



*The Journal of Academic Social Science Studies*

**JASSS**

*International Journal of Social Science*

*Doi number: <http://dx.doi.org/10.9761/JASSS33634>*

*Number: 49 , p. 225-240, Autumn I 2016*

**Yayın Süreci**

Yayın Geliş Tarihi / Article Arrival Date - Yayınlanma Tarihi / The Published Date

01.08.2016

30.09.2016

**TÜRKİYE'NİN KAMU YÖNETİMİNİ DEĞİŞTİREN  
FAKTÖRLER: BATILILAŞMA VE KÜRESELLEŞME**  
*FACTORS ALTERING TURKEY'S PUBLIC ADMINISTRATION:  
WESTERNIZATION AND GLOBALIZATION*

*Yrd. Doç.Dr. Murat SEZİK*

*Adıyaman Üniversitesi İİBF Sosyal Hizmetler Bölümü*

*Yrd. Doç.Dr. Osman AĞIR*

*Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü*

**Öz**

Osmanlı'nın son dönemlerinde yönetici kadroların içine girdiği Batılılaşma isteği ve Batı etkisi Cumhuriyeti kuran kadrolarda da aynen görülmüş ve dünya medeniyetinin Batı medeniyeti anlamına geldiği sıklıkla vurgulanan bir hal almıştı. Medeni olabilmenin tek koşulunu, her yönü ile toplumu Batılılaştırma şeklinde algılayan yönetici kadrolar Türk Kamu Yönetimi anlayışını, halktan gelen talepler ve beklentiler yerine çeşitli Batılı uzmanların sunduğu raporlar veya verdiği bilgiler üzerine reforme ederek Batılı yönetim sistemlerine yaklaştırmaya çalışmışlardır.

Bu durum Türkiye'nin tek parti idaresinde ne ise çok parti idaresinde de aynı olmuştur. Ülkenin planlı dönemle yönetilmeye başlaması dahi Batılı ülkeler tarafından yönlendirilen uzmanların çalışmaları ile başlatılmış ve neticede Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Bunun dışında Kamu yönetiminde gerek merkezi idare gerekse yerel yönetimler bazında ülke için önemli çalışmalara imza attığı ile övülen Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi (TODAİ), BM'in az gelişmiş ülke yönetimleri için önerdiği ve aynı zamanda fonladığı bir idare olup ikinci dünya savaşının galipleri tarafından bilhassa kurdurulmuştur.

Küreselleşme ile beraber Türk kamu yönetimi anlayışı üzerinde Batı etkisi daha da artmış ve gerek merkezi idarede gerekse yerel yönetimlerde halkın taleplerinden bağımsız gerçekleştirilen liberal uygulamalar gündeme gelmiştir. Batı, Türk kamu yönetimi için sadece öneren, tavsiye eden, bilen olmanın ötesinde yapılan reform niteliğindeki değişiklikleri çeşitli organları vasıtasıyla izleyen bir rol de üstlenmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Batılılaşma, Küreselleşme, Reform, Merkezi idare, Yerel Yönetim

**Abstract**

Westernization desires and effects of the western countries on the rulers of the

Ottomon Empire in the last periods were seen nearly the same on the rulers of the founders of the Turkish Republic. The term 'world civilization' was frequently viewed as 'westernization'.

Managerial staff, who thought the only way of being a modern civilization means totally westernization, tried to closeness the Turkish public administration to the western countries by reforming with the reports of western experts without caring the real desires of their public.

This situation was the same both in the single-party government period and multi - party governments periods. Management of the country had begun with the help of foreign experts of the western countries even in more organised periods. As a result of this efforts the State Planning Organization had been established. TODAİE, which boasts of having very usefull studies for both central government and local governments and founded by United Nations (UN) for under developed countries, had been established by the winner countries of the second World War.

The effects of western countries on Turkish public administration have risen by the increasing effects of globalization and liberal practices have been applied without caring the public desires by both central and local governments. Beyond being only advisers or recommenders, western countries have became on looking countries with some of their administrative units for Turkish public administration.

**Keywords:** Westernization, Globalization, Reform, Central adminastration, Local Government

## 1.Giriş

Dünyada yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm, devlet yönetimlerini, toplumsal ve ekonomik örgütleri değiştirmeye zorlamaktadır. Bu durum, 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 çok azı yeniden yapılandırma adı verilebilecek kadar önemlidir. Kamu yönetim sistemindeki değişiklikler, bir ülkenin yönetim sistemi ile sosyo-ekonomik yapısı ve siyasal düzeni arasında karşılıklı ve yakın bir ilişkinin, yanında ve belki de onun da ötesinde ülkeler arasındaki etkileşimin varlığından kaynaklanmaktadır.

Batıda, Fransız Devrimi ile sosyal yaşamda ortaya çıkan değişiklikler ve Sanayi Devrimi ile gelişim sürecini hızlandıran bilim ve teknolojiye hızlı değişim ve gelişim, toplumsal ihtiyaçları, vatandaş beklentilerini ve kamu kurumlarının niteliklerini değişime uğratmıştır. Sosyal yaşamda ortaya çıkan hızlı değişim, kamunun ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş bulunan kamu yönetiminin her dü-

zeydeki örgütlenmesinde de değişimi zorunlu kılmıştır.

Türk Kamu Yönetiminde değişimin başlangıcı ise Tanzimat'a kadar uzanmaktadır. 1930'lı yılların yöneticileri tarafından "Batılılaşma" ile başlatılmış olan değişim faaliyetleri çok partili hayata geçilmesi ile farklı bir boyut kazanmış ve 1990'lı yıllarda küreselleşmenin etkisi ile hızı artmıştır.

Araştırmada ortaya konulmaya çalışılan şey, Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen değişim ve dönüşüm çalışmalarının toplumsal ihtiyaç ve taleplerden ziyade yöneticilerin Batılılaşma arzusu, Batının istek ve taleplerini karşılama güdüsü ve daha sonraki dönemlerde ise kapitalist Batı ülkeleri ile ortak çalışma zemini sağlayan küreselleşme süreci olduğudur. Araştırmanın sınırları Cumhuriyet Dönemi'nden sonraki kamu yönetiminde dönüşümler olduğundan Tanzimat dönemindeki değişim ve dönüşümlere sadece değinilerek konu günümüze taşınmıştır.

Yönetimde yeniden yapılanma temelde iki alanda yapılan düzenlemeleri kapsamaktadır. Bunlardan birincisi idarenin yapısında, kuruluşunda yeniden yapılanmaya gidilmesi; diğeri ise idarenin işleyiş ve yöne-

tim biçiminin yeniden yapılandırılmasıdır.

Yönetimde yeniden yapılanmanın temelinde statükoya ya da yetersizlikleri olan yönetsel sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır varsayımı yatar. Yönetsel sistemin yetersizliği, kişinin yetersizliği nasıl algıladığı ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre değişir. Bu doğrultuda yönetsel reformun amacı yönetim sisteminde aksayan, işlevini yerine getirmeyen öğeleri çıkarıp atmak ve kusurlu işlemleri önleyecek, etkililiği artıracak yeni yöntemler ve mekanizmaları yönetsel sisteme sokmaktır (Tortop,2000:192). Bahsedilen düzenlemeleri sağlamak üzere gerçekleştirilen çalışmalar merkezi yönetim ve yerel yönetim dönüşüm çalışmaları olmak üzere iki alt başlığa ayrılmaktadır.

