

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE YÖNETİM KÜLTÜRÜ

■ Dr. Hasibe CEYHAN

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Dr. Hasibe CEYHAN

EĞİTİM
yayınevi

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Dr. Hasibe Ceyhan

Genel Yayın Yönetmeni: Yusuf Ziya Aydoğan (yza@egitimyayinevi.com)

Genel Yayın Koordinatörü: Yusuf Yavuz (yusufyavuz@egitimyayinevi.com)

Sayfa Tasarımı: Eğitim Yayinevi Grafik Birimi

Kapak Tasarımı: Eğitim Yayinevi Grafik Birimi

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı

Yayıncı Sertifika No: 47830

E-ISBN: 978-625-8223-88-0

1. Baskı, Kasım 2022

Kütüphane Kimlik Kartı

TÜRK KAMU BÜROKRASİSİ VE YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Dr. Hasibe Ceyhan

216 s., 165x240 mm

Kaynakça var, dizin yok.

E-ISBN: 978-625-8223-88-0

Copyright © Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Eğitim Yayinevi'ne aittir. Bütün hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre kitabı yayımlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik/mekanik yolla, fotokopi yoluyla ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

EĞİTİM

yayinevi

Yayinevi Türkiye Ofis: İstanbul: Eğitim Yayinevi Tic. Ltd. Şti., Atakent mah. Yasemen sok. No: 4/B, Ümraniye, İstanbul, Türkiye

Konya: Eğitim Yayinevi Tic. Ltd. Şti., Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
+90 332 351 92 85, +90 533 151 50 42, 0 332 502 50 42
bilgi@egitimyayinevi.com

Yayinevi Amerika Ofis: New York: Eğitim Publishing Group, Inc.
P.O. Box 768/Armonk, New York, 10504-0768, United States of America
americaoffice@egitimyayinevi.com

Lojistik ve Sevkiyat Merkezi: Kitapmatik Lojistik ve Sevkiyat Merkezi, Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
sevkiyat@egitimyayinevi.com

Kitabevi Şubesi: Eğitim Kitabevi, Şükran mah. Rampalı 121, Meram, Konya, Türkiye
+90 332 499 90 00
bilgi@egitimkitabevi.com

İnternet Satış: www.kitapmatik.com.tr
+90 537 512 43 00
bilgi@kitapmatik.com.tr

 **kitapmatik**
internet kitapçısı

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	VII
KISALTMALAR.....	IX
GİRİŞ.....	11

1. BÖLÜM

BÜROKRASİ VE KÜLTÜR: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1. KÜLTÜR VE KÜLTÜR BİÇİMLERİ	19
1.1. Toplumsal Kültür.....	21
1.2. Siyasal Kültür	22
1.3. Yönetim Kültürü.....	24
1.3.1. Geleneksel Yönetim Kültürü	27
1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Yönetim Kültürü.....	31
2. BÜROKRASİ KAVRAMI	36
2.1. Bürokrasinin İşlevleri ve Fonksiyonları.....	38
2.2. MaxWeber'in Bürokrasi Yaklaşımı	39
2.2.1. MaxWeber'in Otorite Tipolojisi	41
2.2.2. Weberyen Bürokrasi Anlayışı ve Özellikleri	43
2.2.3. MaxWeber'e Bürokratta Bulunması Gereken Özellikler	44
2.3. Weber Sonrası Bürokrasi Anlayışı ve Bürokrasi Eleştirileri.....	45
2.4. Post Bürokrasi Anlayışı ve Neo-Weberyan Bürokrasi Yaklaşımı.....	46
2.4.1. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Bürokrasiye Etkisi	49
3. BÜROKRASİ VE KÜLTÜR İLİŞKİSİ: BÜROKRATİK KÜLTÜR.....	51

2. BÖLÜM

OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK YÖNETİM KÜLTÜRÜ

1. OSMANLI DÖNEMİ YÖNETİM KÜLTÜRÜ.....	55
1.1. Klasik Dönem Osmanlı Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü	56
1.1.1. Klasik Dönem Osmanlı Merkez Teşkilatı ve Bürokrasisi.....	57
1.1.1.1. Enderun Sistemi: Mülkiye Sınıfının Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi	58
1.1.1.2. Kalemeye Sınıfı: Yönetici Sınıfın Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi	61
1.1.1.3. İlimiye Sınıfı: Din Adamlarının ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi	63
1.1.1.4. Devşirme Sistemi ve Seyfiye Sınıfı: Askeri Teşkilatın Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi.....	65
1.1.2. Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Bürokrasisi.....	67
1.1.3. Klasik Dönem Osmanlı Maliye Teşkilatı ve Bürokrasisi	69

1.2. Tanzimat Dönemi Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü	72
1.2.1. Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı ve Bürokrasisi.....	73
1.1.2.1. Merkez Teşkilatı.....	75
1.1.2.2. Merkezi Yönetime Yardımcı Kuruluşlar	78
1.2.2. Tanzimat Dönemi Mahalli İdareler ve Bürokrasi.....	84
1.2.2.1. Eyalet Yönetiminden Vilayet Yönetimine Geçiş.....	85
1.2.2.2. Belediye Teşkilatı	89
1.2.3. Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliye Teşkilatı ve Bürokrasisi	91
2. CUMHURİYET SONRASI DÖNEM VE YÖNETİM KÜLTÜRÜ	93
2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi: 1923-1946 Arası Dönem ve Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü.....	95
2.1.1. Anayasal Gelişmeler ve Yasal Düzenlemeler	96
2.1.1.1. 1921 Anayasası ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkisi	96
2.1.1.2. 1924 Anayasası ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkisi	98
2.1.1.3. Yasal Düzenlemeler ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkisi.....	99
2.1.2. Bürokratik Reformlar ve Bir Yabancı Uzman Raporu: Dorr Raporu....	102
2.2. 1946-1960 Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü	104
2.2.1. Çok Partili Hayata Geçiş Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri.....	105
2.2.2. Yabancı Uzman Raporları ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri.....	107
2.2.2.1. Neumark Raporu	107
2.2.2.2. Thornburg Raporu	109
2.2.2.3. Barker Raporu	110
2.2.2.4. Martin ve Cush Raporu	111
2.2.2.5. Leimgruber Raporu	111
2.2.2.6. Chaileux Dantel Raporu	111
2.3. 1960-1980 Dönem: Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü.....	112
2.3.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	114
2.3.2. Mook Raporu	114
2.3.4. Fisher Raporu	115
2.3.5. Podol Raporu.....	115
2.3.6. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)	116
2.3.7. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu:	118
2.4. 1980-2002 Dönemi: Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü.....	120
2.4.1. 24 Ocak Kararları ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri.....	120
2.4.2. 1982 Anayasası ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri	122
2.4.3. ANAP ve Turgut Özal Dönemi Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri	122
2.4.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri	126
2.5. 2002 Sonrası Kamu Yönetiminde Reform ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri.....	128
2.5.1. AB Uyum Süreci ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri	129
2.5.2. 2003-2005 Arası Dönem Kamu Yönetiminde Reform ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri	131
2.5.3. 2006-2012 Arası Dönem Kamu Yönetiminde Reform ve	

Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri	136
2.5.4. 2012-2018 Arası Dönem Kamu Yönetiminde Reform ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri	139
2.5.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri.....	142
2.5.6. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Maliye Bürokrasisinin Kurumsal, Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü.....	147

3. BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİNİN BÜROKRATİK YÖNETİM KÜLTÜRÜNE YÖNELİK ALGILARI: HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞINDA BİR ARAŞTIRMA

1. ARAŞTIRMANIN AMACI	151
2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SORULARI	152
3. ARAŞTIRMANIN MODELİ VE HİPOTEZLERİ	153
4. ARAŞTIRMANIN EVREN VE ÖRNEKLEMİ	154
5. ARAŞTIRMANIN KISITLILIKLARI	155
6. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	155
7. ARAŞTIRMADA UYGULANAN TESTLER, ANALİZLER, ELDE EDİLEN BULGULAR VE BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	156
7.1. Faktör Analizi ve Güvenilirlik Testi.....	156
7.2. Demografik Bulgular.....	160
7.3. Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Alt Değişkenlerin Analizi	162
7.3.1. Katılımcı Yönetim ve Performansın Ödüllendirilmesi.....	162
7.3.2. Hesapverebilirlik ve Şeffaflık.....	165
7.3.3. Örgütsel Güven ve Etik.....	167
7.3.4. Yenilik ve Değişimci Liderlik.....	170
7.3.5. Yönetişim ve İşbirliği	172
7.3.6. Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı.....	175
7.3.7. Rekabet Odaklılık	177
7.3.8. Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	179
7.4. Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Algısı: Demografik Verilere Göre Kıyaslama	182
7.5. Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Alt Değişkenler Arasındaki İlişki	186
SONUÇ VE ÖNERİLER	191
KAYNAKÇA	201

ÖNSÖZ

Türk kamu bürokrasisinin oluşumunda siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen değişiklikler Türk kamu yönetimini derinden etkilemiştir. Temelinde zihinsel bir dönüşümün olduğu yapısal dönüşüm, Osmanlıdan günümüze kadar bürokratik mekanizmayı biçimlendirerek, bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde etkili olmuştur. Çalışmada kamu yönetimi disiplini, 1980'lerden sonra ortaya çıkan değişikliklerin kamu yönetiminde gözle görülür bir değişime sebep olması, geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini yeni yönetim anlayışının alması sebebiyle, bu süreçte yönetim kültürü ve bürokratik yönetim kültürü olgusunu incelemek ve bu olgunun uğradığı değişiklikleri ortaya koymak düşüncesiyle çalışma ortaya konulmuştur.

Buradan hareketle hazırlanan çalışmada Hazine ve Maliye Bakanlığının bürokratik yönetim kültürüne yönelik uygulama içeren bir alan araştırması sunulmuştur. Kamu politikalarının ve mevzuatın merkezinde Hazine ve Maliye Bakanlığının olması, maliye teşkilatının diğer kamu kurumları içerisinde gerek mali mevzuatın gerekse diğer mevzuatların şekillenmesinde önderlik etmesi ve çok köklü bir kurum olması maliye teşkilatındaki yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarının incelenmesi inancını güçlendirmiştir. Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 'Türk Kamu Bürokrasisinde Yönetim Kültürü Algısı Üzerine: Hazine ve Maliye Bakanlığında Bir Uygulama' başlığı ile tamamlanan doktora tez çalışmasından türetilen bu kitap çalışması ile kamu yönetimi alan yazınına katkı sağlanması amaçlanmıştır.

Elbette her çalışmanın bir öyküsü vardır ama bu çalışma benim için hayatımın bir değil birden fazla dönüm noktasını içermektedir. Hayatım boyunca iyi ki bu konuyu çalışmışım dediğim çalışmada akademik anlamda yetkinliğini örnek aldığım, bilimsel ilerlemelerde çok daha önce yaptığı tespitlerle bizlere ışık tutan, maddi manevi katkılarını esirgemeyen başta danışman hocam Prof. Dr. Murat OKÇU'ya, araştırma konusunun tespitinden itibaren bir an dahi çalışmalarımda beni yalnız bırakmayan, bilgi ve birikimini benimle paylaşan, çalışma sürecinde kocaman yüreğiyle motivasyonumu ayakta tutan diğer danışman hocam Doç. Dr. Sefa USTA'ya şükranlarımı sunuyorum. Telkinleri ve teşvikleri sayesinde akademik hayata intisap etmeme katkı sağlayan Prof. Dr. Ercan OKTAY hocama katkılarından dolayı teşekkürü bir borç biliyorum. Hazine ve Maliye Bakanlığı'nda yaptığım araştırma sürecince benden desteklerini esirgemeyen Sayıştay Eski Başkanı Sayın Seyit Ahmet BAŞ'a minnettarım. Samimi ve sabırlı tavırlarıyla araştırmamın analizlerinde yardımcı olan Doç. Dr. Hakan CANDAN'a, hep yol gösteren, işimi

kolaylaştıran tutumuyla Doç. Dr. Elvettin AKMAN'a, nezaketi, cesareti ve sağlam kişiliğiyle örnek aldığım Doç. Dr. Alper ÖZMEN'e, ebedi leme irtihal eden nezaketiyle iz bırakan Prof. Dr. Adem EFE'ye, desteğini esirgemeyen Doç. Dr. Mürşit IŞIK'a ve süreç içerisinde katkı sunan tüm hocalarıma teŐekkürlerimi arz ediyorum.

Sabrı, desteği ve hayatımın her aşamasında bana mit veren kıymetli eŐime, varlıklarıyla ve dualarıyla hayatımın anlamı aileme Şükranlarımı sunuyorum. Buradan ismini sayamadığım büyük ya da küçük katkısı olan herkese teŐekkürlerimi arz ederim.

Hasibe CEYHAN

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	: Anavatan Partisi
BÜMKO	: Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
DDY	: Devlet Deniz Yolları
DM	: Danışma Meclisi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
DP	: Demokrat Parti
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
IBRD	: Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
IMF	: Uluslararası Para Fonu
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
MEHTAP	: Merkezi Hkümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MİT	: Milli İstihbarat Teşkilatı
OHAL	: Olağanüstü Hal
PETKİM	: PetrokimyaHolding Anonim Şirketi
POAŞ	: Petrol Ofisi Anonim Şirketi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TİB	: Telekomünikasyon İletişim Başkanlığı
TSK	: Türk Silahlı Kuvvetleri
TÜPRAŞ	: Türkiye Petrol Rafinerileri Anonim Şirketi
UNESCO	: Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği

GİRİŞ

Nesilden nesile aktararak, maddi manevi değerlerin bütünü olan ve tarihsel süreç içerisinde toplumların gelişim seyri içinde meydana gelen kültür; örf,adet, sanat, yaşam biçimi, bilgi gibi toplumun yada topluluğun sahip olduğu değerler/unsurlar olarak tanımlanmaktadır. Toplum içinde oluşan ve kendini her alanda hissettiren kültür, toplumların yaşam tarzlarını, toplumun sahip olduğu kültürel mirasın yanı sıra kabul görmüş temel değerlerini ve özelliklerini oluşturan alışkanlıklar olarak ifade edilmektedir.

Kültürün alt dalları arasındaki etkileşim ışığında toplumsal kültür, siyasal kültürün teşekkül etmesinde; siyasal kültür ise yönetim kültürünün biçimlenmesinde etkili olurken; yönetim kültürü de bürokratik kültürünün oluşumunda etkili olmaktadır. Örgütsel bir mekanizma içerisinde bürokratik kültürünün benimsenmesinde, bürokrasi anlayışının ve yönetim kültürünün çok önemli bir rol oynadığı bir gerçektir. Bürokrasi ve kültür arasındaki ilişkinin bir yansıması olarak görebileceğimiz bürokratik kültür kavramının şekillenmesinde yönetim yaklaşımlarının son derece etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Çalışmamız içerisinde değerlendirilmesi yapılan geleneksel kamu yönetimi anlayışının esas unsurları arasında, Weberyen bürokrasi yaklaşımı, yönetim-siyaset ayrımı; refah devleti anlayışı önemli bir yer tutmaktadır. Dünyanın bugüne kadar geçirdiği tarihsel süreç açısından bakıldığında geleneksel yönetim anlayışı 1970’li yılların ortasından itibaren sorgulanmaya ve eleştirilmeye başlandığını görmekteyiz. Geleneksel yönetim yaklaşımının yerini yeni yönetim yaklaşımına bırakmasının ardından karşılaştığımız süreçte, piyasa mekanizmasının sahip olduğu yönetim teknikleri ve ilkeleri kamusal alanda uygulanmaya başlanmış ve sahip olduğu ilkeler ışığında şeffaf, verimli, etkin, katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. Geleneksel yönetim anlayışının egemen olduğu kurum ve kuruluşlarda, katı, esnek

olmayan, süreç odaklı, hiyerarşik bir bürokrasi kültürü hâkim iken; yeni yönetim anlayışının tercih edildiği kurum ve kuruluşların bürokratik kültür yaklaşımı ise esnek, katılımcı, rekabet odaklılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, heterarşik ilişkiler, gibi ilke ve değerler çerçevesinde şekillenmiştir.

Kamu yönetiminde meydana gelen değişimlerin Türk kamu yönetimini de yansımaları olmuştur. 2003 sonrası dönemde başlayan kamu yönetiminde değişim çalışmaları etkili olmuştur. Kamu yönetiminde reform çalışmalarının arka planı incelendiğinde Osmanlı'da 18. Yüzyılın sonlarında başlayan yenileşme hareketlerinin etkili olduğu söylenilebilir. Sened-i İttifak, Tanzimat ve Islahat Fermanları ile birlikte Osmanlı Devletinde siyasal ve yönetsel alanda önemli reform çalışmaları ortaya konulmuştur. Tanzimat dönemi kamu bürokrasinin değişimine zemin hazırlamış ve yönetim kültürünü de derinden etkilemiştir.

19.yy Osmanlısından miras kalan katı ve merkeziyetçi yapıya sahip olan Türk Kamu yönetimi ve Türk kamu bürokrasisi, Cumhuriyet döneminden sonra inşa edilen kamu kurumları ile birlikte önemli bir değişim ve dönüşüm yaşamıştır. Tarihsel olarak incelendiğinde, bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde önemli dönüm noktalarının varlığı dikkat çekmektedir.

Bu dönüm noktalarından ilki 1946 yılında çok partili hayata geçiş ve sonrası dönemdir. İkinci dönüm noktası olarak değerlendirilen 24 Ocak 1980 kararları ile ekonomik, siyasal ve yönetsel alanda meydana gelen değişim ile birlikte bürokraside ve bürokratik yönetim kültüründe önemli dönüşümler gerçekleşmiştir. Bürokratik yönetim kültürünün değişiminde asıl mihenk taşı 2002 sonrası Ak Parti iktidarı ile birlikte başlamış ve 2003 sonrası siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen reformlar neticesinde kayda değer radikal bir dönüşüm yaşamıştır. Toplumsal alanda meydana gelen değişiklikler kamu yönetimini ve buna bağlı olarak bürokratik kurumları da biçimlendirmiştir.

Türk kamu bürokrasisinin oluşumunda bürokratik yönetim geleneği ile birlikte bürokratik yönetim kültürü de etkili olmuştur. Osmanlı'dan günümüze bürokratik mekanizmanın oluşturulmasında, bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde Maliye Teşkilatı her zaman öncü olmuştur. Bu bağlamda, çalışmanın temel çıkış noktası olarak belirlenen Maliye Bakanlığı'nda bir araştırmannın gerçekleştirilmesinin, çalışmanın bütünlüğü ve özgünlüğü açısından önem taşıdığı söylenilebilir.

Çalışmanın Amacı ve Önemi

Kamu yönetimi disiplinde, 1980'lerden sonra ortaya çıkan değişiklikler ve yeni gereksinimler kamu yönetimini gözle görülür bir değişime uğratmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerini yeni yönetim anlayışına bırakmıştır. Bu çerçevede çalışmanın amacı yönetim kültürü ve bürokratik yönetim kültürü olgusunu incelemek ve bu olgunun uğradığı değişiklikleri ortaya konulmasıdır. Akademik literatür incelendiğinde, Türkiye'de yönetim kültürü ve bürokratik yönetim kültürü konularına yönelik içerikli bir araştırmannın yapılmadığı kanaatine varılmıştır. Daha

çok bürokratik kültür konusunda birkaç lisansüstü tez çalışmasının ve makalenin kaleme alındığı göze çarpmaktadır. Diğer taraftan Türk kamu yönetiminde ve özellikle Maliye Bakanlığında bürokratik yönetim kültürü ile ilgili bir çalışmanın yapılmadığı dikkati çekmektedir.

Akademik literatür incelenmesi bağlamında, Yüksek Öğretim Kurulu, Ulusal Tez Merkezi tez veri tabanı (tez.yok.gov.tr) taranmıştır. Bürokratik yönetim kültürü başlıklı bir yüksek lisans ve doktora tezine rastlanmamıştır. Bununla birlikte, bürokratik kültür veya bürokratik yönetim kültürüne yönelik, Maliye Bakanlığı'nda bir uygulama içeren bir tez çalışması da bulunmamaktadır. Bürokratik kültür ile ilgili Turhan (2014), Çelik (2018) ve Toy (2019) tarafından yüksek lisans tezleri kaleme alınmıştır. Turhan (2014) çalışmasında tarihsel süreç içerisinde Tanzimat Dönemi ve Erken Cumhuriyet Dönemi bürokratik kültürün yansımalarını ve bürokratik sistemi irdeleyerek değerlendirmiştir. Çelik (2018) tarafından gerçekleştirilen araştırmada bürokratik kültür ile destek arasında örgütsel adalet ilişkisi incelenmiş ve Balıkesir ilinde bulunan ortaokullarda bir analizle desteklenmiştir. Yine Toy (2019) tarafından çalışılmış olan bürokratik kültür bağlamında vatandaş odaklılığa dönüşüm süreci kamu hizmetlerinin kalite algusu açısından irdelenmiştir.

Yönetim kültürü ile ilgili doktora çalışmaları incelendiğinde, Kurt (2002) Türkiye'deki yönetim kültürünün mahalli idareler üzerindeki etkisini araştırmış, Eynullayev (2010) tarafından yapılan çalışma ile performans yönetim kültürünün kuruluşlarda oluşmasına dair veri analizlerinin yaklaşımını ortaya konulmuş, Özmen (2012) araştırmasında "yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye'de yönetim kültürüne etkisini ölçmeye yönelik örnek olarak seçmiş olduğu merkezi yönetim, taşra yönetimi ve yerel yönetim kuruluşlarında görev yapan yöneticilere yönelik bir alan araştırmasıyla gerçekleştirmiştir. Fırat (2012) yapmış olduğu çalışma ile inovasyon doğrultusunda yönetim kültürünü ele almış ve Kalkınma Ajansları ile ilişkilendiren araştırma yapmıştır. Devamında yönetim kültürüne yönelik yapılan yüksek lisans çalışmalarına bakıldığında Birışık (1995)'ın yönetim kültürü çerçevesinden yeniden yapılanma stratejilerini incelemiş olduğunu, Dağlı (1997)'nin global yönetim kültüründe yapısal öğelerin tespitiyle ilgili bir çalışma ortaya koyduğunu, Baktın (2000)'in ise yönetim kültürü bağlamında örgüt kültürünün geliştirilmesi ve bulgularını ortaya koymak adına emniyet teşkilatında yaptığı bir araştırma ile bunu desteklediği görülmektedir. Ayrıca Uyar (2004) kültürler arası iletişim açısından Türk yönetim kültürünün konumunu, Bayrakdar (2017) TR82 bölgesi örneği ile belediyelerdeki stratejik yönetim kültürünün nasıl işlediğini, İskender (2019) İçişleri Bakanlığı bünyesindeki taşra teşkilatının yönetim kültürüne etkisini, Duyar (2019) Türk yönetim kültürü içinde kayda değer bir yere sahip olan siyasetnamelerde etik değerlerin durumu ve son yirmi yılda etik anlayışının sürecini ele alan araştırmaları irdelediği görülmüştür.

Bu çalışmada Türkiye’de oluşturulan kamu politikaların ve mevzuatın merkezinde Maliye Bakanlığının olması, Maliye Bürokrasisinin irdelenmesi inancını sağlamlaştırmıştır. Türkiye’deki mali mevzuatın oluşturulması ve uygulanmasında maliye bürokrasisinin etkinliği göz önünde bulundurulduğunda Maliye Bakanlığının bürokratik yönetim kültürüne yönelik uygulama içeren bir çalışma kaçınılmaz olmuştur. Bu hususlar dikkate alındığında, gerçekleştirilecek çalışma ile akademik literatüre ve kamu yönetimi disiplinine katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Çalışmanın Varsayımları ve Kısıtları

Osmanlı’dan günümüze Türkiye’de bürokratik yönetim geleneğinin ve bürokrasinin yönetim kültürünün genel olarak irdeleneceği, bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde etkili olan aktörlerin inceleneceği ve Maliye Bakanlığında özelinden hareketle bürokratik yönetim kültürünün analiz edileceği çalışmanın varsayımları şu şekilde sıralanabilir:

- 1- Bürokratik yönetim geleneği ve bürokratik yönetim kültürü arasında doğrusal bir ilişki vardır.
- 2- Bürokratik kurumların bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde birincil aktördür.
- 3- Kamu yönetimi paradigmasında değişim bürokratik yönetim kültürünü de dönüştürmüştür.
- 4- Türkiye Osmanlı’dan bürokratik kurumları ve bürokratik yönetim kültürünü devralmıştır.
- 5- Türkiye’de 2003 sonrası siyasal ve yönetsel alanda gerçekleştirilen reform ile bürokratik yönetim kültürünü de değiştirmiştir.
- 6- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün değişim ve dönüşümünde Avrupa Birliği tetikleyici rol üstlenmiştir.
- 7- Türk kamu bürokrasisinin ve bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde Maliye Bürokrasisi birinci dereceden etkili olmuştur.

Bu çalışmada, Türk kamu bürokrasisi ve bürokratik yönetim kültürünün, tarihsel bir perspektifle Osmanlı’dan günümüze kadar geçirdiği değişim ve dönüşüm irdelenerek; siyasal ve yönetsel alanda yaşanan gelişmeleri doğuran dinamikler ve bu dinamiklerin Türkiye’de bürokratik yönetim kültürüne etkileri analiz edilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın Araştırma Sorusu ve Temel Varsayımı

Çalışmanın temel araştırma sorusu; Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün nasıl şekillendiği ve bu süreçte Maliye Bakanlığı Teşkilatının bürokratik yönetim kültürüne katkısının ne olduğudur? Bu temel araştırma sorusu ekseninde çalışmada şu sorulara cevap aranacaktır.

- 1- Kültür, Yönetim Kültürü ve Bürokratik Yönetim kültürü nedir ve aralarında nasıl bir ilişki bulunmaktadır?
- 2- Bürokratik yönetim kültürünü oluşturan öğeler/unsurlar nelerdir?
- 3- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün geçirdiği tarihsel süreç nasıl şekillenmiştir ve bu süreçte etki eden dinamikler nelerdir?
- 4- Türkiye’de bürokratik yönetim geleneği ve bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde uluslararası aktörlerin ve özellikle Avrupa Birliği’nin rolü ne düzeydedir?
- 5- Türkiye’de bürokratik yönetim geleneği ve bürokratik yönetim kültürü incelenirken niçin Maliye Bakanlığı baz alınmıştır?
- 6- Maliye Bakanlığı Teşkilatında bürokratik yönetim kültürüne nasıl işlemektedir ve
- 7- Maliye Bakanlığı bürokrasisinin bürokratik yönetim kültürünün gelişimine katkısı nelerdir?

Türkiye’de yönetim kültürü kavramına yönelik kapsamlı bir araştırmanın yapılmaması nedeniyle Türk bürokrasisinin yönetim kültürünün tarihsel sürecinin incelenmesi bu çalışmanın temel çıkış noktasıdır. Türkiye’de oluşturulan kamu politikaların ve mevzuatın merkezinde Maliye Bakanlığının olması, Türkiye’deki mali mevzuatın oluşturulması ve uygulanmasında maliye bürokrasisinin etkinliğinin göz ardı edilemeyecek durumda olduğu iddiasından hareketle, araştırmanın temel hipotezi, “Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün oluşumunda Maliye Bakanlığının etkin rol üstlendiğidir”.

Çalışmanın Kapsamı

Buradan hareketle hazırlanan çalışma içeriği açısından değerlendirildiğinde, ilk bölümde kültür kavramı ile ilgili kavramın içeriğini dolduracak genel bir çerçeve çizilmekte; kültür kavramının farklı şekil ve tarzları daha önce yapılan çalışmalar ışığında değerlendirilmektedir. Bu minvalde, toplumsal kültür, siyasal kültür ve yönetsel kültür kavramları sahip oldukları içerik itibarıyla anlatılmaktadır. Çalışmada daha sonra, yönetim kültürü bağlamında geleneksel yönetim kültürü ve yeni yönetim kültürü genel sınırları çerçevesinde araştırılarak, her iki anlayışın da şekillenmesine sebep olan temel dinamikler irdelenmektedir. Bürokrasi ve kültür arasında oluşmuş olan bağ çerçevesine bağlı kalarak, bürokratik kültür konusu incelenmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Osmanlı’dan günümüze bürokrasi ve bürokratik yönetim kültürü değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Osmanlı Devleti’nde dönemi itibarıyla bakıldığında kendine has özelliklerinden birisi olan bürokratik yapının konumudur. Bu bağlamda Osmanlı devletinin en dikkat çeken özelliği bürokratik bir devlet olmasıdır. Bu minvalde çalışmada Osmanlı bürokrasisinin yapısı, etkileri değerlendirilmiştir. Her dönem için ayrı değerlendirmenin yapıldığı ve dönemler

itibariyle bürokratik yapının ele alındığı çalışmada bilhassa Tanzimat Dönemin’de bürokrasinintoplum için belirleyici bir hale geldiği vurgusu yapılmıştır. Tanzimat döneminde batılılaşma çabaları ışığında anayasal değişim ile iktidar ve bürokrasi büyük bir dönüşüme uğramış, siyasal iktidarı temsil eden sultanın yetkileri temsili meclislerle sınırlandırılarak bürokrasi güçlendirilmiştir. Bu dönemde bürokratlar yasal bir görünümde etmelerinin yanı sıra, reformları planlayan, uygulayan ve yönetimde söz sahibi olan aktörler olarak ortaya çıkmışlardır. Ayrıca tarihi süreç itibariylebürokratik bir geleneğe sahip olan Osmanlı İmparatorluğunun mirasçısı konumunda olan Türkiye Cumhuriyeti’nin hem siyasi ve hem de idari sisteminin Osmanlı’dan etkilenerek biçimlendiğini söylemek mümkündür. Türk siyasi hayatı içerisinde Türkiye bürokrasisinin kırılma noktaları üzerinde durulmuş ve sistemin yeniden biçimlendiği ifade edilmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uygulanan liberal ekonomi politikasidaha sonraları devletin girişimci olarak yer aldığı karma ekonomik model, serbest piyasa ekonomisinin hüküm sürdüğü Demokrat Partili yıllar, piyasa temelli devlet anlayışının kabul gördüğü Özal’lı yıllar ve en nihayetinde neredeyse son yirmi yıla damgasını vuran Türk kamu bürokrasisinde yönetsel reform ve yeniden yapılanma hususunda adeta çığır açan,bürokratik vesayetle mücadele edenAK Partidönemi geçirdiğibürokratik değişim ve dönüşüm aşamaları ilgili mevzuatlar çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde, Hazine ve Maliye Bakanlığı’nda bir araştırma gerçekleştirilerek Maliye bürokratlarının bürokratik yönetim kültürüne yönelik algıları tespit edilmeye çalışılmıştır. Çok köklü bir kurum olan Maliye Teşkilatının diğer kamu teşkilatları içerisinde hem mali mevzuatın hem de diğer mevzuatların şekillenmesinde önderlik ettiği bilinen bir gerçektir. Bu nedenle bu araştırmanın yapılmasında diğer kurumlarda ışık tutacağı düşünülerek, Maliye Teşkilatındaki yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarının incelenmesi ve Maliye Teşkilatından yararlanılması uygun görülmüştür. Araştırmada katılımcı yönetim kültürü, girişimci yönetim anlayışı, üst yönetimin etkisi, kurumun bürokratik kültürü, diğer kurumlarla olan ilişkisi, yönetim kültürü anlayışının hayata geçirilmesinde söz konusu mekanizmalardan yararlanılması önemli ve yerinde bir gerekçe olarak görülmüştür. Türk kamu bürokrasisinde araştırma içerisinde bahsi geçen yönetim anlayışının başta Maliye Teşkilatında daha sonra bütün kamu kuruluşlarında hayata geçirilmesi kamu yönetiminin demokratik bir yönetim kültürüne sahip olduğunun göstergesidir.

Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin, yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algıları Ankara il merkezinde gerçekleştirilen alan araştırması(anket) ile amacı, kullanılan usul, evren ve örnekleme, kısıtları ve hipotezleri ile araştırma neticesinde elde edilen bulgu-sonuçlar ve bu konudaki gerekli değerlendirilmeler ortaya konulmuştur.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışmada, betimleyici araştırma yöntem tekniğinden, nicel araştırma yöntemlerinden anket tekniğinden faydalanılmıştır. Bu şekilde çalışmanın özgünlük ve bilimselliği sağlanmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede, ilk olarak bürokrasi kültürü ve yönetim kültürü kavramları çerçevesinde, Türk Kamu Bürokrasisinde Yönetim Kültürü konusu ile ilgili eleştirel literatür taramasında bulunularak, konu ile ilgili daha önce yazılmış, makale, kitap, bildiri, tez gibi ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır. Ayrıca, bu konuda daha önceden hazırlanmış lisansüstü tezler irdelenerek ve alan araştırmaları dikkate alınarak çalışmada değerlendirilmiştir. Bununla birlikte, konuyla bağlantılı olarak Türk Kamu Bürokrasisinde Yönetim Kültürü ile ilgili, kanun, yönetmelik, genelge gibi yasal ve kurumsal düzenlemeler, kalkınma planları, raporlar gibi birincil kaynaklardan faydalanılacaktır. Son olarak çalışmanın uygulama kısmında Maliye Bakanlığında anket tekniğinden yararlanılarak çalışma gerçekleştirilmiştir.

1. BÖLÜM

BÜROKRASI VE KÜLTÜR: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın ilk bölümü olan bu bölümde bürokrasi ve kültür arasındaki ilişki incelenmiştir. Bu çerçevede bu eksenle kültür ve kültürün alt dalları olan toplumsal kültür, siyasal kültür ve yönetim kültür kavramları değerlendirilerek bürokrasi ile ilişkisi ortaya konulmuştur. Yönetim kültürü bağlamında geleneksel yönetim kültürü ve yeni yönetim kültürünün özellikleri genel olarak ortaya konularak, her iki anlayışın da temel unsurları incelenmektedir.

1. KÜLTÜR VE KÜLTÜR BİÇİMLERİ

Genel olarak bir toplumun sahip olduğu duygu ve düşünce birliğini bünyesinde barındıran bütün değerlerin tamamı olarak tanımlanan kültür kavramı, Latince tarım anlamına gelen “cultura” kökünden türetilmiştir (Hançerlioğlu,1970:164). UNESCO tarafından gerçekleştirilen Dünya Kültür Politikaları Konferansı Sonuç Bildirgesi’nde kültür kavramı şu şekilde tanımlanmıştır (UNESCO, 1982):

“Kültür; bir toplumu ya da belli bir toplumsal bir grubu ifade eden maddi, manevi, zihinsel ve duygusal çerçevede belirgin özelliklerin tamamını kapsayan ve sadece bilim ve edebiyatı değil, aynı zamanda yaşam biçimlerini, insanın doğuştan sahip olduğu temel haklarını, değer yargılarını, gelenek ve göreneklerini ve de inançlarını içinde barındıran bir olgudur.”

1750’li yıllarda yaşam tarzı olarak kullanılmaya başlanan, kültür kavramı “bilgiyi, inancı, sanat ve ahlakı, gelenek ve görenekleri, kişinin içinde yetiştiği toplumun kişiye kazandırmış olduğu alışkanlıkların tamamı” şeklinde açıklanmaktadır (Erdoğan,1983:168). Yapılan çalışmalar açısından bakıldığında en çok tanımlı yapılan kavramlardan birisi olan “kültür” en genel anlamıyla belli bir topluluk tarafından kabul görmüş, farklı uygulama biçimleriyle kendine özgü değerler ve yargılar dizisi olarak ifade edilir (Brooks, 2003).

Williams (1977: 80) tarihsel süreç içerisinde kültür kavramını üç farklı şekilde kullanıldığını ifade etmiştir. İlk olarak kültür; insanın içinde yaşadığı toplumun hem dinsel, hem sanat ve hem de düşünceye dair gelişimini kapsamaktadır. İkinci olarak kültür; düşünsel ve sanatsal etkinlikleri(film, tiyatro gibi) ifade etmektedir. Üçüncü olarak kültür; kişilerin, inançları, yaşam tarzları, toplum içindeki etkinlikleri, örf ve adetlerini oluşturmaları şeklinde açıklanmaktadır. Akarsu (1998: 122) tarafından kültür aşağıda belirtilen altı madde ile açıklanmıştır:

- Dar anlamda ruh ve bedenle ilgili becerilerin geliştirilmesi
- Aldığı eğitim sayesinde yorum getirme ve eleştiri kabiliyeti gelişmiş bir karakter sahibi durumda olma,
- Bir toplumun veya topluluğun, sahip olduğu değerlere göre şekillenmesi
- Bir toplumun yaşam biçiminin çeşitli alanlarda belli bir olgunluk seviyesine ve gelişmesi
- Belli bir sürede gerçekleşen ve insanın inandığı dinsel başarılarının sonuçları
- Kişinin inancına ve örf ve adetlerine bağlı yaşam biçimi

“Sosyal antropologların kültürle ilgili düşünceleri, büyük ölçüde Edward Tylor’ın 1871’de yapmış olduğu, kültürün bilgi, inanç, sanat, ahlak ve gelenek olarak öğrenilmiş yapıyı gösterdiği şeklindeki tanıma dayanmaktadır”. Marshall (2009: 442) Sosyal Bilimler Sözlüğü kültür kavramını açıklarken kişinin içinde yaşadığı toplumda kültürün biyolojik kaynaklı araçlar olarak değil, topluma ait değerlerin olduğu araçlarla daha sonraki nesillere aktarılıp iletilen her şey olarak ifade etmektedir. Smith’e (2001: 3-4) göre kültüre dair yapılan tanımlar aşağıdaki gibi şekillenmiştir:

- Yapısal olana karşı çıkararak, maddeci, teknolojik ve sosyal çerçevede kültür yaklaşımları bağımsız olmasının yanı sıra, bir yaşam biçiminden farklı olmalı ve kültür, inançlar, değerler ve semboller bütünü olarak değerlendirilmelidir.
- Belli bir özerkliğe sahip olan kültür gücün dağılımından uzak olmadığı gibi ekonomik dengelerden de bağımsız değildir.
- Kültür çalışmaları sanatla sınırlı değildir. Kültür sosyal hayatı bir bütün olarak kapsar ve sosyal sınıf farkına yönelik fikirler akademik çalışmalarda yer bulamazlar.

Yukarıda yapılan tanımlar değerlendirildiğinde, kültür kavramına yönelik tek bir tanımın olmadığı dikkati çekmektedir. TDK tarafından ortaya konulan kültür kavramına yönelik farklı tanımlamalar şu şekilde sıralanabilir (TDK, sozluk.gov.tr, 2020):

- Kişinin yaşamı boyunca kazandığı bilgi; muhakeme, zevk ve eleştirme yeteneklerinin öğrenim, yaşantılar ve tecrübe yoluyla geliştirilmiş biçimi
- Bir topluma veya halk topluluğuna ait olan düşünce ve sanat eserlerinin tamamı

- Tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde oluşan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada ve sonraki nesillere aktarmada kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü, hars, ekin

Tüm bu tanımlamalardan yola çıkıldığında kültür kavramının hem siyasal hem toplumsal hem de yönetsel öğeleri bünyesinde barındırdığı söylenilebilir. Buradan hareketle, kültürün alt dalları olan toplumsal kültür, siyasal kültür ve yönetim kültürünün de incelenmesi çalışmanın bütünlüğü açısından önem arz etmektedir.

1.1. Toplumsal Kültür

Birbirinden farklı çok sayıda tanımı olan kültür kavramının sosyal psikolojideki en yerleşik tanıma göre; belirli bir grubun ya da topluluğun; inançlarını, sahip olduğu değerlerini, eşyalarını, davranış biçimlerini kapsayan bir yaşam tarzı olarak ifade edilmesi mümkündür (Özmen, 2012: 78). Bu bağlamda toplumdan kişilere aktararak oluşan kültür kavramı; bireyin diğer bireyler tarafından oluşturulan maddi manevi öğeleri bünyesinde barındıran ve çevresini değiştirerek bir sonraki nesle aktarması şeklinde ifade edilmektedir (Eroğlu, 2006: 120). Toplumsal kültüre vurgu yapılan bu tanımla birlikte, Bolay (2009: 214) kültür kavramını sosyolojik açıdan genel, öznel ve nesnel olmak üzere üç ayrı sınıflandırmaya tabi tutmuş ve şu tanımlamaları yapmıştır:

- Genel olarak kültür; bir kişinin sosyal açıdan ve zihni olarak şekillenmesinin, karakterinin, zevk, duyarlılık gıda bakımından ve dahası zekâ açısından da belli bir olgunluğa ulaşmasıdır. Yani bu bağlamda kültür bir arınma olarak ifade edilir. Kültür kavramı terim olarak ele alındığında belli bir çabanın neticesinde zihnin, ruhun, bedeninin ve aklın güçlerini, becerilerini geliştirmek anlamına gelmektedir.
- Öznel açıdan kültür; bazen medeniyet olarak ifade edilirken; belli bir olgunluk seviyesine ulaşmış kültürlü bir bireyin kişiliği olarak tanımlanmaktadır.
- Nesnel açıdan kültür; toplum ya da halk topluluklarının sahip olduğu ortak zihinsel algıları, duyma şekilleri; örf ve adetlerin tamamı, kurumların çeşitli alanlarda ortaya koyduğu (İslam kültürü, İngiliz kültürü, Batı kültürü gibi) eserler bütünü olarak tanımlanmaktadır.

Buradan hareketle, kültürün bağlantılı olduğu toplum kavramı dikkati çekmektedir. Toplum en genel tanımıyla “aynı toprak parçası üzerinde bir arada yaşayan ve temel çıkarlarını sağlamak için iş birliği yapan insanların tamamı, bir başka deyişle cemiyettir” şeklinde ifade edilmektedir (TDK, sozluk.gov.tr, 2020). Toplumun kültürle olan ilişkisi göz önüne alındığında şuna kadar yapılmış olan kültür tanımları irdelendiğinde toplum ile kültürün iç içe iki kavram olduğu görülmekte ve toplum kavramının varlık göstermesi, sahip olduğu kültürel değerlerle mümkün olduğu görülmektedir. Bu bağlamda Akarsu (1998: 122) kültür alanlarındaki çeşitliği şu şekilde sıralamıştır:

- Tarımdan tekniğe değin ortaya konulan gerçekliğin çeşitli yönlerinin işlenmesi
- Toplumsal, ekonomik, siyasal ve eğitim anlamında birlikte yaşama biçimleri
- Özel yaşama çeşitleri ya da şekilleri
- Din, dil, sanat, bilim ve felsefe açısından dünya ve insana özgü bilgi ve betimlemeler

Çok önce tespiti yapılmış toplumsal kültür toplum tarafından kabul edilmiş davranışsal normları kapsar ve sözü edilen bu normlar zaman içinde oluşan bir birikimin sonucunda meydana gelir. Söz konusu bu normlar içinde bulunduğu toplumun özelliklerini taşıyarak ve bünyesinde barındırarak kendisini diğer toplumlardan farklı hale getiren kültürel mirasını oluşturur (Nişancı, 2012: 1279).

1.2. Siyasal Kültür

Siyaset terimi, Arapçada “idare etmek”, “işleri düzene koymak (tedbir) anlamına gelir”. Aristo’nun ifadesiyle siyaset “toplumu ilgilendiren işleri kapsayan ve vatandaşın her şeyidir”. Siyaset biliminin yanı sıra siyaset felsefesinin de konusu olan siyaset, demokratik normların geçerliliğini koruduğu toplumlarda gözlemlen davranışların tamamı şeklinde ifade edilmektedir. Bu bağlamda siyaset bilimi, devletin işleyen mekanizmasını ve diğer siyasal kurumların yapısını ve fonksiyonlarını bilimsel yöntemler ışığında inceleyen, değerlendiren bir sosyal bilim dalı şeklinde ifade edilebilir. Bu çerçevede siyaset biliminin siyasal kurumlarda “olması gerekeni değil olanı” araştırdığı hususuna vurgu yapılmasında fayda vardır (Bolay, 2009: 314). Siyaset biliminin inceleme alanlarından birisi de siyasal/siyasi kültür konusudur.

Siyasal kültür, kültür kavramının bir alt dalıdır ve bir toplumun ya da topluluğun uzun yıllar boyunca geliştirdiği gelenek, görenek ve davranışların tamamı olarak ifade edilebilir. Siyasal kültürün bu tanımından yola çıkıldığında, bir toplumun siyasal anlamda diğer toplumlardan farklı olarak ortaya koyduğu birikimi ve benimsediği kültürel unsurların bütünü şeklinde tanımlamak mümkündür (Çakıcı, 2016:1). İçinde yaşadığımız toplumun, siyasi mekanizması içinde vücut bulan devlet, kamu yönetimi, hükümet, parlamento, siyasi parti, sendika, dernek gibi siyasal argümanlar hakkındaki bilgi birikimi, davranış ve tutumları, alışkanlıkları ve bu konudaki algısının tamamı siyasal kültür şeklinde ifade edilebilir. (Öztek, 2003: 210). Bireylerin siyasal yapı karşısındaki davranış ve tutumları, sahip oldukları inançları siyasal kültürü biçimlendirir (Duverger, 1982: 128). Her toplum ya da topluluk sahip olduğu değerleri ve uygulamaya koyduğu siyasal sistemini kendi halkına aktarmaktadır. Semboller, fikirler ve sahip olunan değerler üzerinden siyasal yapılar ve sistemler incelendiğinde, mukayese edilen ülkeler arasındaki temel değişkenin siyasal kültür olduğu göze çarpmaktadır. Roskin (2013: 143) siyasi kültürü kişilerin siyaset ve toplum hakkındaki değer yargıları ve düşünceleri olarak tanımlamıştır.

Siyasal kültür kavramının modern kullanımı İkinci Dünya Savaşı sonrası döneme dayanmaktadır. Tıpkı kültür kavramında olduğu gibi, insanlar tarafından kabul görmüş ve insanların inandığı bilgilerden oluşan “siyasal kültür” (political culture), bir toplumun siyasal iktidar mekanizmasının yürümesini sağlayan durum, o sisteme ait değerler, normlar ve sembollerdir. 1956 yılında siyasal kültür kavramı ilk kez Gabriel Almond tarafından kullanılmış olup, Almond çalışmasında, demokratik politik sistemler ve yapıların oluşumunda siyasal kültürün oldukça önemli bir katkı sağladığına vurgu yapmıştır. Siyasal kültür çalışmalarının temel taşlarından birini oluştururken, diğeri Gabriel Almond ve Sidney Verba'nın Yurttaş Kültürü (The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations) adlı çalışmalarıdır. 1963 yılında yayınlanan bu çalışma, beş ülke üzerinden gerçekleştirilmiş karşılaştırmalı bir araştırmadır ve ülkelerin siyasal gelişimlerinin kültürel gelişimlerine bağlı olarak ilerlediğini ifade etmektedir. (Marshall, 2009: 664; Almond ve Verba, 1989). Siyasal kültür hakkındaki fikirlere ve bu alandaki tartışmalara ışık tutan bu eser de siyasal davranışların oluşmasında kültürün etkisi incelenmiş ve siyasal kültür için üçlü bir sınıflandırma ortaya konulmuştur. Eserde anlatılan bu üç siyasal kültür birbirinden farklı değildir ve kültür biçimleri birbirine geçmiş şekilde ortaya çıkmış toplumlardır (Almond ve Verba, 1989):

- *Bilişsel öğeler:* Bireyin sistemle olan ilişkisini kurmasına yardımcı olur, bireyin içinde yaşadığı toplumun siyasal yapısı hakkındaki inancını bilgisini ve algılama biçimini ortaya koyar.
- *Duygusal öğeler:* Öznel olan duygusal faktörlerin hâkimiyeti burada kendini gösterir (Siyasal parti başkanına beslenen sevgi ya da nefret bunun örneğidir) ve siyasal alanı duygusal değerlere göre yorumlar.
- *Değerlendirici öğeler:* Siyasal alanla ilgili farklı değer yargılarına ve düşüncelerine sahip olan birey, daha önceleri öğrendiği ve temel olarak kabul ettiği düşünceleri referans almaktadır.

Netice itibariyle siyasal kültürün şekillenmesinde etkin olan temel unsurları, politik davranışları ve siyasal düşüncüyü şekillendiren toplumsallaşma, katılma ve örgütlenme gibi temel dinamiklerin birbirleri ile olan etkileşimi, en başta iktidar ve bu iktidarın ön koşulu meşruiyete özgü yapının olgunlaşmasında etkilidir. Türü, biçimi ve şartları ne olursa olsun bütün siyasi iradeler, meşruiyetini sağlamak zorundadır. Siyasal toplumsallaşma sürecinin bir sonucu olarak siyasal değerler, toplumun genelini etkileyen ve yürürlükte olan sistem tarafından o topluma hizmetine sunulan imkânlardır (Erzen ve Yalın, 2011: 58-59). Siyasal kültürün, yönetim kültürünün oluşumunda etkili olduğu söylenilebilir. Yönetimsel sistem, siyasal sistemin bir parçası ise, yönetimsel kültür de siyasal kültür ile eklenmiş bir kavram olarak değerlendirilebilir.

1.3. Yönetim Kültürü

Yönetim kavramının birçok tanımı yapılmakta ancak en kısa ve dar tanımıyla yönetim sevk ve idare anlamına gelmektedir. Kamu yönetimi açısından yönetim kavramı aşağıda üç şekilde ifade edilmiştir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 1998: 265-267):

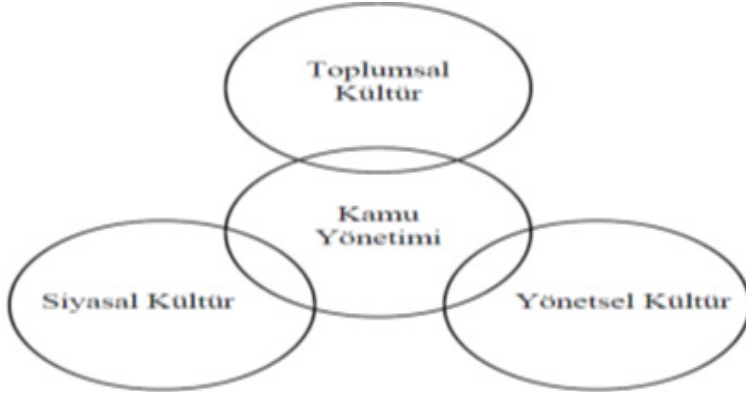
- Belli bir ortamda bulunan ve bir gruba bağlı olan bireylerin ortak amaçlar doğrultusunda duğu, düşünce ve davranışlarını etkileyerek, bu kişilerin çabalarının neticesinde oluşması istenilen sonuçlar ve süreçlerdir.
- Yönetmek, bir işi çekip-çevirmek olarak ifade edilirken aynı zamanda bir ekibin ya da organizasyonun başında bulunmak olarak da tanımlanabilir.
- Bir kurumu ya da kuruluşu yöneten kişilerin tamamıdır.

Fayol'un Yönetim Süreci yaklaşımında anlatılan planlama, örgütleme, yönetme, eşgüdümleme ve denetim şeklinde ifade edilen beş konu başlığı yönetim fonksiyonları olarak zikredilmektedir. Buradan hareketle, hem özel sektörde hem de kamu örgütlerinde yönetimin işlev ve fonksiyonları bu doğrultuda uygulanmaktadır.

Yönetim kavramı bir süreç olarak ele aldığımızda, klasik olarak ikiye ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi, örgütün asıl hedeflerinin genel yönetimidir. İkincisi ise personel sistemi, araştırma-geliştirme çalışmaları hukuki problemler şeklinde kendini gösteren, birtakım tutum ve davranışları sergileyen personel ya da uzman yönetimidir denilebilir.(Marshall, 2009: 832).

Yönetim kültürü bu konuda çalışma yapan bazı yazarlar tarafından örgüt kültürünün bir alt kültürü olarak da görülmüştür(Özmen, 2013: 929). Bu çerçevede örgüt kültürü, örgüt tarafından paylaşılan kurallar, değerler, ve sembollerin tamamından oluşmaktadır (Oktay ve Turan, 2018: 480). Başka bir ifadeyle yönetim kültürü, belli bir grup içinde uygulanan davranışlar, bireylerin sahip olduğu değerler ve onlara özgü inançlarının tamamıdır (Nastase, 2009: 2). Bu bağlamda yönetim kültürü kavramı ifade edilirken, asıl olan faktörün “yönetici” olduğu hususunun altı dikkatle çizilebilir.

Kamu yönetiminde yer alan, “kamu çalışanları”, “yasal ve yönetsel düzenlemeler”, “otorite ve liderlik anlayışı”, “hemşehri ve diğer kesimler ile ilişkiler” gibi yönetime dair unsurlar karşılıklı etkileşim ile kamu yönetiminin toplumsal ve siyasal içerikli diğer yönlerini etkilemektedir (Heusala, 2005: 27-28). Peters (2010: 36) göre bu etkileşim şu şekilde gerçekleşmektedir:



Şekil 1. Yönetim ve Kültür İlişkisi

Kaynak: Peters, 2010: 36'dan aktaran Kocaoğlu, 2015:112-113

“Öncelikle, toplumdaki genel değerlere uyum sağlama, kamu örgütlerinde çalışan bireylerin davranışlarını, o örgütlerin yapılanma ve yönetilme biçimleri doğrultusunda etkileyecektir. Bunun yanı sıra siyasal kültür de kısmen, siyasal ve bürokratik elitler ile bireyler ve bürokrasi arasındaki ilişkileri etkilemektedir. Son olarak, kamu örgütlerinde yönetime ve kişisel olmayan otoriteye yönelik toplumsal uyum, kamu çalışanlarını ayrıca etkilemektedir. Kamu bürokrasisi de kimi zaman, içerisinde bulunduğu toplumun dışında ve onun üstünde olduğunu göstermeye çalışsa da o toplumla ve onun değerleriyle sıkı bağları bulunmaktadır. Ayrıca vurgulanmalıdır ki her özel örgüt, kendi kültürünü de yaratmakta; bu örgütlerin bazıları daha elitist olmasına rağmen diğer bazıları ise daha katılımcı ve karar alma konusunda çalışanlara ve hizmet alanlara karşı, daha fazla, hoşgörülü davranmaktadır (Kocaoğlu, 2015: 112-113)”

Yukarda belirtilen ve üç ayrı kültür biçimi olarak ifade edilen toplumsal, siyasi ve yönetimsel kültür biçimleri kamu kurum ve kuruluşlarının davranışlarını azımsanmayacak derecede etkilemiştir. Kamu kurumlarında çalışan personelin davranış ve uygulamalarının yanı sıra, ilgili kuruluşun yönetim usullerine ve uygulama biçimlerinde içinde yaşanılan topluma ait genel değerlerin tamamının büyük etkisi bulunmaktadır (Peter, 2010: 36; Kocaoğlu, 2015: 112-113).

Bir toplumdaki yönetim kültürünü belirleyen unsurlar; bürokratlar tarafından ortaya konulan ve belirlenen ve de örgüt yapısı içinde çalışan bireyler arasındaki ilişkilerde kendini gösteren davranışlar, değer yargıları ve normlardır. Bu bağlamda yönetim kültürü tartışılırken ve özellikleri sıralanırken şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir (Jamil ve Dungal, 2009: 202):

- Toplumda belli bir hiyerarşinin vesınıf sisteminin varlığı
- Toplum içindeki sosyal anlamda yüksek olarak nitelendirilen belli bir kesimin, siyasal konularda daha ayrıcalıklı olup olmadıkları durumu
- Toplumdaki erkek-kadın ilişkileri değerlendirilirken erkeklerin kadınlara göre daha ayrıcalıklı olup olmadıkları durumu

- Toplumun sahip olduğu inancının çevreye ve yönetime bakış açısı,
- Yaşlılara gösterilen saygının yanı sıra yaşlıların tavsiyelerinin ne kadar dikkate alındığı hususu,
- Sosyal tanınma açısından değerlendirildiğinde insanların sahip oldukları aileye göremi ya da içinde buldukları sınıfa göre mi, yoksa kişinin sahip olduğu karakteristik özelliklerine ya da ne kadar kaliteli olup olmadığına göre mi belirlendiği konusu

Yukarıda sayılan özellikler, yönetim kültürünün bir toplumun ya da bir topluluğun, günlük yaşam içerisinde ortaya koyduğu davranışlardan, örf ve adetlerden etkilendiğini göstermektedir. O halde “Yönetim” kelimesi her kültür için, ait olduğu dönemin sosyal dinamikleri ve tarihsel süreci açısından farklı çağrışımlar yapmaktadır diyebiliriz(Özmen, 2013: 930). Nastase (2009: 2-5) yönetim kültürünün özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

- *Yönetim kültürü performans elde etmek için güçlü bir faktördür:* Yönetim kültürü grup içinde çalışan personelinin ihtiyaçlarını ve beklentilerini ifade eder ve farklı hiyerarşik düzeydeki yöneticilerin kararlarını ve davranışlarını etkileyerek güçlü kurucuların kişiliklerini yansıtır.
- *Yönetim kültürü yöneticiler için aidiyet ve vizyon önerir:* Örgütün değişimi ve gelişimi için bu ruhla davranış sergileyebilen yöneticilerin birçoğu tarafından paylaşılacak olan değerleri taşımayan bir kültürde bir organizasyon için başarıdan söz etmek zordur. Çünkü inanç ve sahip olunan değerler paylaşıldığı, düşüncelerin rahatça ifade edilebildiği ve bu düşünceler uygulandığı ve bir hareket alanı bulduğu müddetçe bir örgüt devamlılık sağlayabilir.
- *Yönetim kültürü organizasyona bağlı değişiklikleri geliştirmenin önemine işaret eder:* Örgütler varlıklarını devam ettirmek ya da kendi yapılarını geliştirmek için değişiklik ihtiyacının gereği olan içerden ve dışardan birtakım baskılarla karşı karşıya gelirler. Bu süreçte inisiyatifin desteklendiği ve risk alabilen profesyonel yöneticilerin olduğu yönetim kültürlerinde üst yöneticilerin yönetim anlayışları çok daha güçlü ve cesurdur.
- *Yönetim kültürü örgüte bağlı öğrenme sürecini destekler:* Günümüzde yeni bilgi tabanlı topluma geçiş, profesyonel yöneticiler için yeni alanlar açmakta yeni kapılar aralamaktadır. Yönetim kültürü yöneticilerin sahip oldukları davranışları etkiler ve bu sayede, daha yüksek hedeflere ulaşma noktasında, onlara yardımcı olacak yeni becerileri elde etmelerini mümkün kılar. Bu durum beraberinde çalışanların bilgiye erişimini kolaylaştırarak her alanda inovasyon gerçekleştirmelerini sağlayacaktır.
- *Yönetim kültürü örgütün içindeki değerlerin uyumunu sağlar:* Yönetim kültürü organizasyon değerleri ve üyeleri arasındaki ilişkiyi temin edeceğinden yönetim kültürü organizasyon için değerli olan unsurları korumaya çalışır.

- *Yönetim kültürü örgütün gelişiminin kültürel kontrolünü sağlar:* Kültürel kontrol bilişsel olan durumlardan duygusal olanlara kadar birçok aşamayı içerir. Kültür, inançlarla uyumlu olmayan davranış ve tutumları reddederek, bu yolla çevresi tarafından bilinen kimliğini korur.
- *Yönetim kültürü örgüt içinde oluşan sinerjiye katkı sağlar:* Bu durum, yönetim kültürünün bünyesinde bulundurduğu sinerjik bir etkiyle, değerlerin, tutum ve davranışların hepsini bir araya getirmektedir. Yönetim kültürü, sahip olunan değerlerin, tutum ve davranışların arasındaki uyumun sağlayarak, örgütler için hedeflenen politikaların elde edilmesine yönelik amaçları güçlendirmeyi başarır.
- *Yönetim kültürü rekabetçi avantaj elde etmede temel belirleyicidir:* Yöneticiler arasındaki yaygın düşünce yönetim kültürü ile performans arasında doğrudan ve pozitif bir bağlantı olduğu yönündedir.

Yönetim kültürünün gelişimi örgüt içindeki işbirliği, uyum, sinerjiye bağlıdır. Çalışan ve yöneticiler arasındaki birliktelik ve takım ruhu, yöneticilerin geleceğe dair öngörülerini, çalışanların kurumsal aidiyet kazanması yönetim kültürünün işlerlik kazanmasında etkili olmaktadır. Weberyen bürokrasi anlayışının hâkim olduğu kurum ve kuruluşlarda geleneksel yönetim yaklaşımının unsurların hareket alanı oluşturduğu dikkat çekmektedir.

1.3.1. Geleneksel Yönetim Kültürü

Geleneksel yönetim anlayışının şekillenmesinde Wilson (2017), Weber (2017), Taylor (2017), Fayol gibi düşünürler önemli rol oynamışlardır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışını biçimlendiren temel yaklaşımlardan birisi bürokrasi teorisidir ve bu teorinin temsilcisi de Max Weber'dir. Bürokrasi kavramını ilk analiz eden Alman düşünürü Weber, bir örgüt içerisinde geniş gruplar halinde birlikte çalışan insanların rasyonel prensiplere uygun bir şekilde teşkilatlanaraksevk ve idare edilmelerinin zorunluluğu söz konusudur. Bu bağlamda Weber bahsi geçen ve sözü edilen bu prensiplerin ortak bir otoriteye veya örgüt içindeki hiyerarşiye tabi olan bütün gruplar için aynı olduğunu ifade etmektedir (Abadan, 1959: 53-54).

Weber, bürokrasiyi geniş bir zeminde varlık gösteren topluma ait davranış, tutum ve uygulamaların objektif esaslara uygun olarak akılcı bir şekilde biçimlenmesi şeklinde ifade etmiştir (Aykaç, 1997: 38). Weber'e göre eski bürokrasiler modern öncesi dönemde karşımıza çıkan ve doğu toplumlarında görülen patrimonyal örgütlerdir. Weber, geleneksel yönetim anlayışı çerçevesinde içinde "gerentokrasi", "patriyarkalizm" ve "patrimonyalizm" kavramlarını açıklar. Weber'e göre, Gerentokrasi, kutsal olarak kabul edilen, geleneklerini bilen ve işlevsel hale getiren ve de aynı zamanda gurubu temsil etme konumunda olan yaşlıların yönetilmesidir. Patriyarkalizm ise ev otoritesini esas alır ve merkezi otoritenin dağılması veya çökmesi halinde "patrimonyal otorite" ortaya çıkar. Patrimonyalizm tamamıyla bireye bağlı olmanın yanı sıra bilhassa askeri gücün artırılması ve idari mekanizma

içinde görev alan memurlarınve çalışanların etki gücüne dayanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 66).

Weber, patrimonyal bürokrasi modelini ortaya koyarken, geleneksel normlara dayandırılarak hareket alanı elde eden siyasal otoritenin geleneksel toplumlar için; hukuki rasyonel bürokrasi modelini ise siyasal otoritenin anayasal kurallara ve normlara uyulduğu için yasallık kazandığı durumlarda ortaya çıkan bürokrasi türü olarak geliştirmiştir. Weber'in rasyonalite anlayışını açıklarken, karar verme yetkisini yasalar ve hukuk çerçevesinde değerlendirir ve bu çerçevede meşruiyet kazandığını ifade eder. Hukuki mevzuata ve yasalara dayanan genel kurallar uygularken, rasyonel idare hiçbir şekilde kuralları ihlal etmemek kaydıyla takdir yetkisini kullanabilmektedir. Burada patrimonyal bürokrasinin en çok önemsiği özelliklerden birisi olarak gördüğü kişisel ayrıcalıklara ve taraf tutucu bir takım davranışlara mahal vermemek için, iş görenin ya da çalışan personelle ilgili tüm somut durumlarda kararının objektif olmasını sağlamak en temel hedeflerden biri olarak görülmüştür. Zira kuralların somut duruma uyarlanması, idarenin hedefe ulaşmak için en uygun araçları kullanmasına sebep olacaktır (Heper, 1977: 14, 42-43). Buradan hareketle rasyonel bürokrasi anlayışının gayrişahsîlik hareketine dikkat çekilmesinin yanısıra kamu görev ve yetkilerinin geçici olması, kamu mal ve kaynaklarının kişisel çıkar ve şahsi ihtiyaçlar için kullanılamayacağı vurgusu gayrişahsîlik olarak görmek mümkündür.

Weber'in dikkat çektiği rasyonel bürokrasi anlayışı değerlendirildiğinde, geniş bir zeminde varlık gösteren kamu yönetiminin yapısı ve uygulama şekli büyük ölçüde Max Weber'in ortaya koyduğu ve kavramlaştırdığı bürokrasi anlayışına göre şekil almıştır. Rasyonel bürokrasi anlayışının esas özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Weber, 2017: 63-64):

- Yetki alanının yasalarla düzenlenmiş olması
- Görev hiyerarşisi ve otoritenin kademelenmesi
- Yazılı belgelere dayanan bir yönetimanlayışı
- Yetki ve görevlerde uzmanlaşma(liyakat)
- Gayrişahsîlik
- Kariyer yapısı
- Kurallara bağlılık ve biçimsellik
- Kamu ve özel hayatın ayrışması

Weberyen bürokrasi anlayışının temel karakteristik özellikleri arasın da ayrıntılı kurallar, biçimsellik, yasalara ve biçimselliğe dayanma, gayrişahsîlik ilkesi yer almaktadır. Bu anlayış, katı ve baskın bir hiyerarşinin yanı sıra kariyeri esas almakta ve merkezîyetçi özellikleri de bünyesinde barındırmaktadır. Kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik ve tarafsızlık gibi temel faktörlerin bu ilkelerle sağlanacağı iddiasına vurgu yapılmaktadır.

Max Weber'in Bürokrasi Teorisi'nin yanında, geleneksel yönetim anlayışının teorik arka planını Woodrow Wilson'un siyaset yönetim ayrımı, Frederick Winslow Taylor'un Bilimsel Yönetim Yaklaşımı, Henri Fayol'un Yönetim Süreci Yaklaşımı oluşturmaktadır. Eryılmaz'a göre (2015: 44-47) geleneksel kamu yönetimi dört temel ilkeye dayanmaktadır:

- Kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi, dağıtılması ve denetlenmesinde gerektiğinde müdahale edebilmesi gerekçesiyle devlet bizzat kendi bürokrasisiyle görev almalıdır. Doğrudan mal ve hizmet üretimi ve bunların dağıtımı, kural ve prosedürleri, topluma ve bireye hizmet etmenin ötesinde aşırı bağımlılığa neden olmuştur.
- İdari ve siyasi konular hareket alanları itibariyle birbirinden ayrılarak, siyaset siyasi stratejileri belirlerken siyaset, talimatları ve kuralları uygulayan yapının da idare olması gerekliliktir.
- Kamu kurumlarının denetimi sırasında, merkeziyetçi bir anlayış gereği, hiyerarşi esas alınarak özenli bir şekilde yapılmalı, ayrıca nitelikten ziyade niceliğin olmasına dikkat edilmeli ve finansal ilkelere gereken özen gösterilmelidir.
- Bürokrasi siyasi anlamda tarafsızlık ilkesine uygun davranmalı ve kamu da çalışan personel sürekli, kalıcı ve liyakate uygun bir istihdam modeline tabi olmalıdır. Çünkü kamu yönetimi mekanizması özel sektörün yönetiminden oldukça farklı bir anlayışa sahiptir.

Geleneksel yönetimi anlayışında en çok dikkat çeken özellikler arasında yönetim siyaset ayrımı, refah devleti düşüncesi, kamu yönetiminin, özel yönetimden ayrılması gerektiği vurgusu dikkati çekmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin temel özellikleri aşağıda şu şekilde sıralanmıştır (Al, 2002: 47-60):

- *Büyük ve Merkeziyetçi Örgütlenme*: Sanayileşme sonucu kamunun iş hacminde meydana gelen artış bürokrasinin de büyümesini beraberinde getirmiş ve bu süreç iletişimin gelişmesi, biçimsellik ve standartlaşma, işlerin kolay denetlenmesine ve merkeziyetçiliğe yol açmıştır.
- *Katı Hiyerarşik Örgütlenme*: Siyasal ve hukuksal zorunluluk nedeniyle kişiler ve görevler hiyerarşik bir biçimde oluşturulmuştur. Siyasal iktidara bağlı olarak çalışan yönetim, görev ve fonksiyonlarını üst kademe yöneticilerin emir ve talimatlarına uyarak yerine getirir ki siyasal iktidarın üst kademe yöneticileri yönlendirmesi tüm bürokrasiyi aynı doğrultuda yönlendirmek anlamına gelir. Netice itibariyle hukuksal açıdan bakıldığında, emir verme yetkisini kanunlardan alan üstlerin verdiği direktiflere uyan alt kademe yöneticiler kanunu yerine getirmiş olurlar.
- *İşbölümü ve Uzmanlaşma*: Geleneksel organizasyonlarda yapılması gereken işler, belli bir görev dağılımını esas alarak belirlenmiştir ve bu süreç işbölümü de uzmanlaşmayı beraberinde getirmiştir.

- *Biçimsellik ve Kuralların Yoğunluğu*: Çalışan personelin görev, statü ve rolleri açık ve belirgin olarak düzenlenmiştir.
- *Mekaniklik*: Yönetimin objektif, rasyonel düzenli bir çalışma ortaya koyabilmesi için makine modeline benzemesi, gayrişahsiliğin hâkim olması gerekmektedir.
- *Gizlilik ve Yeniliklere Kapalılık*: Mesleki bilgilerin paylaşılmaması diğer birdeyişle saklanması, bürokrasinin iktidar mücadelesinin verilmesi adına bürokrasinin kullandığı bir araçtır ve halkın kamu yönetimine dair kararları etkilemesini, yönetime katılmasını önlemek ve gelmesimuhtemel eleştirilerden kaçınılması söz konusudur. Tercih edilen her yenilik, mevcut yönetsel rollerin değişikliğine sebep olması ve bu durumun statükoyu zedeleyeceği düşüncesi dışarıdan gelen müdahalelere karşı sert tepki gösterilmesineneden olmuştur.
- *Meslekleşme*: Memuriyetin meslek olarak kabul görülmesinin ardından liyakat sistemini beraberinde getirmiş, memurun ayrıcalığı ve pozisyonu güvence altına alınmıştır.
- *Tekelcilik*: Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kamu bürokrasi tekeli benimsenmiş ve rekabet konusuna ve piyasaya şüpheyle yaklaşılmıştır.
- *Kamu Yönetiminin Yönetimin Özel Biçimi Olması*: Yönetim kavramının alt dalları olarak kabul edilen kamu yönetimi ve özel sektör yönetimi değerlendirilirken, kamu yönetimi kavramı kamu kurum ve kuruluşları ile ilgili alanını, özel yönetim ise özel sektörü ya da özel işletmeleri kapsayan durumu ifade etmek için kullanılmaktadır.

Bu bağlamda geleneksel kamu yönetimi anlayışının bir diğer ifadeyle bürokratik eğilimin hâkim olduğu ülkelerde bürokratik kültür ve yönetim kültürünün genel özellikleri şu şekilde sıralanmıştır (Claver vd, 1999: 459):

- Yönetim anlayışı otoriteye dayanır ve aşırı derecede kontrol vardır
- Yönetim yapısı yukarıdan aşağıya doğrudur ve iletişim zayıftır.
- Çalışan personel değişime kapalıdır, kurallara boyun eğmeye eğilimlidirler, girişim konusunda için dar kapsama sahiptirler.
- Merkezileşmiş bir karar verme durumu söz konusudur.
- Yeniliklere karşı isteksizlik vardır.
- Aşırı derecede uygunluk hâkimdir.
- Sahip olunan inançlar değişime son derece kapalıdır.

Geleneksel yönetim kültürün de esas olarak kabul edilen karakteristik özelliklerinden birisi, kamu çalışanlarının ve bürokratların görevini kanuna ve yasalara uygun yerine getirmiş olmasıdır (Oktay ve Turan, 2018: 482). Burada ifade edilen geleneksel yönetim anlayışının temel vurgularından birisi olan sonuç odaklılıktan ziyade süreçlere odaklanılması ve kural odaklı yönetim anlayışının

var olmasıdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışına dayalı yönetim kültürünü biçimsellik, merkeziyetçilik, uzmanlaşma, işbölümü, kamu hizmetlerinin sürekliliği aşırı kuralcılık, katı hiyerarşik anlayışı, iş güvencesi, statükoculuk ve gizlilik gibi ilkeler şekillendirmektedir. Yeni yönetim anlayışı ile birlikte, bürokratik yönetim kültürü sorgulanmaya ve yeni yönetim kültürü ön plana çıkmaya başlamıştır.

1.3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Yönetim Kültürü

Geleneksel kamu yönetimi esaslarını benimsyerek şekillenmiş kamu yönetimi pek çok ülke tarafından kabul görmüş olan ve devletin karşılması gereken temel ihtiyaçların karşılayamaması ve aynı zamanda refah devleti anlayışına bağlı olarak büyüyen ve yayılan, kamu sektörünün oluşumunu beraberinde getirmiştir. Bu durumun devamında kamusal hizmetler ve bürokrasi yeniden tanımlanarak ve hizmetlerin nasıl uygulanacağı ile ilgili usul ve esasların yeniden belirlenmesi hususunda tüm dünyada yeni değişikliklere kapı aralamıştır (Lane, 2000: 216).

Yeni yönetim anlayışı olarak da zikredilen yeni kamu işletmeciliği (new public management) anlayışı ile geleneksel kamu yönetimi anlayışının eksik bıraktığı, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, gibi ilkeler önem kazanmaya başlanmıştır. Özel sektöre ait yönetim tekniklerinin kamu alanında uygulanması yoluna gidilerek, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim gibi yeni kamu yönetiminin savunduğu yenilikçi ilkelerle birçok ülkede kamusal alanda reform çalışmaları yapılmaya başlanmıştır. Esneklik, müşteri odaklılık, performans, rekabet anlayışı, çoğulculuk ve sonuç odaklılık gibi temel olarak kabul edilen faktörlerden beslenen yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının gündeme gelmesinde, aşırı istihdam düzeyleri, artan kamusal harcamalar, geniş alana yayılan devlet müdahalelerinin sebep olduğu söylenilebilir. Devletlerin katı, hiyerarşik ve ayrıntılı kurallara sahip merkeziyetçi bürokratik yapıları, hem ekonomik alanda hem de toplumsal yapıda zaman içinde yükselişe geçerek bazı dinamiklerin egemen olmasına neden olmuştur. Bu süreç devletin üretimden çekilerek sadece piyasa üzerinde düzenleyici etkisiyle kendini göstermesi durumunun yanısıra, küresel ölçekteki beklentilerin yeterince karşılanmaması neticesinde yeni kamu işletmeciliği anlayışı dikkat çekmeye ve uygulamaya konulmaya başlanmıştır (Saran, 2005: 37).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı, 1980'li yıllarda ABD'nde Reagan döneminde, İngiltere'de Thatcher döneminde uygulamaya geçirilen politikalar sonucunda ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2015). 1980'li yıllardan itibaren ekonomide ve sosyal yapıdaki değişiklikler, gelir dağılımındaki bozulmaların etkisiyle, kamu ve özel sektör alanların da yaşanan ayrışma, siyasal mekanizma içerisinde parti yöneticileri ve siyasi irade bürokratlardan daha etkili hale gelmiştir. Diğer bir ifadeyle etki alanını bürokrasiden siyasetçilere doğru bir yönelim göstermiş ve bu durum yeni kamu işletmeciliği anlayışının gelişimini hızlandırmıştır (Hood, 1991: 7-8).

Genel olarak piyasa tarafından kullanılan vatandaş yerine tüketici merkezli bir anlayışı esas alan, kaliteyi arttırmayı hedefleyen, stratejik yönetim, performansa

dayalı yönetim gibi yeni yönetim ilkelerinin esas alındığı modellerin kamuda uygulamasının benimsendiği yeni kamu işletmeciliği anlayışı işletmecilik (managerialism) ve girişimcilik gibi iki kavrama dikkat çekmektedir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile özel sektörde kullanılan davranış biçimleri ve uygulamaları kamu sektörüne getirilmeye çalışılmaktadır (Eroğlu, 2010:227). Yeni kamu işletmeciliği anlayışının dayandığı temel ilkeler şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2015: 53-56):

- İlk olarak, yeni kamu işletmeciliği anlayışı, Weberyen bürokrasi anlayışını verimsizliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin sebebi olarak görmekte; Weber'in bürokrasi modelinde anlattığı idari örgütlenmeyi reddetmektedir.
- İkinci olarak, üretim alanında devletin kısıtlanmaya gitmesi gerektiği vurgulanmakta, “daha az devlet ve daha çok piyasa” düşüncesi savunulmaktadır.
- Üçüncü olarak, yeni kamu işletmeciliği anlayışı, kamuda görev alan bürokrasinin, kamu yönetiminin ve siyasi liderlerin yanı sıra halka karşı da aynı sorumluluğu göstermesi gerektiğini savunmaktadır.
- Dördüncü ve son olarak, yeni kamu işletmeciliği anlayışı, özel sektör ve piyasa yönelimlidir ve özel sektörde kullanılan yöntemlere özgü ilkelerin kamu yönetiminde de uygulanması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

Minimal devlet anlayışının tercih edildiği, piyasa yönelimli bir anlayışın esas alındığı yeni kamu işletmeciliği anlayışının temel vurgusu özel sektör yönetim tekniklerinin ve sahip olduğu ilkelerin kamuda uygulanmasıdır. Hood (1991: 4-5) yeni kamu yönetimi yaklaşımının dayandığı temel özellikler şu şekilde sıralanabilir:

- Yönetim sürecine yönetilenlerin aktif olarak katılımının sağlanması
- Performansın ölçüye tabi tutularak performansa göre değerlendirmeye dayanan yönetim anlayışının benimsenmesi
- Süreç odaklılık yerine sonuca dayalı yönetim anlayışının benimsenmesi
- Rekabet odaklı yönetim anlayışının inşası için rekabetin artırılması
- Kamuya ait kaynakların kullanımında ve dağıtımında disiplin ve tasarruf sağlanması
- Özel sektöre özgü yönetim tekniklerinin kamuda uygulanması
- Daha etkin bir çalışma hedefi gereği Bbüyük ve kurumsal örgütlerin, optimal büyüklükte birimlere ayrılması

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının benimsenmesiyle birlikte kamu yönetimi sistemleri (bürokratik modeller) birçok ülkede yeniden yapılandırılmış, köklü ve geniş kapsamlı değişiklikler ortaya konulmuş ve uzun zaman kabul görmüş, uygulamada geçerliliğini korumuş geleneksel kamu yönetimine özgü teoriler, kavramlar ve tekniklerden uzaklaşmıştır (Hughes, 2014: 32). Pollitt (2007: 110) yeni kamu işletmeciliğinin temel özelliklerini şu şekilde sıralamıştır:

- Sonuç Odaklı Yönetim: Yönetimin, girdilerden ziyade çıktı ve çıktılara(sonuç) önem vermesi
- Performans Odaklı Yönetim: Başarıya bağlı (performans) yönetimin benimsenmesi
- Optimal Ölçekteki Bürokratik Yapılar: Büyük, katı hiyerarşik yapılardan vazgeçilerek “yalın”, “yatay” ve “özerk” özellikteki bürokratik yapıların öncelenmesi
- Esnek Örgütlenme Modeli: Örgütlenme ve hiyerarşi bakımından esnek yönetim anlayışının öncelenmesi
- Rekabet Odaklı Yönetim: Kamu hizmetleri yürütülürken, rekabeti esas alan bir yönetim anlayışının yanı sıra piyasa mekanizmalarının kullanılması
- Piyasa Odaklı Yönetim: Özel sektör ile kamu sektörü arasındaki ayrımın giderilerek, karma yapıların oluşturulması,
- Evrensellik, eşitlik ve iş güvencesi gibi ilkelerin tanımları değiştirilerek, bireycilik, verimlilik ve görevde kalma gibi prensiplerin benimsenmesi.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışı ile birlikte kamu kesiminin daha verimli ve daha etkin hale getirilmiş ayrıcalıkenin artırılması amacıyla kamu bürokrasisi anlayışında değişim hedeflenmiştir. Burada hedeflenen esas amaç kamu yönetim sisteminde piyasa mekanizmasında kullanılan ilkeler ve tekniklerin egemen kılınmasıdır. Özel sektörde uygulanan ve başarı ile neticelenen yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uygulamaya konulması ve kullanılan bu yönetim tekniklerinin daha başarılı olduğu; ekonomik ve sosyal yapıdaki problemleri çözmeye daha etkin olduğu konusu vurgulanmıştır (Wilson ve Doig, 1996: 53).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının yansıması olarak siyasi yapıların ve düşüncelerin ekseninde değişen yeni yönetim kültüründe esas olan iyi bir yönetişim vizyonu oluşturabilmek ve bu çerçevede gerekli değişiklikleri hayata geçirebilmektir. Bu bağlamda yeni yönetim kültürünün temel unsurları aşağıdaki şekildedir (Heusala, 2005: 28-32; Özmen, 2012: 171):

- *Ekonomi*: Yönetim mekanizmasının finansmanı devletin oluşumunda temel olan ekonomi sayesinde mümkündür. Yeni yönetim kültürü; katı ve büyük hiyerarşik birimler yerine küçük birimlerin oluşturulmasını tercih eder ve tecrübeli, profesyonel idareciler ve ihtiyaç duyulan diğer faktörler için yeterli finansmanın temin edilmesi önemlidir. Bunun yanında ekonominin bölgesel bir unsur olarak görülmesi ve ekonomi ile politika arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir.
- *Otorite*: Mevcut yönetime ait idari yapılar biçimsel açıdan ve hiyerarşik bakımdan belli sınırlar içinde tutulmalı ve kurumlar arasındaki ilişkiler geliştirilerek, kamu hizmetine dair beklentiler gerçekleştirilmeli ve bu yapıların gelişimine gerekli katkı sağlanmalıdır.

