması uygulamanın etkinliğini belirler. Avrupa Kalite Yönetimi Vakfı'nın (European Foundation for Quality Management-EFQM) geliştirdiği "Mükemmellik Modeli" Avrupa ülkelerinde kamu sektöründe yeniden yapılanma ve kalite yönetimi konusunda kullanılmakta ve başarılı sonuçlar alınmaktadır.

#### a. EFQM Modeli

EFQM Mükemmellik Modeli dokuz kriterden oluşmaktadır. Bunların beş tanesi "Girdi", (Liderlik, Politika ve Strateji, Çalışanların Yönetimi, İş Ortakları ve Kaynakların Yönetimi, Süreçlerin Yönetimi), dört tanesi ise "Sonuç" kriteridir ( Müşteri Tatmini, Çalışanların Tatmini, Toplum Üzerindeki Etkiler, Faaliyet Sonuçları).

"Girdiler" bölümünde yer alan kriterler, kuruluşun nasıl yönetildiği ile, diğer bir deyişle yönetim yaklaşımı ile ilgilidir. " Sonuçlar" bölümündeki kriterler ise kuruluşların yaklaşımları sonucunda ne elde ettiğini göstermektedir. "Sonuçlar"a neden olan faktörler "Girdiler" dir. Eğer kamu yönetiminde aldığımız sonuçları iyileştirmek istiyorsak, yönetim ile ilgili yaklaşımlarımızı gözden geçirmemiz gerekmektedir.

#### b. Kriterlerin Tanımlanması

Kamu kuruluşlarının EFQM Mükemmellik Modeli çerçevesinde, aşağıdaki sorulara cevap verecek şekilde bir öz değerlendirme yaparak, yeniden yapılanma sürecini plânlamaları gerekir. Öz değerlendirme çalışmalarının amacı, kamu kuruluşlarının mevcut durumunu saptayarak bu bilgiyi kalite yönetimi doğrultusunda yeniden yapılanmak üzere plan geliştirmede girdi olarak kullanmaktır. Bu değerlendirme sürecinde EFQM Mükemmellik Modeli'nin uygulanması Türkiye'deki kamu kuruluşları

ile Avrupa ülkelerindeki kamu kuruluşları arasında dil, ölçüm birliği sağlayarak karşılaştırma yapmayı kolaylaştıracaktır.

### **1. Kriter: Liderlik**

Liderler kuruluşun misyonu ve vizyonunu nasıl oluşturmakta, bunların gerçekleştirilmesini nasıl kolaylaştırmaktadırlar? Uzun vadede başarı için gerekli değerleri nasıl geliştirmekte ve bunları, uygun hareket ve davranışlar ile nasıl yaşama geçirmektedirler? Kuruluşun yönetim sisteminin geliştirilmesi ve geliştirilmiş bu sistemin yaşama geçirilmesi konusunda kişisel olarak nasıl bir rol almaktadırlar ?

### **2. Kriter: Politika ve Strateji**

Kuruluş, misyonunu ve vizyonunu, paydaşlara odaklanmış uygun politikalar, planlar, amaçlar, hedefler ve süreçlerde desteklenen, açık bir strateji aracılığı ile nasıl gerçekleştirmektedir?

### **3. Kriter: Çalışanların Yönetimi**

Kuruluş, çalışanlarının bilgilerini ve tüm potansiyellerini bireysel düzeyde, ekip düzeyinde ve kuruluşun bütününde nasıl yönetmekte, geliştirmekte ve özgürce kullanımlarını sağlamaktadır? Bu faaliyetleri, politika ve stratejisini, süreçlerinin etkin bir biçimde işlemlerini destekleyecek biçimde nasıl planlamaktadır?

### **4. Kriter: İş Ortaklıkları ve Kaynakların Yönetimi**

Kuruluş, politika ve stratejisini ve süreçlerinin etkin bir biçimde işlemlerini destekleyecek biçimde iş ortakların ve iç kaynaklarını nasıl planlamakta ve yönetmektedir? İş ortaklıkları, finansal kaynaklar, binalar, donanım ve malzeme, teknoloji ve bilgi nasıl yönetilmektedir?

### **5. Kriter: Süreçler**

Kuruluş, politika ve stratejisini destekleyecek, müşterilerini ve diğer paydaşlarını tam olarak tatmin edecek, onlar için katma değer artmasını sağlayacak şekilde süreçlerini nasıl oluşturmakta, yönetmekte ve iyileştirmektedir?

### **6. Kriter: Müşteri Tatmini**

Kuruluş, dış müşterilerinin tatmini ile ilgili olarak ne gibi sonuçlar elde etmektedir?

### **7. Kriter: Çalışanların Tatmini**

Kuruluş, çalışanların tatmini ile ilgili olarak ne gibi sonuçlar elde etmektedir?

### **8. Kriter: Toplum Üzerindeki Etki**

Kuruluş, duruma göre yerel, ulusal ve uluslar arası toplumlara etkisi konusunda ne gibi sonuçlar elde etmektedir?

### **9. Kriter: Faaliyet Sonuçları (Temel Performans Sonuçları)**

Kuruluş, planlanmış olan performansına göre finansal ve finansal olmayan ne gibi sonuçlar elde etmektedir? Bu sonuçları diğer kuruluşlarla karşılaştırınca performansı nasıldır?