## 2. Türk Yönetim Sistemine Etki Eden Faktörler Ve Batılılaşma

Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran kadrolar halkı ve kurumlarıyla Batılı özelliklere sahip bir devlet oluşturma düşüncesini hedeflemiş bu nedenle birtakım düzenlemeler halka rağmen gerçekleştirilmiştir. Bunun böyle olmasının temel nedenlerinden birisi dönemin siyaset ve düşünce adamlarının Batı uygarlığını dünya uygarlığı olarak görmeleridir. Batı uygarlığının yönetim sanatını; bilimi, sanatı, edebiyatı, müziği, mimarisi, felsefesi, tekniği ve kültürü ile bir bütün olarak görmelerinden kaynaklanmaktadır. Esasen Türkiye'de Batılılaşma (modernleşme) konusundaki düşünceler üç grupta toplanmaktadır. Birinci grup Batılılaşmayı savunanlar, ikinci grup Batılılaşmayı yerenler üçüncü grup Batılılaşmayı bir olgu olarak görenlerdir (Fendoğlu, 2013:5). Zamanla bu tavırlardan ilk ikisi değişime uğrayarak yerini Batıya ait kurumların ve yapıların ülkeye aktarılmasına bırakmıştır.

Cumhuriyetin ilk düşünce adamlarından olan Hilmi Ziya Ülken'in ifadelerini aktaran Kaçmazoğlu, dönemin hâkim olan algısını şu ifadelerden hareketle ortaya koymuştur. Ülken'e göre: " Dünyada tek bir uy-

garlık vardır ve o da Batı uygarlığıdır. Demokrasi, bilim ve rasyonalitenin ürünü olan Batı uygarlığı, mükemmel, ideal ve evrensel-dir" (Kaçmazoğlu, 2011:104). Cumhuriyet'in kuruluş yıllarındaki ruh yapısına göre, Batı dünyadaki tek ve üstün uygarlıktır o nedenle genç Cumhuriyet'in kanunları ve yönetim yapılanması her ne kadar geçmişinden getirdiği bir devlet geleneği olsa da bundan vazgeçip Medeni Kanun'u İsviçre'den, Ticaret Kanunu'nu Almanya'dan, Ceza Kanunu'nu ise İtalya'dan almıştır.

Genç Cumhuriyet kadroları her konuda geçmişle bağları koparmayı temel hedef olarak belirlemiştir. Yapılan bu değerlendirmeler ışığında; kuruluşunda Batı medeniyetini kendisine referans alan devletin, kamu yönetimi anlayışını Batılı değerlere göre şekillendirmesi, toplumun ihtiyaç duyduğu değişiklikleri gerçekleştirirken de benzer yaklaşımları göstermesi olağan görülmelidir. Çok partili hayata geçiş düzenlemeleri ve yönetimde verimliliği artırmak için yabancı uzmanlara çeşitli raporlar hazırlattırılması bunlara verilecek örnekler arasındadır.

Batılılaşma cumhuriyetin ilk yıllardaki kamu yönetimi anlayışını şekillendirmekle kalmamış sonraki dönemlerde de etkili olmuştur. Batı dünyasındaki kamu yönetimi anlayışındaki değişiklikler, çeşitli yabancı uzmanlar tarafından Anadolu coğrafyasına çok geçmeden taşınmış, kamu kurum ve kuruluşları yeniden organize edilmiştir. Batılılaşma dışında "yönetimde değişim" i gerekli kılan diğer unsur olan "küreselleşme" de yine Batılı ülkelerden tüm dünyaya yayılan bir etki doğurmuştur.

### 2.1.Cumhuriyet Dönemi Merkezi Yönetimde Dönüşümü Etkileyen Faktörler ve Yapılan Çalışmalar.

Osmanlı devletinin devamı niteliğindeki Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetim yapısının Osmanlı yönetim sisteminden etkilenmemesi mümkün değildir. 1921 Anayasası bir geçiş dönemi anayasası niteliğinde olup, 1924

Anayasası yeni bir rejimin ve bu rejim üzerine örgütlenmiş olan yeni bir devletin anayasası olarak değerlendirilmelidir. Bu dönemde Osmanlıdan miras alınan idari yapıda önemli değişikliklere gidilmiş ve 1921 Anayasa'sının belirlediği yapının tersine merkezileşme eğilimi hâkim kılınmıştır (Çakan, 2006: 52).

Söz konusu dönemde genel olarak siyasetin ve yönetimin merkezileştirilmesi ve bürokratikleştirilmesi yönünde çeşitli uygulamaların hayata geçirildiği görülmektedir (Heper, 2006:94). Cumhuriyetin ilk yıllarında Osmanlı'nın son dönemlerinde olduğu gibi modernleşme misyonuna sahip çıkacak bir örgüt olarak ordu ön planda yer almış fakat ordunun siyaset yapması istenmediğinden bu misyona sahip çıkacak bir örgüt olarak Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) kurulmuştur. Takip eden süreçte parti- devlet bütünleşmesi için parti yönetimi ile devletin idari organları birleştirilmiş, parti genel sekreteri iç işleri bakanlığını yürütürken, il başkanları vali olarak görev yapmıştır (Karatepe, 2001:41).

Türk kamu yönetimi yapısal olarak genel, askeri, adli ve akademik olmak üzere dört alan üzerinde kuruludur. Kuruluşun ana gövdesini oluşturan genel yönetim, merkezi yönetim ile yerinden yönetim olmak üzere iki parçadan oluştuğu ifade edilebilir. Türk kamu yönetimi ile ilgili olarak ortaya konulan bu yönetsel kurumlaşma hakkında 1930'lu yılların Batılı bilim adamları " Türklerin devlet geleneği yoktur, bu kurumlaşma Bizans'tan devşirilmiştir." derken Türk bilim adamları " Türklerin devlet geleneği vardır, yönetsel kurumlar taklit değil tekamül yasalarının ürünüdür, bu geleneğin kökü Doğu uygarlıklarıdır." şeklinde bir yaklaşım geliştirmişlerdir (Güler, 2010: 93).

1960'lı yıllarda yükselen ikinci tartışma eksenini ise Türkiye'de sahip olunan yönetim gerçeğinin " topluma nefes aldırmayan, merkezci, baskıcı, despotik devlet geleneği" olup olmadığıdır. Weberci bakış açısına göre, Batı toplumlarında yaşanan feodalizm bu toplumları kapitalizme ve liberal demokrasiye açan tarihsel temelleri oluştururken Doğu

toplumlarında var olan "patrimonyalizm" sultanın keyfi ve baskıcı tutumları bu toplumların devlet geleneğini oluşturmaktadır. Osmanlıdan Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan aşkın devlet geleneğinin yönetim yapısını nasıl etkilediği de tartışma konusu olmuştur. Padişahta yapılanan ılımlı "aşkıncı" devlet anlayışı ve bürokraside yapılanan ve ilk örnekleri Tanzimat' ta görülen "aşkıncı" devlet anlayışı (Heper, 2006:91) Türkiye Cumhuriyeti yönetim yapısının merkezileşmesinde önemli etkileri olmuştur.

Tarihsel süreç içerisinde, yönetimde reform teriminin "idari ıslahat", "idari reform", "devlet reformu" biçiminde bir evrim geçirdiği gözlenirken bu terimlerin farklı dünya görüşlerini ve bakış açılarını ifade ettiğini belirtmek gerekmektedir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde "İdari Islahat"; Cumhuriyet döneminde "İdari Reform" ve 1980 sonrası dönemde "Devlet Reformu" veya "Devletin Yeniden Yapılandırılması" ismi altında üç farklı düzeyde irdelenen yönetimde reform kavramı oluşturulmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütlerin etkisiyle, 1980 sonrası döneme tekabül eden "yapısal uyarılma politikaları" bağlamında, yönetimin yeniden yapılandırılması talepleri, sadece mevcut durumun rehabilite edilerek, teknik olarak yönetim sürecinde işlerliğinin sağlanmasını değil; bütüncül bir kavrayış çerçevesinde, sistemi bütünüyle sorgulayan ve köklü değişiklikler yapmayı amaçlayan bir içerik kazanmıştır (Yayman, 2005:5).

