

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE İLLER
BANKASI A.Ş.'NİN İNCELENMESİ**

Mehmet ÇETİN

UZMANLIK TEZİ

HAZİRAN 2018



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

**YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE İLLER
BANKASI A.Ş.'NİN İNCELENMESİ**

Mehmet ÇETİN

UZMANLIK TEZİ

Tez Danışmanı (Kurum)

İbrahim KARABACAK

Tez Danışmanı (Ankara Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN

Mehmet ÇETİN tarafından hazırlanan “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Çerçevesinde İller Bankası A.Ş.’nin İncelenmesi” adlı tez çalışması aşağıdaki Yeterlik Sınav Kurulu tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvan	Adı ve Soyadı	İmzası
Başkan	Genel Müdür Yardımcısı	Salih YILMAZ	
Üye	Daire Başkanı	Hüseyin TÖREN	
Üye	Daire Başkanı	Hakkı ÇIRAK	
Üye	Daire Başkanı	Orhan IŞIK	
Üye	Daire Başkanı	Doç. Dr. Birol KAYRANLI	

Tez Savunma Tarihi: 20 / 06 / 2018

ETİK BEYAN

"İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ Uzmanlık Tezi Yazım Kurallarına" uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Mehmet ÇETİN
20.06.2018

Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Çerçevesinde İller Bankası A.Ş.'nin İncelenmesi

(Uzmanlık Tezi)

Mehmet ÇETİN

İLLER BANKASI ANONİM ŞİRKETİ

Haziran 2018

ÖZET

Kamu yönetimi disiplinin ortaya çıkışı 19. yüzyılın son çeyreğinde yönetim bilimi teorileri ile gerçekleşmiş; 20. yüzyılın son çeyreğinde ise teknolojinin hızla gelişimi, hızlı nüfus artışı, dünya genelinde yaşanan ekonomik krizler karşısında devletlerin yönetim modellerinin çaresiz kalması, kamuda yeni bir yönetim anlayışına ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımı, devletlerin piyasa karşısında güçsüz duruma düştüğü böyle bir ortamda açığa çıkmıştır. KYK, kamu yönetimindeki bürokratik anlayış yerine, kamuda etkinliğin, verimliliğin ve kaliteli hizmet sunumunun sağlanması için; yönetim, şeffaflık, müşteri/vatandaş odaklı yönetim, hesap verebilirlik anlayışını ortaya çıkarmıştır. 1933 yılında belediyelerin imar faaliyetlerini finanse etmek amacıyla kurulan Belediyeler Bankası, 1945 yılında il özel idareleri ve köyleri de hizmet kapsamına alarak; yerel yönetimlere finansman desteğinin yanı sıra danışmanlık ve teknik destek hizmetleri veren bir yapıya dönüşerek İller Bankası adını almıştır. Türkiye’de kamunun talep ettiği yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesinde, yerel yönetimlerin arkasındaki en büyük destek olan İller Bankası; Türkiye’de yerel yönetim bankası olarak faaliyet sürdüren tek kurum olması açısından kamuda önemli bir yere sahiptir. Bu yönü ile faaliyetlerine devam eden İller Bankası, bir yerel yönetim bankası olarak verdiği hizmetlerde kamuya daha etkin, verimli ve kaliteli hizmet sunumu için 2000’li yıllardan itibaren bir dönüşüm arayışı içine girmiş; 2011 yılında köklü bir dönüşüm yaşamıştır. Dönüşüm sonrasında Banka’nın, anonim şirket statüsü ile birlikte kamu tüzel kişiliğini de devam ettiren bir kimliğe bürünmesi; Banka’yı KYK yaklaşımı çerçevesinde özel bir konuma getirmiştir. Bu tez çalışmasında, İller Bankası A.Ş.’nin dönüşüm sonrası KYK yaklaşımına ne kadar yaklaştığı, bu yaklaşımın gerekliliklerini ne ölçüde gerçekleştirdiği ve KYK’nin tüm unsurlarının Banka’da uygulanabilirliği analiz edilmiştir. Bu analiz neticesinde Banka’nın etkin bir biçimde uygulamaya koymadığı unsurlar belirlenmiş; bu unsurların uygulanabilmesi noktasında çözüm önerileri getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler : Kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi yaklaşımı, İllbank A.Ş.

Sayfa Adedi : 91

Tez Danışmanı : İbrahim KARABACAK (Kurum)
Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN (Ankara Üniversitesi)

The Analysis of İller Bankası A.Ş. in the Framework of the New Public Administration
Approach

(Expertise Thesis)

Mehmet ÇETİN

İLLER BANKASI ANONİM SİRKETİ

June 2018

ABSTRACT

Occurrence of public administration discipline eventuated in the last quarter of the 19th century with the theories of management sciences; though in the last quarter of the 20th century, models of statecraft's becoming helpless in the presence of rapid advancement of technology, rapid population growth and worldwide economic crisis shows the need for a new administrative mentality in public. New Public Management (NPM) approach released on a such occasion that states were incapacitate against market. NPM revealed the comprehension of governance, transparency, customer/citizen oriented management and accountability, for providing efficiency, productivity and quality service in public instead of bureaucratic consciousness in public administration. "Belediyeler Bankasi (Bank of Municipalities)" that had been founded in 1993 to finance reconstruction activities of municipalities, was named to "İller Bankasi" in 1945, taking also Special Provincial Administrations and villages into its scope of service and transforming into a structure that offers financial funding, consultancy and technical assistance to local administrations. İller Bankasi, that is the biggest support of local administrations in performing local services that public demands in Turkey, has an important place in public by being only establishment operating as a local administration bank. Carrying on its activities with this aspect, İller Bankasi, as being a local administration bank, has been in quest of transition by from 2000s on; and experienced a ineradicable transition in 2011 for offering more effective, productive and quality services to public. Following the transition, Bank's gaining identity by continuing its public legal entity along with joint-stock company status, moved the Bank into a special location within the framework of NPM approach. In this thesis study, how close İller Bankasi A.S. approached to NPM approach after transition, to what extend requirements of this approach had been realized and practicability of all NPM's components at Bank have been analyzed. As a result of this analysis, components, those not implemented in a effective manner by Bank, have been identified; solutions have been offered at the point of implementation of these components.

Key Words : public administration, new public management, İlbank A.Ş.

Page Number : 91

Supervisor : İbrahim KARABACAK (Corporate)
Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN (Ankara University)

TEŞEKKÜR

Tez alıőmam esnasında bilgi ve tecrübeleriyle benden desteğini esirgemeyen Danıőmanım Sayın Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN'e, bu süreçte yanımda olarak beni cesaretlendiren Kurum Danıőmanım Uzman Sayın İbrahim KARABACAK'a, tez yazım sürecinin her aőamasında yanımda olan sevgili eőim ve çalışma arkadaőım Meryem KILIÇLAR ÇETİN'e, bu süreçte aramıza katılan ve en büyük güç kaynağım olan kızım Zeynep Erva'ya, benden desteklerini esirgemeyen aileme ve arkadaşlarıma en içten teşekkürlerimi sunarım.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
TEŞEKKÜR.....	iii
İÇİNDEKİLER	iv
ŞEKİLLERİN LİSTESİ	vi
SİMGELER VE KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1
1. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI.....	5
1.1. Kamu Yönetimi ile İlgili Genel Kavramlar	5
1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımının Unsurları.....	6
1.2.1. Bilimsel yönetim teorisi.....	9
1.2.2. Yönetim süreci teorisi.....	10
1.2.3. Bürokratik yönetim teorisi	11
1.2.4. Neo-klasik yönetim teorisi.....	12
1.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımını Ortaya Çıkaran Nedenler.....	13
1.3.1. Ekonomik nedenler	14
1.3.2. Sosyal nedenler	16
1.3.3. Siyasal nedenler -yeni sağ politikalar	16
1.3.4. Küreselleşme.....	19
1.3.5. Bilgi teknolojileri.....	20
1.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Unsurları.....	20
1.4.1. Yönetime katılım ve yönetişim.....	21
1.4.2. E- devlet.....	23
1.4.3. Müşteri/ vatandaş odaklı yönetim.....	24
1.4.4. Alternatif hizmet sunum yöntemleri	25
1.4.5. Denetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik.....	27
1.4.6. Stratejik planlama yaklaşımı.....	29
1.5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Uygulanması.....	30
1.5.1. Dünya'daki uygulamalar.....	31
1.5.2. Türkiye'deki uygulamalar.....	32
1.5.3. Yeni kamu yönetimi yaklaşımına getirilen eleştiriler.....	38
2. İLLER BANKASI A.Ş. 'NİN YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI VE YATIRIM VE KALKINMA BANKACILIĞI ÖZELİNDE İNCELEMESİ	43
2.1. İller Bankası A.Ş. 'nin Kuruluşu ve Tarihçesi	43
2.2. İller Bankası A.Ş. 'nin Organizasyon Yapısı	46
2.3. İller Bankası A.Ş. 'nin Mali Yapısı, Sermayesi ve Kaynakları.....	50
2.4. Yerel Yönetim Bankası Olarak İller Bankası A.Ş.....	52
2.4.1. Danışmanlık, aracılık ve teknik hizmet	53
2.4.2. Kredilendirme	54

	Sayfa
2.4.3. Bütçeden ayrılan payların dağıtımı.....	55
2.5. Yatırım ve Kalkınma Bankası Olarak İller Bankası A.Ş.....	56
2.5.1. Kar amaçlı yatırım projeleri.....	56
2.5.2. Yurt içi ve yurt dışı finansman kurumları ile işbirliği	57
2.5.3. Her türlü menkul ve gayrimenkul alım satımı	57
2.5.4. İller Bankası A.Ş. 'nin iştirakleri	58
3. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ İLLER BANKASI A.Ş.'YE UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	59
3.1. İller Bankası A.Ş. 'de Yönetime Katılım ve Yönetişim	59
3.2. İller Bankası A.Ş. 'de E-Devlet	61
3.3. İller Bankası A.Ş. 'de Müşteri/Vatandaş Odaklı Yönetim	64
3.4. İller Bankası A.Ş. 'de Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri	66
3.5. İller Bankası A.Ş. 'de Denetim, Şeffaflık ve Hesap verebilirlik.....	68
3.6. İller Bankası A.Ş. 'de Stratejik Planlama Yaklaşımı	71
SONUÇ.....	75
KAYNAKLAR	79
ÖZGEÇMİŞ	91

ŞEKİLLERİN LİSTESİ

Şekil	Sayfa
Şekil 1.1. Yönetim ve Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması	21

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış olan kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
A.Ş.	Anonim Şirket
BDDK	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
ÇŞB	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
EBYS	Elektronik Belge Yönetim Sistemi
EDYS	Elektronik Doküman Yönetim Sistemi
EXIMBANK	Türkiye İhracat Kredi Bankası A.Ş.
GYO	Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı
IMF	Uluslararası Para Fonu
İL-BİS	İller Bankası Bilgi Sistemleri
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KEP	Kayıtlı Elektronik Posta
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOKİ	T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

GİRİŞ

Her türden mal ve hizmetlerin üretilme nedeni, bireylerin sınırsız olarak nitelendirilen ihtiyaçlarıdır. Özel sektör ve kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetler; bireylerin yaşamlarını daha kaliteli bir biçimde sürdürmesini sağlamaya yöneliktir. Bireyler yeme-içme, barınma, ulaşım gibi temel ihtiyaçlarının büyük bir kısmını serbest piyasada var olan özel sektör ürünleri ile gidermekte; bireylerin toplu halde yaşamlarından kaynaklanan toplumsal ihtiyaçlarının büyük bir bölümü ise çeşitli kamu kurum ve kuruluşları aracılığı ile devlet tarafından karşılanmaktadır.

Küreselleşme, teknolojiye yaşanan gelişim, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı ve siyasi dönüşümler, ekonomik krizler gibi bir takım gelişmeler, 1980'li yıllar itibariyle dünya üzerinde köklü bir değişim ve dönüşüm süreci başlatmıştır. Temeli tüketim anlayışı üzerine kurulu olan bu değişim sürecine paralel biçimde bireylerin kamusal hizmetlere dair beklenti ve talepleri de değişime uğramış; günümüz tüketim toplumu, her geçen gün daha fazla ve daha nitelikli kamusal hizmet talep etmeye başlamıştır. Kamunun hizmet sunumundan beklenen bu artış karşısında Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının hızlı, kaliteli ve etkin olamaması, teknolojik gelişmeler ve günün koşullarına uygun hareket edemiyor oluşu, bürokrasinin otoriter katı kuralların çerçevesinden çıkamıyor olması gibi nedenler; kamu yönetiminde değişimi, yeni yaklaşımları ve köklü bir reformu zorunlu hale getirmiştir. Kamu yönetimindeki bu değişim yalnızca yönetimin şekliyle ilgili bir değişim değil; kamu yönetiminin gerek kendi içerisindeki gerekse çevreyle olan ilişkilerinde kapsamlı bir yapılanma sürecini ifade etmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, kamudaki katı, bürokratik, kuralcı, dışa kapalı, vatandaştan kopuk, yavaş işleyen kamu yönetim modelinden; yeniliğe, değişime ve rekabete açık, vatandaş/müşteri odaklı, halkın yönetime daha aktif biçimde katılımını sağlayan, yerleşmeye ağırlık veren, şeffaf ve hesapverebilir, eşitlik ilkesini gözeten, maliyetleri azaltan, daha esnek bir anlayışa geçişi ifade etmektedir.

YKY yaklaşımının Türkiye'deki yansımaları da dünyadaki süreçle paralel biçimde ortaya çıkmış; 1980'li yıllarda dünyada meydana gelen hızlı değişimler ülkemizdeki kamu yönetimi anlayışında da reform ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Türk kamu yönetiminin bürokrasiye boğulmuş, merkezîyetçi, dışa kapalı, verimli çalışmayan yapısından duyulan memnuniyetsizlik; kamu yönetiminde yeni yaklaşımları beraberinde getirmiştir.

Türkiye’de bu anlamda yapılan ilk çalışmalar olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu (KAYA) ile kamu yönetimindeki bürokratik aksaklıkların giderilmesi ve kamu yönetimin daha etkili, verimli, nitelikli ekonomik hizmet sunumuna yönelmesi, kamu yönetimi hizmetlerinin gelişen çağdaş koşullara uyumunun sağlanması hedeflenmiştir. Sonraki süreçte Türkiye’deki YKY yaklaşımının yansımaları, hazırlanan kalkınma planlarındaki hedeflerde kendini göstermeye başlamış; zamanla bu hedeflerin uygulamaya konmasıyla Türkiye’de daha katılımcı, saydam ve hesapverebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir yaklaşımla, kamu hizmetlerinin adil, etkili, süratli, kaliteli sunumu sağlanmaya başlamıştır.

Cumhuriyet sonrası kentlerin yeniden imarı noktasında yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu finansman kaynağının temini için 1933 yılında kurulan İller Bankası; kamusal sermayeli, mevduat kabul etmeyen bir kalkınma ve yatırım bankasıdır. Türkiye’nin tüm kentlerinde vatandaşların yerel yönetimlerden talep ettiği altyapı, üstyapı ve ulaşım gibi en temel hizmetlerde yerel yönetimlerin arkasındaki en büyük destek olarak İller Bankası; yerel yönetimlere sağladığı finansman, danışmanlık ve teknik destek hizmetleri ile kamusal hizmetler noktasında Türkiye’deki en önemli kurumlardan birisi olmuştur. Bir yerel yönetim bankası olarak Türkiye’de benzeri bulunmayan Banka gerek kuruluş amacı, gerek kurumsal yapısı ve işleyişi açısından tamamıyla Türkiye’nin şartlarına ve kamusal ihtiyaçlarına hizmet edecek bir yapıya sahip olması nedeniyle, kamuda özel bir konuma sahiptir.

Banka, kamusal hizmetler noktasında Türkiye’deki bu özel konumunu koruyarak 2000’li yıllara kadar hizmetlerini sürdürmüş; sonraki süreçte Türkiye’de kamu yönetiminde meydana gelen değişim hareketleri, İller Bankası’nda da bir dönüşümün gerekli olup olmadığı konusunu gündeme taşımıştır. Bunun yanı sıra gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye’de artarak devam eden kentsel altyapı ve üstyapı ihtiyaçlarının yalnızca kamu finansmanı ile karşılanması mümkün görülmemeye başlamıştır. Dünyada ve Türkiye’de meydana gelen sosyoekonomik gelişmelere paralel olarak bireylerin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin kamu hizmetleri noktasında artan taleplerinin daha etkin ve verimli bir şekilde karşılanabilmesi için Banka bir dönüşüm süreci geçirerek anonim şirket statüsüne bürünmüştür. Banka’nın faaliyet alanları, organizasyon yapısı ve personel

politikası açısından dönüşüm geçirerek dünya standartlarına ulaşma düşüncesiyle beraber, daha etkin ve verimli hizmet üretebilen bir kurum haline getirilmesi amaçlanmıştır.

İller Bankası A.Ş., gerek bir kamu tüzel kişisi gerekse anonim şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası olarak; kamu hizmetlerinin sunumu noktasında özel bir konuma sahiptir. Bu çalışmada Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde kamu kurumlarında yaşanan değişimlerin, Banka'daki yansımaları incelenmektedir. Üç bölümden oluşan çalışmada birinci bölüm; kamu yönetiminde yaşanan reform çalışmalarına ve bu bağlamda YKY yaklaşımına yer vermektedir. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı unsurlarından bahsedilerek başlanan bölümde, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından YKY yaklaşımına geçişi ortaya çıkaran etmenler irdelenmiştir. Sonrasında YKY yaklaşımının unsurları, dünyada ve Türkiye'deki uygulaması ve bu anlayışa getirilen eleştirilere yer verilmiştir.

İkinci bölümde, İller Bankası A.Ş.'nin kuruluşu, tarihçesi, organizasyon yapısı, mali yapısı, sermayesi ve kaynakları gibi Banka hakkındaki temel konulardan bahsedilmiş; sonrasında Banka hem bir yerel yönetim bankası olması, hem de anonim şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası olması özelinde ayrı ayrı incelenmiştir. Üçüncü bölümdeyse Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının İller Bankası A.Ş. üzerinde uygulanabilirliğine, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı unsurları olan yönetime katılım ve yönetim, e-devlet, müşteri/vatandaş odaklılık, alternatif hizmet sunum yöntemleri, denetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve stratejik planlama çerçevesinden bakılmış; bu unsurların Banka'da ne ölçüde yer aldığı üzerinde inceleme yapılmıştır.

1. KAMU YÖNETİMİNDE REFORM VE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Bu bölümde öncelikle kamu yönetimi alanında yer alan bazı kavramlar yer almaktadır. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının özelliklerine değinilmektedir. Kamu yönetimi anlayışında meydana gelen değişimin nedenleri anlatılmaktadır. Bölümün devamında Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının unsurları, dünyada ve Türkiye'deki uygulamaları ve bu anlayışa getirilen eleştiriler yer almaktadır.