- *Yasalar ve Kurallar*: Yeni yönetim kültüründe, yöneticilere idari sınırlar içinde serbest bir biçimde yönetme hakkı ve yönetimle ilgili takdir kullanma yetkisi verilmektedir. Bu durum kontrolü de beraberinde getireceğinden gerek çalışanların gerekse yöneticilerin üstlendikleri sorumluluk çerçevesinde davranmaları beklenmektedir. Hukukun temel olarak gördüğü kaynaklar ve kurallar önem sırasına göre geliştirilmeli ve uygulanma aşamasında yerel/ bölgesel unsurlar dikkate alınmalıdır.
- *Organizasyon (Örgütlenme)*: Yeni yönetim kültürü, sahip olduğu yönetim anlayışıyla hem esnek bir örgüt yapısını hem de katılımcı bir davranış modelini benimsemektedir. Bu bağlamda yeni yönetim kültürünün de örgüt yapısı emir-komuta zincirine bağlı olmayıp, genel olarak örgüt takım ruhuyla hareket eden, yatay yönlü bir yönetim anlayışı ile sevk ve idare edilmektedir. Bu durum işleyiş açısından hızlı karar alınmasına neden olmakta, yöneticilerin kendilerine bağlı olarak çalışan personel üzerindeki denetimini rehberlik ve yasal bir kontrol şeklinde yapmasını da sağlamaktadır.
- *Bilgi ve Dil*: Yeni yönetim kültürü için son derece önemli olan bilginin personel ve vatandaşlarla paylaşılmasının yanı sıra paylaşılma sürecinde şeffaf olunması şartını öncelikli olarak gerekli görmektedir. Bilginin sadece yöneticilerin tekelinde olmaması, çalışan personelin ortaya koyacağı yeni fikirlerinin önemsenmesine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca kullanılan sembollerin ve dilin açık ve anlaşılır olması gerektiği, yeni yönetim kültürü tarafından desteklenmektedir.
- *Liderlik*: Yeni yönetim kültüründe, yöneticiler kendilerine bağlı çalışan personele karşı yasal otorite kullanmak yerine ikna etme ve işbirliği anlayışına dayalı bir yönetim biçimini benimserler. Bu bağlamda performans, motivasyon, kalite gibi kriterlerin öneminin yanı sıra örgüt yapısında görev alan yönetime özgü rollerin netleştirilmesi gerektiği ortaya konulmaktadır.
- *Personel*: Yeni yönetim kültüründe personel hangi konuda uzman ise o alanda çalışmasına dikkat edilir ve performansa dayalı bir ücretlendirme söz konusudur. Bu çerçevede personel sisteminde oluşturulmak istenen çalışma şekli, uzmanlık ve profesyonelleşme gibi kavramlar dikkate alınarak belirlenmelidir ve hem işe alma hem de gibi terfi uygulamalar liyakat çerçevesinde yapılmalıdır.
- *Vatandaşlar ve Diğer Paydaşlar*: Yeni yönetim kültürü, vatandaş müşteri gibi görür ve vatandaşın ihtiyaçlarını karşılama ve onların taleplerinden haberdar olma yönünde bir davranış biçimini tercih eder. Kaliteyi arttıran bu durum, paydaşlar açısından değerlendirildiğinde ülkedeki farklı grupların yanı sıra, mevcut toplumla olan ilişkiler sorumluluk bilinci çerçevesinde düzenlenmelidir. Yeni yönetim kültüründe, halkın bilgi edinme hakkı, yöneticilerin halka karşı sorumlu olmaları, şeffaflık, inisiyatif alabilmeleri,

kararlara katılma, esnek çalışma biçimi, yatay örgütlenme, piyasa sistemine dayalı denetim gibi kavramların dikkate alındığı ve yönetimi şekillendirdiği bir anlayış söz konusudur.

Post yeni kamu işletmeciliği anlayışının bir sonucu olarak yeni teoriler ve uygulamalar önerildiği yeni kamu işletmeciliği anlayışına farklı eleştiriler de sözkonusudur. Bu bağlamda, ilk olarak eleştirilen konularından birisi yeni kamu hizmeti anlayışıdır ve bu anlayışı ile kamu yararının dikkate alınmakta, vatandaş odaklı bir kamu yönetim tarzı hayata geçirilmesi hedeflenmektedir (Genç, 2015: 129).

Yeni kamu işletmeciliği sonrasında vurgusu yapılan bir diğer önemli kavram, “bütünleşik kamu yönetimi” kavramıdır. Kamu yönetimine bütüncül bir bakış açısı getirilmesi gerektiğini savunan bütünleşik kamu yönetimi kavramı, yeni kamu işletmeciliğinde verimlilik ve etkinlik çerçevesinde ortaya konulan değişimlerin doğurduğu sonuçlara bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bütünleşik kamu yönetimi anlayışı; yeni kamu işletmeciliğinin yerini alan yeni bir kamu yönetimi paradigması olmaktan ziyade, kamu yönetiminde kurum ve kuruluşlar arası eşgüdümü sağlamaya dayalı bir yaklaşım olarak görülmektedir (Hatipoğlu, 2015: 153-154).

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının uygulamalarının ardından ortak bir yönetim anlayışının hâkim olduğu yönetişim kavramı yeniden formülize edilmiş ve iyi yönetişim kavramı kullanılmaya başlanmıştır. Dünya Bankası tarafından good governance ismiyle kullanılan iyi yönetişim kavramı doğrultusundakıtilim, insan hakları, hesap verebilirlik, şeffaflık, demokrasi, hukukun üstünlüğü, sivil toplum gibi yeni kamu işletmeciliği anlayışının ihmal ettiği ilke ve kavramlara önem verilmiştir. Diğer bir ifadeyle, iyi yönetişim ile yeni kamu işletmeciliği uygulamalarından kaynaklanan problemlere karşılık çözüm önerisi olarak, minimal devlet anlayışına vurgu yapılmış ve küçük ancak daha etkin devlet anlayışına dönüşüm ve değişim hususuna dikkat çekilmiştir (Orhan & Yalçın, 2015: 179-180; Soyupek, 2018: 296).

Yeni kamu işletmeciliğinden kaynaklanan bir takım aksaklıkları giderebilmek, gerekli değişimi sağlayabilmek adınayeni kamu yönetişimi, ağ yönetişimi, kamu değeri, dijital çağ yönetişimi, kamu yönetiminde hibritleşme gibi yaklaşımlar da tartışılmaya başlanmıştır.

Bilgi teknolojilerinde meydana gelen gelişmelerin de etkisiyle, kamu yönetim sistemlerindeteknoloji kullanımı gittikçe artmış, devletin dijitalleşmesiyle birlikte başta kamu kurumları arasındaki iletişim elektronik ortama taşınarak, daha sonraları kamu-özel-sivil toplum etkileşimi ve işbirliği yaygınlaşmıştır. Bu süreçte e-demokrasi, E-devlet, e-yönetişim gibi kavramlar tartışılmaya başlanmıştır. Son yıllarda kamu yönetiminde bir paradigma değişimi olarak dijital çağ yönetişimi kavramı ön plana çıkarak dikkat çekmeye başlamıştır (Yavuz, 2015: 273)

Ağ yönetişimi (Orhan ve Yalçın, 2015: 171) kavramı ile devletin dışında kalan bir takım aktörlerin de kamusal kararların şekillenmesi ve uygulanması sürecinde

rol oynamaya başladığı ve buna bağlı olarak toplumsal sorunların çözümünde ekonomik, sosyal ve politik zeminde ağların geliştiği ve ağlaşmanın yaşanmakta olduğu vurgusu yapılmaktadır. Bu çerçevede ağ ve yönetim kavramları üzerinden hareketle vurgusu yapılan ağ yönetimi kavramı ile yeni kamu işletmeciliğinin eksik bıraktığı katılım olgusuna odaklanılmıştır.

Yeni kamu işletmeciliğine yönelik getirilen eleştirilerle birlikte post yeni kamu işletmeciliği anlayışı tartışılmaya başlanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışının aksayan yönlerini ortadan kaldırabilmek, olumsuz sonuçlarını azaltabilmek adına yeni kamu yönetimi kavramı üzerinde durulmaya başlanmıştır (Sobacı ve Köseoğlu, 2015:231).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının, ekonomiyi esas alan özel sektöre özgü değerlerini ön plana çıkarmasının yanı sıra eşitlik, hakkaniyet, adalet, kamu yararı gibi kamusal değerleri ikinci planda tutmasına yönelik eleştiriler artmıştır. Buradan hareketle son yıllarda kamu değeri teriminin yeniden kamu yönetiminde egemen ve etkin kılınması çerçevesinde kamu yönetimi kuram ve kuruluşları kamu değeri üzerinden tartışılmaya başlanmıştır (Karkın, 2015: 249).

Son olarak, kamu yönetimi kuramının geleceği konusunda, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve sunumunda hibrit yöntemlere müracaat edilmesi gerektiği düşüncesi çerçevesinde kamu yönetiminde hibritleşme hususu da yeni kamu işletmeciliği anlayışının ortaya koyduğu sorun alanları doğrultusunda çözüm önerileri üretmek için önemine vurgu yapılmıştır (Köseoğlu ve Sobacı, 2015: 297).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışına yapılan eleştiriler, yeni kamu işletmeciliği anlayışının aksaklıkları ve sorun alanları dikkate alınması gereken konulardır. Bununla birlikte, yeni kamu işletmeciliği anlayışı kamu kurum ve kuruluşlarında etkisi sürmekte ve kamu yönetimi mekanizmasında bürokratik kültürün şekillenmesinde yeni kamu işletmeciliği anlayışının sahip olduğu yeni unsurlar da etkili olmaya devam etmektedir.

Netice itibarıyla yeni kamu işletmeciliğinin anlayışının izdüşümü olarak, yeni yönetim kültürünün üzerinde durduğu ve esas aldığı konular içerisinde performans odaklılık, vatandaş/müşteri odaklılık, karar serbestiyeti, girişimcilik, ve inisiyatif alabilen yönetim anlayışı öncelenmektedir. Bunlarla birlikte, katılımcılık, şeffaflık, sorumluluk, hesap verebilirlik, profesyonellik, liyakat, gibi değerler yeni yönetim kültürünün önemle vurguladığı kavramlardır.

2. BÜROKRASI KAVRAMI

Bürokrasi kelimesinin kökeni Latinceye dayanır. Kelimenin ilk kısmı olan “bureau”, Latince koyu renkleri ifade etmek için kullanılan “burrus” kelimesinden gelir. Aynı kökten gelen “la bure” ise, memurların masalara sermek için kullanılan örtü anlamına gelmektedir. Bureau kelimesi, önceleri masayı daha sonraları ise büro olarak kullanılan bütün bir odayı ifade etmek için kullanılmıştır. Kelimenin

ikinci kısmı olan “craite ise hâkimiyet, iktidar anlamına gelen ve yönetim biçimine vurgu yapan Yunanca bir kelimedir (Özer, 2015: 244). Marshall’a göre (1999: 85) bürokrasi “yetkili idareciler topluluğu ile bir idari sistemde geçerli prosedür ve işler” olarak ifade edilirken, Mises’e göre (1947:43) ise bürokrasi vatandaşa sunulan hizmetlerin iktisadi bir hesap çerçevesinde değerlendirilemediği idari bir sistem olarak tanımlanır. Dört ayrı anlamı içeren bürokrasinin ilk anlamı kırtasiyecilik, İkinci anlamı kamu mal ve hizmetlerini sunmak ve üretmek için kurulmuş olan daireler, üçüncü anlamı siyasi iradenin aldığı kararları uygulayan memurlardan oluşan yapı, dördüncü anlamı ise Weberyen bürokratik modelolarak kabul edilen, bir örgüt, örgütlenme veya teşkilat ve de bu örgütün işleyiş biçimidir (Öztaş, 2015: 140-142). Bürokrasi kelimesi 18. yüzyılda ilk olarak Fransa’da iktisatçı Vincent de Gournay tarafından kullanılmıştır (Eryılmaz, 2013: 19). Fransızca kökenli olan bürokrasi kelimesi ilk olarak ‘devlet kurumlarında çalışan üst düzey yöneticiler topluluğu’ ikinci olarak ise ‘devlet kurumlarında kırtasiye işleri sebebiyle iş ve işlemleri zorlaştıran, kırtasiyecilik’ iki farklı anlamda kullanılmıştır (www.sozluk.gov.tr, 2021). Bürokrasinin tarihi geçmişine bakıldığında ilk çağ toplumlarında ortaya çıkan bürokrasinin, en önemli örnekleri Mısır, Çin ve Roma devletlerindeki yönetim biçimlerinde görülmekte olup, hatta tarihi süreç içerisinde ilk bürokrasi örneklerinin Eski Mısır’da olduğu ve Mısır’ın çok gelişmiş bir devlet bürokrasisine sahip olduğu ifade edilmiştir (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 42). İlk devletlerin ve bürokrasi yapılarının oluşmasında, sulama sistemi, din, ticaret, nüfus artışı ve savaş gibi faktörlerin önemli rolü olmuştur. Bu bağlamda Çin bürokrasisinin gelişmesinde en önemli faktörlerden biri olarak dış tehlikelere karşı kendilerini koruma ihtiyacı olduğu konusunda tarihçiler hemfikirdirler (Eryılmaz, 2002: 88). Varlığıyla dünya tarihinde önemli bir edinen Roma İmparatorluğu, gücünü ve otoritesini sahip olduğu profesyonel ve disiplinli bir şekilde örgütlenen askeri teşkilatı ve bürokratik yapısına borçludur. M.S. I. yüzyılda ücretli bir memur teşkilatının oluşturulması Roma bürokrasisinin ilk adımıdır (Abadan, 1959: 22).

Orta Çağ’da mevcut olan yönetim yapılarının sürekli çatışma halinde olması bürokrasinin gelişmesini olumsuz etkilemiş, orta çağda bürokrasi “kilise bürokrasisi” ne bağlı olarak gelişmiştir. Orta Çağ’da hukukçuları, bilginleri ve doktorları koruma altına alarak yakın bağ kuran Katolik kilisesinin bu güçlü otoritesi kilisenin ussal bir biçimde örgütlenmesinden kaynaklanmıştır. Bu çağda yalnızca dinsel işlerle uğraşmayan kilise aynı zamanda ekonomik ve hukuksal anlamda bir takım uygulamaları yerine getirerek, ihtiyaç duyulan merkezi yönetimin yerini bu sayede doldurmuştur (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 46).

Batı Avrupasında devletlerin bölündüğü ve desantralize olduğu, merkezi otoritenin zayıfladığı yerel otoritenin güçlendiği, kısacası feodal yapının güçlendiği bir döneme modern devlet bürokrasisi şekillenmiştir. Mutlak monarşiler döneminin ortaya çıktığı, 16. yüzyıldan itibaren merkezi otoritenin yapısı ve gücü büyümüş ve buna bağlı olarak, yönetici ve memurlar sınıfı ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu bürokrat

yapı derebelerinin ve prenslerin hükümlerini ciddi şekilde zayıflatmış ve toplum üzerindeki nüfuz ve iktidar bürokrasinin eline geçmiştir (Eryılmaz, 2015: 288).

Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokrasisi ve idare sistemi geniş bir coğrafi alanda belirli sistem ve ilkelere göre devletin bütün fonksiyonlarının işletildiği ve yürüten kişilerin bürokratlardan oluştuğu bir mekanizmayı içeriyordu (Özdemir, 2001: 21). İlk zamanlarda sade bir yapısı olan Osmanlı bürokrasisi, halka sunduğu kamu hizmeti devlet adamlarının konutlarında gerçekleştiriyordu. Fatih Sultan Mehmet ile birlikte Osmanlı bürokrasisi merkez örgütü, yapı ve fonksiyon olarak güçlendirilerek, daha merkezi bir sistem tercih edilmiş, yetkiler en tepede toplanmıştır. Kararların merkezde alındığı, kuralcı ve mevzuatçı, yasalara sıkı bir şekilde bağlı, gelenekçi, yeniliklere direnç gösteren bir Osmanlı bürokrasisi vardı. Seçkin bir yapıya sahip olan Osmanlı bürokrasisi, eğitim ve yetiştirme yöntemi ile kamu görevlerine eleman yetiştiriyordu (Canman, 1995: 248).

18. yy.'dan günümüze kadar bürokrasinin seyrine bakıldığında dikkat çeken unsurlar arasında, idari görevlerde hareket alanlarının ve niteliklerin giderek artıyor olması, verimlilik, sürat ve fayda esasları gibi kavramların bürokrasinin gelişimini önemli ölçüde etkilediği ve bu değişimin özgürlüklerden etkilenecek çok daha demokratik bir şekilde işleyen siyasal kurumları ortaya çıkardığını görmekteyiz (Dreyfus, 2007: 51).

2.1. Bürokrasinin İşlevleri ve Fonksiyonları

Bürokrasi kelimesi için yapılan farklı tanımları kavramanın yanında hangi alanları kapsadığının bilinmesinin işlevi ve fonksiyonlarının ortaya konulması açısından önemlidir. Bürokrasinin hareket alanı irdelendiğinde, başta kamu hizmetinin sunulduğu idari alanlar (zabıta, mali idareler, gümrük işleri, iktisadi devlet teşekkülleri, gümrük işleri, mahalli idareler, zabıta vs.). Kamu idaresinin uygulandığı resmi makamlar (bakanlıklar, genel müdürlükler ve taşra teşkilatları), ordu, özel sektör alanında geniş bir alanı kapsayan ticari firmalar ve endüstri işletmeleri, menfaat esaslı üzerine çalışma alanını belirlemiş olansendikalar, mesleki teşekküller, birlikler, federasyonlar, dernekler, siyasi partiler, dini cemaat ve buna benzer ruhani teşkilatlar, milletlerarası teşekküller olarak sıralanabilir (Tahtalıoğlu, 2011: 18)

20. yüzyılda ulus devletlerin ortaya çıkması ve ülkelerin küresel rekabet ve genişleme politikası izlemesi üzerine bu ülkelerdeki artan kamu hizmeti bürokrasiyi önemli ölçüde büyütülmüştür. Bürokrasinin büyümesi ile birlikte bütçe açıkları, kamu borçları, israf, yolsuzluk, kamu hizmetinde meydana gelen verimsizlikler gibi çeşitli sorunlar oluşmuştur. Bütün bu sorunlar üzerine bürokrasinin fonksiyonları 'sevk ve idare işleri', 'kamu politikalarının hazırlanması', 'istikrar ve süreklilik' olmak üzere üç temel unsur olarak ele alınmıştır (Eryılmaz, 2013: 33-38).

Bürokrasi kamu hizmetlerini yürütme aracıdır ve bürokratinin asli görevi ilgili mevzuatı ve yasaları uygulamaktır. Bürokrasinin yapı olarak büyümesi nedeniyle bürokratik yapı işleyişi açısından mevzuatı karmaşık hale gelmiş ve konusunda

uzman olmayanların sorunları kolayca çözemeyeceği bir hal almıştır. Bu nedenle kamu hizmetleri profesyonel olarak yönetme kapasitesine sahip, siyasi niteliği olan bir idari sistem öngörülmüştür (Farazmand, 2009: 6).

Siyasi iradenin kamu politikalarını hazırlayan, uygulanması için işleyen ve yorumlayan, ihtiyaç duyulan temel bilgileri toplayan bürokratlardır. Bürokratlar hazırladıkları bilgi kaynakları ile birlikte uzmanlık ve tecrübelerini de kullanarak yönetmelik tüzük, genelge gibi kamu politikası belgelerini taslak halinde bakanlar kuruluna sunar(Eryılmaz, 2013: 35-36).

Devlet yönetimi ve siyasal sistem içerisinde istikrar ve süreklilik unsuru ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Her ne kadar demokratik ülkelerde siyasal iktidar seçimle iş başına gelse de darbelerle veya başka nedenlerle ülke hükümete kalabilir. Kamu bürokrasisi herhangi bir karışıklığa meydan vermeden kamu hizmetlerini yerine getirirler ve siyasi yöneticilere karşı görevlerini yapmaya devam ederler. Bürokrasinin bir takım eksiklikleri olsa da düzensizlikler karşısında uzmanlığa dayanarak alınan kararlar karşısında sürekliliği ve istikrarı sağlayarak bürokratlar konumlarını güçlendirirler. Ancak istikrar ve sürekliliğinde bazı dezavantajları olabilir. Bürokraside rüşvet ve yolsuzluğun olduğu hesap verilebilirlik şeffaflık ve denetim eksikliğinin olduğu ülkelerde bürokrasi kendini siyasi iradeden daha ehil görebilir ve iktidara karşı direnç gösterebilir (Heywood, 2007: 516).

2.2. MaxWeber'in Bürokrasi Yaklaşımı

MaxWeber bürokrasi konusunu en kapsamlı biçimde inceleyen ilk Alman sosyal bilimcidir. Weber'e göre herhangi bir yapının başarılı olabilmesi ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için kontrol çok önemlidir ve söz konusu yapılarda kontrolü en etkili şekilde sağlamanın yolu bürokrasidir(Matteson ve Ivancevich,1999).

Bürokrasiyi kurumsal olarak ilk açıklayan Weber bürokrasiyi örgüt boyutuyla incelemiştir. Bürokratik örgütün altı belirleyici özelliği olduğunu ifade etmiştir. Bu özellikler; iş bölümü yetki hiyerarşisi daha önceden belirlenmiş kurallar ve yasalar, kariyer yapısı, kamu ve özel hayatın ayrışması, teknik yeterliliğe dayalı ilerleme şeklinde sıralanmaktadır. Modern bir bürokrasinin meydana gelebilmesinin en önemli koşulunun para ekonomisi olduğunu ortaya koyan Weber memurların hizmetleri karşılığının para olarak ödenmesi gerektiğini, bürokrasinin var olabilmesi için diğer gerekli şartlarında zorunlu olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca yeterli iletişim araçlarına sahip olmanın verilen emirlerin uygulanmasında alınan kararların ve diğer gerekli bilgilerin iletilmesinde bürokratik yapı için çok önem arz ettiğini savunmuştur. Yeterli teknik donanımın mevcut olması ve bu teknik donanımın nitelikli olması bürokratik örgütlerin varlığını sürdürmesine ve yapının güçlenmesine katkı sağlayacaktır (Weber, 1998: 290-300).

Max Weber bürokrasiyi bir örgütlenme ve yönetim şekli olarak ele alan Max Weber sanayileşmenin getirdiği bir takım değişimler nedeniyle geleneksel ve eski örgüt yapılarının toplumun idari ihtiyaçlarını karşılayamaz hale geldiğini

savunmuştur. Ona göre; karizmatik önderlerin ve geleneklerin önemi gün geçtikçe azalmış, yasal/rasyonel ilkeler önemli hale gelmiştir. Bu durum “bürokrasi” denilen yeni bir idari örgütlenme biçimini ortaya çıkarmıştır (Baransel, 1979: 166). Weber bu bürokrasi modelini oluştururken sanayi alanında belli bir gelişme kaydetmiş toplumların kamu bürokrasilerini gözlemleyerek, devlet dairelerinin özelliklerini inceleyerek ve de Prusya ordusu, Katolik Kilisesi ve Çin Kamu Yönetimi ile ilgili hem tarihi geçmişlerini hem de sosyo-ekonomik süreçlerini inceleyerek bürokrasi konusundaki fikirlerini oluşturmuştur (Özer, 2005: 70). Weber’e göre yeni bir örgütlenme biçiminin adı gerek kamu gerekse özel olsun şu özellikleri içermelidir (Öztaş, 2015:150):

1. Örgütün çalışanlarının yarı vasıflı ya da vasıfsız olmaları tercih edilir, vasıflı olanlar tercih edilmez
2. Örgütün büyük olmalıdır ki bu büyüklüğün ölçütü idarelerde istihdam edilen insan sayısına bağlıdır.
3. Örgütte basit sayılabilecek kitle üretimi teknolojisinin var olması.
4. Daha basit bir çıktıya sahip olması

Başlangıçta Weber iktidar (güç) ile meşruluk kavramları üzerinden ortaya koyduğu bürokrasi modelinde “İnsanlar niçin itaat ederler” sorusunu cevaplamaya çalışmış ve İnsanlar arasındaki itaat etme olgusunu yani egemenlik (otorite) kavramını incelemiştir. Weber’e göre verilen emirlerin uygulanmasını sağlayan iktidardır ve meşruluk kavramı ise bu iktidarın kabul edilmesini sağlar. Weber’in tarafından ifade edilen otorite kavramı ise bu iki kavramın birleşmesiyle oluşur (Öztaş, 2015: 148). Aynı zamanda Weber için otoriteyi belli bir kaynaktan çıkan belirli emirlere, bireyin uyma ihtimali olarak ifade etmiş ve otorite sahibi olan güç kendi meşruluğu konusunda bir inanç ortaya koyarak, egemenliğin sürekliliğini sağlamıştır (Weber, 1947: 37).

Weber “idari aygıt” ve “meşruluk” olmak üzere otoriteyi iki başlık altında tanımlamış ve idari aygıt yönetenler ile yönetilenler arasındaki bağdır demiştir. Weber, meşruluk tipini inşa ederken otoritenin üç saf türü olduğunu ve bunları geleneksel otorite, karizmatik otorite ve yasal otorite olarak sıralamıştır (Mouzelis, 2003: 18).

Modern bürokratik mekanizmaları incelemek ve doğru yönetimi ortaya koymak için seçilen Weber’in bürokrasi modeli, Weber tarafından “ideal tip” olarak adlandırılmıştır. Weber’in bürokrasi modelinde anlattığı örgütler bu ideal tipe yaklaştıkları ölçüde bürokratik olmuşlardır. Bu modelde, saf ve eksiksiz olarak vurgulanan yönü gerçek hayatta bulunmamaktadır. İdeal tip bürokrasi modeli çeşitli sebeplerden dolayı tam olarak gerçekleşmediğinden zihni bir tanımlamadan öteye gidememiştir (Abadan, 1959: 54 ve Eryılmaz, 2007: 215-217)

2.2.1. MaxWeber'in Otorite Tipolojisi

Weber bürokratik yönetim teorisini oluştururken derinlemesine incelemeler yapmış ve egemenlik otorite ve ideal tip gibi temel kavramlar üzerine oturtmuştur. Eber birbiriyle çelişen iki egemenlik kavramı üzerinde durmuştur. Birincisi sermaye piyasasındaki ilişkileri içeren 'Karşılıklı Çıkarlara Dayanan Egemenlik' diğeri ailenin veya resmi makamların sahip olduğu 'Otorite İlişkinine Dayanan Egemenliktir'(Aykaç, 1997: 15-77).

Weber'e göre egemenlik kavramının taşıdığı unsurları şu şekilde sıralanabilir (Weber, 1998: 300-307):

- Egemenliği elinde bulunduran kişilerin olması
- Egemenlik altında olan kişiler
- Egemenlik altında olan kişilere yönelik emirler
- Emirlerin yerine getirilmesi
- Emirleri yerine getirenlerin emirleri kendi davranış biçimlerinin bir parçası olarak görmeleri

Weber bürokrasi analizini yaparken otoriteye çok önem vermiştir ve bürokrasi düşüncesini otorite ile yakından ilişkilendirmiştir. Weber toplumlarda geleneksel, karizmatik ve yasal otorite olmak üzere üç farklı otorite tipinden bahsetmektedir(Weber, 1998: 81).

- **Geleneksel otorite** eskiden beri var olan örf ve adetlere uygun olarak kendini gösteren bir otorite biçimidir ki, liyakate bağlı olmayıp babadan oğula geçer. Toplumlar tarafından sorgulanmayan geleneksel otorite irsiyete dayalıdır. Emretme gücünü elinde bulunduranlar statü sebebiyle otoriteye sahip olan efendilerdir ve tebası ona sadakatle bağlıdır (Eryılmaz, 2013: 65).

Geleneksel otorite modelinde esas olan inanışlar ve geleneklerdir ve kimin nasıl, ne şekilde yönetileceğine karar veren törelerdir. Geleneksel yönetim biçiminde yöneten kişinin kişisel uygulamaları ve tercihleri etkiliymiş gibi görülmekte aslında, bunlar gelenekler tarafından sınırlandırılmış olup, yönetim ve idari teşkilatların oluşturulması ve görevlilerin atanması gelenekler çerçevesinde yapılmıştır(Ergun ve Polatoğlu, 1992: 59).

Weber Mısır ve Bizans İmparatorluğu dönemine ait eski bürokrasilerin patrimonyal örgütler olduğunu ve bu otorite biçiminin modernlik öncesi dönemde, doğu toplumlarında görülen geleneksel bir otorite tipi olduğunu ifade etmiştir. Weber, bu geleneksel otorite içinde "gerentokrasi", "patriyarkalizm" ve "patrimonyalizm" kavramlarını şöyle açıklamıştır. Gerentokrasi, grubu kutsal geleneklere bağlı kalarak temsil eden yaşlıların yönetimi, Patriyarkalizm ise ev otoritesini temsil eder ve merkezi otoritenin dağılması sonucu "patrimonyal otorite" oluşur. Patrimonyalizm tamamen şahsı esas alır ve idari personelin yanısıra bilhassa askeri gücün gelişmesiyle ilişkilidir (Eryılmaz, 2013: 66).

Geleneksel otoritede söyledikleri tartışılmaz bir şekilde kabuledilen, söyledikleri kişisel, keyfi, subjektif nitelikte olan bir “efendi” vardır (Fişek, 1979: 73). Patrimonyal (otorite/itaat ilişkisinin belirsiz kutsal geleneklere dayalı olması) biçimde çalışan hizmetçiler, akrabalar ücret bakımından efendilerine bağımlıdır. Feodal biçimde ise çalışan personel ya da görevliler efendilerine kişisel olarak bağlı değildir ve aralarında işbirliği vardır. Feodal biçimde görevlilerin kendi özel mülkleri vardır ve elde edecekleri gelir için efendilerine bağlı değildir (Özer, 2015: 100).

- **Karizmatik otorite** de güç olağanüstü kaynaklıdır ve bir kişinin üstün güçlerinin sihir, kahramanlık gibi özelliklerinin toplum üyeleri tarafından kabul edilerek kişinin verdiği emirlere itaat etme durumudur. Karizmatik otoritenin sosyal ve psikolojik boyutu olduğu için, her toplum kendi örf ve adetlerine uygun, ekonomik ve siyasal şartlarına uygun liderlerini ortaya çıkarır (Eryılmaz, 2013: 68). Otorite sahibinin diğer insanlardan farklı olduğu inancı, otoriteyi elinde bulunduran kişiyi meşru kılar ve gerçekte olağanüstü özelliklere sahip olmasa bile, itaat edenlerin böyle bir inanç içerisinde olmaları yeterlidir (Dursun, 1992: 139).

Weber’e göre karizmatik otorite, geleneksel otoriteye göre daha kısa ömürlüdür ve geleneklere karşı çıkabildiği için devrimci bir yanı vardır. Ancak geleneksel otoriteye kıyasla daha kısa ömürlüdür. Karizmatik otoritede tüm meşruluk ve düzeninin tek bir kişinin şahsına bağlı olması nedeniyle karizmatik liderin ölümü bu tür otorite tiplerini sona erdirmektedir ve yönetim yapısı ya eski geleneksel yapıyla devam etmekte ya da bu kişinin oluşturacağı yeni bir geleneğe yerini bırakmaktadır (Kapani, 1987: 90).

- **Yasal otorite** gücünü yasalardan alan ve bu yasaların gerçekleştirilmesi için devlet görevlilerine yetki verilerek yazılı kurallara bağlı biçimde işleyen otorite türüdür. Weber’e göre bu otorite devlet memurunun yani bürokrasinin ve tüm siyasal güç sahiplerinin önceden belirlenmiş yazılı kurallar çerçevesinde kullanılan yetkidir. Bürokrasiresmi yapıyı elinde bulunduran gücün hiyerarşik olarak en tepesine rasyonel-yasal kuralların yerleştirildiği idari aygıttır (Heper, 1996: 293).

Geleneksel ve karizmatik otorite türlerinin aksine iktidar geleneklerden ve kişisel özelliklerden faydalanmaz. Weber tarafından rasyonel otorite biçimi olarak adlandırılan yasal otorite biçimi hem yönetenler hemde yönetilenler yasalara göre hareket ederler. Bu otorite biçiminde yöneticilerin yönetme yetkisini seçimler aracılığıyla elde ederler ve bu yetki hukuki kurallara bağlı olarak işler. Bu otorite tipinde asıl olan gelenekler veya karizmatik kişilerin istekleri değil rasyonel ilkeler esas alınarak oluşturulmuş hukuk ve seçimlerin varlığıdır (Eryılmaz, 2013: 68).

Modern bürokratik mekanizmaları incelemek ve doğru yönetimi ortaya koymak için seçilen Weber’in bürokrasi modeli, Weber tarafından “ideal tip” olarak adlandırılmıştır. Weber’in bürokrasi modelinde anlattığı örgütler bu ideal tipe

yaklaştıkları ölçüde bürokratik olmuşlardır. Bu modelde, saf ve eksiksiz olarak vurgulanan yönü gerçek hayatta bulunmamaktadır. İdeal tip bürokrasi modeli çeşitli sebeplerden dolayı tam olarak gerçekleşmediğinden zihni bir tanımlamadan öteye gidememiştir (Abadan, 1959: 54 ve Eryılmaz, 2007: 215-217).

Weber 'İdeal Tip' kavramının özelliklerini şu şekilde belirtmiştir (Weber, 1998: 314-318):

- 'İdeal Tip' akıla dayalı yöntemlerle elde edilen soyut bir varsayımdır.
- İdeal tipte sosyal gerçeklik karmaşık olduğundan somut durumlar için gerekli olmayan özelliklere yer verilmez.
- İdeal tipler karmaşık olan ve gerçek hayattaki kavramsal saflıkları barındırmazlar.
- Ayrıca Weber, ideal tip bürokrasi modelini, mevcut yapıları incelerken bir ölçüt olarak kullanmış ve bu yapıların bürokratikleşme derecelerini ideal tip bürokrasi modeli ile karşılaştırarak ortaya koymuştur. Weber'in ideal tip bürokrasi modelinin özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır (Weber, 1998: 190-195):
- Yasalarla belirlenmiş bir yetki alanı vardır,
- Görev ve yetkiler hiyerarşiye bağlıdır,
- Bürokrasi yazılı belgelere dayanmaktadır,
- Uzmanlaşma,
- Gayrişahsîlik,
- Kariyer yapısı neticesinde eğitim almış kişilerin bürokrasiye dâhil edilmesi,
- Bürokratik kaide ve kurallar sistemi,
- Kamu ve özel alanın ayrışmasıdır.

2.2.2. Weberyen Bürokrasi Anlayışı ve Özellikleri

Bürokratik Yönetim Teorisinin kurucusu olarak kabul edilen Weber bütün modern örgütlerin bürokratik yapıyı benimsediklerini kabul etmiş ve bürokratik yönetimin bilgi, kontrol ve denetime dayandığını ifade etmiştir. Weber bürokrasisinde kişiye bağlı olmayan bir sistem, yazılı kurallar, uzmanlaşma, görev hiyerarşisi gibi bir organizasyon biçimi vardır. Bürokratik yönetimin en yüksek verimlilik düzeyini sağlayan teşkilatlanma biçimi olduğunu savunan Weber çağdaş bürokrasinin kriterlerini aşağıdaki şekilde belirtmiştir (Weber, 1998: 290).

- Bürokratik yönetim sisteminde görevlilerin verimli bir şekilde çalışabilmesi için genel kurallar yasa ve yönetmeliklerle belirlenmiş olup, belirli bir yetki alanı geçerlidir.
- Örgüt içerisinde işleyişin sağlanması bakımından emir verme yetkisi dengeli bir biçimde dağılmış olup, fiziksel içerikli ya da dinsel anlamdaki şiddet araçları belirli kurallar dâhilinde sınırlı tutulmuştur.

- Bu görevlerin devamlı ve düzenli yürütülmesi ve bunlara bağlı olan yetkilerin kullanılması için sistematik hükümler ortaya konmuş olup, belirli niteliklere sahip kişiler bu görevleri yerine getirmek üzere görevlendirilmişlerdir.

Yasalarla düzenlenmiş olan kamu yönetiminde ‘bürokratik otorite’ yukarıda belirtilen bu üç öğeden meydana geldiği kapitalizmin en gelişmiş yapılarını içine aldığı özel sektörde bu unsurların olacağı kabul edilir (Eryılmaz, 2013: 60-63):

- Bürokratik yönetim sisteminde görev hiyerarşisi esastır ve bu yolla alt kademede bulunan yöneticilerin üst kademede yöneticiler tarafından denetlendiği, yönetildiği kademeli bir yetki düzeyi mevcuttur. Bu sistemde vatandaşlar alt kademede çalışan görevlinin kararını üst kademede çalışana itiraz edebilmesine imkân tanıyan ilişkiler mevcuttur. Bu hiyerarşik yapı devlet kurumlarında olduğu kadar özel sektör, siyasi partiler de aynı özelliği taşıyarak, tüm organizasyonlara nüfus eder.
- Çağdaş toplumda bürokrasi yazılı belgelere dayanır ve bu yazılar dosyalanarak saklanır. Söz konusu resmi yazıları yazabilmek ve orijinalini saklamak için görevliler istihdam edilir ki; bu görevlilerin ve yazıların yer aldığı yere ‘büro’ denir ve özel kesimde bunun adı ‘ofis’dir. Modern toplumda resmi faaliyetlerle özel yaşam birbirinden ayrı olup, hatta özel sektörde işyeri ile sahibinin özel hayatı kesin olarak birbirinden ayrılmıştır.
- Modern toplumdaki büro ve ofis yönetimindeki personelin çok ciddi bir uzmanlık eğitimi almış olması gerekir. Bu durum devlet memurları için geçerli olduğu gibi özel kesim çalışanları içinde aynı önemi taşımaktadır.
- Bürokrasi bir görev ve işleyiş düzenine dayanır ve öğrenilebilen kurallardan oluşur. Bu kuralların öğrenilebilmesi için Kamu Yönetimi, Hukuk, İşletme Yönetimi gibi eğitimlerin alınması gerekir.
- Bürokratik yönetim sisteminde görev yapanlar kapasitelerinin tamamını örgüt faaliyeti için kullanmaları gerekir.

Weber çağdaş bir bürokrasinin meydana gelebilmesinin modern bürokratik örgütün olması gereken özellikleri taşıdığı zaman bir bürokrasiden söz edilebileceğini vurgulamıştır. Bu özelliklerden ilki para ekonomisidir ve personelin hizmetlerinin karşılığı para olarak ödenebilmesi için bu gereklidir (Aykaç, 1997: 66).

2.2.3. MaxWeber’e Bürokratta Bulunması Gereken Özellikler

Weber bürokraside memurun konumuyla ilgili detaylı bir analiz sunarak, eski tip örgütlenmenin yeterli olmadığını sanayileşen ve modernleşen topluma ideal örgüt yapısına sahip olan bürokrasiye geçmesi gerektiğini ifade etmiştir. Weber bürokrasiyi kırtasiyecilikten uzaklaştırarak, yönetenleri kişisel eğilimlerden etkilenmeyen, tamamen yazılı kural ve yasalara uygun davranan kişiler olarak görmüştür (Özer, 2012: 94-95). Bürokratik örgütlerde memurun konumu Weber (1998: 293-310) şu şekilde belirtmiştir: Memurluk bir meslektir ve bunun meslek olarak görülmesinde

ilk koşul belirlenmiş bir eğitim programı ve mesleğe başlayabilmek için sınav şartının olmasıdır. Bürokrasi içinde görev almak belirli bir niteliği taşımayı beraberinde getirir. Modern toplumlarda çalışanlar yöneticilerin kişisel hizmetkârı değildir. Ancak bürokratin sosyal statüsü toplumdan topluma değişmekte olup, bürokratin sosyal statüsü geleneklerin zayıf olduğu toplumlarda daha azdır (aktaran, Gerth ve Mills, 1946: 198-204):

- Çağdaş memur, ister özel sektörde çalışsın, isterse devlet dairesinde çalışsın ayrı bir itibar kazanmak ister ve bunu da elde eder. Uzmanlık eğitimi ile branşlaşmış memurlar sosyal konumları gereği, bir takım sosyal ve ekonomik ayrıcalıkların sağlaması sonucunda memurun sosyal itibarının yüksek olacağı söylenebilir. Statü geleneklerinin zayıf olması ya da branşlaşmış memura talebin az olması memurun sosyal itibarını düşürebilir.
- Bürokratik örgütte görev alacak personel yüksek bir otorite tarafından atanır. Seçimle iş başına gelen kişiler tam anlamıyla bürokratik bir figür değildirler. Çünkü bürokratların atanma yerine halk tarafından seçilmesi yönetenler yönetilenler arasında bağımlılığı azaltıcı bir rol oynar. Atama ile göreve gelenlerin yaptıkları işe karşı daha duyarlı olmaları gelecekteki kariyerlerini etkileyeceği için verimliliğin daha yüksek olacağı söylenir. Seçimle göreve gelenlerin uzmanlık bilgilerinden ziyade parti ile ilişkilerinin iyi olması ve başka unsurların rol oynaması nedeniyle göreve karşı daha az duyarlı olacakları düşünülmektedir.
- Bürokraside memurun görevi hayat boyu devam eden bir nitelik taşır ve keyfi olarak işlerine son verilmemesi, emekli olduktan sonra devam eden bir takım hakları garanti altına alınmıştır. Memurun bu güvenceye sahip olması memuru gelecek kaygısından kurtarır ancak söz konusu güvence memura görev üzerinde hak sahibi olma biçiminde bir hak sağlamaz.
- Bürokraside görev alan kişiler görevlerinin karşılığında düzenli olarak maaşlarını alırlar ve maaşları yapılan işe göre değil rütbe, statü ve hizmet sürelerine göre belirlenir. Mesleğin il yıllarında düşük ücret ve önemsiz pozisyonda çalışan memur ilerleyen yıllarda sürekli olarak yükselmek ister. Kariyer amacıyla göreve başlayan memur yükselmesine ve kıdemine bağlı olarak maaşının da artmasını ister.

Weber'e göre bu özellikleri taşıyan memurlar ideal anlamda bürokrasiyi gerçekleştirmişlerdir. Memurlar kamu çıkarları doğrultusunda önceden belirlenmiş kurallara göre hareket eder ve bu kuralların uygulanabilirliği ve gerçeğe uygunluğu da büyük önem taşır.

2.3. Weber Sonrası Bürokrasi Anlayışı ve Bürokrasi Eleştirileri

Weber'in teorisi farklı siyasi sistemlere sahip ülkelerde kullanılmıştır ve yaklaşık yüzyıldır sanayi toplumların geçirdiği değişimle sürecinde büyük bir bölümünün geçerliliği doğrulanmıştır. Ancak toplum üzerindeki etkileri bakımından

ele alındığında 1930'lardan itibaren Avrupa'da ve Amerika Birleşik Devletlerinde yapılan araştırmalar neticesinde eleştirilmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 2013: 79). Weber modeline ilişkin eleştiriler şöyle sıralanabilir:

- II. Dünya savaşından sonra en önemli eleştiriler Klasik Örgüt Teorisi içerisinde yer alan Weber'in bürokrasi teorisine yapılmıştır. Bunlar Selznick-Merton ve Gouldner'dir. Weber'e eleştiri yapan en önemli isimlerden biri olan Friedrich ideal tiplerin açıklayıcı unsurlar olarak görülmesinin uygun olmadığını vurgulamaktadır. Friedrich, ideal tip olgusunun deneye dayalı gözlemlerden çok uzak olduğunu kendisinin kurguladığı bir varsayım olduğunu ifade etmiştir (Gültekin, 2013: 126).
- Örgütlenme olgusu üzerinde yaptığı yorumlarla hala geçerliliğini sürdüren Weber bürokrasi kuramı ile en çok eleştiri almış düşünürlerden birisidir. Kuramın en çok eleştirilen emel noktası şekilcilik ve insan doğasına aykırı düşünceler ortaya koymasıdır. Özellikle çevreyi ve insan karakterini göz ardı etmesi nedeniyle eleştirilmiştir. Bürokrasinin tutucu olduğu, yönetim anlayışı itibarıyla değişime kapalı olduğu ve olumsuz tanımları içinde barındırdığı söylenmiştir (Yağmurlu, 2004: 31-55).
- Bürokrasi kuramına yapılan bir diğer eleştiride bürokratik yapı içerisindeki memurların rolü ve konumu ile ilgilidir. Weber'in bürokratik sistem içerisinde biçimsel örgütlenmeye ve örgütü yönetenlere önem verdiği, yönetici dışındaki personelin gereksinimlerini göz ardı ettiği ifade edilmiştir (Gülmez, 1975: 47-73).
- Merton'a göre Weber çalışanlar üzerinde disiplin oluşturmak adına baskı içeren bir bürokratik sistem oluşturmakta, bürokratlardan yüksek bir bağlılık ve önceden kurullarla belirlenmiş eylemlere uygun davranışlar sergilemelerini istemiştir. Çalışanların önceden kurullarla belirlenmiş davranış kalıplarına uyum sağlamalarının güç olacağı ve söz konusu kurulları etkisiz hale getirecekleri savunulmuştur (Aykaç, 1997: 15-77).

2.4. Post Bürokrasi Anlayışı ve Neo-Weberyan Bürokrasi Yaklaşımı

20. Yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetimi anlayışı, gerek siyasal ve gerekse de akademik alanda önemli bir tartışma konusu olmuştur. 1970'li yıllarda patlak veren 1929 Dünya Ekonomik Krizi ve liberal düşüncenin devletin sosyal olabilme özelliğini tartışmaya başlaması, devletin rolünün sorgulanmasına neden olmuştur. Bu durum bireyin ve özel sektörün güç kaybetmesine, devletin ekonomik toplumsal alanın her aşamasına doğrudan müdahale ederek, birey ve özel sektöre karşı daha güçlü hale gelmesine, yetki ve sorumluluk alanlarının artmasına neden olmuştur. II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupadaki devletler, Weberyan anlamdaki bürokratik anlayışı benimseyen yapılarla örgütlenerek oldukça güçlü hale gelmişlerdir. Bu dönem "Refah Devleti" dönemi olarak adlandırılmıştır. 20. yüzyılın son çeyreğinde Refah Devleti inancı sarsılmış ve bu süreçte şekillenen bürokrasi, kaynak israfının,

verimsizliğin ve kırtasiyeciliğin egemen olduğu, modern toplumlarının ihtiyaçlarını karşılayamayan, gereksiz idari mekanizmalar olarak görülmeye başlanmıştır. 1980’li yıllardan sonra, dünya genelinde yaşanan ekonomik ve sosyal krizlerin sonucunda, Sosyal Refah Devletini ve bürokratik yapıları yeniden şekillendirmek için yenileşme çalışmaları hız kazanmıştır. 20.yüzyıl son çeyreğinde artarak devam eden bu yenilikçi çalışmalar gereği, katı bir hiyerarşinin, kuralcılığın, merkeziyetçiliğin, hâkim olduğu bir yönetim anlayışından; performansa ve yurttaş memnuniyetine dayanan, esnek, daha hızlı ve daha kaliteli hizmet sunumu olan, hizmetlerin yerel birimlerce yerine getirilmesinin uygun görüldüğü, bir yönetim anlayışına geçiş öngörülmüştür. Bütün bu reform çalışmaları ve değişen yönetim anlayışı “İşletmeci Devlet Anlayışı”, “Yönetişim”, “Post-bürokratik Yapılanmalar” gibi, piyasa mekanizması içinde kullanılan “kavram” ve “yöntemlerin” kamu yönetiminde de uygulanabileceğini ortaya koymuş, Avrupadaki aydınlanma hareketinin parçası olmuştur(Özdoğan, 2018: 597-609).

17 ve 18. yy Batı Avrupa’da oluşan aydınlanma hareketi çerçevesinde ilerleme ve süreklilik arz eden bir gelişim içerisinde olma, bilgi edinme, rasyonalite gibi kavramların kullanımının yanı sıra geleneksel yapıya karşı bir duruşun sergilendiği, endüstri devrimine zemin hazırlayan modernizm ve modernite gibi değerlerin yükseldiği bir dönem olmuştur. Bu bağlamda o döneme damgasını vuran Postbürokrasi kavramı iyi irdelenmelidir. Öncelikle post ön ekinin anlamını kavramak adına, bu kavramın ortaya koyan postmodernizme göz atmak gerekir. Postmodernizm kavram olarak belirli değerler etrafında şekillenen, modernliğin içerdği temel değerlere karşı çıkan bir anlama sahiptir(Çelik, 2015: 140-145).

Postmodernizmin her alana yayılan etkisi Postbürokrasiyi de etkilemiş ve bu süreçte yönetim kavramının değişime uğradığı görülmüştür. Yeni bir yönetme algısının oluşması, kamuyu yönetiminin değişmesine sebep olmuştur. Oxford sözlüğüne göre bir yönetim faaliyeti olarak kamu yönetimi, yönetme gayreti ve ilişkiler arasındaki koordinasyonu sağlayarak başarılı olmak, işletme yönetimi olarak ise örgüt içindeki birimin hareket alanına göre ilişkileri yönetmeyi ifade eder(Özer, 2005: 3).

Halka sunulan ve halkın talep ettiği kamu hizmetlerinin anlatılması, belli bir hizmet standardının oluşturulması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin görünürlüğü açısından stratejik planlar aracılığıyla hedeflere ulaşılmaya çalışılması katı bir kavram olan klasik bürokrasi anlayışının yerini postbürokrasi anlayışının almasına neden olmuştur. Postmodernizmin kamu yönetiminde ve bürokrasi anlayışında ortaya koyduğu değişim ve dönüşüm neticesinde postbürokrasi tek tipçiliğe karşı heterojenliği savunmuş, standar kurallarla işleyen bürokrasiyi eleştirmiştir (Yıldırım, 2010: 712).

Kendine has bir örgüt yapısı oluşturan postbürokrasi Weberyan örgüte karşı bir tepki olarak ortaya koyduğu örgütsel yapısı şu özelliklere sahiptir (Araza ve Aslan, 2014: 42- Ateş, 2013:94-95- Karneghan, 2000: 92) :

- Çalışanların yetkilendirildiği, emir-komuta yerine insanı merkeze alan bir diyalog biçimi, ikna etme ve karşılıklı güvene ve çevreye özen gösterme anlayışına dayanan aşağıdan yukarıya hareket eden bir yönetim biçimi
- Bilgi saklama yerine bilgiyi paylaşma, yaygınlaştırma,
- Katı kuralların olmadığı, daha esnek, , daha fazla dayanışma, işbirliği ve koordinasyon
- Belirli bir problemi çözmek üzere veya proje üzerine kurulan müzakere temelli bir takım çalışması ve örgütsel ağların önemi
- Personel değerlendirilirken katı kriterler yerine performansa dayalı bireysel insiyatif, kıyaslama, yenilik, sürekli risk alarak gelişme ve promosyon
- Güven ve interaktif iletişim, hizmetlerin halka sunumunda rekabetçi bir anlayışla özel sektörle işbirliği
- Hep aynı kişilerle birlikte çalışmak yerine duruma göre değişen kişilerle çalışmak, örgütler arasındaki personel hareketliliği, işin niteliğine ve içeriğine uygun olarak oluşturulan formlar ve programlar
- Toplam kalite ve kıymetlendirme temelli değişim beklentisi, personel güçlendirme, gelir odaklı düşük maliyet, yetki devri, koçluk, sonuç odaklı hesap verebilirlik, katılımcı liderlik ve katılımcı karar alma süreçleri gibi anlayışların yaygınlaştırılması.

Kuralların değil ilkelerin hâkim olduğu postbürokratik yapılarda soyut nitelikteki ilkeler kuralların oluşmasına kaynalık eden sebepleri ifade eder. Kuralları takip etmek yerine çalışanların değişen koşulları esneklikle karşılayarak problem çözebilme kapasitelerinin geliştiği alandır. Fakat bazı durumlarda bu esneklik istemeyerekte olsa kurumsal entegrasyon açısından tehlike oluşturacağından, postbürokratik yapıların kurumsal ilkelerin geliştirilmesine önem vermesi sebebiyle aşırı dayanışmanın sunduğu güven ve kurumsal ilkelerin düzenli zaman aralıkları ile değerlendirilmesi ve katılımcı yaklaşımla tehlikeler en aza indirilebilecektir (Heckscher, 1994: 38).

Bu bağlamda Ateş'e göre post bürokrasiye yönelik bir takım eleştiriler yapılmış ve bunlar; post-bürokratik yapılar çalışanlar üzerinde baskıyı azaltmak yerine arttırmakta, üst düzey yöneticilerin yeni yönetim anlayışına yönelmeleri sebebiyle kendilerini dışında uğraşlar elde ederek kendi işlerini ihmal etmeleri, yapılar arasındaki koordinasyon eksikliği, kamu hizmetlerinin kişisel değil kolektif bir mesele olduğunun gözden kaçırılması, yerel tolulukların güçlendirilmesinde zayıf kalınması olarak sıralanmıştır (Ateş, 2013:103- 104).

Kamu kesiminin daraltılması ve piyasa ilkeleri ışığında gelişmiş ya da az gelişmiş bütün ülkelerdeki reform hareketleri Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde açıklanmaktadır. Bilhassa 2000'li yıllarda söz konusu reformların oluşturduğu etkiler değerlendirilmeye tabi tulasının ardından reform sonuçlarının her yerde beklenildiği gibi olmadığı görülmüştür. Neo-Weberyen devlet 2000'li yıllardaki

bu gelişmeler çerçevesinde kamu yönetimi reformlarını değerlendirebilmek adına yeni bir yaklaşım ortaya koymuştur (Çiner ve Olgun, 2015: 205). Neo-Weberyen devlet şeklini anlamak için iki kavrama dikkat çekilmiştir. Bunlardan birincisi Yeni Kamu İşletmeciliği, ikincisi ise kamu yönetimireformlarıdır. ChristopherPollitt ve GeertBouckaerttarafından geliştirilen bu yaklaşım neoliberal devlet ve ekonomi anlayışı çerçevesinde kamu yönetimini klasik Weberci bürokratik anlayışın karşısında durmakta, işletmecilik anlayışına özgü tekniklerin kamu yönetiminde uygulanmasını savunmaktadır (Çiner ve Olgun, 2015: 206). Sırasıyla YKİ ve ardından Post-bürokrasi yaklaşımının ifade edilmesi, Neo-Weberyenyaklaşımının anlaşılmasını sağlayacaktır.

2.4.1. Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ve Bürokrasiye Etkisi

1970 sonrası ekonomik kriz neticeinde oluşan sonuçlar, neo-liberalizmin ortaya çıkışının sebebi olarak görülmüştür. Bu çerçevede YKİ yirminci yüzyılın son çeyreğinde en önemli akım olarak karşımıza çıkmıştır. “Yeni Kamu İşletmeciliği” deyiimi ilk defa İngiliz akademisyen ChristopherHood’un “A Public Management forAllSeasons” başlıklı makalesinde karşımıza çıkmaktadır. Bu kavramramın ortaya koyduğu yönetim yaklaşımı, reform adı altında yürürlüğe konulan uygulamalarla pratik hayattta daha önceden kendini göstermiştir(Christensen / Laegreid, 2002: 268). Hood, YKİ’nin doğuşunu esas olarak iki teorik nedene dayandırmaktadır. Birincisi, “yeni kurumcu iktisat yaklaşımı” denilen, içinde kamu tercihi ve işlem maliyeti kuramı gibi önemli iktisat teorilerinin olduğu, rekabeti temel olarak alan, müşteri isteğinin ön planda tutulduğu, şeffaf ve inisiyatif sahibi bir bürokrasi oluşturma hedefine uygun bürokratik reform hareketlerini içeren yaklaşımdır. İkinci sebep ise kamu yönetimi alanında gün geçtikçe yaygınlığı artan “işletmecilik (managerialism)” yaklaşımıdır. Bu yaklaşım, işletme yönetimine ait kuralların ve anlayışın bürokraside uygulanması düşüncesine dayanmaktadır. İşletmecilik ilkesine göre, kamudaki yöneticileri basitçe kurallar uygulamaktansa, başlarında buldukları örgütleri yönetmek ve değiştirmek için inisiyatif kullanan sonuç odaklı oldukları takdirdekamu hizmetlerini daha ucuza mal ederek daha etkin hizmet sunarlar. Bu bağlamda kamuya ait yapıların yöneticisi konumunda olan kişilere belirli amaçlara ulaşmak için direk olak sorumluluk verilmesi gerekmektedir(Hood, 1991:5; 2001: 300).

İşletmecilik, ekonomik ussallaşma ve ya devletin en baştan keşfedilmesi şeklinde tanımlanan YKİ (Denhardt ve Denhardt, 2003: 4) yaklaşımı “özel sektör ve işletme yaklaşımlarını kamu sektörüne uygulamayı esas alan fikirler ve uygulamalar bütünüdür” şeklinde izah edilmektedir(Denhardt ve Denhardt, 2000: 550).

Neo – liberal düşünürlere göre, devletin hareket alanlarını küçültmek ve özel girişimi öncelemek gerekmektedir (Işıklı, 1997: 77–79). Temelleri neo – liberalizme dayanan YKİ’de özelleştirme ve alternatif hizmet sunum yöntemleri aracılığıyla, devletin rolünün daha aza indirilmesi öngörülmektedir. Buradan hareketle YKİ

etkisiyle uygulamaya konulan reformların esasını, devlet ve özel sektör ilişkileri bağlamında etkinlik ve ekonomiye ulaşılması düşüncesi oluşturmaktadır (Balcı, 2005: 23). YKİ adıyla bilinen reform paketinin ortaya çıkışı kısaca, “20. yy’ın sanayileşmiş ekonomilerine öncülük eden bürokratik yapıların büyük, hantal ve iş görmez yapısının iletişim ve ekonomik olayların anında gerçekleştiği yeni bir dönem için oldukça ağır ve külfetli hale gelmesi” (Pfiffner, 2004: 4).

Pollitt ve Bouckaert’e göre (2011: 9-10) YKİ yaklaşımı;

“Bir yandan kamu sektörünün işletme kavram, teknik ve değerlerinin ithal edilerek geliştirilebileceğini anlatan genel bir kuram ya da doktrin; diğer yandan da çıktuların ölçümü aracılığıyla performansla yönelik vurgu; piyasa tipi mekanizmaların benimsenmesi; büyük ve çok-işlevli örgüt yapıları yerine yatay, küçük, uzmanlaşmış örgüt yapılarının tercih edilmesi; sözleşmelerin hiyerarşik ilişkilerin yerine geçmesi; kamu hizmetinden faydalananlara “müşteri” gibi davranma gibi özel kavramları ve uygulamaları içeren bir bohça”dır.

Hemen hemen her ülkede farklı biçimlerde görülen kamu yönetimi reformlarının YKİ ortaya koyduğu ilkelerin her ülkede aynı şekilde görülmediğini ve uygulanan bu ilkelerin sonuçlarının da aynı olmadığını belirten Pollitt ve Bouckaert bunun nedenlerini şu şekilde belirtirler(Pollitt ve Bouckaert, 2011: 72):

“Öncelikle, geçmişte tek bir yönetim sistemi yoktur, pek çok farklı yönetim sisteminden bahsetmek mümkündür. Geçmiş tek bir yönetim sistemine indirgemek tarihe haksızlık etmektir. İkinci olarak, bazı yönetsel sistemler geleneksel bürokrasi imgesine otursa da bazıları gerçekten geleneksel bürokrasi imgesine oturmaz. Üçüncü olarak, YKİ okulunca verilen geleneksel bürokrasi tanımı tek boyutlu olmaya eğilimlidir, çoğunlukla bürokrasinin olumlu yanlarını görmezden gelerek olumsuz yönlerine odaklanır.”

Her ülkenin yönetim sisteminin aynı olmaması sebebiyle uygulanan reformlar, bu reformların etkileri ve sonuçları birbirinden bütünüyle farklıdır. Örneğin, Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, Birleşik Krallık ve ABD gibi ülkeler performansı esas alan yönetime, YKİ’nin piyasayı önceleyen ilkelerine daha açıkken; Belçika, Fransa, Finlandiya, Almanya, İtalya gibi ülkeler yapısal ve kültürel olarak bu tür ilkelere daha az açıktır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 73).

Dünyada kamu yönetimlerini etkileyen ve değişimine sebep olan faktörler, Türk Kamu Yönetiminin de değişimine sebep olmuştur. Bilinen kamu hizmeti anlayışına yönelik beklentileri değiştiren esneklik, rekabetçilik, karlılık, verimlilik, bireycilik, performans gibi ilkelerin yönetim anlayışına egemen olmasına sebep olan ekonomik, toplumsal, siyasal ve kültürel dinamikler, Türk Kamu Yönetimini de derinden etkilemiştir (Sallan Gül, 1999:69).

3. BÜROKRASI VE KÜLTÜR İLİŞKİSİ: BÜROKRATİK KÜLTÜR

Bürokratik kültürü tanımlarken, hem bürokrasi kavramı yeniden değerlendirilmeli, hem de bürokrat kavramına açıklık getirmekdaha faydalı ve anlaşılabilir olacağı düşünülmektedir Marshall(1999: 85) bürokrasiyi “yetkili idareciler topluluğu ile bir idari sistemde geçerli prosedür ve işler” biçiminde izah etmiştir. Bir başka açıdan bürokrasi, idari yapının şekil olarak teşkilatlanmasını veya örgütlenmesini; bu örgütlenme içindeki davranış kalıplarını, idarenin uymak ve uygulamak zorunda olduğu yasalara dayalı kuralları ve idari sistemlerin farklı kademelerinde görev yapan kişileri de bünyesine alan geniş kapsamı olan bir kavramdır (Akyıldız, 2004: 45). Weber’e göre bürokrasi, rasyonel dürüst bir zeminde etkili bir şekilde hareket alanı çerçevesinde kamuya ait yapıların ideal bir biçimde şekil almış halidir(Özmen, 2013: 935).

Weber bürokrasiyi, belli bir disipline bağlı olarak işleyen ve bu disipline bağlı olarak kurulan olan bir yapı olarak görmüş olmasının yanı sıra, hiyerarşi, işbölümü(görev dağılımı), yazılı kurallar, gayrişahsılık, yapılan çalışmaların ve yazışmaların dosyalanması ve resmi anlamda vazifesini yerine getiren bir örgüt biçimi şeklinde ifade etmektedir. Bu çerçevede bürokrasi teknik anlamda diğer örgüt biçimlerinden daha üstündür ve aynı zamanda rasyonel bir yapıya da sahiptir (Eryılmaz, 2015: 37-38).

Weberyen anlayış bürokrasinin, “yönetimi kolaylaştıran bir mekanizma olarak” pratiğe geçirilmesi gereken uygulamaları yürütmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Fakat günümüzde kamuya ait idari yapıların halkın yaşam standardını arttıracak hizmet sunumunda yetersiz kaldıkları ve birer hizmet aracı olma özelliklerini yitirdikleri fikri savunulmaktadır (Sezer, 2008: 158). Ayrıca bürokrasi kavramı, ülke de yaşayan halkın özgürlüklerini yerine göre kısıtlayan, tamamen memurların kararlarına bağlı olarak işleyen ve yine bu memurlar tarafından denetlenen bir yönetim anlayışının egemen olduğu bir mekanizmanın yanı sıra kamu kurumlarında görev yapan elit olarak nitelendirebileceğimiz kamu personelinin egemen olduğu yapı olarak da ifade edilmektedir (Bayram ve Çınar, 2007: 14-17).

Anlam itibarıyla geniş bir çerçeveden bakıldığında, kamu hizmetlerinin uygun şekilde halka sunulması ve yürütülmesi vazifesini ifa etmek için, ihtiyaç duyulan alanlarda istihdam edilen kamu çalışanlarına bürokrat denilmektedir. Daha dar kapsamlı ifade etmek gerekirse, hiyerarşinin esas olduğu idari bir yapı içerisinde devlete ait kurum ve kuruluşlarda görev yapan, devletin kamu mekanizmasını yönetmekle görevli elit kişiler bürokrat olarak nitelendirilmektedir (Cem, 1976: 17). Başka bir tanıma göre bürokrat; devletin idari kurallar çerçevesinde işleyen mekanizmasına bağlı kalarak, siyaset tarafından tespitinin yapılarak ve belli başlı yetkilerle donatılarak, kamu da görevli yöneticiler tarafından kurallar çerçevesinde uygulanması talep edilen iş ve işlemleri yerine getiren devlet memurlarına verilen isimdir (Bayraktar, 1993: 11). Bürokratlar, birbirine benzeyen görev ve çalışma

alanları sebebiyle belli bir grubu oluşturmuşlardır ve bu gruba ait bir takım kültürel unsurlar da bürokratların aralarında paylaşılmaktadır. Buradan hareketle, bürokratik kültür “bürokratların görev çevrelerine ilişkin nesnelere, durumlara ve kişilere atfederek oluşturdukları ortak anlam örüntüleri” şeklinde tanımlanmaktadır (Özen, 1996: 8-9).

Her ülkede bürokrasi, ait olduğu ve içinde yaşadığı toplumun kültürünü yansıtmaktadır. Bürokratik kültür, vatandaşların kamu görevlilerine dair değerlendirmelerinin yanısıramemurlar hakkındaki fikirlerini kapsayan, diğer bir ifadeyle bir ülkede devleti meydana getiren idari olarak işleyen mekanizmaya karşı hem vatandaşlar hem de kamu personeli tarafından gerçekleştirilen davranış ve tutumlardır. Bürokratik kültür kavramı, patronaj ve nepotizm anlayışı, vatandaş ile idareci arasındaki ilişki, liyakat, rüşvetle ilgili tutum ve davranışları, kamu malının kullanımı gibi hususları kapsamaktadır. Her toplumun kendine özgü özellikleri ile kendini gösteren bürokratik kültür, kamuya ait idari yapıların gücünü kullanma bilinci, kamu hizmetinin halka sunumu sürecinde hukuka bağlılık-esneklik ilkeleri gibi önemli faktörleri bünyesinde barındırmaktadır (Demir, 2011: 154-159).

Her toplumun kendisine has özellikleri çerçevesinde, kamu yönetim mekanizmasının örgütlenme biçimi ve iş süreçlerinin işleyişi açısından, kendisine ait bir kültürü vardır. Bu kültürel özellikler, o ülkede ve toplumda yaşayan bireyler arası koordinasyon ve ilişkilerin sonucunda olduğu için, bir toplumdaki kamu yönetim mekanizması içerisinde bulunan her yönetsel alanın kendisine özgü kültürel yapısı ve ilişki tarzları mevcuttur. Bundan dolayı örgütün yönetim birimlerinde oluşan yönetsel kültür, aynı zamanda eksiksiz bir şekilde kamu yönetimi sisteminin de bir parçasını oluşturmaktadır (Shafritz, vd. 2009: 71).

Memurların pozisyonlarını düzenleyen kurallar aynı zamanda bürokrasiyi belirleyen temel unsurlardır. Kamu çalışan personelin kariyerlerini ve atanmalarını etkileyen bir takım nüfuz oyunlarının etkilerini ortadan kaldırma noktasında, hukuki kurallar önemli bir araç olarak dikkat çekmektedir. Söz konusu bu kurallar ülkeden ülkeye değişir ve sahip olduğu özellikler bakımından her bir toplumun, devletin rolüne dair oluşturduğu temsilin ve siyasal, toplumsal tarihin devam eden sürecinde kendini gösterir (Dreyfus, 2007: 23).

Gelişmekte olan ülkelerdeki bürokratik yapıların kabul görmemesinin nedeni; olumlu etkiye sahip belli başlı özelliklerden yoksun olması ve modern anlamda bir takım uzmanlık gerektiren yapıların kuralları çerçevesinde evrensel olamayışları sebebiyledir. Bu toplumların sahip olduğu bürokrasileri, genel olarak şekilcidir, geleneksel kriterlere dayalıdır ve kamuya sunulan hizmete dair belli bir standarda ulaşamamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde toplumun hemen her katmanında reformdan bahsedilse de, uygulama için uygun zemin yoktur. Geleneksel özelliklere sahip bu toplumlarda gerek vatandaş hem de bürokrasi değişime ve dönüşüme hazır değildir (Danopoulos ve Danopoulos, 2009: 402). Bir ülkede işleyen kamu

yönetiminde görev almış olan bürokratlar, aynı siyasi koşullarda ve aynı faaliyet alanında iş süreçlerini ifa etmektedirler. Her bürokrat kendi faaliyet alanı ile ilişkili hareket tarzlarının oluşturulması sürecinde hem bağlı çalıştıkları siyasetçilerle hem de toplumun her katmanıyla, kendi hiyerarşik yapılarıyla ve diğer örgütlerdeki kamu çalışanlarıyla gerekli koordinasyonu sağlayarak görevlerini yerine getirmektedirler. Bu bağlamda bürokratların, görev ve çalışma sahaları içinde yer alan bütün tutum ve davranışlara, kişilere bağlı olarak meydana gelen ve müşterek anlamları içeren bakış açıları bürokratik kültür olarak ifade edilmektedir (Özen, 1996: 9).

Yönetimsel kültürün sahip olduğu temel esaslarla yakından ilişkili olan bürokratik kültür, hem toplumsal kültürden etkilenmekte hem de toplumsal kültürü etkileyebilmektedir. Zaman içerisinde oluşan kültürel özellikler, aile, eğitim, din, devlet gibitoplumsallaşma kurumları olarak ifade edilen kavramlar örgütler sayesinde o toplumun içerisinde birlikte yaşayan bireylere nesilden nesile aktararak, onların kişiliğini de etkisi altına almaktadır. Elbette bu tablo o toplum bünyesinde yapmakla yükümlü olduğu vazifesini gerçekleştiren kamu görevlilerinin(bürokratların), davranışları üzerinde etkiler oluşturmaktadır (Özen, 1996: 14-15).

Genel anlamıyla bürokratik kültür, bürokratların çevreleri ile olan etkileşimleri ve iletişimleri sonucunda oluşan, kendilerinden sonra bürokratik yapılar bünyesinde görev üstlenecek kişilere devredilen gerek mesleki ve gerekseörgütsel bir toplumsallaşma sürecini ifade eder. Bunun yanı sıra bürokratik kültür, siyasal, yönetsel ve kamusal alanlardan meydana gelen yerine getirmekle sorumlu olunan vazifeler bütünü olarak da ifade edilmektedir. Söz konusu vazifelerin tamamı, davranış biçimlerinin hayata geçmesinde son derece önemli bir rol oynamaktadır (İrmiş, 1999: 54).

Bürokratik kültür örgüt kültüründen de etkilenmektedir ve örgüt içerisinde meydana gelen kültür ışığında, kültürün alt dalları ile etkileşim halinde olan örgütsel kültür kavramı, 1980’li yılların başlarından itibaren tartışılmaya başlanmıştır. Örgütsel kültür kavramı bugüne kadar farklı tanımları yapılan bir kültür çeşidi olarak yönetim bilimi literatürü içerisindeki yerini almıştır (Bozlağan, 2003: 35). Bu bağlamda kültürün, bir kurumu, kuruluşu ya da bir sistemi “sosyal bir yapıstırıcı” gibi bir arada tutma özelliğinden hareketle örgüt kültürü; bir grubun ya da bir topluluğun birlikte olmasını sağlayan ve bilhassa kuşaktan kuşağa aktarılan, ideolojiler, değer yargıları, davranış ve tutumlar, inanışlar ve belli başlı standartlar bütünü olarak ifade etmek mümkündür. Bu tanımlamalar ışığında örgüt kültürü, örgütsel yaşam biçiminin birbirine eşit olmayan zeminlerde ve davranış kalıplarında kendini gösteren, sosyal ve tarihsel süreçte oluşan bir görüntü şeklinde de ifade edilebilir (Fiş ve Wasti, 2009: 134).

Bürokratik kültür örgütsel kültür ile yakından ilişkilidir ve örgütsel kültürde degerek örgütsel yapı ve gerekse mesleki sosyalleşme şeklindeki etki alanı oluşturmaları nedeniyle bürokratların mesleki anlamda oluşturdıkları davranış ve

tutumların ile bağılı olarak çalıştıkları örgütsel mekanizmalarda meydana gelen davranış biçimleri birbiriyle etkileşim halindedir (Alacadağılı ve Yavuziyiğit, 1999: 103). Bu bağlamda bürokratik kültür, örgüt kültürü teorileriyle benzeşmekle birlikte örgüt kültürü mevcut örgütsel yapı içindeki kişiler arası ilişkilere dikkat çekerken; bürokratik kültür ise ortaya koyduğu teorisiyle hem örgüt hem de bürokrasi içi ilişkilerin yanı sıra örgütsel mekanizmanın dışında kalan ilişkilere de vurgu yapmaktadır (Jamil ve Dangal, 2009: 195).

Netice itibariyle bürokratik kültür ortaya koyduğu kavramsal özellikleriyle değerlendirildiğinde; bürokratların çevreleri ile olan ilişkileri, iletişimleri ve etkileşimleri sonrasında meydana gelen, sonraki süreçlerde bürokratik anlamda idari mekanizmalarda görev alacak kişilere devredilen gerek mesleki ve gerekse örgütsel toplumsallaşma ve ya sosyalleşme sürecidir. Yani bürokratik kültürü, siyasal, yönetsel ve kamusal zemine sahip hareket alanlarından oluşan vazifelerin tamamı olarak da ifade etmek mümkündür. Söz konusu görevler bütünü, davranış biçimlerinin reel yaşamda pratiğe geçmesinde önemli rol oynamaktadır (İrmiş, 1999: 54). Geline nokta bürokratik kültür meydana gelirken hem kurum içi hem de kurum dışı faktörler etkilidir ve kamu çalışanlarının hem iç çevre hem de dış çevre ile olan iletişim ve etkileşimlerinin bir çıktısı veya bir sonucu olarak, farklı birim ve fonksiyona sahip kurumlara ait bürokratik davranış biçimleri meydana gelmekte ve bu çerçevede kurum kültürü şekillenmektedir.

2. BÖLÜM

OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜROKRATİK YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Tarih boyunca Türk yönetim geleneğinin en belirgin özelliği teşkilatçı anlayışını her zaman muhafaza etmesidir. Türk tarihine bakıldığında yönetimi şekli İslam dinine dayanan Osmanlı Devletinin bürokratik örgütlenmesi ve devlet geleneği önceki dönem Selçuklu Devletlerinden miras kalmış ve daha sonraları merkezi ve taşra teşkilatı adı altında gelişme sağladığı görülmüştür. Bu bağlamda Osmanlı yönetim anlayışında devletin ve vatandaşın toplumsal ve siyasi güvenliği herşeyden nemli görülmüştür. Nevar ki, dinin esas olduğu Osmanlı yönetim anlayışı 19. Yüzyıldan itibaren batının etkisinde kalmış yaptığı reformlar ve ortaya koyduğu uygulamalarla batının yönetim anlayışını tatbika yöneltmiştir.

1. OSMANLI DÖNEMİ YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Osmanlı Devleti, 13. yüzyılın sonlarından başlayarak 20. yüzyılın ilk çeyreğine kadar sürekliliğini koruyanneredeyse 600 yüzyıl hüküm süren siyasi bir kuruluştur. Osmanlı Devleti, Selçuklu Devleti ile Bizans İmparatorluğu arasındaki hudut noktasında, Söğüt ve Domaniç arasında küçük bir sınır bölgesi olarak kurulmuş olup, 16. yüzyılın son çeyreğinde üç kıtada geniş bir alana yayılmıştı. Dönemi itibariyle 16. yüzyıla tekâmül eden, Osmanlı Devletinin hâkimiyeti altında olan bu geniş topraklarda bulunan bölgeler, Osmanlı Devletinin siyasi otoritesi ve egemenliği altında bulunuyordu. Bu denli uzun hüküm sürmüş Osmanlı Devleti hem dünyanın başka bölgelerindeki gelişen olaylara yön vermiş hem de kendi sosyal ve siyasi yapısını dizayn etmiştir. Bu sebeptendir ki, Osmanlı dönemi Klasik, Klasik Sonrası ve Modernleşme dönemleri şeklinde ifade edilen üç ana bölüm halinde ele alınır. Bunlardan ilki olan Klasik Dönem, devletin temel sistemlerinin oluştuğu ve

bu sistemlere bağlı kalarak tekâmül eden kurumlarını işlevsel hale getirerek onları ayakta tutacak politikalarını uyguladığı zaman dilimidir (Ergenç, 1999: 32).

Osmanlı Devleti, teokratik ve monark bir devlet işleyişine sahipti ve Osmanlı Devleti Arap devletlerindeki yönetim şekline ve yönetim anlayışından son derece farklıydı. Osmanlı Devleti kendine has özelliklerinin yanı sıra bir İslam devleti olmakla birlikte, Orta Asya ve İran kültür ve medeniyetlerinden etkilenmiş olan Anadolu Selçukluları ve İlhanlılar gibi devletlerin mirasçısı konumunda tarihte yerini almıştır. Osmanlı Devleti Arap dünyası dışındaki devletlerden etkilenecek ve bir nevi mirasçısı olarak devlet yapısını oluşturmuştur. Osmanlı devlet kavramı, eski Ortadoğu'dan gelmiştir ancak, Osmanlılar kendilerine miras olarak klan eski Türk geleneklerini benimsemişler ve devam ettirmişlerdir. Bu bağlamda Osmanlı Devleti, kurulmadan önce varlıklarını sürdüren ve siyasi, sosyal, askeri ve de idari anlamda belli bir kültüre sahip olan Türk devletlerinin kültür mirasını da devralmıştır (Gökbilgin, 1977: 18).

Osmanlı Devleti'nin idarî yapılanması ve buna bağlı olarak yürütülen merkez teşkilatı İslamiyet'ten önce kurulan Türk devletleri ile İslam dini ile tanışılıp din olarak benimsenmesinden sonra kurulan Müslüman Türk devletlerin yönetime özgü deneyimlerin ve kazanımların bir sentezi olarak karşımıza çıkmıştır (Cin ve Akyılmaz, 2000: 169). 14.yüzyıla kadar kendisinden önce kurulan Türk-İslam devletlerinden kalan devlet yönetimi konusunda oluşan ve önemli tecrübeleri barındıran bu deneyimleri kullanan Osmanlı Devleti, Ortadoğu ve İran devlet anlayışını devam ettirmiş diğer bir deyişlebu devletlerin mirasçısı konumunda olmuştur. Henüz uç beyliği iken, yönetim ve hukuk işleri, bölgenin iç kısımlarının daha yüksek düzeyde kültür sahibi olan ulemanın elinde olması, ayrıca İlk Osmanlı vezirlerinin ulema sınıfından olması, devletin idari anlamda kurumsallaşmasını sağlayabilecek tecrübeye haiz olan yöneticiler tarafından yönetilmesini sağladı. Tarihsel süreç açısından değerlendirildiğinde o dönemin yöneticileri, Anadolu'daki Selçuklu, İran ve Mısır'dan gelerek, eski Ortadoğu'ya özgü devletin işleyişi, idari kavramları ve yönetim anlayışını Osmanlı Devleti'ne yerleşmesini sağlamışlardır. Söz konusu bu devlet ve yönetim kavramları Hint-İran kültürüne kadar dayanmakta olup, İslam öncesi dönemde gelişmiş, İranlı ve Hıristiyan bürokratların devlete ait kadrolarda vazife alması neticesinde Abbasilere geçmiştir. 11. ve 13. yüzyıllar arasında Orta Asya Türk-Moğol gelenekleriyle değişime uğramış ve daha sonrada Osmanlılara geçmiştir (İnalçık, 2004: 71-73).

1.1. Klasik Dönem Osmanlı Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü

Klasik Dönemde Osmanlı'lar devlet yönetiminde birincisi tımar, diğeri ise kul sistemi adıyla iki temel sistemi aynı anda yürütmüşlerdir. Bu iki sistem sayesinde devletin idari mekanizması merkezî-mutlak bir yapıyı ortaya koymuş, bu uygulama ile padişahın otoritesi, gerek ülke içinde ve gerekse hâkimiyeti altında olan diğer coğrafyalar üzerinde en etkili tek güç olmuştur. Tımar sistemi ile Osmanlı Devleti,

taşrada elde edilen vergi gelirlerini, doğrudan merkezî hazineye aktarmıyor, birtakım görevleri ve hizmetleri ifa etmek amacıyla kendine bağlı asker ve devlet personeline bırakıyordu. Bu yolla birçok hizmetin gerçekleşmesini sağlıyordu. Kul sistemi ise tımar sistemi içindeki görevlileri doğrudan padişaha bağlayan bir ikinci sistemdi (Ergenç, 1999: 32). Bu sistemi uygulayan Osmanlı'da, kul sistemi merkezî yönetimin idaresinde, taşranın teşkilat yapısında ise tımar sistemi yürürlüğe konularak, Osmanlı'nın temeli olan padişah otoritesi, merkez teşkilatının kalbi olan saraydan imparatorlukta sınırda bulunan yerlere kadar başarılı bir şekilde kendini göstermiştir. Hem kul sistemi hem de tımar sistemi, başta askeri düzen olmak üzere Osmanlı imparatorluğunun bütün idarî, malî, ziraî, sosyal ve ekonomik yapısının şekillenmesinde etkili olmuştur. Bu şekillenme sayesinde uygulamaya konulan devlet politikaları birbirleriyle koordinasyon halinde ve bir düzen dâhilinde uygulanarak, yönetim, maliye ve ordu gibi temel olan kurumlarda söz konusu sistemlerin işlenmesini sağlamıştır. Böylece dönem itibarıyla Osmanlı Devleti, merkez teşkilatından taşra teşkilatına kadar sahip olduğu geniş coğrafyada uyguladığı kul sistemini ve tımar sistemi sayesinde kendine özgü bir yönetim anlayışını ve devlet modelini ortaya koymuştur. Sahip olunan yönetim anlayışını içeren bu modelde, Osmanlıların mensup olduğu İslam kültürüne ait değerlerin yanısıra eski Türk Devletleri ve Ortadoğu devlet gelenekleri de etkisini göstermiştir (Armağan, 2011: 145).

1.1.1. Klasik Dönem Osmanlı Merkez Teşkilatı ve Bürokrasisi

Teokratik ve monark bir devlet yapısına sahip olan Osmanlı Devleti, teokratik niteliğini, Arap devletlerindeki yönetim uygulamalarından oldukça farklı olarak, kendine has niteliklere sahipti. Sahip olduğu bu özelliklerin sebebi ise İslam devleti olmasının yanı sıra Osmanlı Devleti'nin Orta Asya ve İran kültür ve medeniyetlerinin etkisiyle devlet yapısını oluşturan Anadolu Selçukluları ve İlhanlılar gibi daha çok Arap dünyasının dışında kalan devletlerden kendisine kalan mirası kendi devlet sistemine uyarlayarak geliştirmesiydi (Barkan, 1975: 51-51). XIII. yüzyılın sonlarından XX. yüzyılın ilk çeyreğine kadar tarih sahnesinde var olan Osmanlı Devleti, tarihin bu kadar uzun yaşayan ve eşine az rastlanılan, siyasi yapılarından biri olmasının yanı sıra, uç beyliği iken imparatorluğa geçiş sürecinde devletin sahip olduğu bürokratik yönetim anlayışı ve kurumlaşmaya dair deneyimleri sayesinde açıklanabilir (Güler, 2014: 4).

Devletin yönetim yapısına bakıldığında merkez yapılanmasında başta padişah ve saray bürokrasisi göze çarpmaktadır. Saray, padişahın bir taraftan özel hayatını idame ettirildiği evi, hem de devlet işlerinin ifa edildiği ana merkezdir (Ünal, 2007: 37). Yönetimde veziriazam (daha sonra sadrazam) ve vezirler padişahın yardımcılarıydı. Her şey belli kanunlar çerçevesinde yürütülürdü. II. Mehmet'e (Fatih) kadar bu durum örfeye dayalı olarak yürütülmüştü ancak Fatih'ten sonra yazılı kanun oluşturulmuştur. Devletin genel kanunları dışında, her kazanın ve sancağın kendine has kanunları vardı. Bu kanunlar Müslüman olanlar ve olmayanlar için ayrı

hükümler taşırken bazı hususlarda örf'e de riayet edilirdi(Halaçoğlu, 2014: 9).Fatih döneminde (1451-1481) ulaşılan konuma bakıldığında birçok yasa çıkarılarak belli teşkilat düzenlemeleri yapılmıştır. Devlet yönetimindeki nüfuzlu aileler bertaraf edilerek Fatih kendisinin karşısında güç bırakmamış ve veziriazamın kuvvetini arttırmıştır. Fatih, bütün yetkileri elinde bulundurarak, devlet idaresi için merkezi bir sistem oluşturmuştur. Kanuni Sultan Süleyman döneminde ise yönetim en olgun noktaya ulaşmıştır(Özdemir, 2013: 52).