Kamu sektöründe, müşteri (vatandaş) isteklerine uygun bir kalite anlayışının gerçekleşmesi için, kamu kurumlarında kalite arayışlarına başlanması fevkalade önem arz etmektedir. Cumhurbaşkanlığı veya Başbakanlık tarafından desteklenen bir kalite ödülünün verilmesi, bu çalışmalara hız kazandıracak gibi, yeni çalışmaları da teşvik edecektir.

Kalite arayışlarını sürdüren kurumlar, faaliyetlerini sürdürürken tüm paydaşların beklentilerini ve haklarını dikkate alarak toplumsal bir ilerlemeye yol açacaklardır. Ayrıca her türlü israfın önlenmesi, kamu sektöründe kaynakların etkin olarak kullanılması ulus olarak yaşam standardımızı yükseltecektir.

## **2. PERFORMANS YÖNETİMİ**

Toplam Kalite Yönetimi gibi, son zamanlarda üzerinde çok durulan bir diğer yaklaşımda Performans Yönetimidir.

Bu yaklaşımı savunanların görüşleri aşağıda belirtilmiştir.

### **2.1. Performans Anlayışı ve Gelişimi**

Performans, genel olarak amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni, nicel ve/veya nitel olarak belirleyen bir kavramdır. Diğer bir deyişle belirlenmiş olan bir hedefe ulaşım seviyesinin ölçümüdür. Bu sonuç mutlak ya da nispi olarak değerlendirilebilir. Performans seviyesinin belirlenebilmesi için, gerçekleştirilen etkinliğin sonucunun bir şekilde değerlendirilmesi gereklidir. Değerlendirmeye esas alınan ölçünün anlaşılabilir, anlatılabilir, somut ve objektif olması gerekir. Değerler ölçüm sistemi sonucunda belirlenir ve bu değerlerin her biri performans göstergesidir. İyi-kötü, yeterli-yetersiz, başarılı-başarısız, birinci-onuncu... gibi.

Yönetimlerin performans anlayışları ve belirlenmiş olan ölçüm kriterleri tarih içerisinde sürekli bir değişime uğramıştır. Başlarda temel performans anlayışı en düşük maliyet en yüksek üretim dolayısı ile kar iken, zamanla bu geleneksel anlayıştan günümüzün rekabetçi şartlarının gereği olarak müşterinin tatmini, kalite, yenilik vb. gibi çok değişik ölçülere ağırlık verilerek geleceğin yönetim anlayışına ve örgüt yapısına geçişe yönelmiştir.

Performans kavramının yukarıda ifade ettiğimiz değişim süreci içerisinde, değişmeyen ve önemini yitirmeyen boyutu, ekonomik performans anlayışıdır. Çünkü ister ekonomik kuruluşlar isterse sosyal amaçlı kuruluşlar olsun karlılık ve dolayısı ile ekonomik performans işletmelerin ya da kuruluşların varlıklarını sürdürmelerinin temel koşullarından birisidir. Nasıl karlılığı sağlayamamış bir işletme yok olursa, hizmette verimliliği ve fayda maliyet dengesini kuramamış bir kamu kurumu da varlığını sürdüremeyecektir.

Performans anlayışının gelişim sürecinde, ikinci sırada yer alan boyut verimliliktir. Verimlilik, elimizdeki kaynaklardan ne derecede iyi yararlandığımızı gösterir. Çıktı ile girdi arasındaki ilişki bize verimliliği verir. Eldeki kaynaklarla mümkün olan en çok ürünün elde edilmesi ya da aynı ürünün giderek daha az kaynaklarla elde edilmesi verimliliği göstermektedir. Özel kuruluşlarda çoğu kez verimliliğin ölçütü olarak kar kullanılmış ve kar çıktının bir ölçütü olarak ele alınmıştır. Kamu kuruluşlarında ise halka ucuz ve kaliteli hizmet götürmek, kar elde etmek amacından önce gelir. Bu nedenle karın kamu kuruluşlarında verimliliğin ölçülmesinde kullanılabilmesi zor, hatta çoğu zaman olanaksızdır.

Performans anlayışının gelişim sürecinde üçüncü sırada yer alan boyut etkililiktir. Etkililik, bir kurumun tespit ettiği politika, proje ve aldığı tedbirlerle önceden saptanan amacının ne ölçüde gerçekleştirdiğini ifade eder ve örgütün amaçlarına ulaşmada gösterdiği başarı ve sağlamlık derecesini gösteren bir kavramdır. Örgütsel etkililiğin ölçümünde genellikle klasik amaç modeli kullanılır. Amaç modeli olarak isimlendirilen yaklaşımda etkililik örgütün amaçları ile ilgili bir kavram olarak ele alınmakta ve örgütün amaçlarına ne ölçüde ulaşabildiği değerlendirilmektedir. Örgütler amaçlarını gerçekleştirdikleri oranda etkili olacaklardır.

Örgütün amaçlarını oluşturan unsurlar ise ya toplumun ihtiyaçlarından ya da örgütü oluşturan bireylerin ihtiyaçlarından oluşacaktır. Örgütsel amaçlar sürekli olarak değişime uğrayabilirler. Bunun en önemli nedeni değişen teknoloji ve çevresel koşullardır. Sosyal değişimle birlikte örgütün içinde ve dışında yeni gereksinimler belirir ve bunlar örgütsel değişim için bir baskı unsuru durumuna gelir.