1.1. Kamu Yönetimi ile İlgili Genel Kavramlar

Kamu yönetimi alanında öne çıkan belli başlı kavramlar vardır. Bu kavramlar yönetim ve kamu yönetimidir. İleriki konularda ise daha farklı kavramlara da yer verilecektir.

Yönetim

Yönetim, belirli bir amaca ulaşmak için insan, maddi kaynaklar, zaman ve yer gibi tüm unsurların en verimli şekilde kullanılması olarak tanımlanır (Aydın, 2012: 39). Yönetim, örgütlenmenin yanı sıra örgütün çalışma ortamını gerçekleştirecek her türlü yönetsel etkinliklerin ve kaynakların bir araya getirilmesi, eşgüdümün sağlanması gibi faaliyetler ile bu kapsamda izlenecek yöntemleri ve denetimi içine alır (Gözübüyük, 1983: 1).

Yönetim kavramına farklı bilim alanlarında, farklı tanımlamalar getirilmiştir. İktisatçılar yönetimi, toprak (doğal kaynaklar), sermaye, emek ve müteşebbis (girişimci) unsurlarının üretim sürecine sevk edilmesi olarak görürler (bkz. Dinler, 2017). Yönetimi, toplum bilimciler, sınıf ve saygınlık sistemi olarak tanımlarlar. Yönetim anlayışı bakışına göre yönetim, insanların faaliyetleriyle bir sonucu hedeflemesi ve gerçekleştirmesi süreci olarak da tanımlanabilir (Kuluçlu, 2006: 4; Öztekin, 2002: 129).

Kamu Yönetimi

Toplu halde yaşamak durumunda olan insanlar, yeme, içme, barınma, ısınma gibi bireysel ihtiyaçlarının yanı sıra adalet, iç ve dış güvenlik gibi toplumsal ihtiyaçlarını da gidermek zorundadırlar (Oğuz, 1992: 6). Bireysel ihtiyaçlarını piyasadaki giderirken, toplumsal ihtiyaçlar kamu yönetimi tarafından karşılanır.

Kamu yönetimi kavramı üzerinde pek çok farklı tanımlama bulunmaktadır. Dar anlamda kamu yönetimi, devletin yürütme erkini kullanmasıdır. Geniş anlamda ise devletin yürütme erki dışında yasama ve yargı erklerini de kullanması olarak genel bir tanım yapılmaktadır (Aydın, 2012: 50).

Kamu yönetimi, devlette veya ona bağlı kuruluşlarda iş yapan birey ya da oluşumların davranışlarıyla ilgidir (Bozkurt vd., 1998: 133). Kamu yönetiminin kendi doğasından kaynaklı hizmet edenler ile hizmet edilenler arasında bir farklılık vardır. Kamu yönetimi toplum ile siyasi sistem arasında köprü işlevi görür. Siyasi otorite, halkın talep ve beklentilerini ve bunların yerine getirilmesini, bu beklentilerin nasıl giderileceğini kamu yönetimi sayesinde öğrenmektedirler (Saran, 2001: 35).

Kamu yönetiminin işlevsel ve yapısal yönleri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2010: 6). İşlevsel yönü itibariyle kamu yönetimi, genel kuralları, kamu politikası kararlarını ve uygulama sürecini yansıtır. Yapısal yönü itibariyle de, devletin örgütsel şeklini yansıtır. İnsanlar, hukuksal yapı, teşkilat, kamu görevlisi, kamu politikası, bütçe (mali yapı) ve yönetim, kamu yönetimini oluşturan öğelerdir.

1.2. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Unsurları

Bu başlık altında Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının açıklaması, teorik arka planı, genel özellikleri ve eleştirisi konularına değinilecektir. Süreç içerisinde yaşanan değişimler açıklanmaya çalışılacaktır. İlk olarak, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkışı açıklanmaya çalışılacaktır.

Devletin üstlendiği kamusal görevleri yerine getirme ve devamlılığını sağlama aracı olan yönetim, ilk çağlardan bu yana devlet adamlarının ve düşünürlerin ilgisini çeken oldukça geniş bir alan olmuştur. Devlet adamları, düşünürler ve yöneticiler, devletin daha iyi işlemesi ve kamusal hizmetleri sağlıklı bir biçimde yerine getirebilmesi adına yönetimin usul, kural, yöntem, anlayış ve kurumları üzerinde çalışmalar yapmış ve yönetime ilişkin düşünce ve görüşlerini dile getirmişlerdir (Parlak, 2011: 18-19).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının başlangıcı özellikle 1887'de Woodrow Wilson'un 'Yönetimin İncelenmesi' (The Study of Administration) adlı çalışmasına kadar uzanır (Tortop vd.,1993: 14). Wilson bu eserinde yönetimin siyasi kaygılardan ayrı tutulması gerektiğini vurgulamış ve kamu yönetiminin yalnızca kamu hukukunun

sistematik ve detaylı bir biçimde uygulanmasıyla meşgul olması gerektiğini savunmuştur. Esas olarak Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının teorik arka planını, klasik örgüt teorisi olarak bilinen Frederick Taylor'ın Bilimsel Yönetim ve Henry Fayol'un Yönetim Süreci Yaklaşımı ile Max Weber'in Bürokratik Yönetim Teorisi ve Neo-Klasik örgüt teorisinin görüşleri oluşturmaktadır (Yüksel, 1997: 30).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı ABD'de öncelikle bağımsız bir disiplin olma çabası içerisinde yönetim ve siyaset ayrımını desteklemiş, yönetimin teknik boyut olduğunu vurgulayarak, siyasetten bağımsız olma çabası içerisine girmiştir. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı, II. Dünya Savaşı sonrasında tüm dünya pratiğinde uygulanan kalkınma devleti ve refah devleti politikaları doğrultusunda, devlete yüklenen görevlerde görülen artışla birlikte kuramsal temellerde farklılaşma yaşamıştır (Köroğlu, 2005: 12).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı; kamu yararı, hukuka uygunluk, idari sorumluluk, geleneksel değerlere bağlılık, siyasi hesap verebilirlik, temsil, hiyerarşi gibi değerleri temel almaktadır (Karcı, 2008: 60).

Geleneksel Kamu Yönetim anlayışı, organizasyonların özelliklerini ve içinde buldukları mevcut durumu göz ardı ederek örgüt yapısını belirlemekte, her örgüte bu ilkelerin uygulanmasını ileri sürmektedir. Bunun sonucunda organizasyon dizayn süreci; amaçların belirlenmesi, amaçlara ulaştıracak görevlerin belirlenmesi, uzmanlaşma için işlerin bölümlenmesi, görevlerin bir araya toplanarak durum ve pozisyonların oluşturulması, departmanlaşmanın sağlanması ve hiyerarşik bir yapı içinde koordinasyonunu sağlamak üzere birleştirilmesi gibi safhaları içermektedir (Koçel, 2003: 196).

Bugün itibariyle önemli ölçüde terk edilen Geleneksel Kamu Yönetiminin temel özellikleri dokuz başlık altında ele alınabilir (Al, 2002a: 47-60):

- Büyük ve merkeziyetçi örgütlenme,
- Katı hiyerarşik örgütlenme,
- İşbölümü ve uzmanlaşma,
- Biçimsellik ve kuralların yoğunluğu,
- Mekaniklik,
- Gizlilik ve yeniliklere kapalılık,

- Meslekleşme,
- Tekelcilik,
- Kamu yönetiminin özel biçimi olması.

“Siyasi açıdan tarafsızlık, hizmetlerin doğrudan sunumuna odaklanma, örgütsel merkeziyetçilik, yukarıdan aşağıya işleyen denetim mekanizması, bürokratik yapılanmada kapalı sistem işleme ve bu doğrultuda vatandaş katılımını sınırlandırma, kamu idarelerinin politika yapımından değil etkin bir biçimde uygulanmasından sorumlu olması gibi unsurları bünyesinde barındırmakta” dır (Sözen, 2005: 19-20).

Geleneksel Kamu Yönetiminin dayandığı dört temel ilke şunlardır (Eryılmaz, 2010: 10-16):

- Kamu yönetiminin yapısı Max Weber’in oluşturduğu bürokrasi modeline göre şekillendirilmiştir.
- Devletin kamusal mal ve hizmetlerin gerek üretim ve gerekse dağıtımında kendi kurumları (bürokrasi) vasıtasıyla direkt olarak görev alması gerekir.
- Siyasi ve idareyi ilgilendiren konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşü hâkimdir.
- Kamu yönetimi, özel sektöre göre çok farklı bir anlayış içermektedir.

19. yüzyılın ikinci yarısından 20. yüzyılın son çeyreğine kadar kamu yönetiminde geçerli olan Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde son zamanlara kadar hâkim görüş olarak egemenliğini korumuştur.

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının temel bazı özellikleri vardır. İlk olarak yönetim, yapısal manada Weber’in sistemleştirdiği Bürokrasi Modeline uygun olarak yapılandırılmıştır. Devletin kamusal mal ve hizmet üretimini doğrudan kendi örgütleri eliyle yürütmesi ise ikinci özelliği olarak ifade edilebilir. Üçüncü temel özelliği ise siyasal ve yönetsel konuların birbirlerinden ayrılabilmesi konusudur (Eryılmaz, 2010: 16, Aktaran Özmen, 2012: 11).

Geleneksel Yönetim anlayışının önemli eleştirilere tabi tutulmasının ve önemli ölçüde terk edilmesinin bazı nedenleri şunlardır:

- Kamu hizmetlerinin uygulanmasında değişim ve esnekliği engel olan hantal, katı hükümlerin ve bürokratik uygulamaların varlığı,

- Bürokrasi kültürü ve yönetim anlayışının değişime karşı dirençli durması, (statükocu, iletişimsizlik gibi tutum ve davranışlara girmesi),
- Yasal düzenlemelerle serbest rekabetçi yeni yaklaşım ve stratejilerin zorunlu hale gelmesi gibi nedenlerin varlığı (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 93-97, Aktaran: Turan, 2011: 16).

1.2.1. Bilimsel yönetim teorisi

Geleneksel örgüt kuramı olarak bilinen klasik örgüt kuramı, sanayileşmenin hız kazandığı 19. yüzyılda ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu örgüt kuramı temelde klasik iktisat doktrinlerinden kaynaklanmış olup, insanların rasyonel hareket edeceklerini bir varsayım olarak kabul etmiş ve örgütün formel yapısı üzerine odaklanmıştır (Yüksel, 1997: 32).

Geleneksel örgüt kuramının gelişmesine Frederick Taylor'ın 1911 yılında yayınladığı “Bilimsel Yönetimin Temel İlkeleri” (The Principles of Scientific Management) adını taşıyan eser önemli ölçüde katkı sağlamıştır. Taylor bu eserinde özel teşebbüslerin yönetimini araştırmış, ilgisini örgütlerin alt kademelerinde çalışan personel üzerinde yoğunlaştırmıştır. Taylor, zaman ve hareket etütlerinden yola çıkarak, işletmelerde her işin ne kadar zaman içinde sonuçlanacağını hesaplamış ve elde ettiği sonuçlar çerçevesinde işçi ücretlerini belirlemeye çalışmıştır (Eryılmaz, 2010: 14).

Frederick Taylor bilimsel yönetimin temel ilkelerini dört ana unsorda toplamıştır (Toprak, 2006: 23-25). Bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir:

- Yönetim sürecinin aşamalarına ilişkin doğru yöntemlerin geliştirilmesi,
- Personel seçiminde bilimsel yöntemlerin kullanılması,
- Personelin bilimsel eğitimi ve gelişmelerinin sağlanması,
- Yönetim kademesi ile işçiler arasında sıcak bir işbirliğinin kurulması.

Taylor'un bilimsel yönetim anlayışı; insancıl olmaması, antidemokratik ve otoriter olması, insana yeterince önem vermemesi, insanı makinenin bir parçasıymış gibi algılaması, para dışında personeli motive eden unsurları göz ardı etmesi, verimliliğe gereğinden fazla önem verilmemesi, çalışanların değil de, işverenlerin kâr maksimizasyonunu ön planda tutması, iş ortamının monotonlaştırılmasına ve çalışanların robotlaştırılmasına imkan tanıyan teknikleri uygulamaya koyması, bütün insanları “prototip” varlık olarak görmesi, personele sadece çalıştığı ve ürettiği ölçüde önem

verilmesi, hastalık ve yaşlılık gibi doğal olguları dikkate almaması gibi nedenlerden dolayı eleştirilmiştir.

Yönetim, sistemin işleyişi esnasında denetimini aksatmamalı ve var olan aksaklıklar bilimsel açıdan değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Bilimsel yönetim yaklaşımı, ayrıntılı bir organizasyon olarak değerlendirilmemekte ve yaklaşım daha çok fabrika (işyeri) gibi organizasyonun alt kademelerinde işlerin incelenmesi, standartların geliştirilmesi, ücret sistemlerinin oluşturulması gibi konulara ilişkin ilkeler geliştiren bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir (Koçel, 1993: 52-53).

1.2.2. Yönetim süreci teorisi

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının arka planındaki ikinci yaklaşımı, Henry Fayol'un öncülüğündeki yönetim süreci teorisi. Taylor ve onu takip eden teorisyenler daha çok iş dizaynı ve işlerin yapılma şekli ile ilgilenmişlerdir. Oysa Fayol, organizasyonun tamamını ele alarak iyi bir organizasyon dizaynı ve yönetimin ilkelerini araştırmıştır (Koçel, 1993: 54).

Fayol, işletme faaliyetlerini altı ana grupta toplamıştır. Bu faaliyetler: ticari, teknik, finansal, güvenlik, muhasebe ve yönetimden oluşmaktadır. Fayol araştırmalarında daha çok yönetim faaliyetleri üzerine odaklanmış ve yönetim faaliyetlerini (Eren, 1996: 21);

- Öngörme ve planlama,
- Örgütlenme,
- Emir-kumanda, haberleşme ve yürütme,
- Örgütsel birimlerin kendi aralarında ve üst yönetim ile uyumlu çalışmalarını sağlama (Koordinasyon),
- Faaliyet sonuçlarını denetleme ve değerlendirme olarak açıklamıştır.

Bu açıklamalar ışığında yönetim teorisi, üç ana fikir etrafında gelişmektedir. Bu fikirlerden birincisi; rutin işlerin görülmesinde insan unsurunun makineler yardımıyla 'etkin' bir biçimde kullanılmasıdır. İkincisi; formel organizasyon yapısının bir 'düzen' çerçevesinde oluşturulmasıdır. Üçüncüsü de; etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için kaynakların 'rasyonel' bir biçimde kullanılmasıdır.

Bu çerçevede klasik yönetim düşüncesi, ‘etkinlik’, ‘düzen’ ve ‘rasyonellik’ kavramları etrafında düzenlenmiştir. Örgütün mekanik unsurları üzerinde durularak, bir açıdan da sosyal bir sistem olan organizasyonların, tıpkı bir makine gibi önceden belirlenmiş ilke ve kurallara göre işletilmesi üzerine kurulu olduğu söylenebilir. Bu nedenle klasik yönetim düşüncesine yöneltilen eleştirilerde, klasik düşünürlerin, çalışanları bir makine gibi gördükleri ve geliştirdikleri ilkelerin, bir yönetim teorisi değil, yönetim mühendisliği olduğu ileri sürülmüştür (Genç, 2004: 53).

1.2.3. Bürokratik yönetim teorisi

Halkın bakış açısında devlet mekanizması genellikle ağır işleyen ve verimsiz çalışan bir aygıttır. Kamu işleriyle uğraşan devlet görevlilerinin de tutum ve davranışlarından yakınılır (Ergun, 1997: 8). Weber’e göre bürokrasi, geniş bir alana yayılmış toplumsal fiil ve hareketlerin, rasyonel ve objektif kriterlere dayalı olarak düzenlenmesi sürecidir (Dalay, 2001: 106). Bürokrasi ilk olarak oluşturulduktan sonra artık onun ortadan kaldırılması oldukça zor olan sosyal yapılardan biridir (Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 184). Bürokrasi ve bürokratik yapı; yetki ve kaynakların nasıl, ne zaman, nerede ve kimin adına kullanılacağını ifade eden bir kavramdır (Olsen, 2006: 6).

Bürokratik örgütlenme modelinin temel özellikleri şunlardır (Coşkun ve Asunakutlu, 2001: 183):

- Bürokraside, yasalar ya da yönetsel yönetmeliklerle belirlenmiş yetki alanları mevcuttur.
- Bürokratik örgütlerde örgüt yapısı hiyerarşik özellik göstermektedir. Bu yapı içerisinde ast-üst ilişkisi vardır ve alt kademedeki görevliler, üst kademedeki görevliler tarafından denetlenmektedir.
- Çağdaş bürokrasi yazılı metinlere (dosyalara) dayanır. Bu nedenle, oldukça fazla sayıda alt kademe memur istihdam edilir.
- Daire ya da büro yönetimi, genellikle çok esaslı bir uzmanlık alanı gerektirir.
- Daire ya da işyerinde yapılan faaliyetler birincil iş ve esas çalışma haline gelmiştir. Daire ya da büro tamamen geliştikten sonra resmi faaliyet, görevlinin tüm çalışma kapasitesini kullanmasını gerektirdiğinden kaynaklanmaktadır.
- Bürokratik örgütlenme modelinde işyeri yönetimi, belli bir istikrarı ve kapsamı olan, öğrenilebilir genel kurallara bağlıdır.

Weber'e göre bürokratik örgütlenme modeli, en mantıklı ve en etkili örgüt modelidir. Bürokrasinin en mantıklı örgüt modeli olma özelliği, bu modelde örgüt yapısının işlemlerinde güvenilirlik ve hesaplanabilirlik özelliğine sahip olmasından, analiz edilebilir kurallara göre işlemlerinden ve kendi içinde güç ve iktidar ilişkilerini oldukça iyi tanımlamasından kaynaklanmaktadır. Bürokrasinin en etkili örgüt modeli olması ise; bürokrasinin duyarlılık, hızlılık, tutarlılık, erişilebilirlik, gizlilik, bütüncülük, sıkı koordinasyon ve bireylerarası anlaşmazlıkları en aza indirgeyen yapı özelliklerine sahip olmasına ve personel, araç ve gereç maliyetlerine ilişkin uygulamalarına dayanmaktadır (Keleş, 1994: 31).

Weber'in bürokratik yönetim teorisi ile Fayol'un yönetim süreci yaklaşımı, bazı konularda benzerlikler göstermektedir. Fayol'un yönetim üzerine odaklandığını Weber'in ise bürokrasi modeli üzerinde durduğu söylenebilir. Weber'in bürokratik örgütlenme modeli Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışına yönelik politik anlamdaki eleştirilerin en önemli kaynağını oluşturmuştur. Bu çerçevede, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışına yönelik verimsizlik, yetersizlik, ihtiyaçlara cevap verememezlik ve esnek olmayan yapılanma türü eleştiriler, aslında Weber'in bürokratik örgütlenme modeline atfedilmiştir (Sezer ve Kargın, 2004: 36).