İdarede bütün yetkiyi padişah elinde bulunduruyordu ve dolayısıyla ona vekâlet eden divanın da elinde bulunuyordu. Bütün meseleler divanda görüşülüp, karara bağlanır padişahın onayına sunulurdu. Bu duru mutlak bir merkezi otoriteyi beraberinde getirmiş, bütün tayin ve azil işlemleri merkezin bilgisi dâhilinde olmuştur. Devletin hem siyasi, hem idari ve hem de yargıya ait bütün işlerinin görüldüğü ve neticeye ulaştığı Divan-ı Hümayun'un üyeleri sadriazam, kubbe vezirleri,nişancı, kazasker ve defterdan oluşuyordu.Şeyhülislam davet edildiği zaman,yeniçeri ağası ise vezirlik rütbesine sahip olduğu zaman Divan-ı Hümayun'a katılıyordu(Halaçoğlu, 2014: 9-12-16). Divân-ı Hümâyun'da yapılması uygun görülen toplantılar sabah namazı akabinde başlar, öğleye kadar devam eder ve görüşmeler bitmediği takdirde ikinci divânına devam edilirdi. "Divân-ı Hümâyun görüşmesi o günkü rûznâmeye (gündem) göre bittikten sonra Maliye hazinesi ile Defterhâne Veziriazamın mührüyle mühürlendikten sonra" kapatılır, Çavuş Başı elindeki esasını yere vurarak divanın sonlandığını bildirir, akabinde divan dağılırdı (Alkan, 2013: 35).

Osmanlı divanının bugünkü karşılığına bakıldığında Bakanlar Kurulu, Danıştay, Yargıtay, Anayasa Mahkemesi gibi yapıların yetkilerini bünyesinde toplayan bir meclisti. Osmanlı Divan'ın da alınan kararlar hukuki sisteme göre kanun olarak kabul edilmiş, kanun hükmünde sayılabilmesi için gerektiğinde şeyhülislama sorumuş ve gerekli fetva alınmıştı. Osmanlı Devleti'nin en önemli yürütme organıydı(Halaçoğlu, 2014: 11).

Netice itibarıyla devletin merkezi yapısı sade bir teşkilatlanma ile şekillenmiş ve genel olarak devlet adaleti sağlamak, asayiş ve nizamı temin etmek gibi görevleri yerine getirmiştir. Topluma ve kamu yararını ilgilendiren hizmetler esnaf loncalarına, vakıflar ve şahıslara bırakılmıştır. Klasik Osmanlı sisteminin bir diğer önemli özelliği de ordu yapılanması ve yönetim yapılanmasının iç içe olması durumuydu. Yani askeri yönetim ile kamu yönetimi aynı kişinin eminde idi. Bu durum ilmiye teşkilatında da uygulamış olup, adalet hizmeti veren kadıların idari görevler de yapmışlardır.(Özdemir, 2013: 54)

1.1.1.1. Enderun Sistemi: Mülkiye Sınıfının Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi

Osmanlı Devleti'nin Sarayın idari yapısı içinde çok önemli bir yere sahip olan Enderun, kelime anlamı bakımından Farsça bir kelimedir ve iç yada dâhil anlamlarına

gelmektedir(Ayverdi,2005:54). Osmanlı devletinde XV. asrın ortalarından itibaren medrese haricinde en köklü ve sağlam eğitim kurumu Enderun olup, Enderun teşkilatı Fatih ve II. Sultan Murat devrinden kalmıştır(Özdemir,2013:140).II. Murad tarafından kurulan kurum devletin çeşitli kademelerinde görev alacak kişileri yetiştirmeyi hedef almıştır. Enderun Mektebi ilk etapta, devletin gücünün göstergesi olarak kabul edilen Kapıkulu sınıfını yetiştirmeyi hedeflemiştir. Mektep içerisinde eğitim öğretim görececek kişiler Acemi Oğlanlar arasından seçilerek ayrı odalarda farklı seviyelerde eğitim ve öğretime tabi tutulmaktaydı(Ergin, 1977: 11).Acemi ve oğlan kelimelerinin bir araya getirilmesi ile oluşturulmuş olan acemioğlanları, yeniçeri ocaklarında yerleştirilmek üzere devşirilmiş çocuklar için kullanılan bir ifadedir(Pakalın, 1983: 7). Acemioğlanları sahip oldukları özelliklere göre seçime tâbi tutulmuşlardır. Söz konusu seçime göre fiziksel olarak gösterişli olanlar saraya gönderilmek üzere ayrılır ve bunlar Edirne, Galata ve İbrahim Paşa saraylarında belli eğitimlerden geçerek kabiliyet olarak öne çıkanlar Topkapı Sarayı'na dâhil olurlardı. Yapılı olanlar Bostancı Ocağına gönderilir, iki özelliği de buldurmayanlar Türk ailelerinin yanlarına dağıtılırdı(İlgürel, 1995: 324).

Türk-İslam adet ve geleneklerini öğrenen çocuklar Enderun'daki ihtiyaç ve rütbelerine göre saray içindeki farklı büyüklükteki odalardan birine verilirdi. Bu çocuklar burada da tahsillerine devam eder, sarayın adap ve erkânını öğrendikten sonra yeteneklerine göre Seferli, Kiler ve Hazine odalarından birisine çıkarılırdı. Enderun'daki eğitim “büyük ve küçük odalar, doğancı koğuşu, seferli odası, kiler odası, hazine odası ve has oda” şeklindetasnif edilmişti. Enderun'un ilk iki kademesini oluşturan büyük oda Babüssade'den içeri girildiğinde sağ tarafta, küçük oda ise sol tarafta bulunuyordu. Bu odalara başarılı olanlar alınırve burada islam dini ve kültürü ile ilgili derslerin yanısıra, Türkçe, Farsça, Arapça, güreş, koşu, atlama, ok atma gibi dersler de alırlardı (Uzunçarşılı, 1945: 309).

Doğancı koğuşuna hane-i bâzyân'da denilirdi. Kırk kişilik bir gruptan oluşan doğancılar koğuşu, IV. Mehmet tarafından kaldırılmış veSeferli koğuşu IV. Murad tarafından oluşturulmuştur. Önceleri Enderun halkının çamaşırlarının temizlenip, düzenlenmesi görevini yerine getirirken daha sonra çalışmalar sanata kaydırılmış ve musikişinas, hanende, kemankeş, pehlivan, berber vb. mesleki alanlarda yetiştirilmişlerdir. Sarayın dilsiz ve cüceleri de aynı koğuşta eğitilmişlerdir (Uzunçarşılı, 1945: 311).

Kilerci koğuşu, Fatih zamanında kurulmuş olup, yöneticilerine, Serkilâr-i Hassa denilirdi. Bu koğuşun elemanları aldıkları eğitime ek olarak yiyecek içecek hazırlanması ve sunumu konusunda da eğitilirdi. Ayrıca bu koğuş, saray odaları ve mescitlerinin mumlarını da temin ederdi (İpşirli, 1995: 186).

Enderunluların eğitim ve terbiyeleri esnasında öğrencilerin odalarında namaz kılmak, Kur'an okumakve İslam dinine özgü edepleri öğrenmek birinci önceliği olan görevlerdi. Odalarda bulunan bütün gılmanlar birbirleri ile derslerini

müzakere eder, hem gece hem de gündüz vakitlerinin önemeli bir kısmını okuyarak ve sanat öğrenerek geçirirlerdi. Odalarda lalalar tarafından Enderun öğrencilerine şu tembihler yapılırdı: Padişahın huzurunda iken laubali olmamak, serbest ve edep dışı hareketlerden kaçınmak. Halkın arasındayken gerinmemek ve esnememek, geçirmemek. Karşısında oturan kişiye karşı hapşırılmamak, aksırıp tıksırmamak, iğrendirici hareketlerden uzak durmak. Bir toplantıda otururken arkadaşlarını incitecek davranışlarda bulunmamak. Sarımsak, pastırma gibi koku verecek maddeler yenildiği zaman toplulukta bulunup çevreye rahatsızlık vermemek. Toplum içerisinde tırnak kesmemek, sofraya büyüklerden önce başlamamak, çevresine rahatsızlık verecek şekilde yemek gibi yememek, yanındakinin lokmasına göz dikmemek, sofraya yaygısına el silmemek, sofrada kaşınmamak. Çamaşırlarını zamanında değiştirmek, kıyafetleri kirli ve buruşuk şekilde kullanmamak, çıkardığı elbiselerini dolaba yine düzgün bir şekilde yerleştirmek, elbisesinin yırtık bir yerini görürse dikip ondan sonra dolaba kaldırmak. Kadın elbisesine benzer biçimde ve renkte elbiseleri giymemek, erkeklere yakışan elbiseler giymek edebe aykırı davranışlarda bulunmamaları için her fırsatta iç oğlanlarına tembih edilirdi. Her gılmana haftada bir kere Perşembe yada Cuma günleri تنها bir yerde gerekli dikkatin gösterilmesi kaydıyla tırnaklarını kesmeleri, her sabah ıslak bir tülbentle iki kulağın temizlenmesi, haftada iki defa traş olmaları, kullandığı mendilini her gün değiştirmeleri hususunda öğrenciler lalalar tarafından uyarılırdı. Gılmanlara işe başladıktan sonra nasıl davranacakları da anlatılırdı. Memuriyete geçildiği zaman ihtiyacı olan halka yardımda bulunmak, kibirden uzak durmak, maiyetinde bulunanları lüzumsuz yere azarlamamak, büyüğüne saygı göstermek, verilen emri harfi harfine yerine getirmek gibi hususlar sık sık tembih edilirdi. Saray dışında bulunan bir şehirli Enderunlu gördüğü zaman hal ve hareketinden, terbiyesinden Enderunlu olduğunu bilirdi. Hatta Enderunlular izinli çıktıkları günlerde halk iki sıra halinde dizilerek yürüyen saraydan çıkan Enderunluların gerek giyiniş ve gerekse tavır ve davranışlarındaki nizamı seyredilerdi. Osmanlı Devleti'nin yönetim yapısında görevlendirilecek memurların geçtiği eğitim ve sahip olunan ahlak anlayışı görülmektedir(Özdemir 2013: 140-144).

Enderun'da yetiştirilen devşirme çocukları kabiliyetlerine göre askeri ve idari vazifelere tayinleri yapılırdı. Amaç, aşiret ve ailelerine bağlı olmayan, tamamen devlete ve padişaha bağlı bürokratik bir sınıf yetiştirmektir. Devşirme usulünde diğer önemli bir hususta mülakat usulüyle bizzat görüşerek yetenekli çocuklar seçilerek Enderun'a alınmasıydı. Bürokrasi içinde güçlü ailelerin oluşması istenmediğinden buraya Türk çocukları alınmıyordu. Osmanlı klasik dönemde uygulanan devşirme sistemi ile devlet idaresinde görev alacak yönetici gurubunsoyluluk ve irsi olarak seçilmelerini ve dahi yükselmeleri önlenmiş olup, tamamen kişinin çalışma ve liyakatine bağlanmıştır(Özdemir, 2013: 119).

Mülkiye sınıfının çok sıkı ve uzun bir eğitimden geçerek devletin üst kademelerinde yer almaları Osmanlı bürokrasisi içerisinde önemeli biryer

edinmelerine sebep olmuştur. Hem ordunun hemde devletin başında bulunan asker ve sivil idarecilerden oluşan mülkiye sınıfı vezirler ya da beylerbeyi gibi önmeli kadroları işgal ettiğinden bürokratik yönetim kültürü açısından bakıldığında sistemin sigortası niteliğinde olduğu söylenilebilir. Ayrıca akademik bir eğitimin verildiği ve liyakatin esas olduğu Enderun sistemi Osmanlı Devleti'nin kudretini koruması açısından önem arz etmiştir. Aldıkları eğitim ile İslamlaştırılan Enderun sistemine tabi tutulan devşirme çocuklar Osmanlı'da adalete dayalı olan bürokratik kültürün adeta bir göstergesi niteliğinde olduğu vurgulanabilir.

1.1.1.2. Kalemîye Sınıfı: Yönetici Sınıfın Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi

Bir sosyal statüyü ifade etmesi ve kültürel bir kavram olan kalemîye, Osmanlı idari yapısına ait önemli bir terimdir. Osmanlı devletinde görevli olan memurların zaman içerisinde yerine getirmekle görevli oldukları işler açısından birbirinden ayrıldığı, seyfiye, ilmiye ve kalemîye personelinin kendilerine özgü görevleriyle belirli alanlarda uzmanlaştıkları görülmektedir. XIX. yüzyılda askeriye ve mülkiye şeklinde iki ayrı birim olduğundan seyfiye ismi kullanılmamış ve bu nedenle mülkiye ve kalemîye teşkilatları arasında bir bağ meydana gelmiştir (İpşirli, 2001: 248-249).

Osmanlı Devleti'nin kuruluşuyla birlikte yarım asır boyunca resmi bir yapıya kavuşturulmuş kalem daireleri ile profesyonel kâtiplerin olmadığını görmekteyiz. Devletin kısa sürede genişlemesi, yazılı kayıtlara olan ihtiyacın artması, kâtiplik görevinin örgütlenmesine ve söz konusu görevleri yerine getirecek kalem personelinin oluşmasına neden olmuştur (Özdemir, 2013: 146). Bu sınıfın yetişmesinde büro içindeki eğitimlerin yanısıra eğitimde kullanılan ve meslek edinmeye yönelik kitapların da etkisi büyüktür. Bu eserler sahip oldukları düzey ve sundukları bilgiler itibarıyla üç ayrı türde değerlendirilmiştir. Birincisi yeni başlayanlar için meslek kitapları, ikincisi standart inşâ kitapları, üçüncüsü ansiklopedik nitelikteki eserlerdir. Bu süreçte XIX. yüzyılda batıdan örnek alınarak açılan mekteplerin artması ve kalemîye mensuplarının yeni açılan mekteplerden yetişmeye başlaması, zihniyet değişikliğine neden olmuştur. “1839’da kurulan Mekteb-i Maârif-i Adliyye ile (1862’de adı Mekteb-i Mahrec-i Aklâm) 1849’da teşkil edilen Dârülmaârif iki önemli kurum olmuş, buralarda diğer derslerin yanında usûl-i kitâbet (hadis ağırlıklı dersler), kitâbet-i resmîye (resmî yazışmalar ve devletin işleyişine dair meseleler) ve husûsiyye, kitâbet-i askerîye gibi dersler okutulmuştur. 1876’da kurulan Mekteb-i Fünûn-ı Mülkiyye de (Mülkiye Mektebi, Siyasal Bilgiler Fakültesi)” gibi kurumlar kalemîye teşkilatının yetişmesinde önemli katkı sağlamıştır (İpşirli, 2001: 248-249).

Osmanlı devletinin kuruluşundan XV.yüzyıla kadar geçen süre içerisinde Osmanlı bürokratik yapısı birkaç bürodan oluşuyordu. Ancak devletin büyümesi ve işlerin çoğalmasının yanısıra Fatih Sultan Mehmet’in merkezîyetçilik çabalarına

bağlı olarak gelişen, Kanuni Sultan Süleyman döneminde ise üç ana daireye bağlı olarak işleyen 50-60 dolayında alt bürodan oluşan büyük bir yapı haline gelmiştir. Üç büyük daireden ilki yasama ve yürütme ile ilgili işlemleri yerine getiren Divan-ı Hümayundu (Özdemir, 2013:84). Divanı Hümayun devlet işlerinden birinci derecede sorumlu olan organdı ve devlet işlerinin devletin reisi konumunda olan Padişah adına görüşülen yer olup, mülki, askeri ve şer'i konularda karşılıklı görüş beyan edilen ve karar alınan yerdir. Önem arz eden mali hususlar, toprak meseleleri yani üst düzey yöneticilerin tek başlarına karar veremeyecekleri bütün konular burada görüşülürdü. Divan-ı Hümayun adli bakımdan en yüksek temyiz merci olup, adli yönden yüklendiği görevleri kazaskerler tarafından yürütülürdü. Kazaskerler şikâyet dinleme ve davanın görülmesi hususunu kendi dairelerinde görürlerdi. Ayrıca Divan diğer eyaletleri denetlemesi için yüksek rütbeye sahip bir kadıyı müfettiş olarak tayin ederdi.

Tayin, terfi ve teftiş hususunda en tepedeki karar organı olan Divan-ı Hümayun, aynı zamanda Avarız gibi vergilerinde karara bağlandığı yerd (Ortaylı, 2016: 209-213-214-216).

Kalemiye sınıfından sadrazamlar yetişmiş olsa da bu mesleğin en son halkası reisülküttaplıktır. Kâtipler mesleğe başlarken bu makama ulaşmayı hayal ederdi. Reisülküttaplar, bürokrasiyi iyi bilmeleri ve sadrazamın yanı başında görev yapmaları nedeniyle gerek bürokraside yapılan tayinlerde ve gerekse ferman, tahvil hükmü vb. yazışmalarda oldukça önemli bir rol oynuyorlardı. Reisülküttap Divan-ı Hümayun'un esas üyelerinden olmamasına rağmen kalemlerin amiri olması nedeniyle, padişahın, sadrazamın ve şeyhülislamın bürokrasi ile olan ilişkilerine önemli katkılar sağlayarak, bürokratik işleyişe yön verirdi. Sadrazamla sürekli temas halinde olup, yargı ve yürütme görevlerinin yerine getirilmesinde bürokratik zemini oluştururdu. Ayrıca taşra yöneticileri ile de gerekli irtibatı sağlardı. (Özdemir, 2013: 146-147)

Reisülküttabın büroları şu şekilde sıralanabilir (Ortaylı, 2016:216):

- Beylikçi Kalemi: Kanunnameler, ahidname ve fermanların yazıya aktarılıp kaydedildiği yerdir ve buna divan kalemi de denir. Bu kalemin üç ayrı alt bölümü vardır ki; bunların ilki evrak muhafızı olan kissedar'ın başkanlığında çalışan ve divan kâtiplerinin oluşturduğu mühimme kalemidir. İkincisi ise kanuncu kalemidir ki, burada kanunlar saklanır, kanunnameler hakkında açıklama yazılarak, kaleme alınan belgeler kanuna ve nizama uygun olup olmadığı denetlenirdi. Üçüncü kalem ise ihtilafı konularda ve soru yöneltilen meseleleri cevaplamak üzere rapor düzenleyen ilamcı kalemdir.
- Tahvil Kalemi: Üst düzey devlet memuriyetlerinin atama, terfi işlerini yerine getiren ve dirlik tevcihinin kayıtlarını yapan bürodur.
- Ruus Kalemi: İmparatorluk içerisinde timar ve has sahipleri dışında yer alan bürokrasinin maaş, tayin, emeklilik işlerine bakan bürodur.

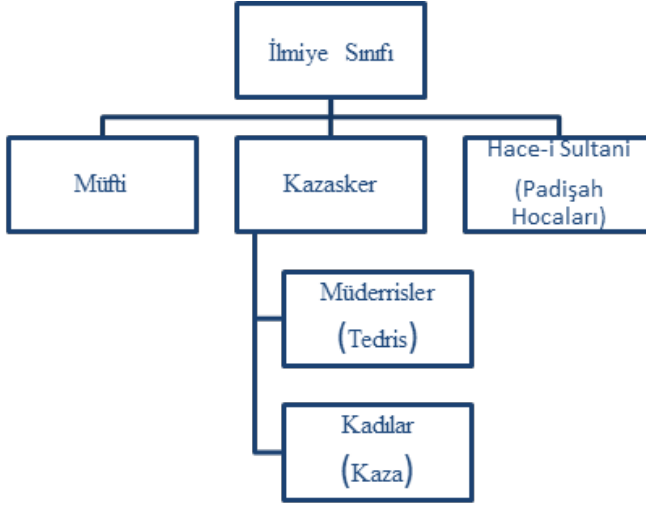
Osmanlı arşivi belgelerinden de anlaşılacağı üzere, kalemiye sınıfı olarak adlandırılan, Osmanlı bürokrasisini oluşturan bu sınıf, kendi sistemi içerisinde kalem şeflerinin ya da bir haminin kontrolünde kariyerini tamamlamaktaydı. Osmanlı Devleti'nde memurların saygınlığı ve ekonomik durumu diğer meslek grupları ile kıyaslandığında çok daha iyiydi. Devlete olan güvenin sarsılmaması amaçlandığından, memurun iltimas ve haksızlığa hiçbir şekilde bulaşmaması isteniyordu. Memurların büyük çoğunluğunun hizmetleri karşılığı, zeamet ve tımar olarak toprak gelirleri olup, küçük memurların ise ulufe, resim harç vb. gelirleri vardı. Yaptığı işte başarı göstermiş personele ödül olarak, tımar verilir veya terfi eder ya da maaşları arttırılırdı. Şayet görevini kötüye kullanmışsa, halka zulmetmişse vedevlet malını zarara uğratacak bir davranış sergilemişse o memurlara büyük cezalar verilmiş, hatta hayatlarına bile mal olmuştur(Özdemir, 2013: 122-137).

İyi bir eğitim alan kalemiye sınıfı devletin her türlü bürokratik işlemlerini gerçekleştiren sınıf olması nedeniyle bürokratik yönetim açısından değerlendirildiğinde devletin düzenini sağlayan kesim olarak değerlendirebiliriz. Yukarıda anlatıldığı çerçeve içerisinde geleneklere bağlı olduğu anlaşılan kalemiye sınıfı gizliliği esas alan bir çalışma sistemini benimseyen günümüz bürokrasi anlayışında etkileyen bir bürokratik yönetim kültürünü de ortaya koymuşlardır.

1.1.1.3. İlimiye Sınıfı: Din Adamlarının ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi

Osmanlı Devleti'nde eğitim, yargı, fetva ve din hizmetlerini yerine getiren medrese kökenli ulema sınıfının oluşturduğu ilmiye sınıfı, Osmanlı Devleti içerisindeki seyfiye (askerî zümre) ve kalemiye (bürokratlar) ile birlikte esas olarak kabul edebileceğimiz üç meslek grubundan biri olarak karşımıza çıkmıştır(İpşirli, 2000: 22-141). İlimiye teşkilatı ya da sınıfı denildiğinde sadece ulema sınıfı tarafından yerine getirilen eğitim-öğretim ve dini hizmetler olarak anlaşılmamalı, bilhassa kaza/yargının da bu teşkilatın üstlendiği önemli bir görev olduğu unutulmamalıdır. Müslümanlardan ve genel olarak Türklere teşekkül eden ilmiye sınıfı Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren önemli rol üstlenmiş olmanın yanı sıra, güç ve etki alanlarını zaman içerisinde aşama aşamakaybetmekle birlikte Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar varlığını sürdürmüştür(Kılıç, 2018: 153-155).

Osmanlı bürokrasisinde devşirme kul bürokrasisi askeri ve idari anlamdaki kamu hizmetlerini yürütürken, ulemanın yerine getirmekle görevli olduğu din bürokrasisi de hukuki, dini ve kültürel alandaki hizmetleri yürütüyordu. Osmanlıda ilmiye teşkilatı deyince sadece bilim adamı kadroları ve eğitim kavramları anlaşılmamalıdır ve bu örgüt aynı zamanda ülkenin yargı, yönetim ve belediye hizmetlerini de üstlenmiştir. İlimiye sınıfının başlıca üç fonksiyonu vardır. Bunlar; eğitim(tedris), ifta(fetva), yargı(kaza) ve yönetim görevleridir. Bu üç fonksiyonu sırasıyla müderrisler, müftüler ve kadılar gerçekleştirmiştir (Ortaylı, 2016: 230-234).



Şekil 2. İlmîye Sınıfı

Kaynak: (Ortaylı, 2016: 230)

İdari teşkilat içindeki görev bölümü şemada görüldüğü gibi olup müftülerin önünde geleni başkent müftisidir. Şeyhülislam başkent müftisi olarak görev yapmaktaydı ve sancak ve kaza müftülerinide o tayin etmekteydi. Bu zümre fetva ile görevliydi. Mühim devlet işlerinde şeyhülislamların fikirlerinden yararlanılırdı. Kazasker ve kadılar ise ilmîye teşkilatının beyni ve yönetici konumundaydılar. Kazaskerliğe bağlı birinci silik müderrislerdi ve medrese bürün ilmîye zümresinin yetiştiği yerdı(Ortaylı, 2016: 230-234).

Siyasi örgütün başı veziriazam olduğu gibidini örgütün başı da şeyhülislamdı. Ancak şeyhülislamın dahi atama yetkisi veziriazamda olduğundan devlet protokolünde veziriazamdan sonra geliyordu. İlaveten Şeyhülislamın yasama ve yargı salâhiyeti yoktu ancak yasaların oluşmasında etkiliydi. Öncelikli görevi dini konularda fetvalar vermek, müftülerin ve müderrislerin atamalarını ve de terfi işlerini yapmaktı. Osmanlı devleti adli mekanizmanın işleyişi açısından birçok kaza bölgelerine ayrılmıştı ve bu kazaların yerel anlamdamki yönetimi kadılar tarafından sağlanmaktaydı. Kazalardaki en yüksek devlet görevlisi kadılardı ve adli, idarive beledi işlerin tamamını yürütüyorlardı. Görev yaptıkları kazalarda diğer devlet görevlilerindenbağımsız hareket ederlerdi ve sadece padişah ve divandan emir alırlardı(Özdemir, 2013: 153-154).

İlmîye sınıfının din, yargı ve eğitim işlerinden sorumlu olması İslam Şeriatı ile yönetilen Osmanlı Devleti için bürokrasinin en tepesindeki yapı oldu görülmektedir. Dinin herşeyin üzerinde olduğu Osmanlı Devletinde adli teşkilatın işleyişini elinde bulunduran ilmîye sınıfı devlet yönetiminde adaleti esas aldığı için bürokratik yönetim kültürü açısından değerlendirildiğinde iktidar gücünü ayakta tutan ve devletin var oluşunun teminatı olarak görülmektedir.

1.1.1.4. Devşirme Sistemi ve Seyfiye Sınıfı: Askeri Teşkilatın Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkisi

Osmanlı ordusu dendiğinde ilk akla gelen Anadolu ve Rumeli'nin tımarlı ordusu ile kapıkulu askerleri ve yardımcı kuvvetlerdir. Ancak Osmanlı ordusunun yapısı ve yönetimini anlatmadan önce devşirme sistemi üzerinde durmakta fayda vardır. Devşirme, Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinde sadece yaya vemüsellemlerden oluşan asker ihtiyacını çeşitli hale getirmek, mevcut ihtiyacı karşılamak ve orduyu kuvvetlendirmek nedeniyle yapılmıştır(Uzunçarşılı, 1997: 563).Osmanlı'nın uyguladığı devşirme kanununda devşirilecek çocukların özellikleri belirtilmiştir. Buna göreHıristiyan çocuklarının soylu olanları, papaz oğulları, iki çocuktan sadece biri, birden fazla çocuğa sahip olan ailenin en sağlıklı çocuğu tercih edilir, tek oğlu varsa onun çocuğu çocuğu alınmazdı. Annesiz babası olmayan çocuklar, ağgözlü olarak bilinenler vegözü açılmış olabileceği gerekçesiyle köy kethüdasının oğlu da toplamaya dâhil edilmezdi. Aynı şekilde evlenerek bir sanat edinmiş çocuklarla, sığırtmaç ve çoban çocukları, aşşırı derecede uzun ve kısa boylu ile kel ve kibirli, köse ve doğuştan sünnetlilerle şehir çocukları devşirilmezdi. (İlgürel, 1986: 385). Devşirme usülü, kendi dönemi açısından bakıldığında iyi bir sonuç vermiştir ve bu sonuç gerek Osmanlı devleti için ve gerekse, çocuğu devşirme yoluyla alınan aileler için yararlı olmuştur. Osmanlı devleti açısından faydası incelendiğinde, o dönemde sürekli yapılan harpler, insanları yutan birer makine halindeydi. Bu yüzden savaşların sonucunda uğranılan kayıpları en az seviyede tutabilmek ve kendi Müslüman Türk nüfusunu muhafaza edebilmek adına Osmanlı devleti, gayri müslim vatandaşlarından istifade etmişti. Bu yolla hem İslâm Türk idealini çok daha geniş alanlara yaymış, hem de kendi asil nüfusuna dokunmayarak azınlık durumuna düşmelerini engellemiştir. Devşirme(toplama) sistemi, çocuğu devşirilen aileler bakımından da faydalıydı. Çünkü bu aileler hem çocuklarının karşı karşıya buldukları fakirlik probleminde kurtulacağını hem de, çocuklarının devlet memurluğunda görevalıp ve yüksek rütbelere gelebileceğini düşünüyordlardı. Hatta tarihe ait kaynaklar, birçok hıristiyan ailenin, çocuğunu devşirme yöntemiyle devleteverebilmek için adeta kendi aralarında yarıştıklarını anlatır(Baltaoğlu ve Ünal, 2011: 3-5).

Osmanlı Devleti, kuruluşunun ardından istikametini batıya çevirmişti ve aralıksız yaptığı fetihler sayesinde 600 yıl boyunca egemenliğini sürdüren bir dünya imparatorluğu haline gelmiştir. Osmanlı ordusu hüküm sürdüğü zaman zarfında esas unsur olma özelliğini korumuştur ve hatta padişahların tahttan indirilmesinden tutup, tahta hangi padişahların geçmesinin belirlenmesine kadar aktif rol oynamıştır. Osmanlı Ordusu; Kapıkulu askerleri, Eyalet askerleri ve Donanma Kuvvetleri şeklinde üç temel bölümden teşekkül ediyordu. Osmanlı ordusunun iki çeşit askeri vardı ki, bunlar merkezde görev yapan maaşlı kapıkulu askerleri, eyaletlerde görev yapan tımarlı sipahilerdi. Birde düzenli orduya dâhil olmayan akıncılar vardı. Osmanlı ordusunda öncü kuvvet olarak görülen akıncılar, devletin kuruluşunda ve

büyümesinde önemli hizmetlerde bulunmuştur. Akıncılar devletin daimi ordusu olmayıp, maaş almadıkları gibi silah ve teçhizatlarını da kendileri tedarik ediyorlardı. Akıncı olabilmek için hükümetten izin almak ve defterine yazılmak gerekiyordu. Akıncılar kış aylarında evlerinde oturan fakat örgütlü bir yapıya sahip olan bir topluluktu. Akınlar bahar aylarında yapılırdı ve devlet nereye akın yapılmasını isterse en hızlı ve gizli olmak şartıyla şehirlerde ve arazilerde düşmanı yıldırırlardı. Akıncı beyini devlet seçer, her on akıncıya bir onbaşı, her yüz akıncıya bir subaşı, her bine de bir binbaşının komuta etmesi sağlanırdı. Orduda faydalı olanlara tımar verilirdi(Özdemir, 2013: 156).Akıncıların teşkilât şekli son derece dinamik olmakla beraber, kurumsal yapıları akıncı kanunuyla düzenlenmekteydi ve ayrıca vergiden de muaftılar(Başbakanlık arşivi, 625(1586): 346-35 (<https://www.devletarsivleri.gov.tr/Sayfalar/Yayinlar/Yayinlar.aspx> 13.09.2020 erişim tarihi). Osmanlı devlet merkezini sınırlara yakın şehirlere taşıyor ve Edirne, Rumeli fetihlerinin merkezi halindeydi. Akıncı beylerinin komutasında toplanan binlerceakıncıyı, Anadolu'dan gelen Türk gençleri oluşturuyordu. Anadoludan gelen bu Türk gençleri fetihler sayesinde ele geçirilen yeni arazilerde tımarlı sipahi oluyor, onların yerlerine de yeni gönüllüler geçiyordu. İmparatorluğun sınırlarında akıncı beylerinin emrinde bulunan hem kadrolu akıncılar hem de sıra bekleyenler vardı.(Akdağ, 1979: 236).

Yeniçeriler;1363 yılında kurulan yeniçeri ocağı, padişahın beraberinde olan kuvvetlerinden yaya askeri olarak teşkil etmiştir. Hıristiyan esirler ile devşirmelerden oluşan gençleracemi ocağında gerekli eğitimden geçtikten sonra kabiliyet ve kıdemlerine göre burada görevlendirilirlerdi. Yeniçeri ocağı hükümdarın da olduğu merkez kolunda bulunur ve savaş esnazında hükümdar bunların arkasında ve ortasında at üzerinde dururdu. Kapıkulu ocakları içinde en saygın yeri olan yeniçeri ocağı, savaş zamanlarında ve konaklama sırasında padişahı muhafaza ederlerdi(Uzunçarşılı, 2016: 507-518). Yeniçerilere ilk etapta Türk ve İslam'a özgü terbiye verilir ve savaşa dair uygulamalar yaptırılırdı. Geçimleri devlet tarafından sağlanır, başka ilerle uğraşmalarına izin verilmez, evlenmelerine müsaade edilmezdi. Kendileri için en önemli olan meslekleri, ocaklarıydı ve söz konusu şartlara uyan yeniçerilerin sırtı yere gelmezdi. Yeniçerilerin zabitanı da dâhil sakalsızdı ve usul gereği tepelerinde bir tutam saç bırakarak tıraş olurlardı. Tayinlerinde ve dağıtımlarında ayrı ayrı usuller ve merasimler vardı. Ulufe salı günü dağıtılır ve senede dört defa verilirdi(Özdemir, 2013: 157).

Tımarlı Sipahiler; Osmanlı Devletinin askeri ve ekonomik tesis edilmişinde ana unsur tımar sistemiydi. Batıdaki fetihlerde Osmanlı hâkimiyetinin ve İslamiyet'in yayılmasını sağlayan sistem, tımar sistemidir ve bu düzen yerleşirken dini ve ırki anlamda bir monopolcü bir tutum hiçbir zaman oluşmamıştır (İnalçık, 2001: 80). Osmanlı ordusunun en geniş kısmını tımarlı sipahi isimli atlı ordusu oluşturmaktaydı ve kapıkulu askerleri gibi maaşlı değillerdi. Devlet tımarlı sipahilere hizmetleri karşılığında toprak verirdi. Köylüler toprağı işlemede, vergiyi

tımarlı sipahiler toplardı ve toprak gelirleri ile sipahiler hem kendini geçindirir hem de silahları ve atları savaş için hazır bulundururlardı. Tımar ordudaki er ve subaylara sürekli olarak savaşa hazır olmaları, devlet hazinesine yük olmamak için getirdikleri silah, malzeme ve yiyecekler karşılığında ödenen bir maaş gibiydi. Tımarlı sipahilerin en önemli özelliklerinden biriside savaş olmadığı durumlarda üretim faaliyetlerini sürdürmeleri, her daim askerlik yapmamaları, sadece harp zamanı savaşmalarıydı. Tımarlı sipahilerin Osmanlı toprak düzeninin oluşmasında önemi büyüktü ve eyalet askeri teşkilatını oluşturuyordu. Sefer zamanı ordunun en büyük kısmını oluşturan tımarlı sipahiler, toprağın işlenmesi, vergilerin toplanması, asayişin sağlanması kısaca çalışma düzeninin sağlanması gibi önemli görevleri yürütüyorlardı(Özdemir, 2013: 162).

1.1.2. Klasik Dönem Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Bürokrasisi

Osmanlı sınırlarının genişlemeye başlaması merkeze bağlı taşra idarelerinin kurulmasına ve bunların başına da yöneticilerin edilmesine başlanmıştır. Taşra denilmesinin sebebi ise merkezi idarenin dışında kalmasıydı. Osmanlı Devleti'nde taşra yönetimi hakkında doğru çözümlenmeyi yapabilmek için Osmanlı yönetim anlayışının başlıca iki önemli özelliğini ortaya koymak gerekir. Bu özelliklerden ilki devletin kurulduğu tarihten itibaren imparatorluğun her yer ve zeminde hâkim kılmak istediği merkezîyetçiliktir, diğeri ise askeriye teşkilatı ile ilişkilendirilerek şekillendirilen arazi rejimidir(Ortaylı, 2007: 28-250).

Osmanlı'nın yönetim mekanizması içinde yer alan taşra idaresinin en önemli uygulaması I. Bayezid dönemi ile başlayan ve II. Mehmet ile devam ederek yayılan ve bütün kurumlarıyla yerleştirilerek hareket alanı bulan merkezi idare uygulaması olmuştur. Bu bağlamda yerleşmeye sebep olacak bir takım uygulamalar girişebilecek uç beylerini her daim devletin buyruğuna sancak beyleri olarak bulunmalarını sağlamış, fethi sağlanan kalelere ise yeniçerileri yerleştirerek merkez ile taşra arasında gerekli iletişimi kurmaya çalışılmıştır (Akyılmaz, 1999: 128). Osmanlı Devleti'nde taşra yönetim sistemi merkezîyetçi bir anlayış ile şekillendirilmiş, kuruluş ve yükseliş dönemleri Tanzimattan sonraki dönemle kıyas edildiğinde idari sistem daha patrimonyal özellikler göstermektedir(Heper, 1973: 50)

Osmanlı devletinde taşra idaresi aşağıdan yukarıya doğru bakıldığında köy(karye), nahiye, kaza, sancak(liva), ve eyalet olarak teşkilatlandığını görmekteyiz. İdari teşkilat içerisinde en fazla bulunan kaza ve sancaklardı ve kazalar da kadı, alaybeyi ve subaşilar yönetici olarak bulunuyordu. Kadılar askeri olmayan şer'i ve hukuki hususlardan, subaşilar kazanın asayişinden, askeri meseleler ise alaybeyinin yetkisindeydi. Kazanın iaşesi, belediye, adli işleri de kadılarca yürütülüyordu (Halaçoğlu, 2014: 85)

Kazaların birleşmesi ile meydana gelmiş olan sancaklar geniş yetkileri ve sorumlulukları olan sancak beyi tarafından yönetilirdi ve sancaklar merkezi idarenin

askeri ve yönetime dair temsilcisi konumunda olan idari bir yapıydı. Savaş esnasında sancak beyi sancağında bulunan tımarlı sipahilerle birlikte bağlı olduğu beylerbeyi önderliğinde savaşa katılırdı. Sancak beylerinin rütbeleri sahip oldukları has gelirine belirlenir ve kendilerine dört yüz bin akçeye kadar has verilirdi. Asayiş sağlayan ve suçluları cezalandırma görevleri bulunan sancak beyleri emekli oldukları zaman kendilerine altmış bin akçe maaş tahsis edilirdi. İdari bakımdan devlet teşkilatının çekirdek yapısını oluşturan sancaklara çok ehemmiyet verilirdi çünkü şehzadelerin devlet işleyişini tecrübe etmeleri için sancaklarda bir nevi staj yapıyorlardı. Sancak beyinden sonraki hiyerarşik yapı sırayla alaybeyi, çeribaşı, subaşı, dizdar, şehir kethüdası şeklinde teşekkül ediyordu (Özdemir, 2013: 102).

Gerek askeri ve gerekse idari hiyerarşi sebebiyle beylerbeyine bağlı olan sancakbeyleri terfi, tayin, savaşa gitme gibi durumlarda emirleri merkezden alıyorlar ve Divan-ı Hümayun direk olarak sancak beylerine emir gönderebiliyordu. Merkezi idarenin temsilcisi konumunda olan sancakbeylerinin görevlerine ancak padişah veya vezir-i azam feshedebilirdi (Akyılmaz, 1999: 137).

Osmanlı taşra teşkilatının en büyük birimi olan eyaletler beylerbeyi veya buna eş değerde olan mir-i miranlar aracılığıyla idare edilirdi. Başlangıçta seyfiye sınıfından yetişmiş kişilerden tercih edilen Beylerbeyi, daha sonra bilhassa Fatih döneminden itibaren devşirme olan kişilerden de eyaletlere vali olarak görevlendirmeler yapılmıştır. Bunun temel nedeni taşrada padişah otoritesine rakip olarak ortaya çıkabilecek olası güç odaklarının önüne geçmektir. Beylerbeyi'nin hukuki durumu bir nevi vali gibiydi ve kendilerine merkezce geniş yetkiler verilmişti. Kanunname'de belirtildiği üzere beylerbeyi icra edilebilecek kararların tamamını almak, devlet adına kamu gücünü uygulamak ve kadının görev alanı dışındaki resmi görevli personeli tayin etme yetkisine sahip olan ve eyaletlerdeki tüm görevli personeli kendilerine bağlı olarak çalıştırdıkları otorite olarak karşımıza çıkmaktadır (Onar, 1966: 656).

Osmanlı eyaletleri statü bakımından tımarlı ve salyaneli olarak iki kısma ayrılırdı ve tımar sisteminin uygulandığı eyaletler tımarlı eyaletlerdi. Elde edilen gelirlerin tamamen devlet adına toplanıp, bu gelirlerin askerin ve eyalet idarecilerinin ücretlerinin ödenmesinin ardından geri kalanında devlet hazinesine gitmesi sağlanan eyaletlere salyaneli denilirdi ve tamamı arap topraklarında bulunan dokuz adet eyalet idi. Eyalet idaresinin en yetkili organı eyalet divanıydı ve direkt olarak beylerbeyine bağlıydı. Divan-ı Hümayunun küçük bir modeli olan eyalet divanı Beylerbeyi'nin başkanlığında toplanır ve divanda hazine (mal) defterdarı, tımar defterdarı, hem şer'i hem hukuki konuları yürüten eyalet kadısı, divan efendisi, tezkireci, çavuşlar, muhrızlar, ruznameci ve kâtipler bulunurdu. Divanda asıl konuların görüşülmesinden sonra, şer'i meseleler kadı divanına, mali meseleler defterdar dairesine havale edilir, divan kararından memnun olmayanlar ise şikâyetlerini Divan-ı Hümayuna taşıyabilirlerdi (Özdemir, 2013: 103).

Osmanlı devleti siyasi, sosyal, askeri ve iktisadi yapısını tamamen arazi sistemi üzerine şekillendirdiği için, yönetim mekanizması içinde taşra yönetimini oluşturan ikinci en kayda değer özellik toprak rejimidir. Çünkü toprak rejimi imparatorluğu ayakta tutan askeri ve idari hizmetlerin icra edilmesinde ihtiyaç olan maddi kaynakların sağlandığı sistemdir. Osmanlı Devletinin arazi işleyişinin içinde her ne kadar farklı toprak rejimleri varsa da, devletin temel dayanağı miri arazi rejimidir (Cin, 1992: 24). Miri arazi sistemi tımar veya dirlik sistemi gibi iki uygulamanın işleyişinde etkili olmuştur. Tımar sistemi; “Belirli bir yere ait vergi gelirlerinin tamamının veya bir bölümünün, dirlik olarak havale yoluyla ilgili görevliye aktarıldığı ve bu devir karşılığı bazı hizmetlerin ona yüklendiği; mali, idari ve askeri amaçları olan bir sistemdir” (Ortaylı, 2016: 250). Tımar sahibi (Sipahi) araziye ekmesi için reaya (köylüye) ayırmıştır ve araziye kendisi işlemediği gibi kendi namına başka bir kişiye de işletmemiştir. Tımarlı sipahi, kendine ait tımar da köylüden devletin hak sahibi olduğu bazı vergileri topluyor ve karşılığında dirliğin elde ettiği gelire göre belli sayıda asker besliyor ve donatıyordu. Askeri görevlerini yerine getiren dirlik sahipleri buldukları yerin yönetim işlerini de yerine getiriyor, buldukları bölgedeki emniyet ve disiplin tesis ederek, vergilerin kurallara uygun bir biçimde ödenmesini sağlıyorlardı. Köylü (reaya) ise devlete verdiği vergiler sayesinde kendisinin ve ailesinin geçimini sağlıyordu ve daha sonra kişinin ölümü halinde bu görev oğullarına geçiyordu (Versan, 1992: 136-140). Osmanlı uyguladığı bu toprak sistemi ile askerlik ve devletin halka sunmakla yükümlü olduğu hizmetlerinin yürütülmesinde ihtiyaç duyulan başlıca kaynakları oluşturarak ve askeri anlamda komutanlık görevi ile yöneticiliği tek bir elde toplamıştır. Toprak rejimi ile varlık gösteren askeri anlamdaki teşkilatlanma, taşra yönetim mekanizmasının temellerini oluşturmuş ve yönetim örgütünün askeri yapıya ve hiyerarşiye göre şekillenmesini sağlamıştır (Azrak, 1989: 166).

1.1.3. Klasik Dönem Osmanlı Maliye Teşkilatı ve Bürokrasisi

Bir devletin güçlü bir şekilde ayakta durabilmesi için gerekli olan faktörlerden birisi de sağlam işleyen bir mekanizmaya sahip iyi bir maliye sistemidir. Osmanlı Devleti kuruluşundan mali teşkilatlanmaya ve örgütlenmeye önem vermiş ve sağlam temeller üzerine bina edilmiş iyi bir maliye sistemi geliştirmek için çaba sarf etmiştir. Devletin en güçlü dönemi olan XVI. Yüzyılda sınırların genişlemesi maliye teşkilatında da bir takım gelişmelere sebep olmuş, buna bağlı olarak devletin gelir ve gider kalemlerinde artış meydana gelmiştir (Yurtseven, 2002: 109-119). Beylik dönemi ile birlikte mali teşkilata sahip olan Osmanlı Devletinde ilk maliye teşkilatı I. Murat zamanında Çandarlı Kara Halil ve Karamanlı Kara Rüstem tarafından oluşturulmuştur. Osmanlı Devletinde vergiler şer’i ve örfi olarak ikiye ayrılmış olup, zekât, öşür, haraç ve cizye isimleriyle alt kısımlara ayrılmış ve yine bunların alt kısımlarında seksen civarı vergi çeşidi şer’i vergiler içerisinde yer alıyordu. Ayrıca ilk defa II. Bayezid zamanında avarız vergisi adı altında Tekâlif-i örfiyye

denilen olağanüstü dönemlerde hükümdarın emriyle alınan bir vergi çeşidi de bulunmaktadır. Bu vergi Tekâlif-i örfiyye ve Tekâlif-i şakka olmak üzere iki başlık altında tahsil edilmekteydi. Osmanlı Devletinin savaş zamanlarında ve mali açıdan zorluk yaşadığı dönemlerde imdad-ı seferiyye adı altında tahsil ettiği bir çeşit avarız vergisi olan vergide önemli kalemlerden biriydi. Başlangıçta savaş masraflarının arttığı dönemlerde gerek görüldüğü takdirde alınan bu vergi çeşidi daha sonraları daimi bir şekilde tahsil edilmiştir (Halaçoğlu, 2014: 64)

Osmanlı Devleti'nde hiyerarşik yapılanma incelendiğinde Padişah, Sadrazam (Başbakan) ve Kazasker'den (Yargının başı) sonra başdefterdar (Maliye Bakanı) olara sıralamak mümkündür. Bu sıralamadan da anlaşılacağı üzere, mali yönetime önem verilmiş güçlü bir mali yönetim anlayışının oluşmasını sağlamıştır. O dönemin mali yönetim anlayışı çerçevesinde en güçlü muhasebe usullerinden birisi olarak kabul edilen Merdiven Yöntemi¹ kullanılmıştır (Şensoy, 2018: 54).

Klasik Dönem Osmanlı maliye teşkilatı, Defterdarlıklar, Hazine, Maliye Kalemleri ve Darb-Hane-i Hümayun şeklinde örgütlenmiştir. Günümüzde maliye bakanının karşılığı olan defterdar, hem Osmanlı maliye teşkilatının başı, hem de siyasi bir makam olarak da önem taşımaktadır. Çünkü defterdar, devletin en üst karar alma organı olan Divan-ı Hümayun'un asli üyelerinden birisidir (Cin ve Akyılmaz, 1995: 207). Defterdarlık, Osmanlı devlet teşkilatında mali işleri icra eden en tepe kuruluştur. Bu ifadelerin de ortaya koyduğu üzere Divan-ı Hümayun üyesi olan Başdefterdar mali idarenin tepesindeki kişidir ve defterdarlar ona bağlı çalışırlar ve sadrazama karşı ve mali işlerden hesap vermeklesorumludur. Aynı zamanda Başdefterdar, hazineden de sorumlu olup, Merkez ve taşra maliye teşkilatı kendisine bağlı olarak çalışır. Defterdarlığa bağlı olarak işlerini yürüten çeşitli kalemler vekendi içinde gelir ve gider hesaplarının tutulduğu şubelerden ve yardımcı diğer şubelerden oluşmuştur (Şensoy, 2018: 56). Osmanlı Devletinde başdefterdara bağlı olan ve önemli görevleri yerine getiren memuriyetler bulunmaktaydı. Bunlar: vergileri tanzim eden başbaki kulu, Hristiyanlardan alınan şer'i nitelikli cizye vergisini toplayan cizye başbaki kulu, sikke basımı ve rayici tespit eden veznedar, maliye ile ilgili defterlerin tamamını tutan defterdar kethüdası ve devletin kasasına giren çıkan toplam serveti baş defterdara rapor eden defter tezkirecisidir (Ortaylı, 2016: 225-227).

Osmanlı Devletinde hem ganimetlerden hem de çeşitli vergilerden gelen gelirler hazinede toplanmaktaydı. Hazine iç hazine (Enderun hazinesi) ve dış hazine (miri hazine) olmak üzere ikiye ayrılırdı ve dış hazine asıl hazine olup umumi gelirler burada muhafaza edilirdi. Bu gelirlerin kayıtları ruznamçe kalemi tarafından tutularak 'Ruznamçe Defterleri'ne kaydı yapılırdı. Hazine-i hassa adı verilen diğer

¹ Osmanlılar tarafından yaklaşık 50 yılboyunca kullanılan Merdiven Yöntemi yalnızca devletin muhasebesinde değil, aynı zamanda devletin mali hareketlerinde kayıt altına almış ve sürekli denetimden geçirdiği devlet işletmelerinde ve vakıflarda da kullanılmıştır. Devletin kayıt altına aldığı gelir ve giderler açısından vergilerin toplanmasını ve harcanmasını esas alan Merdiven Yöntem'inde devletin giderleri her yıl başında ilgili hesaplara kaydedilir ve yıl içinde zamana geldikçe ödemeler yapılır. Kayıt altında olan bilgiler yıl sonu itibarıyla bir araya getirilir, yıl sonu gelir ve giderlerin toplam tutarları tespit edilir ve bütçe gerçeğeleştirilir. (Oğuzhan Aydemir ve Mehmet Erkan, Merdiven Kayıt Yöntemi ve Günümüz Muhasebe Sistemi)

hazine padişaha ait olup, ancak padişahın emriyle çıkış yapılmasına izin verilirdi. İhtiyaç zamanlarında hazineler arasında borç karşılığı aktarım yapılırdı. Padişah savaşa giderken para ve maliye defterlerini içeren ordu hazinesi denilen hazineyi ve baş defterdarı beraberinde götürürdü (Halaçoğlu, 2014: 70).

Osmanlı mali sisteminde hukuki düzeni korumak adına uygulanan müsadere yöntemi vardı. Sözcük anlamı ile “müsâdere” ısrarla istemeye devam etmek, zorla almak, çekip almak anlamlarını içermektedir. Müsadere uygulamadaki tanımıyla; “Devlet tarafından hazineye irad olarak kayıt altına almak veya bir süre koruma altına almak amacıyla ceza veya tedbir olarak bir mala el konulması” durumunu ifade eder (Tomar, 2006: 66). Osmanlı Devleti’nde mali mekanizmanın icrasını sağlayan ikili bir hukuk sistemi de vardı ve bu sistemin bir tarafı İslamiyet kaynaklı Şer’i Hukuktu. Diğer toplumdunun ihtiyaçlarına göre şekillenen ve Padişah’ın emriyle vefermani alt yapı ile destekleniyor olmasına rağmen Osmanlı’da devlet memurlarının kanuna aykırı bir şekilde maledinmeleri ve devletin de bumallara el koyması yani müsadere yolu ile yapılmaktaydı. Askeri camianın bilhassa ileri gelen devlet adamlarının varlıkları ve memurlarının aktif olarak çalıştıkları zaman aralığında kazandıkları zenginliklerinin nakit bölümü müsadere ismiyle hazineye aktarılmıştır. Ayrıca kıymetli eşyaları, silahları, hayvanları, savaş esnasında edinilen silahlar da devlet tarafından alınmış mirasçılara geçinecek kadar mal bırakılması sağlanmıştır. Geçinmeye yetmeyecek mal kalmadığı takdirde çocuklarına devlet tarafından ödenek verilmiştir. Bu süreçte askerler haricinde aşırı ve sebepsiz zenginleşen kişiler müsadereye tabi tutulmuşlardır (Şensoy, 2018: 54).

Yine bu süreçte belirli yöreler ve faaliyet alanlarından askerlerin kendi adına vergi toplaması demek olan tımar sistemi sayesinde farklı alanlar için gerekli olan kamu hizmetleri yerine getiriliyor ve bu sayede vergi kolay ve masrafsız olarak toplanıyordu. Ancak bürokrasi ile ücretli askeri sınıfın bazı faaliyetlerin faaliyetlerin tımar sistemi içinde gerçekleştirilememesi ve vergilerin nakit olarak tahsis edilmesinin yanısıra nakde çevrilerek hazineye intikal ettirilmesi ardından maaş olarak ödenmesi zorunluluğu nedeniyle İltizam Usulü uygulanmıştır (Batmaz, 1996: 39). Söz konusu faaliyetler neticesinde vergi iradını toplamayı ve belirli bir yıllık kıymet karşılığında üzerine alan yani deruhte eden kişiye ‘mültezim’ denir (Baş, 2020: 1016). Devletin ihtiyaç duyduğu acil nakit ihtiyacını gidermede kullanılan İltizam Usulü 16. ve 17. Yüzyıllarda yoğun bir şekilde uygulanmış olup artan ihtiyaçların karşılanmasının yanısıra gider kalemlerinde azaltmayı amaç edinmiştir. İltizam sistemi ile Tımar sistemi arasındaki en büyük farkın vergi tahsilâtının yapılmasından sonra ortaya çıkan miktarın, ilgili vergi kaynağından çıkmadan kullanılmasıydı ve iltizam usulü kanağın hazinede toplanarak mali sorunların çözüme kavuşturulmak istenmesi yönüyle uygulandığı dönem itibarıyla mali bir reform olarak kabul edilmiştir (Genç, 200: 104). Daha sonra devletin siyasi ve mali işlerinin bir kişinin eline bırakılması, mültezimin belli bir bedel ödemek suretiyle olsa elde ettiği karın kendisine kalması ve bu durumun halka zulmetmesi

gibi sorunlara yol açabileceği ve hiçbir faysasının olmaması gerekçesi ile Tanzimat Fermanı'nda yer alan değişiklikle iltizam usulü kaldırılmıştır (Baş, 2020: 1031).

1.2. Tanzimat Dönemi Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü

Tanzimat, 3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilanından 1876 yılına kadar geçen dönemin adıdır. 1839 yılı ile 1876 yılları arasında kaplayan Tanzimat temelde iki dönemden oluşmakta olup, birinci dönem, Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ortaya koyduğu uygulamalarını kapsamakta, ikinci dönem ise ıslahat Fermanı ile I. Meşrutiyet'e kadar olan süreyi kapsamaktadır.³ Kasım 1839günü kalabalık bir halk kitlesinin, devletin ileri gelenlerinin, Osmanlı tebası içinde her din ve sınıftan insanın simgesi olan ahalinin, ruhani liderlerin ve yabancı diplomatların önünde hattı-hümayun, yeni bir dönemin başlatıyor ve devlet ve toplum hayatında yeni bir dönemin başladığına işaret ediyordu. Gülhane Hatt-ı Hümayunun ilanı ile aydın bürokrat olarak nitelendirilen kesim imparatorluğun sarsılan merkezi otoritesini yeniden kurmak, işlevini yitirmiş devlet kurumlarını yeniden işlevsel hale getirmek adına, devleti mali, idari alanlarda düzenlemek için hâkimiyeti ele geçirmişlerdir(Ortaylı, 2016: 402).

Tanzimat dönemi için Özsemerci şunu ifade etmiştir;

“Tanzimat dönemini, III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde yapılan reformlarla birlikte düşünmek gerekmektedir. “Düzenleme, nizam etme” anlamına gelen tanzimat, kanun koyucunun Tanrı olduğu, insanlarında bu kapsamda düzenlemelere gidebileceği üzerinde durmaktadır. Burada amaç, Avrupa'nın baskısına meydan vermeyecek biçimde devletin gücünü arttırmaktır. Bu açıdan Tanzimat reformları, Avrupa'ya yönelmenin kaçınılmaz olduğunu, Osmanlının kendi içindeki dönüşümünün yeterli bir açılım sağlayamadığını, Avrupa'nın düşünce yapısından ve sisteminden yararlanılması gerektiğini savunmaktadır. Tanzimatla, Tanzimat'a kadar olan askeri ve teknik alanlardaki gelişmelerin hukuk, siyaset ve yönetim alanına da kaydığı görülmektedir. Bunun en önemli nedeni, siyasal otoritenin çözülme aşamasında olmasıdır”

(Özsemerci, 2003: 33 ve <https://www.sayistay.gov.tr/tr/> -21.10.2020).

II. Mahmut döneminde hazırlanan, Mustafa Reşit Paşa tarafından kaleme alınan ve Abdülmecit saltanatının ilk yılında ilan edilen Tanzimat döneminin çıkarttığı ilk kanun memur hukukunu kapsayan ceza kanunnamesidir. Tanzimat Fermanıyla rasyonel esaslara göre işleyen bir hukuk, eşitliğe dayalı merkezi bir yapı hedeflenmiş olup, yeni personel politikaları ve yeni kurumların oluşması sağlanmıştır. Hükümdarın kendi yetkilerine sınır getirdiği Tanzimat hükümlerinden biri görev karşılığı tahsis edilen has, zeamet ve tımar gibi gelirlerin kaldırılıp, yerine memurlara ortalama olarak belirlenen bir maaşın tahsis edilmesiydi. Tanzimat'la memurlara yeterli miktarda maaş verilerek rüşvetin önlenmesi hedeflenmiş, toprak gelirlerinin hazinenin idaresi altına alınmasıyla da merkezileşmenin sağlanması hedefleniyordu. Arpalıklar ve dirlikler kaldırılmış, devlet aynilikten nakdiliğe

geçmişti. Ancak nakdi ödeme sistemi ile iktisadi gelişme paralel gitmediği için bu durum iyi bir şekilde sonuçlanmamıştı(Özdemir, 2013: 222).

Tanzimat'ın en önemli hedeflerinden birisi de can, mal ve ırz güvenliğinin sağlanmasıydı ve bu nedenle hangi görev ve rütbede olursa olsun hukuk dışı davranışların şiddetle cezalandırılması ilan edilmişti. Şeriat ve kanun eliyle hüküm verilmedikçe hiç kimse hakkında ceza uygulanmaması, müsaderenin iptal edilmesi, ırz ve namusun koruma altına alınması halkın serbestçe malını tasarruf Hatt-ı Hümayun'da yer alan temel ilkelere biriydi(Eryılmaz, 2010: 102).

Tarihsel sürece bakıldığında o dönem içinde dikkat çeken değişikliklerden biriside de ulemanın bürokrasiye karşı bir davranış ve tutum geliştirmiş olmasıydı. Batıyla olan etkileşimler nedeniyle oluşan yeni bürokrasi anlayışının, kul bürokrasisinin yerine geçmesi düşüncesi kendini gösteriyordu. Bu görüntü bir tarafa Ulema'nın savunduğu dünya görüşü karşısında yeni bir ideolojinin egemeliğinin ayak sesleriydi. Devlete ait işleyişini ve bütün mekanizmalarını güçlendirmek amacıyla ilan edilen Tanzimat Fermanının da Ulema'yı (Din Bürokrasisi) eskisi gibi etkin kılmak amaçlanmamış, bu süreçte hareket alanı daralan ve geniş yetkilerini yitiren Ulema, Tanzimat'ın ilanına karşı çıkarak ve Tanzimat'ı gerçekleştiren sivil bürokrasi ile yani Kalemiye sınıfı ile karşı karşıya gelmiştir. Bu çatışmada Ulema "dinsizlik" suçlaması yapmıştır (Dursun, 1992: 171-173).

Ulema içindeki kutuplaşmanın varlığı bürokratların güçlenmesine sebep olmuştur. Ulemanın kendi iç hiyerarşisinde üst ve alt katmanlar şeklinde ayrılık yaşamaları birbirlerinden uzaklaşmalarına yol açıyordu. İlk katmanı temsil eden ulema halk etkileşim halindeydi ve imam-vaiz gibi yükümlülükleri yerine getiriyor ikinci katmandakiler ise yüksek makamlara yerleşiyorlardı. Üst derecedeki Ulema arasında büyük bir düşmanlık ve anlaşmazlıklar mevcut idi (Mardin, 1996: 160-161).

Bütün bu gelişmeler Bab-ı Ali'nin gelişmesine katkı sağlamış ve ehl-i kalem veya farklı mevkilerdeki bürokratlar, daha yüksek statülerle Bab-ı Ali'de görev almışlardır. Bu dönemin başlarında ehl-i kalem kavramı, ilim adamlarını ifade etmek için kullanılırken daha sonra ehl-i kalem ifadesi, sadece ulemanın düzgün bir şekilde yerine getirmediği devlet işlerini yapan Osmanlı seküler bürokrasisini ifade etmek için kullanılmıştır (Mardin, 1996: 158).

1.2.1. Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatı ve Bürokrasisi

Osmanlı yönetim kurumlarında 16. yüzyılın ikinci yarısında başlayan ve 17. yüzyıl ile 18. yüzyıl boyunca devam ederek, II. Mahmut'un saltanatı sırasında(1808-1839) merkezileşme eğilimi kendini göstermiştir. Osmanlı devlet mekanizması içinde yer alan idari anlamdaki işleyiş açısından en köklü değişiklikler, II. Mahmut döneminde yapıldı. Beraberinde değişikliğe askeri sahada başlayan II. Mahmut, reformların uygulamasına mani olarak görülen Yeniçeri Ocağı'nı kaldırarak "Asâkir-i Mansûre-i Muhammediye" adıyla eğitilmiş ve gerekli nizama sahip bir ordu kurdu. Tanzimat

döneminde yapılan reform hareketlerinin temeli II. Mahmut döneminde atılmıştır. II. Mahmut, merkezden başlayarak köklü ıslahat hareketlerini uygulamaya koydu. II. Mahmut'un başlattığı değişim ve dönüşüm hareketlerinin devamı niteliğinde olan Tanzimat'ın ilanı gerçekleşmiş ve Tanzimat dönemi önemli yönetsel reformlarla dikkat çekmiştir (Ortaylı, 2008: 407).

Osmanlı devleti 1839'da ilan ettiği Tanzimat Fermanı ve ardından yürürlüğe konan 1864 Vilayet Nizamnamesi ile düğmeye bastığı yenileşme hareketiyle devletin parçalanmasını önlemeyi hedefliyordu. Bu dönemle başlayan modernleşme hareketi yönetim bakımından irdelendiğinde merkezi yönetim ve sınırlı olmak şartıyla âdem-i merkeziyet anlayışı esasına dayandırılıyordu (Öztürk ve Bayram, 2015: 158).

Bu dönemdeki merkezleşme çabalarının önemli bir göstergesi Tanzimat reformlarının bürokrasinin içindeki personel ve Dış İşlerinde çalışan gelen devlet adamları tarafından tatbik edilmesidir. O dönem itibarıyla bakıldığında Avrupa'nın başka ülkelerinde görebileceğimiz bu merkeziyetçilik, devlet bürokrasisini belli kollara ayırmak, memurlara maaş ödenmesi ve devletin elde ettiği gelir ve giderlerini tek bir noktada toplayarak, mali denetimi merkez teşkilatının kontrolü altında tutmaktır (Ortaylı, 2003: 125). İdari alanda yapılan ıslahatlar merkeziyetçi sistemi uygulamak için olsa da, malî alanda yapılacak ıslahatlar Tanzimat'ın temeliydi. Yapılması planlanan idâri reformların başarısı sıhhatli bir malî yapıya bağlı olduğundan, mali reformların en önemli kısmını vergi hususundaki ayarlamalar oluşturmuştur (Güran, 2000: 299–301). Yapılan bu düzenlemeler, halkın sahip olduğu gayr-i menkuldurumu ve gücüne göre vergileri toplamak, bilhassa vergilerin toplanması hususunu ileri gelen kişilerin hâkimiyetinden kurtararak, onların yaptıkları veya sebep oldukları usulsüzlüklere son vermek amacıyla yapılmıştır (Şener, 1990: 39).

Tanzimat'ın ortaya koyduğu yönetmelik gereğince has, tımar ve zeamet gibi eski metodlar 1844 yılında iptal edilerek, dirliklerde elde edilen gelirler merkezi hazinenin kontrolüne geçmiştir. Tımarlı askerler yerin merkez tarafından ataması yapılan yeni zaptiye birlikleri oluşturuldu (Özdemir, 2001: 137).

Bu dönemin en belirgin özelliği, iktidarın elinde tuttuğu kudretin saraydan Babıâli'ye yani bürokrasiye geçmiş olmasıdır. II. Mahmut geleneksel kalemiye sınıfını modern bir bürokratik yapıya dönüştürmüş, devleti yönetecek güçlü ve modern bir bürokrasi oluşturmuş ve bürokratik yapıyı güçlendirmiştir (Zürcher, 2008: 83-84).

Değişim hareketinin en dikkat çeken aracı olan bürokratlar Tanzimat'ın ilanı ile elde ettiği imkânlar aracılığıyla diplomatik işlevler öneminin artması nedeniyle siyasi karar mekanizmasında söz sahibi olmaya başlamıştır. Bu mekanizmanın örgütlü bir hale gelmesi Tanzimat Döneminin niteliği olarak kabul edilen birtakım kurullar vasıtasıyla olmuştur ki; söz konusu bu kurullaryasama organı gibi çalışan

kamu görevlisi memurlardan oluşuyordu (Heper, 1973: 58).

O dönem açısından bakıldığında; “Tanzimat dönemi Bâbîâli’nin hâkimiyeti beraber bürokrasinin daha çağdaşlaştığı, güç kazandığı ve buna bağlı olarak Türkiye tarihinde modern anlamdaki merkeziyetçiliğin kurulduğu bir dönemdir. Osmanlı bürokrasisi, geleneksel işleyişini, düşünce sistemini, eğitim anlayışını ve çalışma biçimini, yani toplumu kontrol etme usulünü ve biçimini değiştirmekteydi”tesbitini ortaya koymak mümkündür(Ortaylı, 2003: 90). Modernleşme sürecinde farklı görev alanlarının ortaya çıkması ve askeri olmayan bürokrasinin üstlendiği birçok yeni ve işlev nedeniyemülkiye memurlarının sayısı artmıştır. Memurlar sadece merkeze bağlı çalışan kâtiplerden oluşmuyor, mülkiye, yerel yönetimler, adalet, eğitim ve nüfus sayımı gibi alanlarda da sivil bürokrasi işlevini yerine getirmiştir (Yalçındağ, 1970:2).

Divan-ı Hümayun kalemlerinde ortalama olarak 2300 buyruk ve berat kayıt alınırken, Tanzimat dönemi süresince kaleme alınan belge ve dökümanların sayısının yaklaşık yetmiş bin civarında olması gerek yazışmaların ve gerekse bürokrasinin ciddi bir artış gösterdiğinin kanıtıdır. Tanzimat bürokrasisin de artan ihtisaslaşma ve iş artışı nedeniyle evrak akışının daha sağlıklı işlenmesi 1851’de Bâbîâli Evrak Odasının kurulmasına neden olmuştur. 1846 Hazine-i Evrak adlı çağdaş bir arşiv binası inşa edilerek önemli vesikaların muhafazası sağlanmıştır. Klasik dönemde başkentte veziriazam, şeyhülislam, yeniçeri ağası gibi belli görevlilerin devamlı bilgi ofisi vardı ve bu ofisler hem işlerini yürüttükleri hem de ikamet ettikleri kendi konaklarıydı. Tanzimat dönemiyle vilayet, sancak hatta kaza merkezlerinde devlet halk için sunduğu hizmetleri belirli binalar da yapılıyor, hükümet, mahkeme binası, karakol gibi yapılar ortaya çıkmıştı (Ortaylı, 2003: 141-146).

Osmanlı bürokratik yapısındaki bir dönüm noktası olan Tanzimat dönemin de Osmanlı’nın üst düzey bürokrasisi batı karşısında yaşadığı hezimet sebebiyleözgüvenini yitirmiştir. Tanzimat dönemindeki bürokrasi, batılılaşmaya dair planları uygulayabilmek için var gücüyle çalışsa da, buçabalar yeterli olmamış ve toplum tabakalarına yeterince yayılamamıştır. Dahası yeni bürokrasi anlayışı, etkilerini günümüz koşullarına kadar ulaştırır ve toplumun yeni baştan şekillenmesini sağlayan geleneğinin de başlamasına sebep olmuştur(Aslan ve Yılmaz, 2001: 296).

1.1.2.1. Merkez Teşkilatı

Gülhane Hatt-ı Hümayunu’nun ortaya koyduğu fikirler ve yenilikler başta padişahlık kurumu olmak üzere merkezi idarenin her alanında etkisini göstermiştir. 19.yüzyıl ıslahatları sadece idarenin belirli alanları ele almakla yetinmediği ve merkeziyetçi ve bütüncül bir yaklaşımla cemiyet hayatında ve ülke çapında, mülki ve askeri bütün şubelerinde bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. İdari kadrolar aralarında yatay geçişin sağlandığı bir hiyerarşi ile yönetiliyor ve rütbelere bu çerçevede tespit ediliyordu. Merkezi idareye bağlı olarak istihdam edilecek

memurlar hizmet içi eğitim dâhil modern eğitim kurumlarında yetiştirilmesine önem veriliyordu.(Ortaylı, 2016: 468)

II. Mahmut döneminde yapılan değişikliklerle bakanlık sistemine geçilmesiyle, 1936 yılında mülki işlere bakan Bab-ı Ali'deki Kethüdalık kurumu Umur-u Mülkiye Nezareti (içişleri Bakanlığı) haline getirildi. Ayrıca hariciye işlerine bakan Reisülküttaplık da, Hariciye Nezareti'ne (Dışişleri Bakanlığı) dönüştürüldü. Yine bu bakanlıkların yanında 1835 yılında Umur-u Maliye Nezareti (Maliye Bakanlığı), 1836 yılında Evkaf Nezareti (Vakıflar Bakanlığı), Tanzimattan sonra da 1856 yılında Umur-u Maarif Nezareti(Milli Eğitim Bakanlığı) kuruldu. Böylece devletin yapısı bakanlıklar şeklinde kurularak düzenli ve örgütlü bir hale getirildi. Ayrıca her bakanlığa bir müsteşar tayin oldu ve bu durum sadrazamlık makamının işlerini hafifletti.1838 yılında sadrazamlık makamı Başvekâlete (başbakanlığa) çevrilmiş, başvekâlete birer yardımcı atanmıştır. Fakat başvekillik muavinliği (yardımcılığı) fazla devam etmemiş,1839 yılında kaldırılarak, sadrazama da başvekil denmesine bir süre sonra terk edilmiştir (Eryılmaz, 2010: 154).

II. Mahmut zamanında başlayan ıslahat hareketlerinin getirdiği yenilikler çeşitli bakanlıklar da kendini göstermekle beraber her türlü yönetim hareketine de kaynaklık etmiştir. Bu anlamda padişahlık kurumu reformların başlatılması ve uygulaması hususunda başrolde olmuştur. Tanzimat döneminin padişahları Abdülmecit (1839-1861) ve Abdülaziz (1861-1876) dir. Abdülmecit geleneklerden ziyade zamanın şartlarına uygun biçimde yetişmiş bir padişahı ve Fransızca'yı bildiği için bu dilde yazılan yayınları takip ediyordu. Abdülaziz Osmanlı Devletinde Avrupa'ya seyahat eden ilk padişahı ve her yılbaşında Bab-ı âli'ye gelerek vekiller (vükela) ve yüksek rütbeli devlet adamları (rical) önünde devlet işleri hakkında bilgi içeren konuşma yapmayı adet haline getirmişti (Karal, 1983: 119).

Tanzimat öncesinde padişahların konut olarak da kullandığı İstanbul Topkapı Sarayı ve Edirne Sarayı binaları devlet daireleri olup, resmi belgelerin muhafaza edildiği yerlerdi. Tanzimat'ın ilanından önce Bab-ı Asafi Daireleri, Tanzimat'ın kabulünün ardından Babıâli Daireleri olarak merkezi devlet dairelerinin uzantısı olarak işlevini sürdürmüştür (Gültepe, 1999: 247). 18. yüzyıla kadar Paşa kapısı, Bab-ı asafi, Sadrazam kapısı olarak adlandırılan Sadrazamın sarayı I. Abdülhamid zamanından itibaren Babıâli olarak anılmaya başlanmıştır. Sadrazam hükümet işlerini Babıâli'de yürütürdü. Tanzimat'ın ilanıyla uygulanmak istenen merkeziyetçilik düşüncesi Babıâli'nin iş yükünü daha da arttırmış, bu durum yukarıda ifade edilen bakanlıkların ve meclislerin kurulmasını sağlamıştır. Bu süreçte sadrazamlar padişahın vekili olma özelliklerini korumanın yanı sıra zaman zaman saraya karşı tavır almaktan geri durmamışlardır. Sadrazamlar Tanzimat döneminde sahip oldukları makamlarından İçişleri Bakanlığı'nı ayırmayarak bu gücü ellerinde tutmuşlardır. Bakanlar Kurulu haftada iki defa sadrazam başkanlığında toplanır, iç ve dış sorunlar görüşülürdü ancak bakanlar icraatlarından dolayı sadrazama değil,

padişaha karşı sorumluydular.(Eryılmaz, 2010: 158). Alınan kararlar padişaha bir mazbata ile sunulur, uygun görülenler padişah fermanıyla kanun olma özelliğine sahip olur ve yürürlüğe girerdi. Dini konularla ilgisi olanlar ise yürürlüğe girmesi için Şeyhülislamın fetvası gerekirdi. Padişahlar bazen Bakanlar Kurulu toplantılarına katılır, varsa yapılması gerekenleri belirtir ve gerekli uyarılarda bulunurdu (Karal, 1983: 118).

Babiâli'ninkuruluşundan sonra oluşan memuriyetlerin yanı sıra bazı kalemlerde önem kazanmıştır ki, bunlarmektubi, kethüda kitabeti ve amedi kalemleriydi. Sadrazamın özel kalem müdürü niteliğini taşıyan mektupçu efendi, sadrazamlık makamı bünyesinde bulunan çeşitli yazıları düzenlerdi. Mektupçuya bağlı olarak çalışan otuz kadar kâtip vardı ve mektupçu bu yazıların özetlerini çıkararak asıllarıyla birlikte sadrazama sunardı(Özdemir, 2013: 201).

Babiâli'deki memurların durumları ile ilişkili olan 1826-1856 yılları arasında çıkarılan ve “1838 yılında uygulamaya konan “Tarik-i İlmiye’ye Dair Ceza Kanunname-i Humayunu” ile kadı ve naiplerin kadı yerine vekâlet eden kişi) tayin, görev ve yetki alanı tespit edilmiş, özellikle rüşvet alınmasının engellenmesi için birtakım kanunlar yürürlüğe girmiştir. 3 Mayıs 1840 tarihli Ceza Kanunnamesi ile de devlette görev almış personel diğer şahıslara verilecek cezalar belirlendi. Ancak sözkonusu kanunnamenin getirdiği cezaların elverişsizliği ve adaletsizliği nedeniyle 14 Temmuz 1851 yılında Kanun-u Cedid isimli yeni bir ceza kanunu yürürlüğe konmuştur. Kanunun birinci bölümünde devlete karşı işlenen suçlara verilecek cezalar, suça özendirme, yol kesme ve kolluk kuvvetlerine karşı koyma gibi konular yer alırken, ikinci bölümde ırz ve namus dokunulmazlığı, dolandırıcılık, sarkıntılık, sarhoşluk ve ölümlü sonuçlanmayan kavgalara karışanlara verilecek cezalar bulunmaktaydı. Üçüncü bölümde ise vergi konuları, mal, emlak güvenliği, yargı, yürütme ve maliyede yer alanların işledikleri suçlara yerverilmişti. Yine üçüncü bölümde devlet memurlarının rüşvet alması, gümrük ve diğer vergi gelirlerini zimmetine geçirmeleri, maaşları dışında çeşitli adlarla halktan para almaları halinde verilecek cezalar düzenlenmişti. Bu kanun 9 Ağustos 1858’e kadar yürürlükte kaldı”(Çadırcı, 1991: 203-207).

Netice itibariyle alışlagelmiş Osmanlı devlet bürokrasisi, XIX. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren değişikliğe uğrayarak, II. Mahmut döneminin sonlarına doğru merkez teşkilatının bakanlıklar şekline işleyen bir yapıya dönüşmesi durumu, Tanzimat döneminde daha da gelişmiştir. Yürütme görevini ifa eden bakanlıklar, danışma görevini ifa eden meclisler, Osmanlıdaki yönetsel tarzın yeni merkez örgütü haline gelmiş, Tanzimat ortaya koyduğu bütün faaliyetleri ile bürokratik ve merkeziyetçi bir yönetim anlayışı oluşturmayı başarmıştır (Eryılmaz, 1992: 156).

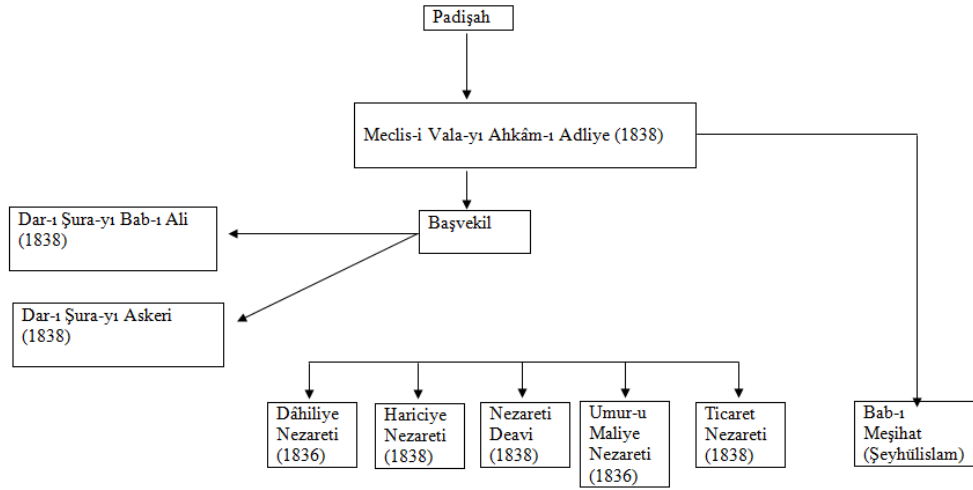
1.1.2.2. Merkezi Yönetime Yardımcı Kuruluşlar

Osmanlı İmparatorluğu'nda adalet ve yargılama yetkisi, kadılar tarafından yerine getiriliyordu. Osmanlı adalet sisteminde temyiz görevi Rumeli ve Anadolu Kadıaskerlerince yerine getiriliyordu. Kadıaskerler, Divân-ı Hümayûn'da ya da sadrazam divânında temyîz davalarına bakarlardı ve bu davalara kadıasker konağında da görülürdü. Ayrıca belirli günlerde Sadrazam başkanlığında ve adli idari yapısının en tepe ismi olan şeyhülislâm gözetiminde "Huzur Murafaası" isimli mahkeme toplanır, yüksek temyîz görevini icra ederlerdi (Seyitdanlıoğlu, 2006: 273-284). Divân-ı Hümayûn, İmparatorluğun sonuna kadar hangi şartlar altında olursa olsun varlığını sürdürmüş olsa da, XIX. Yüzyıldan sonra ehemmiyetini kaybetmiş, salahiyetini ve işlevini başka kurumlara havale etmiştir (Lewis, 1981: 775-782). Osmanlı'da Divan toplantılarının zaman içerisinde icra edilmesinin bırakılması üzerine, söz konusu işler sadrazamın İkinci Divanı'nda ve Babîâlî'de icra edilmeye başlanmıştır. XVIII. y.y.'dan itibaren de Divan toplantılarına son verilmiş ve meşveret meclisi adıyla toplanılmaya başlanmıştır (Akyıldız, 1993: 177). Danışma niteliğinde görev yapan bu meclisler, İslam yönetim, düşünce ve kültürünün de temelini oluşturuyordu. II. Mahmut Meclis-i Vala-yı Ahkâmı Adliye ve Dar-ı Şura-yı Bab-ı aliadında iki danışma meclisi kurdu. Meşveret Meclisi dışında örgütlü ve düzenli bir yapıya sahip olan uygulamalar yaygın olmadığından, bir takım problemler meclis çalışmalarını aksattı. Söz konusu sorunlardan ilki kişinin üyeliğinin yanı sıra görevli oldukları memuriyetleri de sürdürüyor olmalarıydı ve bu durumun, meclisin işleyişini engellediği fark edilince ikinci görevleri olan memuriyet görevlerinden el çektirilmiştir. Diğer yandan düşük rütbeli üyeler üstlerinin yanında fikirlerini açıkça söyleyememeleri mecliste alınan kararların yüksek rütbeli üyelerin fikirleri doğrultusunda şekillenmesine neden oluyor, üyeler arasındaki mevki ve statü farkı ilişkileri ve seçim sırasındaki tercihi olumsuz etkiliyordu. Söz konusu olumsuzluğu ortadan kaldırmak amacıyla üyelerin mevkilerini eşit hale getirip, diğer devlet personelinden farklı pozisyonlar verilip protokoldeki konumları belirlendi. Bu arada Dâr-ı Şûrâ-yı Bâbîâlî de iki meclis arasındaki yetki kaosu sebebiyle kökten iptal edildi ve meclis üyelerinin bir bölümü Meclis-i Vâlâ'ya, bir kısmı da Meclis-i Nâfia'ya devredildi. Reformları belirleme ve görüşme vazifesi Meclis-i Vâlâ'ya verildi ve üye sayısı çoğaltıldı (Akyıldız, 2003: 250-251).

Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye

Meclis-i Vala, 24 Mart 1838 tarihinde ilgili davalara bakmak, kanunları ve nizamnameleri hazırlamak ve milletin işlerini görüşmek amacıyla kurulmuştur. Yapısı itibarıyla idari ve yargı salahiyetini bünyesinde bulunduran Meclis-i Vâlâ, Tanzimat'ın ilk modern meclisi olmasının yanı sıra, aynı zamanda yasa yapma fonksiyonuna da sahipti. Fakat daha çok yargı işlevi yönüyle ön plana çıkmış, bünyesinde bulunan Deâvî Dairesi aracılığıyla ceza ve idarî davalara bakmıştır (Ekinci, 2004: 151-157).