Toplum yaşamındaki sürekli değişim, karmaşıklaşan çevre, gelişen teknoloji, yeni devlet müdahaleleri, iç pazarı dış rekabete açma zorunluluğu, değişen ekonomik şartlar ve bütün bunların etkisinde oluşan yeni birey davranışları yönetim anlayışında çok büyük değişikliklere yol açmıştır. Bu süreç içinde yönetimi en fazla etkileyen değişim, işletmelerde “müşteriye yönelme” şeklinde ifadesini bulan pazarlama devrimidir. Kamu kuruluşlarında ise bu anlayış hizmetten yararlananların tatminine yönelme olarak ifade edilebilir.

## 2.2. Performansın Boyutları

Geniş anlamda performans üç temel soruya cevap verebilmenin bir aracı olarak görülebilir.

### 1. Şu anda hangi seviyedeyiz?

Burada amaç, örgütün mevcut durumunu ve kaynaklarını örgüt düzeni içinde inceleyerek performansını irdelemektir. Dolayısıyla öncelikle örgütün amaçlarının doğru belirlenmesi gerekmektedir. Daha sonra mevcut kaynakların maksimum seviyede kullanılıp kullanılmadığı gibi hususlara cevap aranmalıdır.

### 2. Daha iyi bir seviyeye ulaşılabilir mi?

Bu soruyla örgütün mevcut şartlardaki potansiyel gücünden yararlanma seviyesinin değerlendirilmesi amaçlanır. “Örgüt potansiyel gücüyle ne elde edebilirdi, buna karşılık ne elde etmiştir?” sorusu esas alınır. Örgütün kısa ve orta dönemde var olan yeteneklerini kullanabilme imkanı araştırılır. Alınacak cevaplar, örgütlenme seviyesini iyileştirmek amacıyla alınması gereken tedbirlere ve performansı geliştirme imkanlarına dikkat çeker.

### 3. İdeal olarak nerede olmalıyız?

Bu soru ise örgütün uzun dönem potansiyeline yönelik olarak sorulur. Amaç, örgütün iç ve dış engellerinin kalktığı varsayımıyla ideal kapasiteye ulaşma durumunu değerlendirmektir.

“İşimiz ya da amacımız ne olacak yahut ne olmalıdır?” sorusuna alınacak cevaplar diğer iki soruya alınan cevaplarla birlikte örgütün gerçek amaçlarına nasıl ve hangi seviyede ulaşılacağına göstergesi olacaktır.

## 2.3. Performans Yönetimi

Performans yönetimi son zamanlarda giderek yaygınlaşan bir kavram olup, yönetimin planlama ve denetim faaliyetlerinin daha geniş sınırlarda ve performans kavramındaki gelişmeler ışığında uygulanmasına yönelik bir yönetim anlayışıdır.

Performans yönetimi anlayışında yönetimin görevleri üç küme içinde özetlenebilir:

1. Örgütün ortak amacını ve görevini, örgütü oluşturan en alt sistemlere kadar bu sistemlerin özel amaçlarını da içerecek biçimde tüm örgüte benimsetmek.
2. Örgüt içerisinde yukarıdan aşağıya, aşağıdan yukarıya doğru karşılıklı bilgi akışını süratli ve etkin bir şekilde sağlayacak bir iletişim sistemi oluşturmak.
3. Yönetilen birimlerin performansını sürekli geliştirmek için gerekli tedbirleri almak bu amaçla işletmenin tamamı ya da gerekli görülen birimlerini içine alan ve özellikle çalışanlar için bir performans ölçüm ve denetim sistemi oluşturup uygulamak.

Performans yönetiminde bu görevler, klasik yönetim görevlerinde olduğu gibi ağırlıklı olarak planlama ve denetim işlevlerinin kapsamında gerçekleştirilir.

Performans geliştirme amacıyla yapılan performans ölçüm ve denetimleri sistemli ve stratejik planları içeren bir çalışmadır. Bu anlamda performans yönetiminin içeriğini şöyle özetleyebiliriz.

1. Örgütün geleceğine ilişkin vizyon oluşturmak,
2. Mevcut durumu inceleyerek geleceğe yönelik strateji belirlemek,
3. Performans gelişimi ile ilgili girişimleri tasarlamak, geliştirmek ve uygulamak,
4. Hedeflenen yöne gidilip gidilmediğini, nasıl gidildiğini gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemini tasarlamak, geliştirmek, uygulamak,
5. Performans düzeyini sürekli geliştirmeyi sağlayacak ödüllendirme ve özendirme sistemleri kurmak,
6. Bütün bu amaçlara ulaşmak için örgüt yapısını yeniden düzenlemek.

Performans yönetiminin aşamalarını ise şu şekilde sıralayabiliriz.

Birinci aşama örgütün amacına daha etkin bir şekilde ulaşabilmesi için gerekli stratejilerin ve geleceğe yönelik hedeflerin belirlenmesidir.