Bürokratik yönetim; hız, kesinlik, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık gibi unsurları içermektedir. İşlerin, o konuda yetişmiş görevliler tarafından görülmesi, hesaplanabilir kurallara dayanarak akılcı ve mevzuata uygun olması, bu anlayışın üstünlüklerindedir (Aykaç, 1997: 36).

1.2.4. Neo-klasik yönetim teorisi

Neo-Klasik örgüt teorisi çalışmaları, klasik kuramdaki fiziksel şartların insan verimliliğine etkisi görüşünün E.Mayo ve arkadaşları tarafından, Hawthorne adlı işletmede test edilmesi ile başlamıştır (Yüksel, 1997b: 34).

Neo-Klasik yönetim teorisinin en önemli özelliği, insan faktörünü ön plana çıkarmasıdır. Kaldı ki bu alan, klasik kuramın bir eksiği idi. Bu kuram, klasik yaklaşımın getirmiş olduğu bazı kavramlara yeni yaklaşımlar getirmiş, onları daha açıklanabilir kılmış ve değiştirmiştir. Ancak bu yaklaşımın kendine özgü ve kendi içinde yeterli ve tutarlı ayrı bir modeli olduğunu söylemek zordur (Peker, 1995: 90).

Neo-Klasik yönetim teorisinin özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Aktan, 1997: 23):

- Organizasyonda insan ögesine ve insan ilişkilerine önem ve değer verir.
- Verimlilik ve performans artışı için, sosyal ve psikolojik faktörleri (iletişim, liderlik, motivasyon vs.) dikkate alır.
- Yönetimce alınacak kararlar da çalışanların da katılımı sağlanmalıdır.
- Grup çalışmaları dikkate alınmalıdır.
- Yönetim ile çalışanlar arasında iletişim kurulmalıdır.
- İş zenginleştirmeye önem verilmelidir.
- Çalışanların performansının artırılması için çalışma ortamına önem verilmelidir.
- Çalışanlara yetki ve sorumluluk verilerek yalnızca sonuçları denetlenmelidir.
- Çalışanların ücretleri iyileştirilmelidir.

Klasik Teoriler ve Bürokratik Örgütlenme Modeli gibi, Neo-Klasik Teori de bir takım eleştirilere maruz kalmıştır. Bu eleştiriler Neo-Klasik Teorinin örgütsel ve yönetsel analizlere sadece dar bir yaklaşımla yani insan ilişkileri yaklaşımı ile yaklaşım, örgütün diğer ana boyutlarına (örgütsel yapı, çevresel baskılar, işçi sendikalarının amaçları vb.) oldukça ilgisiz kaldığı yönündedir (Rainey, 2009: 40).

Geleneksel Kamu Yönetiminin diğer teorileri gibi neo-klasik teori de eleştirilerden nasibini almıştır. Bu eleştiriler Neo-Klasik teorinin örgütsel ve yönetsel analizlere sadece insan ilişkileri şeklinde dar bir yaklaşım göstermiş olduğu, örgütün diğer ana boyutlarına (örgütsel yapı, çevresel baskılar, işçi sendikalarının amaçları vb.) önem vermediği yönünde olmuştur (Bülbul, 2004: 40).

1.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımını Ortaya Çıkaran Nedenler

İnsan yaşamında yaşanan değişim ve dönüşümler, süreklilik arz etmektedir. İnsanlığın gelişimine paralel olarak yaşanan bu değişim süreci çeşitli sosyal ve ekonomik etkenlere bağlıdır. Modern yönetim düşüncesi ile hızlanan bu süreç, özellikle bilgi teknolojilerinin gelişmesi ile hız kazanmıştır.

Kamu yönetiminde yaşanan değişimin ortaya çıkış nedenleri üzerinde oldukça farklı görüşler bulunmaktadır. Kimi yazarlar geleneksel anlayışın eksikliklerinden yola çıkarken; kimileri de kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanma zorunluluğu üzerinde durmaktadır (Bilgiç, 2003: 29).

Kamu yönetiminde reforma gidilmesi için pek çok neden vardır. Bu nedenler, teknolojik alanda yaşanan hızlı gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı ve siyasi dönüşümler şeklinde sıralanabilir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 19). Dolayısıyla genel olarak yönetim sürecini en çok etkileyen faktörler, iktisadi düşünce alanında yaşanan köklü değişimler ile demokrasi anlayışının gelişmesidir. Bireylerin beklenti ve taleplerinin bir sonucu olarak sosyal hakların gelişmesi ile başlayan bu süreç, iktisadi düşünce ile birlikte yerini etkin ve ekonomik hizmet sunumuna bırakmıştır. Güçlü, otoriter ve denetimden uzak devlet düşüncesi ise yerini, demokratik devlet düşüncesine bırakmıştır. Bu arayışların ve yaşanan olayların bir sonucu olarak Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ve katılımcı demokrasi arayışları ortaya çıkmıştır.

Günümüzde ekonomik, yönetsel, sosyal ve kültürel alanlarda yaşanan uluslararası gelişmeler, küreselleşmenin yanı sıra yerelleşme, bölgeselleşme, ulus devlet, katılımcı demokrasi, yönetimde açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi kavramlar etrafında, iyi yönetim ilkelerinde birleşme sonucunu doğurmuştur. Kamu kurumlarının kurumsal yapılarında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımlarında, insan kaynakları politikalarında, iletişim stratejilerinde yeni düzenlemelere gitmeyi zorunlu kılmıştır. Genellikle bu düzenlemeler topyekûn bir reform yapmak yerine, uzun bir zaman dilimine yayılmış bir reform süreci içinde gerçekleştirilmektedir (Çetin, 2010: 23).

Kamu yönetiminde reform yapılmasının nedenleri OECD ülkelerine göre üç grupta toplanmıştır. Bu üç neden; ekonomik koşullardaki değişimler, vatandaşların devletten beklentilerinin değişmesi ve artması ve kamu yönetiminde modernleşmeye gidilmesi şeklindedir (DPT, 2000a: 11-12). Kamu yönetiminde değişime gidilmesinin nedenleri aşağıda açıklanmıştır.

1.3.1. Ekonomik nedenler

Bireylerin giderek artan ve çeşitlenen hizmet talepleri, kamu yönetiminde bu taleplere cevap verecek yeniden düzenleme veya yapılanma çalışmalarını beraberinde getirmektedir (Demirel, 2005: 105).

Christopher Hood, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ortaya çıkışını (kamu harcamaları ve personeli üzerinde hükümet tasarrufunun azaltılması gibi siyasi ekonomiye bağlamıştır (Doğan, 2017: 33). Nitekim kamu politikalarını belirleyen ve yönlendiren siyasi aktörler, ekonomiyi de yönlendirdikleri için bu dengeyi sağlamak zorundadırlar ve

bu aktörler kamusal hizmetlerini düzenlerken buna göre bir tercihte bulunurlar. Dolayısıyla kamu yönetimi ve politikalarının siyasi yönü de bulunmaktadır.

Sanayileşmeyi hızlandıran Fordist ve Weberyen bürokratik örgütlenme modeli; kalkınmacı, modernleşmeci, planlamacı, müdahaleci ve düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal alan merkezli refah devleti politikalarının, kamusal alanda harcamaları artırması, beraberinde devletin etkinliği ve verimliliği tartışmalarını getirmiştir (Saran, 2001: 37).

Özellikle 1970'li yıllardan itibaren başlayan süreç içinde, ekonomi teorisinde Keynesyen yaklaşım ve klasik refah devleti anlayışı önemli ölçüde terk edilmiş, ekonomi teorisinde liberal yaklaşımlar güç kazanmıştır. Ayrıca, durgunluk, artan bütçe açıkları ve enflasyon, işsizlik oranlarında çarpıcı artış gibi sorunları beraberinde taşıyan küresel rekabet ortamı; iç pazarda Keynesyen ekonomi teorisine dayalı olarak geliştirilen klasik refah devleti yaklaşımını ve talep yönetimini büyük ölçüde etkisiz hale getirmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 21).

Kamu hizmeti üreten kamu kuruluşları kural olarak topluma karşı üç sorumluluğu vardır. 1-Faaliyetlerin, başlangıçta amaçlanan sonuçlara endeksli yapılıp yapılmadığı, 2-Ekonomik kaynakların verimli şekilde kullanılıp kullanılmadığı ve 3- Kamu gelirlerinin (paranın) kurallara uygun olarak görüş birliğine varılan hizmetler için harcanıp harcamadığı. Bunlar kamu yönetiminde performansın ölçülmesine yardımcı unsurlardır. Dolayısıyla bu kaynakları, hizmetleri üretmek ve sunmak için kullanan kamu kurumları ve yöneticilerinin, verimlilik ve etkinlik ölçütleri ile denetlenmeleri ve performanslarının ölçülmesi kamusal bir zorunluluktur (Çevik, 2001: 145).

Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik kavramları, dün özel sektör için önemli kavramlar iken; bugün ihtiyaçlar oranında artmayan kıt kaynakları kullanma noktasında kamu sektörü için de üzerinde durulan kavramlardır. Etkinlik; önceden belirlenen amaçlara ulaşma düzeyini anlatmak için kullanılan bir kavramdır. Verimlilik, belirlenen hedeflere ulaşmada kaynaklardan nasıl yararlandığını gösteren bir kavramdır. Ekonomiklik ise mevcut girdilerle elde edilebilecek en yüksek miktarda çıktıya ulaşmaktır

Kamu sektöründe etkinlik ve verimliliği artırmaya, kaliteli mal ve hizmet sunumunu sağlamaya dönük reformlarda siyasetçiler, bürokratlar, çıkar ve baskı grupları güçlü bir direnç uygularlar. Siyasetçiler, sahip oldukları siyasi gücü kaybetme riski karşısında reformlara direnirler. Bürokratlar, mesleki alandaki fırsatlardan yararlanamama

riskine karşı, çıkar ve baskı grupları ise çeşitli rantlardan mahrum kalma riskine karşı, kamusal alanda yapılacak reformların karşısında dururlar (Aktan ve Dileyici, 2005:127-128).

1.3.2. Sosyal nedenler

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının gelişimi, teknolojik gelişmelerin de etkisi ile toplumun daha fazla sorgulaması, daha iyisini talep etmesi, kamusal mal ve hizmetlerin kalitesine yönelik beklentilerinin artması, kamu sektöründe bir değişim doğrultusunda bir dönüşüme zorlamıştır (Sözen, 2005: 51).

Bireylerin giderek daha eğitilmiş, haklarını bilen ve savunan, siyasi otoriteye karşı da daha az itaatkâr oluşları bir gerçektir. Bugünün insanı hizmetlerin yalnızca daha çok değil aynı zamanda daha kaliteli sunulmasını istemektedir. Yaşlı nüfusun artması ve genç nüfusun içinde bulunduğu çeşitli sorunlar, kentleşme, göç, istihdam vb. etkenlerin de önemi vardır. Bu gibi etkenler artan talebi mevcut kaynaklarla karşılanamaz bir duruma getirmiştir. Bu gelişmeler refah devleti anlayışından uzaklaşma ve kaynakların verimli bir biçimde kullanılma zorunluluğunu beraberinde getirmiştir (Bilgiç, 2003: 30).

Günümüzde insanların devlet otoritesine ve onun iktidarına, temel hak ve özgürlüklere, siyasal sisteme ve devlet yönetimine olan bakış açılarında değişimler yaşanmaktadır. İnsani değerler ile kişilik hakları kavramları net biçimde savunulmaya başlanmıştır. Vatandaşlar artık devletin mutlak bir güç olmadığını, kamu sektörünün varlık nedeninin topluma hizmet olduğu bilincine vardığını söylemek gerekir (Saran, 2004: 116).

1.3.3. Siyasal nedenler-yeni sağ politikalar

Devlet aygıtı, zaman içerisinde yaşanan değişime paralel olarak fonksiyonları ve üstlendiği görevleri değişmiş, dönemin şartlarına uygun olarak yeniden yapılandırılmıştır. Nitekim devlet olgusunun gelişimine bakıldığında, iktisadi düşünce akımlarından önemli ölçüde etkilendiği görülmektedir (Yasa, 2017: 282).

Devletin ne tür görevler ya da fonksiyonlar ifa edeceği ve faaliyetlerinin sınırlarının ne olacağı soruları, insanların devlete olan ihtiyacının yaşandığı ilk günden bugüne değin, hep tartışma konusu olmuştur. Devletin görevleri liberal politikaların hakim olduğu dönemlerde daraltılmış, korumacı politikaların yaşandığı dönemlerde ise genişletilmiştir.

Dolayısıyla devletin yeri ve fonksiyonları ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmelere bağlı olarak sürekli değişim göstermiştir (Sandalcı ve Sandalcı, 2016:414).

Devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki fonksiyonları ve görevleri zamanla ve endüstri-sanayileşme-bilgi çağının gereklerine uygun olarak hayret edilecek derecede genişlemiştir (Tuna-Yalçıntaş, 1994:199). Kamu kesiminin birçok ülkede ulaşılmış olduğu genişlik ve derinlik, piyasa sistemine inanan kesimleri oldukça rahatsız etmiştir. Nitekim bu rahatsızlığın neticesinde devletin küçültülmesi olarak adlandırılan politika arayışlarına gidilmiştir (Uluatam, 2001:8).

Devletin fonksiyonları yalnızca gelirlerin kullanılış biçimiyle sınırlı değildir (Brochier vd., 1981:4). Devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahalesi genellikle iki şekilde olmaktadır. Bunlardan birisi mevzuat, diğeri kurumlardır (Tuna-Yalçıntaş, 1994:198). Mevzuat içinde anayasa, yasa, kanun hükmünde kararname, tüzük, uluslararası anlaşmalar vs. gelmektedir. Kurumlar olarak ta bakanlıklar, mahkemeler, genel müdürlükler vs. anlatılmak istenir.

Tenry'ye göre "İçinde yaşadığımız çağa özgü büyük yapısal dönüşümlerden biri de, kamu iktisadi faaliyetlerinin ortaya çıkması ve de yaptığı düzeltici ve denkleştirici müdahaleyle, ekonomideki dengesizlikleri gideren geleneksel kamu kesiminin bizzat üretken devlet faaliyetiyle karakterize edilen kamu ekonomisi tarafından ikame edilmesidir" (Sönmez, 1987:1).

Yeni Sağ Politikaları, 1975'in sonlarında ortaya çıkan bir kavramdır. Yeni Sağ'ın 1979'da İngiltere'de Thatcher'in, 1981'de ABD'de Reagan'ın iktidara gelmesiyle devletin rolünde ve yapılanmasında somut adımlar attığı ve yeni bir farklılaşma yarattığı görülmektedir. Yeni Sağ'ın öngördüğü politikalar genellikle ekonomik içeriklidir. Bu politikalar her şeyden önce ekonomik krizden içinde bulunulan ülkeyi kurtarmak amacını taşımaktadır (Demirel, 2012: 3).

Yeni yönetim anlayışının gelişmesine siyasal açıdan bakıldığında özellikle Yeni Sağ Politikalar önemli ölçüde etkili olmuştur (Gören, 2000: 16). Kapitalist ekonomilerde son yıllarda ekonomik açıdan yeniden yapılanma dönemi yaşanmıştır. 1970'lerde yaşanan petrol krizi, bu yeniden yapılanmada etkili olmuştur. Ekonomi alanında yaşanan bu değişimler sosyal, politik ve yönetsel alanlara kadar uzanan bir dönüşüm sürecini de beraberinde getirmiştir. Serbest piyasa koşullarının tam olarak sağlanması ile

gerçekleştirilecek kalkınma politikaları, yeni sağ politikaları doğurmuştur. Yeni Sağ yaşanan bu ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel dönüşümün çerçeve kavramıdır (Aksoy, 1995: 159).

Yeni Sağ ideolojinin Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımını etkilediği ve ona ideolojik bir temel oluşturduğu inkâr edilemez bir gerçektir. Keynesyen İktisatçılardan farklı olarak Yeni Sağ düşünürlere göre kamu hizmetlerinin sağlanmasında devletin müdahalesi minimum düzeyde olmalıdır (Aksoy ve Köse, 1020: 26).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ortaya çıkışında düşünce arka planı olarak önemli etkisi olan yeni sağ düşünce oldukça kapsamlı bir terim olmakla beraber devletin küçültülmesi, piyasa mekanizmalarının tercih edilmesi, vergilerin düşürülmesi gibi fikirleri bünyesinde toplar (Heywood, 2007: 113-114'den aktaran Turan, 2011: 28).

Zaten serbest piyasada kıt kaynaklar en verimli alanlarda kullanılmakta ve ekonomik gelişme de bu yolla daha iyi sağlanmaktadır. Kamu tercihi teorisyenlerine göre siyasetçiler, bürokratlar ve özellikle iyi örgütlenmiş baskı grupları her zaman kendi çıkarlarını maksimize etmek için çalışırlar. Gelir ve itibar gibi kaygılar dolayısıyla bu durum kamu görevlilerinin de işine gelir (Bilgiç, 2003: 31).Yeni Sağ hareketin üç temel kaynağı mevcuttur. Bu kaynaklar: yeni liberalizm, yeni muhafazakârlık ve kamusal tercih okuludur (Aksoy, 1995: 160). Yeni Sağ politikalarda ülkeden ülkeye farklı anlayış ve uygulamalar olmaktadır. Ancak tüm uygulamalarda piyasanın mutlak egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve deregülasyon konuları olmazsa olmazlardır (Arıkboğa, 2008: 225; Heywood, 2007: 113-114).

Yeni Sağ yaklaşımı savunucularına göre piyasada küçültülmüş kamu sektörü aslında ekonomik etkinlik açısından çok değerli olan özel sektör işletmeciliği uygulamalarının kullanılması, yönetsel ve ekonomik sorunları çözümede devleti daha güçlü hale getirecektir. Bunlara göre iyi yönetim, kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması için piyasa disiplinin ve piyasa benzeri (yarı-rekabetçi) mekanizmaların uygulanması, kamu hizmetlerinde mesleki özerkliğin ve kamu personeli sendikalarının gücünün azaltılmasını, vergi oranlarının düşürülmesini ifade etmektedir (Pollitt, 1993: 49, Aktaran Turan, 2011: 27).

“Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarının yeni sağın özgürlükçü - birey odaklı, serbest piyasanın rekabet eksenli gelişimini destekleyici liberal politikalarıyla, âdem-i

merkeziyetçi, küçük ama güçlü devlet vurgusuna dayalı, anti - kolektivist muhafazakâr ideallerine hizmet ettiği kanıtlanmış olmaktadır” (Demirel, 2012: 276).

1.3.4. Küreselleşme

Tüm dünyayı etkisi altına alan, küreselleşme kavramı, ekonomik anlamda 1960’larda kullanılmaya başlanmıştır (Kızılcıkelik, 2001: 2). Her yönüyle karmaşık ve çok yönlü tanımlamaları bünyesinde barındıran küreselleşme kavramını sosyal bilimler yazınına dâhil eden Zygmunt Bauman küreselleşmeyi; bütünleşmenin yanında bölünme, yerelleşme, bölgeselleşme süreçlerini de eş zamanlı olarak içerdiğini ifade etmek için kullanmıştır (Doğan, 2006: 59).