Tanzimât Fermânı'nın ilan edilmesi Meclis-i Vâlâ için yeni bir dönemin başlangıcına neden olmuş, ülke yönetimini, eğitim-öğretimi, ülkenin finansal yapısı ilgilendiren kanunların düzenlenmesinden, ağır suç işleyenler, kamu malına karşı yolsuzluk yapanlarla, rüşvet alan kamu personelinin yargılanması da dâhil geniş bir faaliyet alanını kapsayan bir çalışma içine girmişti. Ayrıca çıkarılan kanun ve yönetmeliklerin yürürlüğe konulması görevi de Meclis- Vala'ya verilmişti (Çadircı, 1999: 183). Dâr-ı Şûrayı Bâbîâlî ve Dâr-ı Şûrayı Askerî'de görüşülen hususlar gerekli görüldüğü takdirde yapılan değişikliklerle padişaha sunulurdu. Buna ek olarak meclisin gerekli tüzüğü düzenleyip yürürlüğe koyması da bir diğer göreviydi (Seyitdanlıoğlu, 1999; 115).



Şekil 3. Meclis-i Vâlâ
(Seyitdanlıoğlu, 1999: 115)

Meclis bir başkan, beş üye ve iki kâtipten oluşuyor ve devletin ve millete dair işler burada görüşülüp karara bağlanmadıkça yürürlüğe konmuyordu. Meclis ilk toplantısını kurulduktan bir hafta sonra yaptı ve toplantılarını düzenli olarak sürdürmüştü. Padişahın onayını almak şartıyla diğer meclislerin üstündeki konumu ve idarede görevli olan diğer yapılarınüzzerinde olması sebebiyle, yasama kurulunun sahip olduğu şekilde yetkilerle donatılması Meclis-i Vâlâ'yı yeni sisteme geçiş için kayda değer bir aşama haline getirmiştir(Seyitdanlıoğlu, 1999: 25).

Eyaletlere gönderilen eyaletler ve ordu komutanları her türlü talimatı Meclisi Vala'dan alır, iç düzeni ve kanunlara dair bütün meseleleri bu meclis hallederdi. Yüksek devlet memurlarının yaptıkları yolsuzluklar, devlete karşı işlenen suçlara hüküm verme yetkisi, ayrıca cinayetler konusunda verilen hükümleri değerlendirme, mahalli mahkemelerin verdiği ölüm cezalarını gözden geçirmek gibi görevleri yetkisi altında bulunduran bu meclisti. Ancak alınankararlar Padişahın bizzat tasvibi olmadan yürürlüğe girmezdi(Eryılmaz, 2010: 182).

Kuruluşundan itibaren çalışmalarını Tanzimat'ın getirdiği yeniliklere göre düzenleyen Meclis-i Vâlâ hem reformları tespit etmiş, hem de bu reformların tatbik edilip edilmediğini kontrol etmiştir. Bu özelliğinin yanı sıra, Tanzimat'ın ortaya koyduğu düzenlemelere uymayan üst rütbedeki bürokratları yargılama işlemini de gerçekleştirdiği için bir nevi Tanzimat'ın hâmisî olma özelliğininide yerine getirmiştir. Böylece “Tanzîmât-ı Hayriyye'ye mugayir davranma” suçlamasıyla karşı çıkanlar susturulmuştur. Tanzimat'ın “hâmî-i hakîkî”si ve Hariciye Nezâreti'yle beraber yenileşme hareketlerinin tasarlayıcısı ve denetleyicisi olmuştur(Akyıldız, 2003: 250-251).

Tanzimat sonrası dönemde gerçekleştirilen reformlarda önemli bir rol üstlenen Meclisi Valayı Ahkâm-ı Adliye Osmanlı bürokratik yapısı açısından bakıldığında Tanzimatın koruyuculuğunu üstlendiğinden devlet yönetimini daha güçlü kılmıştır. Bunun yanı sıra yukarıda dabelirtildiği gibi reformların planlayıcısı ve denetimci rolü Meclisi Valayı Ahkâm-ı Adliye'nin Osmanlı bürokratları içinde üst kademe bürokratların atanması ve düzenlenmesinde etkili olmuştur.

Meclis-i Tanzimat

Meclis-i Vâlâ'nın 1838-1854 yılları arasındaki, başarılı çalışmaları işlerin aşırı derecede artmasına yol açmış, devlete dair hemen her konuyu müzakere edip bir sonuca bağlaması işleyişgeçiktirmişti. Öteyandan Tanzimat Fermanı'nındüzenlenmesiyle birlikte planlaması yapılan Islahat Fermanı'nın (1856) yürürlüğe konmak istenmesi elzem hale gelmişti. Bu süreçte Meclis-i Vâlâ'nın kurucusu olan Mustafa Reşid Paşa'nın rakipleriyle olan kavgaları, ayrıca yüksek mevkideki devlet adamlarını da hukuk önüne çıkaracak (sadrizam, nâzırlar) geniş uetkilere sahip bir meclisin olmasını ihtiyaç halinegetirmişti(Shaw, 1990: 207). 1854 yılında yeni tarz ordunun Ruslar karşısında yenilgi ile sonuçlanan bir takım durumlarının oluşması, yapılan yeniliklerin istenilen neticeleri vermemesi, Mustafa Reşit Paşa ve yeniliklerden yana olan grubu tekrar iş başına getirdi. Uygulanmaya çalışılan değişimlerin biriside Meclis-i Vâlâ'nın iki daireye ayrılması fikriydi (Lewis, 2004: 113).Bundan dolayı 26 Eylül 1854 tarihinde “Meclis-i Âlî-i Tanzimat” ve “Meclis-i Vâlâ-yı Ahkâm-ı Adliye” adıyla iki yasama organı oluşturuldu. Meclis-i Âlî-i Tanzimat'ın görevi kanun hârlamaktı ve Tanzimat'ın ortaya koyduğu yenilikçi anlayış doğrultusunda gerekli tüzükler, bundan sonra Meclis-i Tanzimat tarafından hazırlanacak veneticeye bağlanacaktı. Bakanlar Kurulu ile eşit güce sahip olan yeni meclis, direk olarak padişaha başvurabilecekti. Meclis-i Vâlâ sadece Sadrazamlık makamı tarafından kendisine intikal konuları karara bağlamakla yükümlü iken, Meclis-i Tanzimat bu konuda müstakil davranarak ve uygun bulduğu meseleleri değerlendirecekti. Ayrıca Meclis-i Tanzimat, üst mevkide bulunan personeli yargılayabilecek, şahitliğine başvurabilecek, gözaltında olan arşivleri incelemek için memurlar görevlendirebilecek ve Tanzimat hükümlerinin yürürlükte olup olmadığını denetleyebilecekti. Tanzimat meclislerinin sahip olduğu salahit sayesinde Osmanlı

İmparatorluğu'nda ilk kez kanun yapma gücü diğer güçlerden üstün kabul edilerek teftiş yetkisine sahip kılınmıştır(Seyitdanlıoğlu, 2006: 47-52).

Bu meclisin görev ve yetkilerini zamnameye göre, “Devlet umurunun (işlerinin) ıslahı (düzeltilmesi) için gerekli her türlü usul ve nizamı yeniden müzakere (görüşmek) ve mütalaa etmek (detaylı olarak düşünmek), nezaret ve dairelerce düzenlenen layihaları (tasarı) kontrol ve tasdik etmek gibi yetkilerin yanısıra, ısdar (kanun çıkarma) edilen bir kanun da ancak bu meclisin izni ile yürürlükten kaldırılabilir. Heyet-i Vükela'nın görevi suiistimalden dolayı muhakemeleri de bu meclis tarafından yapılacaktır” (Arslan, 1991: 80). Bu bağlamda hem Meclis-i Vükela'nın incelenmesini talep ettiği hususlarda, hem de kendisinin problemleri gördüğü alanlarda kanun tasarıları ve nizamnameler hazırlayarak Meclis-i Vükela'ya sunacaktı. Tanzimat Meclisi Kanun tasarısı hazırlarken, uygulamak Heyet-i Vükela'nın göreviydi. Bakanlar Kurulunun onayından geçmeden hiçbir tasarının kanunlaşmayacağı ilkesi benimsenmişti (Akyıldız, 1993: 254-255).

Meclis-i Tanzimat'ın görevleri üç ana başlık altında sayılabilir ki; bunlar, bakanlıklar ve devlet dairelerince hazırlanan görüş ve tasarıları gerekli araştırmayı yapmak ve onaylamak, görevini kötüye kullanan bakanları yargılamak, kanun ve tüzüklerin uygulaması sırasında tespit ettiği eksiklikleri sadaret makamına sunmaktır. Ayrıca meclis devlet işlerinin düzeni ve ülkenin gelişmesi için gerekli olan her türlü yol, yöntem ve nizamı görüşmek, mevcut kanunlar üzerinde inceleme yapmak ve gerekli gördüklerini kaldırarak yeniden düzenlemekle yükümlüydü. Mecliste görüşülen her türlü kanun tasarısı Maclisi Vala'ya sunulacak onun tasdikinden sonra padişahın onaylaması için arzedilecekti (Eryılmaz, 2010: 185).

Bu süreçte önceden iki bölüme ayrılan Meclis-i Vâlâ daha sonra tek çatı altında birleştirildi: İngiliz elçisi Sultan Abdülmecit döneminin sonuna doğru oluşan krizi sebep göstererek, Islahat Fermanı ile ilgili düşüncelerini bir uyarı yazısı aracılığıyla Babiâli'ye bildirmişti. Bu uyarı yazısının da; Meclisi Ahkâmı Adliye ile Meclisi Tanzimat'ın yerine, ıslahatın uygulanmasını görev edinen, hem görüşme, hem de uygulama ve adli yetkilere sahip bir meclisin kurulması önerisini getirmişti. Babiâli tarafından göz önüne alınan bu öneri, 1861 senesinde 6 Muharrem 1278 tarihli yazılı bir emir ile Meclisi Tanzimat, Meclisi Vâlâ-yı Ahkâmı Adliye'ye dâhil edildi (Karal, 1995: 144-145).

Meclisi Tanzimat görev yaptığı süreç içerisinde devletin nizamını ve denetimini sağlamak gibi bir görevi üstlendiğinden Osmanlı bürokratik yapısı açısından değerlendirildiğinde bürokratların görevini kötüye kullanmalarına engel teşkil etmiş, ayrıca gerekli gördüğü takdirde mevzuatı değiştirme yetkisine sahip olması bürokratik yapının şekillenmesinde etki oluşturmuştur.

Şûra-yı Devlet

Bab-ı ali 1860 yılından itibaren ıslahat konusunda Fransa'ya uygun hareket etmiş ve bu nedenle Şûra-yı Devletin kurulmasında Fransa'nın tesiri büyük olmuştur.

İstanbul'daki Fransız elçisi Mösyö Bouree, Sadrazam Ali Paşa'ya Müslüman ve hıristiyan tebanın birlikte temsil edileceği Fransız danışmayı (Conseil d'Etat) gibi bir müessesenin kurulmasını tavsiye ediyordu. Bu arada Genç Osmanlıların temsil ettiği muhalefet ıslahat tedbirleri için Devlet Şurası kurulmasını teklif ediyordu ve bu konuda iç ve dış muhalefet birleşmişlerdi(Karal, 1983: 145)

Adli ve idâri yargı alanının ayrı ayrı çalışmasını ortaya koyan nedenlerin varlığı, Şûra-yı Devlet kurulurken aktif rol oynayan sebepler, işleyişteki eksiklikler Jön Türklerin, Tanzimat'ın merkezi yapısını eleştirmelerinin yanı sıra ve hıristiyan vatandaşların yönetime dâhil olmalarını istemeleri, Avrupalı diplomat, elçi, iş adamları ve basın temsilcilerinden oluşan kişilerin hükümete iştirak etmelerinin temini konusundaki eleştirileri de tesirli olmuştur. Bir diğer dikkat çeken sebep taşrada 1864 Vilayetler Nizamnamesinden itibaren idâri ve adli yargı ayrımı yapılarak, salâhiyetin taşra meclisleri ve Nizamiye Mahkemelerine verilmiş olması da eleştiri konusu olmuştu (Karahanoğulları, 2005; 137)

Şûrâ-yı Devlet kurma teklifi ilk defa Meclis-i Ahkâm'ın özel bir birimi tarafından 8 Cemaziyevvel 1284 (7 Eylül 1867) tarihli bir rapor ile olmuştur.Şuaray-ı Devlet kurulurken oluşturulan tasarıda, devletin genel meselelerinin görüşülmesi hususunda merkez konumunda bulunması, olması gereken kanun değişikliklerini istişare etmek gibi hususlar etkili olmuştu. Ayrıca rapor hazırlayıp padişahın onayına sunmak, hükümet ile şahıslar arasındaki anlaşmazlıkları içeren davalara bakmak, vilayet meclislerinin aldığı kararlar için temyiz makamı olmak, kamuda görevli personeli yargılama gibi meuliyet ve görevler verilmesi tasarlanmıştı(Shaw, 1990: 299).

Şûra-yı Devlet 10 Mayıs 1868'de Sultan Abdülaziz'in de olduğu bir merasimle açıldı. Şûrâ-yı Devlet her biri bir reis-i sâninin başkanlığında toplanırdı. Beş daireye ayrılmıştı (Ekinci, 2004: 58):

- Umûr-ı Mülkiye ve Harbiye Dairesi (Savaş ve emniyet işleri)
- Maliye ve Evkâf Dairesi (Vakıf işleri)
- Adliye Dairesi (Hukuk İşleri)
- Umûr-ı Nâfiâ ve Ticaret ve Ziraât Dairesi (Bayındırlık, ticaret ve ziraat işleri)
- Maarif Dairesi (Her türlü eğitim işleri)

Şûrâ'nın görevleri yayınlanan 14 maddelik tüzüğünde belirlenmişti. Söz konu bu nizamnameye göreŞûrâ-yı Devlet'e intikal eden hususlarşilk olarak görev alanına göre ait oldukları dairelerde görüşülecek, ardından Şûrâ'nın üyelerinde oluşan Heyet-i Umûmîye isimli genel kurulda ele alınıp, karara bağlanarak Sadâret'e gönderilmesinden sonra, padişah onayı kesinleşecekti. Son olarak resmî gazete Takvim-i Vekâyi'de ilan edilmesiyle yürürlüğe giriyordu.“Meclis-i Ahkâm-ı Adliye'de”“Şûrâ-yı Devlet” ve “Divan-ı Ahkâm-ı Adliye”nin kuruluşu, vazifeleri ve halka sunacağı hizmetlere dair hazırlanan rapor, 1868 yılının Şubat – Mart döneminde Bab-ı Âli'de Sultan Abdülaziz'in başkanlık ettiği ve geniş katılımının

sağlandığı bu toplantılarda görüşülmüştür(Karal, 1983: 145-146).

Bir yandan Şûrây-ı Devlet ve Divan-ı Ahkâm-ı Adliye'nin teşkilat yapısının oluşturulması sonrasında görev alanlarının belirlenmesi ve kurumların sağlam bir zemine oturması için genel ilkeler üzerine çalışmalar devam etmiş, diğer yandan iki meclisin de kuruluşa dair tüzükleri sonuçlandırılarak 8 Zilhicce 1284'te (2 Nisan 1868) pratik hayatta uygulamada yerini almıştır. Söz konusu yeni yasa gereği Divan-ı Ahkâm-ı Adliye, nizamiye mahkemelerinin hükümleri için temyiz makamı iken,Şûrây-ı Devlet, kanun ve tüzük lahiyelerini hazırlamak, idari konularda hüküm vermek, yürütme ile yargı arasındaki muhtemel anlaşmazlıkları çözmekle görevlendirilmiştir. Ayrıca üst makamlardan ve kurumlardan gelen istek sonucunda görüş bildirmek, bakanlara tavsiyelerde bulunmak, padişah, görevlerini kötüye kullanan memura gerekli cezaları vermek, kişiler ile devlet arasındaki anlaşmazlıklar ile ilgili hükümleri vermek diğer görevleri arasındadır (Karahanoğulları, 1966: 702).

Şûra-yı Devlet'le ilgili tüzükte(nizamname) yer alan bu özellikler ışığında, Şûrây-ı Devlet'in görevleri sayılmıştır(Cin ve Akgündüz, 1990: 288-289):

- Kanun ve tüzükleri tetkik etmek ve gerekli gördüğünde yeniden hazırlamak,
- Salahiyete sahip olduğu konularda ülke meselelerini tetkik etmek ve neticeyi hazırlayıp sunmak,
- Devlet yönetimi ile şahıslar arasındaki davalara bakmak,
- Temyiz noktasında, görev ihtilaflarını çözmek,
- Uygulamada olan kanunlarla ilgilili olarak idari işleyiş içinden gelen belgeler ve kararlara ilişkin görüş hazırlamak ve sunmak,
- Padişahın isteği veya kanunlar çerçevesinde memurlarla ilgili tahkikat yapmak ve yargılamak,
- Padişahın veya üst makamlardan gelen isteğe binaen her türlü konu ve işleyiş görüş bildirmek,
- İllerin bünyesinde toplanan vilayet genel meclislerinin reforma dair kararlarını mümessiller yoluyla İstanbul'a getirerek, bu konularda temsilcilerle birlikte karar vermek, Şûrây-ı Devlet'in görevidir

Beş daireden oluşan Şûrây-ı Devlet'e bağlı ve her biri onar üyeden oluşan dairelerde "Umur-ı Mülkiye ve Zabıta Dairesi emniyet, kara ve deniz kuvvetleriyle alakalı kanunları tetkik edip, gerekli düzeltmeleri yapmakla, Maliye ve Evkaf Dairesi maliye ve vakıflarla alakalı konularda devlete ait malları ve gelirlerin yönetimine ilişkin olan konuları görüşüp ve tetkik etmekle, Adliye Dairesi hukuk-u âdliyyeye ilişkin kuralları ve kanunları uygulayan meclis ve hâkimleri ilgilendiren tasarıları hazırlayarak, Şûrây-ı Devlet'in görevleri çerçevesinde olan yargılamalarda mahkemelerin verdiği kararların temyizini görüşmekte, Nafia ve Ticaret ve Ziraat Dairesi bayındırlık işleri, iş hayatı ve tarım konularıyla, yollar, geçitler ve binaların inşaatı ve düzenlenmesine dair meseleleri incelemekle, Maarif Dairesi ise eğitim

hizmetinin yurdun her yerine ulaşması amacıyla okullar ve medreselere ilişkin meseleleri” mütela etmekle görevliydi(Karahanoğulları, 1966: 158).

Şuray-ı Devlet’in hareket alanı itibariyle uyuşmazlıkları çözmek, problem oluşturan konularda görüş bidirmek ve memurların soruşturmalarını yapmak gibi görevleri yerine getirmiş olması bürokratik yönetim kültürünün oluşmasında etkin bir rol oynadığı iddia edilebilir.

1.2.2. Tanzimat Dönemi Mahalli İdareler ve Bürokrasi

19. yüzyıla kadar klasik geleneksel yapı ile idare edilen Osmanlı’ da taşra yönetiminin ana birimi eyaletler ve eyaletlere bağlı olan sancaklardı. Her ne kadar gerçek örgütlenme mali, idarive adli anlam örgütlenme sancaklarda olsa da, eyaletlerin başında sancakları denetleyen ve yönlendiren konumunda olan valiler bulunmaktaydı. Osmanlı şehirlerinin idaresi ve yargı görevi ilmiye sınıfına mensup olan kadılara bağlanmıştı ve kadılar tayin süreleri içerisinde yargıya, kolluk işlerine ve mali görevleri yürüterek, şehrin yönetiminden sorumlu kişiler olarak görev yapmışlardır. Köy ve nahiyelerin mülki amiri olarak görev yapan kadıların nüfuz edemediği bölgelere yargı faaliyetlerini ulaştırabilmek için naib(yargı işlerini yürüten memur) ve ibi(vatandaşlık ve nüfus işlerini yürüten memur) denen yardımcılar ile mahalle imamları vazifelendirilmiştir. Ayrıca belediyeye dair hizmetler içinde vakıflar, esnaf- lonca teşkilatı, subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yardımcılar görevlendirilmiştir (Ortaylı, 2011: 265).

Merkeziyetçi bir otoriteye sahip olan Osmanlı imparatorluğunun taşra yapılanması da bu çerçevede şekillenmiştir ancak, modernleşme ihtiyacı duyulan Tanzimat döneminde Tanzimatçı bürokratlar taşra idaresini reforma tabi tutmuşlardır. Tanzimat’ın başlangıcında ülkenin mülki olarak, eyalet, sancak(liva), kaza ve karye(köy) taksim edilmiştir. Bu idari yapıların başına sırasıyla vali, mütesellim, müdür ve muhtar görevlendirilmiştir. Tanzimat’ın getirdiği reformlar taşra yöneticilerinin getirdiği yetkileri azaltmak, Müslüman ve gayrimüslim tebaanın katılımın sağlandığı idare meclisleri oluşturmak olarak karşımıza çıkmıştır. Bu reformlar ile amaç yereldeki yöneticilerin merkeze daha fazla bağlılık göstermesinisağlayarak hem merkezi otoriteyi güçlendirmek hem de yöneticilerin yetkisini kötüye kullanmasını sağlamaktır. Ayrıca gayrimüslim tebaanın da yönetimde söz sahibi olması hedeflenmişti(Eryılmaz, 2010: 195).

Osmanlı’da Tanzimat dönemi, sarayın elinde tuttuğu merkezi otoritenin bürokrasiye geçmesiyle, devlet yönetiminin hareket alanı içinde yer alan ve gerek merkezdeki ve gerekse merkez dışında kalan uzantılarıyla idari mekanizma ve faaliyetleri, merkezin katı gözetim ve denetime tabi tuttuğu bir dönemdir. Tanzimat döneminin reformları neticesinde modern merkeziyetçi bir devlet sisteminin oluşturulması ve hemen hemen aynı zaman aralığında Osmanlı’da vilayetlerde yerel katılımın sağlandığı meclislerin oluşması belediyeçilik anlamında adımların

atıldığı gözlemlenmiştir. Bu olgu “Türkiye’de yerel yönetim geleneğini modern merkeziyetçilikle akran” yapar (Ortaylı, 1985: 31).

1.2.2.1. Eyalet Yönetiminden Vilayet Yönetimine Geçiş

Tanzimat döneminde yapılan ilk uygulamalar vergi işlerinde oluşan problemleri düzenleyebilmek için yapılmıştır. Meseleyi Meclis-i Vâlâ da ayrıntılı bir şekilde tartışan Tanzimat bürokratları, halkın uzun zamandır şikâyetçi olduğu iltizam usulünden vazgeçilmesine karar vererek, herkesin geliriyle orantılı bir şekilde vergilendirilmesine karar vermişlerdir. Vergilerin devletten maaş alan memurlar tarafından toplanması kararlaştırılmış ve iltizam usulü kaldırılarak taşrada görev yapmak üzere muhassıl adı verilen görevliler iş başına getirilmiştir. Muhassıllık kurumunun temel amacı devletin gücünün yeniden kazandırılması ve bunun devamı için en önemli ve hassas maslahatı olan vergileri nizamlı bir şekilde toplayabilmek, mali bütünlüğü temin etmek için muhassıl adı verilen yerel memurlar aracılığıyla, vergileri toplamaktı (Reyhan, 2012: 44).

Ek olarak muhassılların yanlarına yardımcı olması için bir mal, bir nüfus ve emlak kâtibi vazfelendirilerek, vergi tespitinin yapılması ve ilgili hususların değerlendirilerek neticeye bağlanması amacıyla Muhassıllık Meclisleri oluşturulmuştu. Muhassıl ve kâtiplerin yanı sıra bu mecliste görev yapmak üzere o havalenin kadısı, müftüsü, askeri subayı ve o bölgenin eşrafından dört kişi daha bu meclislerde görevlendirilmiş olup, Müslüman olmayan vatandaşların olduğu yerlerde de metropolit ve hahambaşı gibi ruhani ve dini liderlerde bu meclise girebileceklerdi. Bu meclis vergi ve diğer sorunları görüşüp karara bağlamak için, haftada iki üç gün toplanacaktı(Çadircı, 1985: 10-230).

Muhassıllık Meclisi olarak isimlendirilen bu yeni sistem, mültezimlerin olumsuz davranışları ve vergi ödememeye alışmış olanların çıkardıkları engellemeler nedeniyle, beklenen faydayı sağlayamamış ve başarısız olmuştur. Halkın bir kısmı gerçek gelirini gizlemiş, özellikle gayrimüslim tebaanın geliri mevcut durumundan fazla yazılarak usulsüzlük yapılmıştı. Şikâyetlerin artması isyanlar çıkmasına neden olmuş ve imparatorluğu bir huzursuzluk ortamı kaplamıştı. Gelişen bu olaylar devlet gelirlerinin toplanmasına engel olmuşMart 1841’de muhassıllık kaldırılarak tekrar iltizam uygulamasına geri dönülmüştür. Eyaletve sancak meclisleri bir süre “Memleket Meclisleri” olarak anılmış, daha sonra eyalet meclisleri “Büyük Meclis”, sancak meclisleri de “Küçük Meclis” diye adlandırılarak, taşra meclisleri isim değiştirmiştir. Eylül 1841’de küçük meclisler Meclis-i Vala’nın kararıyla kaldırılmıştır(Reyhan, 2012: 44-50).

1842 yılında taşra idare teşkilatında yapılan değişiklikle eyaletler sancaklara, sancaklar ise kazalara ayrıldı. Tanzimat’tan önce adli işlevi olan kazalar, 1842düzenlemesiyle idari bir birim hâline getirildi. Düzenleme ile birlikte eyalet-sancak-kaza şeklinde kademelendirme yapılmış olup, idari etkinlik sayesinde vergilerin toplanması amaçlanmıştır. Belirli sayıdaki sancak ve livadan meydana

gelen eyaletler taşra yönetiminin temelini oluşturmaktaydı. Tanzimat'ın ilk yıllarında Osmanlı Devleti'nin asya topraklarında 17 eyalet ve 83 liva, avrupa bölgesinde 15 eyalet 42 liva, Afrika bölgesinde ise 3 eyalet ve 17 livası bulunmaktaydı(Karal, 1983: 127-128). Eyaletlerin başında önceleri yönetici olarak beylerbeyi, daha sonraları ise valiler bulunmaktaydı. Vali olabilmenin temel şartı vezir rütbesine sahip olmaktı ve valiler eyalet sınırları içinde bölgenin mülki amiri ve taşrada devletin en yüksek temsilcisi konumundaydı. Eyaletlerde valiler yürütme işlevini merkezi idare adına yerine getiriyordu ve bundan dolayı her türlü kanun ve emirlerin uygulanmasından da valiler sorumluydu. Netice itibariyle eyaletlerde valiler hükümdarın adına işleri yürüten vekil durumundaydı(Eryılmaz, 2010: 196).

Tanzimat'ın ilanıyla birlikte valinin yukarıda bahsedilen görev ve yetkilerinde değişiklikler olmuştur ve valilerin yetkilerini sınırlandırmaya yönünde gerçekleşmiştir. Yukarıda da anlatıldığı gibi valilerin mali alandaki yetkileri merkez idare tarafından atanan muhassıl-ı emval adındaki maliye memuruna geçmiştir. Daha sonra da muhasılların yerini daha fazla yetkiyle donatılan defterdarlar almıştır.15 Ocak 1849'da Meclis-i Vâlâ'da tanzim edilen ve yasalaştırılan, "Eyalet Meclislerine Verilecek Talimat-ı Seniyye" isminde bir fermanla vali, defterdar, kaymakam, kaza müdürlerinin ve meclislerin vazifeleri söz konusu talimatnameyle yeniden belirlenmiştir. Ayrıca bu fermanla idârî ve mâlî alanlarda yürürlüğe konulmasına karar verilen değişiklikler detaylı bir biçimde yer verilerek, eyalet meclisi üyeleri, eyalet, sancak ve kazalardaki personelin vazifeleri ve mesul olduğu hususlar belirtilmiştir. Eyalet valilerinin ataması gerçekleştirilen bölge sınırları içinde Tanzimat'ın eksiksiz bir biçimde tatbik edilmesi için her türlü, mülki, beledi ve malî reformun gerçekleştirilerek, emniyetin sağlanması, yasaların uygulanması ve eyalet meclisince alınacak kararların ifa edilmesi şeklinde özetlenmiştir(Çadircı, 1997: 218-225).

Ciddi gayretler verilmesine rağmen Tanzimat yönetimi, ülke idaresinde verimli bir işleyiş sağlayamadı ve bu nedenle gerek içerdeki rahatsızlıklar gerekse dış konjonktüre dayalı baskılar, Osmanlı'yı bir şeyler yapma zorunluluğu noktasına getirmiştir. Bu nedenle" Bab-ı âli 25 Şubat 1856'da Islahat Fermanı'nı ilan etmiştir". TanzimatFermanı'nın ortaya koyduğu düzenlemelerle çokta farkı olmayan Islahat Fermanı, hem Müslüman Müslüman olmayan halk arasında bulunan eşitsizliklerin kaldırılmasını öngörüyordu. Getirdiği yasalar gereği, vergi eşitliğinin, karma mahkemelerin oluşturulması, mahkemelerde Müslüman olmayan tebaaya şahitlik verilmesinin yanı sıra hem merkezi hem de yereldeki idare meclislerinde üye olabilmelerini izin veriliyordu. Islahat Fermanı dikkat çektiği eşitlik ilkesisebebiylehalk arasında memnuniyetsizlik yaratmıştı. Müslüman halk, fermanın getirdiği eşitlikten tedirgin olurken, gayrimüslim halk da fermanla getirilen askerlik yükümlülüğünden rahatsız olmuştu. Gayrimüslimler arasında imtiyazlı konumda olan rumlar bu durumlarını kaybetmiş olmaktan hoşnut değillerdi ve Rusya'nın Ortodoks Hristiyanlar, Fransa'nınKatolikler arasında yaptıkları kışkırtmalar,

gittikçe derinleşen sorunlar oluşturuyordu İslahat Fermanı'nın ilan edildiği yıllarda Balkanlar'da Bosna, Hersek, Sırbistan, Niş; Orta Doğu'da Suriye ve Lübnan'da isyanlar çıkmıştı(Tural, 2005: 2). 1860'da Lübnan'daDürziler ve Maruniler arasındaki uyuşmazlıklar büyük ve kanlı arbedeye yol açmış, avrupa devletleri ise ortamı sakinleştirmek bahanesiyle Lübnan'a askeri müdahalede bulunmuşlardı. İngiltere, Rusya, Fransa, Avusturya, Prusya ve Osmanlı devletinin mümessillerinden oluşan Avrupa komisyonu Lübnan Nizamnamesini hazırlayarak, Cebel-i Lübnan Beyrut Vilayeti'nden ayrı bir pozisyonda olması kararını almışlardı(Engelhart, 1999: 169-171).

Avrupa'lı devletlerin tazyiklerini durdurmak ve Hıristiyan vatandaşların, zor şartlarda yaşadıkları savlarını engel olmak için 1863 yılında Ali ve Fuat Paşalar yerel yönetimlerde reform uygulamaları gereğince, Tanzimat'ın ardından 7 Kasım 1864'deki Vilayet Nizamnamesiyle, taşra yapılanmasındaki ilk sistemeli çalışmayı gerçekleştirilmişti (Keleş, 1992: 97- 98; Yazıcı, 1994: 73).

Toprak bütünlüğünü korumak amacının yanı sıra Müslüman ve gayrimüslim halkın birlikte yaşamasını temin edecek bir idare tarzı Osmanlı devlet adamları tarafından uygulamaya koyuldu. Bu Tuna, Niş ve Bağdat gibi büyük eyaletlerde valiliğin yanı sıra ifa ettiği birbirinden farklı vazifeler nedeniyle ülke yönetimi konusunda ciddi deneyim kazanmış olan Mithat Paşa bu düzenlemenin baş mimarlarından idi. Genel olarak Fransızların departman yönetmeliklerini içeren bu nizamname "Fuad Paşa ve eyalet valisi Mithat Paşa tarafından 8 Kasım 1864 tarihinde" uygulamaya geçirilmiştir(Torun, 2012: 93).

1864 (Tuna)Vilayet Nizamnamesiyle, "eyalet" sisteminden "vilayet" (il) sistemine geçilerek imparatorluk vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrıldı. Nizamnameden önce yerelde mâli, idâri, adli mekanizmadaki işleyiş sancaklara bağlı iken, nizamnameden sonra sancak üst birim olarak vilayete bağlanmıştı (Ortaylı,1985: 53-59).

Bu nizamnameyle Vilayetlerin(illerin) yönetimi valilere, sancakların yönetimi kaymakamlara, kazaların yönetimi müdürlere ve köylerin yönetimi daha önceden olduğu gibi muhtarlara bırakılmıştı ve "Vilayet İdare Meclisi", "Liva İdare Meclisi", "Kaza İdare Meclisi" ve köylerde "İhtiyar Meclisleri" oluşturulmuştu. Vilayetlerde ismi geçen meclislerindoğal üyeleri Mektupçu, Müfettiş, Defterdar ve Hariciye Müdürü olarak görevlendirilmiş, ayrıca bunlara ek olarak iki Müslüman, iki gayrimüslim seçilmiş üye bu mecliste görevlendirilmişti. Bu nizamname ile bu meclislerin yanında Ticaret, Cinayet ve Hukuk Mahkemeleri adalet sistemindeki yerlerini almışlardır. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile Tanzimat'tan itibaren yürürlükte olan taşra idaresi yönetmeliği batı standartlarına benzer bir şekilde yeniden düzenlenmiştir. İçerik bakımından önemli bir değişiklik getirmeyen düzenleme, istenilen faydayı sağlamamış, yereldeki yöneticiler arasında görülen rüşvet, adam kayırma ve görevi ihmal gibi uygulamalar önlenememiştir (Çadırcı, 1985: 216).

Nizamnameye göre vilayetlerde merkezdeki bürokratik mekanizmaya benzeyen yeni idari mekanizmalar oluşturuldu ve yeni mevkiler tahsis edildi. Vilayette bulunan mahkemelerden merkezine ulaştırılan, ilâm ve şer’i belgeler için gerekli ayrımı yapan ve düzenli olarak davaları yürütecek adli konulara ve cinayet temyiz meclislerine başkanlık yapması için “Müfettiş-i Hükkâm-ı Vilayet ismiyle ilmiye bölümünden dini işlere bakan bir görevli personel, yazışmaları yapacak mektupçu, ecnebirle ilgili işleyişi sağlayacak Umur-u Ecnebiye Müdürü ya da politika memuru, bayındırlık işleri için Nafta Müdürü, zirai işleyişi sağlayacak Ziraat Müdürü”, olacak şekilde görevlendirmeler yapılmıştır. Sancaklardaki mutasarrıfa bağlı olarak çalışmak üzere atanan mal müdürü, yazı işleri(tahrirat) müdürü, naip(kadı yokken hukuki işlere bakan memur) ve müftü vilayetlerdeki devletin temsilcisi konumunda olan teşkilat yapısının sancaktaki şefleri konumundaydı (Eryılmaz, 1992: 197).

Nizamname üyelerinin bir bölümü seçimle işbaşına gelen ve mülki idarenin her kademesinde görev alan “idare meclisleri”nin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Vilayet için kuruluşu gerçekleştirilen iki türlü meclisten birincisi “Vilayet İdare Meclisi” diğeri ise yılda bir defa bir araya gelenve bir nevi istişare organı olan “Vilayet Umumi Meclisi” dir ki; bu meclis vilayet yönetimine dâhil edilmiştir (Eryılmaz, 2007: 125).

Bu kanun tasarısı 1871’deki Vilayet Nizamnamesi’ne kadar devam etti ancak “22 Ocak 1871 (29 Şevval 1287) tarihinde yayınlanan İdâre-i Umûmiye-i Vilâyet Nizâmname-i ile vilayet, sancak, kaza ve köylerin” idare biçimi ve çalışma alanları ortaya kondu. Rumeli’de “10 vilayet ve 44 sancak, Anadolu’da 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika’da 1 vilayet ve 5 sancak” söz konusu tanzime göre şekil aldı(Seyitdanlıoğlu, 1996: 89-103).

Bu yeni düzenleme 1913 yılında İttihat ve Terakki tarafından hazırlanacak olan yeni yasaya kadar geçerliliğini korumuş ve il değişikliği ise köy ve kaza arasında yerini alan ve yeni bir idari birim olan nahiyelerin kurulması olmuştur. Vali yardımcılığı ilk defa bu nizâmnameyle ortaya konulmuş, vâlden başka vazifesi olanmülkî amirlerin yetki alanları ve mesuliyetleri belirlenmiştir. Buna göre “defterdar, mektupçu(yazı işlerini yürüten görevli), umûr-ı ecnebiye müdürü (yabancılarla ilgili işlerden sorumlu müdür), ziraat ve ticaret müdürü, tarik emini (yol yapımından sorumlu görevli), defter-i hakanî müdürü, (tapu müdürü), emlak ve nüfus müdürü, evkâf müdürü ve alay beyi (iç güvenlikten sorumlu görevli)” valiye bağlı olarak görevini ifa edecek üst seviye devlet memurlarıydı. Söz konusu bu memurlar her yılsonunda, o dönme kadar gerçekleşen işleri merkezî hükümete rapor yoluyla bildirecekler, buna bağlı olarak devlet yapılan ve yapılması düşünülen işlerin izlenmesi ve kontrolü sağlanarak, gerekli gördüğü planlamaları yapabilecekleri (Ortaylı, 2000: 34).

Ayrıca oluşturulan ‘Vilayet Umumi Meclisleri’kapsamın da vilayet seviyesinde taşra temsilcilerinden meydana gelen ve memlekete özgü sorunları vilayetin

yöneticilerine bildirerek, bugünün İl Özel İdarelerinin kökleri konumunda olan bu organda merkezi yönetim tesis edilmeye çalışılmıştır. Her kazasından bir Müslüman ve bir Müslüman olmayan vatandaş şehir merkezinde toplanarak, kendi içlerinden üç kişiyi seçerek vilayete gönderilmeleri sağlanırdı. Yıl içerisinde bir defaya mahsus toplanan ve görüşülecek konunun vali tarafından tespitinin yapıldığı bu meclis, yolların ve kamu ait binaların yapımı ve tamiri, tarım, ticaret ve vergilere ilişkin liva ve kaza halkının isteklerinin görüşüldüğü yerdi. Her hangibir tüzel kişiliği, mali kaynağı olmayan bu kurulun kesin karar alma yetkisi olmadığından, görüşmenin neticeleri vali tarafından merkezi hükümete sunulurdu(Eryılmaz, 2007: 126-127).

1864 yılında ilan edilen kanun tasarı ile hemköyler hem de mahalleler bariz bir şekilde bir forma oturmuş ve mülki yapı içerisinde “şehir ve kasabalardaki en az elli hane bir mahalle, her bir mahalle de bir köy (karye)” şeklinde kabul edilmiştir(Eryılmaz, 2007: 189). Nahiye il defa 1871 kanun tasarı ile kazâ ile köy arasında bir idarî birim oluşturulmuştur. Buna bağlı olarak bir nahiye beş yüz kişiden fazla nüfuslu köy ve çiftliklerin bir çatı altında toplanması ile oluşuyordu. Nahiye müdürü o nahiyeye bağlı köyler de oluşturulan ihtiyar meclislerinden seçim yoluyla dörder üyenin tespiti sonrasında nahiye meclisini oluşturmuş ve bu meclisle birlikte karar alarak yönetimi yürütmüştür(Seyitdanlıoğlu, 1996: 89-103).

Tanzimat’tan önce köylerin işleri büyük oranda imamlar tarafından yürütülürken, Tanzimat’tan sonra muhtarlarla birlikte, istişare ve karar mercii niteliği taşıyan ihtiyar meclisleri getirilerek, köylü tarafından seçilen kişiler aracılığıyla yönetime daha geniş katılım olanağı sağlanmıştır. 1864 ve 1871 tarihinde yayımlanan nizamnameler ile köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri için oluşturulan görevler, mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri için de geçerli kabul edilmiştir. Mahalle muhtarları kanun, hükümet emirlerini ilan etmek, devlet alacaklarını tahsil etmek suçluların yakalanmasına yardımcı olmak ve ahalinin belediye ile ilgili ilişkilerini yürütmek gibi görevleri yürütüyorlardı. Bu bağlamda muhtarların temel fonksiyonu, hükümetle halk arasında aracılık yapmaktır(Eryılmaz, 2010: 225).

1.2.2.2. Belediye Teşkilatı

Tanzimat Dönemi’nde yapılan reformlar yerel yönetim birimi olan belediyelerde kendini fazlasıyla hissettirmiş ve ilk önce İstanbul, daha sonra Anadolu’nun diğer şehirlerinde belediyelere ait örgütler teşekkül etmiştir. Tanzimat’tan önce şehir yönetiminden kadınlar sorumlu iken, yapılan bu reformların ardından, şehrin yönetiminden tamamıyla mesul olan kadının belediyeye ait olan ve emniyetine ait yetkiler 1826 yılında kurulan İhtisap Nezareti’ne aktarılmıştır. Ayrıca 1836 yılında Evkaf Nezareti’nin kurulması ile beraber vakıfların yönetimi bu kuruluşa devredilmiş, kadının görev alanı içinde yer alan diğer vazifeleri kendisinden alınarak, sadece yargılama yetkisi ile sınırlı tutulmuştur(Eryılmaz, 2010: 201).

1855 yılında yabancıların isteğiyle oluşan belediye fikri İstanbul’da “Şehremaneti” ismiyle bir belediye teşkilatının oluşmasını sağlamış, Şehremaneti

İstanbul belediyesinin adı olmuştur. Belediyenin halka sunmakla görevli olduğuhizmetlerini yerine getirilmesi amacıyla kurulan Şehremâneti'nin başında merkezi idarenin iradesiyle tayini yapılan ve “Şehremini” adı verilen bir memur bulunmaktaydı. Bu memura yardımcı olması için atama ile gelen ve 12 kişiden meydana gelen bir “şehir meclisi” vardı. Şehir meclisinin üyeleri direkt padişah tarafından seçilen İstanbul'da ikamet eden, itibarlı, toplum içerisinde sözü dinlenen, esnafılık yapan, “Osmanlı tebaası” olarak görülen kişiler arasından seçilmekteydi (Yaylı, 2015: 34).

13 Haziran 1854 tarihinde yayınlanan ve merkezi idareye bağlı olarak işleyen İstanbul Şehremaneti, bizzat kendisi için oluşturulmuş tüzüğü ile uygulamaya başlamış ve belediye hizmetlerinde şehremini süreci yaşanmaya başlanmıştır. Şehremanetin kendine ait gelir kaynağı olmayan Şehremanetin sorumluluk alanındaki hizmetleri h devlet bütçesinden karşılanıyordu. Bu nizamnameye göre Şehremanetin vazifeleri nizamnamenin 2. Maddesinde şu şekilde belirtilmiştir (Bayrakçı, 2011: 91):

- Kullanılması elzem olan ihtiyaç maddelerine zahmetsizce ulaşılmasını sağlamak,
- Narh tespiti ve denetimi, (tüketiciyi korumak için ihtiyaç mallarına idari makamlar tarafından konulan uygulanması zorunlu fiyat belirlenmesi.)
- Yol, kaldırımların her türlü yapım ve onarımı,
- Şehrin temizlik ihtiyacının gerçekleştirilmesi,
- Esnafa getirilen fiyat, ürün niteliği, ölçü tartı kontrolü,
- Hazineye ait vergilerin toplanarak, usule uygun şekilde devrinin yapılması.

İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla birlikte halkın beklediği hizmetler ve birtakım çalışmalar hayatageçirilememiş ve bunun üzerine 9 Mayıs 1856 tarihinde “İntizam-ı Şehir Komisyonu” teşekkül etmiştir. Hükümete, yaya geçidi, kanalizasyon, kentin temizliği, ışılandırma gibi meselerde tavsiye niteliğinde çalışma yürüten bu komisyon İstanbul'u on dört belediye dairesine ayırmış, 1856 yılında bilhassa ecnebi halkın ikâmet ettiği Beyoğlu ve Galata bölgelerine “Altıncı Daire-i Belediye” kurulmuştur. (Bayrakçı, 2015: 146-147; Yaylı, 2015: 34-35). Hareket serbestliği verilen Altıncı Daire görevlerini Bâb-ı Âli'nin kontrolünde yapacak, ancak diğer daireler tedricen oluşacaktı. Uygulanacak düzenlemeleri ve emirleri daire meclisi aldıktan sonra, reisinin tasdik ve direktifleriyle uygulamaya konulacaktı. Uygulamalar değerlendirildiğinde “Altıncı Daire şirket anlayışına sahip belediyeciliğin ilk örneğini vermiştir” (Ortaylı, 1985: 133-137).

Yukarda anlatıldığı üzere Tanzimatla birlikte yerel yönetimlerin yapısı ve hizmetlerin sunumu noktasında hem teşkilatlanması bakımından hemde işlevleri açısından değişime uğrağı görülmektedir. Bu süreçte yerel yönetimler sadece kentlerin ve köylerin sağlıklı yaşamını sağlayan bir yönetim anlayışının dışına

çıkması, aynı zamanda demokratik yaşam biçiminin ve vatandaşın yönetime katılmasının da sağlandığı bir dönem olmuştur. Yerel yönetimlerdeki bu değişiklik bürokratik yapının örgütlenmesini güçlendirmiş ve bu bağlamda sonraki dönemlerin bürokrasi kültürünün oluşmasında temel teşkil ettiğini söylemek mümkündür.

1.2.3. Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliye Teşkilatı ve Bürokrasisi

Tanzimat dönemi mali merkezîyetçilik açısından önemli değişikliklerin yapıldığı bir dönemdir. Mali ıslahatların çokça yapıldığı bu dönemde, merkezde maliye teşkilatı yeniden düzenlenmiş, eyaletlere muhassıllar gönderilerek, kendilerine katkı sağlayacak diğer memurlar ve halktan oluşan muhassıllık meclisleri vazifelendirilmiştir. Hazine ve muhasebe birimleri olmak üzere birbirinden tamamen müstakil iki kısımdan meydana gelen Maliye Nezareti(Bab-ı Defteri), II. Mahmut tarafından 1838 yılında defterdarlık ofisinin bakanlık şekline dönüştürülmesi ile ortaya çıkmıştır. Tanzimat dönemi boyunca maliye teşkilatı, modernleşme çerçevesinden bakıldığında ciddi değişiklikler geçiren bir teşkilat olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda problemlerin süreç içinde arttığı tespit edilen bu teşkilatın sıhhatli bir değişim süreci geçirdiğini iddia etmek bir hayli güçtür. Yabancı devletlerin kontrolünün başlaması, gelir kaynaklarının sağlıklı bir biçimde tahsil edecek memur kadrolarının oluşturulamaması, hayal edilen mali merkezîyetçiliğin gerçekleştirilmemesine sebep olmuştur, Dolayısıyla Tanzimat, vergi ödemekle yükümlü olan müstahsil ve yerli tüccarın iş yaşamı için bir yenilik ve zenginleşmeyi hedef alan bir değişim gerçekleştirilememiştir(Ortaylı, 2016: 475-480).

Tanzimat döneminde Avrupa devletlerinin ulaştığı ekonomik ve teknolojik gelişmelere ulaşmak maksadıyla yapılan mali reformlar padişahın hattı-ı hümayununda ve sadrazamın talimatlarında şu esaslarla yer almıştır(Özdemir, 2013: 232-236):

- Devletin elde ettiği gelirler direkt olarak hazineye gelecek ve masraflar hazine tarafından karşılanacaktı.
- Mal ve can emniyeti sağlanacak, tımarlardan, mukataalardan, evkaf tahsilatları vb. gibi yerlerden alınan vergiler onda bir oranında devam ettirilecekti.
- İhtisap rüsumu ve Tekâlif-örfiye lağvedilerek yerine herkesin sahip olduğu emlak hayvan gibi değerlerin sayımı yapılarak servete göre vergi alınacaktı
- Büyük küçük bütün memurlara maaş bağlanacak bazılarına et ve ekmeğe verilecekti. Memurlar gittiği yerlerde masraflarını kendisi karşılayacak, kimseden tek bir akçe almayacaktı. Bu masraflara karşılık alınan avarız yada nüzül adı altındaki vergiler kaldırılacaktı

Osmanlı Devleti'nde mali mekanizma, ilk zamanlarda tek hazine yöntemi gereğince oluşturulmuş ise de daha sonra değişen koşullar gereği çoklu hazine sistemi kullanılmış ve bu durum 1838 yılına değin sürmüştür. Ancak belli bir

zaman mali yapıdaki çok başlılığın oluşturduğu problemleri çözümlenmek adına mali idareyi tel çatı altında toplamaya yönelik uygulamalar ortaya konmuştur. 1835 yılında “Hazine-i Amire ile Darphane-i Amire tek çatı altında toplanmış ve Şikk-ı Evvel Defterdarlığı (Başdefterdarlık) kaldırılarak Darphane-i Amire Defterdarlığı”nın teşekkülü sağlanmıştır. Bu gelişme sayesinde tek hazineye yeniden dönüşüm ve yeni defterdar tek kurum haline gelen yeni hazinenin başına getirilmiştir. Fakat 1793 tarihinden sonra söz konusu uygulama Hazine-i Amire’nin önemini azaltmış, Mansure ve Tersane hazinelerinin mevcudiyeti sebebiyle Hazine-i Amire tek başına ülkenin kasası olma özelliğini koruyamamıştır. 28 Şubat 1838’te “Hazine-i Amire ile Darphane’nin yönetimi tekrar birbirinden ayrılmış, Hazine-i Amire bu defa Mansure Hazinesi’ne dâhil edilmiştir. Hazine-i Amire’nin bünyesinden ayrılması ile Darphane eski durumuna kavuşmuştur. Asakir-i Mansure Defterdarlığı, nezaret haline getirilmiş ve önemli reformlardan biri olarak kabul edilen “Maliye Nezareti” kurulmuştur”(Ağar, 2016: 66-79).

Bugünkü mali idarenin temellerini oluşturan Maliye Nezareti bünyesinde Maliye Nazırı önemli görevler üstlenmiştir. Bu görevler; devletin bütün gelir giderlerini idare ederek, Düyun-ı Umumiye’nin iş süreçlerine dair prosedürlerini yapmıştır, gerekli gördüğünde gözden geçirir, askeri ve mülki yapıların mali işleyişinin kontrolü, maliyeye ait kanun ve tasarıların önerilerini hazırlayarak bunların yasalaşmasını sağlar ve mali muhtevaya sahip kanun ve tasarıların hayata geçirildiği makamıdır. Muhasebe sistemine özgü bütçeleştirme, kesin hesap gibi uygulamaları gerçekleştirerek Divan-ı Muhasebat’a verir ve bütçe kanunu çerçevesinde devlet idareleri için gerekli ödeneği oluşturur. Maliye personeli ile ilgili olarak memurların görevlerini ve çalışma düzenleriyle ilgili her türlü takip ve teftişi gerçekleştirir. Hazine, vilâyet sandıkları ile Osmanlı Bankası veznelere devlete ait gelirlerin yerine ulaşmasını sağlayarak, ödemelerin kontrolünü yapar. Düyun-u Umumiye defteri kebirini hazırlatarak, bu süreçte varsa memur ve kişilerin zimmetinde olan devlet alacaklarını dava açarak tahsilini yapar, gelirlerin artırılmasına, harcamaların durumu ile ilgili görüş ve önerileri hazırlayarak sadaretmakamına sunar(Ağar, 2016: 76).

Maliye Nezareti’nde yeni kurulan kalemlerin başına getirilen memurlar haftanın belli günleri kaleme gelmek yerine her gün görevleri başında olmaları sağlanmıştır. Kalemlerin i hacmine göre tayin edilen mümeyyiz ve mukayyitlerden başka evvel, sani ve salis adıyla üç ayrı devlet personeli görevlendirilmiş ve bu memurların görevden alınmaları Maliye Nazırının teklifine bağlanmıştır. Bu memurların başında olan ve işleri yürütmekle görevli olan muhasebeci ve kalem şefleri birinci derecede Maliye Nazırına karşı sorumlu tutulmuşlardır(Özdemir, 2013: 233).

Tanzimat döneminde yapılan mali reformlar incelendiğinde dikkat çeken çalışmalardan biriside faaliyetine devam eden Maliye Nezareti’ne bir de Divan-ı Muhasebat’ın eklenmesidir. Bönem itibarıyla söz konusu daire 1879’da ancak

faaliyete geçebilmiş, “Meclis-i Muhasebe-i Maliye”, “Meclis-i Maliye” ve “Meclis-i Âli-i Hazain” uygulamalarının ardından maliyeye ait personelin hesaplarını tetkik ederek ve gerekli uyarıları yapmak ve denetim vazifesini yerine getirmek amacıyla kurulmuştur. Devam eden süreçte 1865 yılında nizamnamesi uygulamaya girdikten sonra ilk “Türk Sayıştay” olarak tanımlanan yapı, bir başkan, yedi üye ve dört murakıptan oluşmuştur. Söz konusu yapı biri maliye diğeri muhakeme olmak kaydıyla iki kısımdan meydana gelmekteydi ve iç mekanizması itibarıyla maliye dairesi merkez, eyalet ve vilâyet yönetimlerinin gelir ve gider hesaplarını inceleyerek neticelendirip, sonrasında da hazırladığı raporu Maliye Nezareti’ne bildirmekle görevliydi. Muhakeme bölümü hareket alanı itibarıyla aşar ve rüsum ihaleleri gibi hazine ile vatandaşlar arasındaki bir takım meseler yüzünden oluşan ihtilaflara bakmakla görevliydi. Ancak bu nizamnameye göre Divan-ı Muhasebat’ın idari yapısı oluşturulamamıştır(Ağar, 2016: 74).

Osmanlı mali tarihi açısından bakıldığında Tanzimat Döneminde yapılan mali reformların çok köklü değişikliklere sebep olduğunu görmek mümkündür. Yapısal olarak dönüşüm yaşayan devlet içinde en etkili değişimlerin maliye alanında yaşandığı bütün araştırmacılar tarafından kabul görmüş bir yaklaşımdır ve Maliye Nezareti’nin kurulması mali yönetimin yeniden düzenlenmesine neden olmuştur. Ayrıcabürokrasiye dayanan yönetim anlayışının etkin olduğu Tanzimat döneminde memuların ihtisaslaşması konusuna verilen önem o günden günümüze kadar ulaşmış, bürokrasi geleneğimizde yer edinmiş önemli bir katkı olduğunu söylemek mümkündür.

Tanzimattan sonra Osmanlı’da Cumhuriyet’e geçişte hiç şüphesiz en etkili araçlardan birisi her alanda yapılan modernleşme sürecidir. Devleti kurtarmak için yapılan reformlar ülkeyi hem ekonomik, hem hukuki ve hemde idari anlamda derinden etkilemiştir. Osmanlı Devletinin son dönemlerinde oluşan yönetim sistemi daha sonraları kurulacak olan Cumhuriyet’e bir miras olarak aktarılmış ve hem idari anlayış hem de bürokrasi kültürü daha sonraki süreçlerde devamlılığını koruduğu anlaşılmaktadır. Tanzimattan sonraki Cumhuriyetin kuruluşu aşamasında idari anlayışta ve örgütsel yapıların şekillenmesinde kabul edilen Anayasaların esas alındığı söylenilebilir.

2. CUMHURİYET SONRASI DÖNEM VE YÖNETİM KÜLTÜRÜ

Osmanlı Devleti’nin devamı olarak gördüğümüz Türkiye Cumhuriyeti’nin, kuruluş ve kurumsallaşma aşamasında bürokrasi ve yönetimde reform çalışmalarına dair belli başlı süreçler geçirerek kamu yönetimi yapısını oluşturmuştur. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı’dan devir aldığı idari hizmetleri, Osmanlı mirasını yok saymadan en verimli hale getirmeye çalışmıştır ve hem devleti biçimlendirip hem de ekonomiyi canlandırmaya çalışırken, Cumhuriyet misyonuna bağlı kalarak geliştirmeye çalışmıştır. Aynı zaman da cumhuriyet yönetimi Osmanlı’dan devir aldığı bürokrasinin de büyük bir kısmını devam ettirmiştir(Ergun, 2002: 303).

Osmanlı Devleti'nin küllerinden doğan Türkiye Cumhuriyeti idari yapının kurumsal hale getirilmesi, eğitim seferberliği, hukuk alanındaki düzenlemeler, ekonomik alandaki kalkınma hamleleriyle adeta tarih yazmıştır. Türkiye'de kamu yönetiminin gelişimine bakıldığında, yönetsel yapı siyasal yaşamın parçası olmuş, kendi gelişimini bu dengeleri gözeterek kurmuştur (Demirci, 2003: 2).

Cumhuriyet tarihi içinde bulunduğu süreç dikkate alındığında önce tek parti dönemi ardından, çok partili hayat ve askeri müdahalelere rağmen kısa süreli de olsa, liberal ekonomik tercihler söz konusudur. Ayrıca 1930'lu yıllarla birlikte artan devletçilik ilkesine dair ortaya konan durumlar, savaş sonrası dönemde yürürlüğe konan liberal dönem, 1960'lı yıllardaki planlı ekonomiye geçiş aşaması (1960 öncesi 1960 sonrası olmak kaydıyla, planlı dönemden önce, planlı dönemden sonra), karma model uygulamaları ve 1980 sonrası dönemde ise neo-liberal politikaların benimsendiği görülmektedir (Yayman, 2008: 64).

Türkiye'de planlı kalkınma öncesi dönemde, kamu yönetiminin sorunlarını tespit etmek ve bu sorunlara çözüm önerileri getirmek amacıyla yapılan reformlardaki ortak amaç kamu yönetimini iyileştirmek ve geliştirmek içindir. 1934 yılında ABD'li uzmanlar aracılığıyla hazırlanan "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Tetkiki" isimli rapor, daha sonra 1949 yılında Thornburg ve Neumark Raporları, 1951 yılında Barker ve Martin-Cush Raporları, 1952 yılında Leimgruber Raporu, 1954 yılında Hanson Raporu ortaya konulmuştur. 1958 yılında ise TODAİE eliyle ortaya konan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor" adlı çalışma kaleme alınmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 12). 1953 yılında TODAİE'nin kurulması kamu yönetimi alanında önemli bir gelişme olarak görülür ve 1961 yılında DPT'nin kurulmasıyla birlikte planlı kalkınma dönemine geçilmiştir. Ayrıca "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP); 1972 yılında "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler" adlı raporlar, (KAYA) projesi gibi çalışmalar önemli bir yer tutmaktadır. II. Dünya savaşı sonrası Türk kamu yönetimi içerisindeki idari reformlar daha çok hız kazanmış, sistemin verimliliğini arttırmaya yönelik birçok araştırma yapılmış, planlı çalışmaların ise 1960 sonrası dönemde yapıldığı gözlemlenmiştir (Mihçioğlu, 2003:391; Yayman, 2008: 72).

1980'li yıllara bakıldığında ise, dünyada refah devleti anlayışı önemini yitirmiş ve yerini neo-liberal politikalar almıştır. Türk kamu yönetimi için de bir dönüm noktası olan bu dönem tüm dünyayı etkisi altına alan küreselleşme sürecini başlatmış ve Türk kamu yönetimine hâkim olan merkezîyetçilik anlayışının devam etmesine engel olmuştur (Yay, 2014: 158) Bu süreçte Özal döneminin en dikkat çekici uygulamalarından birisi olan 24 Ocak Kararları, Türkiye için kırılma noktası olmuştur. "Daha az devlet daha çok piyasa" ölçüsü ile hareket eden liberalleşme politikaları Türkiye'de öteden beri hep var olan merkezîyetçi devlet geleneği üzerinde kayda değer etkiler yapmış, ihracatı önceleyen, ekonomide yeni bir dönüşümün başlangıcı olmuştur. Uluslararası finans kuruluşlarına bağımlılığının

artması ile ihracatın ön plana çıkarılması, Türk kamu yönetimine de yansımıştır. Hem IMF ve Dünya Bankası ile ekonomik alanda ve kamu yönetimi alanında köklü bir değişimi öngören yükümlülük hem de AB'ye uyum sürecinin beraberinde getirdiği zorlama ile önemli dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır (Gürpınar, 2013: 98; Sezen, 2003: 118).

1980'li ve 1990'lı yıllar, hem Türkiye'de hem de dünyada kamu yönetimi açısından önemli değişimlerin tecrübe edildiği yıllar olmuştur. Normalinden daha sert, hiyerarşik açıdan baskın ve bürokratik temelli kamu yönetimi terk edilmiş, esnek, piyasa eksenli kamu yönetimine geçilmiştir (Tortop vd, 2007: 516). Özellikle 1980'li yıllardan sonra etkisi hemen hemen tüm dünyaya yayılan ve Türkiye'yi de etkileyen yeni kamu yönetim anlayışı ile geleneksel personel yönetiminin yerini profesyonel personel yönetime bırakmıştır. Bu değişim kamu personel idresinin işleyişinde de, "sürekli yenilik", "değişim", "uyum" ve "etkinlik" olarak kendini göstermiştir. Bu süreçte ortaya çıkan ve Yeni kamu yönetimi anlayışı olarak ifade edilen "şeffaflık", "saydamlık", "performans değerlendirmesi", "girişimcilik", "yaratıcılık ve "hesap" verilebilirlik" şeklindeki fatörlerin, personele özgü idari anlayışın birer göstergesi olarak karşımıza çıktığını görmekteyiz. Yeni kamu yönetimi anlayışının seyrine bakıldığında personelin işe alınmasından, başarısının nasıl ölçülmesi gerektiğine, eğitimine, insan kaynakları planlaması yapılırken uygulamaların objektif olması gerektiğinin yanı sıra bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımının yaygınlaştırılması gibi pek çok esnek olarak nitelendirilebileceğimiz yenilik üzerinde durulmaktadır (Eroğlu, 2010: 233). 2000 sonrasında Türkiye'de kamuya ait teşkilatlarının her biriminde ayrı ayrı yapılan düzenlemelere bakıldığında, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda "6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Yerel yönetimleri de kapsayacak şekilde, "5393 sayılı Belediyeler Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" yürürlüğe girmiştir.

2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi: 1923-1946 Arası Dönem ve Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü

Osmanlı'nın son dönemlerindeki devrimci olarak nitelendirilen siyasal karar alma yetkisini elinde tutan bürokratlar yeni sürecin oluşumunda pay sahibi olmuşlardır. Bu modern ve elit kesim asker sivil bürokratlardan oluşuyordu ve batılılaşma doğrultusundaki reformları gerçekleştiriyorlardı. Askeri ve sivil bürokratların oluşturduğu bu "modern elit" kesim, iç dünyalarında hep var olan hedefe bağlı kalarak, Cumhuriyet Türkiye'sinin geleceğini teminat altına almak adına çalışıp, batılılaşmaya yönelik reformlara destek vermiştir. Bu doğrultuda, "modern elit"

olarak adlandırılan yapı, siyasi, idari, sosyal alanlarda Batı'nın daha öncelikli bir konumda olduğunu kabul etmiştir (İnalçık, 2004: 62; Ergun, 2004: 151).

Cumhuriyetin kurulması ile birlikte Osmanlı Devleti'nin son döneminde gerçekleştirdiği reformların amaçlarından biri olan batılılaşma projesi hız kazanmıştır. Erken Cumhuriyet dönemi olarak adlandırılan bu dönemde batılılaşma eğilimi ile birlikte emperyalist etkilerin kırılmak istenmesinin yanı sıra ülkenin kalkınması ve sanayileşmesi en önemli amaç haline gelmiştir (Yayman, 2008: 71; Şaylan, 1976: 31).

Bu doğrultuda Cumhuriyet'in kurulması beraberinde devletin hem ekonomik hem de sosyal alanlardaki görev ve sorumlulukları arttırmış ve netice itibariyle fiziksel örgüt yapısı genişleyen, etkisi artan merkezîyetçi bir kamu yönetimi anlayışı önem kazanmıştır (Saran, 2004: 153).

Bu döneme damgasını vuran kadroların cumhuriyeti ilan ederken zengin bir yönetim tecrübesine sahip oldukları görülmüştür ve ulusal egemenlik ile ekonomik bağımsızlığı birbirinden ayırmayan bir anlayışa sahip oldukları gözlemlenmiştir. Bu dönemin tahlili yapıldığında "liberal ekonomi dönemi (1923-1929), devletçi ekonomi anlayışına sahip olunan dönem (1929-1938), ve savaş yılları (1939-1945)" dönemi gibi alt dönemlerle tetkik edildiği görülmektedir (Yayman, 2008: 73).

2.1.1. Anayasal Gelişmeler ve Yasal Düzenlemeler

Cumhuriyet Türkiye'sinin kuruluş ve kurumsallaşma devrelerinde kamu yönetim yapısının, ekonomisinin ve yönetimdeki reform çalışmalarının esasını etkileyen anayasal süreçleri incelemekte fayda vardır. Öncelikle 1921 Anayasası'nın, daha sonra 1924 Anayasasının ortaya koyduğu başlıca unsurlar çerçevesinde siyasi ve idari yapı incelenmektedir. Kamu hizmetlerini uygulamak ve takibini yapmakla yükümlü kurum ve kuruluşlarıyla devletin yürütme organına bağlı olarak çalışan ve bir örgütler bütünü olan kamu yönetiminin genel esaslarını, işleyiş mekanizmasını belirleyen temel unsur anayasadır (Sencer, 1986: 101).

2.1.1.1. 1921 Anayasası ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkisi

Bu süreçte örgütlenme gereksinimi duyulmasına bağlı olarak ve bir örgütlenme yasası olarak hazırlanan 20 Ocak 1921'de kabulü gerçekleşen "Teşkilatı Esasiye Kanunu", yeni devletin teşkilat yapısını hukuksal bir zemine yerleştirmiştir. 1876 Kanuni Esasi'yi uygulama alanından kaldırmayan 1921 Anayasa'sı güçler birliği ilkesini benimseyen Türkiye Devleti Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunan ve Büyük Millet Meclisi Hükümeti adını taşıyan bir anayasadır. Bu sebeple Meclis Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu Başkanlığı tek çatı altında bir araya getirilmiştir. Yasama ve yürütme erklerinin tek elde güç birliği yapması İstiklal Mahkemelerinin de kurulmasına bağlı olarak yargı salâhiyetini içine alan bir niteliğe bürünmüş, güçler birliği ölçütü daha da keskinleşmiştir (Sencer, 1986: 101).

1921 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle, il valileri TBMM tarafından atanmıştır ve meclisin taşradaki mümessili durumunda olup, Genel Müfettişlikler anayasal

güvenceye kavuşturulmuşlardır. (Anayasanın 22 ve 23. Maddeleri) Cumhuriyetin ilanından önce 1920 yılı itibariyle yönetimi “Türkiye Büyük Millet Meclisi”ne bağlı olan “15 vilayet, 53 liva, 302 kaza ve 679 nahiyeye” mevcuttu ve 1921 Anayasası’yla Livaların da ortadan kaldırılmış, nahiyeler ise köy birlikleri haline getirilmişlerdir (Akın, 2001: 252).

Her biri tüzel kişilik olarak düzenlenen nahiyeler 1921 Anayasası’yla önem kazanmış ve nahiyeye şurası, idare heyetive nahiyeye müdürü olmak üzere yönetimi üç bölümden oluşturulmuştur. Düzenleme gereğince nahiyeye şurası söz konusu nahiyenin halkı tarafından seçilirken, idare heyeti ve nahiyeye müdürü şura tarafından seçilecekti ancak, uygulamada bu durum gerçekleşmemiştir (1921 Anayasası, Madde 15-21). 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nu 24 maddeden oluşmuştur ve ağırlıklı olarak taşra yönetimine ve yerel yönetim ilkelerine vurgu yapmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun ilanı ile Türkiye’de yerel yönetimlerin gelişmesi sağlanmaya çalışılmış, ancak idareye ilişkin hükümler uygulama alanı bulamamıştır (Akın, 2001: 270).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nu ile ilk olarak karşımıza çıkan “Umumi Müfettişlik” uygulaması getirilmiştir ve vilayetler iktisadi ve toplumsal ilişkileri sebebiyle birleştirilerek “Umumi Müfettişlik” alanları oluşturulmuştur. Bölgenin emniyetini temin etmek, vilayetler arası işleyiş ile iyi iletişimi sağlamak ve kamu görevlilerini denetlemekle görevlendirilen Umumi Müfettişlik te uygulama alanı bulamamıştır (1921 Anayasası, Madde 22-23) (<https://www.tbmm.gov.tr/anayasa21.htm>). Ayrıca bu dönem için göze çarpan yasal düzenlemeler askeri mahkemelerde sivillerin yargılanmasına tepki, vatandaşların haklarının güvence altına alınması hukuka bağlı idare anlayışının geliştirilmesi, angarya yasağı, dilekçe hakkı gibi önemli yasal düzenlemelerin olduğu görülmektedir (Akın, 2001: 240-251).

Netice itibariyle Türk Anayasa tarihi irdelendiğinde yerel yönetimlere ve yerinden yönetim prensibine en fazla önemi gösteren 1921 Anayasasının uygulandığı zaman aralığında merkeziyetçi ve bürokratik yönetim yapısını değiştirerek karşılığında Meclis Hükümeti’nin kurulmasına yönelik önemli adımlar atmıştır. 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ortaya koyduğu kararlar açısından birçok alanda uygulanamamıştır. Fakat şu ifade edilebilir ki Cumhuriyet’in teslim aldığı hem devlet hemde toplumsal alanın bu kadarâdem-i merkeziyetçi bir yapıya bağlı kalıp şekil değiştirmesinin olanaksız olduğu anlaşılmıştır (Ortaylı, 1985: 207-208).

Bu süreçte Lozan Antlaşmasının Meclis’te tasdik edilmesi Türkiye Devleti uluslararası sahada da tanınmış olması, Cumhuriyetin ilanını beraberinde getirmişti. 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı “Teşkilatı Esasiye Kanunu’nun Bazı Mevaddının Tevzihan Tadiline Dair Kanun” ile devletimizin yeni yapısı şekil almış ve devletimizin başkanı olarak cumhurbaşkanlığının teşekkülü sağlanmıştır. Bu bağlamda “Cumhuriyet düzeni kabul edilmiş ve Türkiye Devleti’nin Cumhuriyet yönetimi ile yönetileceği ilan edilmiştir” (Afetinan, 1998a: 129-131).

2.1.1.2. 1924 Anayasası ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkisi

Cumhuriyetin ilanı ve o dönem itibariyle cumhuriyeti rejim olarak kabul etmiş devletlerin anayasalarından önemli sayılan hususlar göz önünde bulundurularak 1924 Anayasası İkinci Meclis tarafından 20 Nisan 1924 günlü toplantıda onaylanmıştır. 1924 Anayasası yeni bir rejimin anayasasıdır ve bu anayasanın esas olan kararlarına göre devletin temel vasfı Cumhuriyet'tir. "Egemenlik kayıtsız şartsız millete aittir ve bu egemenliği Türkiye Büyük Millet Meclisi millet adına kullanır. Kanun yapma ve uygulama yetkisi Meclis'te toplanmış olup, Meclisin kanunları uygulama yetkisini, yine meclis tarafından seçilen Cumhurbaşkanı ve Onun atayacağı Başbakan ve Bakanlar Kurulu aracılığıyla kullanır. Güçler birliği ilkesi ve meclis hükümeti sistemine prensipolarak bağlı kalınmanın yanısıra, güçler ayrılığı ve parlamenter hükümet sistemi yönünde bir adım atılmıştır" (1924 Anayasası, Madde 57).

(<https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncekianayasalar/1924-anayasasi/>).

1924 Anayasası'nın temel özelliklerini aşağıda belirtilmiştir (Gözübüyük, 2013: 107-111):

- Devletin esas olan özelliği Cumhuriyet'tir. Bu anayasa aracılığı ile devlet başkanının direkt veya dolaylı bir biçimde seçimle işbaşına gelmesi esastır.
- İl etapta devletin dininin İslam olduğu Anayasada belirtilmişse de, 1928 yılında kabul edilen Anayasa değişikliği ile laiklik ilkesi kabul edilmiş ve ilk ibare Anayasa'dan çıkarılmıştır.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa gereğince egemenliği elinde tutan tek organdır.
- Güçler birliği ilkesini esneterek devam ettirmiştir.
- Anayasa ile Cumhurbaşkanı için ortaya konan yetki alanı, parlamenter sistemde devlet başkanlarına verilen yetkiler gibidir.
- 1924 Anayasası, yargılama hakkını bağlı olduğu kanun ve usul gereği Türk Milleti hesabına, bağımsız olan mahkemelerce ifa edileceğini belirtmiştir ve mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkimlerin güvencesi ile ilgili tanzimleri yasaya bırakmıştır.
- 1924 Anayasası sayesinde yasaların anayasa uygun olup olmadığının kontrolünü yapmak amacıyla içtihat usulü kullanılmıştır. 1924 Anayasası kanunların Anayasaya karşı olamayacağını ifade ederek daha üst bir mahkeme kurmamıştır.
- 1924 Anayasasında, ekonomik ve sosyal haklar bölümüne yer verilmemiş ve temel hak ve özgürlükler konusunda kısa açıklamalara yer verilmiştir. Anayasada üstü çizilen temel hak ve özgürlüklerle ilgili tanzimler yasama organının inisiyatifine bırakılmıştır.
- 1924 Anayasası, gerek tek partili, gerekse çok partili süreçte hiçbir değişiklik yapılmadan yürürlükte kalmıştır.

- 1924 Anayasası'nda Yasama, Yürütme ve Yargının çalışma alanları tespit edilmiş, İdari Teşkilata vurgu yapılmıştır.

Yukarıdaki maddeler ışığında 1924 Anayasası'nın kamu idari yapısı öncelikle merkezi yönetim, başkent ve taşra teşkilatlarının yanı sıra, yerel yönetim yapılanması, o dönemde kurulan kurum ve kuruluşları ele almakta fayda vardır. Merkezdeki idari yapıyı meydana getiren “Cumhurbaşkanlığı (1924 Anayasası, Madde 31-43), Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar (1924 Anayasası, Madde 44-52)” ile merkezde bulunan diğer kuruluşların üzerinde durulmalıdır.

1924 Anayasası'na göre yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı ile Başvekil ve onun tespiti ile iş başına gelen İcra Vekilleri Heyeti tarafından kullanılmıştır. Devletin tepe noktasında bulunan Cumhurbaşkanı, birden fazla cumhurbaşkanlığına seçilebiliyordu ve “Cumhurbaşkanının ölüm, görevi bırakma veya başka bir nedenden ötürü boşluk oluşması ya da Cumhurbaşkanının ülke dışına yolculuğu veya hastalık sorunu nedeniyle görevini yerine getiremediği durumlarda Büyük Millet Meclisi Başkanının Cumhurbaşkanlığına vekâlet etmesi onaylanmıştır” (1924 Anayasası, Madde 31-33). 1924 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı yönetim örgütünün başındadır ve hükümetin kurulmasından tutup, tüm yönetim süresince etkindir. Ayrıca “Cumhurbaşkanına Bakanlar Kurulunun başkanı olarak Başbakanın getirilmesi ve Başbakan aracılığıyla seçilen bakanların Meclise takdim edilmeden önce tasdik salâhiyeti tanınmıştır” (1924 Anayasası, Madde 35-39; Sencer, 1986: 172).

Cumhurbaşkanı tarafından görevlendirilen Başbakan ve onun göreve getirdiği bakanları Cumhurbaşkanı onaylamaktaydı. “Cumhurbaşkanının kabul ettiği ve Meclisin güvenoyu verdiği Hükümet ise Bakanlar Kurulunu kurar” (1924 Anayasası, Madde 44-45). Bakanlar Kurulu'nun başkanı olan başbakan Bakanlar Kurulu toplantılarında başkanlık eder; Meclisin Hükümetle arasındaki koornisyonu sağlar ve bakanların kendi hareket alanına ait vazifelerini yaptığı süreçte gerekli takibatı yapar, bütün bakanlıkların güven ve işbirliği içinde çalışmalarını temin etmekle yükümlüdür (1924 Anayasası, Madde 44). “Başbakanlık teşkilatı bir müsteşar ve müsteşara bağlı çalışan müdürlüklerden müteşekkildir ve Yüksek İktisat Meclisi, Diyanet İşleri Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve İstatistik Genel Müdürlüğü” Başbakanlığa bağlı çalışan kurumlardır. (Afetinan, 1998b:238- 240). 1924 Anayasası gereğince bakanlıkların oluşturulması hususi bir yasaya bağlı tutulmuş, zaman içerisinde kamu hizmetlerinin artması sonucu bakanlıkların oluşturulması ve sayısı husunda daha yumşak davranılmıştır (1924 Anayasası, Madde 48).

2.1.1.3. Yasal Düzenlemeler ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkisi

1924 tarihinde “Şer'îye ve Evkaf Vekâleti” kaldırılmış karşılığında ise, “429 sayılı “Şer'îyye ve Evkaf ve Erkân-ı Harbiye Vekâletlerinin İlgasına Dair Kanun” ile Başvekâlet bütçesine ilhak edilen ve Başvekâlete bağlı olarak “Diyanet İşleri Reisliği” yani günümüzdeki ismiyle “Diyanet İşleri Başkanlığı” oluşturulmuştur (Kodamanoglu, 1991: 643)

Yüksek Askeri Şura, 22 Nisan 1925 tarih ve 637 sayılı “Yüksek Askeri Şura Kanunu” ile “Âli Askeri Şura” ismiyle kurulmuş olup, Başbakan, Genelkurmay Başkanı, Milli Savunma Bakanı ile kuvvet komutanlarından teşekkül etmekteydi. Ayrıca “Dâr-ı Şûrâ-yı Askerî” kaldırılarak vazifeleri “Erkan-ı Harbiye’ye” devredilmiş ve ona bağlı çalışan “Tophane-i Amire Nezareti” ordunun savaş silâhlarını ve araç-gereçlerin ifası, onarmak ve temin etmek vazifesini üstlenmiştir (Afetinan, 1998b: 337, Kırılmaz, 2014: 32).

Yüksek Denetleme Kurulu, 1930’lu yıllara denk gelen süreç içerisinde kuruluşların çalışma usul ve esasları ile teftişlerini tanzim eden 17.06.1938 tarih ve 3460 sayılı “Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Suretiyle Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilatıyla İdare ve Murakabeleri Hakkındaki Kanun” ile “Umumi Murakabe Heyeti” adıyla Başbakanlığa tâbi olması kaydıyla teşekkül etmiştir. (https://www.sayistay.gov.tr/yayinlar/yuksekenetleme_kurulu_tarihcesi.pdf).2020)

5 Haziran 1935 tarihinde uygulamaya konulan “2762 sayılı Vakıflar Kanunu” yapılmış, ancak öncesinde “2 Mayıs 1920 yılında “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun” yayımlanarak 11 kişilik İcra Vekilleri Heyetine Şer’iyye ve Evkaf Vekâleti de eklenip vakıf işlemleri söz konusu Vekâlet eliyle ifa edilmiştir. Şer’iyye ve Evkaf Vekâleti’nin 3 Mart 1924 gün ve 429 sayılı Yasa ile iptal edilmesinin ardından, vazifeleri Başbakanlığa bağlı çalışan Vakıflar Genel Müdürlüğüne aktarılmıştır” (<https://www.tbmm.gov.tr/donem22/>,2020).

1924 Anayasasında “Vilâyat” a dair düzenlemeler sınırlı olarak yer aldığı için, 1927 tarihli İl İdaresi Kanunu ile taşradaki idari birim örgütlenmeleri 1924 Anayasası’na münasip olacak şekilde tanzim edilmiştir. (1924 Anayasası, Madde 89-91) Valilerin görev yaptıkları illerde devletin ve her bir bakanın temsilcisi konumunda olduğu belirtilmiş ve valiler buldukları ilin idaresinden ve mevzuatın ifa edilmesinden merkezi hükümete karşı mesuliyet altındadır. Gerekli görüldüğü takdirde illerde vali yardımcısı ve merkez ilçe kaymakamlıkları görevlendirilmiştir (Sanal, 1998: 182).

1924 Anayasası’na göre illerin idari mekanizması yetki genişliği ve (görev ayrılığı) ilkesine göre belirlenmiştir ve iller ilçelere, ilçeler bucaklara ayrılmış, bucaklar da kasaba ve köylerden oluşmuştur (Eryılmaz, 2010a: 130). İlin idari yapısı kısımdan meydana gelmektedir; vali, il idare başkanları ve il idare kuruldur. Ayrıca valiler İçişleri Bakanının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararıyla Cumhurbaşkanı eliyle tayin edilir (1924 Anayasası, Madde 89-91; Afetinan, 1998b: 269). 1924 Anayasasında ise ilçeye özgü birtakım düzenlemelerin yapılmadığı göze çarpmaktadır. İçişleri Bakanı tarafından atanan kaymakam İlçe yönetiminin başındadır ve ona bağlı olarak çalışan ilçe idare şube başkanları ve ilçe idare kurulu vardır. İlçe idare şube başkanları, mal müdürü yazı işleri müdürü, emniyet amiri, jandarma komutanı, ilköğretim müdürü, doktor, veteriner, tarım uygulayıcısı ve nüfus memurudur (Afetinan, 1998b: 272).

1924 Anayasası âdem-i merkeziyetçi bir anlayışla değil, merkeziyetçi ve vesayetçi bir zihniyetle yapılmıştır ve bu bağlamda erken Cumhuriyet sürecinde yerel idari örgütlenme şekli il özel idaresi, belediye ve köyün, yapılanmasını ve işleyişlerini anlatmak önem arz etmektedir.

Osmanlı döneminde yürürlüğe giren “1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı il özel idarelerini tüzel kişilik olarak tanzim etmiştir” ve bu düzenlemeler Erken Cumhuriyet sürecinde de uygulaması devam etmiştir. İl özel idarelerinin yönetim yapısı; il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir. İl genel meclisinin aldığı kararların yürürlüğe girmesi valinin onayına bağlıdır. Her yıl seçimle yenilene “İl daimi encümeni il genel meclisinin seçimle iş başına getirdiği dört üye ve validen oluşur ve il genel meclisi toplantıya katılmadığı durumlarda onun yerine karar alır ve asli vazifesi valinin gerçeletirdiği harcamaların kontrolünü yapar” (Afetinan, 1998b: 274-275).

En küçük yerel yönetim birimi olarak köyün idaresini ihtiva eden bir kanunun 1924 yılına kadar düzenlenmediği görülmektedir. “18.03.1924 tarih ve 442 sayılı “Köy Kanunu” ile nüfusu 2000’in altında olan bölgeler köy şeklinde ifade edilmiştir” (Madde 1) , bu bağlamda köylere tüzel kişilik kazandırılmıştır(Madde 7). Köy derneği tarafından seçilen muhtar köy idaresinin başında yer almaktadır (Madde 10) ve köye ait konular ihtiyar meclisi kararlarıyla yerine getirilir(Madde 9)(Kırılmaz, 2014: 36).