Merkezi yönetim reform çalışmalarını değerlendirirken ülkenin içinde bulunduğu döneme ilişkin ekonomi- politik uygulamaların da bilinmesi gerekir. Örneğin, plancılık dönemi yönetim politikaları ile özel sektör ağırlıklı karma ekonomik dönem yönetim politikaları farklılıklar arz etmektedir. Aynı şekilde sosyal piyasa ekonomi politikaları ile serbest piyasa ekonomi politika uygulamaları farklı olmuştur.

Günümüzde ülke gündemlerinin değişmez maddesini oluşturan "idari reform"

sorunu, neo-liberal teorinin iktisadi boyutunun yanına yönetim boyutunun da eklenmesi ile "devlet reformu" kavramına dönüşmüştür (Yayman, 2005:6).

İdari reform kavramsal olarak; bir yönetim sisteminin amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişi (Karaer, 1971:55) olarak tanımlanmaktadır.

Bu dönem Türk yönetim sistemindeki sorunları hükümet tarafından hazırlanmış olan ve finansmanını ise Dünya Bankası ile birlikte karşıladığı raporların içeriklerinden görmek mümkündür.

Bu yıllarda Türk Kamu Yönetiminin en büyük sorunu olarak kaynakların etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı ve verimli biçimde yerine getireme olduğu tespit edilmiştir. Diğer sorun alanları ise kamu yönetimi kaynaklarının yetersizliği, aynı amaca dönük kuruluşlar arasında işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyon gerçekleştirilmesi konusundaki sorunlar, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engeller ve sorunların olması, yönetsel ve mali merkeziyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, zaman ve kaynak israfına neden olduğu, diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılması gibi hususlar belirtilmiştir (Sevinç, 2014:731).

### 2.1.1. 1960 Öncesi Yıllarda Merkezi İdarede Dönüşümü Etkileyen Faktörler ve Yapılan Çalışmalar

1960 öncesi dönemde yapılan idarede reform içerikli çalışmaların iki temel özelliği vardır: Bunlardan ilki yapılan proje ve raporların hükümet tarafından istenmesi, ikincisi

araştırmaların yabancı kurum, kuruluş ve uzmanlarca yapılmış olmasıdır.

Bu dönemde, kamu idaresinde yeniden yapılanma amacına yönelik olarak dört önemli rapor hazırlanmıştır; Bunlardan ilki "Neumark Raporudur". Çalışmanın tam adı "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında" rapordur. Başbakanlık tarafından 1949 yılında İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden F. Neumark'a hazırlattırılan rapor yedi bölümden oluşmaktadır. Raporların ikincisi "Barker Raporu"dur. Temel konusu Türk ekonomisi olmakla birlikte kamu idaresi ve personel sistemi üzerinde de durulan ve bu konularda çeşitli öneriler getirilen rapor Hükümet ile Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından birlikte finanse edilmiştir. On üç kişilik bir kurulca hazırlan rapor 19 Mayıs 1951 tarihinde Hükümete sunulmuş ve yayımlanmıştır (Uçar ve Karakaya, 2014:156)

Bu dönemde hazırlanan üçüncü rapor "Martin ve Cush Raporu"dur. Esas olarak Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma metodları ve personel sorunlarını ele alan raporun çeşitli bölümlerinde genel nitelikteki sorunlar üzerinde de durulmuş ve önerilerde bulunulmuştur. Rapor, James MARTIN ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanarak 13 Ağustos 1951 tarihinde Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Dördüncü ve son rapor ise "Leimgruber Raporu"dur. Ülkemizdeki idare teşkilatı ve personel sorunları üzerine yapılan incelemeleri içeren raporda bakanlıkların organizasyonu ve kamu personel sistemi üzerinde durulmuştur (Kalağan, 2010: 68).

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Türkiye gibi birçok az gelişmiş kapitalist ülke, Batı blokunun desteği ve isteğiyle planlama uygulamaya başladı. Bunlar Türkiye'dekine benzer şekilde yabancı yardım öncelikli, Türkiye'den farklı şekilde de "yatırım projeleri listeleri" halinde hayata geçirildi (Ekiz ve Somel, 2005:12). 1960 yılında başlayan Planlı Kalkınma Dönemi, yönetimin iyileştirilmesi açısından önemli bir köşe taşı niteliğindedir.

Yönetimin iyileştirilmesi ihtiyacı, planlı dönem ile beraber gerçekleştirilmesi ivedilik arz eden bir durum olarak belirmiştir. Ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizması, 1960'ların başından başlayarak kendisine yüklenen işlevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe kavuşturulmak amacıyla sık sık gözden geçirilmiştir.

1940'lı ve 1950'li yılların aksine, planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının bir kısmı Türk uzmanlarca gerçekleştirilmiş; 1960 yılında kurulan DPT'ye yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili bazı görevler verilmiş; böylece yeniden düzenleme girişimleri yasal bir dayanağa oturmuştur. Planlı Kalkınmaya geçiş dönemi, yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış, hazırlık ve örgütlenme dönemi özelliği taşımış; yeniden düzenleme ya da idari reformun anlam, amaç ve kapsamı ile bunu gerçekleştirecek örgütlenmenin saptanması ve temel araştırmaların yapılması bu döneme rastlamıştır (Çoşkun, 2012:17).

DP'li yıllar kalkınma tutkusunun zirve yaptığı yıllardı. Ancak bu kalkınmanın motor sektörü olan tarımda bir süre sonra görülen yavaşlama ve bunun yerine geçebilecek lokomotif sektörün, izlenen iktisat politikaları içinde ortaya çıkmaması ekonomide sorunlara yol açtı (Kuruç, 1998: 75). Özellikle dış ödemeler krizi önemli boyutlara ulaştı. Bu krizin şiddetlendiği 1958'de başlatılan Paris Görüşmeleri 'nde, yardım şartlarından birisi "Kalkınma Programı" kapsamında yatırımların zorunlu koordinasyonunu sağlamak üzere, Koordinasyon Bakanlığı kurulması" idi. Bu dönemde yine bir Batılı planlamacı Tinbergen 1959'da Türkiye'ye gelerek ilk plan hazırlıklarına başladı. Devlet Planlama Teşkilatı'nın da kurucusu olan Tinbergen, DP iktidarı döneminde ülkeye gelerek çalışmalara başladı. Planlamanın komünistlere has bir uygulama olduğu eleştirilerinin Demokrat Parti'yi zora sokacağı endişesiyle çalışmalarını gözlerden uzak sürdürmesi istenmiş ve Tinbergen ve ekibi 1960 darbesine kadar çalışmalarını gizli-

ce yürütmüştür.

1960'a kadar olan süreçte yönetimde reform alanında birçok çalışma yapılmasına rağmen bu çalışmaların başarılı olmadığı görülmektedir. Planlı Döneme kadar yapılan ve genel anlamda yabancı uzmanların hazırladığı raporlar doğrultusunda yapılmaya çalışılan idari reform çalışmalarının başarılı olmama nedenleri; yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapmak üzere kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamasıdır. İkinci neden, kurum için en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması sorunu üzerinde hiç durulmamıştır (Acar ve Sevinç, 2005: 26).Bütün bunlar dışında, yönetimde reform çalışmalarının başarıya ulaşmasında etkin olan kamuoyu desteği gözardı edilmiş olduğu ifade edilebilir.

### 2.1.2. 1960 Sonrası Yıllarda Merkezi İdarede Dönüşüm

1960'yıllardan sonra Batı'nın Türk Kamu Yönetimi üzerindeki etkisi kurumsal kimliğe dönüşen yapılar ile daha da artmıştır. Bu yapılardan en önemlisi Türkiye ve Orta-doğu Amme İdaresi'dir (TODAİ) BM, 1948 yılında özellikle "kamu yönetimi" alanında karşılaşılan sorunları daha etkili şekilde çözüme kavuşturmak için Teknik Yardım İdaresi genel koordinatörü H.L. Keenleysi başkanlığında özel bir komite oluşturmuş ve komite üyelerinden bir rapor hazırlamalarını istemiştir.