Mal ve hizmetlerin, hammaddenin, bilginin hızlı bir şekilde uluslararası dolaşıma girmesi, ideolojik farklılıkların çözülmesi, liberalleşmenin artması, kültür, inanç ve idealler arasında bir benzerliğin oluşması, küreselleşmenin dayandığı temel noktalardandır. Bu anlamda küreselleşme piyasaların ve siyasetin liberalizasyonuna ilişkin eğilimleri ifade etmektedir (Aydınlı 2004: 63). Milli ekonomileri, siyasal sistemleri, kültürleri ve dünya kapitalist sistemindeki kimlikleri bütünleştiren küreselleşme süreci, ülkelerarası etkileşime engel tüm sınırların kaldırılmasını desteklemekte ve korumacı refah devletini değişime zorlamaktadır (Haque, 2002: 203).

Devlet yönetimi konusunda yaşanan köklü değişimler doğrudan bürokrasiyi ve kamu yönetimini de etkilemiştir. Küreselleşen dünyaya uygun yeni bir devlet anlayışı ve farklı bir yönetim tarzı geliştirmek hedeflenmiştir (Bayramoğlu, 2002: 85).

Küreselleşme insanlar, hükümetler ve hükümet dışı örgütler arasındaki bağlantı ve eşgüdümü kolaylaştırmaktadır. Küresel erişebilirlik insanlığın ilerlemesine dönük dev ölçekli bir adımdır. Yeni bir uygarlığın kurucusu olmaya başlayan küreselleşme hala birçok paradoks ile karakterize olmaktadır. Küreselleşmeden her devlet eşit ölçüde etkilenmemekte, ona aynı biçimde tepki vermemektedir (Farazmand, 2006: 257).

Küreselleşme sürecini yöneten ve yönlendiren gelişmiş ülkeler için küreselleşme, tam istihdam ve yüksek hayat standardı anlamı taşıırken, gelişmekte olan ülkeler için anlamı yüksek enflasyon, bütçe açıkları, ticari engeller, işsizlik, adaletsiz gelir dağılımı vs. olmaktadır (Bilgiç 2005: 99).

1.3.5. Bilgi teknolojileri

Tarım ve sanayi devriminden sonra yaşanan üçüncü büyük değişim, “bilgi-iletişim” devrimidir. Yaşanan her bir devrim veya değişim süreci, teknolojik bir buluş ile ortaya çıkmış ve arkasından ekonomik, toplumsal, siyasal, kültürel ve yönetsel alanları değişime zorlamıştır (Nohutçu ve Balcı, 2003: 14; Atasoy, 2005: 200-201).

Teknolojik alanda yaşanan bu gelişmeler, küreselleşme sürecini de derinden etkilemiş ve devletlerin kontrol etmekte büyük ölçüde zorlandıkları, ulusal sınırları aşan bir bilgi akımı ile karşı karşıya kalmalarına neden olmuştur (Arslan ve Arslan, 2010: 30). Nitekim bilgi teknolojilerinin gelişmesi ve bilginin daha kolay erişilebilir bir hale gelmesi de, hem toplumsal ilişkileri hem de sistemde yer alan kurum ve kuruluşları değişime zorlamıştır (Ateş, 2008: 315-316).

İletişim-bilişim devrimi, bilgi sermayesi fikrine dayanmaktadır. Bilgi toplumunda, bilginin üretimi ve kullanımı doğrultusunda mal ve hizmetlerin kullanımı önem kazanmakta ve bilgi sermayesi ön plana çıkmaktadır. Yeni toplum, bilginin etrafında örgütlenmektedir. Bu toplumda bilgi, toplumun temel eksenidir (Tezcan, 1995: 3; Tunç 1994: 30).

“Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki bu gelişmeler organizasyonların yapı ve işleyişlerini, hizmetlerin niteliğini ve çalışma ilişkilerini önemli boyutlarda etkilemektedir. Geleneksel bürokratik yapı, bilgi ve iletişim teknolojileri ile oluşan yeni duruma ayak uyduramamakta, gerek yapı olarak gerekse de hız, kalite ve etkililik olarak yetersiz kalmaktadır. Diğer yandan bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler vatandaş ile yönetim arasındaki ilişkileri yeniden şekillendirmiş, vatandaşların bilgiye daha kolay ve çabuk ulaşarak kamu politikalarını yönlendirme imkânını artırmıştır. Bu değişikliklere ve ihtiyaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki alt yapının oluşturulması önemli bir reform alanıdır” (Yılmaz, 2001: 14)

1.4. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Unsurları

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımının unsurlarını altı başlık altında inceleyebiliriz. Bu başlıkları; yönetime katılım ve yönetişim, e- devlet, müşteri/vatandaş odaklı yönetim, alternatif hizmet sunum yöntemleri, denetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik, stratejik planlama yaklaşımı olarak sayabiliriz.

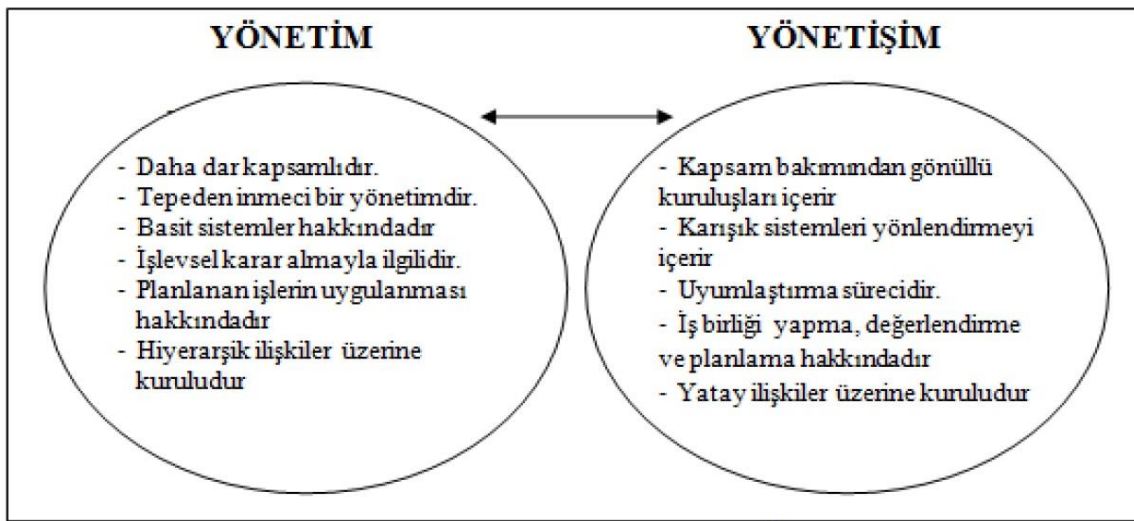
1.4.1. Yönetime katılım ve yönetişim

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının, katılım odaklı yönetimi oluşturmaya çalışması ile yönetişim olgusu ortaya çıkmıştır. Yönetişim kavramı, sivil toplum kuruluşlarının etkinleştirilmesi ile sürekli katılımı daha rasyonel bir şekilde gerçekleştirmektedir.

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında güç ve yetki devletin kendisinde toplanırken yönetişim kavramı ile bu dağıtılmaya çalışılmaktadır. Siyasi boyutta yönetişim vatandaşın katılımını, yönetsel boyutta ise etkin, bağımsız ve şeffaf bir hizmeti öngörmektedir (Stoker, 1998: 36).

Yönetişim yaklaşımı, yöneten-yönetilen ve devlet-toplum ilişkilerinin yeniden biçimlendirilmesinde, devletin yapısının piyasa işleyişine yaklaşmasını, piyasa ve sivil toplum aktörlerinin yönetime eşit şekilde katılımını öngörmektedir (Bayramoğlu, 2005: 113-114). Yönetişim kavramı, toplumsal hayatta yer alan aktörleri adeta bir ortak olarak görmektedir. Toplumdaki ekonomik, sosyal ve siyasal aktörlerin etkileşiminden doğan bir yönlendirme ve denetleme kalıbı olarak görülmektedir. Bu nedenle yönetişim, ekonomik ve sosyal yaşamdaki aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreç olarak ifade edilmektedir.

Yönetim ile yönetişim arasındaki ayrım Şekil 1.1. yardımıyla açıklanmaya çalışılmıştır:



Şekil 1.1. Yönetim ve Yönetişim Kavramlarının Karşılaştırılması (Fitzpatrick ve Sohal, 2002).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının temel öğelerinden biri katılımcı bir yönetim mekanizması oluşturabilmek ve bu mekanizmayı harekete geçirerek etkin kılabilme. Çünkü katılımcı yönetim anlayışı, karar alma sürecinde halkın rolünün artırılmasında ve şeffaflığın sağlanmasında önemli bir unsur olarak görülmektedir (Polat, 2003: 84). Katılımcılık yaklaşımının temelinde vatandaşların kendilerini ilgilendiren kararların alınma sürecinde yer almaları gerektiği inancı yer almaktadır.

Katılımcılığın önemi, kamu sektörünün performansını artıracak düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Burada yatan temel düşünce ise yüksek düzeyde katılımcılık mekanizmasına işlerlik kazandırmanın, politika belirleyicilerini yenilikçi stratejiler konusunda harekete geçireceği düşüncesine dayanmaktadır (Polat, 2003: 84-85). Katılımcılık konusunda karşılaşılan sorunlardan biri ilgisizlik diğeri ise cesaret eksikliğidir. İlgisizliğin temel nedenlerinden biri vatandaşların yerel ölçekte dahi katılımcılık mekanizmasının işlerliği ve karar vericilerin kararları üzerindeki etkisinin az olacağı inancına dayanmaktadır (Topal, 2005: 317).

Demokrasinin olduğu yönetim sistemlerinde siyasal süreç içerisinde dört unsur yer almaktadır: seçmenler, siyasi partiler, bürokrasi, çıkar ve baskı grupları (Aktan ve Dileyici, 2005). Seçmenler oylamaya katılarak, kendilerine en fazla yarar sağlayacaklarını umdukları siyasi partiyi oylarlar. Siyasi partiler, demokratik sistemlerde kamusal karar alma mekanizmasında en etkili kurumlardır. Bürokrasi, siyasi iktidarın almış olduğu kararların uygulayıcısıdır. Sahip olduğu uzman kadroları sayesinde siyasi iktidara kararları alma konusunda da yardımcı olur. Çıkar ve baskı grupları, siyasi iktidarları siyasal karar alma sürecinde doğrudan ya da dolaylı olarak etkilerler. Ortak ekonomik ve sosyal çıkarlar doğrultusunda siyasi iktidarı etkilemeye çalışan çıkar gruplarının olumlu ve olumsuz birçok yönleri vardır. Toplumsal istek oluşumu için yararlı ve gerekli yanlarının yanı sıra, toplumsal istek oluşumunun kendi menfaatleri yönünde rant kollama eğiliminde olduğunu savunanlar da vardır.

Ayrıca özel sektör de yönetimin alacağı kararlarda etkili olabilmektedir. Özel sektör temsilciliği yapan örgütler, kendilerini ilgilendiren vergi, yatırım, teşvik, sübvansiyon, istisna ve muafiyet gibi konularda yönetim tarafından alınacak kararlarda görüşlerini çeşitli platformlarda dile getirebilmektedirler.

1.4.2. E- devlet

Elektronik devlet (e-devlet) en yalın şekliyle, kamu hizmetlerinin hazırlanmasından vatandaşa sunulması aşamasına kadar, bilgi ve iletişim teknolojisi imkânlarından yararlanma olarak tanımlanır (Balcı, 2008: 318). İlk başta kurulumu yüksek maliyetleri gerektirse de; uzun vadede maliyetleri düşürme, hizmetlerde hız ve verimliliği sağlama, açıklık ve şeffaflığa ulaşma, hesap verebilirliği arttırma, bilgilerin saklanması, kullanılması ve ulaşımını kolaylaştırma gibi çok sayıda olumlu yönleri vardır (Balcı, 2008: 333).

Kamu kurumları, e-devlet uygulamalarına üç aşama ile geçebilmektedir. İlk aşamada kamu kurum ve kuruluşlarının bilgilendirmeleri yer alır. İkinci aşamada karşılıklı etkileşim içinde e-devlet uygulamaları gelir. Üçüncü aşamada ise kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarında işbirliği ile oluşturulan hizmet odaklı e-devlet uygulamaları gelir (Şirin, 2006: 16).

Yönetim açısından e-devlet kavramına, bilgi ve iletişim teknolojilerinin ve özellikle internetin “daha iyi bir yönetime ulaşmak” için kullanılması şeklinde bir bakış açısı da getirilmiştir (Şahin, 2008: 94). Yeni teknolojik gelişmelerin yönetim alanında kullanılmaya başlaması, bürokrasi alanında da köklü değişimleri beraberinde getirmiştir. Yeni dönemin bürokrasi anlayışı, dijital yöntemlere geçmek zorunda kalmıştır. e-devlet olarak adlandırılan bu yeni dijital yöntemler, bürokrasinin ağır işleyişini, daha zahmetsiz, hızlı ve etkin bir biçimde işlemesine olanak sağlamaktadır. Bir taraftan büyük ölçüde kaynak tasarrufu yapılmasına yardımcı olurken, diğer taraftan da hem devlet kurumlarının kendi aralarındaki hem de devlet ile vatandaşlar arasındaki bilgi ve belge akışının hızlı, doğru ve güvenilir bir biçimde gerçekleşmesini sağlamaktadır. Çağdaş devletler, teknolojik yenilikleri yakından takip etmekte, yeni gelişmelerin büyük bir bölümünü yönetim sistemleri ile entegre ederek, karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde, e-devlet uygulamalarını etkin bir biçimde kullanmaktadırlar. Böylece politika belirleyicilerin kararları sonucunda yerine getirilen kamu hizmetlerinin kalitesi artmakta ve etki alanı genişlemektedir (Atasoy, 2005: 219-221).

Vatandaşlar, herhangi bir kamu kurumunun fiziki mekânına gitmeden, internet gibi bilgi teknolojileri vasıtasıyla müracaat veya talepte bulunma, bilgi edinme veya bilgi verme, ödeme veya tahsilatta bulunma şeklinde birçok eylemi gerçekleştirebilmektedirler.

1.4.3. Müşteri/vatandaş odaklı yönetim

Vatandaş odaklı yönetim yaklaşımı, işletme biliminde yer alan müşteri odaklı yönetim anlayışının kamu yönetimine bir yansımasıdır (Toker ve Ekici, 2003: 4) . Bir vergi ödeyicisi olarak bireyler ve firmalar, kamusal mal ve hizmetlerin daha kaliteli sunumunu talep etmekte, ödedikleri vergilerin karşılığını almak istemektedirler. Vatandaşların gelir ve eğitim seviyelerinin artması, devletten beklentilerinin artmasında etkili olmaktadır.

Liberal ekonomi anlayışına paralel gelişen liberal yönetim anlayışında vatandaş, sadece müşteri olarak görülmektedir. Oysa bireyi bir vatandaş olarak gören liberal-sol yaklaşım, kamu hizmetlerini vatandaş odaklılık temelinde yeniden tanımlamıştır (Şahin, 2014a: 58). Bilginin her alanda kullanıldığı günümüzde müşteri odaklılık, kamu hizmeti anlayışının felsefi özünü oluşturmuştur. Demokrasinin genişlemesi ve yaygınlaşması, bilgi işlem teknolojilerinin yoğun kullanımı, siyasal iktidarlardan daha fazla hizmet talebi, küreselleşme gibi gelişmelerle birlikte görülen bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler, kamu yönetiminin de yeniden yapılanmasına etki eden faktörlerdir (Saran, 2001: 43).

Gelişmekte olan ülkelerde vergilerin başını çektiği kamusal gelirler, kamusal hizmet taleplerinde görülen artışla aynı oranda artmamaktadır. Wagner Kanunu olarak adlandırılan bu olay, kamu kaynaklarının çok daha etkin, yerinde ve ihtiyaç öncelikleri doğrultusunda kullanılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Nitekim bu durum vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışının gelişmesini sağlayan unsurlardan biri olmuştur. Artık devlet ne üretirse vatandaş onu tüketir mantığı irrasyonel bir yaklaşım tarzı haline gelmiştir (Yüksel, 2004: 3'den Aktaran: Türkyılmaz, 2013: 56).

Vatandaş odaklı yönetim anlayışı, fazla sayıdaki yönetim kademelerini azaltan, vatandaş, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi aktörlerle devlet yönetimi arasındaki mesafeyi kısaltan, sayılan aktörlerin kamusal taleplerini daha sağlıklı ve doğru bir biçimde algılayıp karşılayan bir yapı oluşturur (Şahin, 2014b: 115).

Müşteri odaklı yaklaşım esasında eski örgütsel yapıdan tamamen bir kopuş değil, yönetim süreçlerinin adım adım iyileştirilmesi ve vatandaşlara yakınlık düzeyinin sürekli yükseltilmesi amaçlanmaktadır. Bu anlayışla birlikte vatandaşın rolü de; hizmetlerin kalitesini, zamanında sunulup sunulmamasını, sunuluş biçimini etkinlik ve verimliliğini

denetlemek şeklinde değişmiştir. Bu kapsamda vatandaşlar daha etkin konuma geçmiştir (Eren, 2003: 66, 68; Çukurçayır ve Sipahi, 2003: 42; Sezer, 2008: 148).

İyi işleyen vatandaş odaklı bir kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışının kurulması için altı önemli unsurun sağlanması gerekmekte olup; bu unsurlar şu şekilde sıralanabilir:

- Yönetimin vatandaşlara güveni,
- Vatandaşların yönetime güveni,
- Yönetimin toplumsal taleplere duyarlılığı ve yönetimin meşruluğu,
- Vatandaşların etkililiği,
- Vatandaşların yetkinliği,
- Vatandaş odaklı yönetim için vatandaş odaklı denetim (Cooper, Bryer ve Meek, 2006: 79, Aktaran: Yıldırım, 2009:103).

1.4.4. Alternatif hizmet sunum yöntemleri

Kamu yönetiminde reformdan beklenti içinde olanlar, kaliteli hizmet sunumu alanında önemli adımlar atılmasını öngörmektedirler. Kamu hizmetlerinde kalitenin ve standartların yükseltilmesiyle, ekonomik kalkınmaya ve toplumsal refaha daha fazla katkı sağlanacağı beklenmektedir. Bu amaçla kamunun elindeki kaynakları en etkin ve verimli kullanması ve alternatif hizmet sunum yöntemleri geliştirmesi beklenmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, devletin faaliyet alanlarının sınırlandırılması kapsamında alternatif hizmet sunum yöntemlerini gündeme getirmektedir. YKY yaklaşımı, geleneksel yönetim anlayışının tekelci yapıdaki hizmet sunum modelinin gerek maliyet etkinliğinin sağlanması gerekse de vatandaş memnuniyeti konusunda yeteri ölçüde başarı sağlayamadığını bu nedenle hizmet sunum sürecinin tekelci yapıdan uzaklaşıp alternatif mekanizmaların harekete geçirildiği rekabetçi bir yapıya dönüşmesi gerektiğini öne sürmektedir (Dawson ve Dargie, 2002: 36). Oluşturulacak olan bu yapı; kamu sektöründe etkinliğin, verimliliğin sağlanması ve vatandaşların kamu hizmetlerinin sunumundan duydukları memnuniyetin artmasını sağlayacaktır (Barca ve Balcı, 2006: 30).