Ülkemizin batılılaşma çabaları ile Belediyelerin gelişim süreci bakımından yakın bir bağ vardır. Belediyeler, Tanzimat’ın getirdiği yenileşme hareketleri süresince Türk idari yapısı içerisinde hareket alanı bulan belediyeler ilk defa İstanbul Şehremaneti adı altında İstanbul’da hayata geçirilmiştir. İstanbul şehremaneti ile doğan belediye idari anlayışı, 1876 tarihli Anayasa olan Kanun-i Esasi ile yasal zemine oturtulmuş, Meclisi Mebusan eliyle kabul edilen “Dersaadet Belediye Kanunu” ve “Vilayetler Belediye Kanunu” gibi bazı değişikliklere uğradıktan sonra 1930 yılında yayımlanan “1580 sayılı Belediye Kanunu” yayımlanana kadar uygulama alanı bulmuştur. Şunu belirtmek gerekir ki “1884 tarihli Fransız Belediye Kanunu”ndan ilham alarak uygulanmaya başlanılan “3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu” sayesinde belediyeler azımsanmayacak derecede büyük çapta ele alınarak düzenlenmiştir (Dursun, 2007: 359). Yapılan düzenlemeyle 1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu gereğince “nüfusunun hangi sayısal rakamı gösterdiğine bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde ve nüfusu 2000’in üstünde olan bölgelerde belediye kurulmuş olup, belediyelerin idari yapıları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı” olarak şekillendirilmiştir. Halk tarafından seçilen ve belediyenin en yüksek karar organı olan Belediye Meclisi Belediye encümenini seçimle iş başına getirir. “Belediye encümeni belediye içerisindeki hiyerarşide ikinci konumdaki karar alma mercidir” (03.04.1930 tarih 1580 sayılı Kanun) (<https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>).

2.1.2. Bürokratik Reformlar ve Bir Yabancı Uzman Raporu: Dorr Raporu

Cumhuriyet dönemi bürokratik yapısı irdelendiğinde, Osmanlı Devleti'nin idari yapısının sahip olduğu nitelikleri tamamen kendi yapısına intikal ettirmiştir. Cumhuriyet dönemi, sadece bürokratik yönetim anlayışını bünyesine dâhil etmekle yetinmemiş aynı zamanda bürokrasinin negatif yönlerin, kamu yönetimine dair bakış açısını, merkeziyetçi anlayışı benimseyen yönetici kesimi ile vatandaş ilişkilerini ve siyasal nizamı da bünyesine almıştır (Eryılmaz, 2008: 133). Cumhuriyet bürokrasisinin, kuruluş dönemlerinde siyasal gücü arttırmak gerekçesiyle, askeri bürokrasi etkili olmuştur. Ancak, daha sonraları her ne kadar önder konumda olan kadrolar asker menşeli olsa da askeri bürokrasinin etki alanının aşağı çekilmesi çabaları görülmüş ve sivil bürokrasinin etkisinin artması yönünde gayret gösterilmiştir (Heper, 1974: 112). Erken Cumhuriyet dönemi yani tek partinin hâkim olduğu modernleşmenin benimsendiği dönemdir ki; çağdaş anlayışı yerleştirmeye yönelik uygulamalara öncelikle ordu sahip çıkmıştır fakat ordunun siyasete karışmasına sıcak bakılmamıştır (Karatepe, 2001: 27). Cumhuriyet reformlarının vücut bulması, henüz tanışılan siyasal ve kültürel hedeflerin hayata geçirilmesi, Cumhuriyeti benimsemiş yeni bir bürokratik yapıya bağlı olduğundan söz konusu bürokratik yönetimi tesis etmek için şiddetli seviyede gayretler gösterilmiştir (Göküş, 2000: 24). Cumhuriyet dönemi reformlarının geliştirilmesi, devam ettirilmesi ve ekonomik kalkınmanın sağlanması vazifesi bürokrasiye tevdi edilmiştir (Eryılmaz, 2010b: 137). Bu dönemin bürokratik özelliklerine bakıldığında idarede şahsilik, uygulanacak salahiyyet ve mesuliyet yeterince anlaşılır olmaması ve iktidarın geleneklere uygun olarak elde edilip kullanıldığı (patrimonyalizm) şeklinde temel özellikleri göze çarpmaktadır. Bu dönemde memuriyete girişlerde liyakat esasına uyulmadığı terfiler konusunda ise, liyakatten çok kıdem esasına alındığı, vazife ile çalışan personel arasında ölçülü bir bağın olmadığı, ayrıca vazifeler ve hizmet karşılığı çalışana ödenen giderler arasında da kayda değer bir ilişkinin olmadığı ifade edilmiştir (Heper, 1977: 75-81).

Cumhuriyet döneminde gündelik hayatta tecrübe edilen sosyal, siyasal, hukuki ve ekonomik ilerlemeler kamu yönetiminde de birçok esaslı değişime neden olmuştur fakat bu değişiklikler birçok yapısal sorunu da beraberinde getirmiştir. Dahası 1929 ekonomik krizi karşısında yeni iktisadi politika ihtiyacı arayışına giren Türkiye yabancı uzmanlardan yararlanma yoluna gitmiştir. Türkiye'nin yabancı uzmanlardan gelecek çözüm önerilerine olan ihtiyacının temelinde, ülkedeki yetişmiş uzman sayısının azlığı, uluslar arası konjonktür, cumhuriyetin kapitalist dünyanın dışında kalmaması gerektiği fikri etkili olmuştur. Türkiye yabancı uzmanların yardımı ile 'idarenin rasyonel bir işleyişe' kavuşturulması yönünde çalışmalar yapmıştır. Ancak şunu belirtmeliyiz ki yabancı uzmanlara dair literatür de birkaç kısa makale dışında bir bilgi bulunmamaktadır (Yayman, 2008: 79-84).

Bir yandan ulusal bağımsızlığın sağlanmaya çalışıldığı, diğer yandan ekonomi politikalarına yön vermeye çalışan, iç ve dış sorunlarla boğuşan Türkiye, 1929

ekonomik bunalımının da etkisiyle Kamu politikaları açısından bir yol ayrımına gelmiştir.1933 yılında Cumhuriyet döneminin çok yönlü ilk reform çalışması olan Dorr Raporu gündeme gelmiştir(Yayman, 2008: 85).

Dorr Raporu; Amerikalı uzmanlar tarafından ekonomik konuların yanı sıra yönetime dair sıkıntılara dikkat çekilen “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” adlı rapor dönemin iktidarına takdim edilmiştir(DPT, 2000: 7). Planlı dönem öncesi 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan teşekkül olan bir heyetin bihassa mali konulara ağırlık verdiği, ayrıca yönetime dair problemlerin konu edildiği ve yapılan inceleme sonuçlarını 1934 yılında Hükümete takdim ettiği“Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” isimli Dorr raporu, Cumhuriyet dönemi kamu yönetim süreci açısından bakıldığında yeniden yapılanma çalışmaları için bir dönüm noktası olarak tarihe geçmiştir(Özdicle, 1965 ‘den aktaran Kırılmaz, 2014: 40).Raporda incelenen konuları şu şekilde sıralamak mümkündür(Yayman, 2008: 93):

- Ziraat
- Orman Varlıkları
- Maden Varlıkları
- Su Varlıkları
- Mahruk(yakıt) ve Muharrik (hareket sağlayıcı) Kuvvet
- Sanayi
- Ulaştırma
- İç Ticaret
- Dış Ticaret
- Mali İşler
- Vakıflar
- Mesai İşleri
- Sağlık ve Eğitim
- İdare

Toplam üç cilt, altı kitap ve 1661 sayfadan teşekkül eden raporun ilk cildi Umumi mütalalar sonuç ve önerilerden,daha sonra yeni idare ile eski idarenin kıyaslanması, üçüncü bölümde ise arz kapasitesi ve yaşam kalitesi için gerekli iktisadi koşullar yer almıştır. Dorr Raporunda Türkiye’nin iktisadi koşulları, tarım, sanayi, gümrükler,doğal donanımı, kapital durumu, sanayi, dağıtım ağı, ülkenin sınır dâhilinde ve dışında yapılan ticaret, ekonomik süreç, para ve banka sistemi, sağlık ve eğitim hizmetleri ve kamu yönetimine yönelik çok yönlü bir çalışma yapılmış ve idare teşkilatı gibi hemen hemen her alanda birçok öneride bulunulmuştur. Raporun idare kısmında, yetkili ve sorumluluk sahibi birinin getirilmemesi iş başına getirilmemesi büyük bir hata olarak gösterilmiş, kırtasiyecilik kalkınmanın önündeki önemli engellerden biri olarak ifade edilmiştir. Bu problemleri aşmak

için, memurların görevlerinin halka hizmet olduğunu anlatmak, memur sayısını en aza indirmek, idari usul ve sonuçları alanında uzman kişilerin denetimine tabi tutmak suretiyle gerekli çalışmaların yapılması ifade edilmiştir. Ayrıca, merkezîyetçi bir anlayışın terkedilip, yetki devri yapılarak zamanın daha verimli kullanılması gerektiğinin altı çizilmiştir (Yayman, 2008: 93-100 ve Usta, 2017: 194).

Yukarıda da anlatıldığı üzere yabancı uzman raporları Türk kamu yönetiminin hareket alanı içinde yer alan bilhassa yönetici konumundaki bürokratların davranışlarının nasıl olması gerektiği ile ilgili çalışmaları, bürokratların liyakatlerindeki eksikliğe dair çözüm önerilerini ortaya koymuştur. Bu bağlamda yabancı uzman raporları Türk tarihinde bürokratik yönetim kültürü açısından reformların önünü açan araçlardır (Aykaç ve Altunok, 2014: 1-15).

2.2. 1946-1960 Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü

Cumhuriyetin ilanından sonraki aşağı yukarı ilk on yıllık süreçte daha çökiçine dönük, dışarıyla olan ticari ilişkilerinde mesafeli bir sanayileşme anlayışı benimsenmiş ve bu doğrultuda önemli bir yol katedilmiş, ayrıca ulusal gelirin artırılması ve sanayi üretiminde küçümsenmeyecek büyüme hızları sergilenmiştir (Güler, 2006: 221). II. Dünya Savaşı sonrasında en belirgin gelişmelerden birisi olan 1929 krizinin ardından kapitalizm derin ve yaygın bir bunalım olarak kendini göstermiştir. Dünyanın dört bir yanında savaşın yıkımları hissedilirken, kapitalizm ise yeni bir paylaşım savaşı başlatıyor ve Amerika Birleşik Devletleri uluslararası sermayede söz sahibi olmak adına Marshall yardımları aracılığıyla elini Ortadoğu'ya ve Avrupa'ya sokmaktaydı (Gerger, 1999: 24-25). II. dünya savaşı sonrasında uluslararası sermaye dolaşımını sağlamak adına 1944 yılında "Bretton Woods" anlaşması ile "Uluslararası Para Fonu (IMF)" ve "Dünya Bankası (IBRD)" kurulmasını sağlamıştır. 1945 sonrası süreçte uluslararası sistemde meydana gelen gelişmeler sermayeyi belli bir potansiyele ulaştırmıştır. 1940'ların Türkiye'si prekapitalist kesim ile ticareti önceleyen kapitalist kesimi bünyesinde bulunduran bir sosyo-ekonomik yapıya sahipti (Yayman, 2008: 100-103).

O dönemlerde, 1929 dünya ekonomik bunalımının da etkisiyle oluşan deflasyon ve işsizliğin aşırı derecede artması, devletin ekonomik ve sosyal alanda tarafsız bir politika izlemesinin doğru olmadığı anlaşılmış; jandarma devlet anlayışı bir kenara bırakılarak müdahale etmeyi tercih edensosyal devlet anlayışına geçilmiştir (Öztürk, 2006: 22). Ekonomide özel girişimi canlandırmak adına 1948 Kasım'ında İstanbul'da toplanan iktisat kongresinde devletin artık sadece milli savunma, haberleşme, araştırma, eğitim ve de denetim gibi temel kamu hizmetlerini yerine getirmesi gerektiği, ekonomi alanında önceliğin kişilere bırakılması gerektiği öne sürülmüştür (Yayman, 2008: 103). Bu dönem ekonominin dış dünyaya açıldığı, köyden kente göçün arttığı ve hatta 1947 yılında Türk Ekonomik Kalkınma

Plan'ının hazırlanıp uygulamaya konulduğu dönemdir. Devletçi niteliğe sahip olan bu plan özel kesimi ön planda tutmuştur. Bu süreçte Milli Koruma Kanununun 1960'a kadar yürürlükte tutularak, ithalata sınırlama getirilmiş ve tarımsal desteklemeler sürdürülmüştür. Bu dönemde göze çarpan politikalar ihracatı arttıran sanayileşme, ithal ikamesi, kamu kesiminin ekonomi üzerindeki etkisini devam ettirerek devlet tarafından fiyatlara yapılan müdahaledir (Balkanlı, 2005: 208-237). Bu dönemde esas alınan devletçilik politikası özel kesimde sermaye birikimi yaratmış, ekonomide enflasyon, karaborsa, yolsuzluklar ve toplum içindeki sınıf farklılıklarını derinleştirmiştir (Güleç, 2008: 49). Yine bu dönemde (1923 ve 1950 yılları arası) iktidarda olan, modernist ve reformist hareketlerden müteşekkil bir parti olarak karşımıza çıkan Cumhuriyet Halk Partisi (CHP)'nin, bir "halk hareketi" değil "halka rağmen" bir anlayış benimsediği, halkın yapılan devrimler nedeniyle ciddi sorunlar yaşaması nedeniyle elitist ve jakoben bir siyasal hareket olduğu, anlaşılmaktadır (Erdoğan, 2017: 271).

2.2.1. Çok Partili Hayata Geçiş Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

Tek partili rejimin uyguladığı politikalardan rahatsızlık duyan muhalif bir cephe oluştu ve bu muhalif gurup 1945 yılında başlayamadan biten Milli Kalkınma Partisini kurdu. Bu gelişmeler CHP içinde muhalif bir grubu oluşturan kişilerin (Celal Bayar, Adnan Menderes, Fuat Köprülü, Refik Koraltan) partiden uzaklaştırılmasına neden oldu. Bunun üzerine 1.12.1945 de Celal Bayar önderliğinde Demokrat Parti kuruldu. Muhalefetin güçlenmesini istemeyen CHP 1947 yılında yapılması gereken seçimleri 1946 yılında yapsada, 1950 seçimleri ile çok partili hayata geçiş başlamış oldu. 14 Mayıs 1950 yılında yapılan seçimlerde Demokrat Parti (DP) oyların %53,3 ünü aldı. TBMM'de %84'lük bir temsil gücüne sahip olan DP iktidarı ele geçirdi ve bu geçiş 'kansız ihtilal' olarak adlandırıldı (Güleç, 2008: 49). Türkiye'de ilk kez kalkın iradesiyle Demokrat Parti 14 Mayıs 1950 seçimleriyle halkın çok büyük desteğini alarak iktidara gelmiştir ve CHP'nin önderliğinde uygulanan 'Devletçilik' politikası yeni iktidarla çöküş sürecine girmiştir. Türkiye'de Demokrat Parti dönemi iktisadi alanda büyümenin yaşandığı dönem olarak değerlendirilirken, maliye ve ekonomide yaptığı büyük değişiklikler döneme damgasını vurmuştur (Kanca, 2012: 50-63). Menderes Hükümeti, pahalılığı düşürüp hayatı daha ucuzlaştırmayı maliyetleri düşürerek ve üretim hacmini arttırarak, istihdamı arttırmayı, gümrük tarifelerinin yeniden düzenlenmesi, vergi adaletinin sağlanması özel sektörün hareket alanının genişletilmesi, grev hakkının iktisadi ve sosyal düzeni bozmayacak şekilde kanunlaştırılması, dışa kapalı iktisat politikalarının terk edilerek, serbest dış ticaret modelinin benimsenmesi ve irtica, komünizm ve ırkçılık gibi akımlarla mücadele edilmesi gibi hedefleri ilke edinmiştir (Eroğul, 2003: 98-99). Türkiye bu dönemde dış ticarete dayalı sanayileşme tüketim malları üretimini destekleyici iç pazara yönelerek, ithal ikameci sanayileşme politikalarını tercih etmiştir (Kanca, 2012: 60).

Yine bu dönemin bürokrasisi değerlendirildiğinde DP'nin iktidara gelmesi, bürokrasinin tek parti dönemine göre etkinliğini azaltmıştır. Türkiye'nin çok partili hayata geçişi ile siyasi müdahalenin artmış olması, bürokrasi tarafından kabullenilen bir durum olmamıştır. Yönetim gücünü çok uzun zaman elinde bulunduran, yönetmeyi gelenek haline getirmiş yapıların yerine başka bir gurubun siyasal iktidarı eline geçirmesi rahatsızlık oluşturmuştur(Kanca, 2012: 48). DP döneminde en çok dikkat çeken dönüşüm geleneksel bürokrasi ile teknik-ekonomik faaliyetleri yürüten bürokrasinin birbirinden ayrılması olmuş ve bu yolla bürokrasinin sistemin en iyi şekilde işlemesine yardımcı olan sebeplerden biri olarak kalması istenmiştir(Göküş,2003: 42-44).

Bu süreçte yapılan gelişmeler zinciri takip edildiğinde 8 Mayıs 1952 tarihinde imzalanan anlaşma ile Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) temelleri atılmıştır. Yönetici yetiştiren Mekteb-i Mülkiye 1924 yılında kuruluş tüzüğünde yapılan değişiklikle hükümet memuru yetiştirmesi kararlaştırılmıştır (Kurban, 2016: 75-76) Türkiye'de kamu yönetiminin bir disiplin olarak kuruluşu Mekteb-i Mülkiye'nin önce fakülteye dönüştürülmesi ardından Ankara Üniversitesi'ne dâhil edilmesi ile başlar. Bu dönemde Türkiye ve Birleşmiş Milletler Teknik Yardım İdaresi arasında Teknik Yardım Ana Anlaşması imzalanmıştır ve bu anlaşma ile kamu yönetiminin çağdaş bir görünüm kazanmasında etkili olmuştur (Tural, 2014: 39-42). 8 Mayıs 1952 tarihinde imzalanan anlaşma da yer alan ek bir protokol ile TODAİE (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) Ankara üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesinin bünyesinde kurulmuştur (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2013). 1953 yılında faaliyete geçen enstitü, 1958 yılına kadar Ankara Üniversitesi bünyesinde eğitim süreçlerini sürdürmüş, 25.06.1958 tarihli ve 7163 sayılı kanun ile tüzel kişiliğini kazanarak bilimsel, yönetsel ve mali özerkliğe sahip olmuştur (TODAİE, 2013). Enstitü'nün kuruluş amacı kamu yönetimi alanında akademik personel yetiştirmenin yanı sıra, yönetim konusunda personel yetiştirerek, memurların yönetim alanında uzmanlaşmalarını sağlamaktır. Ayrıca kamu yönetimi alanında yaptığı çalışmalarla ve ortaya koyduğu çalışmalarla kamu yönetiminin gelişimini sağlamaktır (Oktay, 2015: 176-177).

Demokrat parti döneminde tek partili yıllara göre bürokrasinin işleyişi hususunda köklü değişiklikler yaşanmış ve söz konusu değişiklikler genel olarak bürokrasinin siyasi iradeye bağlı olarak hareket ettiği bir görüntü ile neticelenmiştir. Bu dönemde bürokrasi birçok engelle karşılaşmış ve bürokrasi ile politikacı çatışması görülmüştür. Bürokratik kadroların hızlı bir şekilde arttığı DP'li yıllarda maaşlarda artış sağlanamadığı için bazı meslek gruplarına daha geniş imkânlar sağlanmış, yeni statüler oluşturulmuş ve fazla mesai ve prim uygulamaları ücret dengesini bozmuştur. Yine bu dönemde geleneksel diyebileceğimiz bürokratlar ile teknik hizmetleri yerine getiren teknokrat olarak ifade ettiğimiz bürokratlar siyasi irade ile çatışma yaşayarak mevcut duruma muhalif davranmışlardır (Göküş, 2003: 41-59).

2.2.2. Yabancı Uzman Raporları ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

1960 öncesi dönemde en çok dikkat çeken gelişmeler içerisinde yabancı kurum ve kuruluş ve uzmanlarca hazırlanan raporlar ehemmiyet arz etmektedir. 1948 Marshall Planı'yla birlikte Türkiye üzerinde Amerika etkisi artmış ve iktisat, sanayi ve dış politika ile ilişkilendirilerek idare sistemimize yön verecek raporlar hazırlanmıştır. Söz konusu raporları yılları itibariyle şu şekilde sıralayabiliriz: Hiltz Heyeti Raporu (1948), Neumark Raporu (1949), Thornburg Raporu (1949), Roy Blough Raporu (1950), Barker Raporu (1951), W.Martin Frank-C.E. Cush Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1951-1952), Hanson Raporu (1954), Maurice Chailloux-Dantel Raporu (1959), Baade Raporu (1959), Van Mook Raporu (1962), Fisher Raporu (1962) ve Podol Raporu (1963). Bu raporlar içinde kamu yönetimini yeniden yapılandırmak amacıyla oluşturulan ve ortaya koyduğu analizler açısından önem arz edenlerin üzerinde durmakta fayda vardır (Ateş, 2019: 45).

2.2.2.1. Neumark Raporu

Bu rapor 1949 yılında Nazi Almanyası'ndan kaçıp uzun yıllar İstanbul Üniversitesinde çalışan Prof. Dr. Fritz Neumark'a başbakanlık tarafından hazırlatılmıştır ve raporun resmi adı "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor"dur (Leblebici, 2005:7 ve Ateş, 2019: 45). Rapor F. Neumark'ın adını almıştır ve yedi bölümden oluşmaktadır. Raporda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan sebepler, yapılanma için ihtiyaç duyulan teşkilatlanma ve yapılar, yönetimin karşılaştığı problemler ve bu problemleri çözecek tedbirler ve öneriler yer almaktadır (Tortop, İsbir ve Aykaç, 1993: 198). Neumark, raporda özellikle "rasyonalizasyon" konusuna vurgu yapmış ve bu konuda örgütlenmeye gidilmesini zorunlu olduğunu belirtmiştir. Çözüm olarak iki aşamalı bir örgütlenme önermiştir (Altuntaş, 2007: 13-14)

1. Başbakan Yardımcısının önderliğinde, birkaç bakandan oluşacak Bakanlıklar arası Rasyonalizasyon Komisyonu oluşturulması
2. Her bakanlıkta müsteşar veya müsteşar yardımcısının başkanlığında bir genel müdür ve müfettişten oluşan "Rasyonalizasyon Komitelerinin" kurulması

Neumark raporda kamu yönetimindeki eksiklikleri şu şekilde sıralamıştır (Yayman, 2008: 131-132 ve Usta, 2017: 194):

- Personel dağılışındaki dengesizlik ve memurların nitelikleri ile ilgili sorunlar,
- Örgütlenmedeki eksiklikler,
- Kanunların yetersiz ve eksik olması,
- Ücret yetersizliği,
- Kodifikasyon eksikliği ve yetersizliği,
- Teftiş ve denetimden kaynaklanan bozukluklar
- Aşırı kırtasiyecilikten kaynaklanan formalitelerin oluşturduğu sıkıntılar.

Rapora bakıldığında Fritz Neumark mevcut dönemin kamu yönetimine dair tespitlerde bulunmuş, ilgili sorunlar için çözümler geliştirmiştir. Neumark, personel sorunlarının üzerinde durmuş, özellikle liyakat eksikliği nedeniyle yeterli hizmet verilmediğine dikkati çekmiştir. Memurların yeterli donanıma sahip olacak şekilde yetiştirilmesi gerektiğine, memurların bazı dairelerde sayıca fazla iken, bazılarında memur sıkıntısı olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca Neumark'ın kamu yönetimi ile yaptığı değerlendirmeler içerisinde, bazı bakanlık ve kurumların birleştirilmesi gerektiğini, faydasız birimlerim kapatılmasını, yeni düzenlemeler yapılarak bu düzenlemelerin yasal hale getirilmesini ifade etmiştir(Kılınç, 2018: 20-21).Neumark kamu yönetiminde tespit ettiği yetersizliklerin giderilmesi için şu değerlendirmeleri yapmıştır (Yayman, 2008: 132-133):

- Kamu personelinin ülke genelindeki dağılımındaki yaşanan dengesizliklerin giderilmesi, çalışan niteliklerinin artırılması
- Maliye Bakanlığı'na özel yetkiler verilmesi,
- Kamu yönetimi sorunlarının çözümü amacıyla halka anlatılması ve bu nedenle Başbakanlığa bağlı çalışacak bir enformasyon bürosunun teşekkülü
- Bakanlıkta rasyonalizasyon komisyonlarının oluşturulması,
- Maliye Bakanlığı-Gümrük ve Tekel Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı-Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı-Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı gibi bakanlıkların ve bazı Genel Müdürlüklerin birleştirilmesi
- Yasalarda tekrar kodifikasyona gidilmesi ve idari iş ve işlemlerin basitleştirilmesi
- Kamu kuruluşlarında büro makinelerinin kullanılması ve memurların yetiştirilmesine önem verilmesi
- Zaman kaybına neden olan aşırı merkeziyetçiliğin getirdiği sorunların önüne geçilmesi,
- Bakanlıklar bünyesindeki Hukuk Müşavirliklerinin, 'Devlet Hukuk Müşavirliği' ismi altında birleştirilip Adalet Bakanlığına bağlanması ve davaların uzun sürmesi nedeniyle adaletin zamanında oluşmaması gerekçesiyle Adalet Bakanlığının işleyişini düzenleyecek bir komisyon kurulması tavsiye edilmiştir.
- İktisadi devlet teşekkülleri, PTT, DDY gibi kamu örgütlerin üzerinde durulmuş, bu yapıların özel sektör anlayışıyla yönetilmesi ve karlılığın esas alınması vurgulanmıştır.
- İşlevlerini kaybettikleri gerekçesiyle kamu kurumlarının çıkardığı yayınların kaldırılması ve ekonomi politikalarına yön vermek amacıyla, bağımsız bilim adamlarından sınırlı sayıda oluşan 'Ekonomi İstişare Kurulunun' Başbakanlığa bağlı bir şekilde oluşturulması tavsiye edilmiştir.

Neumark Raporu, yaptığı değerlendirmeler ve ortaya koyduğu, kamu yönetimindeki sorunlar ile önemli bir rapor olarak yerini almıştır. Günümüzde de kamu yönetimindeki örgütsel sorunlar, personelin sayı ve nitelik sorunları, kanunlardan kaynaklanan sıkıntılar değerlendirildiğinde bütün bu sorunların güncelliğini koruduğunu görmekteyiz. 1949 yılında tespit edilen sorunlar,2002’li yıllarda da karşımıza çıkmış olması başarısızlık olarak yorumlanabilir (Kılınç, 2018: 22).

2.2.2.2. Thornburg Raporu

Bahreyn’deki petrol arama ve kontrolü için çalıştığı bir süreçte o dönemin iktidarın daveti üzerine Türkiye’ye gelen, Yirminci Yüzyıl Vakfı’nın Türkiye ekonomisini mütela etmekle vazifelendirildiği(Kopar, 2018: 307) “Max Weston Thornburg”tarafından 1950 yılında “Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Eleştirisi” ismiyle yazıya alınmış bir rapordur(Yıldız,2015: 312).

Hazırlanan Thornburg raporu, dokuz ana bölümden oluşmaktadır; “I. Memleket ve Halk (Türkiye ve Türkiye’de yaşayan halktan bahsedilmiştir), II. Türk İnkılâbı, III. Ziraat, IV. Taşıt ve Ulaştırma, V. Madencilik ve İstihsal, VI. Enerji Kaynakları ve Gelişme, VII. Ekonomi ve Maliye, VIII. Hulusa ve Tenkidi Kıymet Takdiri, IX. Tavsiyeler”dir (Kopar, 2018: 308). Raporda, Türkiye’ninekonomi politikaları, ülkenin yönetim sistemi ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir ve Türkiye’deki devletçi düzenin terkedilerek bir an önce liberal düzene geçilmesi vurgulanmıştır. Ülkenin yönetim sisteminin başta iktisadi alanda olmak üzere genel olarak sistemin serbestleştirilmesi tavsiye edilmiştir.Ayrıca Türk idaresinin kırtasiyecilik ve mevzuatçılıktan kurtarılmasının yanısıra, sanayi yatırımlarına şiddetle karşı çıkılmış ve ağır bir biçimde eleştirilmiştir (Yayman, 2008: 106-117).

Thornburg Raporu, Marshall Yardımlarının alınabilmesi için tarımsal üretime ve tarımsal ekonomiye ağırlık verileceği söylene de, DP iktidarı tarafından uygulamaya konulmamıştır. Lokomotif Fabrikasının kurulması ve Türkiye Demir-Çelik kuruluşunun kapsamlı hale getirilmesi, Şeker, Çimento, Kâğıt, gibi hayati önem taşıyan işletmelerin tesis edilmesinin yanı sıra, tersaneler yenilenmesi, enerji, yol, liman gibi yerleşim yerlerinde gerekli olan hizmetlere hız verilmiştir. Fakat bu politikaların uygulanması sebebiyle dış yardımlar azalmış ve Türkiye’ye ekonomik anlamda darboğazlar yaşatılmaya çalışılmıştır(Yıldız, 2015: 313)

Netice itibariyle Thornburg Raporu, Türkiye’nin tercih ettiği ekonomi politikalarının tamamen Amerika’nın istekleri doğrultusunda biçimlendirmeyi hedeflemiş, 1950’li yıllardan itibaren kalkınma da sanayileşmeyi bırakarak emperyalist merkezlere pazar oluşturacak bir ekonomi politikasını tercih etmesi hedeflenmiştir (Kopar,2018:312).

2.2.2.3. Barker Raporu

Türkiye ve “Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası)” tarafından finanse edilen ve 15 Mayıs 1951’de yılında 13 kişilik bir kurul tarafından hazırlanmıştır. Söz konusu kurulun başkanı olan James M. Barker’in ismini alan Barker Raporu o dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar’a takdim edilmiştir. Çalışma alanının geniş olduğu ifade edilen bu rapor, Türk Kamu Yönetiminin sorunları üzerinde durmuş, bir devlet personel dairesi kurularak personel sorunlarının çözümü hedeflenmiş ve merkeziyetçi sistemin yanısıra yetkilerin alt kademelere verilememiş olması ayrıca eleştirilmiştir (Kara, 2006: 154).

Raporun asıl konusunun Türk ekonomisi olmasına rağmen rapor Türk idari yapısı üzerine de incelemelerde bulunulmuştur ve raporda sözü edilen konular, on üç ana başlık altında sıralanmıştır (Yayman, 2008: 138-139):

- Türk ekonomisinin tarihsel gelişimi
- Mevcut kaynaklar (Yeraltı zenginliklerimiz, zirai birikimimiz, hayvancılık, sanayi bitkileri, elektrik üretimi, ulaştırma, ekonomik servetlerimiz, ülkenin sahip olduğu gelir durumu)
- Sahip olunan servetlerin işletilmesi ve mali büyüme,
- Ekonomik politikaların ve her türlü ekonomik faaliyeti koordinasyonu
- Tarım, Ormancılık, Balıkçılık hususlarında tavsiye edilen esas meseleler
- Sanayi ve madencilik
- Ulaşım, haberleşme, enerji,
- Devlet yatırımlarının organizasyonu ve özel teşebbüse fırsatların sunulması,
- Eğitim ve genel sağlık politikası,
- Amme İdaresi
- Maliye politikası, yatırımların finansmanı
- Uluslararası ekonomik durum, Dış ticaret
- Ekonomik gelişme programı ve finansmanı ile ilgili tavsiyeler

Ayrıca Barker Raporu’na göre, personel ile ilgili düzenlemeler yetersizdir ve bu sorunların çözümü için emeklilik sigortası, işe başlama ve görevde yükselme gibi düzenlemelerin yapılacağı, çalışmaların merkezden yürütüleceği bir personel bölümünün oluşturulması teklifi sunulmuştur. Bu nedenle Devlet Personel Dairesinin kurulmasına neden olacak ilk rapordur. Barker raporunda personelin liyakate göre görevlendirilmesi, teknik personelin doğru istihdamı, taşraya ve yerel yönetimlere yetki devrinin yapılması, hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi ve uygulanması gibi konular işlenmiştir (Kara, 2016: 156).

Raporda konusu edilen kamu yönetimi ve işletme kürsülerinin oluşturulması tavsiyesi neticesinde 1953 yılında “Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi”, 1957 yılında ise “Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi Şubesi”ne bağlı

olarak Amme İdaresi Kürsüleri, İstanbul Üniversitesi bünyesinde ise İşletme İktisadi Enstitüsü kurulmuştur (Eryılmaz, 2007: 21'den aktaran Usta, 2017: 195).

2.2.2.4. Martin ve Cush Raporu

Maliye Bakanlığının çalışma esaslarının incelendiği, James W. Martin ve Frank A. Cush eliyle 1951 yılında gerçekleştirilen rapor aynı yıl içinde Maliye Bakanlığına sunulmuştur(DPT, 2000). Raporda genel anlamda Türk kamu yönetimi kapsamında, personel politikası ve yönetimin merkeziyetçi yapısı ciddi şekilde eleştirilmiş ve özelde ise Maliye Bakanlığı ile ilgili görüşlere yer verilmiştir(Ateş, 2019: 45)

Raporda sunulan çözüm önerileri ve değerlendirmeler şunlardır(Kaya, 2016: 172):

- Personel politikası ile ilgili gerekli değişiklikler acilen yapılmalı, esnek bir sınıflandırma ve adaletli bir maaş sistemi oluşturulmalıdır
- Merkeziyetçi yönetim yapısından vazgeçilmelidir
- Memurların kalitesi arttırılmalı, sınav yolu ile işe alınmalı, liyakat sistemine bağlı kalınmalıdır
- Personel hizmetlerinde fırsat eşitliğini icra edecek merkezi bir personel dairesi teşekkül etmelidir
- Hizmet içi eğitime ve personelin verimliliğine önem verilmelidir.

2.2.2.5. Leimgruber Raporu

1952 yılında dönemin iktidarının talebi üzerine İsviçre eski başbakanı Profesör Walter Leimgruber, tarafından Bakanlar Kuruluna sunulan raporda Türk idare yapısı incelenerek, kamu çalışanlarının tasnifi, çalışma süreleri ve saatleri, personel aylığı, personelin hukuki pozisyonları, personel fazlalığı gibi çalışan sorunları üzerinde durulmuştur(Işıl, 1965:8 'den aktaran Işıkcı, 2017:167-191). Türk personel sistemine dair değerlendirmelerin yapıldığı raporda şu öneriler sıralanmıştır (Yayman, 2008: 156-157 ve Usta, 2017: 19):

- Eşgüdümü sağlayacak merkez bünyesinde bir personel dairesinin teşekkülü
- Ücret düzenin geliştirilmesi
- Çalışma saatlerinin belli bir ölçüye kavuşturulması
- Memur sayısındaki şişkinlikler
- Personel sınıflandırma esasına dikkat edilmesidir

2.2.2.6. Chaileux Dantel Raporu

M.Maurice Chailioux-Dantel'in başkanlığında bir kurul Türkiye'de Devlet memuriyeti reformlarını konu alan bir çalışma yapmıştır ve bu çalışma raporu üç cilt şeklinde 1958- 1959 tarihlerinde TODAİE tarafından yayınlanmıştır(Kaya, 2010: 118)

Rapor idari reform tarihimizdeki ilk alan araştırmasıdır ve yapılan değerlendirmede mevcut sorunlar şu şekilde sıralanmıştır (Yayman, 2008: 167-172, Usta, 2017: 19):

- Memuriyette sayı ve tür olarak unvan fazladır.
- Kurumlar açısından kamu çalışanlarının kalite sorunu farklılık göstermektedir.
- Eşit işe eşit ücret ilkesi uygulanmamaktadır.
- Tayin ve terfiler kişiye göre değişmektedir.
- Her çalışanın iş alanları için iş organizasyonları bulunmamaktadır.
- Geçici meslek guruplarına hukuki statü verilmemiştir.
- Personel idaresine ait hizmetler bireysel karakter arz etmektedir.
- İşe göre çalışan tespiti yapılmalı, iş sahalarının tahliller yapılmalıdır.

Yukarıda bahsi geçen Martin ve Cush Raporu ve Barker Raporu'nda merkezi bir personel dairesi teşekkülü öngörülürken, Chaileux Dantel raporunda daire kurulması ile ilgili görüş bulunmamakta olup, sadece devlet personel rejimi ile ilgili sorunları değerlendirmiştir. Merkezi anlamda Devlet Personel Dairesi 1960 yılında oluşturulmuştur (Saran, 2004: 146).

1945-1960 yılları arası yabancı uzmanlar eliyle hazırlanan raporlar aracılığıyla personel reformunun gerekli olduğunun ortaya konulduğu, kendinden sonraki dönem için alt yapının hazırlandığı dönemdir. Özellikle 1949–1959 yılları arasındaki dönem Türkiye'deki idare ve personel rejimleri açısından Türk kamu yönetiminde yapılan reformlara yön vermiştir(Kara, 2006: 160).

Yabancı uzmanların hazırladığı raporlar yukarıda da belirtildiği gibi Türk kamu idaresinde yapılacak düzenlemelere ve personel rejimine dair köklü değişikliklere ışık tutmuş olması daha sonraki yıllarda yapılacak uygulamalara tartışma zemini oluşturmuştur. Bu bağlamda dönemin bürokrasi kültürüne olan etkisi düşünüldüğünde bürokrasinin siyasal yapıdan fazlaca etkilendiği, kendisine birtakım işlevlerle siyasal alanda yer bulmaya çalıştığı görülmüştür. Bu süreçte hazırlanan yabancı uzman raporları daha sonra gelecek olan planlı kalkınma dönemi için sanayileşmeye dayalı kalkınma anlayışının yanısıra temel özgürlüklerin ve hukukun üstünlüğünün ön plana çıkarıldığı, bilgi toplumunun temellerinin atıldığı bir dönemin gelişine kapı aralamıştır(Kara, 2006: 149-162).

2.3. 1960-1980 Dönem: Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü

Demokrat Parti iktidarının bitişine yakın dönemlerinde yaşanan iç siyasetteki huzursuzluk sonucunda 27 Mayıs 1960 sabahı askerlerin idareye el koymasıyla neticelenmiş ve yeni bir dönemin kapıları aralanmıştı. Askeri müdahalenin ardından yeni yapılan anayasa ile Genel Kurmay başkanlığı Milli Savunma Bakanlığından ayrılarak Başbakanlığa bağlanmış, Milli Güvenlik Kuruluda anayasal bir kurum haline getirilmiştir (Yayman, 2008: 207-208). Böylece devlet yönetiminde

askeri bürokrasinin rolü artmış, sivil siyasetin ise etkisi azalmıştır. Bu durum cumhurbaşkanlığı makamına asker kökenli bürokratların geçmesi fikrini kurumsal bir hale getirmiştir(Eren ve Aydın, 2019: 49).

1961 Anayasası Büyük Millet Meclisini, hâkimiyeti yalnız başına elinde tutan kurum olmaktan çıkararak egemenliği Anayasa Mahkemesi, Milli Güvenlik Kurulu ve Üniversiteler gibi bir takım kurumlara devrederek, anayasanın demokratik ve özgür olma özelliğini zayıflatmıştır(Heper, 1983: 296).

1961 Anayasası sınırlı da olsa kamu çalışanları için örgütlenme hakkı vermiş, Danıştay'ın denetim gücünü arttırmış, üniversitelere bilimsel ve idari özerklik vermiş ve bu yolla bürokrasiyi de iktidar karşısında dengelemeye çalışmıştır. Ekonomi politikalarında ise neo-devletçi bir tutum sergilemiştir (Yayman, 2008: 209).

1960 askeri darbesi sonrasında bürokratik elit diye tabir edilen kesim, bürokrasiyi bir takım anayasal güvencelerle darbe öncesi döneme götürme çabasına girmiştir. Bu nedenle bürokrasi ekonomik olarak desteklenerek, bürokratik yapının güçlenmesi için reform arayışları sürmüştür (Eren ve Aydın, 2019):

Türkiye, 1960 sonrasında, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) kurulması ve “beş yıllık kalkınma planları” uygulaması gibi iki önemli gelişme kalkınmada planlı döneme geçilmesini sağlamıştır. Yine bu dönemde Devlet Personel Dairesi kurulmuş daha sonraları Başkanlığı olarak devam etmiştir. 1960 sonrasında meydana gelen Türk idari yönetiminde yeniden yapılanmaya dair hazırlık çalışmaları aşağıdaki şekildedir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 4-5)

- 1960 sonrası dönemde DPT talebi ile TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı liderliğinde oluşturulan ve ilgili makamlara takdim edilen “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”
- DPT ve TODAİE eliyle 1962 yılında çalışması yapılan ve 1963 yılında Başbakanlığa takdi edilen, personel sistemi meselesi üzerine dikkatleri çeken “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP),
- 1971 yılında teşekkül eden İdari Reform Danışma Kurulu'nca çalışması yapılan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” isimli rapor,
- Kalkınma Planlarında İdari Reform Çalışmaları

1963 yılından itibaren birinci ve ikinci beş yıllık kalkınma planlarının uygulamaya konulması sadece ekonomiyi değil, yönetim alanında da yapılması düşünülen reformları etkilemiştir. Kalkınma planları çerçevesinde yürütülmeye çalışılan yönetsel reform çalışmaları bu süreçte önem kazanmıştır (Gül ve Aktel, 2004, s.82).

Demokrat Partinin son dönemlerinde ekonominin bozulması sebebiyle önlemler alınması ihtiyacı duyulmuştur. Bu ihtiyaç neticesinde ülkenin ekonomik kalkınmasını sağlamak amacıyla 30 Eylül 1960 yılında “Devlet Planlama

Teşkilatı(DPT)” teşekkül etmiştir. DPT planlı kalkınmaya geçiş sürecinde, devletin sosyal ve ekonomik hedeflerini belirlemek için danışmanlık görevinin yanı sıra (1-5) yıllık planlar hazırlama görevini üstlenmiştir(Ahmad, 2007: 159).

2.3.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

Planlı kalkınma döneminde idari reform konusuyla alakalı olarak ilk adım, Milli Birlik Komitesi ve DPT’nin talebi doğrultusunda TODAİE öncülüğünde oluşan bir komisyonla oluşturulmuştur. İdari reform ve reorganizasyonun ülke içinde hangi alanları kapsayacağı, hangi usul ile gerçekleşeceği fikri bu komisyon tarafından 10 Şubat 1961’de tamamlanarak az bir zaman zarfında “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” adıyla ilgili makamlara sunulmuştur(TODAİE,1965 ve Coşkun, 2005: 18).

Yabancı ülkelerin tecrübeleri ve Türk idari tarihi tecrübeleri ışığında oluşturulan raporun iki amacı vardır. Birinci amaç; idari reform ve reorganizasyonunu doğuran sebeplerin tespiti ve reformun mahiyeti hakkında daha realist bir inancın oluşmasının temin edilmesi, bir diğer amaç ise Türkiye’de yapılması tasarlanan idari reform çalışmasının içeriğinin nasıl bir mekanizma vasıtasıyla gerçekleştirilebileceği ve hakkında somut bir düşünce ortaya koymak olmuştur(Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 166).

“Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü”, “Devlet Planlama Teşkilatı” ve “Devlet Personel Dairesi” tarafından yürütülen rapor, merkezi seviyedeki reform çabalarını yönlendirecektir. Ayrıca Başbakan Yardımcısına bağlı olarak çalışmasını yürütecek bir “İdari İslahat Komitesi”nin teşekkülü önerilmiş ve bu ön rapor 1960’tan sonra ve planlı dönemde gerçekleştirilen MEHTAP gibi önemli çalışmaların kökenini meydana getirmesi bakımından önem arz etmektedir(Işıklı, 2017: 173).

2.3.2. Mook Raporu

OECD tarafından 1962 yılında Türkiye’ye gönderilen Van Mook,”Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform” adlı bir rapor yayınlamıştır. Haziran – Temmuz 1962’de yapılan çalışmalar neticesinde “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform”, “Türkiye’de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri”, “Teknik Yardım Programı Hakkında Devlet Personel Dairesi Başkanına Verilen Muhtıra” ve “İdareci Sınıfı İçin Memur Alma ve Yetiştirme” başlıkları altında rapor sunulmuştur(Kaya, 2010: 134).

Raporda personel rejiminde yapılması gereken reformlardan vebu konudaki sorunlardan ve çözüm önerilerinden bahsedilerek aşağıda yer alan tespitler ve öneriler yapılmıştır(Mook, 1963: 21 ve Kaya, 2010: 135):

- Kamu personeli maaşları düşüktür.
- Personel rejimi son derece karışık olup, bareme usulü kaldırılmalı ve uygun bir derecelendirme sistemi benimsenmelidir.

- Personel yönetiminin tek elden sağlandığı merkezi bir yönetim yoktur.
- Personel için gerekli olan hizmet içi eğitim yetersizdir.
- Hükümetin önderliğinde ve parlamentonun kontrolü doğrultusunda iyi personel politikası hazırlanmalı Devlet Personel Dairesinin personel sorunları konusunda daha yetkili hale getirilmelidir.
- Bakanlıklara bağlı Personel Müdürleri'nin tespitinde Devlet Personel Dairesi'nin de görüşü alınmalı ve hazırlanan personel mevzuatının takibi, Devlet Personel Dairesi ve Maliye Bakanlığı tarafından koordineli bir şekilde gerçekleştirilmelidir.
- Devlet Personel Dairesi, kamu çalışanlarının sınıflandırılmasına yönelik görevde yükselme ve terfi, liyakat, kıdem ve hizmet esaslarına göre yapılmalı, maaş sistemi yenilenerek her sınıf, kategori ve derece için maaş cetvelleri oluşturulmalı, Bakanlıklar'da ve diğer teşekküllerde personele dair kayıtların belli bir standartının temin edilebilmesi için uzmanlarında yardımını alınmalıdır.

2.3.4. Fisher Raporu

1962 yılında Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı aracılığı ile gönderilen California Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John F. Fisher eliyle “Türkiye’de Devlet Hizmetinde Memur Seçme Hakkında Program Teklifi” isimli bir rapor hazırlanmıştır. Ayrıca “Devlet Personel Dairesinde Sınavları Yapacak Olan Teşkilata Dair Görüşler” ve “Türk Personel Sistemi – Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor” başlıkları da raporda yer almıştır (Fisher, 1962: 75-90).

John F. Fisher hazırladığı raporlarda; Liyakat kavramı ve liyakat standartlarının geliştirilmesi, personel ihtiyacının tanımlanması, sınavların tarzı ve nasıl uygulanacağı, sınavlarla ilgili her türlü değerlendirmeler, istatistiki analizler, kamu hizmetlerinin içeriği, personel gereksinimi, gibi konulara yer verilmiştir (Fisher, 1962: 75-90 ve Yayman, 2008: 228).

Rapor neticesinde oluşturulan yeni personel sisteminin belli başlı hususları arasında; liyakat, sınıflandırmanın yanı sıra sosyal haklar, personel eğitimleri, yerel yönetimler ve kamu iktisadi teşebbüsleri yer almıştır. Ayrıca konut ve lojman konuları, sağlık yardımları, konut ve tazminat uygulaması getirilerek, personele dair tüm konularda Devlet Personel Dairesinin yetkili olacağı belirtilmiştir (Kaya, 2010: 139).

2.3.5. Podol Raporu

1961-1965 arası süreçte “Birleşik Amerika Milletlerarası Kalkınma Örgütü” bünyesinde, Kamu Yönetimi Danışmanı olarak Ankara’da görev yapan Dr. Richard Podol “Bir Yabancı Gözü İle Yirminci Yüz Yıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” adı ile bir rapor yayımlamıştır (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 159-179).

Yöneticilerimizin genel olarak yönetim ve kişisel özelliklerinin ele alındığı raporda, kamu kesimindeki personelin değerlendirmesi eksiklikleri aşağıda belirtilmiştir(Podol, 1967: 10-11):

- Yöneticiler gereksiz bürokratik işlemlere yer ve yerel işleri yavaşlatmakta ve yetki devri yapmamaktadırlar.
- Yöneticiler yeniliğe açık değildirler ve aşırı merkeziyetçidirler.
- Türk yönetiminde hiyerarşik olarak bir bilgi akışı ve yoktur ve iletişim zayıftır.
- Türk yöneticiler makama ve rütbeyi fazlaca önemserler ve yöneticilik eğitimi yoktur.

2.3.6. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

1960 yılından itibaren idarenin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi ile ilgili çalışmaların daha kapsamlı ve kalıcı bir biçimde yapılmaya çalışıldığı görülmüştür. Soğuk savaşın her yeri etkilediği, dünya üzerindeki güç dengelerinin karşı karşıya geldiği, askerlerin yönetime el koymasının ardından DP iktidarının son bulduğu bir zamanda MEHTAP raporu hazırlanmıştır. İktidar değişikliğinin ardından ABD ile yakın ilişkiler kurulmuş, planlı kalkınma stratejisi gereği kamu yönetimi alanında yapılacak olan reformların hayata geçirilmesi ve ilgili kurumsal düzenlemelere yönelik kapsamlı araştırmaların yapılmasınabaşlanmıştır(Yayman, 2008: 234-235)

Bakanlar Kurulu'nun 13.2.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ile Ankara Üniversitesine bağlı çalışan akademisyenler, ilgili bakanlık bürokratları, TODAİE, DPT ve DPD işbirliği ile hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi(MEHTAP) planlı kalkınma dönemine girildikten sonra yapılan ilk köklü ve geniş çaplı yeniden yapılanma çalışmasıdır(Kaya, 2010: 142-143).

On bölümden oluşan raporda esas hedef merkezi hükümet çalışanlarının elverişli biçimde dağılımını gerçekleştirmek, kamu hizmetlerini en verimli şekilde yerine getirebilmek için sağlam bir örgütlenme, “iyi bir planlama ve koordinasyon, etkin bir mali denetim ve daha iyi işleyen bir personel sistemi” yanı sıra, yönetim yapısında ekonomik gelişmeyi sağlayarak idari mekanizma hakkında önerilerde bulunmak olmuştur(MEHTAP, Ankara-1963, Arık ve Sürgit, 1964: 97-98).

Taşra kuruluşlarının yerel yönetimleri ve kamu iktisadi teşebbüslerinin kapsam dışında bırakıldığı(Sefa, 2017: 198) raporda yapılan araştırma üç aşamada gerçekleştirilmiş olup, ilk aşama bakanlık ve idari yapıların uyguladığı mevzuatın taranması, ikinci aşama yapılan bu çalışmalar neticesinde bir el kitabının ve raporların hazırlanması, üçüncü aşamada ise hazırlanan raporların idare kurulu tarafından düzenlenerek son şekli verilmiştir(Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 43).

“Görevlerdeki Eksiklikler ve Eksikliklerin Sebepleri” başlığıyla merkezi hükümet teşkilatının eksiklikleri aşağıdaki gibi sıralanmıştır (Yayman, 2008: 241):

- Ülkenin içinde bulunduğu şartlar düşünüldüğünde merkezi hükümet teşkilatınca yapılması gereken doğal gözükten bir takım görevler hiçbir şekilde yerine getirilmemektedir.
- Birçok görevin merkezi hükümet tarafından üstlenilmesine rağmen, uygulama noktasında ciddi bir teşkilatlanmaya gidilmemiş ve yeterince çaba sarf edilmemiştir.
- Merkezi hükümet görevlerindeki en önemli eksikliklerden biriside hizmetlerin halka ulaştırılmasında mahalli farklılaşmalar vardır ve söz konusu farklılık hem bölgeler arasında hem de köylerkasabalar ve şehirler, arasında görülmektedir. Genel olarak eksiklikler sağlık eğitim, zabıta, ulaştırma ve imar alanlarında sıkça karşılanmaktadır.
- Mehtap Raporuna göre; merkezi hükümet görevlerinin bazı konularda gerekli örgütlenmeyi sağlayıp görevin benimsenmesine rağmen, yeterli etkinlik ve verimlilik sağlanamamış başlangıçtaki hizmet seviyesinin altına düşmüştür.

Projede Türk kamu yönetiminin belli başlı kusurlarının şu sebeplere dayandığı ifade edilmektedir: Mali olanakların kıtlığı (kaynak tahsisi, cari giderler, mali yetki farkları), personel aksaklıkları ve yetersizliği, yön gösterme ve ve denetim yokluğu, örgütlenme bozuklukları, kırtasiyecilik ve aşırı şekilcilik, iyidüzenlenmemiş merkeziyetçiliktir (Akıncı, 2011: 77-79).

D.P.D'nin kurulmasının ardından yön verilmeye başlanan personel işleri ve Türk kamu yönetiminde ki personel sayısının genişliği, modern devlet anlayışına uygun bir personel sistemine ihtiyaç olduğu gündeme getirilmiştir. MEHTAP Raporunda personel sistemine ilişkin eksiklikler şu şekilde belirtilmiştir (TODAİE, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (MEHTAP), 1966: 8).

- Devlet idaresinin gelişmesi, personele dair düzenlemenin iyileştirilmesi ile mümkündür ve ancak personelinin kabiliyeti ve kifayeti sayesinde idare ilerleyebilir.
- Kamu hizmetinde personel sistemi oluşturulurken, işlerin sınıflandırılması, örgütlenme, ücret nispetleri, personel ihtiyacı, önemli bir yer teşkil etmektedir. Bu nedenlebütün bu unsurlar sistematik olarak tespit edilmeli ve adil bir hizmet sağlanmalıdır.
- Verilen hizmetler mahiyetlerine göre kategorize edilmeli, her kategoriye göre ücret belirlenmeli ve yükselme kıdemle birlikte liyakat ölçülerine göre yapılmalıdır.
- Kamu da çalışan personelin tamamı için, merkezi ve genel personeli göreve başlatma yöntemleri belirlenmelidir.
- Devlet Personel Dairesinin icracı yetkileri arttırılarak, her kurum için ayrı ayrı personel müdürlüğü oluşturulmalıdır.

- Oluşturulan personel sisteminde adil ücretin sağlanmasına, hizmetlerin sınıflandırılmasına ve ilgili sınıfa uygun derecelendirme yapılmasına dikkat edilmelidir.
- Personelin yükselişinde kıdem ve liyakati esas alan yöntemler geliştirilmeli, maaş sisteminde yıllık artışlar sağlanmalı, terfi etmelerini sağlamanın yanı sıra, bilgi ve becerilerinin gelişmesini sağlayacak hizmet içi eğitimler almaları sağlanmalıdır.
- Yabancı uzmanların görüşlerinden istifade edilebilmesi için kendi personelimizi yabancı ülkelere göndererek daha sistemli bir şekilde yetiştirmelerini sağlamak gerekmektedir.

Ayrıca MEHTAP Raporunda tavsiye edilen merkezi bir idareyi geliştirme biriminin kurulması reddedilmiş, bu görevin DPT verilerek 1964 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile DPT' bağlı olarak çalışmaların sürdüreceği olan "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" oluşturulmuştur. Bu komisyon MEHTAP Raporu doğrultusunda gerekli gördüğü ve nihayete ulaşan çalışmalar yapmak, örgütlenme, uygulamadaki yöntemler ve personel meselelerinde ihtiyaç olan ilgili planlamaları tespit etmekle görevlendirilmiştir (Aktan, 1989: 160). Taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT'ler projede kapsam dışı kalmıştır ve proje bittikten yaklaşık olarak bir yıl sonra, bir takım uygulamalarla proje tamamlanabilmiştir (Payaslıoğlu, 1966)

MEHTAP raporu ile Türk idari yapısı iyileştirilmeye çalışılsa da, yeniden yapılandırma süreci hayata geçirilememiştir. Proje sayesinde başlatılan çalışmalar taşra teşkilatlarını ve mahallî idare mevzularına dikkat çeken iki çalışmadan ya da araştırmadan öteye gidememiştir. Bu süreçte belli hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla komisyonların tavsiyeleri dikkate alınmaksızın yeni bakanlıklar kurulmuştur (Kaya, 2010: 146).

Raporun, Türk kamu bürokrasisinde uygun bir görev dağılımı ile sistematik bir planlama ve koordinasyonu sağlayıp etkin bir mali kontrol hedeflemesine rağmen istenilen düzeyde gerçekleşmemiş olsa da, ortaya koyduğu projeler sayesinde Türkiye'deki bürokratik yönetimin dünyadaki gelişme ve değişimlere ayak uydurmasına yardımcı olduğunu söylemek mümkündür.

2.3.7. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu:

"12 Mart Muhtırası"nı izleyen süreçte, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda belirtilen reformlar için ortaya konan çabalar neticesinde eşgüdümü temin etmek için 29/5/1971 günlü, 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla "İdari Reform Danışma Kurulu" kurulmuştur (Tortop, İsbir, Aykaç, 1999: 199).

Kendisinden önce hazırlanan raporların özeti durumunda olan rapor, idareyi iyileştirme çalışmalarının merkezi bir kurum tarafından yapılması açısından orijinal çalışma olmasına ek olarak, idarenin taşra teşkilatları, mahallî idareler ve diğer kamu

kuruluşları da raporda ele alınmıştır. Ayrıca raporda idarenin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesinde yapılacak olan gerekli tanzimler, teşkilatlanma, uygulama esnasında takip edilecek usul ve ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle entegrasyon konularını ihtiva etmektedir (Yayman, 2008: 244). Rapora göre en önemli kriterin yönetici ve uzmanların yetiştirilmesi hususuna vurgu yapıldığından, personelin en verimli şekilde yetiştirilmesi zorunluluk olarak görülmektedir (İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, 1972: 31).

İdari Reform Danışma Kurulu'nun çalışma esasları aşağıdaki gibi sıralanmıştır (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 7):

- İdari yapının baştan tanzim edilerek izlenecek olan yolun belirlenmesi,
- Yeniden düzenlenmeyi sağlayacak teşkilatlanma biçimini belirlemek,
- Yeniden düzenleme sürecinde hareket alanlarını ve önceliklerini belirlemek,
- Önceki dönemlerde icra edilen idari reform çabalarını analiz etmek ve uygulamaya geçirilmesini sağlamak,
- İktisadi Devlet Teşekküllerini kapsayan yeniden düzenleme çabaları ile genel idareye ait çalışmalar arasında koordinasyon oluşturmak

İdari Reform Danışma Kurulu düzenleme sürecinde izlenecek yol ve teşkilatlanmaya ilişkin belli başlı çözüm önerileri sunmuştur. Bunlar Personel sistemi çağa uygun olarak düzenlenerek kamu personeline rasyonel bir dağılım yapılmalı ve hizmet içi eğitime önem verilmelidir. Başbakanlığa bağlı bir “Merkezi İdareyi Geliştirme” birimi kurulmalı, katı merkezîyetçilik anlayışından vazgeçilmeli, bazı görev ve mesuliyetler yerel kademelere bırakılarak bu kuruluşlar güçlendirilmelidir. İdari mekanizmanın birimleri arasında haberleşme ve koordinasyon etkili bir şekilde gerçekleştirilerek birimle arasında işbirliği sağlanmalıdır. Etkin bir denetleme sistemi kurularak, söz konusu denetim mekanizması yönetimi geliştirme çalışmalarına katkı sağlamalı ve mevzuat sadeleştirilmelidir (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 31)

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, hem merkezi yönetim hem de taşra yönetimi hususunda birçok düzenlemeler yapmıştır ancak uygulanamamıştır. Raporda yer alan düzenlemeler Üçüncü Beş Yıllık Plana ve yıllık planlarda yer alması sağlanmış fakat ilerleyen zaman dilimlerinde o dönemin hükümeti bazı yasa tasarılar hazırlamış olsa da söz konusu tasarılar yasalaşamamıştır (Devlet Planlama Teşkilatı, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979: 298-299).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda diğer reform çalışmaları gibi kendsinden sonra gelecek olan uygulamaların önünü açmış, hatta sosyal değişmeyi hızlandırıcı (Titiz, 1999: 39-40) etki yapmıştır. İdareyi güçlendirici yönde çalışmalar ortaya koyan rapor sayesinde “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu” yayınlanmıştır. Bu kanun sayesinde Bakanlar Kurulu, kamu kurumlarının görev ve yetkileriyle ilgili Kanun

Hükmünde Kararname çıkarma yetkisine sahip olmuştur (Aslaner, 2007: 49-50). Bu bağlamda raporun bürokratik yönetim anlayışını geliştirici yönde etki ettiğini söylemek mümkündür.

2.4. 1980-2002 Dönemi: Türk Kamu Bürokrasisi ve Yönetim Kültürü

1980'li yıllar dünyada Yeni Sağ ideolojinin yayılmaya başladığı, liberalizm ve muhafazakârlığın yeniden yorumlandığı ve bu politikaların Türkiye'de de gündeme geldiği dönemdir. Ancak 1980 yılının başlarında Türkiye Cumhuriyeti zor bir durumdaydı ve döviz darboğazı kronik bir sorun haline gelmişti. Türkiye tıpkı 1949 yılında olduğu gibi bu darboğazı aşabilmek için dış borçlanmaya gidecek ve gerekli olan para politikasını uygulamak zorunda kalacaktı. Dış borçlanma ekonomik alanda bir dizi tavizlere yol açmıştı ve Demirel dönemindeki 24 Ocak kararları da bu sürecin başlamasına kapı aralamıştı. Bu süreç beraberinde özellikle Özal döneminde devletin küçültülmesini ve piyasaların özel sektöre devredilmesini sağlayan anlayışın başlamasına neden olmuştur (Altuntaş, 2007: 31-32).

24 Ocak 1980 yılından itibaren Türkiye karma ekonomik modelden serbest piyasa ekonomisine geçmiş, ABD, İngiltere ve diğer gelişmiş ülkelerde neo-liberal politikalar uygulamaya geçmiştir. O dönemde uygulanan dışa açılma modeli doğrultusunda; devletin küçültülmesi, kamu hizmeti kavramının yeniden tanımlanarak kamu örgütlenmesinin işletme gibi çalışmasını sağlayacak düzenlemelerin hayata geçirilmesi, özelleştirme ve deregulation uygulamaları, devletin daha çok sosyal hizmet alanlarına doğru faaliyetlerini kaydırması, kamu harcamalarının azaltılması, verimlilik anlayışının hâkim kılınması ve kamu personeli ile ilgili önemli değişiklikler gaye olarak sunulmuştur (Hughes, 2014).

Türkiye, 1980'li yıllardan itibaren küreselleşme ve yeni devlet anlayışının ışığında, serbest piyasa mekanizmasının etkisinin her geçen gün arttığı, ulusal sınırların kalktığı, yenedünya düzenine ayak uyduran bir ülke olma yolunda hızlı adımlarla yürümüştür (Ener, 2006: 218).

2.4.1. 24 Ocak Kararları ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

1980 yılına girerken uygulanan iktisat politikaları ihtiyaca cevap vermeyen bir hal almıştı ve artık sermaye birikimi tıkanmıştı. IMF ve Dünya Bankası gibi yapıların istikrar tedbirleriyle ihracat ekonomisi canlandırılacak ve sermaye birikiminin önü bu yolla açılacaktı. Sermaye birikiminin önünde engel olarak görülen ve her geçen gün siyasallaşan işçi sınıfı 12 Eylül darbesi ile demokratik olmayan bir yolla durdurulmuştu. Böylece 24 Ocak kararlarının önü siyasal alanda yapılan 12 Eylül darbesi ile açılmıştı (Akkaya, 2004: 139-163).

Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu krizden çıkmasının yegâne yolunun krizden çıkmanın kredi bularak borçlanılması olduğunu savunan IMF ve Dünya Bankası gibi kredi sağlayan müesseselerin devleteteait yapıların küçültülmesi, ekonominin serbest hale getirilerek dışa açılmasının sağlanması ve neo-liberal

politikaları kabul ettirme yönündeki kararları aldırmişlardır.24 Ocak Kararları ile ihracatı arttırıp iç talebi azaltarak, ekonomide serbestleşme sağlandıktan sonra dışa açılma hedeflenmiştir. Kararlar kapsamında uygulanan iktisat politikaları, devalüasyonlar doğrultusunda işleyen bir kambiyo politikası, ucuz kredi, pahalı döviz, liberasyonu baz alan bir ithalat politikası, vergi iadesi, iç talebin daraltılması, sübvansiyonlarla desteklenen ihracatın öncelik oluşturmaya dayanan bir takım unsurları içeriyordu (Boratav, 2004: 149).

24 Ocak Kararlarının esas prensipleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (Çavdar, 2004: 258):

- Türk parasının değeri düşürüldükten(devalüe ettikten) sonra kontrollü olarak dalgalanmaya bırakılmış, günlük kur uygulamasına gidilmiştir.
- İthalat serbestleştirilerek, yabancı sermaye yatırımları teşvik edilmiş, kâr transferlerine kolaylık sağlanmıştır.
- Yabancı ülkelerin paraları ve diğer fiyatların oluşumu arz ve talebe göre ayarlanmıştır.
- Dövizde olduğu gibi faiz oranları yukarı çekilmiş ve zaman içerisinde aşama aşama serbest bırakılmıştır.
- Ekonomide devletin payı aşağı çekilmiş, KİT'e özgü ürünlere zam yapılmış, ücretler enflasyonun altında olacak şekilde belirlenmiştir.
- KİT ürünlerinin tespitinde KİT'ler serbest bırakılmış, tarım ürünleri destekleme alımları sınırlandırılmış, KİT'lerin esas olarak kabul edilen mal ve hizmetlerinin alanı azaltılarak Gübre, enerji ve ulaştırma dışında sübvansiyonlar kaldırılmıştır.
- Bankaların Türkiye'de şube açmaları sağlanmış, yabancı sermaye geçişini rahatlatmak için mevzuatta bir takım değişimler gerçekleştirilmiş ve ihracatı özendirmek için ihracat kredileri, gümrük muafiyeti teşvik edici bir yöntem uygulanmıştır.

24 Ocak Kararları'yla, ekonomik alanda kamunun etkisi azaltılarak serbestlik sağlamak istenirken ekonomi yönetimi alanında birtakım kurumsal düzenlemeler yapılarak, merkezleşmeye gidilmiştir. Bu süreçte daha önce "Ticaret Bakanlığına" bağlı bulunan "Yabancı Sermaye Dairesi Başkanlığı Başbakanlığa" bağlanmış, "Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı" ile "Ticaret Bakanlığı" arasında taksim edilen "Teşvik ve Uygulama Dairesi" Başkanlığı ise Başbakanlığa aktarılmıştır. Ayrıca bakanlıklar arasında koordinasyonun sağlanması, kotaların düzenlenmesi ve plan ve programların uygulanması, görevli olan Koordinasyon Kurulunun yetkisi ithalat ve ihracat düzeninin başlıca unsurlarının tespit edilmesi ve dış ekonomik ilişkilerde koordinasyonun sağlanması şeklinde uygulamaya geçirilmiştir. 24 Ocak Kararları ülke içerisinde, liberalizmin savunduğu gibi devlet müdahalesini ortadan kaldırmamıştır (Güler, 2005: 74-78).

1980’li yıllardan sonra 24 Ocak Kararları ile birlikte Türkiye’de yaşanan iktisadi dönüşüm süreci ülkenin siyasi, sosyal ve hukuki yönden de değişmesine neden olmuştur. Hem dünyada hemde Türkiye’de uygulanmaya konulan liberal politikalar, kamu yönetimi yapısını ve yönetim anlayışını etkilemiştir. Bu bağlamda bir dönüşüm süreci yaşayan Türkiye bürokratik yönetim açısndanyönetişim, yerelleşme ve idari reformlardır küreselleşme, özelleştirme gibi uygulamalarla tanışmıştır. 1980 sonrası dönemde tüm dünyada etki oluşturan neo-liberal politikalar, devletin bireysel hak ve özgürlükleri genişletme konusundaki liberalizme dayanan bir takım hedefleri gerçekleştirmek adına yapısal düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Kamu yönetimi yapılanması ve bürokratik yönetim açısından da son derece önemli değişimleri kapsayan bu süreç işletme yönetiminde kullanılan birçok kavramın ve uygulamanın kamu yönetimine de uyarlandığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir sonucudur(Baysal, 2016: 171-195).

2.4.2. 1982 Anayasası ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

Bu dönemin en önemli özelliklerinde birisi Milli Güvenlik Konseyi’nin ülkeyi yeniden yapılandırmak için yaptığı 1982 Anayasasıdır. Bu amaçla da Kurucu Meclis oluşturularak bu hususta kanun çıkarılmıştır. Kurucu Meclis’in görevi, Anayasayı ve esas yasaları ortaya koymak, TBMM’nin teşekkül etmesine kadar yasama yetkisini elinde tutmak olarak ifade edilmiştir. “Kurucu Meclis”, “Milli Güvenlik Konseyi (MGK)” ve “Danışma Meclisi (DM)” olarak iki gruptan oluşmuştur. Danışma Meclisi, MGK’nın düzenlediği daimi olmayan iç tüzükle bir süre çalıştıktan sonra, Danışma Meclisi kendi İç Tüzüğü’nün tespitini yaparak çalışmalarını bu yönetmeliklere göre yürütmüştür (Tanör, 2000: 38-39).

1982 Anayasası Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu’nu yetkilerini arttırarak özellikle ekonomik alanda “Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu”, “Para ve Kredi Kurulu”, “Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı” kurumlara karar alma yetkisi vermiştir. Ayrıca bu kurumlara bakanlıklardan bile daha fazla güç vermiş ve yetkiler yeni kurulan kurullara devredilmiştir. Bu yeni yapılarıdaki ücret ve personel yönetimi, piyasa mekanizmasına benzeyen politikalarla yürütülmüştür(Genç, 2019: 87).

1982 Anayasası’nda siyasi partilere birtakım sınırlamalar getirilmiş ve bu sınırlamalara göre, siyasi partilerin yurt dışında teşkilatlanmaları, kadın ve gençlik kolları tesis etmeleri, vakıf, sendika, dernek teşekkülü sınırlandırılmış ve bunlardan yardım görmeleri yasaklanmıştır. Öte yandan devlet memuru ve öğrenci konumunda bulunanların herhangi bir partiye üye olmalarına son verilmiştir. 1982 Anayasası 1961 Anayasası ile kıyas edildiğinde daha az katılımı tercih eden bir demokrasi anlayışına sahiptir (Özbudun, 2002: 65).

2.4.3. ANAP ve Turgut Özal Dönemi Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

1980-1990 yılları arası Türkiye’de ‘Özal Dönemi olarak adlandırılır ve bu dönem de ülkenin yaşadığı dönüşüm daha çok ekonomi eksenlidir. Türkiye’de

80’li yıllara damgasını vuran, ekonomi siyaset ve bürokraside önemli bir yeri olan Turgut Özal ANAP’ın parti programının başında da yer alan düşüncelerini dört temel sacayağı üzerinden anlatmıştır. Bunlar “Milliyetçi, muhafazakâr, sosyal adaletçi ve rekabete dayalı serbest pazar ekonomisini esas alan bir siyasi partiyiz”. Turgut Özal, gerek bürokrat atamalarında gerekse partisini kurarken ekibini milliyetçi, muhafazakâr, sosyal demokrat ve liberal olan yakın çalışma arkadaşlarından seçmiştir. Özal, liberal bir ekonomik politika, teşebbüs hürriyeti, serbest piyasa ekonomisi, devletçiliğin bırakılarak bürokrasinin etkisinin kırılması ve yerel yönetimlerin karar süreçlerine daha fazla katılım sağlaması gibi liberal bir söylemleri her defasında daha fazla vurgulayarak, muhafazakâr/İslamcı bir imaj eşliğinde, halkın değerleriyle barışık bir şekilde iktidara yürümüştür(Uluç, 2014: 116).Türkiye’ni 80’lerde yaşadığı dönüşüm ve bu dönüşümün ana müsebbibi olarak görülen 24 Ocak kararları “Özal Siyaseti”nin başlangıcı olmuş, Türkiye’de hayata geçen demokratikleşme, sivilleşme, insan hakları alanındaki söylemler ve dışa açılma gibi mevzularda kayda değer şekilde gelişmeler kaydedilmiştir. Bütün bu ilerlemelerin temelinde, ekonomi politikalarındaki değişim vardır. Bu bağlamda Özal’ın ilk olarak olarak iktisadi politikalara öncelik verilmesini istemesi, ülkenin siyasi, sivil, bürokratik, kültürel ve dış ilişkilerde arzu edilen değişimin yaşanmasına sebep olmuştur(Bülbül, 2015: 89).

1979 yılının sonuna doğru Başbakanlık Müsteşarı olarak görevlendirilen Özal, aynı zamanda “Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı” görevini de yürütüyordu.24 Ocak kararlarının hazırlanmasında önemli rol oynayan Turgut Özal 12 Eylül 1980 darbesi sonrası da kurulan hükümette Ekonomik işlerden sorumlu Başbakan Yardımcısı olarak görev yapmıştır. Bu dönemde kredilerin sağlanması ve ihracatın artırılması gibi önemli başarıların altına imza atan Özal para politikası konusunda hükümetle ters düşerek Başbakan Yardımcılığından istifa edip siyasete başlamıştır. 1983 yılında yapılan seçimlerle Turgut Özal’ın başında olduğu Anavatan Partisi (ANAP) seçimleri kazanarak tek başına hükümeti kurmuştur (Eren ve Aydın, 2019: 51).

Yaklaşık olarak on yıl süren Özal iktidarı, merkeze devleti değil insanı koyan, şiddetle devletçiliğe karşı çıkan bir anlayışla politika üretmiştir. ANAP hükümetinin programında ilk hedef olarak özelleştirmeler ve bürokrasi ile mücadele konuları yer almıştır. Bürokrasiyi çok iyi bile Özal çok hızlı kararlar alarak, devletin idari mekanizması içinde dikey ve yatay hiyerarşinin güçsüzlüğü, işlevselliğin yerine unvanların ön planda olması, savurganlık, vatandaşa itimat etmemek ve vatandaştan gereksiz yere bilgi ve vesika istenmesi, aşırı formalite, gibi sorunları dile getirerek, kamu idaresinde bilgili ve tecrübeli kişilerin bulundurulması çerçevesinde adımlar atmıştır. 25.12.1987 tarihli II. Özal Hükümet programında mahalli idarelerin yetkilerinin ve mali olanaklarının artırıldığı, il özel idarelerinin gereğinden fazla oluşan merkezi işlevinde kurtarıldığı, kadro standardizasyonu sayesinde 8000’den

fazla kadro unvanının 900'e indirildiği, adalet, emniyet, milli eğitim ve vergi idaresi gibi kurumların bilgisayara geçirildiği, ehliyet, pasaport, nüfus ve benzeri alanlarda halkı yormayacak daha basit bürokratik işlemlerin gerçekleştirildiği idari reformlar gündeme getirilmiştir. Ancak ciddi mesafeler alınmasına rağmen bürokrasi konusunda verilen mücadelede hedeflenen sonuçlar alınamamıştır(Altuntaş, 2007: 34-36).

Özelleştirme ile ilgili yoğun çabalara ve sosyal devlet uygulamalarındaki azalmaya rağmen kamu personeli sayısı artmıştır. Kamu personeli dağılımı, ihtiyaçtan uzak ve dengesiz bir şekilde planlanmıştır ve bazı kurumlarda personel sıkıntısı yaşanırken, bazılarında personel fazlalığı nedeniyle gizli işsizlik bir sorun olarak devam etmiştir. Ayrıca yasama organı karşısında yürütmeyi güçlendirmek amacıyla oluşturulan bütçe dışı fonlar yolsuzlukları arttırmıştır(Eryılmaz, 2013: 153-158).

Özal'ın başkanlığında 1983 yılında ekonomik reformlar aşama aşama uygulamaya konulurken, liberal iktisat uygulamaları hayata geçirilerek, enflasyon ve carî işlemler açığının aşağı çekilmesi ve ekonomide altyapısal dönüşümün tamamlanması şeklinde iki amaç hedeflenmiştir. Bu hedefler kapsamında ihracata has teşvikler gerçekleştirilmiş, “ithali serbest mallar” listesi “yalnızca ithali yasaklı mallar” listesiyle değiştirilerek 30 senedir tetbik edilen ithal ikamesine dair sanayileşme de adeta devrim niteliğinde değişim yapılmış, vatandaşların yurt dışındaki bankalarda işlem yapmalarına izin verilerek, yanlarında götürebilecekleri döviz miktarları arttırılmıştır. Ayrıca yapılan düzenlemelerle yabancı yatırımcıların Türk sermaye piyasasında alım satım yapmasına müsaade edilmiştir (Bülbül, 2015: 90).

1983 sonrası liberalizmin etkisiyle devlet küçültülmeye ve etkinleştirilmeye çalışılmıştır. 2/2/1984 gün, 2977 sayılı “İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu” ve “kamu hizmetlerinin hızlı, elverişli ve ekonomik bir biçimde yürütülebilmesi için” kanun hükmünde kararname çıkarma yetkiesialındığı takdirde, Belediye Gelirleri Kanunu, İmar Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Hakkında Kanun Gecekondu Kanunu, Toplu Konut Kanunu gibi birtakım düzenlemelerde merkezîyetçi geleneğin kırılması ve yerel yönetimlerin yetkilerinin arttırılması sağlanmıştır(Altuntaş, 2007: 34). Belediyelere yapılan bu yatırımlar istihdamın artmasına neden olduğundan, iç talepte büyüme oluşmuş ve beraberinde ithalatın serbestleştirilmesi ile ülkede tüketim mallarında bir ferahlama meydana gelmiştir. Bu bağlamda belediye yatırımlarının genişletilmesi, Özal hükümetinin alt yapı harcamalarına arttırması, askeri rejim devresinde azaltılan kamu harcamalarında yükseliş meydana gelmiştir(Boratav, 2004: 152). Alt yapının ilerlemesi için yapılan yatırımlar kamu harcamalarını daha da büyütmüş ve bu durum kamu gelirlerinde benzeri bir artışı sağlayamadığından kamu açıkları ortaya çıkmıştır. Artan kamu açıkları iç borçlanmaya neden olmuş ve buna bağlı olarak

devlet tahvili, hazine bonusu faiz oranlarının artışı, faiz yükünü artırmıştır(Boratav, 2000: 165). Yine bu dönemde belediyeler için yapılan en önemli gelişmelerden birisi de 1984 yılında büyükşehir belediye yönetiminin kurulmuş olmasıdır. Bir başka gelişme 1991 yılında ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabul edilmesidir ki, bu gelişme ülke içinde yerelleşmeyi hızlandırmıştır(Eren ve Aydın, 2019: 51). Ayrıca 1998’de kabul edilen ‘Yerel Yönetimler Reform Tasarısıyla’ merkezi yönetimin yetkileri kısılarak, taşra birimleri güçlendirilmiştir. Belediye kurulmasında nüfus koşulu 2000’den 500’e çekilmiş ve tüm kararların mülki amire sunulmasıyla vesayet genişletilmiştir. Tasarı sayesinde şirketleşme, ihaleler ve özelleştirmelerin kolaylaşması sağlanmış, yerel hizmetler verilirken piyasa mantığı uygulanmıştır (Genç, 2019: 88).

Özelleştirme konusunda ciddi mesafelerin alındığı Özal Hükümeti döneminde, özel sektörün etkinliğini genişletmek adına KİT’lerin özelleştirilmesi ilk defa gündeme gelmiştir. “1985’ten itibaren 244 kuruluştaki kamu hisseleri, 22 yarım kalmış tesis, 386 taşınmaz, 6 otoyol, 2 boğaz köprüsü, 103 tesis, 6 liman, şans oyunları lisans hakkı ile araç muayene istasyonları özelleştirme kapsamına alınmıştır. Ayrıca halka arz yöntemiyle 1988’de özelleştirilen kuruluşlar arasında Kepez Elektrik, ERDEMİR, POAŞ, Çukurova Elektrik, PETKİM, THY, TÜPRAŞ gibi kuruluşlar yer almıştır. Öte yandan Özal döneminde 1985’te Katma Değer Vergisi’nin (KDV) kabul edildi ve KDV’nin uygulamaya geçirilmesiyle vatandaş, ödediği verginin bir kısmını geri alabilmek için vergi iadesi uygulamasıyla da tanıştı. Özal tarafından uygulamaya konulan bir diğer yenilik de kambiyo rejimidir. Bu uygulama ile Türk lirasının konvertibilitesini engelleyen kısıtlamalara karşı ciddi önlemler alınmış Türk lirasının konvertibilitesini artırıcı yönde kararlar uygulamaya konulmuştur Turgut Özal’ın 1980’lerde ortaya koyduğu otoyol hamleleri ile yurt içi yolcu ve yük taşımada maliyeti daha az olan karayolu sistemine ağırlık verilerek, köy yolları asfaltlanıp, otoyol yapımı hızlanmıştır.Bu dönemde sermaye piyasasının oluşması amacıyla yönelik olarak1985’te İstanbul Menkul Kıymetler Borsası kurulmuştur” <https://uzmanpara.milliyet.com.tr/haber-detay/turkiye-ekonomisinde-ozalli-yillar>).

Sivil iktidarı elinde tutarak göreve gelen Özal kamu yönetimi adına gerçekleştirilen hizmetleri daha verimli ve etkili hale gelmesi için ortaya koyduğu çalışmalar arasındabürokrasinin azaltılması ve gereksiz bürokratik işlemlere son verilmesi, halka sunulan kamu hizmetlerinde verimliliğinve etkinliğin artırılması ayrıca hemen hemen bütün kurumlarda bilgisayara geçilmesi işlemlerin daha basit hale getirilerek bürokrasideki formalitelerle ve kırtasiyecilikle mücadele edilmesi gibi tedbirler sayılabilir (Kösecik, 2019: 24). Tek başına iktidar olarak görve gelen ANAP hükümeti özelleştirme politikasının yanında bürokrasi ile mücadele konusunu açıkladığı programlarda temel hedef olarak görmüş ve kamu bürokrasisinin esas sorunlarından birisi olanaşırı merkeziyetçilik, kuralcılık, kayırma, yolsuzluk,

hantallık, israf, siyasallaşma ve bilhassa kamu hizmetleri sırasında araçların kullanılması hususlarına dikat çekmiştir. Ayrıca bu dönemde liberal politikaların uygulanması gerekçesiyle devlet tekelleri kaldırılmış, deregülasyon politikaları önemsenmiştir. 1980’li yıllardan sonra dikkat çeken olumlu gelişmelerden biriside büyük kentlerde iki kademeli büyükşehir belediye yönetiminin kurularak, fen, imar ve sağlık birimlerinde çalışan persinelin atanması konusunda bakanlık onayının kaldırılması olmuştur. Bu bağlamda ymnetim kültürü açısından kamu büroasisinin siyasal güce ve merkeze bağlılığını artırılması yönünde bir politika benimsenmiş, bununla beraber bürokrasi siyaset ilişkisi nedeniyle bürokrasi tamamen ikinci plana itilmemiştir (Eryılmaz, 2013: 146-166).