Hazırlanan raporda üzerinde ısrarla vurgu yapılan konu, BM'nin yönetiminde uluslararası bir kamu yönetimi enstitüsünün kurulmasıydı. Öneri, BM'de kabul görmüş ve hemen o yılın sonunda Genel Kurul'un onayından geçirilmişti. Enstitü'nün yayınladığı kitapçıklardan ilki manidar şekilde, "Kamu Yönetiminin Teknikleri ve Standartları – Az Gelişmiş Ülkelerdeki Teknik Yardımlara Özel Atıflarla" başlığını taşıyordu. Kitapçığın daha giriş kısmında eserin, az gelişmiş ülkelerdeki kamu yönetimi anlayışının düzenlenmesine rehberlik etmesi amacıyla kaleme alındığı belirtilmekteydi. BM' in himayesinde Türkiye ve

bölge ülkelerin Kamu Yönetimi alanındaki çalışmalarını yönlendirmek üzere kurulan yapı ise TODAİ' dir (Tural, 2014: 16).

TODAİ, Ocak 1961'de Devlet Planlama Teşkilatı kanalıyla Milli Birlik Komitesi'nden yönetimi geliştirme ile ilgili olarak gelen bir istek üzerine bir çalışma yapmıştır. Bu çalışma bir rapor mahiyetinde olup, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yolu ve teşkilatlanmada takip edilecek ilkeleri belirlemek için hazırlanmıştır. Rapor, kamu yönetiminin aksayan ve sorun teşkil eden noktalarını ortaya koyarak bu hususlarda çözüm önerileri getirmiştir. Raporda getirilen öneriler çerçevesinde, 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu çıkartılmıştır. Söz konusu Yetki Kanunuyla, Bakanlar Kuruluna, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetkilerine ilişkin konularda Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi verilmiştir (Aslaner, 2006: 50).

Türk bürokrasisinde reform yönündeki en büyük girişim 1963 yılında TODAİ öncülüğünde hazırlanan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)" çalışmasıdır. MEHTAP raporu merkezi hükümetin örgütlenme biçiminin etkili ve verimli kamu hizmeti sunumuna olanak verecek hale getirilmesi için yapılmıştır. Mehtap Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırma olması açısından önem arz etmektedir fakat Batı dünyasının talepleri ve beklentileri gereğince oluşturulan bir kurum tarafından hazırlanmış olması rapor üzerinde Batı yönetim tarzı ve felsefesinin etkilerinin olduğu düşünülmektedir.

Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsamı içine alan rapor, bir yandan o zamana kadar bilinen çoğu problemi gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılmıştır. Diğer yandan da içerdiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla "idareyi

yeniden düzenleme" çalışmaları için hareket noktası olmuş ve daha sonra raporu tamamlayıcı nitelikte, merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu personel rejimi ile iktisadi devlet teşekküllerine ilişkin çalışmalar yapılmıştır (Ergun, 1991:11).Rapor, Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı (Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, Devlet Bakanlıkları ve Başbakan Yardımcılıkları, Muhtar (Özerk) Kurumlar, Merkezi Hükümet Teşkilatının Taşra Birimleri ortak görevleri ve kültürel görevleri (kültür ve eğitim, vakıflar, din işleri) olmak üzere toplam altı ana başlık ve bunların içerisinde yer alan 38 alt başlıktan oluşmaktadır.

Bu ana ve alt başlıklarda belirlenen tüm konularda önce mevcut durumun tespiti yapılmış, ardından çözüm yolları ve öneriler sunulmuştur (Kalağan,2010:72). Raporun son kısmında merkezi hükümet ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları ve teşkilatlanması konularının ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmesi tavsiye edilmektedir. Ayrıca, idari mekanizmanın değişen şartlar ve artan ihtiyaçlar nedeniyle zaman içinde yetersiz kalacağından bahisle idarenin sürekli olarak gözden geçirilerek değişen şart ve ihtiyaçlara uydurulmasının gerekliliğine işaret edilmektedir (Aslaner, 2006:57).

Merkezi idarenin rehabilite edilmesi yönünde yapılan bir diğer önemli çalışma ise Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1988 yılında başlanan ve 1991 yılında bitirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir (KAYA). KAYA' nın amacı, merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmasıdır. Ayrıca, kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölüşümünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerin-

de, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan bozuklukları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmek olmuştur (Urhan, 2008:88).

KAYA Projesi ve en başta MEHTAP Raporu olmak üzere, idari sistemimizi geliştirmek üzere hazırlanmış olan tüm çalışmalarını ve bu çalışmaların uygulanma durumlarını kapsaması, kamu yönetimi sisteminde var olan sorunları tespit etmesi ve yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya sistemli bir şekilde koyması bakımından önemli bir çalışmadır.

1980 yılları sonrasında Batı'da ve Batı'nın etki alanındaki ülkelerde ekonomik alanda olduğu gibi yönetim alanında da yeni bir döneme girilmiştir. Kamu kurumlarında işletme yönetimi kuramı ve uygulamasının geçerliliğinin giderek daha fazla benimsendiği bu dönem, geleneksel kamu yönetiminin önemini yitirmeye başladığı yıllardır. 1980'lerin sonlarında 'yeni kamu işletmeciliği veya yeni kamu yönetimi' olarak adlandırılan düzenlemeler devletin yeniden yapılandırılması ve devlet rolünün tanımlanması çabalarını ifade eder (Süreklî, 2013: 6-7). Bu dönemde Batılı ülkelerde gerçekleştirilen tarzda reform çalışmaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır. Fakat 1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri, ekonomik sıkıntıları altında ihmal edildiği ve Türkiye'nin yönetsel reform alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdiği değişimin oldukça gerisine düştüğü Başbakanlık tarafından yayınlanan raporda ifade edilmiştir (Başbakanlık, 2003:13). Bu değerlendirmelerden anlaşıldığına göre ülkedeki reform hızından yönetici kadrolar şikâyetçidir. Ayrıca, 1990'lı yıllarda ekonomi alanında yaşadığımız sorunların ve toplumun birçok sorununa çözüm üretilemeyişinin gerisinde, yönetimde yeniden yapılanmanın zamanında gerçekleştirilemeyişini

kilit bir rol oynamaktadır. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişime dikkat çekilerek "yönetimde yeniden yapılanmanın bir zorunluluk haline geldiği" (Başbakanlık, 2003: 14) vurgulanarak kamuoyunun yönetsel reformun gerekliliğine inanmaları beklenmiştir.

## 2.2. Türkiye'nin Yerel Yönetiminde Dönüşüm

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları yerel halkça seçilen, görev ve yetkileri yasalarla belirlenen, özel gelirleri ve bütçesi olan ve kendine özgü yapısı ve personeli bulunan kamu tüzel kişileri olarak (Urhan, 2008:85) tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin tarihi Türkiye'de çok eskilere gitmez ve Türkiye'nin yerel yönetim tarihi Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim tarihi ile kıyaslandığında çok yeni sayılabilir. Zira Osmanlıda geleneksel yerel yönetimlerden modern anlamdaki yerel yönetimlere geçiş Avrupa'nın Osmanlı üzerindeki etkisi ile gerçekleşmiştir.