İkinci aşama örgütün mevcut performans düzeyinin ölçülmesi ve değerlendirilmesi, yönetim sistemleri ve süreçlerinin stratejilere uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu aşamayı performans geliştirmeye yönelik planlama süreci izler. Planlama ile birlikte ölçüm sistemlerini geliştirme çalışmalarına başlanır; bu amaçla neyin, nasıl ölçüleceği belirlenir, veri toplama ve çözümleme yöntemleri üzerinde çalışılır ve karara varılır.

Üçüncü aşama performansı geliştirmek için önlemleri belirlemek, bunlara ilişkin taktikleri hazırlamak ve uygulamaya koymaktır.

Bu ilk üç aşama sistemin işleyişinde yönlendirici rol oynar. Sistemin üretim ya da hizmet sürecini izleyen aşamalarında ölçme-değerlendirme ve denetim devreye girer.

Performans yönetimi sürecinin en önemli bölümlerinden biri denetimdir. Denetim geribildirim işlevini çalıştırarak, performanstan beklenenlerin gerçekleştirilmesini (verimlilik artışı, büyüme, uygun yapılanma vs.) sağlamaya çalışır. Faaliyetleri kontrol ederek sistemi dinamik bir denge içinde tutmaya çalışır. Gerekli olduğunda hedeflerde ve stratejilerde düzeltme yapılabilmesini sağlayacak bilgileri yönetime sunar.

## 2.4. Performans Planlaması

Sağlıklı bir performans yönetiminin temel aracı performans planlamasıdır. Planlama bir kurumda örgütün gerçek durumunu ortaya koyup buna dayalı olarak ileriye dönük stratejileri belirlemektir. Plan, bu şekilde belirlenen hedeflere ulaşmada uygulanacak stratejilerin sistemli bir şekilde sıralandığı belgedir. Başka bir deyişle plan örgütün tüm düzeylerinde belirli hedefler saptayarak bu hedeflere ulaşmak için gerekli stratejileri, programları ve etkinlikleri belirleyici bir karar alma süreci olarak tanımlanabilir.

Stratejik planlar, temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansı geliştirici ve yapısal değişiklikleri içeren uzun dönemli planlardır.

Stratejik planlamanın en önemli özelliği tüm örgütü içine alan, genel ve bağlayıcı bir çerçeve oluşturmasıdır. Stratejik planlar bu özelliği nedeniyle daha alt seviyelerde hazırlanan planlara temel oluştururlar. Bu planlar mevcut denge ve kararların gelecekteki seyri ile ilgilenmektedir. Stratejik planlama, yönetimlere risk alma ve teşebbüs yeteneklerini geliştirme imkanı sağlar. Stratejik planlarda önce örgütün uzun dönemli hedefleri belirlenir, bu hedeflere yönelik amaçlar ortaya konur ve bu amaçlar ile hedeflere ulaşmak için gereken stratejiler tespit edilir. Belirlenen stratejiler taktik ve eylem planlarına dönüştürülerek uygulamaya konur. Bu aşamadan sonra devreye performans ölçümleri ve denetimleri girer.

## 3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ İÇİN BÜTÜNCÜL BİR YAKLAŞIM: TOPLAM YÖNETİM KALİTESİ

Kamu Yönetiminin özelliklerinden yola çıkan bir diğer yaklaşımda "Toplam Yönetim Kalitesi" kavramı üzerinde durmaktadır. Bu yaklaşımın temel düşünceleri aşağıda belirtilmiştir.

Kamu yönetiminin geliştirilmesi, olması gereken nitelikte hizmet üretecek, kamu hizmetlerini kamu yararını göz önünde tutarak yerine getirebilecek biçimde, etkin, verimli ve hızlı bir biçimde çalışabilen bir sistemi oluşturmayı amaçlamaktadır. Nitelik ya da kalite konusu bu nedenle, zaten kamu yönetimi için de her zaman üzerinde durulan bir konu olmuştur. ancak asıl önemli olan bu nitelikte çalışabilecek bir sistemin oluşturulabilme yöntemidir.

Bugüne kadar sürekli gündemde olmasına karşın, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve sürekli geliştirilmesi ülkemizde başarısızdır. Bu durumun iki temel nedeni vardır. Bunlardan birincisi siyasal iradenin yetersizliği, ikincisi de seçilen yöntemlerin amaca uygun olmamasıdır.

Özellikle yöntem sorunu, siyasal irade tam olarak bu konuda ağırlığını koysa bile, doğru olarak çözümlenmediği takdirde başarıya ulaşılması yine düş olarak kalacaktır. Bu nedenle Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımının bu nitelikte bir yöntem olup olmadığının öncelikle tartışılması gerekmektedir.

Toplam Kalite Yönetimi, özel girişimlerde ortaya çıkmış, uygulanmış ve başarılı sonuçlar verdiği söylenen bir yaklaşım olarak tanıtılmaktadır. Bir tanıma göre Toplam Kalite Yönetimi, “Yöneten ve yönetilen ayrımı yerine ‘beyin ve ellerin’ birarada canlı esnek bir örgüt yapısı mal veya hizmet üretiminde kalite, müşteri, ya da halk odaklı ‘Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği’ süreci”, bir başka tanıma göre ise, “Müşteri tarafından tanımlanan kaliteye öncelik verilerek kuruluşun ürün ve hizmetleri yanında yönetimin de kalitesini ve verimliliğini artırmayı hedefleyen bir çalışma ya da yönetim uygulaması”, “Bir sistem bütünlüğü içinde bir örgütün ve onun etkinliklerinin tüm yönlerinde; insan davranışlarında, süreçlerde uygulanan yöntem ve tekniklerde, çalışma ortamında, ürün ya da hizmette, yani bütünüyle örgüt kültüründe sürekli gelişim için değişimi esas alan bir felsefe” dir.