2.4.4. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) ve Türk Kamu Bürokrasisine Etkileri

1989 yılında başlayan, 1991 yılında tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Projesi DPT’nin isteği ile TODAİE tarafından Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hazırlanmıştır. Proje bir yandan özel sektördeki gelişmeleri takip edip, bir yandan da kamu yönetimini geliştirme çabalarının olduğu bir dönemde, idari mekanizmayı yeniden düzenlemek var olan problemleri ve aksaklıkları tespit edip gerekli önlemleri almak, bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların pratiğe ne kadar yansıdığını araştırmak, merkezi yönetime bağlı çalışan taşra örgütleri ile yerel yönetimleri, daha verimli ve nitelikli hizmet veren birdüzene kavuşturarak mevzuatı geliştirme ve Avrupa Topluluklarına iştirak etme kararı vermiş olan Türkiye’nin, bu topluluklara gerekli uyumu sağlaması amacıyla gerçekleştirilmiştir (TODAİE, 1991: 3).

KAYA Projesi ile idari mekanizmadaki teşkilat yapısı, mali yapı, personel sistemi, haberleşme, halka ilişkileri içeren mevzularda geniş ve nitelikli çalışmalar yapılmış olmakla beraber merkezi yönetimi teşkil eden genel ve katma bütçeli kuruluşlar ve bu müesseselerin taşra örgütleri ve yerel yönetimler çalışma kapsamına alınmış, KİT’ler ise araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Kaya Projesine göre kamu yönetimi işleyişinin içinde bulunduğu personel ve diğer kamu hizmetlerine ilişkin sorunlar aşağıdaki şekilde sıralanmıştır (TODAİE, 1991: 201):

- Kamu hizmetlerine nitelikli personel olmaması, personele sağlanan mali hakların yetersiz olması, sınırlama getiren mevzuat kararları, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım eşitsizliği, kamu görevlilerinin kadro derece ve sayısına dayanan sebepler mevcuttur.
- Kadroların ödev, yetki ve sorumlulukları tanımlanmamıştır ve giderek artan kadro sayısı söz konusudur.
- Aylık gösterge çizelgesi, ek gösterge çizelgesi, taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayıdan kaynaklı ücret düzeni, enflasyonun altında kalmaktadır.
- Kamu hizmeti personelin değerlemesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler geliştirilmediğinden, değerlendirme yöneticilerin inisiyatifine kalmaktadır.

Ücret sisteminde ise, devlet-kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet-özel kesim arasındaki dengeler dağılmıştır.

- Kamu kesiminde etkinliği arttırıcı hizmet içi eğitimler yetersizdir ve merkezi düzeyde görev alan Devlet Personel Başkanlığı rehberlik, denetim ve gözetim işlevlerini yeterince yerine getirmekten uzaktır.
- Kamu yönetimi mekanizması içinde bir takım görevler ya hiç yapılmamakta ya da amaçtan uzak bir şekilde yapılmaktadır.
- Hizmette birlik ve bütünlük sağlanamadığından ve işlevsel nitelikteki örgütsel düzenlemeler yapılmadığından ihtiyaçlar karşılanamamaktadır.
- Birçok merkezi yönetim görevlerinde gereksiz büyüklükte yapılanmalar vardır ve bu durum vazife ile işleyen mekanizma arasındaki rasyonel dengeyi bozmaktadır. Söz konusu bozukluk taşra ve yerel yönetimler arasındaki ussal dağılımı olumsuz etkilemektedir.
- Genel bir kaynak sıkıntısı olmasına rağmen savurgan davranılmakta sınırlı kaynaklardan, daha verimli yararlanılamamaktadır.
- Kamu kurumlarında, görev-yetki-sorumluluk dengesinin sağlanamamış olması, örgütsel verimsizliğe neden olmaktadır
- Görevlerin tasnifinde ve düzenlenmesinde çevresel değişkenlerin yeterli düzeyde dikkate alınmaması, birçok kurum ve kuruluşta hizmet üretemeyen alt birimlerin oluşmasına neden olmuştur.

Rapor tanzim edilirken, yerel yönetimlerin ekonomik, aktif ve elverişli hizmet sunma düşüncesi dikkate alınmış ve yerel katılımı pekiştirmek için yeterli mali kaynak sağlamak ve yerel yönetimlerin idari etkinliğini sağlamak amaçlanmıştır. Ayrıca kamu personelinin yapıları, görevleri ve finansman durumları üzerinde çalışma yapılmıştır (KAYA, 1992: 44-45).

Ortaya konulan çalışmaların esasını oluşturan ve “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinin Temel Esasları” isimli raporda idari yapı ve karşı karşıya olduğu problemler, bugüne kadar ele alınan yönetime ilişkin çalışmalar ve sonuçları, gözden geçirilmiştir. Raporda yönetimi geliştirmek ve ortaya konulacak çalışmalar için tatbik edilecek olan esaslar şu şekilde belirtilmiştir (Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, 1982; Karaer, 1987: 41).

- Yönetimi geliştirmek için yapılacak çalışmaların gaye, içerik ve yönteminin tespit edilmesi,
- Ortaya konulan yeniden yapılandırma çalışmalarının bilimsel çalışmalarla ilişkilendirilmesi gerektiği,
- Araştırmalar neticesinde elde edilen tekliflerin hayata geçirilmesi
- Yeniden yapılanma çalışmalarının uygulanırken bir plan çerçevesinde yapılması,

“Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu, Avrupa Topluluklarına Yönetimsel Uyum Araştırma Grubu, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu” şeklindeki gruplar proje de önerilen amaçları gerçekleştirmek için kurulmuşlardır (TODAİE, 1991: 8). KAYA projesinden sonra, yeniden yapılanma çalışması ortaya konulmamıştır. Proje aracılığıyla ülkede toplumsal, siyasal ve ekonomik koşullar değişmiştir ve kamu yönetimi alanında bazı şeylerin yapılması konusunda siyasal iktidarı zorlamıştır(Coşkun ve Nohutçu, 2005: 23).

KAYA projesi de diğer reform çalışmaları gibi kamu bürokrasisinde aksayan yönleri düzelterek idari mekanizmayı iyileştirmeyi amaçlamıştır. Yukarıdada belirtildiği gibi uygulandığı dönem itibariyle en son yeniden yapılanma çalışması olması ve kamu yöneticilerinin değişen özel sektör işleyişini takip edebilmek için KAYA projesine ihtiyaç duyulmuştur(KAYA, 1991: 238). Bu bağlamda KAYA projesi de diğer çalışmalar gibi bürokrasi yönetimini geliştirecek bir takım esneklikleri getirerek ve köklü değişimlere neden olacak hem siyasal, hem de bürokratik desteğin oluşumuna katkı sağlamıştır(Yılmaz, 2001: 94). Ayrıca bürokratik yönetim kültürü açısından değerlendirildiğinde ortaya konulan çalışmalar ilçe yönetimlerinde kapsayacak şekilde uygulanmaya çalışılmıştır (KAYA, 1991: 238-239).

2.5. 2002 Sonrası Kamu Yönetiminde Reform ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri

Ülkemizde özellikle planlı dönemden sonra kamu yönetimi uygulamalarını kazanmış olsa da, 2000’li yıllardan sonra Neoliberalizmin ikinci kuşak yapısal reformlarının da etkisiyle, çok farklı ve derin etkiler oluşturan bir yönetim anlayışı oluşmuştur. İktidar partisinin parlamentodaki sayısal çoğunluğu da uygulanan reformlar ekseninde yasal hükümlerin hızlı bir şekilde hayata geçirilmesi nedeniyle köklü değişikliklere yol açmıştır. Türkiye’de kamu yönetimi alanında bilhassa 2000’li yıllardan itibaren dönemin iktidar partisinin elinde tuttuğu parlamento çoğunluğu sebebiyle, birçok yasal düzenlemeler aracılığı ile uygulamalara konulduğu görülmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminde yapılan birçok genel ve esaslı oluşturan planlamaların yanı sıra merkezi yönetim, yerel yönetimler, personel yönetimi alanlarında belli başlı birçok kanun hayata geçirilmiştir(Karcı, 2015: 2-25).

2000 sonrası kamu yönetimi sorunları irdelendiğinde yüksek enflasyon, istikrarsız büyüme, yüksek kamu açıkları, sağlıksız işleyen bankacılık sistemi, borç ve faiz arasındaki kısır döngü, esnekliğini ve şeffaflığını yitirmiş bütçe yapısı, verimsiz çalışan KİT’ler, piyasa yapısındaki aksaklıklar, işlevini yerine getiremeyen tarımsal destekleme politikaları gibi kamu maliyesinin temel problemleri olarak karşımıza çıkmaktaydı(Geç, 2019: 89).

2002’de Adalet ve Kalkınma Partisinin (AK Parti) iktidara geçmesinden günümüze kadar geçen sürede Recep Tayyip Erdoğan Türkiye tarihine en çok

etki eden ve ülkenin son on beş yılına damgasını vuran bir siyasetçi olarak Türk siyasi tarihinde yerini almıştır. Büyük reformlara imza atan Erdoğan, siyasal dinamiklerin yanında ekonomik ve toplumsal konularda da önemli değişim ve dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu süreçte küresel dinamiklerle Avrupa Birliği (AB) üyeliği konusundaki koordineli çalışmaları AK Partiyi iktidara getiren önemli gelişmelerdendir(Eren ve Aydın, 2019: 52-53). Bu dönemde devletin küçültülmesi ve etkin hale getirilmesi, dayanıklı bir mali yapı, ekonominin güçlendirilmesi, bankacılık sektörünün krizler karşısında direncinin artırılması, hesap verilebilirliğin artırılması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sosyal güvenlik alanındaki reformlar, bir defaya mahsus alınan vergiler, özelleştirmeye yönelik programlar ve KİT mal ve hizmet ürün fiyatlarında düzenlemeler gibi girişimler kamu yönetiminin hedefleri arasında yer almıştır(Usta, 2010).

AK Parti iktidara geldikten sonra devlet-toplum etkileşimini sağlamak adına bürokratik vesayeti kaldırarak, bürokratik devleti hizmet devletine dönüştürme ve siyaseti demokratikleştirme amacına yönelik davranışlar ortaya koymuştur. Bu amaçlar çerçevesinde kamu yönetiminde vatandaşları esas alan hizmet anlayışının benimsenmesi, merkezi yönetimin yeniden değerlendirilmesi gerektiği, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamu mali yönetimin yapılandırılması, şeffaflık ve etik kültürün kamuda yerleşmesi ve denetimin artırılması, sivil toplumun güçlendirilerek sivil otoritenin askeri otoritenin üzerindeki etkinin artırılması gibi şeffaflığı tesis etmeye yönelik düzenlemeleri gerçekleştirmiştir(Sobacı ve Köseoğlu, 2018: 163).

2.5.1. AB Uyum Süreci ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri

AK Parti göreve geldiğinden buyana Türk Kamu Yönetiminin gelişmesinde, değişim ve dönüşmesinde ve dahası kronik hale gelmiş sorunların çözümlenmesinde devrim niteliğinde çalışmalar ortaya koymuş bu yönde birçok mevzuat değişikliği gerçekleştirmiştir. Bu mevzuatlar içinde 2001 yılında hazırlayıp hayata geçirdiği Anayasa değişiklik paketi ilk adımlardan birisi olarak karşımıza çıkmaktadır.34 maddelik bu paket fikri haklar konusunda ihtisaslaşmış 12 yargı birimi ve Ankara, İstanbul ve İzmir'deki mahkemelerinde olduğu tüketicinin korunması ile ilgili birimleri kapsamaktadır(Geç, 2019: 89). Bu değişim ve dönüşümün hayata geçirilmesinde Avrupa Birliği'nin önemli etkisi olmuştur.

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde hazırlanan uyum paketleri ve ilerleme raporlarının incelenmesi çalışmanın bütünlüğü açısından önem arz etmektedir. 2002-2004 yılları arasında AB'ye uyum çerçevesinde 8 uyum paketi hazırlanmıştır. Medeni ve Siyasi Haklar çerçevesinde, barışçıl ve gösteri yürüyüşleri; düşünce ve ifade özgürlüğü; ibadet ve din özgürlüğü; dernek kurma özgürlüğü; sendikal haklar; siyasi partiler ile ilgili düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bunlarla birlikte, kişi hürriyetleri ve güvenliği; çocuk hakkı; yaşam hakkı; kültürel haklar ve ekonomik-sosyo kültürel haklar ile ilgili düzenlemeler ortaya konulmuştur (Başbakanlık, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, 2007).

Türk kamu yönetiminde bürokratik kültürün şekillenmesinde asıl belirleyici düzenleme “Sivil-Asker İlişkileri ve Yürütmenin İşlevselliği” ile ilgili pakettir.

- Askeri Mahkemeler Kurulufu ve Yargılama Usulü Yasası (Madde 11)
- Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne ilişkin Kanunun 1 sayılı Cetveli
- İl daresi Yasası (Madde 29)
- Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Yasası (Madde 9)
- Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Yasası (Madde 2)
- Milli Güvenlik Kurulu ve MGK Genel Sekreterliği Yasası (Madde 4, 5, 9, 13,15,19, Geçici Madde 4)
- Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Yasası (Madde 6)
- Sayıştay Yasası (Ek Madde 12)
- Telsiz Yasası (Madde 6)
- Yükseköğretim Yasası (Madde 6)

2001 ve 2003 yıllarında asker-sivil ilişkilerinde meydana gelen değişiklikler çerçevesinde Avrupa Birliği’ne uyum süreci ile MGK’nın yapısında değiştirilmiştir. Türkiye’nin küreselleşen dünyanın bir parçası haline gelmesi ve demokratikleşme yönünde bir adım olarak yorumlanan bu süreçte MGK üye sayısı asker-sivil eşitliği siviller lehine düzenleniş, alınacak kararların Bakanlar Kurulu tarafından uygun görülmesi halinde benimsenmesi ve sözkonusu kararların tavsiye kararları olduğu belirtilerek, 2003’te ise iki ayda bir toplanması hükmüne bağlanmıştır. Bu bağlamda Ak Parti iktidarı döneminde sistemde askeri bürokrasinin etkinliğinin azalması, MGK’nın hareket alanını etkilemiştir(Gürpınar, 2013: 82-83).

AB Uyum Paketleri çerçevesinde, MGK’ya ilgili düzenlemelere ilaveten, sivil-asker ilişkilerine yönelik bir takım düzenlemeler çerçevesinde YÖK Kanunu’nda değişikliklik yapılmış ve Yüksek Öğretim Kurulu’na Genelkurmay Başkanlığı’nca bir üye seçilmesine dair karar lağvedilmiştir(Uluçakar, 2013: 126).

Yıllar itibariyle yapılan çalışmalar ele alındığında ilk olarak 2003 yılında yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesi amacıyla Eylem Planı hazırlanmıştır ve bu plana göre; Milli Güvenlik Kurulu(MGK)’nun yetkileri azaltılmış,sivil üye sayısı artırılmış, istişari niteliği korunmuş olup, bakanlıkların sayısı 36’da 23’e indirilmiştir.Sayıştay silahlı kuvvetlerde dâhil bütün kurum ve kuruluşları denetlemeye yetkili kılınmış,adli süreci hızlandırmak için Adli Tıp Kurumu Kanunu değiştirilmiş, nüfusuyüz binin üzerindeki illerde aile mahkemeleri kurulmuş, hâkim ve savcılara ihtisas gerektiren eğitimler verilerek Adalet Akademisi kurulmuştur(Siyasi Reformlar I: 7-23-https://www.ab.gov.tr/files/04_rehber.pdf).

2.5.2. 2003-2005 Arası Dönem Kamu Yönetiminde Reform ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri

Türk Kamu Yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla 2003 yılında “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” son yılların en önemli değişim hamlelerinden birisidir. Bu tasarı ile hem AK Partinin kamu yönetimine bakış açısı ve zihniyet değişimi ortaya konmuş hem de devletin ve kamu yönetiminin teşkilat yapısının sağlanması, işlev ve fonksiyonları, vazife ve mesuliyetleri, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası koordinasyonun tekrar düzenlenmesi hedeflenmiştir (Uluğ, 2004: 105).

Demokratik, şeffaf bir yönetimin lüzumu olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık prensiplerine münasip bir biçimde vatandaşların bilgi edinmelerini sağlayacak 2003 yılında “4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanun gereğince her vatandaş bilgi edinme hakkına sahiptir ve kamu kurum ve kuruluşları kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına bilgi edinme başvurusu yapabildiği gibi yasada bulunan istisnalar dışında her çeşit bilgi ve belgeyi başvuranlara en süratli bir şekilde sunmak üzere gerekli olan idari tedbirleri almakla yükümlüdürler. Söz konusu belgeye erişim on beş gün içinde sağlanmalı ve başvuru elektronik ortamda veya diğer iletişim araçları aracılığıyla da yapılabilmektedir. (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4982.pdf>). 2003 yılında onaylanarak pratiğe geçirilen “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” ile birlikte kamu yönetiminde şeffaflık anlayışının egemen kılınmak istendiği, gizliliğin istisna ve şeffaflığın sürekli tutulduğu bir yönetim anlayışı benimsenmek istenmiştir. Buradan hareketle, geleneksel bürokrasi kültürünün temel argümanı olan gizlilik anlayışı yerini şeffaflık anlayışına bırakmaya başlamıştır.

24.04.2004 tarihinde yürürlüğe girerek yasal bir zemine kavuşan “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu” idareye de belli hak ve yükümlülükler yükleyerek, idareye bilgi verme yükümlülüğü getirmiştir. Avrupa Birliği terminolojisinde de sıklıkla kullanılan ‘Şeffaflık’ ve ‘açıklık’ kavramlarıyla halkın devlete olan güvenini arttıran bu kanun ayrıca demokratikleşme sürecinde son derece önemli bir adım olarak kabul edilmektedir (İmren ve Güven, 2007: 257-268).

2003 yılında yayımlanan “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” mali yönetim reformu alanındaki temel düzenlemeyi kapsamaktadır. Ekonomik etkinliğin sağlanması, iç kontrol sisteminin kurulması, hesap verilebilirliğin güçlendirilmesi gibi hedefleri kapsayan kanun, mali yönetim ve kontrol sistemini belli bir standarda oturtmuş, bütçenin kapsamını genişleterek parlamentonun bütçe hakkını genişletmiş, kalkınma planları ile bütçeler arasında güçlü bir koordinasyon oluşturmuş, Maliye Bakanlığı içerisinde ki mali yönetim ve kontrol sistemini yeniden tanımlayarak siyasi ve idari birimleri birbirinden ayırmış, muhasebe birliğini sağlamış ve en önemlisi Sayıştay denetiminin kapsamını genişletmiştir. Yine Maliye Bakanlığı bünyesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurularak,

kurumların bütçeleri 3 yıllık hazırlanmaya başlanmış ve iç dış denetim ile harcama öncesi kontrol getirilmiştir.5018 sayılı kanunla kaynak israfı ve usulsüzlüğe sebep olduğu gerekçesi ile katma bütçelere son verilmiş, döner sermaye işletmeleri ile fonların gelir giderlerinin bağlı olduğu idare bütçesine ait olmaları sağlanmış, kamuda raporlama, mali istatistikler oluşturma faaliyet raporlarının hazırlanması ve yayınlanması, Sayıştay'ın TBMM'nin kamu gelir ve giderleri üstündeki teftiş yetkisini arttırarak kanunun hareket alanı genişletilmiştir. Kanunun getirdiği en önemli yeniliklerden biriside stratejik plan yapma zorunluluğunu getirmiş olmasıdır.Bu bağlamda 5393 sayılı Belediye ve “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları” ile nüfusu 50.000’i aşan bütün belediyeler ve il özel idareleri stratejik plan yapma konusunda zorunlu kılınmıştır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>).

Kapsamı itibariyle Türk kamu yönetiminin temel kanunu olarak kabul edilen 5018 sayılı kanun bürokratik anlayışa getirdiği yönetime dair önemli yenilikleri içermiştir. Bunlar başta bütçede ki genellik ve birlik ilkeleri çerçevesinde güçlü bir mali disiplin, performansı esas alan ve hesap verebilir bir bütçeleme sistemi, mali saydamlığın yanı sıra kamu servetlerinin ekonomik, aktif ve elverişli olarak değerlendirilmesi hususunda gerekli görülen mekanizmaların oluşturulması ve uygulanması olarak sıralanabilir (Kesik, 2005: 46)

2004 yılında kabul edilen “Kamu Yönetimi Reformu Paketi” ile “İl Özel İdare Kanunu”, Belediyeler, Büyükşehir Belediye Kanunları hazırlanmış fakat Büyükşehir Belediye Kanunları dışındakiler Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir. Ayrıca bu kanuna göre ceza kanunu değiştirilmiş, Devlet Güvenlik mahkemeleri lağvedilerek Bölgesel Ağır Ceza Mahkemeleri ve yeni ihtisasa mahkemeleri kurulmuş, nüfusu 100.000’i aşan kentlerde çocuk mahkemeleri kurulmuştur. Bu paket içerisinde kamu personel reformu gündeme gelmiştir ve paket sayesinde her koşulda ölüm cezasını kaldıran 13 Nolu AİHM Protokolü imzalanmıştır (Genç, 2019: 90).

Kamu görevlilerinin dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme, saydamlık, tarafsızlık gibi ileri içeren kamuda yönetsel etik amacıyla 2004 tarih ve 5176 sayılı ‘Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun’ kabul edilmiştir. 11 üyesi olan kurulun görev süresi 4 yıldır ve Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, TBMM üyeleri, Bakanlar, Türk Silahlı Kuvvetleri ve yargı çalışanları ve üniversiteler yasanın uygulamasının dışında bırakılmıştır. Kurul etik davranış ilkelerini yönetmeliklerle belirlemek, başvuruları incelemek ve araştırmak, etik kültürünün kamuya nüfuz edebilmesini sağlamak üzere çalışmalar yapmakla görevlidir. Ayıca halka hizmet bilinci, amaç ve vizyona uymak, dürüstlük ve tarafsızlık, hizmet standartlarına uyma, etkili makamlara bildirim, hediye alma ve çıkar sağlama yasağı, görev ve yetkilerin çıkar elde etmek niyetiyle kullanılmaması, çıkar çatışmasından uzak durma, savurganlıktan kaçınma,

gerçekdışı beyan, bilgi verme, eski kamu görevlileriyle ilişkiler, mal bildiriminde bulunma gibi kamu görevlilerinin uyması gereken etik kuralları kapsayan bir diğer kanunda 2005 yılında “Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” çıkarılmıştır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatNo=5176.pdf>).

2004 yılında saydamlık, dürüstlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik, kamu yararına özen göstermek gibi etik davranış ilkelerini kararlaştırmak amacıyla kabul edilen 5176 sayılı “Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu vazifeleri, kamuda etik kültürünün oluşmasını sağlamak ve geliştirmek üzere çalışmaları gerçekleştirmek veya destek olmak, etik davranış prensiplerinin ihlal edildiği gerekçesi ile şayet başvuru olursa lüzum görülen tetkik ve mütalaa yaparak neticeyi ilgili kuruluşa bildirmek, bu konu çerçevesinde gerekli yönetmeliğibelirmek şeklinde sıralamak mümkündür (Usta ve Kocaoğlu, 2015: 157).

2005 yılında yapılan önemli düzenlemelerden birside belediyelerin sayılarını azaltan ve belediye kurmayı zorlaştıran,5393 sayılı Belediye kanunudur. İl ve İlçe belediyelerinin kurulmasında nüfus şartı arayan kanunda, daha önce 1580 sayılı kanunla 2000 nüfus şartı olan belediye kurma şartı 5000 nüfus şartı olarak değiştirilmiştir. Ayrıca köylerin birleşerek belediye kurma şartları 500 metreden 5000 metreye çıkarılmış olup, “İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz” şeklinde kanun yayınlanmıştır.5393 sayılı kanunla hemşehrilik kavramı değiştirilmiş(madde 13), kent konseyleri oluşturulmuş(madde 76), belediye hizmetlerine gönüllü katılım sağlanma(madde 77) ve şeffaflık konusunda ciddi düzenlemeler getirilmiş, denetim komisyonları kurularak, belediye yönetimi üzerindeki idari vesayet azaltılmış(madde 23), ihtisas komisyonları(madde 24) kurularak daha demokratik ve katılımcı hale getirilmiştir.

5393 sayılı kanunla meclisin yılda üç kez toplanmak yerine her ay toplanması usulüne geçilmiş, seçilmiş üyelerin sayısı artırılmış, stratejik plan, acil eylem planı norm kadro gibi yenilikler getirilerek belediyelerin görev alanları genişletilmiştir(madde 14). Ayrıca belediye başkanının düşürülmesi zorlaştırılarak yetkileri genişletilmiştir. Kanun’da yapılan tanımlamalarda ‘tüzel kişilik’ kavramı ‘idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişilik’ şekline dönüştürülerek mali özerklik ön plana çıkarılmıştır. Kanuna göre meclisin fesih nedenleri azaltılmış, meclis üyelerine huzur hakkı getirilmiş, belediye başkanlarının görevde buldukları zaman içerisinde siyasi partilerin idari yapıları ve denetim organlarında, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını almaları ve yönetiminde görev almaları yasaklanmıştır(madde 37) (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>).

“5393 sayılı Belediye Kanunu” ile birlikte, Belediyelerde demokrasi ve yönetime katılma ilkelerinin güç kazandığı 5393 sayılı Belediye Kanunu mahalle muhtarları, STK’lar, meslek kuruluşları, üniversiteler ve sendikaların temsilcileri, meslek kuruluşları kendi çalışma alanları ile ilgili konulardamecliste bulunan komisyonlara katılıp görüş sunma hakkına sahip olmuşlardır. Katılımcı anlayışın bir göstergesi(Eryılmaz, 2008: 153)olarak görülen bu durumun yanı sıraBelediye Kanunu’nun 76.maddesi gereğince oluşturulan kent konseyleri aracılığıyla sivil toplumun gelişmesine, yerel düzeyde katılımın artmasına katkıda bulunmuştur(Kutlu, Usta ve Kocaoğlu, 2008: 225-226).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 2004 yılında kabul edilmiştir ve kanuna göre; 16 il belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Kanunla büyükşehir belediyesi kurulması şartı en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsaması koşuluna bağlıdır. Kanunla büyükşehir belediyesinin sınırları çerçevesinde ve aynı il sınır hattı içinde yer alan belediye ve köyler iştirak hükümleri gereğince büyükşehirlere dâhil edileceklerdir ve bu yolla 16 büyükşehir belediyesinin sınırları, yetki ve sorumluluk alanları genişletilmiştir([https://www.mevzuat.gov.tr/ MevzuatNo=5216.pdf](https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatNo=5216.pdf)).

Yapı, işlev, görev ve yetkiler açısından önemli değişikliklerin olduğu 5216 sayılı yasa ile bilgi edinme ve denetim işlevlerinin arttırılmasının yanında büyükşehirlerin yapısı ve işlevleri yeniden düzenlenmiş, belde belediyeleri büyükşehir sınırlarına dâhil edildiğinden sınırları genişletilmiştir(Gül, Kiriş, Negiz ve Gökdayı, 2014: 176-177).Ayrıca belediyelerin yerel hizmetler konusunda, eğitim, sosyal yardım, sağlık, kültür alanlarında etki ve görevleri arttırıldığından sosyal belediyeçilik anlayışı geliştirilmeye çalışılmış, yaşlı, engelli, yoksullara verilecek hizmetler için gönüllü katılımın artması sağlanarak, demokrasi ve sosyal adalet ilkeleri hayata geçirilmiştir. Bununla birlikte eğer nüfusu 2 binin altında ise bu belediyelerin kapatılması, belediye kurulması için gerekli şartın 5 bine yükseltilmesi, büyükşehirbelediyelerinin sınır hatları içinde belde belediyelerinin iptal edilmesi ve ilçelerin kurulması doğrultusunda gerçekleştirilen birtakım yenilikler, belediyeçilik açısından daha etkin ve elverişli birer adım olarak değerlendirilebilir(Çelik ve Usta, 2008: 94).

2005 yılında “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu” ile valilerin il genel meclisine başkanlık etmelerine son verilerek, il genel meclisinin kendi içinden bir üyenin seçim yoluyla gelmesi hükmünü getirmiştir.İl encümeninde seçilmiş üye sayısı eskisi gibi 5 kişi olarak devam edecek ancak, birim amirlerinden 5 üye vali tarafından seçilecektir (madde 25). Meclis kararları valinin onayına sunulmayacak (madde 15), valiler meclis üyelerinin denetimine açık hale gelecek(madde 18), valiler stratejik plan, performans planı (madde 31) ve faaliyet raporu (madde 39) hazırlamakla yükümlü olacaklardır.Kanuna göre ihtisasa komisyonları (madde 16), denetim komisyonları (madde 17) kurulmuştur ve iç ve dış denetim, il özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılım hükme bağlanarak, istihdam norm kadro ilke

ve standartları (madde 65) çerçevesinde olacaktır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>).

5302 sayılı yasa ile il özel idarelerinin sorumlulukları arttırılmıştır ve “il sınırları içinde’ ve belediye sınırları dışında” şeklinde görevleri iki ana guruba ayırarak il özel idarelerinin, son yıllarda azalmaya görev ve sorumluluklarında artışa neden olmuştur (Gül, Kiriş, Negiz ve Gökdayı,2014: 208). İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisi karar özetlerinin toplantı bitiminde en fazlayedi gün zarfında farklı yollar aracılığıyla halka ilan edilmesi, ihtisas komisyonları raporlarının halka açık olması ve ilan edilmesi ve ayrıca il genel meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporlarını değerlendirme yöntemiyle bilgi edinme ve denetim salahiyetini yerine getirmesi açıklık ve şeffaflık ilkelerinin uygulanması olarak kabul edilebilir (Çelik ve Usta, 2008: 94).

Mahalli idare birliklerinin kuruluşunu, hukuki statüsünü, yönetim organlarını, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen “5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu” 2005 yılında kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanının izni ile kurulan birlik tüzel kişilik kazanır ve üye olmak isteyenin üyeliği mahalli idare meclisinin kararı ve birlik meclisinin kabulü ile gerçekleşir. Mahalli idarelerin görevlerinin tamamını içerecek biçimde genel amaç taşıyan veya amacı net bir şekilde ifade edilmemiş olan birlik kurulamaz. Birliğin idari yapısı başkan, birlik meclisi ve birlik encümenidir (madde 7) (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>).

Mahalli İdare Birlikleri kanunu ile il, belediye ve köy gibi farklı yerel yönetim birimlerinin gönüllülük esasıyla bir araya gelerek oluşturduğumuz tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetim birimlerinin görev ve hizmet alanı içinde yer alan köylere hizmet götürme, kalkınma, sulama, koruma, turizm gibi kamu hizmetlerinden biriniveya birkaçını yapmak amacıyla 5355 sayılı kanun ile birliklerin kurulabilmesi sağlanmıştır (Gül, Kiriş, Negiz ve Gökdayı, 2014: 232).

Ayrıca 2005 yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporunda’da Türkiye’de lokal politikaların geliştirilmesi ve yürürlüğe konması ile ilgili çalışmaların “Belediyeler Kanunu”, “Büyükşehir Belediyeleri Kanunu”, “İl Özel İdaresi Kanunu Kamu İdaresi Reformu Kanunu”nuyla hayata geçirilmeye çalışıldığı vurgulanmıştır. İlerleme Raporunda, “Kamu İdaresi Reformu Kanun” paketinin idari alandaki en alt derecedeki mevkilere yetki devri sağlaması ve bölgesel anlamda yerel demokrasinin işleyişini sağladığı gerekçesi ile memnuniyetle karşılandığı belirtilmiş ve Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin aşırı derecede merkezizetçi bir devlet olduğu ifade edilmiştir bu Kanun’da ortaya konulan anlayış çerçevesinde, ortaklık ilkelerinin ifa edilmesini rahatlatacağı ifade edilmiştir. Mali kontrol alanında ise bilhassa Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanununun kabul edilmesinin kayda değer bir gelişme olduğu ancak bu kanunun 2008 yılından sonra tam olarak uygulanabileceği ifadesi yer almıştır (Türkiye İlerleme Raporu, 2005 ve 2004: 119-150- https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html).

Bu bağlamda Türkiye’de yürürlüğe giren “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, “Büyükşehir Belediyeleri”, “Belediyeler ile İl Özel İdareleri”nin yeniden yapılandırılması hususunda yapılan çalışmalarda merkezden tarafından yürütülen hizmetin yerel yönetim kuruluşlarına devri yapılarak devletin merkeziyetçi mekanizmasının kaldırılması amaçlanmıştır. Sözkonusu çalışmalarla kamu idari sistemi açısından yerel demokrasinin ilkelernin geliştirildiği, etkinlik, verimlilik, şeffaflık ve sosyal adalet ilkeleri ve katılımcılık gibi unsurlara vurgu yapıldığı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini yumşattığı savunulabilir (Çelik ve Usta, 2008: 102).

2.5.3. 2006-2012 Arası Dönem Kamu Yönetiminde Reform ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri

2006 yılında “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Ajanslar Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile faaliyetlerini yürütmektedir ve kamu tüzel kişiliği haiz olup, özel hukuk hükümlerine tabidir. Koordinasyon birimi olan ve bölgesel gelişme politikalarının yerel düzeyde uygulayıcısı olan kalkınma ajansları yerel potansiyellerin harekete geçirilmesi ve en verimli şekilde kullanılması, ‘yerel düzeyde kurumsal kapasite’ eksikliğinin giderilmesi, kaynakların etkin biçimde kullanılması, yerel katılımcılığın artırılarak karar alma sürecine dâhil edilmesi gibi hedefleri karşılamak için kurulmuştur. Ayrıca kuruldukları bölgedeki kaynakları, bölgedeki öncelikleri göz önünde bulundurarak yerel kalkınmayı sağlamak, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde bölgenin tanıtımını sağlamak ajansların görevleri arasındadır. Kalkınma ajansları yönetim kurullarına bölge valileri birer yıl arayla ve sırasıyla başkanlık etmektedir ve icra organı olarak genel sekreter ve danışma organı olarak da kalkınma kurulu ajansların teşkilat yapısını oluşturmaktadır. Çalışma yöntemleri içinde kamu, özel sektör, üniversiteler meslek odalarının katılımını esas alan ajanslar, yatırımlara ilişkin analiz rapor ve stratejik çalışmalar yapmak, envanter çalışmaları, yatırımcıları bilgilendirmek, yatırımı güçlendirmek amacıyla ilgili kurum ve kuruluşlarla ortak çalışmalara yapmak gibi görevleri de üstlenmişlerdir. Bu bağlamda kalkınma ajanslarının yapılanması yerelin potansiyelinin açığa çıkarılması yerelde tüm dinamikler arasında işbirliğinin oluşturulması ve yerel yapıların hizmet üretiminde aktif hale getirilmesi gibi görevleri üstlenmesine neden olmuştur (Pektaş ve Demirkol, 2018: 77-96).

5502 sayılı kanun ile “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı” 2006 tarihinde kurulmuştur. Sigorta hak ve yükümlülüklerini eşitlemek, mali olarak sürdürülebilir tek bir emeklilik ve sağlık sigortası yapısının oluşturulması amacıyla, “Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı”, “T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü” ve “Bağ-Kur Genel Müdürlüğü” tek bir çatı altında toplanmıştır. 5510 sayılı Kanun ile sosyal sigortalar alanında norm ve standart birliği sağlama hedefi doğrultusunda vatandaşın tümüne eşit, kolay erişilebilir ve kaliteli hizmeti sunan Genel Sağlık Sigortası

sistemi kurulmuştur(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5502.pdf>).

Sosyal güvenlik reformu yoluyla Türkiye’de sosyal güvenlik açıklarının azaltılması ve bir sonraki aşamada bu açıkların kapatılması hedeflenmiştir. Bu hedef doğrultusunda emeklilik yaşı, emeklilik prim gün sayısı ve çalışma yılı yükseltilmiş, maaş bağlama oranı, yaralananlar dâhil sağlık giderleri düşürülmüş ve bireysel emeklilik veya alternatif emeklilik gibi formlar teşvik edilerek bireysel emeklilik gibi sosyal güvenlik sistemine seçenek olabilecek durumlar ortaya konulmuştur (Angın, 2019: 435).

2007 yılında Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi beş yıldan dört yıla indirilmesi ve parlamentonun tüm oturum ve kararları için toplam milletvekilliği sayısının üçte birini öngören karar yeter sayısını içeren anayasa değişikliği referandum aracılığı ile kabul edilmiştir. Yine başka bir anayasa değişikliği ile seçilebilme yaşı 30’dan 25’e indirilmiştir. Ayrıca idari yükün azaltılması ve kamu hizmetlerinden yararlanmanın kolaylaştırılması amacıyla valilik ve kaymakamlıklarda ‘tek adımda hizmet’ uygulaması başlatılmış ve 1085 adet güncelliğini yitirmiş genelge yürürlükten kaldırılmıştır (Genç, 2019: 90).

2008 yılında “5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanunun” kabul edilmesi ile büyükşehir belediyelerinin içinde ilk kademe belediyesi kurulması imkânını ortadan kaldırmış, mevcut ilk kademe belediyelerini büyükşehir içindeki ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlamıştır. ([https://www.mevzuat.gov.tr / MevzuatMetin/1.5.5747.pdf](https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf)). Yine aynı yıl içerisinde bürokrasiyi azaltma çabası gereği, tüm kamu kuruluşlarında ikamet ve doğum kayıtlarını vatandaştan istemeye son veren kimlik paylaşım veri tabanı (KPS) kullanılmaya başlanmıştır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3..200611249.pdf>).

5747 sayılı yasa ile ilk kademe belediyelerinin az sayıdaki bölümüne büyükşehir ilçe belediyesi pozisyonu verilmiş, geri kalanların büyük bir bölümünü yerel yönetim birimi statüsüne son verilmiştir. Yine 5747 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırlarında toplam 43 yeni ilçe kurulmuş, bilhassa İstanbul’da bazı ilçelerin sınırlarında değişiklik yapılmış, kanunun uygulanmaya başlaması ile birlikte alt ve ilk kademe belediyeleri lağvedilmiştir (Özgür ve Savaş Yavuzçehre, 2016: 916-920).

2009 yılında 5902 sayılı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı İle İlgili Bazı Düzenlemeler Hakkında” çıkarılan kanun ile mevcut “Başbakanlık Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü”, “İç İşleri Bakanlığı Sivil Savunma Genel Müdürlüğü” ile “Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Afet İşleri Genel Müdürlüğü” kaldırılarak hepsinin yerine Başbakanlığa bağlı “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)” kurulmasına karar verilmiştir. Aynı yıl içerisinde Yargı Reformu Stratejisi ve Eylem Planı kabul edilmiş, 170 yönetmelik daha basit hale getirilip, 421 idari düzenleme yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca e- hizmet

ve bilgi sunumun gerçekleştirilmesi, belli bir hizmet standardının uygulamaya konulması ve engellilere yönelik tedbirlerin alınması konularını içeren, “idarenin vatandaşlara daha iyi kamu hizmeti sunmasına yönelik esas ve usulleri” kapsayan yönetmelik uygulamaya konmuştur (Genç, 2019: 90).

Sivil Savunma Müdürlükleri bünyesinde bulundurduğu çalışanları ile birlikte buldukları İl Özel İdaresi’ne devredilmesi ve kamukurumlarında varolan “Savunma Sekreterliği” ve “Savunma Uzmanlığı” birimleri 5902 sayılı yasa ile kaldırılırken, ülkemizde çok başlı bir idari mekanizmaya sahip olan Afet yönetimi, Başbakanlığa bağlı bir birim haline getirilerek tek bir çatı altında toplanmıştır. Sıklıkla afetlerin yaşandığı ülkemizde, afet yönetimini daha da merkezleştirilmesinin faydalarının yanı sıra sakıncalarının da olabileceğini belirlemek gerekir (Aktel, 2015: 8).

2010 yılında Anayasa mahkemesi ve Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu’nun idari yapısını değiştiren, askeri mahkemelerin hareket alanını sınırlayan, Yüksek Askeri Şura’nın ihraç hükümleri karşısında sivil mahkemelerde temyize başvurma hakkı getiren, kamu görevlilerine toplu sözleşme hakkı tanıyan, kadın, çocuk ve yaşlı kimseler için pozitif ayrımcılık önlemlerine olanak sağlayan, kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişimin anayasal bir hak olarak düzenlenmesine dair hükümler Anayasa değişikliği ile referandum da onaylanmıştır (<https://www.akparti.org.tr/media/272664/2010-anayasa-degisikligi-paketi-ile-ilgili-sorular-ve-cevaplar.pdf>). Söz konusu bu değişiklikte on yediye çıkan üye sayısında, üç üyenin seçiminde Türkiye Büyük Millet Meclisi etkili olurken, diğer üyelerin seçiminde halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı etkili olmuştur. Cumhurbaşkanı on dört üyenin dördünü doğrudan, diğer onbir üyeyi ise gösterilecek adaylar arasından seçmesi öngörülmüştür (Nohutçu ve Ziyrek, 2021: 116).

Ayrıca 2010 yılında kamu hizmetleri konusunda hükümet tarafından bir envanter çalışması yapılmış ve bu çalışmaya göre kalite, uygunluk kriterleri, prosedürler ve şikayetler ile ilgili standartlar geliştirilmiştir (Genç, 2019: 91).

2011 yılında Başbakanlığa bağlanarak faaliyete geçen “Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulunun” yönetim ve yazışma işlerini yürütmüş ve terörle mücadele politikalarını geliştirmek ve koordine etmekle görevlendirilmiştir. Aynı yıl Devlet Memurları Kanununda yapılan değişiklikte TBMM dışından atama yapılabilecek şekilde yirmi bakanlıkta ‘bakan yardımcılığı’ makamı ihdas edilmiş, “engelli, hamile ve yeni doğmuş çocukları olan geçici ve sözleşmeli devlet memurlarına” bir takım avantajlar sağlanmıştır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657-20121229.pdf>).

Bu doğrultuda yukarıda belirtilen 2006 ve 2012 yılları arasında Türk kamu bürokrasisinde yapılan değişiklikler Avrupa Birliği uyum raporlarında olumlu ve olumsuz yönleri ile konu olmuştur. Kamu yönetimi başlığı altında idari prosedürlerin geliştirilmesi, şeffaflığın güçlendirilmesi, idarenin yükünün hafifletilmesine bağlı olarak mevzuatlarda gereken basitleştirilmenin yapılması,

Kamu Mali Kontrol Kanunu'nun tam olarak hayata geçirilmesinin yanı sıra meclise devlet memurları konusunda kapsamlı bir yasa taslağı hazırlanarak kamu hizmetleri sisteminin daha modern hale getirilmesi (Türkiye 2008 Yılı İlerleme Raporu) hususu şeklindeki konular 2008 yılı ilerleme raporunda yer almıştır. Ayrıca 2009, 2010 ve 2011 yıllarında ki ilerleme raporlarında engellilerle ilgili tedbirlerin geliştirilmesi, işlevsel yönü etkili olan bir iç denetim sisteminin kurulması, şeffaflığa, hesap verebilirliğe ve liyakate dayalı bir kariyer sisteminin oluşturulması, mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması gibi konular hakkında durum tespitleri yapılarak Türk Kamu bürokrasisindeki değişimve dönüşüme katkı sağlanmıştır(https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224).

Yukarıda yıllar itibariyle belirtilen kamu yönetimindeki değişiklikler idari sistem içerisinde görülen sorunlar nedeniyle yapılmıştır. Söz konusu sorunlar temelinde devletin aşırı merkeziyetçi olması ve kamu yönetiminin stratejik planlı sorun çözme anlayışı yerine günü kurtarmaya yönelik bir yönetim anlayışına sahip olmasıdurumu, siyasi nedenlerle kurulmuş gereksiz belediyelerin varlığı, liyakati esas alamayan bir memur sisteminin varlığıgibi birtakım hususlardır. Bu nedenle yapılan bu reformlar yönetim kültürü açısından girdi odaklılık yerine hedef odaklılığı amaç edinen, vatandaşa hizmet anlayışını en temel hedef olarak gören bir tasarı geliştirilmiştir. Ancak bu tasarı bazı sebeplerden dolayı uygulamaya konulamamıştır (Dinçer, 2016: 37-41)

2.5.4. 2012-2018 Arası Dönem Kamu Yönetiminde Reform ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri

2012 yılında kabul edilen “6360 sayılı kanunla 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun” kabul edilmiş ve kanunun yürürlüğe girdiği 2014 yılı itibariyle büyükşehirlerin sayısı 30'a yükselmiştir. Bu süreçte 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılarak, il özel idare sayısı 81'den 51'e düşürülmüş ve lağvedilen özel idarelerin yerine bu il merkezlerinde valilere bağlı olarak çalışan“Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” kurulmuştur. İldeki kamu kurum ve kuruluşlarının arasındaki koordinasyonun sağlanması, ilin tanıtılması, kamu ve özel yatırımların yönlendirilmesi, acil afet yardım hizmetlerinin koordine edilmesi ve denetleme görevleri bulunan bu merkezlere valilik başkanlık etmiştir. Kanunun kabulü ile yerel yönetimlerin genel bütçe içinde yer alan vergi gelirlerinden elde ettikleri paylar tekraren düzenlenmiş, ayrıca genel bütçe vergi gelirlerinin %25'lik kısmı nüfus dikkate alınarak söz konusu merkezlere aktarılmıştır(<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360>).

Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte büyükşehir belediyelerinde, mali ve personel sisteminde, Halka sunulanan hizmet şeklinde, siyasal coğrafyada ve imar ve planlama düzenine getirilen değişiklikler yerel yönetim sistemimizi etkilemiştir. Bu değişiklikler çerçevesindenüfusu 750.000'in üzerinde olan on dört ilde “Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Kahramanmaraş,

Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu” illerinde belediyeler büyükşehir belediyesine dönüşmüş, 27 yeni ilçe kurulmasına karar verilmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ilçe sınırı olarak tespit edilmiş, Büyükşehir belediyeleri bünyesindeki köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak, köyler mahalle, belde belediyeleri ise ismiyle beraber bağlı oldukları ilçenin belediyesine dâhil edilmiştir (Biricikoğlu ve Yalınzoğlu, 2018: 262).

Bu bağlamda büyükşehir bünyesinde halka sunulan hizmetlerin tek merkezden halka iletilmesi, hizmetlerde etkinlik, eşgüdüm ve iletişimin yanı sıra kalitenin atmasına, daha az kaynak kullanılarak daha çok ve nitelikli hizmet sunulmasına sebep olurken, diğer taraftan kişi başına düşen kamusal giderlerinde azalmasına neden olacaktır (Usta, Akman ve Kocaoğlu, 2018: 223).

2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Yasası çıkarılmış ve bu yasa ile kamu hizmetleri sunulurken bağımsız ve etkili bir şikâyet mekanizması oluşturularak idarenin her nevi işlem ve davranışını insan hakları ve adalet çerçevesinde incelemek, araştırmak ve öneride bulunmak amaçlanmıştır. Türk Silahlı Kuvvetlerinin askeri özellikteki etkinlikleri bu kurumun hareket alanının dışında tutulmuştur. Görev süreleri dört yıl olan başdenetçi ve denetçilerin ataması TBMM tarafından yapılmaktadır ve kurumun TBMM’ye karşı sorumluluğu nedeniyle hiç kimsenin bu kuruma talimat vermemesi konusunda güven vermektedir (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>).

Ayrıca 6328 sayılı yasa ile Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden alınacak Hazineyardımı ve diğer gelirler, kurumun gelirleri olarak kabul edilmiş ve sözkonusu bütçeden kanun kapsamındaki görevlere ilişkin harcamalar gerçekleştirilmiştir. Gizli tutulan başvurular gerçek ve tüzel kişilerce, Türkçe dilekçe ile veya yönetmelikte belirlenen şekilde elektronik ortamda veya diğer iletişim araçları vasıtasıyla ücretsiz olarak illerde valilikler, ilçelerde kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmektedir. Başvuruların inceleme konusu olması için, kişi veya tüzel kişiye ait kimlik numarası veya pasaport numarası, imza, adres, gibi bilgilerin içermesi, yargı organlarında devam etmekte olan konular veya yargı organlarıncaya kararı neticelenmiş uyuşmazlıklarla ilgili olmaması gerekmektedir (Alodalı ve Usta, 2017: 178).

6328 sayılı yasa yönetim kültürü açısından hayata geçirdiği değerler açısından incelendiğinde yapılan başvuruların hukuka uygunluk yönünden adalet anlayışı içinde ele alınması, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun, yetkinin kötüye kullanılmasının önlenmesi çerçevesinde ortaya koyduğu, eşitlik, dürüstlük, tarafsızlık, şeffaflık, nezaket, hesap verilebilirlik gibi değerlerin uygulanmasına katkıda bulunması sebebiyle önem arz etmektedir (Alodalı ve Usta, 2017: 181).

2012 yılı içerisinde denetimde serbestlik ve devlet memurlarına toplu sözleşme verilmesine ilişkin kanun, ailenin korunması ve şiddetin önlenmesine ilişkin kanun, Türkiye İnsan Hakları Kurumu Kanunu kabul edilmiştir. İdari işlemlerin kolaylaştırılması ve kamu hizmetinin e-devlet aracılığı ile sunulması işlemleri

devam etmiştir ve bu konularla ilgili birçok yönetmelik Nisan 2012 tarihinde kabul edilmiştir. 2015 yılında Yargı Reformu Stratejisi kabul edilmiştir (Genç,2019: 91-92).

2016 yılın en önemli ve ülkenin kaderini değiştiren olayı hiç kuşkusuz 15 Temmuz Darbe Girişimidir. Ülkeyi karanlığa sürükleyecek hain darbe girişiminden sonra idari ve siyasi alanda pek çok düzenleme yapılmıştır. 20 Temmuzdan itibaren ülkede üç ay süre ile olağanüstü hal ilan edilmiş, 3 Ekimde üç ay daha uzatılmış ve hem kamudan hem de ordudan terör örgütü ile irtibatı tespit edilen çok sayıda kişinin ihracı yapılmıştır. Hain darbe sürecinden sonra Türk silahlı kuvvetleri, Jandarma Genel Komutanlığı, Harp Akademisi ve Emniyet Teşkilatı yeniden yapılandırılmış, üniversite rektörlerinin atanma kriterlerinde de değişiklik yapılmıştır. 2017 yılında Cumhurbaşkanının aynı zamanda siyasi bir partiye başkanlık yapma hakkı, Hâkimler ve Savcılar Kurulunun tabi olduğu usul ve esasların yeniden düzenlenmesi, yüksek askeri mahkemelerin kaldırılması gibi üç Anayasa değişikliği gerçekleştirilmiştir (Genç, 2019: 92).

Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın, halkın ve darbeye karşı duruş sergileyen güvenlik güçleri sayesinde engellenen darbe girişiminden sonra üçer ay arayla 7 kere uzatılan OHAL dönemi, 17 Temmuz 2018 tarihine kadar devam etmiştir. Bu zaman zarfında kamu görevlilerine karşı başlatılan mücadelede en önemli tedbirlerin başında OHAL KHK'leri gelmektedir. Bu OHAL KHK'leriyle binlerce kamu görevlisinin işine son verilmiştir. OHAL döneminde 30 civarında KHK çıkarılmış olup bunlar arasında, Başbakan'a bağlı olan Milli İstihbarat Teşkilatı (MİT) Cumhurbaşkanına bağlanmış, telekomünikasyon iletişim başkanlığı (TİB) kapatılmış, memurların istifa etmesi zorlaştırılmış, memuriyete girişte güvenlik soruşturması zorunlu hale getirilmiş, Valilere ilde çıkması muhtemel olaylarda gerekli gördükleri takdirde TSK'dan istifade etme imkânı sağlanması, İçişleri Bakanlığı'na yurtdışında teşkilatlanma izni verilmiş, askeri hastaneler sağlık bakanlığına devredilerek doktorların çalışma yaşı yükseltilmiş, Yüksek Askeri Şura'nın yapısı değiştirilerek kuruldaki sivil sayısı arttırılmış, terör bağlantısının tespiti halinde belediye başkanlarının görevden alınmasına, yerlerine kayyum atanmasına imkân verilmesi, Rektörlük makamı için seçimlerin kaldırılarak, rektörlerin atanması usulüne geçilmiş ve kapatılan askeri okullar yerine Milli Savunma Üniversitesi kurulması kararı en dikkat çeken uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yapılan bu değişiklikler Türk kamu yönetim sisteminde yapısal anlamda çok köklü değişikliklere sebep olmuş ve 2017 sonrasında uygulamaları başlatılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin altyapısının oluşumunda da azımsanmayacak bir katkı sağlamıştır (Tuncel ve Demirhan, 2018: 5-35).

2.5.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Bürokratik Yönetim Kültürüne Etkileri

2018 yılında Türkiye Anayasa değişikliği ile getirilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemini yürürlüğe koymuştur. 1876 Meşrutiyetin ilanı ile başlayan parlamenter sistem 2018 yılında sona ermiş, Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesi ile Başbakanlık kaldırılarak Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanlar, TBMM'nin hiçbir etkisi olmaksızın Cumhurbaşkanı tarafından atanmıştır(Güler,2018:304-319).

Türkiye'de uygulanan parlamenter sistem sürecinde krizler, etkisini ortaya koyamayan siyasal yönetimler 1980'li yıllardan sonra kendisini daha çok hissettirmiş, hatta Ak Parti hükümetinin 2007 yılında yaşamış olduğu '367 Krizi' bu durumun en bariz örneği olarak karşımıza çıkmıştır(Eren ve Aydın,2019: 54).

Ak Partiye karşı yapılmış bu hamle tarihe 'e- muhtıra' adı ile geçmiştir ve askeri bürokrasinin halkın oylarıyla seçilmiş iktidar üzerinde tahakküm kurmaya çalıştığına göstergesidir.Yaşanan bu olaylar Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesi gerektiği yönündeki anayasa değişikliğinin yapılmasına neden olurken, 1982 Anayasasında belirtilen Cumhurbaşkanının yetki ve görevlerine müdahale etmeksizin yalnızca seçilme yönteminde değişiklik gerçekleştirilmiştir. İki turlu yöntemle yapılan seçimde 2014 yılında Recep Tayyip Erdoğan'ın %51,79 oranıyla Cumhurbaşkanı olmuştur(Güler,2018: 304-319 ve Aydın,2019: 54).

Seçimler aracılığıyla iş başına gelerek meşruiyeti eline alan siyasal iktidarlar, adına kamuda çalışan idari yapı yoluyla kamu hizmetlerini, toplumun beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılarlar. Bu bağlamda kamu yönetimi, devletin ortaya koyduğu yasalarla çerçevesi tesbit edilen vazifelerini gerçekleştirmek adına için hem ulusal, hem bölgesel ve hem de yerel düzeyde teşkilatlanarak genel kural ve kamu politikası hükümlerinin yürürlüğe konulduğu sistemin adıdır (Eryılmaz, 2008: 12). Bu bağlamda kamuya ait idari yönetimi doğrudan etkileyen yürütme organının yapısındaki değişim kamu yönetiminde bir takım değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Türk tipi başkanlık olarak ifade edilen yeni sistem temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesi, parlamenter yapıdaki yürütmede ortaya çıkan iki başlılığın kaldırılması ülke içerisinde hem ekonomik, hem siyasal ve hem de toplumsal barışın ve istikrarın sağlanması açısından çok daha etkili olacağı ifade edilmiştir. Dolayısıyla yürütme erkinin tek elde toplanması, içerde ve dışarda askeri ve sivil bürokratik vesayet odaklarıyla mücadeleyi kolaylaştıracak, ayrıca koalisyon hükümetlerinin tam olarak gerçekleştiremediği yürütme gücünü verimli kullanabilmek adına hızlı ve yerinde kararlar alınmasına katkı sağlayacaktır. Kamu hizmetlerinin halka sunulması noktasında daha şeffaf ve hesap verebilir uygulamaları içeren sistem kuvvetler ayrılığı ilkesini çok daha keskin bir biçimde uygulama fırsatına sahiptir(Aydın ve Akıncı, 2018: 1028-1030).

24 Haziran 2018’de birlikte yapılan devletin sahip olduğu temel işleyişi kökten değiştiren yeni sistemde yasama ve yürütme güçlerinin sadece kendi hareket alanları çerçevesinde uygulama ortaya koyarak daha güçlü olmalarının sağlandığı ve TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleriyle yürürlüğe girecek olan denge ve denetim mekanizmalarını esas alan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin temel özellikleri aşağıdaki gibi özetlenebilir(Güler,2018:312; Bülbül,2017:427) ;<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/Publications/cilt1.pdf>(CumhurbaşkanlığıKararnameleri, 2021).

- Cumhurbaşkanı halk tarafından seçilecek, Cumhurbaşkanlığı seçimi ve (sayıları 550’den 660’e yükseltile) Meclis genel seçimi beş yılda bir ve aynı günde yapılırken, yapılması düşünülen seçimler zamanından öncede yapılması sağlanabilecektir. Bu yolla yasama ve yürütme erklerinin birbiri üzerinde tahakküm kurması engellenerek, sistemin tıkanmasının önüne geçilecektir.
- Başbakanlık ve bakanlar kurulu kaldırılarak, yürütmenin cezai ve siyasi yükümlülüğü sadece cumhurbaşkanının şahsında birleşecektir. Ayrıca Cumhurbaşkanı, yardımcılarını ve bakanlarını kendisi atayacaktır.
- Cumhurbaşkanı yürütme yetkisine ilişkin olarak kararname çıkarabilecek, bütçe kanunu teklif etme yetkisine sahip olacak ve beş üst düzey kamu görevlilerinin atanması da söz konusu kararnamelerle gerçekleştirilecek, kanunları veto edebilecek, HSYK’nın 13 üyesinden 4’ünü ve Anayasa Mahkemesi’nin 15hâkiminden 12’sinin atamasını gerçekleştirebilecektir.
- Cumhurbaşkanı ve Meclis birbirlerini feshedebilecek, fakat birlikte seçilme kaidesi sebebiyle fesih halinde her iki yapı içinde seçim yapılacak ve yasama yürütmeden bağımsız çalışacağı için uygulamalarında daha verimli olacaktır.
- Cumhurbaşkanına cezai sorumluluk getirilmekte, Cumhurbaşkanı eğer parti üyesi ise partisiyle olan bağı devam edecektir. Parlamenter sistemde yetkili, fakat mesuliyeti olmayan cumhurbaşkanının yerine, halk iradesiyle, seçim yoluyla iş başına gelen cumhurbaşkanının hem siyaseten hem de diğer mevzularda mesul olmasını esas alan sistem hayata geçirilecektir.
- Yasama ve yürütme erklerinin seçim biçimi bütünleşmeyi hızlandıracak be daha güçlü yapıların oluşmasına imkân sağlayacaktır. Ayrıca dinamik ve yeniliğe açık bir model olması nedeniyle muhalefet ve iktidar arasındaki gerginlikleri bertaraf edecektir.
- Parlamenter sistemde yürütmenin meclise karşı sorumluluğunun karşılığı olan gensoruya dayalı düzen,“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”nde sorumluluğun halka karşı olması sebebiyle uygulamadan çekilmiştir. Bu süreçte sadece Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlara yazılı nitelikte soru verilebilecektir.

- Yeni sistemde kanunların Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinden üstün olduğu vurgulanmıştır ve yasamanın görev alanına giren konularda kararname çıkarılmayacaktır. Ayrıca Cumhurbaşkanı kanunları veto etse de, TBMM'nin söz konusu kanunları yeniden salt çoğunlukla kabul etmesi mümkündür. Cumhurbaşkanlığı kararnamesini iptal etmek isteyen TBMM ancak Anayasa Mahkemesine başvurarak bu durumu gerçekleştirebilir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin yürürlüğe girmesinden sonra yürütme erkinin değişen mekanizması nedeniyle birçok kurum ve kuruluşun işleyişi değişmiştir ve yeni kurumlar ve kurullar ihdas edilmiştir. Başbakanlığa bağlı olan birçok kurum ve kuruluş Cumhurbaşkanlığına bağlanmış, daha etkin bir koordinasyon sağlanması amacıyla bakanlıklar birleştirilerek 26 olan bakanlık sayısı 16'ya düşürülmüştür. Bu çerçevede “İç İşleri Bakanlığı”, “Adalet Bakanlığı”, “Milli Eğitim Bakanlığı”, “Milli Savunma Bakanlığı”, “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı”, “Sağlık Bakanlığı”, “Kültür ve Turizm Bakanlığı”, “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı”, “Gençlik ve Spor Bakanlığı” değişikliğe uğramadan mevcut yapılarını muhafaza etmişlerdir. “Hazine Müsteşarlığı”nın “Maliye Bakanlığı”nın çatısı altına geçmesi ile “Hazine ve Maliye Bakanlığı”, “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı” ile “Ekonomi Bakanlığı”nın birleştirilmesi ile “Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı” yerine “Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı”, “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı” ile “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı”nın birleşmesi ile “Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı”, “Dışişleri Bakanlığı” ile “Avrupa Birliği Bakanlığı”nın birleşmesi ile “Dışişleri Bakanlığı”, “Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı” ile “Orman ve Su İşleri Bakanlığı”nın birleşmesiyle “Tarım ve Orman Bakanlığı”, “Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı” ile “Kalkınma Bakanlığı”nın birleşmesi ile “Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı” oluşturulmuştur (1,4 ve 15 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/Publications/cilt1.pdf>).

Yeni dönemdeki yapılanmalardan birisi gıda, sağlık, bilim alanlarında stratejik ve uzun vadeli politika önerileri sunan, yürütmeye katkı sağlayan politika kurullarıdır. 9 adet kuruldan oluşan bu yapılar Cumhurbaşkanı ile birebir çalışan, Cumhurbaşkanının belirlemiş olduğu öncelikleri esas alarak projeler üreten ve bakanlara geri bildirim yapan kurullardır. Söz konusu kurullar “Ekonomi Politikaları Kurulu”, “Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu”, “Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu”, “Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu”, “Sosyal Politikalar Kurulu”, “Sağlık ve Gıda Kurulu”, “Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu”, “Hukuk Politikaları Kurulu”, “Yerel Yönetim Politikaları Kurulu”dur. Yönetişim mantığı ile hareket eden kurulların akademi ve sektör temsilcileri ile sivil toplum kuruluşlarıyla koordinasyon sağlayarak, politika yapım sürecine bu yapılarında dâhil edilmesi ve bu doğrultuda raporların hazırlanması hedeflenmektedir (5 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/Publications/cilt1.pdf>).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurullarının görev ve yetkilerine bakıldığında ilgili alanlar çerçevesinde incelendiğinde kamu politikaları oluşturma ve geliştirme konusunda çok önemli yetkilerin atfedildiği gözlemlenmektedir. Politika kurulları yapısı itibarıyla en az üç üyeden oluşmakta, kurul üyeleri Cumhurbaşkanı eliyle ataması yapılacak olup, bir tanesi başkan vekili olarak görevlendirilmektedir. Cumhurbaşkanının atama yetkisine bağlı olarak oluşacak, dokuz politika kurulu için en az beş en fazla on üyeden teşekkül etmesi ve ihtiyaç olunan personelin ise “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı” aracılığıyla belirleneceği ifade edilmiştir. Bu bağlamda politika oluşturma ve uygulama sorumluluğu politika kurullarına verilmiştir ve bu sayede daha önce üretilen politikaların değerlendirme ve geri bildirim aşamalarının yok hükmünde olması sorunununda çözüme kavuştuğu görülmektedir (Akman, 2019: 46-47).

Ayrıca Cumhurbaşkanlığına bağlı kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliğe sahip ve özel bütçeye haiz; Finans Ofisi, Dijital Dönüşüm Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi, ve Yatırım Ofisi olmak üzere 4 yeni ofis kurulmuştur (1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi-<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/Publications/cilt1.pdf>).

Yeni sistemle birlikte eski başbakanlığa ve diğer bakanlıklara bağlı bazı başkanlıklar Cumhurbaşkanlığına devredilmiş ve teşkilat yapıları ve görev alanları ilgili kararnameler yoluyla tespit edilen yeni başkanlıklar ihdas edilmiştir. Bu başkanlıklar:

- “Devlet Denetleme Kurulu”(5 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Diyanet İşleri Başkanlığı”(1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Genelkurmay Başkanlığı”(14 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Devlet Arşivleri Başkanlığı”(11 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “İletişim Başkanlığı”(14 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği”(6 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı”(12 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Milli İstihbarat Başkanlığı”(12 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Savunma Sanayi Başkanlığı”(7 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi),
- “Strateji ve Bütçe Başkanlığı”(13 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi)
- ve “Türkiye Varlık Fonu”dur

(<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/Publications/cilt1.pdf>).

Cumhurbaşkanlığı seçimlerinden kaynaklanan krizlerin ve birtakım kamplaşmaların bitirilmesi amacıyla benimsenen (Eken ve Doğan, 2019: 22), seçimle yürütme organının belirlendiği Cumhurbaşkanlığı Hükmet Sistemine

geçilmesi ile Cumhurbaşkanına ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda TBMM adına yürütme yetkisi gereğince Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu durum meclisin etkisini azaltması nedeniyle eleştirilmiş olsa da, kararname yetkisi temel hak, siyasi hak ve ödevler ile kişi hak ve ödevler hususlarında olamayacağı ve kararnamelerin kanundan üstün olamayacağı gerekçesi ile sorun oluşturmayacaktır şeklinde ifade edilmiştir. Ayrıca Cumhurbaşkanı yürütme görevini yerine getirebilmek adına Cumhurbaşkanı yardımcılarını, bakanları ve üst düzey kamu yöneticilerini atamakta ve görevlerine son verebilmektedir. Milletler arası anlaşmaları yapmak ve yayınlamanın yanısıra hastalık, sakatlık ve yaşlılık sebebiyle kişilerin cezalarını hafifletebilmekte veya kaldırabilmektedir (Şahin ve Erdoğan, 2021: 54-65).

Yukarıda isimlerini saydığımız ve Cumhurbaşkanı ile çalışmak için oluşturulan dokuz politika kuruluna Cumhurbaşkanı tarafından atama yapılmakta, en az üç üyeden oluşan kurul üyelerinden biri başkanvekili olarak belirlenmektedir. Akademiden, alanlarında uzman olan kişilerden ve iş dünyasından pek çok kişinin görevlendirildiği bu kurullar politika üretmek ve uygulamaya konulan politikaların süreçlerini izlemek üzere kurulmuşlardır. Kurullar gerek yürütme sırasında ortaya çıkan durumlar hususunda, gerekse dünya uygulamalarına bakarak Cumhurbaşkanı'na bilgilendirmektedir. Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenen politikaları bakanlıklar yürütmektedir. Bu bağlamda Sosyal Politika, ekonomi, teknoloji, eğitim, yerel yönetimler, güvenlik alanlarında çok geniş bir yelpaede oluşturulan kurullar kamu yönetimimiz açısından bir kazanç olmuştur ve çalışma usul ve esasları açısından gelecek dönemlerdeki politikalarında işlevsel bir şekilde yürütmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir (Babaoğlu ve Kulaç, 2021: 180-198).

Cumhurbaşkanlığı sisteminin önemli değişikliklerinden birisi olarak kabul edilen ve geliştirilen projeler yoluyla politikaların uygulanmasına katkı sağlayacağı düşünülen ofislerdir. Danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden oluşan ofislerin görevleri itibarıyla değerlendirildiğinde, İnsan Kaynakları Ofisine Türkiye'nin insan kaynakları konusundaki envanter çalışmasını yapmak, kamuda kariyer yönetimi ve istihdam için gerekli olan liyakatin artırılması ile ilgili projeleri güçlendirmek, Finans Ofisine İstanbul Finans Merkezi projesini izleyerek, ülkenin finans durumunu raporlamak, Dijital Dönüşüm Ofisine milli güvenlik teknolojisi ile ilgili projeleri güçlendirmek, siber güvenlik ve bilgi güvenliğini sağlayacak projeleri güçlendirmek, E-Devlet dönüşümünü takip etmek, Yatırım Ofisine ise yatırım konusunda gerekli iyileştirici çalışmalar yapmak gibi görevler verilmiştir. Daha önce kurulmuş olan Yatırım Destek ve Tanıtma Ajansı bu süreçte Yatırım Ofine dönüştürülmüştür. Türk kam yönetiminde belirlene politikaların daha hızlı bir şekilde hayata geçmesine katkı sağlamak amacıyla oluşturulan ve yeni idari birimler olarak kabul edilen ofisler önümüzdeki süreçte dikkate değer idari aygıtlar olarak karşımıza çıkacaktır (Avaner ve Fedai, 2021: 203-222).

Bu yeni dönem yargıda da bir takım değişikliklere sebep olmuş ve askeri ve sivil mahkeme ayrımı kaldırılarak idari yargı ve adli yargı olarak ikiye ayrılmıştır. İdari yargıda, ilk derecede idare mahkemeleri vergi mahkemeleri ve bunların üstünde Bölge İdare Mahkemesi yer alırken, en üst mahkeme olarak Danıştay öngörülmüştür. Adli yargı ise hukuk mahkemeleri ve ceza mahkemeleri olarak ikiye ayrılmış ve sulh ceza mahkemeleri kaldırılmıştır. Hukuk mahkemeleri kendi içinde sulh hukuk, asliye hukuk, ihtisas mahkemeleri ve ticaret mahkemeleri olarak ayrılmıştır. Yine bunların üzerinde Bölge Adliye Mahkemeleri veya İstinaf Mahkemeleri şeklinde bir yapılanma oluşurken en üst mahkeme olarak Yargıtay öngörülmüştür(Nohutçu ve Zeyrek, 2021: 121).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi yönetim anlayışı gereği bakanlıklarında görev ve yetkileri değiştirilmiş 21 olan bakanlık sayısı 16'ya düşürülmüştür. Yukarıda isimleri belirtilen ve dönüşüm yaşayan bakanlıklar alına kararların uygulayıcısı olan idari birimlere dönüşmüş ve merkezi teşkilat yapıları 'hizmet birimleri' adı altında daha sade bir örgütlenmeye gidilmiştir. Bu süreçte müsteşarlıklar kaldırılarak bakan yardımcılarını daha aktif bir konuma getirilmiştir (Ateş ve Ünal, 2021: 170).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile üst düzey kamu yöneticilerinin atanmasında yapılan değişiklikler incelendiğinde, bütün atamalarda geniş bir takdir yetkisi kullanan ve yürütme yetkisini elinde bulunduran Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Politikaların yapılmasında ve uygulanmasında üst düzey kamu yöneticilerinin belirlenmesi son derece önemli olduğundan atamaların doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından yapılması bürokrasinin kontrolünün daha kolay yapılması açısından önemlidir(İzci, 2017: 13). Yapılan değişiklikler gereğince, üst düzey kamu görevlilerinin görev süresi Cumhurbaşkanı'nın görev süresiyle sınırlandırılmış, sözleşmeli olarak üst düzey kamu yöneticisi olarak atanabilme olanğı sağlanmış ve sözleşmenin imzalanması, ücretlerin tespiti konusunda yetki Cumhurbaşkanı'na verilmiştir. Ayrıca Türk Silahlı Kuvvetleri personeline yönelik çıkarılan 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde üst düzey askeri bürokratların atanmasında Cumhurbaşkanı doğrudan yetkili kılınmıştır.Bürokrasi alanında köklü değişimlerin yaşandığı bu süreçte bürokratik vesayetinin kaldırılması, bu alana hızlı ve akılcı etkinliklerin oluşturulması yürütme ile uyumlu çalışacak üst düzey kamu yöneticisinin çalışma ekibini ivedilikle oluşturması açısından bürokrasiyi etkilemiştir(Esen, 2019: 100-101).

2.5.6. Cumhuriyet Sonrası Dönemde Maliye Bürokrasisinin Kurumsal, Yapısal ve İşlevsel Dönüşümü

Osmanlı Devletinden sonra Milli Mücadele'nin kazanılmasının ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin yöneticilerinin ilk çalıştıkları ve onların zorlanmalarına sebep olan husus maliye teşkilatının kurulması olmuştur(Demirkanoğlu, 2012: 41-49). 1920 yılından Cumhuriyet'in ilan edildiği 1923 senesi bitimine kadar bütçeler zamanında hazırlanıp uygulanamadığından geçici bütçe ve avans kanunlarının

verdiği salahiyyet çerçevesinde ilgili harcamalar yapılmıştır. Herhangi bir kadro olmadıkça veya herhangi bir kanun veya bütçeye dayalı olarak tesbiti yapılmadıkça, herhangi bir kişiye maaş veya ücret ödenemeyeceği bilgisini ihtiva eden ilk bütçe 1 Haziran 1926 yılından itibaren yürürlüğe girmiş, 1926 yılında da kanunlaşmıştır (Ağar, 2007: 428). Daha sonra 1929 yılında çıkartılan 1452 sayılı “Devlet 1929’da çıkarılan “1452 Sayılı Kanunla Maliye Bakanlığı”nın teşkilat yapısı mekanizması teşekkül etmiş, 1936’da çıkarılan “2996 Sayılı Kanunla Maliye Bakanlığı”nın teşkilatı ve vazifeleri düzenlenerek, bu kanunun oluşturduğu işleyiş 1983’e kadar devam etmiştir. 1983 yılında, genel olarak devlet teşkilatında Bakanlıklar ile Bakanlıklara bağlı çalışan idari yapılarda kapsamlı ve köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Maliye Teşkilat Tarihçesi ve Mevzuat, 1994: 85- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.178.pdf>). Bu değişim Maliye Bakanlığı’na da yansımış ve merkez teşkilatı da ciddi oranda değişmiştir ve hazine, para, kredi, nakit hareketleri ve borç işlemlerinin yanında uluslararası ekonomik ve mali iş süreçlerinden mesul olan birimler “Maliye Bakanlığı”nın görev alanından çıkarıp yeni oluşturulan “Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı”na devredilmiştir. 13 Aralık 1983 tarihli ve “178 Sayılı K.H.K.’ye göre Gümrük Bakanlığı ile birleştirilen Maliye Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı” adını almış, daha sonra 2 Temmuz 1993 tarihinde çıkarılan 484 ve 485 Sayılı K.H.K.’ler ile Gümrük İdaresi Maliye Bakanlığı’ndan tekrar ayrılarak “Gümrük Müsteşarlığı” kurulmuştur. 20 Ağustos 1993 tarih ve 516 Sayılı KHK ile de Maliye Bakanlığı’nın merkezde bulunan idari yapılanmasında bazı değişikliklere ek olarak taşra teşkilatı da yeniden düzenlenmiştir. Ancak “516 Sayılı K.H.K.’nin Anayasa Mahkemesi’nce iptali üzerine, 19 Haziran 1994 tarih ve 543 Sayılı K.H.K. ile 516 Sayılı K.H.K.”de yer alan düzenlemeler yeniden uygulamaya konulmuştur (Demirkanoğlu, 2012: 44).

Bu bağlamda günümüzdeki Maliye Bakanlığı’nın hem bakanlık düzeyindeki idari yapısı hemde taşra teşkilatı yapısının gerçek anlamda 1936 yılında temellerinin atıldığı, 1942, 1946 ve 1950 yıllarında ortaya konulan değişikliklerle yapının tamamlanabildiği, 1983’te Hazine’nin ayrılması dışında merkez ve taşra teşkilatının önemli sayılabilecek değişiklik olmaksızın günümüze kadar geldiği görülmektedir (Ağar, 2007: 430).

Merkez, taşra ve yurtdışı örgütlerine sahip olan Maliye Bakanlığı’nın taşra örgütünün başında Defterdarlık yer almaktadır. “178 sayılı K.H.K.’ye göre defterdar, bulunduğu ilde Maliye Bakanlığı’nın en büyük memuru olup, il ve ilçe bağlı ilçeler teşkilatının amiri” konumundadır.

Kararnameye göre gerekli görüldüğü takdirde defterdara yardımcı verilebilir ve il, ilçe birimlerini defterdar adına ve emrine, denetim amacıyla denetmenler verilebilir. Geniş yetkilere sahip olan Defterdar ve defterdarlığa bağlı birimler illerde mali işlerin tamamından sorumludur (Erol, 2007: 66–67).

Türkiyede tarihsel sürece bakıldığında kamu mali yönetiminde reform olarak nitelendirilecek birçok kural yürürlüğe girmiş ve ve bu anlam köklü değişimler yaşanmıştır.2002 yılında Adalet ve Kalkınma Partisinin tek başına iktidara gelmesinde, daha önceki partilerin mali disiplini sağlayamamış olması bir sebep olarak görülmektedir(Kantarıcı ve Karacan,2008: 156). AKP döneminin en köklü değişikliklerinden biri olan ve 2003 yılında uygulama kararı alınan“5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” mali yönetimin konusu olan bütçe hazırlanması, uygulanması denetlenmesi, raporlanması ve mali yapının işleyişine ilişkin bi çok konuda değişimler getirmiştir. Yasa kamu kaynaklarının daha ekonomik ve etkin bir şekilde kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi ilkelerin daha etkili uygulandığını söylemek mümkündür(Özel, 2007: 161).2003’te Türk kamu mali yapısının esasını teşkil eden, 1927 tarihli 1050 Sayılı Kanunu lağveden, 5018 Sayılı Kanun ile devletin sahip olduğu serveti yasalar çerçevesinde idare etmek, geir ve giderlerin musebesini tutmak ve hesap vermektan mesul tutulan defterdarlığa bağlı olarak işlevini yerine getiren saymanlık makamını lağvederek yerine muhasebe yetkilisini getirmiştir. Ayrıca klasik harcama biçiminde zaman aralığının dışına çıkılarak bütçenin işleyişi ve teftişinde ilgili harcama birimleri mesul tutulmuş, bu yolla defterdarlık kurumu pasif olarak nitelendirebileceğimiz bir yapıya kavuşturulmuştur (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>).

2005 yılına gelindiğinde yürürlüğe giren, 5345 Sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”a göre kurulan merkez ve taşra örgütüne sahip olan Gelir İdaresi Başkanlığı’nın merkezde “başkan ve 6 başkan yardımcısı, ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma hizmet birimleri” bulunmaktadır (<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5345.pdf>).

Daha sonra 2011 yılında çıkartılan “646 Sayılı Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile “Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanı, Maliye Teftiş Kurulu Başkanı, Maliye Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı, Gelir İdaresi Başkanı” ibaresi “Gelir İdaresi Başkanı, Vergi Denetim Kurulu Başkanı, Malî Suçları Araştırma Kurulu Başkanı” şeklinde değişikliğe uğramıştır. Ayrıca, aynı Kanun Hükmünde Kararname ile “Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanı ve Hesap Uzmanları Kurulu Başkanı ile Gelir İdaresi Başkanlığı Gelirler Kontrolörleri Başkanı” kadrolarında bulunanların görevi sona ermiştir (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110710-1.htm>).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte mali konularda çok ciddi değişim ve dönüşüm yaşanmış ve bu süreçte etkinolan aktörlerde değişmiştir. Yeni sistemle birlikte mali kurumsal yapının en üst makamı Cumhurbaşkanı olmuş, bütçe süreci,mali politika oluşturma gibi konularda temel aktör olmuştur. Daha etkin hale gelen kamu mali yönetim sisteminin bu işleyişiyle kararların daha hızlı ve sürecin

daha dinamik hale gelmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda hem bütçe süreci hemde kamu yönetimi ve kamu mali yönetimi çerçevesinde 703 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış Maliye Bakanlığı Hazine ve Maliye Bakanlığı adıyla teşkilatı ve görevleri açısından yeniden düzenlenmiştir. Daha önceki sistemte bütçeyi hazırlamakla görevli olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün(BÜMKO) görevleri Hazine ve Maliye Bakanlığına devredilmiş ve 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulan plan program hazırlığı, bütçe bütçenin hazırlanması ve uygulanması, mali yönetimin işleyişine ilişkin görevleri bünyesinde bulunduran Strateji ve Bütçe Başkanlığına(SBB) verilmiştir. Yasama ve Yürütmenin kesin olarak birbirinden ayrıldığı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Bütçe Kanunu ve Kesin Hesap Kanunu dışındaki tüm kanunlar parlamento tarafından yapılmakta, Cumhurbaşkanı ise kamu politikalarını doğrudan uygulamaktadır. Cumhurbaşkanı maliye politikalarının hazırlanmasından uygulanmasına kadar sorumlu olmakla birlikte, hazine ve maliye bakanı ile diğer aktörler bu sürece katkı sağlamakta, ancak siyaseten sorumluluk Cumhurbaşkanına aittir. Bu süreçte oluşan Bütçe Kanunu'na uygunluk denetimini Parlamento adına dış denetim olarak Sayıştay gerçekleştirmektedir. Maliye ve ekonomi politikalarının oluşmasında doğrudan fonksyonu olmayan bakanlık politikaların hazırlanmasına yardımcı olmakla ve uygulamakla görevli olmuştur. Bütçe politikaları, ekonomi ve finans ile ilgili politikaların geliştirilmesinde Ekonomi Politikaları Kurulu ve Yatırım Ofisi ile Finans Ofisi önemli rolleri üstlenmiştir. Netice itibariyle eski sistemle kıyaslandığında; parlamenter sistemde kamu bütçesinin yürütülmesinden Bakanlar Kurulu sorumlu iken, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile bütçenin yürütülmesinden Cumhurbaşkanı sorumlu, bütçenin hazırlanmasında Cumhurbaşkanı ile birlikte hareket eden Strateji Bütçe Başkanlığı ile Hazine ve Maliye Bakanlığı ise gerekli katkıyı sunmaktadır(Sezer ve Dökmen, 2019: 331-361).

Gelinen noktada kamu yönetimindeki anlayışın değişmesiyle birlikte devletin toplumda üstlendiği rol, hükümet, vatandaş ve bürokrasi arasındaki koornisayonun ve ilişkilerin yeniden biçimlenmesi ve geliştirilerek güçlendirilmesinin yanısıra vatandaşın yönetime katılmalarını sağlamak temel hedef olmuştur(Eryılmaz, 2007: 15).

3. BÖLÜM

KAMU GÖREVLİLERİNİN BÜROKRATİK YÖNETİM KÜLTÜRÜNE YÖNELİK ALGILARI: HAZİNE VE MALİYE BAKANLIĞINDA BİR ARAŞTIRMA

Bu kısımda Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin, yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarını tespide dair alan araştırmasının (anket); gayesi, usulü, evren ve örnekleme, kısıtları ve varsayımları ile araştırma neticesinde ulaşılan bulgu-sonuçlar ve bu husustaki analizler ele alınmaktadır.

1. ARAŞTIRMANIN AMACI

Maliye Teşkilatının diğer kamu teşkilatları içerisinde gerek mali mevzuatın gerekse diğer mevzuatların şekillenmesinde önderlik ettiği dikkati çekmektedir. Bu nedenle çok köklü bir kurum olan Maliye Teşkilatındaki yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarının incelenmesi ve Maliye Teşkilatından yararlanılması uygun görülmüştür. Katılımcı yönetim kültürü, girişimci yönetim anlayışı, üst yönetimin etkisi, kurumun bürokratik kültürü, diğer kurumlarla olan ilişkisi, yönetim kültürü anlayışının hayata geçirilmesinde söz konusu mekanizmalardan yararlanılması mümkündür.

Türk kamu bürokrasisinde yukarıda belirtilen anlayışların başta Maliye Teşkilatında daha sonra bütün kamu kuruluşlarında hayata geçirilmesi kamu yönetiminin demokratik bir yönetim kültürüne sahip olduğunun göstergesidir.