### 2.2.1. Osmanlıdan Devralınan Yerel Yönetim Mirası

Osmanlı'nın yerel yönetim yapılanması başlangıçta kadılar, vakıflar ve loncalar şeklinde organize olan yapısı daha çok sivil toplum ağırlıklı bir görünüm vermiştir. Zira toplumun ortak ihtiyaçları vakıflar tarafından görülüyor, halk da yapılan hizmetler karşılığında herhangi bir vergi ödemiordu (Aydın, 2011:14).Tanzimat'la başlayan modernleşme hareketi Osmanlıdaki bütün idari mekanizmalarda olduğu gibi yerel yönetimlerde de etkisini göstermiş ve özellikle kadıların ve vakıfların gücü kırılmıştır. Batı'daki modern şehirler, Osmanlı bürokratlarının şehirlerle ilgili yapılanma isteklerini artırmıştır. Fakat Osmanlı da şehirlere yönelik çeşitli çabaları sadece bürokratların bu yöndeki isteklerine bağlanamaz. Bu dönemde toplumsal gelişmelerinde etkisiyle büyüyen şehirler eskisine göre ciddi sorunlarla da karşı karşıyadır. Şehirlerde ki temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi temel ihtiyaçların karşılanması ve bu ihtiyaçları gereği gibi karşılayacak

uygun yapılanmaların ortaya çıkarılması sorununu, yerel yönetimlerin ortaya çıkarılmasındaki temel amaçlardan biri olmuştur (Eryılmaz, 1995;140).

Bu dönemde Osmanlı'nın büyüyen birkaç kentinin iç koşullarının yanında Batılı ülkelerin Osmanlı devletinden talepleri de yöneticiler tarafından görmezden gelinmemiş, zira Osmanlı Devleti bu dönemde Kırım Savaşı'nda Ruslara karşı Batı'nın ciddi desteğini almıştır. 1856 Islahat Fermanı'nın çıkarılış nedenleri arasında herhalde bu verilen desteğin önemi gözardı edilememektedir. Zira bu Ferman birçok yönden Batılı devletlerin isteklerine paralel şekilde bir takım haklar getirmiştir. Bu hakların konumuz açısından en önemli olanı azınlıklara önemli güvencelerin sağlanması ve ilk Batı tarzı belediyenin İstanbul'un Müslüman olmayan halkının çoğunlukta olduğu bir bölgesi olan Beyoğlu-Galata'da kurulmuş olmasıdır. (Yörükoğlu, 2009:8).

1876 yılında çıkartılan ve Türk Kamu Yönetiminin önemli metinlerinden olan "Kanunu Esasi", İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünü düzenlemiştir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ise eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş, ancak İstanbul'daki 14 belediye dairesinin sayısını 20'ye çıkarmıştır. 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun ile İstanbul'daki belediye daireleri belediye şubelerine dönüştürülmüş, diğer taraftan 1913 tarihli Geçici Vilayet Kanunu, yerel demokrasinin ve yerel yönetimin askıya alındığı ve merkezîyetçi bir yapının hâkim kılındığı bir dönemin başlangıcı olmuştur. Bu yapı 1930 yılında 1580 sayılı Belediyeler Kanunu çıkarılana kadar değişmemiştir (Tortop vd., 2007:395).

### 2..2.2. 1923-1960 Yılları Arası Yerel Yönetimlerin Dönüşümü ve Yapılan Çalışmalar

Türkiye'de modern anlamda yerel yönetimler Cumhuriyet'in ilk yıllarında Kurtuluş Savaşı ile harap olan kentleri onararak temel hizmetleri verir hale getirmek, ülkenin özellikle salgın hastalıklarla mücadelesinde çözüme katkı sunmak ve planlı bir imar faaliyeti yürütmek gibi işlevler üstlenmiştir. Osmanlı Devleti'nden devralınan yerel yönetim kuruluşları hem maddi imkânlar hem de personel nitelikleri açısından oldukça yetersiz olup işlevleri de çeşitli kuruluşlar arasında dağıtılmış bir yapıya sahiptir (Uyar, 2003:4).

1924 Anayasası âdem-i merkezîyetçiliği terk ederek merkezîyetçi bir anlayışla yapılmıştır. 105 maddeden oluşan 1924 Anayasası'nda yerel yönetimler konusu üç madde ile sınırlandırılmış ve 1921 Anayasası'nın aksine yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine açıkça değinilmeyerek sadece ilkelere ve tüzel kişiliklerinden bahsedilmiştir. 1924 Anayasası, Türkiye'yi coğrafi konum ve ekonomik ilişkiler açısından vilayetlere, vilayetleri kazalara, kazaları da nahiyelere ayırmıştır. Nahiyeler, kasaba ve köylerden oluşmaktadır. Yerel yönetim teşkilatları ise vilayet özel yönetimi, belediye ve köy tüzel kişilikleri olarak belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyişine temel olan ilke, görev ayrılığı ve yetki genişliğidir. Ancak yerel yönetim teşkilatlarının tümü yönetsel denetim altına alınmıştır (Sencer, 1986: 109).

Cumhuriyet Dönemi'nde belediyelerle ilgili ilk yasal düzenleme 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunudur. Bu kanunun akabinde çıkarılan, 1539 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 2290 sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, İller Bankası Kuruluş Kanunu ve Belediye istimlâk Kanunları ile kentsel hizmetler düzenlenmiştir.

Yerel yönetimler konusunda 1946 yılında yapılan düzenleme bu dönemde gerçekleştirilen ilk önemli demokratik reform adımı

olarak kayıtlara geçmiştir. Belediye Meclislerinin Seçimi Usulü Hakkındaki 29.04.1946 tarih ve 4878 sayılı yasa ile belediye meclislerinin iki dereceli seçimle belirlenmesi usulünden vazgeçilip tek dereceli hale getirilmesi yani halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmeye dayalı sistem ve seçimlerin bir günde tamamlanması kabul edilmiştir. Bu dönemin bir diğer önemli reformu da 10.04.1954 tarih ve 6349 sayılı yasa ile 1580 sayılı yasanın 149 ve 153. maddelerinde yer alan valilikle belediyenin bir bütün olduğu hükmü değiştirilmiş ve belediyenin valilikten ayrılması kabul edilmiştir (Sakal,2000:129).

### 2.2.3.1960-1990 Yılları Arası Yerel Yönetimlerin Dönüşümü ve Yapılan Çalışmalar

1960'li yıllar da özellikle büyükşehirlere kırdan gelen göçlerle büyük yığılmalar meydana gelmiş ve bu yeni kentli nüfus kentlerin kenar mahallelerinde oluşturdukları yaşam alanlarında kentsel hizmetlerin çoğundan mahrum olarak hayatlarını sürdürmüşlerdir. Bu durum 1970'li yıllara gelindiğinde kentsel solculuk hareketinin belirmesine yol açmıştır. 1973 yerel seçimlerinde bu durum neredeyse bütün büyükşehirlerde yerel seçimleri CHP'nin kazanmasıyla sonuçlanan yeni bir sürecin başlangıcını doğurmuştur. 1970'li yılların demokratik sol belediyecilik anlayışı, Özerk bir yerel yönetim anlayışı, üretici yerel yönetim ilkesinden hareketle arsa konut üreten bir yaklaşım ve birlikçi ve bütünlükçü belediyecilik ilkesi ile diğer belediyelerle işbirliğinin önemini vurgulayan bir belediyecilik yaklaşımı geliştirilmiştir (Çukurçayır, 2008:32).

Bu dönem aynı zamanda refah devleti uygulamalarının da görüldüğü fakat 1975'lerden sonra etkisini kaybetmeye başladığı yıllardır. Refah devleti, kapitalist toplumlarda eşitsizlik ve yoksunluklara karşı emekçi sınıfların mücadelelerinden doğan bir uzlaşma formülü olarak tanımlanmaktadır.