Neoliberal anlayış, bireylerin tercihlerinin sınırlandırıldığı ve/veya kararların tek merkezden alındığı otoriter ya da totaliter anlayışlar yerine; bireylerin seçme özgürlüklerinin ve serbest rekabet ortamının şekillendirdiği bir anlayışı benimsemektedir.

Bu bağlamda Neoliberal anlayış devlet faaliyetlerinin adalet, güvenlik ve diplomasi gibi sadece tam kamusal mal ve hizmetler ile sınırlandırılmasını ve piyasanın önündeki tüm kamusal engellerin kaldırılması ya da en azından minimize edilmesini salık verir (Sallan Gül, 2004: 37'den Aktaran: Şen, 2014: 30).

Bireylerin seçme özgürlüğüne de olanak tanıyan alternatif hizmet sunum yöntemlerinin benimsenmesinde en önemli unsur, kamu hizmeti sunum sürecinde devleti kürek çeken değil, dümen tutan konuma dönüştürmektir (Foster ve Plowden, 1996: 46). Ayrıca söz konusu piyasa tipi mekanizmaların bilindik temel öğeleri devletin küçülme esaslarını kapsamakta ve devleti özel sektör performans yönetim ve motivasyon teknikleri ile daha etkin hale getirmeyi amaçlayan bir yapıyı öngörmektedir. Bununla birlikte piyasa tipi mekanizmaların temel mantığında vatandaşları müşteri gibi gören bir yaklaşım bulunmaktadır. Bu anlayış çerçevesinde kamu yöneticileri kamu politikası sürecinden ayrılmakta ve devlet kamu sektöründe bir işletme olarak değerlendirilmektedir (Bilgiç, 2003: 47).

Alternatif hizmet sunumu, kamu sektörünün dinamik ve yaratıcı bir şekilde yeniden yapılandırılması süreci olarak tanımlanabilir. Bu yaklaşımla bireyler, sivil toplum gurupları ve hatta özel sektör temsilcileri ile paylaşılan yönetim fonksiyonlarının müşterilere/vatandaşlara sunulan hizmetlerin daha kaliteli ve etkin yardımcı olacağı beklenmektedir (Yıldırım, 2005: 396).

Alternatif hizmet sunum yöntemlerinin benimsenmesinde en önemli unsurlardan biri de kamusal alanda rekabet unsurunu harekete geçirmektir. Bu unsurun hareket geçirilmesi ile verimlilik artışı sağlanacağı ve maliyetlerin azalacağı aynı zamanda kurumların müşterilerin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde düzenlemelere gitmeye zorlanacağı öne sürülmektedir (Çalışkan ve Sağbaşı, 2005:321; Osborne and Gaebler, 1992: 76).

Ayrıca alternatif hizmet sunum yöntemleri ile kamusal işletmelere özel işletmeler gibi bir nitelik kazandırmak, "iç piyasalar" (internalmarkets) oluşturarak kamu hizmetlerinin planlaması, üretimi ve sunumunu birbirlerinden ayırmak (purchaser-providersplit) arzulanır. Devletin asli fonksiyonlarına çekilmesi, serbest piyasa mekanizmasının yerleştirilmesi çerçevesinde hizmet sunma işlevini hem iç (kamu kuruluşları ve onların alt birimleri) hem de dış (özel firmalar veya kâr amacı taşımayan

sivil toplum kuruluşları) rekabete açmak (market testing/competitivetendering) hedeflenir. Kamu sektöründe kurum içi parasal denetime dayanan geleneksel işleyişin yerine, hizmeti sağlayan iç veya dış yatırımcı firma ile hizmeti satın alan kamu kuruluşu arasında sözleşmeye dayalı bir ilişki kurulması alternatif hizmet sunumundan beklenir (Ömürgönülşen, 2003: 23). Bu anlayış çerçevesinde kamu yöneticileri kamu politikası sürecinden ayrılmakta ve devlet kamu sektöründe bir işletme olarak değerlendirilmektedir (Box-Marshall, 2001: 608).

1.4.5. Denetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik

Denetim kavramı, “kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme süreci” olarak tanımlanmaktadır (İnternet: Türk Dil Kurumu). Denetim, var olanı ortaya çıkarır ve olması gerekenle karşılaştırır (Erçişek, 2016: 13).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında denetim, kamuda gerçekleştirilen hizmetlerin uygulama sonrasında yapılan kontrolü yani bir anlamda teftişi niteliğinde iken; günümüz Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımında denetim, sürecin başında gerçekleştirilen bir rehberlik, danışmanlık, ön kontrol niteliğindedir. Süreç öncesinde amacın ne olduğu, mevzuatın durumu, sürecin maliyeti gibi konular denetim aracılığı ile netleştirilir. Bu nedenle YKY yaklaşımında denetim bir anlamda iş sürecindeki performansın denetimidir.

Performans, önceden belirlenen ölçütlere göre görevin yerine getirilmesi ve amacın gerçekleşmesi derecesi olarak tanımlanabilir. Performans yönetimi; bireylerin potansiyellerini ortaya çıkaracak şekilde motive ederek, organizasyon, takım veya bireylerden daha etkin sonuçlar almak için üzerinde uzlaşmaya varılmış amaçlar, performans standartları, hedefler, ölçüm, geri bildirim, ödüllendirme aşamalarından oluşan sistematik bir yönetim aracıdır (Halis ve Tekinkuş, 2003: 174).

Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından YKY anlayışına geçilirken önemle vurgulanan kavramlardan biri kamu yönetiminde şeffaflık kavramıdır. Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında gizlilik, kamu gücünün memurlar tarafından bu gücün kendi çıkarları doğrultusunda kullanılmasına zemin hazırlayan bir araçtır. Oysa bu durum, kamu kurumları içerisinde yolsuzlukların saklanması, vatandaşların bürokratik yapı karşısında savunmasız ve güçsüz kalmasına neden olmaktadır (Eryılmaz, 2020: 237). Geleneksel

Kamu Yönetimi anlayışının şeffaflık kavramına yönelik tutumu bireylerin kamu kurumlarına olan güvenlerinin azalmasında önemli bir faktördür.

Bu nedenle YKY yaklaşımı, şeffaflık kavramının yönetim yaklaşımının kilit kavramlarından biri olduğunu ileri sürmektedir. YKY yaklaşımına göre şeffaf bir yönetim anlayışını tesis etmek demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacak, etkin ve verimli bir kamu sektörünün oluşmasına yardımcı olacaktır. Ayrıca şeffaf bir yönetim anlayışının tesis edilmesi, hem hesap verebilirlik mekanizmasının işlerliğini artıracak hem de vatandaşların kamu kurumlarının işlemlerine yönelik doğru olarak bilgilendirilmelerini sağlayacaktır (Polat, 2003: 66).

Kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim demokrasinin temellerindedir. Nitekim demokrasi ancak iyi bilgilendirilmiş bir halkla devam ettirilebilir. Gerçek anlamda katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin kurulması, halkın yönetimin eylemleri hakkında tarafsız kanallardan yeterli bilgiye sahip olması ile mümkündür. Vatandaşın temsilcilerinin yer aldığı parlamentonun ve toplumun bilgilendirilmesinde yüksek denetim kurumları, yönetimde şeffaflığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesinde önemli fonksiyon sahibidirler. Ekonomik ve sosyal yaşam ve kararlarda bu kurumların demokratik rolleri giderek artmıştır.

Hesap verebilirlik; bir kişinin eylemlerinden dolayı bir otoriteye karşı açıklamada bulunmasıdır. Bir başka tanıma göre performansın ortaya konması, kişisel sorumlulukların nasıl ve hangi yollarla yerine getirildiğinin açıklanması ve ispat edilmesi olarak tanımlanmıştır (Balcı, 2003: 116). Hesap verebilirlik ile hedeflenen amaçları gerçekleştirmek için planlanan işlem ve eylemlerin hangilerinin yapıp yapılmadığının, hangilerinin yapılmakta olduğunun, aynı zamanda yapılacak olanların zamanında yapıp yapılmadığının sorgulanmasıdır. Dolayısı ile hesap verme sorumluluğu sayesinde hukuka uygunluk, saydamlık, tarafsızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere uygunluğun tespiti saptanmakta ve bu sorumluluğu verenlere, sorumluluklarının öngörüldüğü gibi yerine getirilip getirilmediğinin tespit edilmesine olanak sağlamaktadır (Polat, 2003: 71'den Aktaran: Şen, 2014: 35).

Hesap verebilirlik açısından YKY yaklaşımı, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışından farklı yaklaşımlar öne sürmektedir. Bu kapsamda YKY yaklaşımı Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında yer alan ve kamu hizmeti sunan kamu görevlilerinin kamu

gücünü kullanmalarından dolayı üstlerine karşı yükümlülükleri yer almaktadır. Yöneticilerin hükümete karşı, siyasal gücü elinde bulunduran hükümetin, halkın temsilcileri olan parlamentoya karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Parlamentonun da seçimler yoluyla vatandaşlara karşı sorumluluğunu esas alan hesap verme yükümlülüğü vardır. YKY yaklaşımına göre bu zincirleme sorumluluk yeterli görülmemektedir. Çünkü refah devleti politikalarının egemen olması nedeniyle kamu sektörü niceliksel ve niteliksel olarak oldukça büyümüştür. Bürokrasinin önemli bir faktör olarak ortaya çıkması sonucunda, ileri boyutta işinde uzmanlaşmış bürokratların gücü artmış ve siyasal denetime muhatap olmamışlardır (Sözen, 2005: 88). Bu nedenlerle YKY yaklaşımı; hesap verebilirlik açısından, politik hesap verebilirliğin yanına yönetsel hesap verebilirliği de eklemektedir.

YKY yaklaşımındaki yönetsel hesap verebilirlik öncelikle sivil toplum kuruluşları, sendikalar, vakıf ve dernekler aracılığı ile vatandaşlara hesap vermek durumundadır. Bunun yanı sıra YKY yaklaşımı, kamu ile işbirliği çerçevesinde iş yapan özel sektör ve ulusal-uluslararası sermaye kuruluşlarına karşı da hesap verebilirlik çerçevesinde hareket etmek durumundadır. Kamu görevlileri bu anlayışla yaptıkları işten ve ulaştıkları sonuçtan sorumlu tutulmuştur. Bu yeni yöntem, yazılı kuralları ve idari düzenlemeleri hedef almak yerine; amaçlara ulaşmayı, cevap verebilirliği arttırmayı, kaynakları etkin ve verimli bir biçimde kullanmayı hedeflemektedir (Balci, 2003: 126).

1.4.6. Stratejik planlama yaklaşımı

Stratejik planlama, bir kuruluşun hâlihazırda bulunduğu nokta ile ulaşmayı hedeflediği nokta arasındaki süreci tarif eder. Kuruluşun amaçlarını, hedeflerini ve bunlara ulaşmaya yarayacak yöntemleri belirlemesini anlatır. Geleceğe dönük uzun vadeli bir bakış açısı içerir (DPT, 2006: 7'den Aktaran: Şen, 2014: 36). İlk kez 1960'lı yıllarda özel sektör tarafından gündeme getirilen stratejik planlama yaklaşımı, 1980'li yıllardan sonra amacı kâr olmayan kuruluşlar tarafından kullanılmaya başlanmıştır (Gürer, 2006: 93'den Aktaran: Şen, 2014: 36). Stratejik planların amacı örgütsel amaçların önceden belirlenen zaman süreci içinde gerçekleşmesini sağlamaktır.

Misyon, vizyon ve örgütün yönünü belirleme üzerine odaklanmasından dolayı, her kurum için stratejik planlama önemli bir konuma gelmiştir. Stratejik planlama, çevresel değişimlere uyumu gerçekleştirmede örgüte yardımcı bir unsurdur. Örgütün güçlü ve zayıf

yönlerinin tespit ederek, fırsat ve tehditlere karşı strateji belirlenmesinde yardımcı olur. Örgütlerin genellikle stratejik planlarında yer verdiği SWOT analizi; örgütün faaliyetlerindeki güçlü ve zayıf taraflarının belirlenmesini, örgütün faaliyetlerindeki geleceğe yönelik görev ve amaçlarında çevresel tehditlere veya fırsatlara karşı hareket edebilmesine, tepki gösterebilmesine denir. Sistematik düşünceyi, iyi yönetim ve yönetişimi, yönetimde etkinlik ve verimliliği teşvik eder.

Stratejik planlama, örgüt içi eğitim ve seminerler yardımıyla da öğrenmeyi artırır ve öğrenen organizasyonların oluşmasına ve artmasına neden olur. Örgütün önceden belirlenen amaç ve hedeflerin belirlenmesine, gelecek ile ilgili stratejilerin oluşturulmasına yardımcı olur. Amaç ve hedeflerin önem derecelerini belirleyerek, kaynakların yoğun olarak nerelerde kullanılacağını belirler (Gürer, 2006: 103).

Her örgüt gibi kamu örgütleri de süreklilik arz eden iç ve dış çevresel faktörler karşısında stratejik planlamaya ihtiyaç duyarlar (Barca ve Balcı, 2006: 30). Stratejik yönetim, YKY sürecinde Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının çeşitli alanlardaki yetersizliklerini de (vatandaş-yönetim, yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ilişkiler; örgütsel, finansal, insan kaynakları vb.) ortadan kaldırmaktadır. Kamu sektöründe etkinliğin, verimliliğin sağlanmasında, müşteri taleplerinin karşılanmasında, kurumun sürekli değişen iç ve dış çevresel şartlara uyum sağlamasında bir araç olarak görülmektedir (Durna ve Eren, 2002: 57-58).

Genel olarak ifade etmek gerekirse YKY yaklaşımı çerçevesinde stratejik planlama, merkezi planlamayı kaldırarak bu süreci örgüt düzeyine indiren bir araç olarak da kabul edilebilir (Köseoğlu, 2005: 47). Yönetim-siyaset ayrılığı üzerine kurgulanmış olan YKY yaklaşımında neoliberal politikalar doğrultusunda küçültülen katalizör devlet, kürek çeken devlet merkezden planlama işlevini tamamlamıştır. Ancak her ne kadar devlet küçültülse de, devlete olan ihtiyaç devam etmektedir. YKY yaklaşımı kamu kurumlarının siyasal iktidar değişimlerinden etkilenmesini ortadan kaldırabilmek, işleyişlerine rasyonellik kazandırmak için planlamayı merkezden alarak, kurum düzeyine çekmekte ve stratejik planlama adıyla kurgulamaktadır (Köseoğlu, 2005: 49).

1.5. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Uygulaması

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma sorununa yönelik Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, ilk önce İngilizce konuşan ülkeler olan ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya ve

Yeni Zelenda'da kabul görmüştür. Sonra diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere doğru etki alanını genişleterek, 1970'li yıllarda ilk tohumları atılmıştır. Bu tohumlar 1980'lerde filizlenmiş, meyveleri ise 1990'ların başında toplanmaya başlanmıştır. Farklı ülkelerde değişik isimler alan YKY yaklaşımı, temel faktörlerinden fazla bir sapma göstermemiştir. ABD'de "Reinventing Government", İngiltere'de "The Next Steps Agencies Reform", Kanada'da "Vision 2000" YKY yaklaşımı uygulamalarındandır. ABD ve İngiltere'de bu anlayışın uygulayıcıları sağ görüşlü olmasına rağmen, Avustralya'daki uygulayıcıları sol görüşlüdür (Kutlu, 2004: 46, Aktaran: Atmaca, 2012: 26).

Reformun dayandığı temel düşünce çerçevesinde, dünyada ve Türkiye'de yaşanan küresel değişim ve yaklaşımların kamu yönetiminde uygulanma imkânının bulunmaması sonucunda, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açıktan bahsedilir. Bu açıklar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olarak ifade edilmektedir (Saran, 2004: 213).

1.5.1. Dünya'daki uygulamalar

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ilk kez 1980'li yıllarda Kanada'da ortaya atılmış, Nielsen Görev Gücü adındaki bir çalışma grubu kamu yönetimi alanında çalışmalar yapmıştır. Bu çalışma grubu, kamunun uyguladığı politika ve programları geniş bir açıdan incelemeye almıştır. Hangi politika ve uygulamaların nasıl değiştirilmesi gerektiği konusunda öneriler geliştirmiştir. Çalışanları işe alma ve insan kaynakları yönetimindeki karmaşıklıklar azaltılacaktır. Böylece yönetici ve çalışanlar daha rahat hareket edeceklerdir. Merkezi yönetimin gücü ve etkisi azalacaktır. Bakan yardımcılarının kurumlarında daha geniş imkânlara kavuşmaları sağlanacak ve sorumluluk alanları netleştirilecektir. Kamu kurumlarının rol ve amaçları basit ve anlaşılır bir hale getirilecek ve teşvik edilecektir. 1990'lı yıllarla birlikte kavramın etkisi tüm dünyaya yayılmıştır. Günümüzde yeni kamu yönetimi duyulan bir kavram değil, izlenen bir kavram olarak algılanmalıdır (Altındaş, 2003: 20).

ABD'de Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına en güçlü destek, Clinton yönetiminde kamu yönetimini yeniden yapılandırma girişiminin etkili ve önemli bir kaynağı David Osborne ve Ted Gaebler tarafından yazılan "Devletin Yeniden Yapılandırılması" adlı eserde dile getirilen fikirlerden gelmiştir. Eserde öne sürülen ana tema, kamu yönetiminin tıpkı özel sektör gibi girişimci nitelikte olmasıdır. Girişimci bir kamu yönetiminin temelini

ise 10 ilkenin yaşam geçirilmesi oluşturmaktadır. Bununla birlikte yeni kamu yönetiminin kökeninin Osborne ve Gaebler' in çalışması olduğunu söylemek yanlış bir ifade olacaktır (Altındaş, 2003: 19).