Buradan hareketle, araştırmanın temel amacı Türk kamu bürokrasisinin katılımcı yönetim kültürü, girişimci yönetim anlayışı, üst yönetimin etkisi, kurumun bürokratik kültürü, diğer kurumlarla olan ilişkisi ekseninde Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin, yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarının belirlenmesidir.

Buradan yola çıkarak hazırlanan çalışmada yukarıda belirtilen hususlarda maliye teşkilatı çalışanlarının yönetim kültürü algılarının tespit edilmesi amacıyla bir alan araştırması ortaya konulmuştur. Ankara il merkezinde gerçekleştirilen alan araştırmasının esas hedefi, Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin, yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarını belirlemeye ve bu bağlamda gerçekleştirdiğimiz çalışmanın alt amaçları aşağıda ifade edilen maddelerle özetlenebilir:

- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde şeffaflık anlayışına yönelik bürokratların algılarının tespit edilmesi;
- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde hesap verebilirlik yönetim anlayışına yönelik algılarının ortaya konulması;
- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde katılımcı yönetim ve performansın ödüllendirilmesinde bürokratların algılarının tespit edilmesi;
- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde yenilik, değişim ve liderlik yönetim anlayışına yönelik algılarının ortaya konulması;
- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde yönetişim ve işbirliği anlayışına yönelik bürokratların algılarının tespit edilmesi;
- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde formel ilişkiler ve hiyerarşik yapıya yönelik bürokratların algılarının ortaya konulması;
- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde rekabete yönelik bürokratların algılarının ortaya konulması;
- Türkiye’de bürokratik yönetim kültürünün şekillenmesinde sonuç odaklılık ve heterarşik ilişkilere yönelik bürokratların algılarının ortaya konulması;

2. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI VE SORULARI

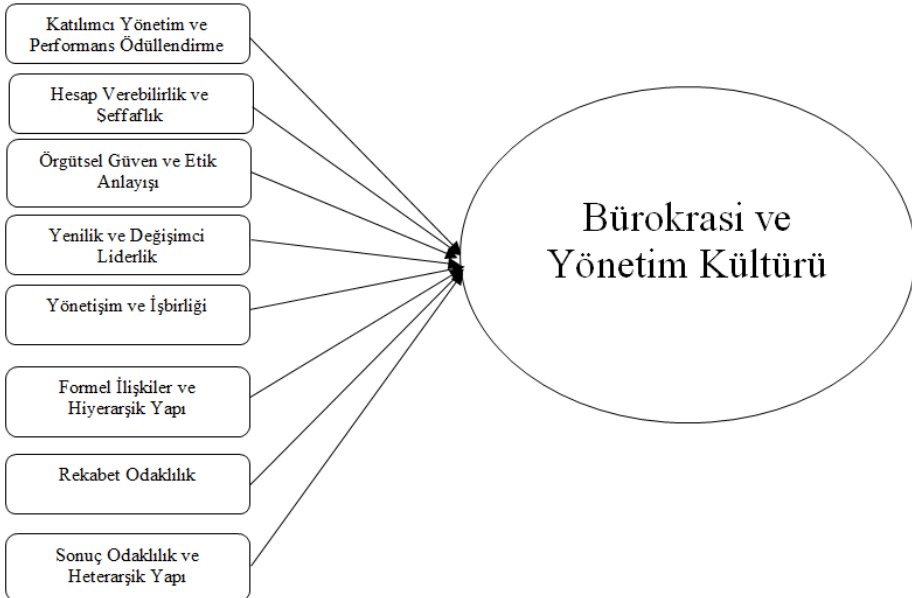
Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin, yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarının ölçülmeye çalışıldığı araştırmada aşağıda sıralanan sorulara cevap aranacaktır:

- Hazine ve Maliye Bakanlığı genel algısı çerçevesinde demografik özelliklere (cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim durumu, hizmet süresi, görev konumu) göre kamu görevlileri arasında algılama düzeyinde farklılıklar var mıdır?
- Hazine ve Maliye Bakanlığında çalışanların kurum yönetimine her türlü fikir ve öneri ile ne oranda katılım sağladıkları ve gösterdikleri performans karşısında ödüllendirme gibi durumlarda genel algılama düzeyi ne orandadır?
- Faktör analizi sonucunda oluşan katılımcı yönetim kültürü, girişimci yönetim anlayışı, üst yönetimin etkisi, kurumun bürokratik kültürü, diğer kurumlarla olan ilişkisi, kendi aralarında ve Hazine ve Maliye Bakanlığı genel algısında etkileşim var mıdır?

- Maliye teşkilatında çalışan kamu görevlilerinin, hesap verilebilirlik ve şeffaflıkmekanizmalarının kullanımı konusunda bilinç ve farkındalıklarıhangi düzeydedir?
- Maliye teşkilatında çalışan kamu görevlileri arasında kurumun yeniliklere, değişime nekadar açık olduğu liderlikbilinirliği hangi düzeydedir? Hangi araçlar söz konusukriterleraçısından önem arz etmektedir?
- Maliye teşkilatında çalışan kamu görevlilerinin örgütsel güven ve etik anlayışlarının düzeyi diğer çalışanlara göre hangi düzeydedir?
- Maliye teşkilatında çalışan kamu görevlilerinin yönetim ve işbirliği düzeyihangi düzeydedir?
- Maliye teşkilatında çalışan kamu görevlilerinin formel ilişkileri ve hiyerarşik yapıları hangi düzeydedir?
- Maliye teşkilatında çalışan kamu görevlilerinin rekabet odaklılık, sonuç odaklılık ve heterarşik ilişkiler ne durumdadır?
- Katılımcılar, Hazine ve Maliye Bakanlığı çerçevesinde oluşturulmuş “katılımcı yönetim, hesap verebilirlik, örgütsel güven ve etik, yenilik ve değişime açık olma, hiyerarşik yapı, formel ilişkiler” alt boyutlarında ele alınan 10 adet önermeye katılımcılar hangi düzeyde katılmaktadır?

3. ARAŞTIRMANIN MODELİ VE HİPOTEZLERİ

Çalışmanın bu kısmında araştırmanın modeli ve hipotezlerine yer verilmiştir. Konu ile ilgili literatür taraması sonucunda oluşturulan ölçek doğrultusunda, araştırmanın modeli ve hipotezleri geliştirilmiştir.



Şekil 4. Araştırma Model

Araştırmanın hipotezleri şu şekilde sıralanabilir:

- H1: Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.
- H2: Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.
- H3: Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.
- H4: Yenilik ve Değişimci Liderlik, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.
- H5: Yönetişim ve İşbirliği, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.
- H6: Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.
- H7: Rekabet Odaklılık, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.
- H8: Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü anlamlı şekilde etkilemektedir.

4. ARAŞTIRMANIN EVREN VE ÖRNEKLEMİ

Araştırmanın ana kütesini (evren), Ankara il merkezinde Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde olan ve yapısında her türlü ünvanı bulunduran Muhasebat Genel Müdürlüğünde görev yapan kamu görevlileri oluşturmaktadır.

Araştırmada özellikle anakütle/evren olarak Ankara il merkezinde olan Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünde yaklaşık 425 kamu görevlisi görev yapmaktadır. Ankara il merkezinde olan Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünde görev yapan kamu görevlileri gözönünde bulundurulduğunda ve istatistikî olarak yapılan oranda % 5 hata payı ve % 95 güvenilirlikte örneklem için 230 sayısı ileri sürülmüş, hata payını en aza indirmek ve homojenliği temin etmek adına örneklem sayısı 245'e çıkarılmıştır.

Araştırmada anket uygulaması gerçekleştirilen kurumun ve birimin seçiminde, Maliye Bakanlığının mevzuatın oluşturulduğu yer olması, diğer kamu kuruluşlarına her bakımdan öncülük etmesinin yanında bakanlık bünyesindeki Muhasebat Genel Müdürlüğünün mevcut olan bütün ünvanları bünyesinde bulundurması ve stratejik bir görev ifa etmesi hususu göz önünde bulundurulmuştur.

Araştırma Muhasebat Genel Müdürlüğünde görev yapan kamu görevlilerine kolayda örneklem yöntemi ve anket tekniği kullanılarak, Eylül-Ekim 2018 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.

5. ARAŞTIRMANIN KISITLILIKLARI

Araştırma, Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında (Muhasebat Genel Müdürlüğü) görev yapan yöneticilerin/bürokratlara yönelik olarak, Eylül-Ekim 2018 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında (Muhasebat Genel Müdürlüğü) görev yapan yöneticilerin/bürokratlarayönelik uygulanması sebebiyle, araştırma, kullanılan bireylerin oluşturduğu küme ile sınırlıdır. Araştırma sonucunda ortaya konan neticenin ülkenin tamamı için genellenmesi gayesi güdülmemektedir.

Araştırma belli bir zaman aralığında gerçekleştirildiğinden (Eylül-Ekim 2018) ve bu süre zarfında algıların değişebileceği dikkate alındığından, elde edilen neticeler çalışmanın gerçekleştirildiği zaman dilimi ile sınırlıdır. Netice olarak, araştırmaya katkı sağlayan deneklerin verdiği cevapların içten ve gerçek olduğu hipotezi araştırmanın son sınırlılığıdır.

6. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Araştırmada gerekli doneleri elde etmek gerekçesiyle nicel veri toplama yöntemlerinden “anket yöntemi” kullanılmıştır. Yönetim Kültürü, Bürokratik Kültür ve Bürokratik Yönetim Kültürü ile ilgili kayıt altına alınarak yazıya aktarılmış Türkçe ve yabancı dildeki çalışmalar göz önünde bulundurularak incelenmiştir. Physey (1993) ve İra ve Şahin (2011) ve diğer çalışmalar incelenerek anket formu araştırmacı ve bu çalışmanın akademik tez danışmanları tarafından geliştirilmiştir.

Çalışmada kullanılan anket formu iki bölümden ve toplam 42 sorudan oluşmaktadır. Anket formunda, teste tabi tutulan kişilere ilk olarak araştırmayla ilgili genel bilgilere verilerek, araştırmanın muhtevainı dair yeterli açıklama yapılmıştır. Araştırmayı yapan kişi ve akademik danışman bilgilerine yer verilmiştir.

Birinci bölümde teste tabi tutulan bireylerin, demografik ve mesleki niteliklerinin tespit edilmesi gayesiyle (cinsiyet, yaş, eğitim düzeyi, medeni durum, çalışma süreleri, pozisyonlarını tespit etme yönünde) 7 soru bulunmaktadır. Demografik sorularda aralıklı türden ölçeklerden faydalanılmıştır.

Anketin ikinci bölümünde ise, ankete katılan kamu görevlilerinin, Maliye Teşkilatında bürokrasi ve yönetim kültürüne yönelik algı düzeylerini ölçmek amacıyla 35 adet önerme sunulmuştur.

Araştırmanın amaç ve varsayımlarına uygun olarak tespit edilen önerme ve sorular minvalinde ortaya konan anket ölçeği, akademik tez danışmanları ve alanında ehil akademisyenler aracılığıyla gözden geçirilmiştir. Lüzüm görülen düzenlemelerin ardından anketin anlaşılabilirlik düzeyinin tespit edilmiş ve anket formunun so şekli ortaya konulmuştur.

Örnekleme olarak tespiti yapılan kurumlardaki kamu görevlilerine uygulanmak üzere 320 adet anket formu çoğaltılarak dağıtılmıştır. Bazı kamu görevlilerinin ankete katılmaktan kaçınması sonucunda 245 anket geriye dönmüştür.

Araştırma neticesinde ulaşılan verilerin tahlilinde, sosyal bilimler sahasında kullanılan istatistik programı olan SPSS 21.0'dan istifade edilmiştir. Uygulamanın ardından SPSS 21.0 programında Cronbach's Alpha² güvenilirlik testi ile anketin geçerliliği ve güvenilirliği için gerekli tahlil yapılarak anketin ölçeğinin ileri derecede güvenilir olduğu neticesine varılmıştır.

Anket sonucunda bu program aracılığıyla veriler analiz edilerek değerlendirilmiştir. Hem demografik bilgilerin hem de çoktan seçmeli soruların analizinde "frekans analizi" ve "karşılaştırmalı (crosstabs) analiz" tekniklerinden yararlanılmıştır. Elde edilen veriler analiz edilerek ve anlamlı farklılık tespitleri yapılmaya çalışılmıştır. Sonrasında, frekans, yüzde ve ortalama sonuçları, tablolar haline getirilerek yorumlanmıştır. Bununla yanında, bağımsız değişkenler (yaş, cinsiyet, eğitim durumu, medeni durum, çalışma süresi, statü/pozisyon, gibi) arasındaki farklılıkların tespitini yapabilmek amacıyla karşılaştırmalı analiz yöntemlerinden yararlanılmıştır.

Bununla birlikte, ankete katılanların şeffaflık, hesap verebilirlik ve Hazine ve Maliye Bakanlığı merkez teşkilatı (Muhasebat Genel Müdürlüğü) ile ilgili algılarını ölçmeye yönelik önerme içeren soruların analizinde "betimleyici (descriptive) analiz" yönteminden yararlanılmıştır. Ayrıca t testi, tek tönüvaryans analizi (Anova), faktör analizi, belirlenen faktörler ve önermeler arasında oluşturulan pearsonkorelasyon analiz yöntemleri kullanılmıştır. Elde edilen sonuçlar tablolar halinde sunulmuştur. Bu yöntem ve tekniklerden yararlanılarak analiz sonucunda elde edilen veriler değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

7. ARAŞTIRMADA UYGULANAN TESTLER, ANALİZLER, ELDE EDİLEN BULGULAR VE BULGULARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Ankara il merkezinde Muhasebat Genel Müdürlüğünde görev yapan kamu görevlilerinin algılarının ölçüldüğü alan araştırmasının sonuçlarının ele alındığı çalışmanın bu kısmı, alan araştırmasına katılan kamu görevlilerinin sosyo-demografik özelliklerine; şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri ve bu ilkeler ekseninde oluşturulan mekanizmalarına yönelik bakış ve algılarına; Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın işleyişi ve yapısı ile ilgili ortaya konulan ifade/önermelere verdiği cevapları içeren sonuçlara, elde edilen bulgulara ve analizlere, yorum ve değerlendirmelere yer verilmektedir.

7.1. Faktör Analizi ve Güvenilirlik Testi

Anket sonuçlarının değerlendirilebilmesi için öncelikle yapılan anketin güvenilirliği ile ölçek geçerliliğinin olup olmadığının tespiti gerekmektedir. Bu nedenle, ankete ait Güvenilirlik (Cronbach's α), KMO Ölçek Geçerliliği ve Bartlett

2 Alan araştırmasında kullanılacak olan ve kullanılan ölçeğin güvenilirliğinin test edilmesinde genellikle Cronbach's Alfa testinden yararlanılmaktadır. Ölçek güvenilirlik katsayısının bulunabileceği aralıklar ve buna bağlı olarak da ölçeğin güvenilirlik durumu ölçümünde aşağıdaki değerler kullanılmaktadır (Özdamar, 1999: 520-522):

0,00 \leq α < 0,40 ölçek güvenilir değildir,
 0,40 \leq α < 0,60 ölçek düşük güvenilirliktedir,
 0,60 \leq α < 0,80 ölçek oldukça güvenilirdir,
 0,80 \leq α < 1,00 ölçek yüksek derecede güvenilir bir ölçektir

Küresellik Testi Ki Kare testleri ile Haizne ve Maliye Bakanlığı ile ilgili önermeler ve bu önermelere göre belirlenen faktörlere ait ortalama, standart sapma, faktör ağırlığı ve faktörün açıklayıcılığı gibi değerleri içeren faktör analiz sonuçları Tablo 1’de gösterilmiştir.

Tablo 1. Faktör Analizi ve Güvenilirlik Testi

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ağırlığı	Faktörün Açıklayıcılığı (%)	Güvenilirlik Cronbach’s α
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	Maliye Teşkilatı içinde kurum yönetimi her seviyeden gelen fikir ve önerilere açıktır.	2,76	0,996	,745	27,97	0,890
	Maliye Teşkilatında ödüllendirmede başarı esas alınır.	2,33	0,972	,743		
	Maliye Teşkilatında kişisel bilgi ve yetenekler ön planda tutulur.	2,74	0,986	,669		
	Maliye Teşkilatında sürekli öğrenme ve sürekli iyileştirme faaliyetleri yürütülür	3,05	1,040	,667		
	Maliye Teşkilatında çalışanlar için performans ölçütleri dikkate alınır. Bu ekseninde başarı desteklenir ve teşvik edilir.	2,50	1,053	,639		
	Maliye Teşkilatında yanlışı kimin yaptığı değil, sonuçları tartışılır.	2,58	1,033	,601		
	Maliye Teşkilatında çalışan herkes kendini kurumun bir parçası olarak görür.	3,13	1,046	,572		
	Maliye Teşkilatı/Kurumu içinde formaliteden çok, sonuca önem verilir.	2,98	1,035	,546		
	Maliye Teşkilatında kararlar bireysel değil, ortak çabanın ve müzakere kültürünün ürünü olarak alınır.	2,86	1,052	,505		
	Maliye Teşkilatında katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenir ve çalışanların görüşleri önemsenir.	2,87	1,047	,502		

Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	Maliye Teşkilatında alınan kararlar gerekçelendirilir ve kurum içi/ kurum dışı paydaşlara bilgi verilir.	3,62	0,855	,806	8,25	0,835
	Maliye Teşkilatında, hesap verebilir bir yönetim anlayışının yansıması olarak, stratejik plan ve faaliyet raporları etkin bir şekilde uygulanır	3,63	0,869	,772		
	Maliye teşkilatında şeffaf yönetim anlayışı benimsenir, bilgi edinme hakkı ve bilgi edinme özgürlüğü etkin bir şekilde uygulanır.	3,59	0,893	,676		
	Maliye Teşkilatında vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı benimsenir ve hizmetten yararlanan vatandaşların görüşleri önemsenir	3,20	1,005	,613		
	Maliye Teşkilatında girişimci yönetim anlayışı ekseninde çalışanlara inisiyatif ve sorumluluk verilir.	3,07	0,995	,556		
	Maliye Teşkilatında/Kurumunda her şeyin bir standardı vardır.	3,47	0,986	,476		
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	Maliye Teşkilatında, çalışanlara verilen görevlerde yetki ve sorumluluk dengesi gözetilmektedir.	2,92	1,052	,758	5,75	0,794
	Maliye Teşkilatında, etik ilke ve değerler kurum tarafından içselleştirilmiş ve çalışanlar tarafından benimsenmiştir.	3,17	1,032	,750		
	Maliye teşkilatında, çalışanlar arasında ilişkilerde karşılıklı güven ve anlayış esas tutulmaktadır.	3,17	0,979	,617		
Yenilik ve Değişimci Liderlik	Maliye Teşkilatı içinde olup biten her şey, kurum yönetiminin denetimindedir.	3,64	0,937	,722	4,55	0,677
	Maliye Teşkilatında değişim ve yenilikler kurum yönetimince başlatılır.	3,61	0,964	,680		
	Bir ülkedeki siyasal kültür ve toplumsal kültür, bürokratik kültürü etkilemektedir.	4,08	0,729	,447		
	Maliye Teşkilatında, stratejik yönetim anlayışı ekseninde kurumun misyon ve vizyonu çalışanlarca benimsenir.	3,20	0,898	,336		

Yönetişim ve İşbirliği	Maliye Teşkilatında, çalışanların karar alma sürecine dahil edilmesi motivasyon ve performanslarını artırır.	3,64	0,994	,767	4,27	0,696
	Maliye Teşkilatında, katılımcı yönetim ve katılımcı kültür anlayışının benimsenmesi çalışanların kuruma yönelik bağlılık ve aidiyetini artırır.	3,41	1,041	,738		
	Maliye Teşkilatında hizmet sunumunda özel, kamu ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde hareket edilir.	3,15	0,939	,457		
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	Maliye Teşkilatında kurum yöneticileri, sık sık kurallara uyulmasını hatırlatır.	3,46	0,960	,712	4,05	0,648
	Maliye Teşkilatında hiç kimse kurum yönetimiyle ters düşmek istemez.	4,13	0,742	,695		
	Maliye Teşkilatında ast-üst arasındaki ilişkiler çok resmi (mesafeli) 'dir.	3,81	0,922	,653		
	Maliye Teşkilatında ortaya çıkan sorunlar kurum yönetiminin isteği doğrultusunda çözülür.	3,85	0,750	,610		
	Maliye Teşkilatında weberyen bürokrasi anlayışının yansımaları olarak, şekilcilik, yazılı kuralların işlenmesi ve kurallara sıkı bağlılık esas alınmaktadır.	3,89	0,957	,603		
Rekabet Odaklılık	Maliye Teşkilatında çalışma ortamında işbirliğinden ziyade rekabet önceliklidir.	2,59	0,883	,776	3,30	0,503
	Maliye Teşkilatında rekabetçi bir yönetim anlayışı benimsenir	2,65	0,866	,684		
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	Maliye Teşkilatında bürokratik kültürün yansımaları olarak, hiyerarşik (dikey) ilişkilerden ziyade heterarşik (yatay) ilişkiler daha ön plandadır	2,54	1,140	,749	3,13	0,513
	Maliye Teşkilatında süreç odaklı bir yönetim anlayışından çok sonuç odaklı bir yönetim anlayışı uygulanır	3,03	1,024	,518		
Faktör Açıklayıcılığı Toplam					61,26	
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Algısı Ortalaması					3,20	
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Ölçeği Güvenilirlik Testi (Genel)					0,886	
KMO Ölçek Geçerliliği					0,860	
Bartlett Küresellik Testi Ki Kare					3776,116	
Standart Sapma					595	
<i>p</i> değeri					,000	

Yapılan faktör analizi sonucunda; katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme, hesap verebilirlik ve şeffaflık, örgütsel güven ve etik anlayış, yenilik değişim ve liderlik, yönetişim ve işbirliği, formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı, rekabet odaklılık, sonuç odaklılık ve heterarşik ilişkiler alt boyutları belirlenmiştir. Ölçeğin yapısal geçerliliği için KMO Bartlett Küresellik testi yapılmış ve 0.860 değeri elde edilmiştir. Bu bağlamda ölçeğin yüksek düzeyde geçerliliğe sahip olduğu görülmüştür. Ölçeğin güvenilirlik testi için Cronbach's α yönteminden yararlanılmıştır. Ölçeğin bütünü için elde edilen değer 0.886 gibi oldukça yüksek bir değerdir. Ayrıca ölçekte elde edilen her bir alt boyut için de güvenilirlik testi yapılmıştır. Buna göre; katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme için 0.890, hesap verebilirlik ve şeffaflık için 0.835, örgütsel güven ve etik anlayış için 0.794, yenilik değişim ve liderlik için 0.677, yönetişim ve işbirliği için 0.696, formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı için 0.648, rekabet odaklılık için 0,503 ve sonuç odaklılık ve heterarşik ilişkiler için 0.513 değerleri elde edilmiştir. Bu bulgular araştırmada kullanılan ölçeğin yüksek düzeyde geçerlik ve güvenilirlik değerlerine sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

7.2. Demografik Bulgular

Ankete katılan vatandaşların demografik (cinsiyet, yaş, eğitim durumu, hizmet süresi, görev pozisyonu, kurumdaki yöneticilik süresi) özelliklerine ait bilgiler aşağıdaki tablodayerverilmiştir.

Tablo 2. Katılımcıların Sosyo-Demografik Özellikleri

Özellik	Kategori	Frekans (f)	Yüzde (%)
Cinsiyet	Erkek	136	56,9
	Kadın	103	43,1
Yaş	20-30	47	19,7
	31-40	71	29,7
	41-50	64	26,8
	51+	57	23,8
Eğitim Durumu	Ön Lisans	6	2,5
	Lisans	174	72,8
	Yüksek Lisans ve Doktora	59	24,7
Hizmet Süresi	1-5 yıl	52	21,8
	6-10 yıl	34	14,2
	11-15 yıl	33	13,8
	16-20 yıl	31	13
	21+	89	37,2
Unvan	Diğer	122	51,0
	Uzman	92	38,5
	Şube Müdürü	10	4,2
	Daire Başkanı	12	5,0
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	1,3

Kurumdaki Hizmet Süresi	1-5 yıl	64	26,8
	6-10 yıl	29	12,1
	11-15 yıl	37	15,5
	16-20 yıl	30	12,6
	21+	79	33,1
Kurumdaki Yöneticilik Süresi	Yönetici değil	158	66,1
	1-5 yıl	32	13,4
	6-10 yıl	14	5,9
	11-15 yıl	18	7,5
	16-20 yıl	7	2,9
	21+	10	4,2

- Ankete katılanlar cinsiyetleri bakımından incelendiğinde, katılımcıların % 56,9'ünün erkek, % 43,1'inin ise kadınlardan oluştuğu sonucu ortaya çıkmıştır.
- Ankete katılanların yaş dağılımları incelendiğinde, katılımcıların % 19,7'si 20-30; % 29,7'si 31-40; % 26,8'i 41-50; % 23,8'i 51 ve üzeri yaş aralığında olduğu ortaya çıkmıştır.
- Ankete katılanlar eğitim durumları bakımından karşılaştırıldığında, katılımcıların % 2,5'inin ön lisans ; % 72,8'i lisans; % 24,7'sinin yüksek lisans ve doktora eğitimi aldığı/mezunu olduğu sonucu ortaya konulmuştur.
- Ankete katılanların iş yerlerindeki pozisyonları karşılaştırıldığında; Tablo 2'den de görüleceği üzere, % 1,3'ünün genel müdür ve genel müdür yardımcısı, % 5,0'ünün daire başkanı, % 4,2'sinin şube müdürü, % 38,5'inin uzman ve % 51,0'ünün da diğer statüsünde oldukları anlaşılmıştır.
- Ankete katılanların kamu görevinde buldukları süreleri incelendiğinde; % 26,8'inin 1-5 yıl, % 12,1'inin 6-10 yıl, % 15,5'inin 11-15 yıl , % 12,6'sının 16-20 ve %33,1'inin 21 yıl ve üstü süredir çalıştıkları ortaya çıkmıştır.
- Ankete katılan kamu görevlilerin kurumdaki yöneticilik süreleri incelendiğinde % 66,1'inin yönetici durumda olmadıkları, %13,4'ünün 1-5 yıl, % 5,9'unun 6-10 yıl, % 7,5'inin 11-15 yıl , % 2,9'unun 16-20 ve %4,2'sinin 21 yıl ve üstü süredir yönetici olarak çalıştıkları ortaya çıkmıştır.

7.3. Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Alt Değişkenlerin Analizi

7.3.1. Katılımcı Yönetim ve Performansın Ödüllendirilmesi

Tablo 3. Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirmeye Yönelik Önermelerin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	Maliye Teşkilatında çalışan herkes kendini kurumun bir parçası olarak görür.	3,13	1,046	2,7795
	Maliye Teşkilatında sürekli öğrenme ve sürekli iyileştirme faaliyetleri yürütülür	3,05	1,040	
	Maliye Teşkilatı/Kurumu içinde formaliteden çok, sonuca önem verilir.	2,98	1,035	
	Maliye Teşkilatında katılımcı bir yönetim anlayışı benimsenir ve çalışanların görüşleri önemsenir.	2,87	1,047	
	Maliye Teşkilatında kararlar bireysel değil, ortak çabanın ve müzakere kültürünün ürünü olarak alınır.	2,86	1,052	
	Maliye Teşkilatı içinde kurum yönetimi her seviyeden gelen fikir ve önerilere açıktır.	2,76	0,996	
	Maliye Teşkilatında kişisel bilgi ve yetenekler ön planda tutulur.	2,74	0,986	
	Maliye Teşkilatında yanlışı kimin yaptığı değil, sonuçları tartışılır.	2,58	1,033	
	Maliye Teşkilatında çalışanlar için performans ölçütleri dikkate alınır. Bu eksende başarı desteklenir ve teşvik edilir.	2,50	1,053	
	Maliye Teşkilatında ödüllendirmede başarı esas alınır.	2,33	0,972	

Tablo 3’de görüleceği üzere, katılımcı yönetim ve performans ödüllendirmeye yönelik, on önermenin genel ortalaması ($X=2,7795$) şeklinde kararsızım düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Maliye Teşkilatında, çalışan herkes kendini kurumun bir parçası olarak görür” önermesine katılım ortalaması ($X=3,13$) şeklinde kararsızım düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında ödüllendirmede başarı esas alınır” önermesine katılım ortalaması ise ($X=2,33$) şeklinde katılmıyorum düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 4. Cinsiyete Göre Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	P değeri
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	Erkek	136	2,8081	0,73827	0,701	0,484
	Kadın	103	2,7417	0,71367		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=2,8081$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme” değişkenine yönelik algısı

kadın katılımcılara ($\bar{X}=2,7417$) göre nispeten yüksek olsa da, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,484>0,05$).

Tablo 5. Yaşa Göre Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	20-30	47	2,7979	0,747	0,525
	31-40	71	2,7310		
	41-50	64	2,7172		
	51+	57	2,8947		

Tablo 5’de görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, “katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,525>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 6. Eğitim Durumuna Göre Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	Ön lisans	6	2,9833	0,476	0,622
	Lisans	174	2,7552		
	Lisans üstü	59	2,8305		

Tablo 6’da görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,622>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 7. Ünvana Göre Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	Diğer	122	2,7148	2,330	0,057
	Uzman	92	2,7598		
	Şube Müdürü	10	3,3300		
	Daire Başkanı	12	3,0919		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	2,9333		

Tablo 7’de görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,057>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 8. Hizmet Süresine Göre Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	1-5	52	2,8385	1,165	0,327
	6-10	34	2,6941		
	11-15	33	2,7788		
	16-20	31	2,5581		
	21+	89	2,8581		

Tablo 8’de görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,327>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 9. Yöneticilik Sürelerine Göre Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	Yöneticiliği olmayan	158	2,7462	1,893	0,096
	1-5 yıl	32	2,6656		
	6-10 yıl	14	2,7643		
	11-15 yıl	18	2,8444		
	16-20 yıl	7	3,4571		
	21+	10	3,1000		

Tablo 9’da görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,096>0,05$) saptanmıştır.

7.3.2. Hesap verebilirlik ve Şeffaflık

Tablo 10. Hesap Verebilirlik ve Şeffaflığa Yönelik Önermelerin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	Maliye Teşkilatında, hesap verebilir bir yönetim anlayışının yansımaları olarak, stratejik plan ve faaliyet raporları etkin bir şekilde uygulanır	3,63	0,869	3,4310
	Maliye Teşkilatında alınan kararlar gerekçelendirilir ve kurum içi/kurum dışı paydaşlara bilgi verilir.	3,62	0,855	
	Maliye teşkilatında şeffaf yönetim anlayışı benimsenir, bilgi edinme hakkı ve bilgi edinme özgürlüğü etkin bir şekilde uygulanır.	3,59	0,893	
	Maliye Teşkilatında/Kurumunda her şeyin bir standardı vardır.	3,47	0,986	
	Maliye Teşkilatında vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı benimsenir ve hizmetten yararlanan vatandaşların görüşleri önemsenir	3,20	1,005	
	Maliye Teşkilatında girişimci yönetim anlayışı ekseninde çalışanlara inisiyatif ve sorumluluk verilir.	3,07	0,995	

Tablo 10'da görüleceği üzere, hesap verebilirlik ve şeffaflığa yönelik, altı önermenin genel ortalaması ($X=3,4310$) şeklinde katılıyorum düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Maliye Teşkilatında, hesap verebilir bir yönetim anlayışının yansımaları olarak, stratejik plan ve faaliyet raporları etkin bir şekilde uygulanır” önermesine katılım ortalaması ($X=3,63$) şeklinde katılıyorum düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında girişimci yönetim anlayışı ekseninde çalışanlara inisiyatif ve sorumluluk verilir” önermesine katılım ortalaması ise ($X=3,07$) şeklinde kararsızım düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 11. Cinsiyete Göre Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	P değeri
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	Erkek	136	3,4534	0,76057	0,595	0,552
	Kadın	103	3,4013	0,59291		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=3,4534$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık” değişkenine yönelik algısı kadın katılımcılara ($\bar{X}=3,4013$) göre nispeten yüksek olsa da, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,552>0,05$).

Tablo 12. Yaşa Göre Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	20-30	47	3,3688	1,524	0,209
	31-40	71	3,4390		
	41-50	64	3,3307		
	51+	57	3,5848		

Tablo 12’de görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,209>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 13. Eğitim Durumuna Göre Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	Ön lisans	6	3,4722	5,776	0,004
	Lisans	174	3,3420		
	Lisans üstü	59	3,6893		

Tablo 13’da görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,004<0,05$) saptanmıştır. Bu bulgulara göre lisansüstü eğitim düzeyindeki maliye çalışanlarının hesap verebilirlik ve şeffaflık algısı ortalamasının ($X=3,69$) en yüksek grubu oluşturduğu, en düşük ortalamaya sahip grubun ise lisans eğitim düzeyindeki maliye çalışanlarının oluşturduğu ($X=3,34$) görülmektedir. Tukey testine göre de hesap verebilirlik ve şeffaflık algısının lisansüstü eğitim düzeyindeki maliye çalışanları ile lisans eğitim düzeyindeki maliye çalışanları arasında anlamlı şekilde farklı olduğu belirlenmiştir.

Tablo 14. Ünvanına Göre Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	Diğer	122	3,3497	2,224	0,067
	Uzman	92	3,4402		
	Şube Müdürü	10	3,8333		
	Daire Başkanı	12	3,7361		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	3,8889		

Tablo 14’de görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,067>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 15. Hizmet Süresine Göre Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	1-5	52	3,3750	1,999	0,096
	6-10	34	3,5392		
	11-15	33	3,4040		
	16-20	31	3,1559		
	21+	89	3,5281		

Tablo 15’de görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,096>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 16. Yöneticilik Sürelerine Göre Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	Yöneticiliği olmayan	158	3,3650	1,201	0,310
	1-5 yıl	32	3,4479		
	6-10 yıl	14	3,6786		
	11-15 yıl	18	3,6574		
	16-20 yıl	7	3,6429		
	21+	10	3,5167		

Tablo 16’da görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,096>0,05$) saptanmıştır.

7.3.3. Örgütsel Güven ve Etik

Tablo 17. Örgütsel Güven ve Etik Anlayışına Yönelik Önermelerin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	Maliye Teşkilatında, etik ilke ve değerler kurum tarafından içselleştirilmiş ve çalışanlar tarafından benimsenmiştir.	3,17	1,032	3,0865
	Maliye teşkilatında, çalışanlar arasında ilişkilerde karşılıklı güven ve anlayış esas tutulmaktadır.	3,17	0,979	
	Maliye Teşkilatında, çalışanlara verilen görevlerde yetki ve sorumluluk dengesi gözetilmektedir.	2,92	1,052	

Tablo 17’de görüleceği üzere; örgütsel güven ve etik anlayışına yönelik, altı önermenin genel ortalaması ($X=3,0865$) şeklinde kararsızım düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Maliye Teşkilatında, etik ilke ve değerler kurum tarafından içselleştirilmiş ve çalışanlar tarafından benimsenmiştir.” önermesine katılım ortalaması ($X=3,17$)

şeklinde kararsızım düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında, çalışanlara verilen görevlerde yetki ve sorumluluk dengesi gözetilmektedir.” önermesine katılım ortalaması ise ($X=2,92$) şeklinde kararsızım düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 18. Cinsiyete Göre Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	p değeri
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	Erkek	136	3,1397	0,84284	1,094	0,275
	Kadın	103	3,0162	0,87991		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=3,1397$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı” değişkenine yönelik algısı kadın katılımcılara ($\bar{X}=3,0162$) göre nispeten yüksek olsada, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,275>0,05$).

Tablo 19. Yaşa Göre Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	20-30	47	3,1915	1,194	0,313
	31-40	71	3,0094		
	41-50	64	2,9792		
	51+	57	3,2164		

Tablo 19’da görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, “Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,313>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 20. Eğitim Durumuna Göre Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	Ön lisans	6	3,2222	0,550	0,578
	Lisans	174	3,1149		
	Lisans üstü	59	2,9887		

Tablo 20’de görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,578>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 21. Unvana Göre Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	Diğer	122	2,9863	1,941	0,104
	Uzman	92	3,1196		
	Şube Müdürü	10	3,6333		
	Daire Başkanı	12	3,2500		
	Genel Müdür	3	3,6667		
	Genel Müdür Yardımcısı	3	3,6667		

Tablo 21’de görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,104>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 22. Hizmet Süresine Göre Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	1-5	52	3,2244	0,910	0,459
	6-10	34	2,9804		
	11-15	33	3,1919		
	16-20	31	2,9140		
	21+	89	3,0674		

Tablo 22’de görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,459>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 23. Yöneticilik Sürelerine Göre Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	Yöneticiliği olmayan	158	3,0654	0,893	0,487
	1-5 yıl	32	3,1667		
	6-10 yıl	14	2,8333		
	11-15 yıl	18	3,0556		
	16-20 yıl	7	3,6190		
	21+	10	3,2000		

Tablo 23’te görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,487>0,05$) saptanmıştır.

7.3.4. Yenilik ve Değişimci Liderlik

Tablo 24. Yenilik ve Değişimci Liderliğe Yönelik Önermelerin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Yenilik ve Değişimci Liderlik	Bir ülkedeki siyasal kültür ve toplumsal kültür, bürokratik kültürü etkilemektedir.	4,08	0,729	3,6328
	Maliye Teşkilatı içinde olup biten her şey, kurum yönetiminin denetimindedir.	3,64	0,937	
	Maliye Teşkilatında değişim ve yenilikler kurum yönetimince başlatılır.	3,61	0,964	
	Maliye Teşkilatında, stratejik yönetim anlayışı ekseninde kurumun misyon ve vizyonu çalışanlarca benimsenir.	3,20	0,898	

Tablo 24’te görüleceği üzere; yenilik ve değişimci liderlik anlayışına yönelik, altı önermenin genel ortalaması ($X=3,6328$) şeklinde katılıyorum düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Bir ülkedeki siyasal kültür ve toplumsal kültür, bürokratik kültürü etkilemektedir.” önermesine katılım ortalaması ($X=4.08$) şeklinde katılıyorum düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında, stratejik yönetim anlayışı ekseninde kurumun misyon ve vizyonu çalışanlarca benimsenir.” önermesine katılım ortalaması ise ($X=3,20$) şeklinde kararsızım düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 25. Cinsiyete Göre Yenilik ve Değişimci Liderlik Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	p değeri
Yenilik ve Değişimci Liderlik	Erkek	136	3,6452	0,54054	0,399	0,690
	Kadın	103	3,6165	0,55881		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=3,6452$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkenine yönelik algısı kadın katılımcılara ($\bar{X}=3,6165$) göre nispeten yüksek olsada, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,690>0,05$).

Tablo 26. Yaşa Göre Yenilik ve Değişimci Liderlik Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yenilik ve Değişimci Liderlik	20-30	47	3,4468	3,639	0,014
	31-40	71	3,5951		
	41-50	64	3,6758		
	51+	57	3,7851		

Tablo 26’da görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,014<0,05$) saptanmıştır. ANOVA sonuçlarına göre yenilik ve değişimci liderlik algısı ortalamasının en yüksek olduğu grubun 51 yaş ve üzerindeki maliye çalışanlarının olduğu ($X=3,79$), en düşük

grubun ise 20-30 yaş aralığındaki maliye çalışanlarının oluşturduğu ($X=3,44$), yaştaki artışa paralel olarak da yenilik ve değişimci liderlik algı düzeyinin de arttığı belirlenmiştir. Tukey Testi ile 51 yaş ve üzerindeki grup ile 20-30 yaş aralığındaki grup arasında yenilik ve değişimci liderlik algısının anlamlı şekilde farklı olduğu ortaya konulmuştur.

Tablo 27. Eğitim Durumuna Göre Yenilik ve Değişimci Liderlik Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yenilik ve Değişimci Liderlik	Ön lisans	6	3,5417	5,781	0,004
	Lisans	174	3,5661		
	Lisans üstü	59	3,8390		

Tablo 27’de görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,004<0,05$) saptanmıştır. Bu bulgulara göre lisansüstü eğitim düzeyindeki maliye çalışanlarının yenilik ve değişimci liderlik algısı ortalamasının ($X=3,83$) en yüksek grubu oluşturduğu, en düşük ortalamaya sahip grubun ise ön lisans eğitim düzeyindeki maliye çalışanlarının oluşturduğu ($X=3,54$) görülmektedir. Tukey testine göre de yenilik ve değişimci liderlik algısının lisansüstü eğitim düzeyindeki maliye çalışanları ile ön lisans eğitim düzeyindeki maliye çalışanları arasında anlamlı şekilde farklı olduğu belirlenmiştir.

Tablo 28. Ünvanına Göre Yenilik ve Değişimci Liderlik Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yenilik ve Değişimci Liderlik	Diğer	122	3,6127	0,767	0,548
	Uzman	92	3,6114		
	Şube Müdürü	10	3,7750		
	Daire Başkanı	12	3,8542		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	3,7500		

Tablo 28’de görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,548>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 29. Hizmet Süresine Göre Yenilik ve Değişimci Liderlik Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yenilik ve Değişimci Liderlik	1-5	52	3,5000	2,215	0,068
	6-10	34	3,6250		
	11-15	33	3,5909		
	16-20	31	3,5484		
	21+	89	3,7584		

Tablo 29’da görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,068>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 30. Yöneticilik Sürelerine Göre Yenilik ve Değişimci Liderlik Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yenilik ve Değişimci Liderlik	Yöneticiliği olmayan	158	3,5601	2,312	0,045
	1-5 yıl	32	3,7109		
	6-10 yıl	14	3,8036		
	11-15 yıl	18	3,9167		
	16-20 yıl	7	3,8929		
	21+	10	3,6000		

Tablo 30’da görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,045<0,05$) saptanmıştır. Analiz sonuçlarına göre yenilik ve değişimci liderlik algısı en yüksek ortalamaya sahip grubun 11-15 yıl süreyle yöneticilik yapmış olan maliye çalışanları olduğu ($X=3,91$), en düşük grubun ise yöneticiliği olmayan maliye çalışanlarının oluşturduğu ($X=3,56$) belirlenmiştir. Bu sonuçlara göre yöneticilik süresine göre yenilik ve değişimci liderlik arasındaki ilişkinin “ \cap ” şeklinde olduğu ifade edilebilir. Daha açık bir ifadeyle başlangıçta yöneticilik süresi arttıkça yenilik ve değişimci liderlik algısının da arttığı ancak belli bir noktadan sonra da yöneticilik süresi artışına bağlı olarak yenilik ve değişimci liderlik algısının da azalma eğiliminde olduğu görülmektedir.

7.3.5. Yönetişim ve İşbirliği

Tablo 31. Yönetişim ve İşbirliğine Yönelik Önermelerin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Yönetişim ve İşbirliği	Maliye Teşkilatında, çalışanların karar alma sürecine dahil edilmesi motivasyon ve performanslarını artırır.	3,64	0,994	3,3989
	Maliye Teşkilatında, katılımcı yönetim ve katılımcı kültür anlayışının benimsenmesi çalışanların kuruma yönelik bağlılık ve aidiyetini artırır.	3,41	1,041	
	Maliye Teşkilatında hizmet sunumunda özel, kamu ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde hareket edilir.	3,15	0,939	

Tablo 31’de görüleceği üzere; yönetişim ve işbirliği anlayışına yönelik, altı önermenin genel ortalaması ($X=3,3989$) şeklinde kararsızım düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Maliye Teşkilatında, çalışanların karar alma sürecine dahil edilmesi motivasyon ve performanslarını artırır.” önermesine katılım ortalaması ($X=3,64$) şeklinde katılıyorum düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında hizmet

sunumunda özel, kamu ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde hareket edilir.” önermesine katılım ortalaması ise ($X=3,15$) şeklinde kararsızım düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 32. Cinsiyete Göre Yönetişim ve İşbirliği Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	p değeri
Yönetişim ve İşbirliği	Erkek	136	3,4485	0,79337	1,133	0,258
	Kadın	103	3,3333	0,76696		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=3,4485$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “Yönetişim ve İşbirliği” değişkenine yönelik algısı kadın katılımcılara ($\bar{X}=3,3333$) göre nispeten yüksek olsada, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,258>0,05$).

Tablo 33. Yaşa Göre Yönetişim ve İşbirliği Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yönetişim ve İşbirliği	20-30	47	3,5816	1,321	0,268
	31-40	71	3,3756		
	41-50	64	3,2865		
	51+	57	3,4035		

Tablo 33’te görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,268>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 34. Eğitim Durumuna Göre Yönetişim ve İşbirliği Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yönetişim ve İşbirliği	Ön lisans	6	3,2222	1,210	0,300
	Lisans	174	3,3602		
	Lisans üstü	59	3,5311		

Tablo 34’te görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “Yönetişim ve İşbirliği” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,300>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 35. Unvana Göre Yönetişim ve İşbirliği Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yönetişim ve İşbirliği	Diğer	122	3,2514	4,105	0,003
	Uzman	92	3,4565		
	Şube Müdürü	10	3,9000		
	Daire Başkanı	12	3,8611		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	4,1111		

Tablo 35’te görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “Yönetişim ve İşbirliği” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,003<0,05$) saptanmıştır.

Tablo 36. Hizmet Süresine Göre Yönetişim ve İşbirliği Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yönetişim ve İşbirliği	1-5	52	3,5385	1,443	0,220
	6-10	34	3,4020		
	11-15	33	3,5152		
	16-20	31	3,1505		
	21+	89	3,3596		

Tablo 36’da görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “Yenilik ve Değişimci Liderlik” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,220>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 37. Yöneticilik Sürelerine Göre Yönetişim ve İşbirliği Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Yönetişim ve İşbirliği	Yöneticiliği olmayan	158	3,3608	0,502	0,775
	1-5 yıl	32	3,5521		
	6-10 yıl	14	3,2857		
	11-15 yıl	18	3,4074		
	16-20 yıl	7	3,5238		
	21+	10	3,5667		

Tablo 37’de görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “Yönetişim ve İşbirliği” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,775>0,05$) saptanmıştır.

7.3.6. Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı

Tablo 38. Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapıya Yönelik Önermelerin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	Maliye Teşkilatında hiç kimse kurum yönetimiyle ters düşmek istemez.	4,13	0,742	3,8285
	Maliye Teşkilatında Weberyen bürokrasi anlayışının yansımaları olarak, şekilcilik, yazılı kuralların işlenmesi ve kurallara sıkı bağlılık esas alınmaktadır.	3,89	0,957	
	Maliye Teşkilatında ortaya çıkan sorunlar kurum yönetiminin isteği doğrultusunda çözülür.	3,85	0,750	
	Maliye Teşkilatında ast-üst arasındaki ilişkiler çok resmi (mesafeli) 'dir.	3,81	0,922	
	Maliye Teşkilatında kurum yöneticileri, sık sık kurallara uyulmasını hatırlatır.	3,46	0,960	

Tablo 38'de görüleceği üzere; formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı anlayışına yönelik, altı önermenin genel ortalaması ($X=3,8285$) şeklinde katılıyorum düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Maliye Teşkilatında hiç kimse kurum yönetimiyle ters düşmek istemez.” önermesine katılım ortalaması ($X=4,13$) şeklinde katılıyorum düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında kurum yöneticileri, sık sık kurallara uyulmasını hatırlatır.” önermesine katılım ortalaması ise ($X=3,46$) şeklinde katılıyorum düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 39. Cinsiyete Göre Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	p değeri
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	Erkek	136	3,8794	0,55044	1,609	0,109
	Kadın	103	3,7612	0,57193		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=3,8794$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı” değişkenine yönelik algısı kadın katılımcılara ($\bar{X}=3,7612$) göre nispeten yüksek olsada, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,109>0,05$).

Tablo 40. Yaşa Göre Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	20-30	47	3,8468	2,254	0,083
	31-40	71	3,9127		
	41-50	64	3,8656		
	51+	57	3,6667		

Tablo 40'ta görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, “Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark

olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,083>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 41. Eğitim Durumuna Göre Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	Ön lisans	6	3,6667	0,354	0,702
	Lisans	174	3,8230		
	Lisansüstü	59	3,8610		

Tablo 41’de görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,702>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 42. Ünvanına Göre Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Ünvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	Diğer	122	3,8393	1,429	0,225
	Uzman	92	3,8696		
	Şube Müdürü	10	3,4400		
	Daire Başkanı	12	3,7333		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	3,8000		

Tablo 42’de görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,225>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 43. Hizmet Süresine Göre Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	1-5	52	3,8231	1,313	0,266
	6-10	34	3,9588		
	11-15	33	3,9091		
	16-20	31	3,8774		
	21+	89	3,7348		

Tablo 43’te görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,266>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 44. Yöneticilik Sürelerine Göre Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	Yöneticiliği olmayan	158	3,8380	1,049	0,390
	1-5 yıl	32	3,9188		
	6-10 yıl	14	3,8857		
	11-15 yıl	18	3,8000		
	16-20 yıl	7	3,6000		
	21+	10	3,5200		

Tablo 44’te görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,390>0,05$) saptanmıştır.

7.3.7. Rekabet Odaklılık

Tablo 45. Rekabet Odaklılığa Yönelik Önermelerin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Rekabet Odaklılık	Maliye Teşkilatında rekabetçi bir yönetim anlayışı benimsenir	2,65	0,866	2,6213
	Maliye Teşkilatında çalışma ortamında işbirliğinden ziyade rekabet önceliklidir.	2,59	0,883	

Tablo 45’te görüleceği üzere; rekabet odaklılık anlayışına yönelik, altı önermenin genel ortalaması ($X=2,6213$) şeklinde kararsızım düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Maliye Teşkilatında rekabetçi bir yönetim anlayışı benimsenir.” önermesine katılım ortalaması ($X=2,65$) şeklinde kararsızım düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında çalışma ortamında işbirliğinden ziyade rekabet önceliklidir.” önermesine katılım ortalaması ise ($X=2,59$) şeklinde katılmıyorum düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 46. Cinsiyete Göre Rekabet Odaklılık Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	p değeri
Rekabet Odaklılık	Erkek	136	2,5809	0,68101	-1,033	0,303
	Kadın	103	2,6748	0,70610		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=3,5809$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “Rekabet Odaklılık” değişkenine yönelik algısı kadın katılımcılara ($\bar{X}=3,6748$) göre nispeten yüksek olsada, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,303>0,05$).

Tablo 47. Yaşa Göre Rekabet Odaklılık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Rekabet Odaklılık	20-30	47	2,7340	1,277	0,283
	31-40	71	2,6690		
	41-50	64	2,4922		
	51+	57	2,6140		

Tablo 47’de görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, “Rekabet Odaklılık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,283>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 48. Eğitim Durumuna Göre Rekabet Odaklılık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Rekabet Odaklılık	Ön lisans	6	2,2500	0,900	0,408
	Lisans	174	2,6264		
	Lisans üstü	59	2,6441		

Tablo 48’de görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “Rekabet Odaklılık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,408>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 49. Ünvana Göre Rekabet Odaklılık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Rekabet Odaklılık	Diğer	122	2,5410	2,682	0,032
	Uzman	92	2,7554		
	Şube Müdürü	10	2,1500		
	Daire Başkanı	12	2,7500		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	2,8333		

Tablo 49’da görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “Rekabet Odaklılık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,032<0,05$) saptanmıştır. Analiz sonuçlarına göre rekabet odaklılık algısı en yüksek ortalamaya sahip grubun en yüksek ünvana sahip olan maliye çalışanları olduğu ($X=2,83$), en düşük grubun ise şube müdürü ünvanına sahip maliye çalışanlarının oluşturduğu ($X=2,15$) belirlenmiştir. Bu sonuçlara göre ünvana göre rekabet odaklılık arasındaki ilişkinin “∩” şeklinde olduğu ifade edilebilir.

Tablo 50. Hizmet Süresine Göre Rekabet Odaklılık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Rekabet Odaklılık	1-5	52	2,7115	0,920	0,453
	6-10	34	2,7647		
	11-15	33	2,5455		
	16-20	31	2,5323		
	21+	89	2,5730		

Tablo 50’de görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “Rekabet Odaklılık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,453>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 51. Yöneticilik Sürelerine Göre Rekabet Odaklılık Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Rekabet Odaklılık	Yöneticiliği olmayan	158	2,6203	1,192	0,314
	1-5 yıl	32	2,5313		
	6-10 yıl	14	2,5714		
	11-15 yıl	18	2,8333		
	16-20 yıl	7	3,0000		
	21+	10	2,3500		

Tablo 51’de görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “Rekabet Odaklılık” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,314>0,05$) saptanmıştır.

7.3.8. Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı

Tablo 52. Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Önermelerinin Ortalamaları

Faktör adı	Soru İfadesi	Ort.	Std. Sapma	Faktör Ortalaması
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	Maliye Teşkilatında süreç odaklı bir yönetim anlayışından çok sonuç odaklı bir yönetim anlayışı uygulanır	3,03	1,024	2,7845
	Maliye Teşkilatında bürokratik kültürün yansıması olarak, hiyerarşik (dikey) ilişkilerden ziyade heterarşik (yatay) ilişkiler daha ön plandadır	2,54	1,140	

Tablo 52’de görüleceği üzere; sonuç odaklılık ve heterarşik yapı anlayışına yönelik, altı önermenin genel ortalaması ($X=2,7845$) şeklinde kararsızım düzeyinde ortaya çıkmıştır. “Maliye Teşkilatında süreç odaklı bir yönetim anlayışından çok sonuç odaklı bir yönetim anlayışı uygulanır.” önermesine katılım ortalaması ($X=3,03$) şeklinde kararsızım düzeyinde bulunurken; “Maliye Teşkilatında bürokratik kültürün yansıması olarak, hiyerarşik (dikey) ilişkilerden ziyade heterarşik (yatay)

ilişkiler daha ön plandadır.” önermesine katılım ortalaması ise ($\bar{X}=2,54$) şeklinde katılmıyorum düzeyinde tespit edilmiştir.

Tablo 53. Cinsiyete Göre Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	p değeri
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	Erkek	136	2,7500	0,88401	-0,718	0,473
	Kadın	103	2,8301	0,83005		

Bağımsız örneklem T Testi sonucunda elde edilen verilere göre erkek katılımcıların ($\bar{X}=2,7500$) bürokratik yönetim kültürünün alt faktörlerinden birisi olan “Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı” değişkenine yönelik algısı kadın katılımcılara ($\bar{X}=2,8301$) göre nispeten düşük olsada, cinsiyete dayalı olarak gerçekleştirilen analizde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir ($p=0,473>0,05$).

Tablo 54. Yaşa Göre Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	20-30	47	2,9787	1,456	0,227
	31-40	71	2,6549		
	41-50	64	2,7422		
	51+	57	2,8333		

Tablo 54’te görüleceği üzere, katılımcıların yaş gruplarına göre, “Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,227>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 55. Eğitim Durumuna Göre Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	Ön lisans	6	3,3333	2,124	0,122
	Lisans	174	2,8132		
	Lisans üstü	59	2,6441		

Tablo 55’te görüleceği üzere, katılımcıların eğitim durumlarına göre, “Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,122>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 56. Unvana Göre Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	Diğer	122	2,7869	0,968	0,426
	Uzman	92	2,7663		
	Şube Müdürü	10	3,2000		
	Daire Başkanı	12	2,5000		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	3,0000		

Tablo 56’da görüleceği üzere, katılımcıların ünvan durumlarına göre, “Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,426>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 57. Hizmet Süresine Göre Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	1-5	52	2,9038	0,750	0,559
	6-10	34	2,8235		
	11-15	33	2,6061		
	16-20	31	2,6774		
	21+	89	2,8034		

Tablo 57’de görüleceği üzere, katılımcıların hizmet sürelerine göre, “Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,559>0,05$) saptanmıştır.

Tablo 58. Yöneticilik Sürelerine Göre Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	Yöneticiliği olmayan	158	2,7911	2,558	0,028
	1-5 yıl	32	2,8281		
	6-10 yıl	14	2,6071		
	11-15 yıl	18	2,3611		
	16-20 yıl	7	3,6429		
	21+	10	2,9500		

Tablo 58’de görüleceği üzere, katılımcıların yöneticilik sürelerine göre, “Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı” değişkeni açısından gruplar arasında anlamlı bir fark olup olmadığını belirlemek amacıyla yapılan Tek Yönlü ANOVA testi sonuçlarına göre, gruplar arasında anlamlı bir fark olduğu ($p=0,028<0,05$) saptanmıştır. Analiz sonuçlarına göre sonuç odaklılık ve heterarşik yapı algısı en yüksek ortalamaya sahip grubun 16-20 yıl süreyle yöneticilik yapmış olan maliye çalışanları olduğu ($X=3,64$), en düşük grubun ise 11-15 yıl yöneticilik yapmış maliye çalışanlarının oluşturduğu ($X=2,36$) belirlenmiştir. Bu sonuçlara göre yöneticilik süresine göre sonuç odaklılık ve heterarşik yapı arasındaki ilişkinin “∩” şeklinde olduğu ifade edilebilir.

7.4. Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Algısı: Demografik Verilere Göre Kıyaslama

Tablo 59. Cinsiyete Göre Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Algısı Fark Testi (Bağımsız T Testi)

Değişken	Cinsiyet	N	Ortalama (\bar{X})	Std. Sapma	t değeri	p değeri
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü	Erkek	136	3,2345	0,47399	1,024	0,307
	Kadın	103	3,1759	0,38511		

Maliye çalışanlarının cinsiyetlerine göre bürokrasi ve yönetim kültürü algısı açısından farklılık olup olmadığını tespit etmek amacıyla bağımsız değişkenler t testi yapılmış ve özet olarak tablo 1 ile sunulan analizden elde edilen sonuçlara göre erkeklerin kadınlardan daha yüksek BYK algısına sahip olmasına rağmen gruplar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,307>0,05$) bulunmuştur.

Tablo 60. Yaşa Göre Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yaş	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü	20-30	47	3,2274	0,834	0,477
	31-40	71	3,1911		
	41-50	64	3,1558		
	51+	57	3,2767		

Maliye Teşkilatı çalışanlarının yaş gruplarına göre bürokrasi ve yönetim kültürü algısının farklılık gösterip göstermediğini belirlemek amacıyla tek yönlü varyans analizi (ANOVA) yönteminden yararlanılmıştır. Tablo 2 ile gösterilen analiz sonuçlarına göre en düşük ortalamaya 41-50 yaş grubu çalışanların en yüksek ortalamaya ise 51 yaş ve üzerindeki maliye çalışanlarının sahip olduğu ancak istatistiksel açıdan gruplar arasında anlamlı bir farklılık olmadığı ($p=0,477>0,05$) görülmüştür.

Tablo 61. Eğitim Durumuna Göre Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Eğitim Durumu	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü	Ön lisans	6	3,2476	1,492	0,227
	Lisans	174	3,1796		
	Lisansüstü	59	3,2925		

Maliye çalışanlarının bürokrasi ve yönetim kültürü algılarının eğitim durumlarına göre karşılaştırmasını yapmak amacıyla yapılan ANOVA testi sonuçları tablo 3 ile özetlenmiştir. Bu sonuçlara göre lisansüstü eğitim düzeyindeki çalışanlar en yüksek bürokrasi ve yönetim kültürü algısına sahipken en düşük lisans derecesindeki çalışanlar olmuştur. Ancak bu farkın istatistiksel açıdan anlamlı olmadığı ($p=0,227>0,05$) belirlenmiştir.

Tablo 62. Unvana Göre Bürokrasi ve Yönetim Kültürü Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Unvan	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü	Diğer	122	3,1504	2,502	0,043
	Uzman	92	3,2230		
	Şube Müdürü	10	3,4829		
	Daire Başkanı	12	3,4071		
	Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı	3	3,4762		

Maliye çalışanlarının unvanlarına göre bürokrasi ve yönetim kültürü algılarında gruplar arasındaki fark olup olmadığını test etmek amacıyla ANOVA'dan yararlanılmış ve sonuçlar tablo 4 ile özetlenmiştir. Elde edilen bulgulara göre Diğer gruptaki çalışanların en düşük BYK algısı içinde oldukları, en yüksek grubun ise şube müdürü unvanındaki çalışanlar olduğu belirlenmiştir. Elde edilen p değeri ($p=0,043<0,05$), gruplar arasında istatistiki olarak anlamlı bir fark olduğu sonucunu da ortaya koymaktadır. Bu nedenle hangi grupların arasında anlamlı fark bulunduğunu belirlemek için de Scheffe ve Tamhane 2 testleri kullanılmıştır. Buna göre de diğer unvanlardaki grup ile daire başkanları arasında anlamlı bir fark olduğu bulgusu elde edilmiştir.

Tablo 63. Hizmet Süresine Göre BYK Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Hizmet Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü	1-5	52	3,2363	1,226	0,301
	6-10	34	3,2227		
	11-15	33	3,2156		
	16-20	31	3,0488		
	21+	89	3,2417		

Maliye çalışanlarının hizmet sürelerine göre BYK algısında gruplar arasında fark olup olmadığını belirleyebilmek için ANOVA testi yapılmıştır. Analiz sonuçları Tablo 5 ile özet halinde gösterilmiştir. Buna göre, hizmet süresi en fazla olan grup (21 yıl ve üzeri) ve en az olan grup (1-5 yıl) en yüksek BYK algısı içinde iken diğer gruplarda hizmet süresi ile BYK algısı arasında ters yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Başka bir anlatımla hizmet süresi arttıkça BYK algısı düşmektedir. Ancak bu ters yönlü doğrusal ilişkiyi bozan 21 yıl ve üzeri hizmet süresine sahip grup olmuştur. Ancak bu bulgulara rağmen gruplar arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,301>0,05$) sonucu elde edilmiştir.

Tablo 64. Yöneticilik Sürelerine Göre BYK Algısı Fark Testi (ANOVA)

Değişken	Yöneticilik Süresi	N	Ortalama	F değeri	p değeri
Bürokrasi ve Yönetim Kültürü	Yöneticiliği olmayan	158	3,1767	1,263	0,281
	1-5 yıl	32	3,2188		
	6-10 yıl	14	3,2306		
	11-15 yıl	18	3,2810		
	16-20 yıl	7	3,5633		
	21+	10	3,2857		

Kurumdaki yöneticilik sürelerine göre maliye çalışanlarının BYK algısında fark olup olmadığını belirlemek için yapılan ANOVA testi Tablo 6 ile özet halinde verilmiştir. Analiz sonuçlarına göre en düşük BYK algısı yöneticiliği hiç olmayan grupta görülmekte iken, en yüksek BYK algısı 16-20 yıl yöneticilik yapan kişilerin olduğu grupta bulunmuştur. Gruplara ait ortalamalara bakıldığında yöneticilik süresinin artışına bağlı olarak BYK algısının da arttığı ancak bu doğrusal ilişkiyi sadece 21 yıl ve üzeri yöneticilik süresine sahip grubun bozduğu anlaşılmaktadır. Analiz sonuçlarına göre maliye çalışanlarının kurumdaki yöneticilik sürelerine göre BYK algıları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark olmadığı ($p=0,281>0,05$) belirlenmiştir. Bu sonuç doğrultusunda H_0 hipotezi red edilmiştir.

Tablo 65. Pearson Korelasyon Analizi

Değişkenler	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1.Eğitim Durumu	1													
2. Yaş	,000	1												
3. Unvan	,250**	,029	1											
4. Hizmet Süresi	-,021	,901**	,068	1										
5. Yöneticilik Süresi	-,223**	-,166**	-,232**	-,212**	1									
6. Katılımcı Yönetim	,022	,045	,148*	,012	,009	1								
7. Hesap Verebilirlik	,192**	,080	,177**	,041	-,104	,618**	1							
8. Güven ve Etik	-,068	,014	,150*	-,060	-,014	,590**	,428**	1						
9. Yenilik, Değişim ve Liderlik	,206**	,209**	,090	,162*	-,164*	,422**	,521**	,313**	1					
10. Yönetişim ve İşbirliği	,101	-,077	,250**	-,099	-,062	,507**	,430**	,465**	,399**	1				
11. Formel İlişkiler	,046	-,120	-,067	-,089	-,039	-,367**	-,100	-,239**	,113	-,125	1			
12. Rekabet Odaklılık	,046	-,082	,070	-,097	,010	,104	,094	,062	,207**	,116	,084	1		
13. Sonuç Odaklılık ve Heteraşık Yapı	-,120	-,029	-,006	-,042	,031	,406**	,192**	,375**	,138*	,269**	-,074	,152*	1	
14. Bürokrasi ve Yönetim Kültürü	-,095	,031	,188**	-,015	,062	,867**	,788**	,684**	,653**	,663**	-,062	,255**	,481**	1

Değişkenler arasındaki ilişkileri belirlemek amacıyla Pearson Korelasyon analizi yapılmıştır. Analiz sonuçlarına göre maliye çalışanlarının;

- Eğitim düzeyleri ile hesap verebilirlik ve şeffaflık algısı arasında pozitif yönlü ve ($r=0,192$) gücünde zayıf düzeyde,
- Eğitim düzeyleri ile yenilik, değişim ve liderlik algısı arasında pozitif yönlü ve ($r=0,206$) gücünde zayıf düzeyde,
- Yaşları ile yenilik, değişim ve liderlik algısı arasında pozitif yönlü ve ($r=0,209$) gücünde zayıf düzeyde,
- Unvanları ile katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme algısı arasında pozitif yönlü ve ($r=,0148$) gücünde zayıf düzeyde,
- Unvanları ile hesap verebilirlik ve şeffaflık algısı arasında pozitif yönlü ve ($r=0,177$) gücünde zayıf düzeyde,
- Unvanları ile örgütsel güven ve etik anlayışı algısı arasında pozitif yönlü ve ($r=0,150$) gücünde zayıf düzeyde,
- Unvanları ile yönetişim ve işbirliği algısı arasında pozitif yönlü ve $r=0,250$ gücünde zayıf düzeyde,
- Unvanları ile bürokrasi ve yönetim kültürü algısı arasında pozitif yönlü ve $r=0,188$ gücünde zayıf düzeyde,
- Hizmet süresi ile yenilik, değişim ve liderlik algısı arasında pozitif yönlü ve $r=0,162$ gücünde zayıf düzeyde,
- Yöneticilik süreleri ile yenilik, değişim ve liderlik algısı arasında negatif yönlü ve $r=-0,164$ gücünde zayıf düzeyde ilişki olduğu belirlenmiştir.

7.5. Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Alt Değişkenler Arasındaki İlişki

Hipotez 1: *Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.*

“Katılımcı yönetim ve performans ödüllendirmenin bürokrasi ve yönetimi kültürünü pozitif yönde ve anlamlı bir şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın ilk hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.

Tablo 66. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Bürokrasi ve Yönetim Kültürü			
Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Katılımcı Yönetim ve Performans Ödüllendirme	0,867	26,746	0,000
R=0,867 R ² =0,751 F değeri=715,375 p değeri=0,000			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; katılımcı

yönetim değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği ($\beta=0,867$), ayrıca katılımcı yönetim değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyasını açıklama oranının %75,1 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında ***H1 hipotezi kabul*** edilmiştir.

Hipotez 2: Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.

“Hesap verebilirlik ve şeffaflığın, bürokrasi ve yönetimi kültürünü pozitif yönde ve anlamlı bir şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın ikinci hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.

Tablo 67. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Bürokrasi ve Yönetim Kültürü			
Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Hesap Verebilirlik ve Şeffaflık	0,788	19,714	0,000
R=0,788 R ² =0,621 F değeri=388,630 p değeri=0,000			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün hesap verebilirlik ve şeffaflık tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; hesap verebilirlik ve şeffaflık bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği ($\beta=0,788$), ayrıca hesap verebilirlik ve şeffaflık değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyasını açıklama oranının % 62,1 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında ***H2 hipotezi kabul*** edilmiştir.

Hipotez 3: Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.

“Örgütsel güven ve etik anlayış, bürokrasi ve yönetimi kültürünü pozitif yönde ve anlamlı bir şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın üçüncü hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.”

Tablo 68. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Bürokrasi ve Yönetim Kültürü			
Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı	0,684	14,431	0,000
R=0,684 R ² =0,468 F değeri=208,254 p değeri=0,000			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün örgütsel güven ve etik anlayışı tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; örgütsel güven ve etik anlayışı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği ($\beta=0,684$), ayrıca örgütsel güven ve etik anlayışı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyasını açıklama oranının %46,8 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında ***H3 hipotezi kabul*** edilmiştir.

Hipotez 4: *Yenilik ve Değişimci Liderlik, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.*

“Yenilikçi ve değişimci liderlik, bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve anlamlı bir şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın dördüncü hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.

Tablo 69. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Yenilik ve Değişimci Liderlik Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Bürokrasi ve Yönetim Kültürü			
Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Yenilik ve Değişimci Liderlik	0,653	13,257	0,000
R=0,653 R ² =0,426 F değeri=175,753 p değeri=0,000			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün yenilik ve değişimci liderlik tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; yenilik ve değişimci liderlik değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği ($\beta=0,653$), ayrıca yenilik ve değişimci liderlik değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyansını açıklama oranının %42,6 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında **H4 hipotezi kabul** edilmiştir.

Hipotez 5: *Yönetişim ve İşbirliği, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.*

“Yönetişim ve işbirliği, bürokrasi ve yönetimi kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın beşinci hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.

Tablo 70. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Yönetişim ve İşbirliği Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Bürokrasi ve Yönetim Kültürü			
Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Yönetişim ve İşbirliği	0,663	13,629	0,000
R=0,663 R ² =0,439 F değeri=185,756 p değeri=0,000			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün yönetişim ve işbirliği tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; yönetişim ve işbirliği değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği ($\beta=0,663$), ayrıca yönetişim ve işbirliğideğişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyansını açıklama oranının %43,9 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında **H5 hipotezi kabul** edilmiştir.

Hipotez 6: *Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.*

“Formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı, bürokrasi ve yönetimi kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın altıncı hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.

Tablo 71. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Bürokrasi ve Yönetim Kültürü			
Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Formel İlişkiler ve Hiyerarşik Yapı	-0,062	-0,953	0,342
R=0,062 R ² =0,004 F değeri=0,908 p değeri=0,342			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilemediği ($\beta = -0,062$), formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı yönetim değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyasını açıklama oranının % 00,4 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında **H6 hipotezi red** edilmiştir.

Hipotez 7: *Rekabet Odaklılık, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.*

“Rekabet odaklılık, bürokrasi ve yönetimi kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın yedinci hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.

Tablo 72. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Rekabet Odaklılık Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regresyon Analizi

Bağımlı Değişken: Bürokrasi ve Yönetim Kültürü			
Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Rekabet Odaklılık	0,255	4,059	0,000
R=0,255 R ² =0,065 F değeri=16,472 p değeri=0,000			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün rekabet odaklılık tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; rekabet odaklılık değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği ($\beta = 0,255$), ayrıca rekabet odaklılık değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyasını açıklama oranının % 06,5 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında **H7 hipotezi kabul** edilmiştir.

Hipotez 8: *Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir.*

“Sonuç odaklılık ve heterarşik yapı, bürokrasi ve yönetimi kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir” şeklindeki araştırmanın yedinci hipotezi regresyon analizi ile test edilmiştir.

Tablo 73. Katılımcıların Bürokrasi ve Yönetim Kültürü ile Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı Arasındaki İlişkinin Basit Doğrusal Regrasyon Analizi

Bağımsız Değişken	Beta	t değeri	p değeri
Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı	0,481	8,437	0,000
R=0,481 R ² =0,231 F değeri=71,188 p değeri=0,000			

Bağımlı değişken bürokrasi ve yönetim kültürünün sonuç odaklılık ve heterarşik yapı tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda; sonuç odaklılık ve heterarşik yapı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği ($\beta=0,481$), ayrıca sonuç odaklılık ve heterarşik yapı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünün toplam varyasını açıklama oranının %23,1 olduğu saptanmıştır. Bu sonuç bağlamında ***H8 hipotezi kabul*** edilmiştir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Sahip olduğu maddi manevi niteliği ile yaşamın her alanını etkileyen kültür hem bireysel anlamda hem de toplumsal anlamda nesilden nesle aktarılan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak toplumların yaşam biçimlerini ve temel değerlerini ve özelliklerini oluşturan alışkanlıklar olarak ifade edilen kültürün birçok alt dalı vardır. Bu çerçevede toplumsal kültür, siyasal kültürün; siyasal kültür yönetim kültürünün, yönetim kültürü de bürokratik kültürün oluşumunda etkili olduğu ve yönetim yaklaşımlarının da bürokratik kültürün benimsenmesinde, idari alandaki kararlarda ve uygulamalarda önemli rol oynadığı söylenilebilir. Bürokratik kültür, bir toplumun idari yapısına karşı gösterilen tutum ve davranışlar olarak nitelendirilirken, söz konusu idari yapıların nasıl teşkilatlandığı, iş süreçlerinin nasıl yürütüldüğü ve bürokrasinin nasıl şekillendiği ile ilgili açıklayıcı unsurlara sahiptir.

Bürokrasi tarihsel süreci itibariyle toplumun ihtiyaç duyduğu işleri uygulamak adına, gelişmiş ülke ya da gelişmemiş ülke ayrımı yapılmaksızın siyasi yapının almış olduğu kararları yerine getiren bir örgüt modeli olarak her daim karşımıza çıkmıştır. Weber'in ortaya koyduğu ideal tip bürokrasi anlayışı o dönemin sanayi toplumlarının ihtiyaçlarına cevap verirken, hala günümüz şartlarında geçerliliğini korumuş, 20. yüzyılın ilk yarısından itibaren gelişen teknoloji, iletişim ve ticaret ağı ve daha sonra küreselleşme ile birlikte tanışmaya başladığımız farklı bakış açıları bürokrasinin sürekli gelişen ve değişen bir yapı olduğunu bize göstermektedir. Bürokrasinin toplum hayatını dizayn etmede en yaygın ve etkin örgütsel yapı olması, halkın refah düzeyini arttırabilmek için bürokrasi kavramıyla iç içe geçmiş kamu yönetim sistemlerinin geliştirilmesi ve düzenlenmesi temel hedef olarak görülmelidir.

Kamu yönetimi anlayışının seyrine bakıldığında geleneksel kamu yönetimine ait katı bürokrasi ve hiyerarşi ilkelerinin zaman içerisinde toplumun siyasal ve sosyal anlamda geçirdiği değişim ve dönüşümden etkilenecek yönetim kültürünün etkin, verimli ve halka sunulan hizmetin süratli bir görünüme kavuştuğu görülmektedir. Yöneticilerin, piyasadaki değişimleri takip eden ve uyum sağlayan, esnek bir yönetim anlayışına evrildiğini, kurumların bu minvalde şekillendiği ifade edilebilir. Kamu yönetimindeki bu değişim kaçınılmaz bir gereklilik olarak karşımıza çıkarken, söz konusu değişim tek yönlü olmamıştır. İç ve dış faktörlerin etkisinde olan yönetsel değişimin yönünü, küreselleşme, demokratikleşme, sivilleşme, özelleştirme ve yerleşme gibi olgular belirlemiştir. Geleneksel yönetim anlayışının etkili olduğu ülkelerin bürokrasilerinde merkezîyetçilik ve yoğun kontrol içeren otorite anlayışı önemli bir yer tutmakta ve bürokratik yönetim kültürünün egemen olduğu yapılarda iletişim kanalları kapalı, kurallara dayalı katı hiyerarşik ilişkiler, gizlilik, benmerkezci yönetim anlayışı, inisiyatif alamama, değişime karşı duyarlı olmama, dışarıya ve eleştiriye karşı kapalı olma, yenilik ve girişimcilik gibi kavramlarının göz ardı edilmesi gibi bir takım etme gibi karakteristik özellikler geleneksel yönetim kültürünü ve bürokratik kültürü şekillendirmektedir.

Daha fazladevlet daha az piyasa söyleminin hâkim olduğu geleneksel kamu yönetimi anlayışı, Weber'in kavramsallaştırdığı bürokrasi teorisi ekseninde şekillenmiş ve geleneksel kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde merkezîyetçi yapı, ekonomik hayatta daha etkin rol üstlenme, himayeci sosyal politikalar, kurallara bağlılık gibi bir takım özellikler olarak ifade edilen unsurlar dönem itibarıyla etkisini göstermiştir. Refah devleti anlayışı hakim olduğu süreçte devletin faaliyet alanı genişlemiş ve kamu kurumlarına görevlendirilen çalışanlara olan ihtiyaç artmıştır. Geniş bir alanda hizmetlerin artan maliyetler nedeniyle kamuda meydana gelen bütçe açığı, idari yapının performans eksikliği ve en önemlisi kurumlara duyulan güven açığı geleneksel kamu yönetiminin eleştirilmesine, yeni kamu işletmeciliği anlayışının ön plana çıkmasına neden olmuştur.

1980 yıllardan itibaren ülkemizde etkisini göstermeye başlayan yeni kamu işletmeciliği Türk kamu bürokrasisinde önemli değişikliklere sebep olmuştur. Geleneksel kamu yönetim anlayışının aksine daha az devlet daha çok piyasa mottoyu ile kamunun özel sektör gibi yönetilmesinin önünü açmış, devletin düzenleyici ve müdahaleci rolüne karşı çıkarak hakem devlet olgusunu savunmuş ve aynı zamanda siyaset-yönetim arasındaki keskin ayrıma itiraz etmiştir. Dönem itibarıyla kamuda karşımıza çıkan rüşvet, kayırmacılık, yolsuzluk ve siyasallaşma gibi unsurlar kamuda özel sektör anlayışının uygulanması ile birlikte esnek ve katılımcı bir yönetim sağlanmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede sonuç odaklı, vizyon odaklı, müşteri odaklı, rekabet odaklı, performans odaklı bir anlayışın yanı sıra performans yönetimi, stratejik yönetim, toplam kalite yönetimi gibi piyasa ekonomisine ait kavramlar ön plana çıkmıştır.

Kamu yönetiminde halka sunulan kamu hizmetinden, personel rejimine kadar köklü bir değişim ve dönüşümüne neden olan yeni kamu yönetimi işletmeciliği anlayışında ortaya konulan devletin daha küçük ve etkin olması, kamu kurumu dışındaki aktörlerin yönetime katılması, kamu hizmetlerinin sunum şeklinin yanı sıra hizmet birimlerinin ayrıştırılması, sunulan hizmetin değerlendirilmesi ve hesap verilebilirlik niteliği ve kar amacı gütmeyen hizmetin verilmesi, iş süreçlerinde sonuca vurgu yapılması, değişimci liderliğin ön plana çıkarılması, merkezden verilen hizmetlerin yerinde yönetimlerce karşılanarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamu kurumları arasında koordinasyon ve bir takım ortaklıkların sağlanması gibi uygulamalar sayesinde kamu politikalarında olumlu yansımalar olmuştur. Kamu yönetiminde vurgusu yapılan ve yeniden tanımlanan bütün bu değişim, dönüşüm ve gelişmeler yönetim kültürünü ve dolayısıyla bürokrasi kültürünü de etkilemiş, geleneksel yönetim kültürüne bir tepki olarak yerini almıştır.

Bürokratik yönetim anlayışının tarihsel süreç içerisinde nasıl bir değişim yaşadığı incelendiğinde, tarih boyunca Türk yönetim geleneğinin en belirgin özelliği teşkilatçı anlayışını her zaman muhafaza etmesidir. Osmanlı Devletinden günümüze kadar gelen Türk yönetim geleneğinde bürokrasinin her dönemde önemli

bir unsur olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Osmanlı Devleti bürokratik bir devlettir ve bürokrasi geleneği önceki dönem Selçuklu Devletlerinden miras kalmıştır. Siyasal ve sosyal alanda yapılan reformlarla Osmanlı tarihinde önemli bir yeri olan Tanzimat döneminde bürokrasi batılılaşmanın da etkisi ile bürokrasi padişaha karşı gücünü arttırarak ülkenin yönetiminde etkin hale gelmiştir.

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte, Türk kamu yönetim sistemi içerisinde hem siyasi yapının hem de idari yapının biçimlenmesinde Tanzimat döneminin yanı sıra 1921 ve 1924 anayasalarının etkin olduğunun söylenilmesi mümkündür. Osmanlı mirasının devam ettirildiği erken Cumhuriyet döneminde yönetim kültürü açısından yapılan değerlendirmede merkezi yönetim modelinin hâkim olduğu görülmektedir. İktisadi problemlerin yanı sıra nitelikli personelin yetersiz oluşu merkezileşmeye sebep olan unsurlar olarak görülmüş ve bürokrasi hâkim konuma gelmiştir. Bu süreçte Türk kamu bürokrasisine etki eden yabancı uzman raporları bilhassa bürokratlar için sunduğu çözüm önerileri ile reformların önünün açıldığı söylenebilir. 1950 yılına kadar süren tek parti iktidarının ardından Demokrat Partinin iktidara gelmesiyle birlikte siyasal, toplumsal ve idari alanda köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bütün bu değişiklikler bürokrasinin aleyhine sonuçlanmış, bürokrasinin etkinliği ciddi şekilde azalmıştır. Yine bu dönemde hazırlanan yabancı uzman raporları daha sonra gelecek olan planlı kalkınma dönemi için kapı aralayarak bilgi toplumunun temellerinin atılmasında etkili olmuştur.

1980 yıllardan itibaren Özalp yıllara geçiş yapan Türkiye yönetim, yerelleşme ve idari reformlardır küreselleşme, özelleştirme gibi uygulamalarla tanışmıştır. Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunlarının ele alındığı bu süreçte zihinsel anlamda da değişimler yaşanmıştır. Sivil iktidarın hakim olduğu Özalp yıllar kamu yönetimi mekanizmasının işleyişi açısından bürokrasinin azaltıldığı, gereksiz bürokratik işlemlere son verildiği, halka sunulan kamu hizmetlerinde verimliliğin ve etkinliğin arttırılması amacıyla kurumlarda bilgisayara geçilmesi, bürokrasideki formalitelere ve kırtasiyecilikle mücadele edilen dönem olarak dikkat çekmiştir. Bu dönemde uygulanan kamu yönetimi politikalarının Yeni Kamu İşletmeciliği modeli ile uyum sağlayan düzenlemeler olduğunu söylemek mümkündür.