Refah devletinin amacı; Batı'da oluşan devlet tipinin ekonomik ve siyasal (kapi-

talizm ve demokrasi) temellerine dokunmadan sosyal güvenliğin sağlanması, işsizliğin önlenmesi, yaşam düzeyinin yükseltilmesi, refahın yaygınlaştırılması emekçilerin korunması için reformların yapılmasıdır. Anayasanın 2. maddesinde yer alan sosyal devlet, "fertlere yalnız klasik hürriyetleri sağlamakla yetinmeyip aynı zamanda onların insan gibi yaşamaları için zaruri olan maddi ihtiyaçlarını karşılamalarını da kendisine vazife edinen devlet" olarak tanımlanmıştır (Güleç, 2008:49).

1945'ten itibaren, özellikle gelişmiş ülkelerde devletlerin en temel hedefi, vatandaşlarına tam bir refah sağlama, bu amaçla her türlü sosyal refah önlemlerini alma yaklaşımı 1975'ten sonra değişmiş, ekonominin ön plana geçtiği ve insana yönelik harcamaların ekonomik yarışta engel olduğu anlayışının kabul edildiği yıllar başlamıştır (Özdemir, 2006:27).

Refah devleti yaklaşımlarına ait uygulama örneklerini bu dönem büyük kentlerin belediye uygulamalarında görmek mümkündür. Fakat Türkiye'de bu dönemde kentsel solculuk temsilcisi olan belediye başkanları bir yandan küçük girişimci ve esnaflardan oluşan meclis üyeleri ile diğer yandan merkezi yönetimlerle uygulama farklılığı ve kaynak sorunları nedenleriyle çatışmalar yaşamıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimin iktidar tartışmaları süreci politize etmiştir (Tekeli, 1983:11). Merkezi yönetimin yarattığı kısıtlamalar ve engellemelere karşı, bu dönem belediyeleri daha önce merkezi yönetimin alanı olarak bilinen bir dizi alana girmeye başlamışlardır (Şengül, 2009:173). Toplu konut projeleri, sağlık ve eğitim projeleri, temel tüketim maddeleri üretimi gibi projeler dönemin sol eğilimli belediyelerinde hayata geçirilmiş ve böylece ülke sosyal belediyecilik uygulamaları ile tanışmıştır.

1978 yılında Kurulan "Yerel Yönetim Bakanlığı" hızlı değişim sürecinde bulunan kentsel yaşamın sorunlarının çözümü için merkezi idare tarafından geliştirilen bir başka araç olarak görülmelidir (Keleş, 2000:417).

Yerel yönetimlerin bir bakanlık çatısı altında birleştirilmesi çabası yereli merkezileştirme amacının dışında yerel yönetimlerin ve özellikle de belediyelerin sorunlarının idareciler tarafından bilindiğinin bir işareti olarak görülmelidir.

Yerel yönetimler hakkında reform çalışmalarını bilimsel tarzda ve ayrıntılı bir şekilde ele alınmamış ancak merkezi yönetimin sorunlarının araştırıldığı MEHTAP ve KAYA araştırma raporları içerisinde yer verilmiştir. KAYA raporunda, genel nitelikteki önerilerle birlikte, il yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri, köy yerel yönetimleri ve belediyelerle ilgili ayrıntılı öneriler sunulmuştur (Gül, 2004:82).

Hazırlanan raporlarda “*Kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak*”; şeklinde belirtilen hedef, Türk kamu yönetim sistemini, Batılı ülke yönetim sistemlerine uyumlu hale getirme arzusu şeklinde değerlendirilmelidir. Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermek (Coşkun, 2012:35) hazırlanan raporlarda varılmak istenen ikincil hedefler olarak kalmıştır.

KAYA raporunda yerel yönetimlerle ilgili olarak ön plana çıkan değerlendirmelerde, yerel yönetim kuruluşları yerel toplulukların temel hizmet birimi olması gerektiği, bu nedenle merkezi yönetimin taşra örgütü tarafından yerine getirilen görevlerin bir bölümünün yerel yönetimlere devredilmesi belirtilmiştir.

Bunun dışında yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılarak il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyük şehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri bu yasanın çatısı altında toplanması, hemşehrilere, hemşehri olarak

yerel yönetimlerin kesinleşmiş kararlarına karşı iptal davası açabilmesi, yerel yönetim meclislerinin kamuoyunun görüşüne başvurabilmesi, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin izni olmadan birlik kurabilmesi (Yalçındağ, 1991:133) önerilmiştir.

1980'li yıllara kadar kamu yönetimi alanında denenen birçok reform çabası hükümetlerin beklentisini karşılamamıştır. Fakat 1980 askeri müdahalesinden sonra iktidara gelen Özal Hükümeti, devleti küçültmek, hizmetlerin piyasalaştırılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi üzerine çaba harcamıştır. Bunun sonucunda merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltıldığı, yerel yönetimlerin güçlendirildiği ve devlet-piyasa dengesinde piyasa lehine sonuçlar doğuran ekonomik liberalizasyonun uygulamaya sokulduğu bir döneme girilmiştir. 1980'den günümüze kadar iş başına gelen bütün hükümetler (Batı tarzı) bir kamu yönetimi reformu ve özellikle de yerel yönetimler reformundan bahsetmiştir (Günel, 2013:760).

1990'lı yıllardaki koalisyon hükümetleri döneminde ise kamu hizmetlerinin sunumunda tekellerin kaldırılması, kamu mali reformu ve sosyal güvenlik sisteminin reformu gibi düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu dönem tüm dünyada kapitalist ekonomik sistemin krizlerle boğuştuğu yıllardır ve 1970'li yılların ortasında ulusal ekonomileri etkileyen kamu maliyesi krizi hükümetleri harcamaları kısımaya ve tasarruf yapmaya yöneltmiştir. Refah devletinin sona erdiği, ekonomik ve sosyal alanda devletin ve kamunun faaliyet alanının daraltıldığı ve bu alanda kamu yönetiminin kamu işletmeciliği anlayışı ile yapılandırıldığı neo-liberalizmin hâkim olduğu bir süreç yaşanmaya başlamıştır. Bununla birlikte kamu yönetiminde verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım, etkinlik gibi kavramlarla ifade edilen yönetim ve ayrıca küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme gibi kavramlar sıkça kullanılmaya başlamıştır (Akıllı, vd.2007:153).

24 Ocak kararları olarak bilinen kararlar, Türkiye’de temel dönüşümün başladığı bir kırılma noktasını oluşturmaktadır. “Daha az devlet daha çok piyasa” ilkesine dayanan liberalleşme politikalarının Türkiye’de kamu yönetimi geleneği üzerinde ciddi etkileri olmuştur.

Bu süreçte, ülke ekonomisinin uluslararası, finans kuruluşlarına bağımlılığının artması ile devlet yönetiminde etkileri ortaya çıkmaya başlamıştır. AB’ye uyum sürecinin yarattığı baskı yanında, IMF ve Dünya Bankası ile yalnızca ekonomik değil aynı zamanda kamu yönetiminin işlev ve kurumlarıyla köklü bir değişimi öngören yükümlülük üstlenilmesinin sonucu olarak dönüşümler ortaya çıkmıştır (Sezen, 2003:118).

### 3. Kavramsal Olarak Küreselleşme

Küreselleşme, dünyada son zamanlarda yaşanan gelişmeleri açıklamak için kullanılan bir kavramdır. Ekonomik, siyasi, sosyal, teknolojik ve kültürel yönleriyle çok boyutlu bir kavram olduğu için de küreselleşmenin tanımı ve anlamı, tanımı ortaya koyan kişiden kişiye göre farklılık göstermektedir. Küreselleşmenin sonuçlarına ilişkin olarak da görüş birliğinden söz edilemez.