Öte yandan bu nitelikte bir çözüm olduğu sunulmaya çalışılan Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımı, özellikle işletmelerde uygulanmış, ürünün kalitesinden yola çıkarak bu amacı gerçekleştirmek, böylelikle de özünde kazancı artırmak için örgüt yönetimine ilişkin süreçlerin de kaliteli hale getirilmesini amaçlayan ve bu hedefe ulaşabilmek için de çalışanların özellikle üretim süreçlerinin iyileştirilmesine, geliştirilmesine katılımını sağlamaya yönelik, birimsel ölçekte sınırlı bir yaklaşımdır. Adından da anlaşılacağı gibi “kalite ve müşteri” odaklı bir düşünce ve eylem aracıdır.

Adının başındaki “Toplam” sözcüğü bir işletme, firma açısından bütünlüğü, işletme, firma düzeyinde bir örgütsel sistemi ifade etmekle birlikte, kamu yönetiminin bütünü açısından geçerliliği bu özelliği nedeniyle çok ciddi kuşkular içermektedir.

Çünkü kamu yönetimini oluşturan birimler, en başat özellikleri olarak işletmeler gibi son kararları almada kendi başlarına hareket edebilme, istedikleri gibi kuralları ve örgütlenmeleri değiştirebilme olanağına sahip değildirler. Hepsi birbiriyle, sistemin bütününe oluşturmak bakımından ilişkili olup, değişik görevleri üstlenmiş ve özellikle yönetim hukukunun kurallarına göre çalışan birimlerdir. Bir firma, işletme için toplam olan şey, kamu yönetimi sistemi için ancak parçasal bir nitelik taşıyabilir.

Örneğin tek tek her kamusal birimde bu yaklaşım uygulanabilse bile, kamu yönetiminin yapısal ve işleyişsel sorunlarının bir sistem bütünlüğü içinde çözümünde ne felsefe ne de yöntem olarak beklenen gelişmelerin gerçekleştirilmesini sağlayamaz. Bu nedenle Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımının öncelikle bu nedenle bütüncül bir yaklaşım olabilme niteliğinin bulunmadığı söylenebilir.

Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımının özelliklerine bakıldığı zaman kavramlaştırmada öncelikle dikkati çekmesi gereken temel bir özellik görülmekte, ürünün kalitesinden yola çıkılarak yönetimin kalitesine ulaşılacak istenmektedir.

Uygulamanın gelişimine bakıldığında da, önce ürün ölçeğinde kalite sorunu ile ilgilenildiği görülüyor. Temel amacı kârı, kazancı artırmak olan bir kuruluş için bu doğal kabul edilebilir.

Ancak kaliteli ürünün kaliteli yönetimle elde edilebileceği hemen ortaya çıktığı için bu

kez gündeme yönetim süreci getirilmekte ve konu KALİTE kavramı üzerinde odaklaştırılarak ve katılım bu amaçla sınırlı tutularak yeni bir felsefe, yeni bir teknik, yeni bir uygulama olarak sunulmaktadır.

Oysa kalite, ister kamu ister özel olsun, yönetim açısından her zaman her işte, her mal ve hizmet üretiminde, işe başlarken ve işi sürdürürken sürekli olarak göz önünde tutulması gereken temel bir hedeftir. Bunu gerçekleştirmek için yapılması gerekenlerde çağdaş yönetim bilimi tarafından ayrıntılı bir biçimde ortaya konulmaktadır.

Kaliteden sorumlu olan onu gerçekleştirecek olan yönetimdir. Hiç bir ürün yönetimsiz ortaya çıkmaz. Kaliteli mal ve hizmet isteniyorsa önce onu üretecek sistemin yönetimini sorgulamak, değerlendirmek gerekir.

Bu durumda kullanılması gereken temel kavram Toplam Kalite Yönetimi değil, ancak "**TOPLAM YÖNETİM KALİTESİ**" olabilir. Çünkü üzerinde odaklaşılması gereken olgu YÖNETİM ve onun bir sistemin bütünü açısından niteliksel değeridir.

Bu açıdan ele alındığında Toplam Yönetim Kalitesi, yönetimin tüm işlevlerini yerine getirmesi veya getirmemesiyle doğrudan ilgili bir ölçüt olarak da kullanılabilir.

Planlama, örgütlenme, yönetme, eşgüdüm, denetim gibi temel yönetsel işlevlerin örgütsel boyut içerisinde bir bütün olarak, uyumlu bir biçimde etkin ve verimli olarak yürütülmesi Toplam Yönetim Kalitesinin yüksekliğini sağlayacaktır.

Bu işlevler küçük ya da büyük, özel ya da kamu ayrımı olmaksızın her örgütte yerine getirilmesi gereken işlevlerdir. Bu işlevlerin, kendi içlerinde ve bir bütün olarak, etkin bir biçimde yerine getirilmesi Toplam Yönetim Kalitesini artırır. Bunun sonucunda da işler hızlanır, mal ve hizmetlerden yararlananların doyumu artar, şikayetler en aza iner.