Dünyada kamu yönetimi alanında en köklü değişimleri başlatan ve uygulayan ülke İngiltere olmuştur. Nitekim diğer ülkeleri de geniş ölçüde etkileyen bir ülkedir. İngiltere'nin girişimi 1988 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi'nin bir raporuyla başlamıştır. Raporda geliştirilen yeni yaklaşımın en temel özelliği, politika geliştiricilerin görevleri dışında kalan yürütme görevlerinin başka ve daha küçük birimler aracılığıyla yerine getirilmesidir (Altındaş, 2003: 19). İngiliz modernizasyon yaklaşımı, kamu sektörünün modernizasyonu konusunda Avrupa'da ilk örnektir ve başlangıç noktasıdır. İngilizlerin ideal yerel otorite yaklaşımı, Avrupa ülkelerinin yerel yönetimler modernizasyon çabalarını etkilemektedir (Altındaş, 2003: 20).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde kamu sektörü reformları konusunda Avrupa dışında bir ülke olarak Yeni Zelanda ele alınabilir. Yeni Zelanda 3,5 milyon nüfusa sahip, tıpkı İngiltere gibi ve onun büyüklüğünde bir ada ülkesidir. 15 yıl içinde en kapsamlı reformlardan birini uygulamıştır. Uygulanan reform süreci ikiye ayrılabilir. İlk dönem 1984 yılında başlayan ve 1994 yılında sona eren köklü ve hızlı değişiklikler dönemidir. Devamında gelen ikinci dönemde ise reformlar yavaşlatılmış ve değişimin yerleşmesi amaçlanmıştır (Altındaş, 2003: 20). 1990'lı yılların sonlarına doğru karşılaştırılmalı çalışmalar hızlı bir şekilde artmaya başlamıştır. Kamu sektörü modernizasyon süreci İngilizce konuşmayan ülkelerde yerel seviyede başlamıştır (Altındaş, 2003: 20).

1.5.2. Türkiye'deki uygulamalar

Savaştan çıkmış, yeni bir devlet, yeni bir rejim kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti'nde yeni bir kamu yönetimi yapılanmasının da gerekliliği ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde yapılan düzenlemeler ile çalışmaların yansımaları iki döneme ayrılmış dönemler arasında da belli farklılıklar göstermiştir. Bu bölümde, Türkiye'deki kamu yönetimi yapılanması ve yasal düzenlemesi, planlı dönem öncesi ve planlı dönem olarak ikiye ayrılarak incelenmiştir.

Planlı Dönem Öncesi

Cumhuriyet'in ilanından itibaren kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları yapılmış, yasal düzenlemelere gidilmiştir. Gerçekleştirilen çalışma ve düzenlemeler neden-sonuç ilişkisi bakımından sınırlı olsa da; bu durum yapılan çalışmaların önemini azaltmamaktadır.

Planlı dönem öncesinde kamu yönetimi alanında yapılan çalışmalar şunlardır:

- 1924'te eğitim alanında kurumsal yeniden yapılanmaya yönelik Amerikalı bilim adamı John Dewey'e hazırlatılan eğitim raporu,
- 1933'te ABD'li bir grup uzmana ekonomi alanında hazırlatılan rapor,
- 1947-1948'de başbakanlık emriyle devletin daha etkili çalıştırılmasını için birçok komisyonların kurulması ve çeşitli araştırma raporlarının hazırlatılması,
- Kamu kurumlarının rasyonel çalıştırılması adına 1949'da hazırlatılan Neumark Raporu,
- 1951'de Dünya Bankası'nın katkısıyla ile yabancı uzmanlara tarafından hazırlanan Barker Raporu,
- 1951'de Maliye Bakanlığı'nın örgütlenmesiyle ilgili Martin ve Cush Raporu (1956'da Devlet Personel Kanunu Tasarısı bu kapsamda hazırlanmıştır),
- 1958'de TODAİE tarafından hazırlanan üç ciltlik kamu personeli raporu.

1949'da İstanbul Üniversitesi'nde görevli Profesör Fritz Neumark, Başbakanlığın isteği üzerine, "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" adlı bir çalışma hazırlamış ve Başbakanlığa sunmuştur (Seyidoğlu, 2011: 18).

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile Türkiye'nin finanse ettiği, 13 kişilik bir kurul tarafından bir çalışma yapılmıştır. Kurulun başında James M. Barker bulunmaktadır. İsmine atfen Barker Raporu adı verilen bu çalışma, 1951 yılında Türk Hükümetine sunulmuştur (Memişoğlu, 2006: 63).

1951 yılında Maliye Bakanlığı tarafından James W. Martin ve Frank C. E. Cush'a bir rapor hazırlatılmıştır. Rapor, Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunlarını tespit etmiş ve bir takım önerilerde bulunmuştur (Sürgit, 1972: 70 ve Işıl, 1965: 8'den Aktaran: Memişoğlu, 2006: 64).

Planlı Dönem

1963 yılından itibaren de beş yıllık olarak uygulamaya konulan kalkınma planları ile birlikte gelişen süreç, planlı dönem olarak ifade edilir. Kalkınma planları çerçevesinde yapılan çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütülmüştür. Alanın uzmanları tarafından hazırlatılan raporlar, temelde belli kurumsal kimliklerin adları vardır. TODAİE bu anlamda önemli bir adrestir. 1962'den başlayarak, TODAİE tarafından gerçekleştirilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (MEHTAP), 1972 yılında hazırlanan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1991 yılında üç yıl süreli çalışmaların sonucu olarak Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Raporu (KAYA) (Uluğ, 2004: 7, Aktaran: Yılmazgil, 2012: 55), kamu yönetimi alanında Planlı Dönemdeki önemli çalışmalardır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde hazırlanan MEHTAP Projesi, planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan birisidir. TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içinde hazırlanan bu rapor, 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Mehtap Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, zaman içinde getirilen tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatında yapılan değişiklikler, ana başlıklar altında incelenmiş ve rapor haline getirilmiştir (Sürgit, 1972: 86, Aktaran: Seyidoğlu, 2011: 23).

12 Mart 1971'de yaşanan gelişmelerden sonra kamu yönetiminin ileriki dönemlerde istikrarsızlığa ve muğlaklığa düşmemesi için İdari Reform Danışma Kurulu Raporu hazırlanmıştır. Rapor, önceki hükümetlerin çalışmalarına benzer, idareyi yeniden yapılandırma konusuna büyük önem vermiştir. Yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda izlenecek yol, kurumsallaşma, uygulamada izlenecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum konularını kapsamaktadır. Ayrıca bu çalışma, o güne kadar hazırlanan yönetimde yeniden yapılandırma çalışmalarının değerlendirilmesini de içermektedir (Aykaç vd., 2003: 167).

1988 yılında, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989) döneminde DPT, TODAİE'den o güne kadar kamu yönetimini geliştirmek adına yapılan çalışmalarla ilgili bir alan çalışması yapmasını talep etmiştir. Bu talep üzerine TODAİE'nin hazırladığı KAYA Projesi, hedeflenen amaçlar bakımından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliğini taşımaktadır. Bu projenin amaçları; kamu hizmeti sağlayan merkezi yönetimin,

merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve gerektiği halde önermektir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 21 Aktaran: Yılmazgil, 2012: 56).

Planlı dönemde hazırlanan bu üç araştırma raporunda Yayman (2008: 278-279), genel başlıklar itibarıyla yapısal/örgütsel sorunlar, personel sorunları, uygulama ve süreç sorunları ve bürokratik kültür kaynaklı sorunlar gibi konuların üzerinde durulduğunu ifade etmektedir. Bu üç araştırma raporu sonrasında geniş çapta yeniden yapılanma çalışmaları gerçekleştirilmemiş olsa da, Türkiye’de yaşanan bir takım siyasi, ekonomik ve toplumsal değişimler; kamu yönetimi alanında reformların gerekliliğini siyasal iktidarlara dayatmıştır.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı yürürlükteyken hazırlanan KAYA Projesi’nin bittiği dönemde yürürlükte olan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1990- 1994) da kamuda yeniden yapılanma ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusu gündemde olup; bir önceki plandan daha az yer verilmiştir. Bu planda idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre örgütlenmenin sağlanması, kamu hizmetlerinin kaliteli ve hızlı bir şekilde sunulması gibi YKY yaklaşımına yönelik öneriler getirilmektedir (Karabacak, 2011: 116-117).

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), kendisinden önceki kalkınma planlarında getirilmiş olan önerilerinin uygulamasının değerlendirilmesi ve yeni hedefler belirlenmesi noktasında YKY yaklaşımının etkilerinin daha net ve somut biçimde gözlemlendiği bir plan olması açısından önemlidir. Katılımcılık ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi, kamu denetçisi (ombudsman) sisteminin kurulması, kamu kesiminde ücret adaletinin sağlanması, çağdaş teknolojilerin kamu sektöründe kullanılması, bu planın başlıca hedefleri olup; bu hedeflerle YKY yaklaşımındaki şeffaflık, hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık, yönetime katılım gibi unsurların kamuda sağlanması hedeflenmiştir (İnternet: Kalkınma Bakanlığı).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) yer alan bazı hedefler, YKY yaklaşımının Türk kamu yönetiminde uygulanabilirliğini mümkün kılması bakımından önemlidir. Kamu hizmetinin yeniden yapılandırılmasında performansın artırılması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, nitelikli kamu hizmeti sunumu için performans yönetimi tekniklerinin tüm kamu kurumlarında uygulanmasıyla kamu yönetiminde toplam yönetim kalitesinin artırılması maddeleri; performansa dayalı denetim, hesap verebilirlik ve şeffaflığın güçlendirilmesi hedeflerini ifade eden maddelerdir (Karabacak, 2011: 124).

Bu planın uygulama döneminde YKY yaklaşımının hayata geçirilmesi noktasında bir takım yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir:

- 2003 yılı, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (kamuda şeffaflık, demokratik yönetim),
- 2003 yılı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (kamuda mali yönetim ve denetim sistemi),
- 2005 yılı, 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Kamu personelinin tarafsızlığı ve etik davranışlarının düzenlenmesi).

2003 yılı içerisinde hazırlanan, daha katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile reform gerçekleştirilmesini hedefleyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı; tekil devlet yapısı, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği, idari vesayet ve kamu yararı ilkelerine ters düştüğü gerekçeleriyle veto edilmiş ve uygulamaya konmamıştır.

AB'nin yeni mali programlama dönemiyle uyum sağlanması için başlangıcı 2007'ye çekilen Dokuzuncu Plan nedeniyle, bir geçiş yılı olarak nitelendirilebilecek olan 2006 yılı için Kamuda İyi Yönetişim adıyla bir program hazırlanmıştır. Bu program kamuda reforma duyulan ihtiyacın devam ettiğine yönelik değerlendirmelerin yanı sıra; YKY yaklaşımının e-devlet unsuruna değinilmesi açısından önemlidir. Bu kapsamda 2006 yılında tüm kamu hizmetlerine tek bir noktadan erişim imkânı sağlayan e-Devlet Kapısı uygulaması hayata geçirilmiştir. Bunun yanı sıra 2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile,

bölgesel kalkınma ajanslarının yasal altyapısı oluşturulmuştur (İnternet: Kalkınma Bakanlığı).

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), “istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye” vizyonuyla uygulamaya girmiştir. Bu planda kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, ekonomik ve sosyal gelişme eksenleri çerçevesinde rekabet gücünün ve istihdamın artırılması, bölgesel gelişmenin sağlanması, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin sağlanması hedeflenmiştir (İnternet: Kalkınma Bakanlığı). Dokuzuncu kalkınma planı, ilk defa yönetim ve kalkınma ajansı kavramlarına yer verilmesi açısından önemli olup; bu planda tüm bölgelerin bölgesel gelişme planlarının kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde hazırlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Temel görevi bölgesel ve yerel gelişmişlik kapasitesinin geliştirilmesi amacıyla projeler üretmek ve bölgeler arası gelişmişlik düzeyi farklılıklarını en aza indirmek olan kalkınma ajansları; Dokuzuncu kalkınma planının uygulamada olduğu dönemde kurulmaya başlamış, 2009 yılı itibarıyla Türkiye’de 26 bölgede kalkınma ajansları kurulmuş ve faaliyete geçmiştir.

Devletin vatandaşa hızlı bir şekilde hizmet sunumu gerçekleştirmesini amaçlayan e-devlet hizmetleri de Dokuzuncu Plan kapsamında yer almış ve çeşitlendirilmiştir. Bu plan döneminde, vatandaşların kamu hizmetleri ile ilgili şikâyet ve taleplerini aktarabilmesi ve bu şikâyet /taleplerin hızlı bir şekilde değerlendirilip vatandaşa geri dönüş sağlanması amacıyla 2006 yılında Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) kurularak YKY unsurlarından vatandaş odaklılık ilkesi kapsamında hareket edilmiştir. Yine bu dönemde YKY yaklaşımı çerçevesinde sonuç odaklı, performans değerleriyle ölçülen, etkin bir denetim, şeffaf, hesap verebilir bir kamu hizmeti sunumu hedefi çerçevesinde 2011 yılında DPT kaldırılmış, yerine T.C. Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.

İlk olarak Yedinci Planda bahsedilen kamu denetçiliği (ombudsmanlık) sistemi, Dokuzuncu Plan döneminde uygulamaya geçirilmiş olup; 2013 yılında TBMM’ye bağlı bir kamu denetim mekanizması olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur. Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşın idareyle olan sorunlarını; şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde, insan hakları ve hukukun üstünlüğü dayalı adalet anlayışıyla inceleyerek çözüme kavuşturmayı amaçlamaktadır.

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) çerçevesinde; sermaye birikimi ve sanayileşme sürecinin hızlandırılması ile yurtiçi tasarrufların artırılması, yatırımlar ve üretim faktörlerinin verimlilik düzeyleri artırılarak daha fazla çıktı sağlanması, cari açığın makul düzeylere çekilerek düşürülmesi, ekonominin yenilikçi ve ithal ikameciliği azaltılmış bir yapıya dönüştürülmesi gibi hedefler belirlenmiştir. Bu plan dönemindeki en önemli amaç ise; dünyada gerçekleşen bilim ve teknoloji alanındaki gelişmelerin yakından takip edilmesiyle teknolojik yenilikler üretme kapasitesinin yükseltilmesi, teknolojideki yeniliklerin mevcut üretim yapısıyla bütünleştirilerek üretim yapısında dönüşümün sağlanmasıdır (İnternet: Kalkınma Bakanlığı). Bu planın bir diğer önemli özelliği, gelecek yıllara yönelik hedeflerin gerçekleştirilmesinde yönetime katılım ve yönetim anlayışı çerçevesinde hareket edilmesi gerekliliğine vurgu yapmasıdır. Türkiye'nin Stratejik vizyonu 2023'teki amaçların gerçekleştirilmesi için kamu ile beraber üniversiteler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde çalışılması vizyonu doğrultusunda; Onuncu Kalkınma Planı da katılımcı bir anlayışla, kalkınma çabalarını daha da ileriye taşınması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

Sonuç olarak; Türkiye'de yönetim alanındaki çalışmalarda siyasi istenç eksikliği, reform stratejisinden yoksunluk, model eksikliği, uygulama ve izleme eksikliği gibi nedenlerle (Seyidoğlu, 2011: 39-42), arzu edilen sonuçlara tam olarak ulaşılamamaktadır.

1.5.3. Yeni kamu yönetimi yaklaşımına getirilen eleştiriler

Öncelikli olarak Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına getirilen eleştiriler, aslında yeni yönetim düşüncesine getirilmektedir. İnsanlar, yeni yönetim anlayışının aksine gerçek hayatta rasyonel hareket edemeyebilirler. Bürokratlar kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışmayabilirler. Siyasal kaygıların gölgesinde kalan kamu sektöründe kullanılacak ekonomik yöntemler sınırlı kalabilmektedir. Bu nedenle ekonomik ve istatistikî yöntemlerle sorunları objektif açıklamak mümkün olmayabilir (Owen, 1998: 11).

YKY yaklaşımı, piyasa yaklaşımli modelleri ile kamusal alanı işgal ettiği ve bu alandaki değerleri erozyona uğrattığı, ideolojik anlamda tarafsızlığının olmadığı bu anlamda yeni sağ ideolojinin savunduğu politikaları temsil eden bir hareket olduğu noktasında eleştirilmiştir (Eryılmaz, 1989: 176-177).

YKY yaklaşımına yönelik diğer eleştiriler şu şekilde sıralanabilir:

- Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı savunucuları, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı taraftarlarının, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının problemleri yapıları bünyesinde bulundurduğu savını kabul etmemektedirler (Eren, 2001: 211).
- YKY yaklaşımının ön gördüğü hizmet sunum modelinde devletin dümen tutma rolü ile belirlediği amaçlar, kamu yönetiminin tabi olduğu detaylı prosedürler dışında oluşturulan yapılar aracılığı ile zamanla kürek çekenlerin yani hizmet sunanların çıkarları doğrultusunda değişime uğrayabilir (Özgür, 2003: 209).
- YKY yaklaşımının özel sektör yönetim anlayışı, kamu hizmeti sunan kuruluşlar için uygun değildir. Çünkü kamu hizmeti sunan kuruluşlar için belirgin, açık ve sınırlı amaçlar, istikrarlı ve kesin öncelikler her zaman belirgin değildir (Özer, 2005: 297).
- YKY yaklaşımının ileri sürdüğü tanımlamalarda birçok eksiklikler bulunmaktadır. Yeni yönetim düşüncesinde performans ölçümü, program, bütçeleme gibi birçok teknik öngörülmekte ancak bunlara ilişkin belirgin tanım yapılmamaktadır (Özer, 2005: 300).
- YKY yaklaşımı, piyasa ve rekabetin sınırlarını yanlış tespit ettiğine dair eleştirilere uğramıştır. Buradaki temel sorun, piyasa tipi mekanizmaların, tam rekabet piyasasında olduğu gibi, kamu sektöründe de işleyemeyeceğine yöneliktir (Eren, 2001: 214).
- YKY yaklaşımı uygulamada tutarlılığını, güvenilirliğini ve varlığını tam olarak ortaya koyamadığı gerekçesi ile de eleştirilere uğramıştır. Bu çerçevede YKY yaklaşımının dikkate değer başarısının olmadığı, başarı yönündeki teyitlerin daha çok anekdot biçiminde ya da çok zayıf olduğu yönünde görüşler ileri sürülmüştür (Eren, 2001: 217).
- YKY yaklaşımı, paradigma değişimi yaratacak düzeye ulaşamamıştır. Bu hareket, modernist, New Deal'ci, pozitivist, teknolojiye güvenen kamu yönetimi anlayışına esaslı ve etraflı bir alternatif olamamıştır. Ayrıca, hareketin sınırları yeterince açıklığa kavuşamamıştır (Özgür, 2003: 208).
- YKY yaklaşımının öncüleri ve takipçileri, çözümü çok zor görünen ve eski bir tartışma olan demokrasi-bürokrasi ilişkisindeki ikilem ile yakından ilgilenmişler ancak bu yakın ilgi yapmak istedikleri yenilikleri gölgelemiştir. İdari etkinlik (administrative efficiency) ile politik cevap verebilirlik (political responsiveness) tartışmasına bu hareketin savunucuları da katılarak demokrasi, bürokrasi ve

yönetim ile uzlaştırmak istemişlerdir. Bu eski ve cevabı verilemeyecek bir tartışmadır; dahası YKY yaklaşımının öncüleri klasik değerler ve kavramların göz ardı ettiği sorunları çözmek isterken böyle eski bir tartışmaya dâhil olup, hareketi olgunlaştırma ve “yeni” sıfatına yakışır hale getirmek için duydukları heyecan ve enerjinin bir kısmını bu tartışmada harcamışlardır (Özgür, 2003: 208).