Küreselleşme üzerinde çalışan bazı akademisyenler ve teorisyenler küreselleşmenin dünyada refahı arttıracığını, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasındaki farkları azaltacağını ifade ederken bazıları da aynı kavramı sömürgeciliğin modern yaklaşımı olarak ifade etmişlerdir. Yani, küreselleşme kavramına ilişkin bir yandan olumlu yaklaşımlar varken diğer yandan da bu süreci çok şiddetli bir şekilde eleştiren olumsuz yaklaşımlar bulunmaktadır. Örneğin “Küreselleşme olgusu, ulusal ekonomilerin dünya piyasalarıyla eklemlenmesi ve bütün iktisadi karar süreçlerinin giderek dünya kapitalizminin sermaye birikimine yönelik dinamikleriyle belirlenmesi” (Yeldan, 2003: 428) şeklindeki bir tanım, ekonomik yönü ağır basan fakat politik yönü de bulunan eko-politik bir yaklaşıma işaret etmektedir.

### 3.1. Küreselleşmenin Yönetim Sistemleri Üzerindeki Etkisi

Ülke yönetimlerinin yapısı, bu ülkelerin tarihi geçmişlerinin yanı sıra politik ve ekonomik durumları ile yakından ilişkilidir. Yönetim tercihlerinde, ülkelerin demokratik yaşantının neresinde buldukları da kuşkusuz önem taşımaktadır. Bugün dünya düzenninde yeni bir yapılanma söz konusudur. Yeni dünya düzeni olarak düşünülen küreselleşme, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır (Hasanoğlu, 2001: 75). Yaşanan gelişmelere bakıldığında küreselleşme süreci kendini “küresel kapitalizm” ile göstererek, devletin yeniden yapılanmasında, siyasal ve yönetsel elitlerin etkin olmasına neden olduğu görülmektedir. Bu etkinlik zaman zaman devlet yapısının ciddi ölçüde sorgulanmasına kadar gitmekte ve kapitalist birçok ülkede kamu yönetiminin tüm yapı taşlarının yerinden oynatılarak yeniden yapılanmasına neden olmaktadır.

Devletin küçültülmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirilmesi, devletin temel kamusal hizmetleri yerine getirmekle sorumlu tutulması, insan hakları ve özgürlüklerin dikkate alınması, sistemin şeffaflaşması, temsili demokratik sistemin yetersizliği, kamu yönetiminin topluma hizmet aracı olduğu düşüncesinin öne çıkarılması ve katılımcı demokrasi gibi değer ve kavramlar küreselleşme süreci tarafından popülerize edilmiştir (Aktel, 2001: 199).

### 3.2. 1990 Sonrasında Yerel Yönetimlerin Dönüşümü ve Yapılan Çalışmalar.

1982 Anayasasında “İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.” ifadesi kullanıldıktan sonra (123.Md.), idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı açıklanmaktadır. Buna göre devletin temel hizmetleri işin gereğine göre ya 126. Maddede belirtilen merkezi idare kuruluşları ya da niteliği ve kuruluşu 127. Maddede açıklanan yerel yöne-

timler tarafından yürütülecektir (Çoker, 1995:115). Hizmetin, merkezi idare kuruluşlarıyla yerel yönetimler arasında paylaştırılmasında en önemli ölçek, Anayasa'da belirlendiği gibi İl, belde ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyacı olup olmadığıdır. Yerel netlikteki kamu hizmetleri çevre halkının günlük yaşam ihtiyacını karşılama amacına dönüktür.

Ülkemizde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çalışmaları her zaman önemsenmiş fakat merkezdeki politikacıların yetkilerini yerele devretmesiyle bir güç kaybı yaşayacakları korkusu, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi hızını olumsuz yönde etkilemiştir.

Bu döneme ilişkin önemli çalışmalarından birisi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıdır. Avrupa Topluluğu'nun karar organlarından biri olan Avrupa Konseyi'nde başlayan çalışmaların sonucunda "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" hazırlanmış ve tüm Avrupa Topluluğu ülkelerinin koşulsuz imzaladığı bu şarta Türkiye, 21.11.1998 tarihinde çekinceli olarak imza koymuştur. (Pıtırılı, 1989:59).

Bir diğer çalışma; 1998 yılında kamuoyuna "Mahalli İdareler Reform Tasarısı" olarak sunulan fakat birçok akademisyen tarafından tüm devlet örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesi amaçlanan bir tasarı olarak görülen "Merkezi İdare ve Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle ilgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı" 24.3.1998, tarihli bir yazıyla TBMM Başkanlığı'na hükümet tarafından gönderilmiştir.

On bölüm ve 41 maddeden oluşan metin çok sayıda yasada değişiklik yaparken, yasalara önemli sayıda ek maddeler getirmektedir. Kanun tasarısının gerekçelerine bakıldığında etkin hizmet üretimi, verimli kaynak kullanımı, yönetimde açıklık, katılımı sağlamak ve yerel yönetimlerin demokratik kültüre katkısının artırılması sayılmıştır (Güler, 1998:3). Tasarı TBMM genel kurulunda görü-

şülmesi aşamasına kadar gelmiş fakat genel kurulda görüşülmeyle gündemden düşmüştür.

3 Kasım 2003 tarihinde kamuoyuna açıklanmış bulunan Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir metin olarak açıklanmıştır. Tasarının genel gerekçesinde batı dünyası kamu yönetimi anlayışındaki değişim anlatılarak örnek ülkelerle birlikte yeniden yapılanmanın gerekleri şöyle izah edilmiştir: "ABD, İngiltere, Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda gibi birçok gelişmiş ülke küreselleşme ve bilgi toplumu şartları tarafından ana çerçevesi çizilen bu yeniden yapılanma sürecinde öncü bir rol oynamıştır...Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı dünyada yaşanan bu gelişmeler ve çeşitli ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında ülkemizi 21. yüzyılda çağdaş bir yönetim zihniyetine ve yapısına kavuşturmak amacıyla hazırlanmıştır."(www.tumbelsen.org)

Ayrıca merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumluluk paylaşımını yeniden yapılandıran çerçeve yasa nitelikleri ön plana çıkarılmış olmasına rağmen tasarıya ilişkin önemli tartışmalar meydana gelmiş ve uzunca bir süre siyasi mücadelenin ana gündem maddelerinden birisi olmuştur. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı kimileri için ülkenin kurtuluş reçetesi iken kimilerine göre bunun tam tersidir hatta tasarı ülkenin bölünmesi ile ilişkilendirilmektedir. Oysa 1990 sonrası yıllarda çağdaş devletlerde değişim süreci işlemekte ve bu değişimler üç şekilde kendini göstermekteydi. Bunlar; devlet faaliyetlerinde sınırlama, devletin fonksiyonlarında değişim ve devlet yerine diğer sosyal organizasyonların çeşitli roller üstlenmesi (Pierson, 2005:194) şeklindedir.

Devletin fonksiyonlarındaki değişimi gerekli kılan yeni kamu yönetimi anlayışı üzerine bina edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı bir bakıma Türk Kamu Yönetiminin geleneksel Weberyen bürokratik yö-

netim anlayışından kopuşu ifade etmektedir. Tasarıda Türk idare teşkilatının yabancı olduğu “katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık” gibi kavram ve ilkelere yer verilmektedir (Al, 2004:2).

Tasarıda en fazla tartışılan konulardan biri bazı bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılması ve teşkilatları kapatılan bakanlıkların taşra görevlerinin belediyeler ve İl Özel İdareleri tarafından yerine getirilmesi önerisidir. Bir diğer tartışma alanı özel sektör ve hizmet sektörünü (üçüncü sektör) kamu hizmetlerinin görülmesinde etkinlik ve verimlilik sağlamanın bir yolu olarak görülmesidir.

### SONUÇ

Dünya üzerinde değişim ve dönüşüm kaçınılmazdır. Bu değişim ve dönüşümler devletlerin yönetim sistemlerini, toplumsal ve ekonomik örgütlenmeleri de süreç içerisinde değişime zorlamaktadır. Türk Kamu Yönetiminde değişimin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat Batı'nın Osmanlı üzerindeki etkisinin bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde başlayan Batı etkisi Osmanlı'nın doğal mirasçısı olan Türkiye Cumhuriyeti'nde de devam etmiştir.