Yönetim kalitesi, yönetimdeki nicel ve nitel gelişmeleri anlatan bir kavramdır. Mal ve hizmet üreten kuruluşların yönetim kalitesi arttıkça; etkinlik ve verimliliği de artacaktır. Yönetsel görevlerde işin uzmanlarının çalışması, yönetsel birimlerarası uyum ve işbirliğinin sağlanması, değişen koşullara uyum sağlanması, saydamlık yönetim kalitesinin göstergeleri arasındadır.

Toplam Yönetim Kalitesi kavramı, kamu yönetiminin etkin, verimli, nitelikli hizmet üretebilmesi için, başta yasama organı olmak üzere, devlet yönetimine ilişkin tüm yönetsel yapı ve işleyişin kalitesini belirten bir kavramdır.

Yukarda da değinildiği gibi, eğer yasama organı, Kamu Yönetiminin yapı ve işleyiş düzeninin nitelikli hale gelmesini sağlayacak düzenlemeleri gerekli zamanda, gereken içerikte ve uygulanabilirlikte yapamaz ise; yasama organı içinden çıkan ve yürütme yetki ve görevini üstlenen hükümet, bu ilkelerin uygulanmasında, özellikle kamu yöneticilerinin seçilmesinde gereken özeni göstermez ise, kamu yöneticileri ve görevlilerinin görevlerini konulan kurallar çerçevesinde yerine getirmelerine müdahale

eder, yöneticilik işlevinin gerektirdiği yetki ve insiyatifi kullanmalarına olanak vermez ise, bu ortamda Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımının birimsel düzeydeki çok sınırlı katkıları bile olanaksız hale gelir.

Toplam Yönetim Kalitesi bu düzeye inen bir sistemde, kuşkusuz öncelikle yapılması gereken iş, yine Toplam Yönetim Kalitesini bütüncül bir yaklaşımla yükseltmek olacaktır.

Hele kamu yönetimi söz konusu olduğunda, toplumsal gereksinimleri karşılayacak ve tüm kamuyu ilgilendiren, tüm yurttaşları kapsayan işlevleri yerine getirmek ve kamusal birimleri yönetmekle yükümlü ve sorumlu olanlar söz konusu olduğunda üzerinde durulması gereken özellikle **YÖNETİMİN KALİTESİ** dir. Demokratik bir ülkede siyasal erkin belirlenmesinde oy kullananlar, değerlendirmelerini yönetimin kalitesine göre yapmaktadırlar.

Bu nedenle öncelikli sorun, köktenci ve bütüncül çözüm önerilerini yaşama geçirmeye ve uygulamaları, belirlenen ana ilkeler doğrultusunda gerçekleştirmeye kararlı siyasal iradenin oluşmasıdır.

Bu tür bir siyasal irade olmadan, Kamu Yönetiminde Toplam Yönetim Kalitesini yükseltecek, yapısal ve işleyişsel önlemlerin yasalaştırılması ve onların gerektirdiği düzenleme ve uygulamaların yapılması olanağı bulunmadığını daha önceki örnekler de göstermektedir.

Toplam Yönetim Kalitesi açısından siyasal irade ile ilgili temel konulardan bir diğeri de Kamu Yönetiminin tarafsızlık niteliğinin korunmasına özen gösterilmesidir.

Çok partili, demokratik bir rejimde, tarafsız ve nesnel işleyen bir kamu yönetiminin varlığı yaşamsal önemdedir.

İlk olarak, demokratik sistemin temeli olan siyasi iktidarların halkın oyları ile gelip gitmesi ilkesi bunu gerekli kılmaktadır. Bir siyasi iktidar, yönetim aygıtını, kendisinden sonra gelecek iktidar için kullanışsız hale getirecek ölçüde siyasallaştırır ve tarafsızlıktan ayırır, en başta bu temel ilke yara alır.

İkincisi, demokratik bir sistemde, siyasal partilerin iktidara gelip gitmeleri, yani geçicilikleri olağandır. Siyasi iktidarların geçicilikleri, kamu yönetiminde sağlanacak tarafsızlık ile, bir istikrarsızlık unsuru olmaktan çıkarılabilir.

Üçüncü olarak, tarafsız işleyen bir kamu yönetimi, bir ülkenin ekonomik kalkınma çabalarının başarıya ulaşması bakımından da son derece önemlidir. Bu tür bir yönetim istikrarlı ve kalıcı olacak, siyasal iktidarlara bağımlı olarak sık sık değişikliklere uğramayacaktır. Ekonomik kalkınmada yönetim stratejik bir faktördür ve kalkınma hızı, her yönden geniş ölçüde kamu yönetiminin niteliğine, bu yönetimin işleyişindeki etkenliğe ve sağlayabildiği işbirliğine bağlıdır.