- YKY yaklaşımı, “kamu hizmeti” kavramını gereğinden fazla sınırlandırdığı için eleştirilmiştir. Diğer bir ifade ile yeni yaklaşım, kamu hizmeti kavramının kapsamını büyük ölçüde kısıtlamış, pozitif ve negatif dışallığa neden olan birçok hizmet, kamu hizmetinden çıkarılarak, piyasa mekanizmasına bırakılmıştır (Bozlağan, 2008: 15).
- YKY yaklaşımının eleştiri alan yaklaşımlarından biri de, özelleştirmeyi savunan söylemlerine yöneliktir. YKY yaklaşımını eleştiren özelleştirme karşıtları, devlet müdahaleciliği ile KİT sisteminin özel kesimin gelişimini etkilemediğini ve özelleştirmenin ekonomide verimliliği artıracığı varsayımının gerçekçi olmadığını savunmaktadırlar (Bozlağan, 2008: 16).
- YKY yaklaşımı, sosyal problemlerin çözümüne etkili ve kalıcı çözümler üretememiştir. Hareket palyatif olmama, dayandığı felsefi temellerden ayrılmama, atomistik ve mikro konularla ilgilenmeme noktalarında ısrarcı olurken, pratik çözüm üretmede zayıf kalmıştır (Özgür, 2003: 210). YKY yaklaşımı, tamamen ABD’nin kendi sorunlarına yönelik olmamakla birlikte yine de hayli Amerikancı bir yaklaşım sergilemektedir. Yeni kamu yönetimi hareketinin dile getirdiği yaklaşımların başka ülkelerde de ilgi çekmesi hareketin Amerikancı doğasını değiştirmemiştir (Özgür, 2003: 211).
- YKY yaklaşımına yapılan eleştirilerden bir diğeri de bir bilim dalı olan Kamu Yönetimine verdiği tahribat üzerinedir. İşletme biliminin kavram, kuram ve metotlarının kamu yönetimi üzerinde bu kadar etkili olması, önceleri siyaset bilimi ve hukuk bilimiyle çatışan ve zaman zaman bu bilim dallarının gölgesinde kalan kamu yönetiminin, şimdi de işletme bilimiyle çatışmasına, hatta işletme bilimi içerisinde eriyip kaybolmasına yol açabileceği belirtilmektedir. Diğer taraftan işletmeciler anlayışın yaygınlaşması, zamanla devletin var oluş gerekçesini tartışılabilir hale getirebilecek bir potansiyele de sahip görülmektedir. Buna karşın şirketlerin egemen olduğu bir dünyada, bugün devletin yaptığı işleri kimin, nasıl ve hangi

düzeyde yapacağı sorusu cevapsız bir biçimde orta yerde durmakta olduğu ifade edilmektedir (Eren, 2008: 142).

Sonuç olarak kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları, sürekli gündemini koruyan bir konudur. Kamu yönetiminde etkin, verimli ve hızlı bir faaliyet anlayışının hakim olması gerekmektedir. Nitelikli ve standartları yüksek hizmetler sunulabilmesi için, gerekli yasal ve idari düzenlemelerin yapılması zorunludur. Ülkenin milletiyle birlik ve bütünlüğünü bozacak, tekil devlet yapısını aşındıracak, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki dengeyi zedeleyecek uygulamalardan uzak durmak gerekecektir. Sadece yönetim alanında değil, ekonomik, sosyal ve uluslararası alanlarda da anayasal ilkelere ve toplumsal faydaya dikkat etmek gerekmektedir (Çoker, 2008:1-2).

2. İLLER BANKASI A.Ş.’NİN YEREL YÖNETİM BANKACILIĞI VE YATIRIM VE KALKINMA BANKACILIĞI ÖZELİNDE İNCELEMESİ

Bu bölümde öncelikle 1933 yılında Belediyeler Bankası olarak kurulan, sonrasında belediyelerle birlikte il özel idareleri ve köyleri de kapsayarak, Belediyeler İmar Heyeti ve Belediyeler Bankasının oluşumuyla 1945 yılında İller Bankası adını alan Bankanın, 1933 – 2011 yılları arasındaki “yerel yönetim bankası” olarak kimliği ele alınmıştır. Devamında ise 2011 yılı sonrası İller Bankası Anonim Şirketi ismini alan ve halen anonim şirket statüsünde görevine devam eden bankanın “yatırım ve kalkınma bankası” kimliği ele alınmaya çalışılmıştır. Banka’nın hem bir yerel yönetim bankası olarak, hem de anonim şirkete dönüşümüyle bir yatırım ve kalkınma bankası olarak beraber incelenmeye çalışıldığı bu bölüm; bankanın Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde incelenmesi noktasında bir ön analiz niteliğindedir.

İller Bankası’nın günümüzde yerel yönetimlerle arasındaki ilişkinin incelenmesi; ileriki süreçte bankanın YKY yaklaşımına olası bir geçişi ile yerel yönetimlerle olan ilişkilerinin ne şekilde değişeceği hakkında fikir yürütülmesi açısından önemlidir. Aynı şekilde Banka’nın anonim şirket statüsünde bir yatırım ve kalkınma bankası olarak mevcut durumunun analizinin yapılması, YKY yaklaşımı çerçevesinde Bankanın anonim şirket olarak yaşayacağı değişimin öngörüsünü yapmak açısından faydalı olacaktır.

2.1. İller Bankası A.Ş.’nin Kuruluşu ve Tarihçesi

İller Bankasını tarihsel perspektifte, Belediyeler Bankası’ndan, bir anonim şirkete dönüşüm sürecine bakılacak olursa; Cumhuriyet’in kuruluşundan sonra yerel yönetimlerin ihtiyaçlarının karşılanması konusunda mali sorunlar çıkmış, belediyeler bankası adı altında yerel yönetimlere mali kaynak sağlayacak bir kurum oluşturulması kararlaştırılmıştır. Belediyeler Bankası’nın ilerleyen süreçte belediyeler ve köylerin ihtiyaçlarını giderememesi sonucunda da İller Bankası, Belediyeler Bankası’nın yerini almıştır. İller Bankası uzun yıllar belediyeler, il özel idareleri, köylerin ihtiyaçlarını karşılanmasında en etkin finansman kaynağı olmuştur. 2000’li yıllarda kamu alanındaki gelişmelere istinaden İller Bankası’nın yeniden bir dönüşüm geçirmesiyle; özel sektör ve kamuya finansman sağlayacak şekilde özel bütçesi olan, piyasalara fon çıkaran daha etkin bir kurum olması amaçlanmış ve İller Bankası Anonim Şirketi olarak 2011 yılında kurulmasına karar verilmiştir.

Belediyeler Bankası

Kurtuluş Savaşı'ndan galip ama harap bir şekilde çıkan Anadolu'nun imarı ve tekrardan yapılanması gündeme gelmiş, Reis-i Cumhur M. Kemal Atatürk'ün telkinleriyle Belediyeler Bankası, belediyelerin imar faaliyetlerini finanse etmek için 11.06.1933 tarih ve 2301 sayılı kanunla kurulmuştur.

Kanun maddelerinde de sadece belediyelere yönelik imar faaliyetlerinden ve belediyelere yönelik hizmetlerden bahsedilmesiyle, diğer mahalli idare birimlerin yani il özel idareleri ve köylerin, bankanın görev alanı dışında bırakıldığı anlaşılmaktadır (Güler, 1996: 89). Belediyeler Bankası'nın kuruluşunun ilk yıllarında, bazı özel ticari bankalardan kredi kullanılarak yerel altyapı yatırımlarının finansmanı karşılanmaya çalışılmıştır.

Yasa hükmü gereğince zorunlu tutulan, belediyelerin bütçelerinden sağlanan %5'lik katılım paylarının kesilerek Banka'ya gönderilmesi, Belediyeler Bankası'nın en önemli sermaye kaynağını oluşturmakta, 1580 sayılı Belediye Kanunu gereğince belediye bütçesinin onaylanması esnasında ortaklık payının ayrılıp ayrılmadığına bakılarak, ayrılmamışsa gerekli düzeltmelerin yapılması gerekmektedir. Ancak daha sonra, bu konu ile ilgili ortaya çıkan aksaklıklar neticesinde; çözüm olarak merkezi yönetim geliri olan Gümrük Vergisi'nin %10'unun Belediyeler Bankası'nca belediyelere dağıtılmasına karar verilmiştir. Belediyeler Bankası Topal'ın (2003: 22) da belirttiği gibi bu vergiden belediyelere dağıtılacak olan tutar içerisinde, belediyenin göndermesi gereken katılma payını alıkoyarak, geriye kalan kısmı belediyeye göndermeye başlamıştır.

Özenoğlu'na göre; Belediyeler Bankası'nın kuruluşuyla hedeflenen, yalnızca belediyelere kredi sağlamak iken; il özel idareleri ve köyler gibi diğer yerel yönetim birimleri kapsamın dışında bırakılmış, ayrıca Banka'nın diğer bankalar gibi yatırımcılık faaliyetlerine de sahip olabileceği fikri öngörülmemiştir (Özenoğlu, 2011: 50). Banka'nın görev alanının yalnızca belediyelere ve belirli konularda olmak üzere kredi desteği vermek şeklinde özelleşmiş bir bankacılık faaliyeti olarak belirlendiğini ifade etmektedir.

İller Bankası (1945-2011)

İller Bankası, Belediyeler İmar Heyeti ve Belediyeler Bankası olarak iki farklı kurumun lağvedilip ortak bir çatıda buluşmasıyla 1945 yılında kurulmuştur. Belediyeler Bankası döneminde teknik ve maddi yardıma muhtaç İl özel idareleri ve köylerin

ihtiyaçlarının göz ardı edilmesi, İller Bankası'nın doğuşunu hazırlamıştır. İller Bankası Belediyeler Bankası'nın görevlerini üstlenerek, 13.06.1945 tarihinde yürürlüğe giren 4759 Sayılı Kanun ile resmen kurulmuştur.

İller Bankası'nın kuruluş amacı ile Belediyeler Bankası'nın kuruluş amacı birbirinden oldukça farklıdır. Güler'in (1996) de ifade ettiği gibi, Belediyeler Bankası belediyelere kredi desteği sağlamak amacıyla kurulmuş yalnızca mali kaynak sağlayıcı bir yapıya sahipken, İller Bankası belediyelerin imar işlerine teknik ve mali destek amacıyla kurulmuş ve yatırımcılık yapısı ile donatılmış bir kurumdur.

İller Bankası, yerel yönetim hizmetlerine öncelikle belediyelerin ve il özel idarelerinin harita, imar planı, içme suyu ve elektrik gibi ihtiyaçlarını karşılayarak başlamış; sonraları ise yerel yönetimlerin ihtiyaçları olan hizmet binası ve sosyal tesis gibi üstyapıların yapılmasına aracılık yapmaya devam etmiştir (İlbank Faaliyet Raporu,2007).

İller Bankası kuruluşundan 80'li yılların ilk yarısına kadar faaliyet alanında ağırlıklı olarak içme suyu ve elektrik sektörlerinde yoğunlaşmış, bu tarihlerde elektriğin merkezileştirilmesinden sonra ana yatırımlarını atık su ve kanalizasyon sektörlerine çevirmiştir.

İller Bankası kuruluşunun ilk yıllarında (1945 - 1958) İçişleri Bakanlığı'nın vesayet denetimi altındayken, 1958 yılından itibaren Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın vesayeti altına geçmiştir. Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nın yerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın alması ile İller Bankası Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olmuştur.

Son yıllarda Banka'nın yerel yönetimlerin faaliyet alanlarına yönelik yaptığı hizmetlerin hacminde giderek bir düşüş yaşanmakta olup; bunun nedeni Banka'nın kuruluşundan beri geçen süreçte yerel yönetimlerin desteğe ihtiyaç duyduğu alanlarda hizmetlerin neredeyse tamamlanmış hale gelmesidir. Berk'e (2003: 76) göre bu duruma rağmen İller Bankası'nın mevcut sistemi yerel yönetimler nezdinde halen önemini ve gerekliliğini korumakta; Banka'nın daha da geliştirilmesi, özerkliğinin artırılması ve Banka yönetiminde yerel yönetimlere birer ortak olarak daha çok söz hakkı verilmesiyle bu sistemin sürdürülmesi arzulanmaktadır.

İller Bankası Anonim Şirketi (2011-)

İller Bankası Anonim Şirketi, 26.01.2011 tarihinde kabul edilen ve 08.02.2011 tarihli 27840 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6107 Sayılı Kanunla; “özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliğe sahip, anonim şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası olarak kurulmuştur. Bankanın kısaltılmış unvanı, İlbank’tır, bankanın merkezi Ankara’dır (İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, 2011).

İller Bankası’nın öncelikli hedefi il özel idareleri, köyler ve belediyelerin imar işleriyle ilgili iken; anonim şirketi sürecinde ise bir yandan yerel yönetimlerin finansman ve teknik destek ihtiyacını karşılarken, diğer yandan da bir kalkınma ve yatırım bankası olarak en önemli hedefleri gayrimenkul alım satımı yapmak, projeler geliştirmektir.

Banka kendi öz sermayesinin yanı sıra; gerek genel bütçeden gerekse yurt içi/ yurt dışı kuruluşlardan gelen mali kaynakları, yerel yönetimlere kısa, orta veya uzun vadeli krediler şeklinde aktarmaktadır (Özenoğlu, 2011: 56).

Tüm bu mali yönlerinin yanı sıra İller Bankası A.Ş., kendi faaliyet konuları dahilinde araştırma ve proje geliştirme yapabilmekte ve yaptırabilmekte, şirket kurup devredebilmekte, sigorta acenteliği yapabilmekte ve gerekli izinleri alarak yurtiçi ve yurtdışında şube/temsilcilik açabilmektedir. Bunların yanı sıra yurt içi/yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabilmekte, ulusal/uluslararası kuruluşlara üye olabilmekte, kısacası her türlü kalkınma ve yatırım bankacılığı işlemlerini yapabilmektedir (İnternet: İlbank A.Ş.).

2.2. İller Bankası A.Ş.’nin Organizasyon Yapısı

İller Bankası A.Ş.’nin organizasyon yapısı Genel Müdürlük ve Bölge Müdürlükleri’nden oluşmakta olup yurt dışı temsilciliği bulunmamaktadır. 6107 Sayılı Banka Kanunu’na göre Bankanın yetkili organları arasında görev ve yetkiler paylaştırılmış olup, yetkili organlar şu şekildedir:

- Genel Kurul,
- Yönetim Kurulu,
- Kredi Komitesi,
- Denetim Komitesi,

- Genel Müdür,
- Denetim Kurulu.

İlbank A.Ş.'nin Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Denetim Birimleri ve Yardımcı Birimlerden oluşan Merkez Teşkilatı, Genel Müdürlüğe bağlıdır. İller Bankası A.Ş.'nin Merkez Teşkilatı'nın yanı sıra Taşra Teşkilatı da olmak üzere 18 bölge bulunmakta olup, onlar da doğrudan Genel Müdürlüğe bağlıdır.

Genel Kurul

Bankanın en üst organı olan Genel Kurul, olağan veya olağanüstü olarak toplanabilmektedir. Olağan genel kurulun toplanma zamanı, Bankanın hesap dönemi sonu itibariyle en geç üç ay içinde Ankara'da toplanır (İnternet: İller Bankası A.Ş., Aktaran: Özenoğlu, 2011: 94). Bunun için Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi ve Türkiye'de dağıtım yapan en az bir gazeteye ilan verilmek zorundadır.

İller Bankası A.Ş.'nin Kuruluş Kanunu olan 6107 Sayılı Kanunun 5'inci maddesine göre, İller Bankası Genel Kurulu'nun toplanması için gerekli olan kişiler şu şekildedir:

- İl genel meclisi üyeleri arasından seçilen yirmi kişi (il özel idarelerini temsilen),
- Her bir il için birer kişi olacak şekilde belediye başkanları arasından temsilen seçilen birer kişi (Belediyeleri temsilen),
- İçişleri, Maliye, Çevre ve Şehircilik Bakanlıkları ile Hazine Müsteşarlığı'nı temsilen görevlendirilen birer kişi.

Genel Kurul'un öncelikli görevi, Banka'daki çalışmaların Banka Kanununa ve Banka'nın kuruluş amaçlarına uygunluğunu denetlemek olup; bunun yanı sıra Yönetim Kurulu'nca hazırlanan yıllık faaliyet raporu, denetim kurulu raporları, bilânço ve kar- zarar hesaplarının incelenerek karara bağlanması da yine Genel Kurul'un görevleri arasındadır (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Yönetim Kurulu

Genel Kurul'dan sonraki en üst düzey yetkili kurul olan Yönetim Kurulu, Banka Genel Kurul'una karşı da sorumluluğu vardır ve yedi üyeden oluşmaktadır. Yönetim Kurulunun dört üyesi Bakanlık tarafından atanır; iki üyesi de belediyeleri ve il özel idarelerini temsil etmek üzere Genel Kurula katılan belediye başkanları ve il özel idare

temsilcileri arasından İçişleri Bakanlığı tarafından önerilen iki kat aday arasından Genel Kurul tarafından seçilir. Yönetim Kurulu aynı zamanda yemin törenini izleyen ilk toplantıda, aralarından birer üyeyi başkan ve başkan vekili olarak seçmektedir (İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, 2011).

6107 Sayılı Kuruluş Kanununun 7.maddesinin 4.fıkrasında; Yönetim Kurulu üyelerinin görev sürelerinin üç yıl olduğu, görev süresi dolan üyelerin tekrar atanabileceği ifade edilmiştir. Yine aynı maddede, Yönetim Kurulu üyeliğinin sona ermesi içinse; Genel Müdür'ün göreviyle ilişkisinin kesilmesi, Genel Kurul tarafından seçilmiş olan üyelerinse (belediye başkanı, meclis üyesi) başkanlık veya meclis üyeliklerinin son bulması gerekmektedir.

Yönetim Kurulu'nun görevleri; 6107 Sayılı Banka Kanunu'nun 8'inci maddesine göre şu şekildedir:

- Kredi açmak, iç/dış piyasalardan fon/kredi temin etmek, kullandırmak,
- Banka öncülüğünde kurulacak olan şirketler için teklifte bulunmak,
- Yurt içi/dışında temsilcilik/bölge/şube irtibat bürosu açmak ya da kapatmak,
- Bankaya kaynak teminini amacıyla tedbir/ karar almak,
- Bankanın yıllık bütçesini incelemek veya onamak yıl içerisinde değişiklikler yapmak, Yıllık faaliyet raporu/ bilânço/ kâr-zarar hesabı hazırlayarak Genel Kurul'a sunmak,
- Kredi verilmesiyle elde edilecek olan faizlerin oranlarını belirlemek/ yeniden yapılandırmak,
- Banka faaliyetlerinin organizasyonu ve çalışma usullerinin tespiti, Genel Müdürlük tarafından hazırlanan yönetmelik/ yönergeleri onaylamak,
- Bankanın şirket ve iştiraklerindeki Yönetim Kurulu üyeleri / denetçi adaylarını seçmek (İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, 2011).