Genç Cumhuriyetin kurucu kadroları Batı dünyasını gerçek ve tek medeniyet olarak görmüş, geçmişle olan bağları koparmak istemiş bunun neticesinde izlenmesi gereken tek ve zorunlu yol olarak Batı görülmüştür. 1960 öncesi dönemde kamu idaresinde yeniden yapılanma amacına dönük olarak yabancı uzmanlara çeşitli raporlar hazırlanmış ve bu raporlar ışığında kamu yönetiminin iyileştirilmesi hedeflenmiştir. 1960'lı yıllarda ise yine bir batılı olan Timbergen ve ekibi tarafından Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuş böylece planlı dönem başlatılmıştır.

1963 yılında hazırlanan “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” ve “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” her ne kadar yerli uzmanlar tarafından hazırlandığı için önemsenen çalışmalar olarak tarihe geçse de, bu araştırmaları gerçekleştiren kurum olan

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Birleşmiş Milletler fonlarıyla kurulmuş ve BM çalışma grubunun beklentilerini gerçekleştirmek üzere çalışmalar yapmıştır. Oysa demokratik yönetim gereği ülkedeki reformlar ve düzenlemeler ülkede yaşayan halkın beklentileri ve istekleri doğrultusunda gerçekleştirilmeliydi.

Merkezi yönetim için ifade edilen bu durum yerel yönetimler için de aynen geçerlidir. Örneğin; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ülkenin iç dinamikleri sonucu ortaya çıkan talepler veya gereklilik doğrultusunda değil, Avrupa Birliği'nin isteği ile 1998 yılında çekinceli olsa da imzalanmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısı ile yine Batılı ülkelerin öncülüğünde gerçekleşen küreselleşme hareketinin bir sonucu olarak Türk Kamu yönetimini bir bütün olarak daha liberal bir yapıya kavuşturmak hedeflenmektedir. Yönetimde katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonuçlarına odaklılık gibi kimsenin itiraz edemeyeceği kavramlara bağlayarak gerçekleştirmek en büyük arzudur. Gelişmiş Batılı ülkelerin merkezi idarelerinin veya yerel yönetimlerinin halka sunması gereken hizmet grubu ile gelişmekte olan ülkelerin idaresinin sunacağı hizmetler aynı olmayacağı gibi bu ülke halklarının yönetimlerinden beklentileri de farklı olacaktır.

### KAYNAKÇA

- Acar, A. (2005) ve İsmail Sevinç, “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetimi Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, S 13,s19-37
- Akıllı, H. vd. (2007), “Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi”, Editör:Ş. Aksoy ve Y. Üstüner, Kamu Yönetimi, Nobel, Ankara.
- Aktel, M. (2001), “Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları”, Süleyman Demirel üniversitesi, İ.İ.B.F Dergisi, 6(2),s193-202
- Al, H. (2007), Bilgi Toplumu ve Kamu Yöne-

- timinde Paradigma Değişimi, Bilimadamı Yayınları, Ankara
- Aslaner, Abdullah (2006), "Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları", Türk İdare Dergisi, S.453,s.47-67
- Aydın, Y. (2011), "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci", Sayder. Org. elektronik dergi,s11-20
- Başbakanlık, (2003), Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1
- Coşkun, B. (2012), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme" Türk İdare Dergisi, S.453,s.13-48
- Çakan, I. (2006), "Erken Cumhuriyet Döneminde Türk kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme", Amme İdaresi Dergisi, S.39(4), s.47-73
- Çukurçayır, M. A. (2008), "Yerel Demokrasi ve Yerel Siyaset", Yerel Siyaset Sempozyumu, İstanbul: Okutan yayıncılık.
- Çoker, Z. (1995), Yönetimde Yeniden Yapılanma, Ankara: 20 Mayıs Eğitim Kültür ve sosyal Dayanışma Vakfı yayını
- Ekiz, C. ve Somel, A., (2005) Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi, A.Ü. SBF,- GETA Tartışma Metinleri, No:81
- Ergun, T. (1991), "Yönetimin yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve kamu Yönetimi Araştırma Projesi", Amme İdaresi Dergisi,S.24(4), s.11-23
- Fendoğlu, H. T. (2013), "Modernleşme ve Osmanlı Anayasal Düzeninin Bozulması" Jasss (International Journal of Social Science),S.6(1), ss1-14.
- Güleç, S. (2008), "1945-1980 Yılları Arasında Türkiye'de refah Devleti", Yerel Siyaset dergisi, S.31,s. 48-55
- Güler, B. A. (1998), "1998 Reform Tasarısı Üzerine Bir İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 7(8), s.3-25
- Günel, V. A., M. N. Okur (2013), 1989'dan Günümüze İl ve Büyükşehir Belediye Başkanlarının Nitelikleri Üzerine Bir Araştırma", Jasss (International Journal of Social Science),S.6(1), ss.759-776.
- Hasanoğlu, M. (2001), "Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri, Sayıştay dergisi, S43,s.68-82.
- Heper, M. (2006), Türkiye'de Devlet Geleneği, 2. Baskı, Ankara: Doğu Batı Yayınları
- Kaçmazoğlu, H. B. (2011), Türk Sosyoloji Tarihi, Kitapevi Yayınları, İstanbul.
- Karatepe, Ş. (2001), Tek parti Dönemi, 3. Baskı, İstanbul: İz Yayıncılık
- Kalağan, G. (2010), "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları", Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi 2(1), s.65-84
- Keleş, R. (2006), Yerinden Yönetim Ve Siyaset, 5. Baskı, İstanbul: Cem Yayınevi
- Kuruç, B. 1961 Anayasası ve Planlı Ekonomi, 27 Mayıs 1960 Dönemi Kurucu Meclis ve 1961 Anayasası, İstanbul Boyut Kitapları, s-71-84
- Pıtırılı, Ali (1989), "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Türk İdare Dergisi, S.359
- Pierson, C., (2005), The Modern State, London and Newyork, Routledge Group
- Sakal, M. (2000), Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme, SDÜ, İ.İ.B.Fakültesi Dergisi, 5(1),ss.119-140
- Sezen, S. (2003), Türk Kamu Yönetiminde Kurullar, TODAİE, Ankara
- Süreklî, N. C. (2013), Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye'de Kamu Yönetimine Etkisi. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,

- Konya
- Şengül, H. T., (2009), *Kentsel Çelişki ve Siyaset*, İmge Kitapevi, İstanbul.
- Tekeli, İ. (1983), *Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi*, *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), ss.3-22..
- Tortop, N. (2000), *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları
- Tortop, N., vd. (2007), *Yönetim Bilimi*, 7. baskı, Nobel yayınları, Ankara
- Tural, E. (2014), *TODAI Tarihi, 1940-1990, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını*, Ankara
- Uçar, Mehmet ve Abdullah Karakaya (2014), "Yönetsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme", *Karabük üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, S.4(2), s.152-169
- Urhan, V. F. (2008), "Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması Sırasında Dergi", *S.70*, s.85-102.
- Yalçındağ, S. (1991), "Türk yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, S.24(3), s.123-152
- Yayman, H. (2005), *Türkiye’nin İdari Reform Politığı*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı, Yönetim Bilimi Bilim Dalı Doktora Tezi.
- Yeldan, E. (2003), "Neoliberalizmin Bir Söylemi Olarak Küreselleşme", *İktisat Üzerine Yazılar1, Küresel Düzen, Birlik, Devlet ve Sınıflar, İletişim Yayınları*, İstanbul
- Yörükoğlu, Fuat (2009), "Türk Belediyeciliğinin gelişim Süreci" *Mevzuat Dergisi*, S.135, s.1-1