Türk siyasi hayatının dönüm noktası olarak görebileceğimiz AK Partinin iktidara gelişi yani 2000'li yıllar siyasette ve bürokraside önemli yapısal değişikliklerin yaşandığı yıllardır. Bu dönemde devletin küçültülmesi ve etkin hale getirilmesi, ekonominin güçlendirilmesi dayanıklı bir mali yapı, hesap verilebilirliğin arttırılması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, sosyal güvenlik alanındaki reformlar, özelleştirmeye yönelik birçok program uygulamaya konulmuştur. Bürokrasi ile mücadele edilen bu süreçte bürokratik vesayeti kaldırarak, bürokratik devleti hizmet devletine dönüştürme ve siyaseti demokratikleştirme amacına yönelik davranışlar ortaya konulmuştur. Bu amaçlar çerçevesinde kamu yönetiminde vatandaşları esas alan hizmet anlayışının benimsenmesi, merkezi yönetimin yeniden değerlendirilerek

yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamu mali yönetimin yapılandırılması, şeffaflık ve etik kültürün kamuda yerleşmesi ve denetimin artırılması, sivil toplumun güçlendirilerek sivil otoritenin askeri otoritenin üzerindeki etkinin artırılması gibi şeffaflığı tesis etmeye yönelik düzenlemeleri gerçekleştirmiştir. Bu dönemin önemli özelliklerinden birisi olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş ile birlikte merkezîyetçi ve kaynak israfına yol açan hantal ve işlevsiz yapılara son verilerek yapılan kamu personel sisteminde yapılan değişikliklerin yanında, rasyonel düzenlemelerle liyakat ve verimliliğin ön plana çıkarılması amaçlanmıştır. Bu süreçte idari işleyişin çok hızlanmasının yanı sıra yürütmenin aldığı kararların etkin ve verimli bir şekilde uygulanmasını sağlayacak, nitelikli, yeterlilik bakımından kendini geliştirmiş yöneticilerin seçilmesi ve görevlendirilmesi kamu personel sistemini en derin şekilde etkileyen gelişme olarak karşımıza çıkmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile meydana gelen değişiklikler demokratik anlamda olumlu katkılar sağlayarak, daha rasyonel düzenlemelerin yönetim kültürümüze damgasını vuracağı kanaati oluşmuştur.

AK Parti'nin iktidara gelmesi ile birlikte Avrupa Birliği uyum süreci belirgin bir şekilde etkisini göstermiş ve bu süreçte kamu yönetimin değişimi ile ilgili tasarılar hazırlanmıştır. Avrupa Birliği ilerleme raporları çerçevesinde hazırlanan yasa tasarıları gereğince, denetim ve personel yönetimi alanında değişikliklerin yapılması istenmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinin şeffaf, etkin ve katılımcı bir anlayışla halka sunulması için gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak kamu yönetimi reformunun yapılması istekler arasında yer almıştır.

Bu çerçevede Türk kamu yönetim sisteminde bürokratik yönetim kültürünün tarihsel sürecinin geçirdiği evreleri ortaya koyabilmek adına, bu çalışmada klasik Osmanlı döneminden günümüze kadar gelen idari yapı incelenmiştir. Maliye Teşkilatının diğer kamu kurumları içerisinde gerek mali mevzuatın gerekse diğer mevzuatların şekillenmesinde önderlik etmesi ve çok köklü bir kurum olması Maliye Teşkilatındaki yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarının incelenmesi ve Maliye Teşkilatından yararlanılması düşüncesini güçlendirmiştir.

Bu bağlamda Türk kamu bürokrasisinin katılımcı yönetim kültürü, girişimci yönetim anlayışı, üst yönetimin etkisi, kurumun bürokratik kültürü, diğer kurumlarla olan ilişkisi ekseninde Hazine ve Maliye Bakanlığı Merkez Teşkilatında görev yapan kamu görevlilerinin, yöneticilerin/bürokratların yönetim kültürüne yönelik algılarının belirlenmesi amacıyla gerçekleştirilen araştırma Ankara il merkezinde Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde bulunan Muhasebat Genel Müdürlüğü'nde üst ve orta düzey kamu görevlilerine uygulanmıştır. Yapılan çalışmada katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme, hesap verebilirlik ve şeffaflık, örgütsel güven ve etik anlayış, yenilik değişim ve liderlik, yönetişim ve işbirliği, formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı, rekabet odaklılık, sonuç odaklılık ve heterarşik ilişkiler alt boyutları belirlenmiş, ayrıca ankete katılan kamu çalışanları demografik (cinsiyet,

yaş, eğitim durumu, hizmet süresi, görev pozisyonu, kurumdaki yöneticilik süresi) özelliklerine göre değerlendirilmiştir. Çalışma sonucunda elde edilen bulgular şu şekilde sıralanabilir:

- 1. Kurumsal düzeyde katılımcı yönetim anlayışı ve performans ödüllendirme uygulamalarının bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilediği çalışmanın ilk bulgularından birisidir.* Buradan hareketle bağımlı değişken olan bürokrasi ve yönetim kültürünün katılımcı yönetim ve performans ödüllendirme tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiği incelendiğinde yönetim süreci içinde her seviyeden gelen fikir ve önerilerin dikkate alınması, kişisel bilgi ve yeteneklerin ön planda tutulması, eksiklikler değerlendirilirken şahsa değil sonuca odaklanılmasının, bürokrasi ve yönetim kültürünü olumlu yönde ve güçlü bir şekilde etkilediği doğrultusunda yorumda bulunmak mümkündür. Katılımcı yönetim ve performans ödüllendirmeye yönelik yapılan analiz çerçevesinde Maliye Teşkilatında, çalışan herkes kendini kurumun bir parçası olarak görür düşüncesi kurum içerisinde geniş bir kitle tarafından kabul görmüştür. Kurumsal aidiyet, kurumsal düzeyde bir bürokratik kültür oluşumuna katkı sağlamakta, diğer taraftan, çalışanların performanslarına yönelik ödüllendirmede bulunulmasının, kurumsal motivasyonunun artmasına imkân sağlayacağı düşünülmektedir. Buradan hareketle katılımcı yönetim ve performans değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü olumlu yönde ve güçlü bir şekilde etkilediği doğrultusunda çıkarımda bulunulabilir. Özmen (2012) tarafından farklı kurumlarda görev yapa üst yöneticileri ile gerçekleştirilen araştırmada elde edilen bulgular, bu çıkarımı doğrulamaktadır. Nitekim yapılan araştırmada “kamu kurumlarında üstlerin astlarına karar alıp uygulama hususunda yetki verebileceğini ve astların güçlendirilmesini öngören bir zihniyetin oluştuğunu ortaya koymaktadır” bulgusu ortaya konulmuştur. Ayrıca Enullayev(2010) banka çalışanları üzerinde yaptığı bir araştırmada performansa dayalı yönetim kültürünün sürekli olarak değişen koullara ayak uydurduğu yönünde tespiti olmuştur.
- 2. Hesap verebilir ve şeffaf yönetim anlayışı, bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir;* hipotezi doğrultusunda yapılan regresyon analizi sonucunda hesap verebilirlik ve şeffaflık değişkenlerinin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği sonucu ortaya konulmuştur. Ortaya konulan iddia çerçevesinde kurum içerisinde alınan kararlar bir gerekçeye dayandırılarak neticelendirildiği ve söz konusu neticelerin kurum içinde ve dışında bulunan paydaşlar ile paylaşıldığı yönünde çıkarımda bulunulması mümkündür. Şeffaf yönetim anlayışının hedef görüldüğü idari işleyişte bilgi edinme hakkı ve bilgi edinme özgürlüğü etkin bir şekilde uygulanarak, işlerin bir standart dâhilinde yürütüldüğü ve/

veya yürütülmesi gerektiği ortaya konulmuştur. Ayrıca vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının öncelendiği ve hizmetten yararlanan vatandaşların görüş ve düşüncelerinin önemsendiği ve/veya önemsenmesinin gerekliliğinin ön plana konulduğu dikkati çekmektedir. Bu bağlamda Hazine ve Maliye Bakanlığı içerisinde hesap verebilir bir yönetim anlayışının yansımaları olarak, stratejik plan ve faaliyet raporları etkin bir şekilde uygulanmasının ve bu ilkelere gerekli hassasiyetin gösterilmesinin öneminin yadsınamaz bir gerçek olduğu vurgulanabilir.

3. *Örgütsel Güven ve Etik Anlayışı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir hipotezi test edilmiştir.* Bu doğrultuda bağımlı değişken durumunda olan bürokrasi ve yönetim kültürünün örgütsel güven ve etik anlayışı tarafından ne düzeyde ve hangi yönde etkilendiğini belirlemek için yapılan basit doğrusal regresyon analizi sonucunda varılan kanaat örgütsel güven ve etik anlayışı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü olarak nitelendirebileceğimiz şekilde etki ettiği yönündedir. Öte yandan Maliye Teşkilatında, etik ilke ve değerlerin kurum çalışanları tarafından içselleştirilmesinin önemi araştırma çerçevesinde ortaya konulmuştur. Bununla birlikte, kurumsal düzeyde güvenin tesis edilmesinin, etik yönetim anlayışın şekillenmesinde etkili olacağı ve bürokratik yönetim kültürünün olumlu yönde etkileyeceği yönünde katılımcıların görüşlerinin ortaya çıktığı temel bulgulardan birisidir.
4. *Yenilik ve değişimci liderlik, bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir* şeklinde ifade edilen varsayım değerlendirildiğinde, araştırma sonucunda kurum içerisinde olup biten her konunun yöneticilerin bilgisi dahilinde olduğu, yönetimin denetim açısından etkin davrandığı anlaşılmaktadır. Kurum çalışanlarının yeniliklere açık olduğu ve bu yeniliklerin kurum yönetimi tarafından başlatıldığı doğrulanmıştır. Bu bulgulara göre yenilik ve değişimci liderlik değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü olumlu yönde etkilediği ve yönetim kültürüne güçlü bir etki yaptığının söylenilmesi mümkündür. Diğer bir ifadeyle ortaya konulan önermenin doğruluğunu destekleme açısından kurum içerisinde, ülkedeki siyasal kültür ve toplumsal kültürün, bürokratik kültürü etkilediği düşüncesinin en güçlü düşünce olduğu analiz sonucunda ortaya konmuştur.
5. *Yönetişim ve işbirliği, bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir iddiası araştırma sonucunda doğrulanmıştır.* Araştırma sonucunda elde edilen bulgular değerlendirildiğinde katılımcı yönetim ve katılımcı kültür anlayışına dayanan, yönetişim eksenli bir idari yapının, çalışanların kuruma yönelik bağlılık ve aidiyetini arttırdığı yönünde bir sonuç ortaya koymuştur. Bu anlayış çerçevesinde kurumun bürokratik devletten ziyade, yönetişimi esas alan/katılımcı devlet anlayışını tercih eden,

dahası işbirliğini esas alan bir yönetim kültürüne sahip olduğu yönünde çıkarımda bulunulabilir. Yönetişim ve işbirliği değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü hem pozitif hem de güçlü şekilde etkilemesinin yanı sıra Maliye Teşkilatında, çalışanların karar alma sürecine dahil edilmesi motivasyon ve performanslarını artırdığı diğer taraftan kurumun hizmet sunumunda özel, kamu ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde hareket ettiği düşüncesinin de kurum içinde çalışanlar tarafından benimsendiği ve dile getirildiği sonucuna varılmıştır.

6. *Formel ilişkiler ve hiyerarşik yapı, bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir şeklinde ifade edilen varsayım test edilmiştir.* Yapılan araştırmada diğer bulgulardan farklı olarak formal ilişkiler ve hiyerarşik yapı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü olumlu yönde etkilemediği ve ayrıca yönetim kültürü üzerinde ciddi bir etki bırakmadığı kanaatine varılmıştır. Bu kanaati destekler nitelikte olan bulgular değerlendirildiğinde kurum çalışanları arasında Weberyen bürokrasi anlayışının yansımaları olarak görülebilecek şekilcilik, yazılı kuralların işlemesi ve kurallara sıkı bağlılık gibi ilkelerin ciddi oranda uygulandığı sonucuna varılmıştır. Diğer taraftan kurum içinde ortaya çıkan sorunların büyük oranda kurum yönetiminin isteği doğrultusunda çözüme kavuşturulduğu ve ast-üst arasındaki ilişkilerin resmi (mesafeli) olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Araştırma sonucunda Maliye Teşkilatında hiç kimse kurum yönetimiyle ters düşmek istemez önermesine verilen çalışanların önemli bir çoğunluğu katılım yönünde görüş bildirdiği görülmüştür.
7. *Rekabet odaklılık, bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir ifadesi çalışmanın temel iddialarından birisidir.* Bu iddia sonucunda rekabet odaklılık değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği, ayrıca Maliye Teşkilatında rekabetçi bir yönetim anlayışının benimsendiği analiz neticesinde ortaya konulmuştur. Diğer yandan Maliye Teşkilatında çalışma ortamında işbirliğinden ziyade rekabetin öncelikli olduğu önermesinin çalışanlar tarafından azımsanmayacak bir oranda kabul gördüğü de tespit edilmiştir.
8. *Sonuç Odaklılık ve Heterarşik Yapı, Bürokrasi ve Yönetim Kültürünü pozitif yönde ve anlamlı şekilde etkilemektedir* varsayımı gerçekleştirilen analiz sonucunda doğrulanmıştır. Araştırma sonucunda elde edilen bulgular dikkate alındığında, Maliye Teşkilatı içerisinde süreç odaklı bir yönetim anlayışından çok sonuç odaklı bir yönetim anlayışı uygulandığı ve kurum çalışanlarınca bu değerlendirmenin yüksek oranda kabul gördüğü gözlemlenmektedir. Bir diğer bulgu, bürokratik kültürün yansımaları olarak kurum çalışanlarınca hiyerarşik (dikey) ilişkilerden ziyade heterarşik (yatay) ilişkilerin daha ön planda olması gerektiğinin çalışanlar tarafından dile getirilmesidir. Kurumun bu çerçevede

bir katılımcı bir yönetim kültürüne sahip olduğu anlaşılmaktadır. Buradan hareketle elde edilen bulgular doğrultusunda sonuç odaklılık ve heterarşik yapı değişkeninin bürokrasi ve yönetim kültürünü pozitif yönde ve güçlü şekilde etkilediği sonucuna varılmıştır.

Hazine ve Maliye Bakanlığı genel algısı çerçevesinde demografik özelliklere (cinsiyet, medeni durum, yaş, eğitim, hizmet süresi) göre alan araştırmasına katılan kamu görevlilerinin bürokratik kültüre yönelik algılama düzeyinde anlamlı bir farklılık olmadığı tespit edilmiştir. Sadece unvanlar açısından yapılan değerlendirmede daire başkanları ile diğer unvan gurupları arasında anlamlı bir fark olduğu dikkati çekmektedir.

Araştırma sonucunda elde edilen bulgular değerlendirildiğinde, uygulayıcılara yönelik ortaya konulabilecek öneriler şu şekilde sıralanabilir:

- Çalışanların kurumsal düzeyde örgüte olan bağlılığın artırılabilmesi için karar alma süreçlerinde daha etkin bir şekilde katılım sağlanması önem arz etmektedir. Buradan hareketle hiyerarşik ilişkilerin yanında heterarşik ilişkilere de yer verilmesi, örgütsel karar verme sürecinde alt düzeyde ve orta düzeyde yöneticilerin de bilgi ve görüşlerine başvurulması önem arz etmektedir. Nitekim yeni kamu işletmeciliği anlayışı da katılımcı bir yönetim düşüncesinin oluşturulması gerektiğini vaz etmektedir.
- Performans kriterinin güçlenmesi ve kurum çalışanlarının aidiyet duygularının artırılması nedeniyle kurum içinde çalışanların performanslarına yönelik ödüllendirmede bulunulmasının önemli olduğu kanaatine varılmıştır. Çalışanların halka daha kaliteli hizmet sunmaları ve hem iç barışın hem de iş barışının sağlanması açısından motive olmaları; iş tatmininin gerçekleşmesi için iş performanslarının en adil bir şekilde değerlendirilmesinin gerektiği altı çizilmesi gereken önemli bir husustur. Kurum içerisinde iş barışını ve örgütsel adaleti zedelemeyen verimli ya da verimsiz çalışan ayırımı yapılarak personeli çeşitli araçlarla ödüllendirmek ve çalışanların daha fonksiyonel hale gelmesi için çaba harcamak, kurum açısından ciddi bir kazanım olacaktır.
- Bir örgütsel kontrol yöntemi olan hesap verilebilirlik ve şeffaflık, bilgi iletişim teknolojileri sayesinde daha uygulanabilir hale gelmiştir. Kamu kurumlarının özel sektör ile kıyas edildiği, etkinlik, verimlilik ve kalite gibi argümanlar çerçevesinde sorgulandığı bu dönemde hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkeleri bireylere kamu yönetimini sorgulama fırsatı vermiştir. Bu minvalde çalışanlara inisiyatif ve sorumluluk verilmesi, işleyiş sırasında işlerin belli bir standart dahilinde yürütülmesi faydalı olacaktır. Hesap verilebilirlik ilkesinin kurum içinde ve dışında bir kontrolü beraberinde getirmesinin çalışanlar arasında bir güven kültürünün yerleşmesinde etkili olacağı düşünülmektedir.
- Çalışanlar arasında karşılıklı güvenin oluşması, davranış ve tutumlarda ortak bir karara varılmasında örgüt içinde uygulanan politikalar son derece

önemlidir. Çalışanlar arasında çok açık bir iletişimin sağlanması, çalışanlara sorumluluk verilerek kararlarda etkin rol oynamaları, bilgi paylaşımı ve beklentilerin karşılanması örgütsel güvenin artmasına katkı sağlayacaktır. Ayrıca kamu yönetimindeki hizmetlerin kalitesinin artması; saydamlık, hesap verebilirlik, göreve bağlılık, kamu yararı, etkinlik liyakat ve kalite gibi bir takım değerler bütününe yönetim kültürüne köklü bir biçimde yerleşmesi için çalışanlara verilen yetkilerde gerekli dengenin gözetilmesinin gerekli olduğu düşünülmektedir. Bunun yanında etik değerlerin kurum içinde yönetim kültürü haline dönüşebilmesi için işler etik standartlara göre yapılmalı ve bu standartların dışına çıkıldığı takdirde bir takım yaptırımlarla disipline edilmelidir.

- Rekabetin gün geçtikçe artan etkisi ile kurumların hızlı bir değişim ve dönüşüm geçirdiği bilinen ve vurgulanan bir gerçektir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla geliştiği bu süreçte yabancılaşma artmış, işbirliğinin önemi daha fazla idrak edilmeye başlanmıştır. Bu durum, yabancılaşmayı engelleyecek ve katılımı sağlayacak, kurumu geliştirebilmek için çevrede meydana gelen değişim ve dönüşümün yakından takip edebilmesi için en önemli faktörün değişime açık bir yöneticinin olması ile mümkün olacağı düşünülmektedir.
- Kurum içindeki idari yapının çalışanları karar mekanizmasına dahil etmeleri önemli bir husustur. Böyle bir davranış ve eylemin, karar verme gücünün niteliğini arttıracığı düşünülmektedir. Bilhassa yönetim kademesindeki idarecilerin kendilerine bağlı olarak çalışan personel ile işbirliği içinde olmalarının, iş süreçlerinde yapılan planlamalarda görüş alınması hem aidiyet duygusunun sağlanmasına katkı sağlayacak, hem de performansı artırıcı yönde etki oluşturması mümkün olacaktır. Ayrıca devleti yönetirken özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile gerekli koordinasyonun sağlanarak bir takım düzenlemelerin yapılması yönetim anlayışının yeni kamu işletmeciliğinin bir ürünü olan yönetişim anlayışına uygun olacağı ve yönetim anlayışının bu yönde seyir izleyeceği aşikârdır.
- Maliye teşkilatının işlevi ve sahip olduğu kapsamlı ve giderek büyüyen yapısı nedeniyle hiyerarşi ve formel ilişkilere dair özellikleri bakımından ön plana çıkan bir kurum olduğu gözlemlenmiştir. Yeni kamu işletmeciliğinin savunduğu kişisel aklın öncelenmesi ve etik ölçütlerin güçlenmesi çerçevesinde değerlendirildiğinde, Weberyen bürokrasi anlayışının yansımaları olarak kabul edilen şekilcilik, aşırı mesafe ve kurallara aşırı bağlılık gibi ilkelerin esnetilmesi önem arz etmektedir. Çünkü bireysel katılımın eksik olduğu örgüt modellerinde güven kaybı, ifade sorunu gibi problemlerin ortaya çıkmasına neden olabilir. Katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve demokratik bir yönetim anlayışı için geleneksel yönetim kültürü yerini, yeni kamu işletmeciliği anlayışının ortaya koyduğu yeni yönetim kültürüne bırakmalıdır.

- Yeni kamu işletmeciliğinde en çok öne çıkan konularından birisi rekabet odaklı anlayışın kamu yönetiminde kullanılmasıdır. Diğer bir ifadeyle kamuya ait idari mekanizmaların piyasa anlayışıyla yönetilmesi ile ekonomiklik, etkililik, etkinlik ve kamu kaynaklarının daha verimli kullanılması gibi ilkelerin gerçekleşmesi sağlanacaktır. Kamu hizmeti sunulurken devlet kar elde etmeyi değil hizmetin kalitesini yükseltmeyi hedeflediğinden, rekabet ortamında işbirliğine dayanan çalışmaların öneminin kurum çalışanlarına iyi anlatılması iş barışı için elzem bir husus olduğu unutulmamalıdır.
- Süreç odaklılık yerine sonuç odaklılığın esas alınarak, politikaların geliştirilmesi ve kamusal hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi etkinlik verimlilik ve performansın ölçülmesini beraberinde getireceğinden, sonuca odaklanmış bir yönetim anlayışı kaçınılmazdır. Araştırmada elde edilen bulgular göz önüne alındığında kurumun sahip olduğu bürokratik kültürün bir yansıması olarak yatay ilişkilerden ziyade dikey ilişkilerin baskın olduğu tespit edilmiştir. Sonuç odaklı bir yönetim anlayışının, kurumun bürokrasi kültürüne yerleşmesi açısından uygulamaya konulan faaliyetlerin sonuçlarının ölçülmesi, başarının ya da başarısızlığın nedenlerinin net olarak tespit edilmesi adaletli bir performans ölçümünün yapılmasına neden olacağı düşünülmektedir. Sonuca yönelmiş bir yönetim anlayışında girdiden ziyade çıktı, süreçten ziyade sonuç öncelenmektedir. Bununla birlikte, verimlilik, kalite, etkinlik, performans göstergelerinin kurumun daha sonraki iş süreçlerine yansıması ve gerekli planlamanın bu ilkeler çerçevesinde sayısal verilere dayandırılarak değerlendirilmesi yeni bürokratik yönetim kültürü amacına ulaşılmasını sağlayacaktır.
- Uygulayıcılara yönelik bu önerilerle birlikte bu alanda akademik ve bilimsel çalışma yürüteceklere yönelik ortaya konulabilecek önerilerden bazıları şunlardır. Konu ile ilgili farklı kamu kurumlarında araştırmalarının gerçekleştirilmesi, farklı değişkenler (cinsiyet, yaş, eğitim durumu) üzerinden bürokratların ve kamu görevlilerinin algılarının incelenmesi; özel sektör ve kamu sektöründe yönetim kültürlerinin karşılaştırmalı olarak analiz edilmesi; farklı ülke örnekleri üzerinden karşılaştırmaların gerçekleştirilmesi bundan sonra alanda çalışma yapacaklara öneri olarak sunulabilir.

KAYNAKÇA

- ABADAN, Nermin, (1959), “Bürokrasi, AÜSBF Yayınları, Ajans Türk Matbaası”, Ankara.
- AFETİNAN, A. (1998a), ‘Türkiye Cumhuriyeti ve Türk Devrimi, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 4. Baskı, Ankara, s:129-131
- AFETİNAN, A. (1998b), ‘Medeni Bilgiler ve M. Kemal Atatürk’ün El Yazıları’, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 3. Baskı, Ankara, s:238-240-337
- AĞAR, Serkan,(2007), Geçmişten Bugüne Mali İdare, TBB Dergisi, Sayı 73, s:372-431
- AĞAR, Serkan,(2016), ‘Osmanlı Devleti Mülki İdare Sistemi ve Yapılan İslahat Çalışmaları’, Osmanlı Devlet Teşkilatı’nın Kadim Bir Kurumu; DEFTERDARLIK, İstanbul Defterdarlığı, Editör: Süleyman Faruk Göncüoğlu, Erkam Yayıncılık, s:66-79
- AHMAD, Feroz, (2007), ‘Modern Türkiye’nin Oluşumu’ Kaynak Yayınları, İstanbul, s:159
- Akarsu, B. (1998). Felsefe Terimleri Sözlüğü, Ankara: İnkılap Kitapevi.
- AKARSU, Bedia, (1998), ‘Felsefe Terimleri Sözlüğü’, İnkılap Kitapevi.
- AKDAĞ, Mustafa, 1979, Türkiye’nin İktisadî ve İçtimaî Tarihi (1243-1453), 1, Tekin Yayınevi, Ankara, s.23.
- AKIN, Rıdvan, (2001), ‘TBMM Devleti (1920-1923) Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkları ve İdare’, İletişim Yayınları, İstanbul, s:252-270
- AKINCI, Elif Gül, (2011), ‘Türkiye’de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi İle Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması’, Ankara, s:77-79
- AKKAYA, Yüksel, (2004), ‘Düzen ve Kalkınma Kısacasında İşçi Sınıfı ve Sendikacılık’, Neoliberalizmin Tahribatı Türkiye’de Ekonomi Toplum ve Cinsiyet, Derleyenler: Balkan, N. Savran S.Metis Yayınları, İstanbul, s.139-163
- AKMAN, Elvettin, (2019), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri, PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, Cilt:15, Sayı 1, s: 46-47
- AKTAN, Tahir, (1989), Kamu İdaresi, Genişletilmiş 2.Basım, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı, s.160
- AKYILDIZ, A. (2004). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- AKYILDIZ, Ali, (1993), ‘Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836- 1856)’, İstanbul, Eren Yayıncılık, s:177
- AKYILDIZ, Ali, (2003), TDV İslam Ansiklopedisi, Ankara, c:28, s:250-251
- AKYILMAZ, Bahtiyar, (1999). “Osmanlı Devletinde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 128-137.
- Al, H. (2002). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Ankara: Bilim Adamı Yayınları.
- AL, Hamza (2002), “Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi”, Bilimadamı Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- ALACADAĞLI, E. ve Yavuzyiğit H. (1999). Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği, *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı-2* içinde (ss. 99-111) Ankara: TODAİE Yayınları.
- ALACADAĞLI, Esmeray ve YAVUZYİĞİT Hikmet, (1999), “Bürokratik Kültürümüz ve TKY Felsefesinin Uygulanabilirliği”, Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı-2, 1. Baskı, TODAİE Yayını, Ankara, s. 99-111.
- ALKAN, Mustafa, (2013), Osmanlı Devletinde Merkez Teşkilatı. GÜNDÜZ, Turan (Ed.), Osmanlı Teşkilat Tarihi El Kitabı. Ankara: Grafik Yayınları, s.35
- Almond, G.A ve Verba, S. (1989). *The Civic Culture Political Attitudes and Democracy In Five Nations*, Newbury Park, CA: Sage Publication
- ALMOND, G. And VERBA, S. (1989), “The Civic Culture Political Attitudes and Democracy In Five Nations”, Newbury Park, CA: Sage.
- ALODALI, M. Fatih Bilal, USTA Sefa, (2017), Türk Yönetim Geleneğinde Hesap Verebilirlik Mekanizmaları: Divan-ı Mezalim ve Kamu Denetçiliği Kurumu, *Strategic Public Management Journal*, s:178-181

- ALTUNTAŞ, Nesrin, (2007), 'Türkiye'de Reform Yönetimi' Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara, s:13-32
- ANGIN, Cem, (2019), Sosyal Güvenlik Reformu, Kamu Personeli ve Emeklilik, Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, 9(3), s:435
- ARAZA, Aylin ve Gonca Aslan, (2014), "Post-Modernizm ve Post-Bürokratik Örgüt Formları", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi Yıl:13 Sayı:25, s. 42
- ARIK K. Fikret - Kenan Sürgit, "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)", Yedinci İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963 – Ankara, İskan ve Şehircilik Derneği Yayınları No: 2, Ankara-1964, s. 92.
- ARMAĞAN, Abdüllatif, (2011), 'Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler' Gazi Akademik Bakış, Cilt 5, S.145
- ARSLAN, Süleyman, (1991), Tanzimat Döneminin Yarattığı Bir Yargı Organı Şura-yı Devlet. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Prof. Dr. Jale G. Akipek'e Armağan, Konya,
- AYVERDİ, Sâmîha (1976), Türk Tarihinde Osmanlı Asırları, C. 2, İstanbul, Damla Yayınevi, s:80.
- ASLAN, Seyfettin, YILMAZ, Abdullah, (2001), 'Tanzimat Döneminde Osmanlı Bürokratik Yapı ve Düşüncesinin Değişimi' Cumhuriyet Üniv. İİBF Dergisi, C:2, Sayı:1, s:296
- ASLANER, Abdullah, (2006), Kamu idaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları, Türk İdare Dergisi, s.40
- ATEŞ, Hamza (2013). Postbürokratik Kamu Yönetimi, A. Balcı, A. Nohutçu vd. (Editörler). Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Üçüncü Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, s:94-95
- ATEŞ, Hamza, (2019), 'Türk Kamu Yönetimi' (Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi), Savaş Yayınevi, Ankara, s:45
- ATEŞ, Hamza, ÜNAL, Soner, (2021), Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar), Nobel Yayınları, s: 170
- AVANER, Tekin, FEDAİ, Recep, (2021), Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Ofisler), Nobel Yayınları, s: 203-222
- AYDIN, Abdullah, Akıncı Berat, (2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Personel Yönetim Sisteminin Dönüşümü: Üst Düzey Kamu Görevlilerin Atanması, Route Educational and Social Science Journal, Volume 5(10), s:1028-1030
- AYKAÇ, B. (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*. Ankara: Yükseköğretim Kurulu Matbaası.
- AYKAÇ, Burhan (1997), "Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler", Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara.
- AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, Mehmet Akif, (2003) "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı: 2, s:153-179.
- AYKAÇ, Burhan, ALTUNOK, Hatice, (2014), Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik, İstanbul Gelişim Üniv., Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:1, S:1, Haziran, s:1-15
- AYVERDİ İlhan, Misalli Büyük Türkçe Sözlük, Kubbealtı Neşriyatı, İstanbul 2005, c. I, s. 854
- AZRAK, Ali Ülkü, (1989). "Hammer'in Gözüyle Osmanlı İmparatorluğu'nda Yönetici Sınıflar", İÜSBF Dergisi 1: 166
- BABAOĞLU, Cenay, KULAÇ, Onur, (2021), Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları), Nobel Yayınları, s:180-198
- BAKIN, Kaya, (2000), "Yönetim Kültürünün Yeniden Yapılanma Stratejisi Olarak Örgüt Geliştirme ve Kütahya Emniyet Teşkilatında Bir Uygulama, Dumlupınar Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- BALCI, A. (2005) Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, Aktan, C.C. ve Saran, U. (der) Kamu Yönetiminde ve Kamu Hizmetlerinde Kalite içinde, Hizmet İş Sendikası Yayınları No.36, Ankara.
- BALKANLI, Ali Osman, (2005), 'Türkiye'de Ekonomik Gelişme ve Kriz', Filiz Kitapevi, İstanbul, s. 208-237
- BALTAOĞLU, A. Galip ve Ünal, Mesut (2011), 'Osmanlı Devletinde Ordu Teşkilatı', Uşak Üniversitesi, Osmanlı Tarihi Dersi II, s.3-5, Başbakanlık Osmanlı Arşivi, 625(1586), s:346-351

- BARANSEL, Atilla (1979), *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları,s:166
- BARKAN,Ömer Lütfi, “Türkiye’de Din ve Devlet İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi”, Cumhuriyetin 50. Yıldönümü Semineri- Seminere Sunulan Bildiriler, TTK Yayınları, Ankara 1975, s.50- 51.
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı,21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları II), Ankara, 1994, s. 43.
- BAŞ, Ömer Can, (2020), İdare Hukukunda İltizam Usulü ve İltizam Sözleşmeleri,Marmara Ün. Hukuk Araştırmaları Dergisi, cilt:26, sayı:2,s:1016-1032
- BATMAZ,Eftal,(1996), İltizam SistemininXVIII. Yüzyıldaki Boyutları, Ankara Ün. Tarih Araştırmaları Dergisi, cilt:18,sayı:29,s:39
- BAYRAKÇI, Erdal,(2015),’Belediyeler’,(Editör:Kemal Görmez), Yerel yönetimler içinde, Ankara: Orion Kitabevi, s: 145-183.
- BAYRAKÇI, Erdal, (2011),’Yerel Yönetimler’, Konya: Dizgi Ofset Matbaacılık, s:91
- BAYRAKDAR, Ergin(2017), “Belediyelerde Stratejik Yönetim Kültürü: TR82 Bölgesi Örneği, Kastamonu Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- BAYRAKTAR, G. (1993). *Bürokratik Düşünce ve Türk Siyasal Hayatında Bürokrasinin Rolü*, (Yüksek Lisans Tezi) Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- BAYRAM, A. K. ve Çınar K. (2007). İktidar ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9 (1) 11-24.
- BAYRAM, A. K. ve K. ÇINAR (2007). “İktidar Ve Siyasetin Gölgesinde Bürokrasi Ve Demokrasi İlişkisi: İdealler, Zorunluluklar, Gerilimler”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,Cilt:9, Sayı:1, s.11-24. Erişim: 18 Nisan 2014, <http://www.aku.edu.tr/aku/dosyayonetime/sosyalbilens/makale/c9s1m2.pdf>
- BAYSAL, Tahir,(2016), Neo-liberalizm Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Yönetiminin Dönüşümü: Türkiye Pratiği, KAÜ İİBF Dergisi, cilt:8, Sayı:15, s:171-195
- BİRİŞİK, Mehmet, (1995), “Yönetim Kültüründe Yeniden Yapılandırma Stratejileri”, Dumlupınar Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- BİRİCİKOĞLU, Hale, YALNIZOĞLU, Yasemin, (2018), 6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik-Verimlilik İle Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaeli İlçesinde Yapılan Bir Araştırma, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, cilt: 16, Sayı: 32, s:262
- BOLAY, S. Hayri, (2009), “Felsefe Doktrinleri ve Terimleri Sözlüğü”, Nobel Yayınları, Ankara.
- BORATAV, K. (2000), “İktisat Tarihi (1981-1994)”, *Türkiye Tarihi 5: BugünküTürkiye Tarihi 1980-1995*, Yayın Yönetmeni Sina Akşın, 3. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- BORATAV, K. (2004), *Türkiye İktisat Tarihi, 1908-2002*, İmge Kitabevi, 8. Baskı, Ankara.
- Bozkurt, Ö. Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- BOZKURT, Ömer, “Ergun, Turgay ve Sezen, Seriy (1998), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Bozlağan, R. (2003). Yerel Yönetim Birliklerinde Belge Yönetimi Programı Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Örneği, *Akademik Araştırmalar*. 2003 (3).
- BOZLAĞAN, Recep, ’Yerel Yönetim Birliklerinde Belge Yönetimi Programı Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Örneği’, *Akademik Araştırmalar*. Cilt 3. sf 3
- Brooks, I (2003). *Organisational Behaviour*, London: Prentice Hall.
- BROOKS, I. (2003), “OrganisationalBehaviour”, PrenticeHall, London.
- Bülbül, Kudret, (2017), Etkin istikrarlı güçlü bir Türkiye için cumhurbaşkanlığı sistemi. 1. Baskı, İstanbul, Tezkire Yayıncılık, s:27-27
- BÜLBÜL,B.(2015),Küreselleşme ve Türkiye: Özal Dönemi Değişim Paradigmaları, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü,Ankara,s:89
- CANMAN, Doğan (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, Ankara, TODAİE,s:248
- Cem, C. (1976). *Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri, İşlevleri, Eğitim Sorunları*, Ankara: TODAİE Yayınları,

- CEM, Cemil (1976), Türk Kamu Kesiminde Üst Düzey Yöneticileri: Nitelikleri, İşlevleri, Eğitim Sorunları, TODAİE Yayınları, Ankara.
- CHRISTENSEN, T. ve LAEGREID, P. (2002) New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens, *The Journal of Political Philosophy*, Vol.10, No.3, 267 – 295.
- CİN Halil - AKYILMAZ S. Gül, Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Çağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Adana 2000, s. 169.
- CİN, Halil, Akgündüz Ahmet, (1990), 'Türk-İslam Hukuk Tarihi' C. I. İstanbul, s:288-289
- CİN, Halil, (1992), Osmanlı Toprak Düzeni ve Bu Düzenin Bozulması. Konya: Selçuk Üniversitesi Basımevi, s:24
- CİN, Halil/AKYILMAZ Gül,(1995), Tarihte Toplum ve Yönetim Tarzı Olarak Feodalite ve Osmanlı Düzeni, Konya, s. 207.
- CLAVER Enrique, LLOPIS Juan, GASCO Jose L., MOLINA Hipolito and CONCA Francisco J. (1999), "Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, Is. 5, pp. 455-464.
- CLAVER, E. vd. (1999). From Bureaucratic Culture to Citizen-Oriented Culture. *The International Journal of Public Sector Management*, 12 (5).
- COŞKUN Bayram ve Ahmet Nohutçu, Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar, Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması I, İstanbul, 2005, s. 23
- COŞKUN, Bayram, (2005) "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, Y:77, S:448, Eylül, s:18.
- ÇADIRCI, Musa (1991). Tanzimat'ın Uygulanması ve Karşılaşılan Güçlükler (1840- 1856). Mustafa Reşit Paşa ve Dönemi Semineri Bildirileri, Ankara, TTK, s:203-207
- ÇADIRCI, Musa ,(1999), 'Tanzimat (Ed. Güler Eren). Osmanlı içinde , Ankara ,Yeni Türkiye Yayıncılık,c:6,s:183-198
- ÇADIRCI, Musa, (1985), "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi", *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, C. I, İletişim, s. 210-230,216
- ÇADIRCI, Musa, (1997), 'Tanzimat Döneminde Anadolu Kentlerinin Sosyal ve Ekonomik Yapısı', Ankara, TTK, s:218-225
- ÇAKICI, F. O. (2016). Osmanlıdan Türkiye'ye Siyasal Miras: Türk Siyasal Kültürü Üzerine Bir İnceleme, *Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi*, 1 (2), 8-15
- ÇAVDAR, T. (2004), Türkiye'nin Demokrasi Tarihi: 1950'den Günümüze, 3.Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- ÇELİK, Nuriye, (2015), Postbürokratik Kamu Yönetimi ve Demokrasi, İstanbul Gelişim Üniv. Cilt:2, Sayı:2,Ekim,s: 140-145
- ÇELİK, Vasfiye, ÇELİK, Fikret, USTA Sefa,(2008), Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi, Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Aralık, Cilt: 1, Sayı: 2, ss. 87-104
- ÇELİK, Filiz,(2018), "Destek ve Bürokratik Kültür ile Örgütsel Adalet İlişkisi/Balıkesir İli Ortaokullar Örneği, Balıkesir Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- ÇİNER, C.U. Olgun, B. (2015). "Neo-Weberian Devlet: Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları İçin Yeni Bir Tartışma", *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, (Ed). Özer Köseoğlu, Mehmet Zahit Sobacı, Dora Yay, Bursa, ss.205-230.
- DAĞLI, Kenan, (1997), "Global Yönetim Kültürünün Yapısal Öğelerinin Belirlenmesi, Dumlupınar Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- DANOPOULOS, C. P. ve Danopoulos, A. C. (2009). Greek Bureaucracy and Public Administration: The Persistent Failure of Reform, Farazmand, A. (Ed.) *Bureaucracy and Administration*, Boca Raton-USA: CRC Press.
- DEMİR, Fatih, (2011), "Bürokratik Kültür", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:16, Sayı:2, s.153-178.
- DEMİRCİ, G. Filiz,(2003), 'Türk Kamu Yönetiminin Evrimi(I)' ,Amme İdaresi Dergisi, c.36,s:2

- DEMİRKANOGU, Yahya,(2012), Tarihi Süreç İçerisinde Defterdarlığın Yetki ve Görevlerinde Yaşanan Daralmalar, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Sayı: 3, Ocak,s:41-49
- DENHARDT, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), ss. 549-559.
- DENHARDT, R. B. & Denhardt, J. V. (2003). New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1).
- Devlet Planlama Teşkilatı,(1979), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Yayın No, DPT:1664 Ankara(Nisan),s:298299,(https://sbb.gov.tr/wpcontent/uploads/2018/10/Dorduncu_Bes_Yillik_Kalkinma_Planı-1979-1983.pdf)
- DİNÇER, Ömer ve Cevdet YILMAZ,(2003), 'Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim', T.C. Başbakanlık, Ankara, s:-5
- DİNÇER, Ömer ve Yılmaz, Cevdet ,(2003), 'Değişimin Yönetimi ve Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-I', Ankara, , s:12
- DİNÇER, Ömer, (2016), Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor? , Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2. Baskı, İstanbul s:37-41
- DPT, Devlet Planlama Teşkilatı. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/2392/200106453.pdf>, (Erişim Tarihi:05.04.2020)
- DREYFUS, Françoise. (2007). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek*. (Çev. Işık Ergüden), İletişim Yayınları, İstanbul 2007, s. 51.
- .DURSUN, Davut (1992), Din Bürokrasisi. İşaret Yayınları, İstanbul, s:171-173
- DURSUN,Davut,(1992),Bürokrasi Teorisi ve Yönetim,Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi,Sayı:37-38,s:139
- DURSUN, Hasan, (2007), 'Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış', TBB Dergisi, Sayı:70, s:359
- DUVERGER, M. (1982). *Siyaset Sosyolojisi*. Tekeli Ş. (Çev.), Varlık Yayınları: İstanbul.
- DUYAR, Zeynep,(209), "Türk Yönetim Kültüründe Siyasetnamelerde Etik Değerler ve 2000 Yılı Sonrası Türk Kamu Yönetiminde Etik Anlayış Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz, Kırıkkale Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- EKEN, Musa, DOĞAN Mahmut,(2019), Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi,(Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş),Nobel Yayınları,s:22
- EKİNCİ, Ekrem B. , (2004), 'Tanzimat ve Sonrası Osmanlı Mahkemeleri' İstanbul, s. 151-157.
- ENER, Meliha Ve DEMİRCAN E.S. (2007), Müdahaleci Devlet Anlayışının Erozyonu: İktisat ve Maliye Politikalarında Değişim - Türkiye Örneği, Karamanoğlu Mehmet Bey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, Aralık Sayısı,s:218
- ENGELHART, Philippe , (1999), 'Tanzimat ve Türkiye'.(Çev.) Ali Reşad, Kaknüs Yayınları, İstanbul,s:169-171
- ERDOĞAN, İ. (1983). İşletmelerde Davranış, İstanbul: Kişisel Yayın.
- ESEN,E. (2019)'Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdarenin Dönüşümü', Mehmet Akif Ersoy Ün., Sosyal Bilimler Enstitüsü, s:100-101
- ERDOĞAN, İlhan (1983), "İşletmelerde Davranış", İstanbul.
- ERDOĞAN,Caner,(2017), 'Tek Parti İktidarı Dönemi'nde (1923-1950) Cumhuriyet Halk Partisi'nin İdeolojik Değişim ve Dönüşüm Sürecinin Çözümlemesi', Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi,Cilt 10,Sayı 51,s:271
- EREN,Veyssel, AYDIN.Abdullah,(2019), 'Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi' Türk Kamu Yönetimi, Savaş Yayınevi, s:41-57
- ERGENÇ Özer , "Osmanlı Klasik Düzeni ve Özellikleri Üzerine Bazı Açıklamalar", Osmanlı (Editör. Güler Eren), C. 4, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999, s. 32.
- ERGİN Osman, Türk Maarif Tarihi, Eser Matbaası, İstanbul 1977, c. I-II, s.11.
- ERGUN, Tugay, (2004), 'Kamu Yönetimi', TODAİE, Ankara,s:151
- ERGUN, Tugay,(2002), 'Türkiye Cumhuriyetinin Devlet Yapısı', Türkler Ansiklopedisi, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, c.17, s:303

- ERGUN, Turgay ve Aykut Polatoğlu,(1984) *Kamu Yönetimine Giriş*, (Genişletilmiş 2. Baskı),TODAİE Yay. 212, Ankara, s:42.
- ERGUN, Turgay, Polatoğlu, Aykut ,(1992), *Kamu Yönetimine Giriş*, Dördüncü Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları,s:59
- EROĞLU, F. (2006). *Davranış Bilimleri*. İstanbul: Beta Yayınları.
- EROĞLU, H. T. (2010).Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (12).
- EROĞLU, H.Tuğba (2010), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 6, Sayı:12,s:233
- EROĞUL,Cem,(2003), 'Demokrat Parti Tarihi ve İdeolojisi', İmge Kitapevi, Ankara, s.98- 99.
- EROL, Ahmet (2007), *Türkiye’de Devlet’in Mali Ve Ekonomik Birimlerinin Yeniden Yapılandırılması*, İstanbul: Ismmmo Yay.Gelir İdaresi Başkanlığı, (2012), 2012 Yılı Performans Programı, Ankara: Gelir İdaresi Başkanlığı Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı Yayını, s:66-67
- ERYILMAZ, B. (2013). *Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- ERYILMAZ, B. (2015). *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları,
- ERYILMAZ, Bilal (2007). ' Kamu Yönetimi', İstanbul, Erkam Matbaası,s:15, 21,125-126-127
- ERYILMAZ, Bilal (2015) *Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar*,Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- ERYILMAZ, Bilal(2010), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul,s:154
- ERYILMAZ, Bilal, (2008), 'Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime', Alfa Basım Yayın, İstanbul,s:133
- ERYILMAZ, Bilal, (2008), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul,Alfa Yayınları,s:1
- ERYILMAZ, Bilal, (2013), *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul,Alfa Yayınları, 5. Baskı, s:146-166
- ERYILMAZ, Bilal, (2010a),' Kamu Yönetimi', 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara, s:130
- ERZEN, M. Ü. ve Yalın B. E. (2011). *Siyasal Kültürün Temel Paradigmaları Üzerine: Kültürden, Siyasal Toplumsallaşma, Örgütlenme ve Katılma Süreçlerine Yansıyanlar*. İstanbul Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi, 2011 (41), 49-61.
- EYNULLAYEV, Celal,(2010), “Kuruluşlarda Performans Yönetim Kültürünün Oluşturulmasında Veri Analizi Yaklaşımının Kullanılması Üzerine Bir Araştırma, Dokuz Eylül Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- FARAZMAND, A., (2009), 'Bureaucracyand Administration, CRC PressLondon.
- FAYOL, Henri (2008), “Genel ve Endüstriyel Yönetim”, Çev. M. Asım Çalıköğlü ve H. Bahadır Akın, Adres Yayınları.
- FIOL, Marlene (1991), “ManagingCulture As a Compatative Resource: An Identity BasedWiev of SustanaibleCompetitive Advantage”, *Journal of Management*, Vol. 17, No: 1, pp.191-211.
- FIRAT, Hüsnüye, (2012), “ İnovasyon Yönelimli Yönetim Kültürü Tasarımı; Türkiye Kalkınma Ajansları için Model Önerisi, Çanakkale Onsekizmart Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- FİŞHER,John F. (1962), *Türk Hükümeti Personel İdaresinin Ana Hatlarına Taalluk Eden Politika ve Tatbikatına Dair Rapor*, Türk Personel Sistemi, Ankara, s.75-90
- FİŞ, M.A. ve Wasti, S.A. (2009). Örgüt Kültürü ve Girişimcilik Yönelimi İlişkisi, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 2009 (35). 127-164.
- FİŞ, Murat Ahmet ve S. Arzu Wasti (2009), “Örgüt Kültürü ve Girişimcilik Yönelimiİlişkisi”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, S: 35 (Özel Sayı), ss. 127-164.
- FİŞEK, Kurthan, (1979), *Yönetim*, AÜ SBF Yayını, Ankara,s:73
- Genç, F. (2015). Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde Bursa: Dora Yayınevi.
- GENÇ, F.N.,(2019), 'Türkiye’de Kamu Yönetiminde Değişim ve Reform Eğilimleri' Türk Kamu Yönetimi, Editör: Hamza Ateş, Savaş Yayınevi, Ankara

- GENÇ, Mehmet,(2000), Osmanlı İmparatorluğunda Devlet ve Ekonomi, Ötüken Neşriyat, İstanbul, s: 104
- GERGER, Haluk,(1999), 'Türk Dış Politikasının Ekonomi Politigi', Belge Yayınları, İstanbul, s: 24-25
- GERTH, H. H. ve Mills C. W. (1946), *FromMaxWeber, 'EssaysInSociology'*, Oxford UniveristyPress, Newyork.
- GORDON, Marshall, *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Osman Akinhay ve Derya Kömürçü), Bilim ve Sanat Yay. Ankara 1999, s. 85.
- GÖKBİLGİN M. Tayyip, Osmanlı Müesseseleri Teşkilatı ve Medeniyeti Tarihine Genel Bakış, İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Matbaası, İstanbul 1977, s. 18.
- GÖKÜŞ, Mehmet, (2000), 'Tek-Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Gelişimi', Amme İdaresi Dergisi, Cilt 33, Sayı 2, s. 23-33.
- GÖKÜŞ, Mehmet, (2003), 'Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Genel Görünümü', SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi,Cilt:1, Sayı:5(Nisan), s:41-59
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, (2013), Anayasa Hukuku, 17. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, S:107-111
- GÜL, Hüseyin, AKTEL, Mehmet,(2004), "Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu", Yerel Yönetimler Kongresi, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Biga/ Çanakkale: Aralık.s:82
- GÜL, Hüseyin, KİRİŞ,H.Mehmet, NEGİZ,Nilüfer, GÖKDAYI, İsmail, (2014), Türkiyede Yerel Yönetimler ve Siyaset, Detay Yayıncılık, Ankara, s:176-247
- GÜLEÇ, Sertaç,(2008), '1945 - 1980 Yılları Arasında Türkiye'de Refah Devleti', Yerel Siyaset, Temmuz,s:48-55
- GÜLER, B. A. (2005), Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara
- GÜLER, Tahsin, (2014), 'Osmanlı'da Siyaset ve Bürokrasi Geleneğinin Tarihi Seyri', Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,19(4).
- GÜLER, Tahsin,(2018), Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt: 21 - Sayı: 39,S:304-319
- GÜLER,Birgül Ayman,(2006), 'Yerel Yönetimler', İmge Yayınevi, Ankara, s. 221
- GÜLMEZ, M. (1975) 'Weber ve İdeal Tip Bürokrasi Anlayışı', *Amme İdaresi Dergisi*, 8 (1).
- GÜLTEKİN, Sebahattin (2013), *Organizasyon Teorileri Klasik ve Modern Perspektifler*, Seçkin Yayınları, Ankara.
- GÜLTEPE, Necati,(1999), 'İlk Türk-İslam Devletlerinde ve Osmanlılarda Bürokrasi', İstanbul, s:247.
- GÜRAN, Tefvik, (2000), XIX. Yüzyıl Temettuat Tahrirleri, Osmanlı Devleti'nde Bilgi ve İstatistik İçinde, s:299-301
- GÜRPINAR, Doğan, (2013)' Düne Veda & Türkiye'de Liberalizm ve Demokratlık', İstanbul, Etkileşim Yayınları,s:98
- GÜRPINAR, Bulut,(2013), Milli, Güvenlik Kurulu ve Dış Politika, , Uluslararası İlişkiler, Cilt 10, Sayı 39, s. 82-83.
- HALAÇOĞLU,Yusuf, (2014), XVI-XVII Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Türk Tarih Kurumu, Ankara,s.9-85
- Hançerlioğlu, O. (1970). Felsefe Sözlüğü, İstanbul, Yükselen Matbaacılık.
- HANÇERLİOĞLU, Orhan (1970), *Felsefe Sözlüğü*, Yükselen Matbaacılık, İstanbul
- HATİPOĞLU, İ. (2015). Bütünleşik Kamu Yönetimi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Parçalayıcı Doğasına Yönelik Bir Sorgulama. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde Bursa: Dora Yayınevi.
- HECKSCHER, C.Donnellon, A. (1994). Defining the post-bureaucratic type. *Sociology of Organizations. Structures and Relationships*, s:38
- HEPER, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme*, İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- HEPER, Metin (1977), 'Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme: Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme', Boğaziçi Üniversitesi Yayınları, İstanbul,s:75-81

- HEPER, Metin (1996), 'Bürokrasi', *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, C: 2, İletişim Yayınları, İstanbul.
- HEPER, Metin (2006), *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Çev. Nalan Soyarak, Doğu Batı Yayınları İstanbul
- HEPER, Metin, (1973), 'Modernleşme ve Bürokrasi. Ankara', Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları,s:50-58
- HEPER, Metin, (1974), 'Bürokratik Yönetim Geleneği: Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği', Orta Doğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi Yayın No: 23, Ankara, s:112
- HEPER, Metin,(1983), 'Kamu Bürokrasisi' Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, C:2, İletişim Yayınları, İstanbul, s:296
- HEUSELA, A.L. (2005). *The Transitions of Local Administration Culture in Russia*,Saarijarvi: Kikimora Publications, Gummerus Printing.
- HEUSALA, Anna-Liisa (2005), *The Transitions of Local Administration Culture in Russia*, Kikimora Publications, Gummerus Printing, Saarijarvi.
- HEYWOOD, A. (2007), *Siyaset*, Adres Yayınları, Ankara.
- HOOD, C (2001) Public Service Managerialism: OnwardsandUpwards, or 'TrobianandCricket' Again?,*PoliticalQuarterly*, Vol.72, No.3, 300 – 310.
- HOOD, C. (1991). A Public Management For All Seasons, *Public Administration*,69 (1).
- HOOD, Christopher (1991), "A Public Management ForAllSeasons", *PublicAdministration*, Vol: 69, No:1.
- <https://uzmanpara.milliyet.com.tr/haber-detay/gundem2/turkiye-ekonomisinde-ozalli-yillar>
- <https://www.akparti.org.tr/media/272664/2010-anayasa-degisikligi-paketi-ile-ilgili-sorular-ve-cevaplari.pdf>
- <https://www.anayasa.gov.tr/tr/mevzuat/oncelki-anayasalar/1924-anayasasi/>.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4982&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5176&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5345.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5355.pdf>.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5502.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.657-20121229.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.200611249.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.178.pdf>
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/Publications/cilt1.pdf>(Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri)
- <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf>
- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110710-1.htm>
- https://www.sayistay.gov.tr/yayinlar/yuksek_denetleme_kurulu_tarihcesi.pdf, 2020)
- <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa21.htm>
- [https://www.tbmm.gov.tr/donem22/,2020\)](https://www.tbmm.gov.tr/donem22/,2020)
- https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html
- HUGHES, E. Owen, (2014),*Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*,(Çev.: Buğra Kalkan, Bahadır Akın, Şeyma Akın), BB101 Yayınları
- İŞİKÇİ, Yasemin Mamur,(2017), 'Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi', *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,c:5,sayı:1,s:167-191

- İŞIKLI, Alparslan, (1997), 'Kamu Kesimi ve Siyasal Rejimin Demokratikleşmesi', Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Cilt 21, Sayı 200, 75 – 79.
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, (1972), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 123, Ankara: Sevinç Matbaası,s:31
- İLGÜREL Mücteba, "Yeniçeriler", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, c.13,İstanbul 1986,s.385
- İLGÜREL Mücteba, "Acemi Oğlanı", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi, Türk Diyanet Vakfı Yayınları, İstanbul 1995, c. I, s. 324
- İMREN,Ebru Şimşek ve Ahmet GÜVEN,(2007), Demokratik ve Şeffaf Yönetimi Anlamlandıran Bir Hak: 'Bilgi Edinme Hakkı', Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, cilt:2, sayı:1, s: 257-272
- İNALCIK Halil,(2004),Osmanlı İmparatorluğu Klâsik Çağ (1300-1600),(Çev. Ruşen Sezer), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, s.71, 73,80
- İNALCIK, Halil, (2004), "Bürokrasi, Batılılaşma, Laikleşme", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 50, ss:62
- İPŞİRLİ Mehmet,(1995), "Enderun", DİA, XI, İstanbul, s. 185-187-"İlmiye", Türkiye Diyanet Vakfı İslâm Ansiklopedisi (İstanbul: TDV Yayınları, 2000), 22: 141,(İstanbul: TDV Yayınları, 2001), 24: 248-249
- İRMİŞ, A. (1999). Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün Toplam Kalite Yönetimine Uygunluğu, *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı-2 içinde (ss. 47-65)* Ankara: TODAİE Yayınları.
- İRMİŞ, Ayşe (1999), Kamu Örgütlerinde Mevcut Yönetim Kültürünün Toplam Kalite Yönetimine Uygunluğu, *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi Bildiriler Kitabı-2, 1. Baskı, TODAİE Yayını, Ankara, s. 47-65.*
- İSKENDER, Hüseyin Volkan(2019), " Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının İç İşleri Bakanlığı Taşra Teşkilatı Yönetim Kültürüne Etkisi" Kırıkkale Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- İZCİ, F. (2017), 'Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler' Yüzüncü Yıl Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, s: 13
- JAMIL, Ishtiaq and Dangal Rameshwor (2009), "The State Of Bureaucratic Representativeness and Administrative Culture In Nepal", *Contemporary South Asia*, Vol:17, Is:2, pp.193-211.
- JAMİL, I. Dangal R. (2009). The State of Bureaucratic Representativeness and Administrative Culture In Nepal, *Contemporary South Asia*, 17 (2)193-211.
- Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Başbakanlık Basımevi, Ankara-1982.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, (1991), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, 238.
- KANCA, Osman Cenk, (2012), '1950-1960 Arası Türkiye'de Uygulanan Sosyo-Ekonomik Politikalar' Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt:9, Sayı:19, s:47-63
- KANTARCI, H.B. ve KARACAN R.(2008), Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi, Maliye Dergisi, s:156
- KAPANİ, Münci, (1987), Politika Bilimine Giriş, Dördüncü Baskı, İstanbul, Bilgi Yayınları, s:90
- KARA, Bülent,(2016), 'Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar', Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık, Cilt:30, No:2, 149-162
- KARAER, Tacettin,(1987), "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 3.
- KARAHANOGULLARI, Onar, Sıddık Sami,(1966) İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II., 3. Baskı, İstanbul, s.702;
- KARAHANOGULLARI, Onur, (2005), Türkiye'de İdari Yargı Tarihi, s:137(<http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makaleler/turkiyedeidariyargitarihi.pdf>)
- KARAL, Enver Ziya,(1983), 'Osmanlı Tarihi', Türk Tarih Kurumu, Ankara, C:6, 3. baskı, s:119-145-146
- KARATEPE, Şükrü, (2001), 'Tek Parti Dönemi', İz Yayıncılık, 3. Baskı, İstanbul, s:27
- KARCI, Şükrü Mert,(2015), Küresel Dinamikler Etkisinde 2000'li Yıllarda Türkiye'de Kamu Yönetimi ve Demokratikleşme Reformu, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (30) , 40-64

- Karkın N. (2015). Kamu Değeri Kavramı ve Kamu Değeri Yönetiminin Kamu Yönetimi Kuramı Bağlamında Yeri. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde Bursa: Dora Yayınevi.
- KERNAGHAN, K. (2000). The post-bureaucratic organization and public service values I. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 91-104.
- KAYA, (1992) Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayın No:247, Ankara.
- KAYA, Fevzi, (2016), 'Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi', II. Uluslararası Davraz Kongresi, s:165-181
- KAYA, Turgay,(2010), 'Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları Çerçevesinde Kamu Personel Reformu Projeleri', s: 96-134-143
- KELEŞ, Ruşen, (1992), 'Yerinden Yönetim ve Siyaset', İstanbul, Cem Yayınevi,s:97-98
- KESİK, Ahmet, (2005), "Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminde Orta Vadeli Program Ve Mali Plan Çerçevesinde Çok Yıllı Bütçelemenin Uygulanabilirliği", 20. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, 23-27 Mayıs, s:46
- KILIÇ, Cihan , "Osmanlı İlimiye Teşkilatında Kariyer Sistemi", *TurkishAcademicResearchReview (TARR)* 3/1 (2018): 153-155
- KILINÇ,Aygül,(2018), 'Türkiye'de Kamu Yönetimini Geliştirme Açısından Neumark Raporu' ASSAM International Refereed Journal, sayı:11,s:20-21
- KIRILMAZ, Harun, Selma KILIÇ KIRILMAZ, (2014), 'Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları', *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*,Sayı:40,s:32-40
- KOÇAOĞLU, M. (2015). *Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür*.Konya: Çizgi Kitabevi.
- KOÇAOĞLU, Mustafa,(2011), 'Yerel Yönetimlerde Katılım Kültürü(Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği)', s: 98.
- KODAMANOĞLU, M. Nuri, (1991), 'Laik Devlet Düzenimizin İlk Yasal Dayanağı', Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Dergisi, Cilt 2, Sayı 8, s. 643.
- KOPAR, Metin,(2018), ' ABD'nin Türkiye Üzerindeki Projeksiyonu: Thornburg Raporu (1949-1950)', *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*,cilt:11,sayı:61,s:307-312
- KÖSECİK, Muhammet, (2019), 'Özal'ın Kamu Yönetimi Politikaları', s: 24
- Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (2015). Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde Bursa: Dora Yayınevi.
- KURBAN, Samed,(2016), 'Tanzimat Sonrası Dönemden Günümüze Üst Düzey Yönetici Eğitimi', *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* ,Sayı:1(Aralık),s:75-76
- KURT, Nihat, (2002), "Türkiye'de Yönetim Kültürü ve Mahalli İdarelerin Gelişimine Etkisi, Sakarya Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- LANE, J. E. (2000). *The Public Sector*. London: Sage Publication.
- LEBLEBİCİ, Doğan Nadi,(2005) 'Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çabalarının Yapısal Atalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi', *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C:6, S:1, s:7
- LEWIS, Bernard , (1981), "Meşveret", İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Tarih Enstitüsü Dergisi, 12, s. 775-782.
- LEWIS, Bernard ,(2004). 'Modern Türkiye'nin Doğuşu', Ankara, TTK Basımevi ,9, baskı,s:113
- LUDWIG von Mises, *Bürokrasi*, (Çev. Feridun Ergin), Cumhuriyet Matbaası, İstanbul 1947, s. 43.
- Maliye Teşkilatı Tarihçesi Ve Mevzuatı (1994), Ankara: M.B. Tetkik Kurulu Yayınları,s:85
- MARDİN, Şerif(1996) Yeni Osmanlı Düşüncesinin Doğuşu. (Çevirenler: Mümtaz'er Türköne - Fahri Unan ve İrfan Erdoğan). İletişim Yayınları, İstanbul,s:158-161
- Marshall, G. (1999). *Sosyoloji Sözlüğü*. (Çev. Akinhay O. ve Kömürcü D.). Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.
- Marshall, G. (2009). *Sosyoloji Sözlüğü*, (Çev. Akinhay O. ve Kömürcü D.), Ankara: Bilim ve Sanat Yayınları.

- MARSHALL, Gordon (2009), *Sosyoloji Sözlüğü*, Çev. Osman Akınhay ve Derya Kömürcü, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara.
- MATTESON, M.T. ve Ivancevich, J.M. (1999), *Management and Organizational Behavior Classics* Boston: Irwin/McGraw-Hill.
- MEHTAP (???), *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*, 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara, s.8
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP), TODAİE, Ankara-1963.
- MIHÇIOĞLU, Cemal,(2003), 'Türkiye'de Çağdaş Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları', A.Ü. S.B.F. Yayını, Ankara, s:39
- MOOK, Van H.J.(1963) , Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri, 1962 Yılında Devlet Personel Dairesi'ne Verilen Yabancı Uzman Raporları, Ankara, s.21
- MOUZELİS, Nicos P., *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, (Çev. H. Bahadır Akın), Çizgi Kitabevi, Konya 2003,s:18
- Nastase, M. (2009). Understanding the Managerial Culture. *Review of International Comparative Management*, 10 (2).
- NASTASE, Marian (2009), "Understanding the Managerial Culture", *Review of International Comparative Management*, Volume: 10, Issue:2, May.
- Nişancı, Z. N. (2012). Toplumsal Kültür-Örgüt Kültürü İlişkisi ve Yönetim Üzerine Yansımaları, *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 1 (1), 1279-1293.
- NİŞANCI, Z.Nuray (2012), "Toplumsal Kültür-Örgüt Kültürü İlişkisi ve Yönetim Üzerine Yansımaları", *Batman Üniversitesi International Participated Science and Culture Symposium*.
- NOHUT, Ahmet, ZİYREK Ali, (2021), Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi(Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yargı), Nobel Yayınları,s:116-121
- OKTAY E. ve Turan A. (2018). Kamu Yöneticilerinin Yeni Kamu Yönetimi Örgüt Kültürünü Ne Ölçüde İçselleştirdiklerini Belirlemeye Yönelik Bir Araştırma. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*. 8 (3), 479-512.
- OKTAY, Ercan, Halim Emre Zeren, Ecem Buse Sevinç,(2015) 'Kamu Yönetimi Eğitimi Geçmişten Geleceğe Küresel ve Ulusal Perspektifler'(Major National Schools of Public Administration In The World: The Comparison of ENA, ENA, EKDDA and INAP with TODAİE),s:176-177
- ONAR, Sıddık Sami. (1966). İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık,S:656
- ORHAN, G. ve Yalçın, L. (2015). Ağlar, Yönetişim ve Ağ Yönetişimi: Tarihsel ve Kavramsal Bir Değerlendirme. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde Bursa: Dora Yayınevi.
- ORTAYLI ,İlber (2016). 'Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi', Cedit Neşriyat,5. Baskı, S: 128-209-220-230-234-250
- ORTAYLI, İlber ,(1985), 'Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği', Ankara, Hil Yayın,s:31, 133-137,207-208
- ORTAYLI, İlber, (2000) 'Tanzimat'tan Sonra Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)', Türk Tarih Kurumu, s.34.
- ORTAYLI, İlber, (2003), 'İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı', İstanbul: İletişim Yayınları,s:125-141-146
- ORTAYLI, İlber, (2008), 'Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi', Cedit Neşriyat, Ankara,s:407
- ORTAYLI, İlber, (2011), 'Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (18840-1880)' Türk Tarih Kurumu, Ankara,2.Baskı,s:265
- ÖZBUDUN, E., (2002),Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları, 7. Baskı, Ankara.
- ÖZDEMİR, Hüseyin, (2001),Osmanlı Devletinde Bürokrasi. İstanbul: Okumuş Adam Yayınları, s:137
- ÖZDEMİR, Hüseyin,(2013), 'Osmanlı Devleti'nde Bürokrasi', ÖKM Yayınları, s:52-239
- ÖZDEMİR, Hüseyin,(2001),*Osmanlı Devletinde Bürokrasi*, OkumuşAdam Yayınları., İstanbul,s:21.
- ÖZDİCLE, Celal, (1965) 'Türkiye'de Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler', Ankara.

- ÖZDOĞAN, Mehmet, (2018), Neo-Weberyen Devlet Bürokrasisi, Gazi Üniv. Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:5, Sayı:14, s:597-609
- ÖZEL, K. (2007), İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Mali Yönetiminde Toplam Kalite Uygulamaları ve Türkiye İçin Bir Model Önerisi, Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, s:161
- ÖZEN, Ş. (1996). *Bürokratik Kültür 1: Yönetmel Değerlerin Toplumsal Temelleri*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- ÖZEN, Şükrü (1996), Bürokratik Kültür 1: Yönetmel Değerlerin Toplumsal Temelleri, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif (2005). Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, Birinci Baskı, Ankara, Platin Yayınları, s:70
- ÖZER, M. Akif , “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, Sayıştay Dergisi Ekim-Aralık 2005, sayı: 59, s. 3.
- ÖZER, M. A. (2012), *21. Yüzyılın Modern Yönetimi İçin Geleceğe Yön Veren Yönetim Guruları*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- ÖZER, Mehmet Akif, Akçakaya Murat, Yaylı Hasan, Yücel Batmaz Nazlı (2015), *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin (2003), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, Ed. M. Acar ve Hüseyin Özgür, Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- ÖZGÜR, Hüseyin, Savaş Yavuzçehre Pınar, (2016), Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi: 1982-2015, Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), s:916-920
- ÖZMEN, A. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması (Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- ÖZMEN, A. (2013). Kamuda Yönetim Kültürü, *International Journal of Social Science (JASS)*, 6 (3), 925-946.
- ÖZMEN, Alper (2012), “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye’de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sakarya.
- ÖZSEMERÇİ, Kemal (2003). “Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzluklar, Nedenleri, Zararları ve Çözüm Önerileri”, Araştırma / İnceleme / Çeviri Dizisi: 27, www.sayistay.gov.tr, Erişim Tarihi: 6.03.2006
- ÖZTAŞ, Nail, (2015), Yönetim, Üçüncü Baskı, Ankara, Otorite Yayınları, s:140-150
- ÖZTEKİN, A. (2003). *Siyaset Bilimine Giriş*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- ÖZTÜRK, Nazım, (2006), Ekonomide Devletin Değişen Rolü, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 39, (1 Mart sayısı), s. 22.
- ÖZTÜRK, Namık Kemal, PINAR Bayram, (2015), ‘Osmanlı devletinde Tanzimat Dönemi İdari Reformlarının XIX. Yüzyıl Romanlarına Yansımaları’, Türk İdare Dergisi, sayı:480, s:158
- PAKALIN, Mehmet Zeki, Osmanlı Tarih Deyimleri ve Terimleri Sözlüğü I , Milli Eğitim Basımevi, İstanbul 1983, s. 7.
- PAYASLIOĞLU, Arif T. (1966), Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir *İnceleme*, TODAİE ve DPT ortak yayımı, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- PEKTAŞ, E.Kadri, DEMİRKOL, Atahan, (2018), Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Kalkınma Sürecindeki Rolü ve Etkileri: Zafer Kalkınma Ajansı Örneği, MCBÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt :16, Sayı: 2, s: 77-96
- Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy*, New York: Routledge.
- PETERS, B. Guy (2010), *The Politics of Bureaucracy*, Sixth Edition, Routledge, New York.
- PFİFFNER, J. P. (2004). Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung*.
- PODOL, Richard, (1967) “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi (1963)”, Amme İdaresi Bülteni, S.10, ss.10-14, Ankara, TODAİE Yayını, s.10-11

- POLLITT, Christopher ,(2007),”The New Public Management: An Overview of Its Current Status”, *Administrative Management Public*.
- POLLİTT C. ve Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis - NPM, Governance and the Neo-Weberian State*, 3. Edition, Oxford University Press mc, New York.
- Pollitt, C. (2007). The New Public Management: An Overview of Its Current Status, *Administrative Management Public*, 2007 (8) 110-115.
- REYHAN, Cenk, (2012),’ Lübnan’da Siyasal Kültürün Osmanlı Kökenleri’Amme İdaresi Dergisi, Sayı:3,s:44
- ROSKIN, M, “Siyaset Bilimi” (2013), Çev. Atilla Yayla, Adres Yayınları, Ankara.
- Roskin, M (2013). Siyaset Bilimi (2013). Yayla, A. (Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- SALLAN GÜL, S. (1999) Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri, Kamu Yönetiminde Kalite II. Ulusal Kongresi Bildirileri, TODAİE, Ankara, 69 – 84.
- SANAL, Recep, (1998),’ Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler’, Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Cilt 6, Sayı 22, s: 182.
- Saran, U. (2005). Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler, Nohutçu A. ve Balcı A (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1* içinde İstanbul: Beta Yayınları.
- SARAN, Ulvi (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler, Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-1*, Beta Yayınları, İstanbul.
- SARAN, Ulvi, (2004),’Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Kalite Odaklı Bir Yaklaşım’, Atlas Yayıncılık, Ankara,s:146-153
- SENCER, Muzaffer, (1986),’ Türkiye’nin Yönetim Yapısı’, Alan Yayıncılık, İstanbul,s:100-101,172
- SEYİTDANLIOĞLU Mehmet ,(2006), “Divân-ı Hümâyûn’dan Meclis-i Meb’ûsân’a Osmanlı İmparatorluğu’nda Yasama”, Tanzimat: Değişim Sürecinde Osmanlı İmparatorluğu, (Ed. Halil İnalıcık- Mehmet Seyitdanlioğlu), Ankara: Phoenix Yayınları, s. 273-284
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet (1996b), Yerel Yönetim Metinleri VI, 1871 Vilayet Nizamnamesi ve Getirdikleri. Çağdaş Yerel Yönetimler içinde (C.5. ss.89-103).(5). <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~mehmets/yerelyonetimmetinleri6.htm>. Erişim Tarihi: 06/ 04/ 2020.
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, (1999). Tanzimat Devrinde Meclis-i Vâlâ (1838- 1868), 2. Baskı. Ankara, TTK,s:115
- SEZEN, Seriya,(2003),’ Türk Kamu Yönetimde Kurullar’, Ankara, TODAİE, s:118
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (8) 147–171.
- SEZER, Özcan, (2008). ”Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme”, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 8, s. 147–171.
- SEZER, Özcan ve Gökhan DÖKMEN, (2021),Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi(Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Mali Yapının Yapısal ve Kurumsal Dönüşümü), Nobel Yayınları, s:331-361
- SHAFRITZ, Jay M., E.W. Russell, C. P. Borick (2009), *Introducing Public Administration*, Sixth Edition, Pearson Longman, New York.
- Shafritz, J. M., Russell, E.W. ve Borick C.P. (2009). *Introducing Public Administration*, New York: Pearson Longman,
- SHAW, Stanford J.(1990), ’19. Yüzyıl Osmanlı Reform Hareketinde 1876 öncesi Merkezi Yasama Meclisleri’,Tarih ve Toplum,Sayı:76,s:207-299
- Siyasi Reformlar I, Avrupa Birliği İle Katılım Müzakerelerinin Başladığı Tarihten Öncesi ve Sonrası Dönemler Açısından Türkiye’nin Gerçekleştirdiği Siyasal Reformlar, s:7-23https://www.ab.gov.tr/files/rehber/04_rehber.pdf
- SMİTH, P. (2001). *Cultural Theory: An Introduction*. Newyork: Blackwell-Oxford University Press. Harper&Brothers.

- SOBACI M. Z. ve Köseoğlu Ö. (2015). Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teknolojik Çerçevesi. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde Bursa: Dora Yayınevi.
- SOBACI, M.Zahid, Özer Köseoğlu,(2018), Ak Parti ve Türk Kamu Yönetiminde Reform Serüveni: Demokratikleşme Yolunda Atılan Adımlar, Seta Kitapları 30, İstanbul
- SOYUPEK, Y. (2018). Eğitim, Sağlık, Ekonomi ve Bireysel Özgürlüklerin Yönetişime Etkisi. *Yönetim ve Ekonomi*, 25 (1), 291-308.
- ŞAHİN, Yusuf, ERDOĞAN Oğuzhan,(2019),Farklı Boyutlarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi(Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yürütme),Nobel Yayınları, s:54-65
- ŞAYLAN, Gencay,(1976), 'Mülki İdare Amirliği Sisteminin Belirleyici Bir Özelliği:Merkeziyetçilik', Türkiye'de Mülki İdare Amirliği,(Ed. K. Fişek), TİD Yayınları, Ankara, s:31
- ŞENER, Abdüllatif ,(1990), 'Tanzimat Dönemi Osmanlı Vergi Sistemi', İstanbul İşaret Yayınları, s:39
- ŞENSOY, Fatma, (2018),Osmanlı İmparatorluğu'nda Mali Yönetim Denetim ve Soruşturma, Bir Müsade Örneği,The Journal of Accounting and Finance(Financial Management, Investigation and Supervision in the Ottoman Empire, An Example of Confiscation, April,s:54
- ŞİMŞEK, Hasan, (1997), *21. Yüzyılın Eşiğinde Paradigmalar Savaşı, Kaostaki Türkiye*, Sistem Yayınları.
- TAHTALIOĞLU,Havva,(2001),Türk Kamu Yönetiminde Yeniden YapılanmaÇalışmalarını Zorlaştıran Faktör Olarak Bürokrasi,Atatürk Üniversitesi,osyal Bilimler Enstitüsü,s:18
- T.C. Sayıştay Başkanlığı,(2013), 'Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 2012 Yılı Denetim Raporu Ankara: T.C. Sayıştay Başkanlığı
- TANÖR, B., (2000), "Siyasal Tarih (1980-1995)", Türkiye Tarihi 5: BugünküTürkiye Tarihi 1980-1995, Yayın Yönetmeni: Sina Akşin, 3. Basım, CemYayınevi, İstanbul.
- TAYLOR, F. W. (2017). Scientific Management. Shafritz J.M. ve Hyde A.C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Cengage Learning, Boston-USA.
- TİTİZ,Tınaz, (1999), Türkiye'de Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi, TESEV Yayınları, s.39-40
- TODAİE, (1965), 'İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor', TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara
- TODAİE, (1991),Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (KAYA), TODAİE Yayınları, No:238, s.3-204
- TODAİE,(1966) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu
- TODAİE,(1972), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler veÖneriler, TODAİE Yayınları No:123, Ankara, s. 7
- TODAİE,(2013), '2014-2015 Kamu Yönetimi Lisans Üstü Programları', Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
- TOMAR, Cengiz (2006), "Müsâdere", Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, Cilt 32,s:66
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer (2007), Yönetim Bilimi, Nobel Yayınları, Ankara, s:516
- TORTOP, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç,(1993)Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, s:198.
- TORTOP,Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç, (1999), Yönetim Bilimi, 3.Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, s.199.
- TUNCEL, Gökhan,Yılmaz DEMİRHAN, (2018), 15 Temmuz Darbe Girişimi Sonrasında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnemelerinin Kamu Yönetimine Etkisi, Birey ve Toplum,Cilt:8, Sayı:16, s:5-35
- TORUN, Fatih Sadık, (2012), ' Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci(1842-1876)', Karadeniz Araştırmaları, Sayı:32, s:93
- TOY, Gamze, (2019), "Kamu Hizmetlerinde Kalite Olgusu ve Bürokratik Kültürden Vatandaş Odaklılığa Dönüşüm, Cumhuriyet Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- TURAL, Erkan, (2005), 'Minyatür Bir Tazminat Ülkesi: 1861 Lübnan ve Lübnan Vilayet Nizamnamesi', Çağdaş Yerel Yönetimler, c.14,s:2

- TURAL, Erkan, (2014), 'Türkiye'de Kamu Yönetimi Eğitiminin TODAİE Tarihi 1940-1990', Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, s:39-42
- TURHAN, Talha, (2014), "Bürokratik Sistem ve Tanzimat Dönemi Bürokrasisinden Erken Dönem Cumhuriye Bürokrasisine İntikal Eden Bürokratik Kültür, Erciyes Üniv., Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü (TDK) (2020). "Kültür", <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 10.10.2020)
- Türk Dil Kurumu Sözlüğü (TDK) (2020). "Toplum", <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 10.10.2020)
- TÜRK DİL KURUMU SÖZLÜĞÜ, <http://www.tdk.gov.tr/>
- ULUÇ, A. Vahap ,(2014), Liberal-Muhafazakar Siyaset ve Turgut Özal'ın Siyasi Düşüncesi, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt:12,Sayı:23,s:116
- ULUÇAKAR, Mustafa,(2013), Türkiye'de Sivil-Asker İlişkileri ve Ordunun Demokratik Kontrolü, S:126
- ULUÇ, Feyzi , "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma", Amme İdaresi Dergisi, C.37, S.2, ss.97-122, 2004, s.105
- UNESCO, (1982). *Mexico City Declaration on Cultural Policies*, (http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/dynamic-content-singleview/news/mexico_city_declaration_on_cultural_policies_world_conferen, (Erişim Tarihi: 10.10.2020)
- USTA, Erhan, (2010), 2000 Yılı Sonrası Türkiye'de Uygulanan Kamu Sektörü Reformları: Mali Disiplin ve Verimlilik Açısından Değerlendirilmesi, DPT, Ankara
- USTA, Sefa, (2017). 'Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Çalışmaları: 1923-1990, I. Uluslararası İnsan Ve Toplum Bilimleri kongresi, s:192-201
- USTA, Sefa, E. AKMAN, M. KOCAOĞLU, (2018), 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği, TESAM Akademi Dergisi, s:223
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, (1965), Osmanlı Devletinin İlmiye Teşkilatı, Ankara , Osmanlı Devletinin Saray Teşkilatı(1945), Ankara
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, 1997, "Devşirme" , *İA*, c.3, s:563, Eskişehir
- UZUNÇARŞILI, İsmail Hakkı, OSMANLI TARİHİ I. Cilt (Osmanlı Devleti'nin Kuruluşundan İstanbul'un Fethine Kadar), ss 507-518
- ÜNAL, Mehmet Ali, (2007). Osmanlı Müesseseleri Tarihi. Isparta: Fakülte Kitap Evi, s:37.
- UYAR, Serçin, (2014), "Kültürler Arası İletişimde Türk Yönetim Kültürü", Ege Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü
- VERSAN, Vakur, (1992). Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat. İstanbul: Der Yayınları, s:136-140
- Weber, Max, (2017). "Bureaucracy". Shafritz J.M. ve Hyde A.C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Cengage Learning, Boston-USA.
- WEBER, Max (1998), Çev. Taha Parla, *Sosyoloji Yazıları*, Hürriyet Vakfı Yayınları, İstanbul.
- WEBER, Max, (1947), Bürokrasi ve Otorite, (Çeviren: Bahadır AKIN), Adres yayınları, 9. Baskı, s:37-39
- Williams, R. (1977). *Culture and Society: 1780-1950*. Middlesex: Penguin Books.
- Wilson E. ve Doig A. (1996). *The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in the New Public Sector*; 16(2) 53-61.
- Wilson W. (2017). "The Study of Administration". Shafritz J.M. ve Hyde A.C. (Ed.). *Classics of Public Administration*. Cengage Learning, Boston-USA.,
- WREGE Charles, D. Greenwood Regina A, Hata Sakae, (1999), "What We Do Know About Management History Some Categories Of Research And Methods To Uncover Management History Mysteries", *Journal of Management History*, 25.
- YAĞMURLU A. (2004), 'Örgüt Kuramları ve İletişim', *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4).
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1970), Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. AİD. C.3 , s:2.
- Yavuz, N. (2015). Dijital Çağ Yönetişimi: Kamu Yönetiminde İhtiyaç Temelli Bütünleşme Çabası. Köseoğlu Ö. ve Sobacı M. Z. (Ed), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde Bursa: Dora Yayınevi.
- YAY, Serdar, (2014), ' Tarihsel Süreçte Türkiye'de Sosyal Devlet', 21.Yüzyılda Eğitim ve Toplum Dergisi, 3(9), S:158.

- YAYLI, Hasan,(2015), ' Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi', (EditörKemal Görmez) Ankara: Orion Kitabevi, (s: 27-81).
- YAYMAN, Hüseyin, (2008), 'Türkiye'nin İdari Reform Tarihi' Turhan Kitapevi, Ankara, s:64-73,131-132
- YAZICI, Nesimi ,(1994), ' Tanzimat Dönemi Basın Konusunda Bir Değerlendirme' Tanzimat'ın 150. Yıldönümü Uluslararası Sempozyumu, Ankara: TTK Yayınları:73
- YILDIRIM,Murat,(2010), "Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt: 7 Sayı: 1, s. 712.
- YILDIZ, Murat,(2015), '1945-1960 Dönemi Hazırlanan Yabancı Raporların Türk Sanayi Politikalarına Etkileri' Fırat Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,s:312
- YILMAZ, Osman, (2001), "Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri", İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı,s:94
- YURTSEVEN, Yılmaz,(2002),Klasik Dönem Osmanlı Maliye Teşkilatı ve Sistemi, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt 10, Sayı 3-4, s:109-119
- ZÜRCHER, Eric Jan, (2008), Modernleşen Türkiye'nin Tarihi, İletişim, İstanbul,s:83-84