Tarafsız bir kamu yönetimi, gerek çoğulcu demokratik devlet anlayışına uygunluğu,

gerek toplum düzeni bakımından çok önemli olan istikrar unsurunu sağlayabilmesi ve gerekse kalkınma hızının istenen oranda sağlanabilmesine katkısı yönünden, üzerinde son derece önemle durulması ve gerçekleştirilmesi için çaba harcanması zorunlu olan bir konudur

Sonuç olarak yönetimin evrenselliği gereği kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında pek çok ortak nokta bulunsa da iki alanın ayrıştırılmasına yol açan temel özelliklerin bulunduğu da gözden uzak tutulmamalıdır. Kamu yönetimi alanında temeli oluşturan iki boyut bu anlamda çok önemlidir. Bunlar siyaset ve yönetim hukuku boyutudur.

Bu nedenle, kamu yönetiminin tümü açısından kullanılması gereken temel kavram ve ölçütün "Toplam Yönetim Kalitesi" olduğu söylenebilir. Özellikle kamu yönetimimizin hem sorunlarını ve bunların nedenlerini ortaya koymada hem de çözüm yollarının yaşam geçirilmesinde "Toplam Yönetim Kalitesi" kavram ve yaklaşımının çok daha yararlı ve etkili olacağı düşünülmektedir.

Çünkü köktenci ve bütüncül bir yaklaşımın Kamu Yönetimimiz için geliştirilmesinde, "Toplam Yönetim Kalitesi" kavramı ve onun içerdği yaklaşımın, sorunu, nedenleri ve sonuçları ile bir bütün halinde ele aldığı ilk anda çağrıştırmaları açısından, bir başka deyişle amaca yöneliklik açısından da daha işlevsel olduğu söylenebilir. Böylelikle, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin ana sorunlar çözümlenmeden, yeni bilimsel araştırmalara dayalı olarak oluşturulacak bir ana modele göre bu temel düzenlemeler gerçekleştirilmeden, Toplam Kalite Yönetiminin öngördüğü iyileştirmeler, kamu yönetiminin temel sorunlarının çözümlenmesini sağlayamayacak, ancak birim bazında çok sınırlı bazı iyileştirmelere belki yol açabilecektir.

Oysa temel gereksinme, köklü ve bütüncül bir yeniden düzenlemedir. Bu da ancak kamu yönetiminde Toplam Yönetim Kalitesi hedef alınarak gerçekleştirilebilir.

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Bir hizmetin kamu hizmeti olup olmadığı, o hizmetin niteliğinden çok, belli bir dönemde ve belli bir yerde topluma egemen olan sosyal, siyasal ve ekonomik sistem doğrultusunda siyasal organ tarafından belirlenir. Toplumsal ihtiyaçları karşılamaya ve böylece kamu yararını gerçekleştirmeye yönelik bir faaliyet, siyasal organlarca kamu hizmeti olarak kabul edilmemiş ise kamu hizmeti sayılmaz.

Kamu hizmetinde ve onu üreten kamu yönetimindeki değişim ihtiyaçlarının nedenlerini;

- Kamu hizmetlerinin vatandaş gözünde; yavaş, kalitesiz, pahalı, az çeşitli, ulaşılmaması zor olarak değerlendirilmesi,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının bugün yürütmüş olduğu faaliyetlerin bir kısmının özel sektörün gelişmesi ve kamu hizmet anlayışının değişmesi gibi nedenlerden ötürü bugün için gerekenlerini istenen seviyede yerine getirememesi,
- Kurumların hizmet üretimlerinin azalması, yavaşlaması ve kalitenin düşmesi sebebi ile birim maliyetlerinde artış olması,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının merkez teşkilatları ve onların taşradaki birimleri arasındaki görev dağılımının merkez lehine bozulması,
- Kırsal alanlardan kentlere olan göç sebebi ile kamu hizmetlerinin istenen hız, zaman ve kalitede karşılanmaması,
- İç ve dış borçlanma sebebi ile kamu hizmet yatırımlarına yeterli kaynak sağlanamayıp, istenen miktar ve kalitenin gerisinde kalınması,
- Yanlış istihdam politikaları nedeniyle bazı hizmetlerde kadrolar aşırı büyürken, bazı hizmetleri sunmak için yeterli personel bulunamaması,
- Kamu hizmeti gören yöneticilerin, hükümetlerin değişimi ile birlikte görevlerinden alınması biçiminde sıralamak mümkündür.

Toplum, kamu yönetiminin üstlendiği hizmetleri, kaynakları etkin ve verimli kullanarak, zamanında ve gereken en kısa süre içinde, bir başka deyişle hızlı bir biçimde üretmesini beklemektedir. Bu nedenle kamu yönetimi açısından çağdaş yönetim ilke, esas ve uygulamalarının daha fazla önem taşıdığı, kamu yönetiminin etkinliğe verimliliğe ve vatandaşın ihtiyaçlarını tatmine yönelik yönetsel uygulamalara başvurmak ve bu uygulamaları geliştirmek durumunda olduğu değerlendirilmektedir.

Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi 2. Dünya Savaşı’ndan sonra çok büyük bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmış ise de, bugüne kadar yapılan bazı düzeltmeler dışında, beklenen biçimde gerçekleştirilememiş olduğu görülmektedir. 21. Yüzyılın

başında, dünyanın ve Türkiye'nin içine girdiği hızlı değişim, bu konuda yeni girişimler yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Bu süreç içerisinde; Türkiye'nin demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti ve gelişmeyi gözeterek ve nitelikli hizmet üreten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetiminin kendini sürekli geliştirebilme yeteneğine kavuşturulması temel amaçlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Özel İhtisas Komisyonumuz, beş alt komisyon şeklinde yürüttüğü çalışmalar sonucunda bu çerçevede ülke geleceğine katkıda bulunmaya yönelik irdeleme ve önerilerde bulunmuştur. Değişik kesimleri içerisinde barındıran geniş ve özgür katılıma dayalı böylesi bir komisyonun çalışmaları sırasında herkesin tüm önerilere kesin bir şekilde katılması beklenemez. Ancak komisyon çalışmaları sonucunda aşağıdaki konular üzerinde önemle durulması ve bu konulara özel bir vurgu yapılması benimsenmiştir. Bu konularda üretilen öneriler, geniş bir şekilde her bir bölümde yer almaktadır.

Bu tür çalışmalarda önemli olan doğru soruyu sormak ve yanıtı doğru yerde aramaktır. Kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda ortaya çıkan temel ve can alıcı sorunun yöntem sorunu olduğu diğer bir deyişle reformun nasıl yapılacağı sorusu olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu soruya verilecek yanıtın temel unsurları şunlardır. Her şeyden önce reform için siyasal iradenin varlığı ön koşuldur. Uzun soluklu ve sürekliliği içerecek böyle bir çalışmanın yöntemi ise merkezde bu konuyu sahiplenecek siyasal desteği de arkasına almış bir birim oluşturulmasıdır. Bu birimin üç ayağı olacaktır. Birincisi siyasi sahiplenmeyi yönlendirmeyi sağlayacak Başbakan ya da Başbakan yardımcısının başkanlığında oluşturulacak bir siyasi yönlendirme kuruludur. İkinci ayak en geniş toplumsal katılımı sağlamaya yönelik, tüm kesimlerin temsiline dayalı geniş katılımlı bir kuruldur. Üçüncü ayak teknik işleri yürütecek, uzmanlardan oluşacak bir ihtisas birimidir. Bu yapı içerisinde özellikle merkezi yönetimi geliştirme biriminin, diğer bakanlık ve kamu kuruluşlarındaki APK ve diğer yönetimi geliştirme birimleriyle doğrudan, sürekli ve yakın bir ilişki kurması gerekmektedir.

Öte yandan çalışmalar başlarken reforma ilişkin ana bir modelin benimsenmesi ve bu model çerçevesinde bütüncül bir yaklaşım sergilenmesi, parçaçıl düzenlemelerden kaçınılması önem taşımaktadır.

İkinci önemli konu devletin rolüne ilişkin tartışmalardır. Devletin ve kamu yönetiminin en önemli varlık sebebi kamu hizmetleridir. Bu anlamda kamu hizmetlerinin neler olduğu yani devletin rolünün nasıl tespit edileceği önem taşımaktadır. Bu konuda kuramsal yanı ağır basan geniş tartışmalar yapılabilecekse de sorunun yanıtı Anayasada yer almaktadır. Anayasanın 2. Maddesinde devletin temel nitelikleri ve bunlardan birisi olarak sosyal devlet ilkesi sayılmıştır. Bu çerçevede, Anayasamızda yer alan sosyal devlet ilkesinin gerekleri yerine getirilmelidir.

Üçüncü konu kamu yönetiminin yapılanması konusudur. Bu konuda merkez için söylenebilecekler Başbakanlığın küçültülerek dev bir hizmet bakanlığı görünümünden kurtarılması, devlet bakanı sayısının azaltılması ve 3046 sayılı Kanunun başta merkez

yönetimi ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki ayrımını da kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmesidir.

Taşra yönetiminin 5442 sayılı kanunda yer alan il sistemine ve yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmesi, zorunlu olanlar dışında bölge yönetimlerinin kaldırılması, yeni il-ilçe kurulmasına nesnel ölçütler getirilmesi önem kazanmaktadır.

Yerel yönetimler konusunda halkın yönetsel kararlara etkin bir şekilde katılımının sağlanması ve mali kaynaklarının güçlendirilmesi temel ilke olmalıdır.

Büyükşehir belediyesi kurulmasına anakent kavramı çerçevesinde nesnel ölçütler getirilmelidir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev yetki paylaşımı hizmetlerde aksamaya yol açan yetki karmaşalarını giderecek şekilde yeniden düzenlenmelidir.

Kamu Yönetiminin işleyişi konusunda dile getirilmesi gereken, yönetim biliminin temel işlevlerinden olan, araştırma, planlama, eşgüdüm, denetim ve halkla ilişkiler konularında çağdaş yönetim biliminin gereklerine uygun bir anlayışın yerleşmesinin sağlanması, başta mevzuat olmak üzere yönetim bilgi, plan ve rapor sistemlerinin oluşturulması ve geliştirilmesi gibi önlemlerle yönetsel işleyişin etkinleştirilmesidir.

Personel rejimi konusunda da norm kadrolara dayalı kamu vicdanını yaralamayan, objektif sınavlara 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 ve siyasal haklar konusundaki engellerin ortadan kaldırılması, siyasilerin kamu görevlileri üzerindeki etkilerinin azaltılması temel öneriler olarak gündeme gelmektedir.

Son olarak belirtilmesi gereken, nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanılması böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da beslenerek "Toplam Yönetim Kalitesi" nin artırılmasıdır.