Denetim Kurulu

İller Bankası A.Ş. Ana sözleşmesinde; 21. maddede Denetim Kurulu başlığıyla Denetim kurulunun oluşumu, sorumlulukları ve görevleri belirtilmiştir.

Banka'nın Denetim Kurulu üç üyeden oluşmakta olup; üyelerin ikisi Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, biri de Maliye Bakanlığı'na atanmaktadır. Atamada, Denetim

Kurulu üyeleri için de Yönetim Kurulu üyelerinin atamasında aranan şartlar aranmaktadır. Denetim Kurulu üyelerinin görev süreleri de üç yıl olup, görev süresi sona erenler tekrardan atanabilmektedirler (İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, 2011).

Denetim Kurulu'nun görevleri ise Banka Kanunu ve Ana Sözleşme ile ilgili mevzuata göre şu şekilde sıralanabilir:

- Bankanın iş ve işlemlerini denetlemek,
- Bankanın üç ayda bir defterlerini incelemek, kasayı denetlemek, bütçe ve bilançonun kayıtlara uygunluğunu denetlemek,
- Genel Kurul toplantılarında hazır bulunmak,
- Yönetim Kurulu toplantılarında ise oylamaya katılmamak koşuluyla hazır bulunmak.
- Bunların yanı sıra Denetim Kurulu üyeleri, denetim konusunda tarafsız bir şekilde hareket etmek ve sır saklamak zorunda olup; yapılan faaliyetler esnasında öğrendiklerini ve banka sırlarını izinsiz olarak kullanıp açıklayamazlar (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Genel Müdürlük

Bankanın, en üst düzey sorumlu ve yetkili amiri olup, Çevre ve Şehircilik Bakanın teklifi Başbakanın onayıyla müşterek kararname sonucu atanır. Genel Müdür, 5411 sayılı Bankacılık Kanunu'na göre genel müdürlük vasfını taşımak zorundadır (Özenoğlu, 2011: 98). Genel Müdür'ün görevleri,

- 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'nda ve ilgili mevzuatta Genel Müdür için öngörülen görevleri yapmak,
- Yönetim Kurulu tarafından devredilen görev ve yetkileri yerine getirmek,
- Banka'nın bütün idari işlemlerini yürütmek,
- Banka'nın faaliyetlerinin sağlıklı yürütülmesi için koordinasyonu sağlamaktır (İnternet: İller Bankası A.Ş.; Aktaran: Özenoğlu, 2011:98).

Genel Müdürlük; genel müdür, altı genel müdür yardımcısı ve genel müdür yardımcılara bağlı alt birimlerden oluşmaktadır. Merkez teşkilatı, 15 hizmet birimi, 3 iç sistem birimi, 1 danışma biriminden oluşmaktadır (İnternet: İlbank A.Ş.). Banka taşra teşkilatı ise on sekiz bölge müdürlüğünden (İstanbul, Ankara, Bursa, İzmir, Adana,

Antalya, Konya, Kayseri, Eskişehir, Gaziantep, Diyarbakır, Elazığ, Van, Erzurum, Trabzon, Samsun, Sivas, Kastamonu) oluşmaktadır. Banka'nın 2016 yılı sonu itibariyle Merkez ve Taşra Teşkilatlarında toplam 2532 personel görev yapmaktadır (İller Bankası 2016 Yılı Faaliyet Raporu,2017).

Banka anonim şirket statüsü gereği en üst karar organlarını sırasıyla genel kurul, denetim kurulu ve yönetim kurulu oluşturmaktadır. Genel Müdür, diğer kamu kurumlarının aksine Banka'da tek yetkili organ olmaktan çıkmış, yönetim kurulu ile yetkisini paylaşan, karar organı olarak kurul ile oybirliği içerisinde mutabakata varılmaya çalışılmıştır. Bankanın personel yapısında İller Bankası'nın 2011 yılında Anonim Şirket olmasıyla beraber tüm çalışanlarının statüsünde değişiklik olarak sözleşmeli personel halini almıştır.

Bankada çalışanların sözleşme esasları, ücretleri, ikramiyeleri, diğer mali ve sosyal hakları, Genel Müdür'ün teklifi ve Yönetim Kurulu'nun kararı ile belirlenmektedir. Personele ödenen maaş, ikramiye ve temettü gibi bütün ödemelerin aylık ortalaması, Yüksek Planlama Kurulu tarafından belirlenen miktarın üst sınırını aşamaz.

Bölge müdürlüklerinin görevleri şu şekilde sıralanabilir:

- Merkez teşkilatınca ihale edilen işlerin kontrolörlük hizmetini yürütmek,
- Genel Müdürlüğün yapım işi sorumluluğunu bölge müdürlüklerine vermesi halinde bu işleri ihale/emanet yoluyla yaptırmak ve yapımını denetlemek,
- Yerel yönetimlerin talebi üzerine bu kuruluşlara teknik danışmanlık yapmak,
- Yerel yönetimler hakkında istatistikî bilgi toplamak (Özenoğlu, 2011: 99).

2.3. İller Bankası A.Ş.'nin Mali Yapısı, Sermayesi ve Kaynakları

Bankanın mali yapısı, sermayesi ve mali tüm kaynaklarını inceleneceği bu bölümde ilk olarak bankanın sermayesine bakılacak olursa bankanın 2016 yılı itibariyle sermayesi 18 milyar TL olup, bu rakam Bakanlar Kurulu Kararı ile de arttırılabilmektedir (İnternet: İller Bankası A.Ş.). Bankanın sermayesi tavana ulaşınca kadar, ödenmiş sermayeye aşağıdaki kaynaklar eklenmektedir:

- Maliye Bakanlığı ve Banka tarafından dağıtılacak olan vergi gelirleri payları üzerinden aylık %2 oranında kesilecek miktar (02.07.2008 tarih ve 5779 sayılı İl

Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun gereğince),

- Bankanın yıllık safi karının %30'u (vergi ve diğer yasal yükümlülükler düşüldükten sonra),
- Banka sermayesine aktarılması uygun görülen tutar ile her türlü yardım ve bağış (İnternet: İller Bankası A.Ş.).
- Ana Sözleşmede öngörüldüğü üzere Banka'nın hesap dönemi 1 Ocak itibariyle başlayıp 31 Aralıkta son bulmaktadır. Hesap döneminde Banka Genel Kurulu'nca onanan bilanço'ya göre ortaya çıkan safi kârın;
- %5'i kanuni yedek akçesine,
- %30'u sermaye hesabına (sermaye payı olarak),
- %9'u Yönetim Kurulu üyeleri ve Banka personeline temettü olarak (brüt aylıklarının üç katını aşmamak koşuluyla),
- %51'i il özel idareleri ile belediyelerin projelerinin finansmanında kullanılmak üzere,
- %5'i ihtiyari yedek akçesine ayrılmaktadır (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Yıllık kâr paylarının ne zaman ve ne kadar ödeneceğine Yönetim Kurulu karar vermektedir. Ancak Bankanın zarar etmesinden dolayı sermayesinin tamamlanmasına ihtiyat akçesinin yetmemesi durumunda zararın tamamen karşılanmasına kadar kar payı dağıtılmaz (Yaman, 2012: 67).

İller Bankası Anonim Şirketi'nin sermayesine genel bütçeden tahsil edilen gelirlerinden başka, şu gelirleri bulunmaktadır:

- Bankaya kaynak sağlamak amacıyla, kar maksatlı gayrimenkul yatırım proje ve uygulamalarını yapmak veya yaptırmak (herhangi bir borçlanma yapmamak koşuluyla),
- Yurtiçi/ yurtdışı finansman kuruluşları, sermaye piyasaları ve her türlü fondan kaynak elde etmek,
- Her türlü alım, satım, kiralama, kiraya verme işleri (menkul, gayrimenkul ve taşıt) ile rehin, ipotek, intifa, irtifak hakları, gayrimenkul mükellefiyet ve ortaklıkları yürütmek,

- Projelerin uygulanması amacıyla temin edilen finansmanın kullanımına aracılık yapmak,
- Malzeme satış ve kontrollüklerinden gelir elde etmek,
- Banka iştiraklerinden hisse geliri elde etmek (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

2.4. Yerel Yönetim Bankası Olarak İller Bankası A.Ş.

Günümüzde küreselleşmenin ivme kazanmasıyla kentleşme süreci de hızlanmış, yaşanan bu süreçle birlikte kentlerde çeşitli sosyoekonomik sorunlar çıkmış ve bu da beraberinde ek hizmet taleplerini getirmiştir. Yerel yönetimlerin, hizmet taleplerini karşılayabilmesi için kendi bütçelerinin yanında ek gelir kaynakları da bulması gerekmektedir. Yerel yönetimler merkezi idareye oranla çok fazla gelir kaynağına sahip değillerdir. Yerel yönetimlerin altyapı ve üstyapı işlerinin altından kalkabilmesi için borçlanarak kredi çekmeleri gerekmektedir. Piyasa koşullarındaki kısa vadeli krediler, uzun vadeli altyapı ve üst yapı yatırımları için uygun bulunmamıştır. Bu nedenle borçlanma stratejisi ile kurumsallaşma gerekli hale gelmiştir (Çınar, 2007:115).

Türkiye’de 1930’lu yılların başına kadar yerel altyapı yatırımları özel ticari bankalardan sağlanan kredilerle finanse edilmeye çalışılmış ancak bu kaynağın çok maliyetli olması nedeniyle yerel yönetimlere kaynak sağlamak amacıyla Belediyeler Bankası kurulmuştur. Belediyeler Bankası, belediyelerin sadece altyapı yatırımlarına kredi sağlamakla görevlendirilmiştir. Banka bu misyonuyla da yerel yönetimlerin altyapı yatırımlarını gerçekleştirmesinde teknik açıdan yeterli olamamış ve 1945 yılında İller Bankası adıyla yeni bir kurumsal yapıya dönüştürülmüştür.

Belediyeler Bankası yalnızca Belediyelere yönelik faaliyetlerde yer almış, bankanın sermayesi şehirlerin altyapı ihtiyaçlarının karşılanmasına cevap verememiştir. 1945 yılında İller Bankası, Belediyeler Bankası’nın yerini alarak il özel idareleri, belediyeler ve köylerin tüm altyapı ve üstyapı ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde resmen kurulmuştur.

1950’li yılların ortalarında başlayan ve 1980’li yıllarda çok hızlı artan kent nüfusu ve kentsel büyüme, kentlerin altyapı ve üstyapı hizmetlerine yönelik taleplerindeki çeşitliliği de beraberinde getirmiştir. Yerel yönetim birimleri olan belediyeler kaynak ve gelir açısından darboğaza sürüklenmişlerdir. Ülkemizde, yerel yönetim gelirlerinin büyük ölçüde merkezi bütçeye bağımlı olmasının ve yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının yerel

ihtiyaçlara göre esneklik gösterebilecek bir yapıda olmamasının maddi sıkışıklığın en önemli nedenini teşkil ettiği düşünülmektedir.

Yerel yönetim ve özellikle de belediyeçilik sisteminde bu gelişmeler olurken, yerel yönetimlere finansman sağlayan İller Bankası'nda, 2011 yılından itibaren belirli değişiklikler yaşanmıştır. Bankanın yeniden yapılanma tartışmaları 2000'li yıllarda başlamış, bu konu üzerinde çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Yapılan alışmalar sonucunda İller Bankası A.Ş. kalkınma ve yatırım bankası kategorisinde özel hukuk hükümlerine tabi ve kendi özel bütçesi olan, evre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu haline gelmiştir.

2.4.1. Danışmanlık, aracılık ve teknik hizmet

İller Bankası A.Ş. yerel yönetimlerin her türlü altyapı ve st yapısal hizmetlerinin karşılanmasında danışmanlık yapmaktadır. Özenoğlu'nun (2011: 65) da belirttiği gibi Türkiye'de kentsel altyapının sağlıklı bir biçimde oluşturulması için belediyelere her konuda destek verilmekte; bu konuda Banka'nın sahip olduğu tüm bilgi birikimi ve tecrübesi kullanılmaktadır. İller Bankası; teknik danışmanlık hizmeti vermesi yönüyle; il ve ilçe belediyeleri ile kasabaların daima başvurabileceği bir kurum haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin harita ve imar planı, etüt ve proje gibi işlerinde bu idarelere oldukça uygun şartlarla kredi verilmesi; işlerin ihalesi ve kontrollüğü nihayetinde tesislerin tamamlanması süreci uzun yıllardır devam etmektedir.

İçme Suyu Hizmetleri

Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılmış olan 831 sayılı Sular Hakkında Kanun ile vatandaşa içme suyu teminini sağlamak konusunda belediyeler görevlendirilmiştir. Belediyelere Kanunla verilen bu görev, İller Bankası'nın içme suyu sektöründe etkinliğinin temel dayanağını teşkil etmektedir (İller Bankası, 2009: 81). Son yıllarda nüfus artışı ve kentleşmeye bağlı olarak belediyelerin yer altı suları yerine dere, gl, deniz ve baraj suları gibi yüzey su kaynaklarından içme suyu temini gündeme gelmiştir.

Kentlerde içme suyu konusunda yapılacak çalışmaların temeli, jeolojik incelemelerle ve bulgularla başlatılmaktadır. İçme suyu işlerinde uzman görevli jeoloji mühendisleri tarafından yeraltı suları ve yüzey sularının yerel yönetimlere kazandırılması için gerekli etüt ve araştırmalar yapılmaktadır.

Banka'nın kuruluşunun ilk yıllarından 70'li yıllara kadar öncelikli hizmet hedefi içme suyu olmuş, 70'li yıllardan sonra gelişen ve büyüyen kentlerimizde kanalizasyon şebekelerinin yapılması ihtiyacı ile günümüze kadar geçen sürede en önemli hizmet alanı kanalizasyon şebeke yapım işleri olmuştur.

Kanalizasyon Hizmetleri

80'li yıllarda çevre koruma odaklı çalışmalardan biri olan kanalizasyon şebeke yapım projeleri ile büyükşehirlerin en büyük sorunlarından biri olan kanalizasyon hizmetleri, Banka'nın o yıllardan başlayarak günümüze kadar öncelikli hizmet ettiği alan olarak ön plana çıkmıştır. Kanalizasyon şebeke projelerindeki yatırımlar oldukça maliyetli olduğundan bu hizmeti yerel yönetimler kendi öz kaynaklarıyla karşılayamamaktadır. Yerel yönetimler İller Bankası'ndan aldığı uzun vadeli kredilerle bu alanda yatırımlara kaynak bulabilmektedir (Özenoğlu, 2011: 70).

1980'li yıllarda içme suyu hizmetlerinin finansman politikası, kanalizasyon işlerinin finansman politikasını da etkilemiştir. 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyeleri içme suyu ve kanalizasyon gibi altyapı sorunlarını dış finansman kaynakları ile çözülmeye çalışılmış; bu nedenle İller Bankası 2006 yılından beri içme suyu ve kanalizasyon işlerinin finansmanında dış kaynaklı krediler kullanmaktadır (Yaman, 2012: 96).

Atık Su Arıtma Hizmetleri

Banka, Ülkede su kaynaklarının korunması çerçevesinde ve su kaynaklarının kullanımının gelecek nesillere aktarımının sağlanması konusunda, su arıtma verimini sağlayan, ekonomik yatırım ve işletme maliyetine sahip atık su arıtma tesisi projeleri yapmaktadır. Ülkemiz genelinde arıtılmış atık suların tekrar kazanımı ile tekrar kullanımı amaç edinilmiş, verimli ve ekonomik bir arıtma tesisine sahip olunmasıyla yerel yönetimlere ait çevresel yükümlülüklerin özenle yerine getirilmesi sağlanmış olacaktır (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

2.4.2. Kredilendirme

İller Bankasında öz kaynaklar ile yurtiçi ve yurt dışından sağlanan finansman kalemlerinden beslenen kredilendirme sistemi; kullanılan kaynak faizi, komisyon ve fon

gelirleri, sermaye tahsilâtı, iştirak karları, malzeme satış gelirleri, fon yönetimi ve EFT gelirleri ile kontrollük hizmetlerinden elde edilen gelirler yeniden yerel idarelerin kullanımına sunulmaktadır (İller Bankası, 2009: 66).

İller Bankası yerel yönetimlere katkı payı kredileri, kısa vadeli ihtisas kredileri ile orta ve uzun vadeli ihtisas kredileri olmak üzere dört çeşit kredi kullandırmakta olup; Banka'nın yerel yönetimlere kredi kullandırdığı alanları şu şekilde sıralayabiliriz:

- İçme suyu, kanalizasyon, atık su arıtma, deniz deşarjı, yol gibi altyapı işleri,
- Hizmet binası, iş merkezi, otobüs terminali gibi üstyapı işleri,
- Araç, gereç ve malzeme kabul işleri
- Kamulaştırma işleri.

2.4.3. Bütçeden ayrılan payların dağıtımı

Banka merkezi idareden mahalli idarelere kaynak transferine aracılık etmektedir (İnternet: İller Bankası A.Ş.). 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun çerçevesinde mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları payların dağıtımının yapılmasıdır.

Genel bütçe vergi gelirlerinden vergi iadeleri çıkarıldıktan sonra kalan tutar üzerinden;

- % 1,5'u büyükşehir dışındaki belediyelere,
- % 4,5'u büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine,
- % 0,5'i il özel idarelerine olmak üzere toplam % 6,5 oranında pay dağıtımı yapılmaktadır (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Payların dağıtımında belediyelerin nüfusları belirleyici olmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinde % 4,5'luk pay, nüfus ve yüzölçümü esasına göre dağıtılmaktadır. Dağıtılacak tutarın %90'ı büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan toplam nüfusa bölünmesiyle nüfusa göre kişi başı, dağıtılacak tutarın %10'u toplam yüzölçümüne bölünerek yüzölçümüne göre kişi başı hesaplanır. (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Büyükşehir dışındaki belediyelerde dağıtılacak % 1,50'lik payın %80'lik kısmı belediyenin nüfusuna göre, %20'lik pay Kanunda belirtilen gelişmişlik düzeyine,(en az gelişmişlerden, en çok gelişmişliğe doğru) göre dağıtılır. İl özel idarelerine dağıtılan %

0,50'lik pay 5 dilime ayrılarak dağıtılır; %50'lik oranı illerin nüfusuna göre, % 15'lik oranı illerin kırsal alan nüfusuna göre, %10'luk kısmı illerin yüzölçümüne göre, %10'luk kısmı illerin köy sayısına göre, %15'lik kısmı da illerin gelişmişlik endeksine göre (en az gelişmişlikten, en çok gelişmişliğe doğru) dağıtılmaktadır (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Genel bütçeden Bankaya aktarılan, Bankanın tahakkuk ettirdiği mahalli idarelerin payları ve paylardan diğer kurum ve kuruluşlarla, varsa Bankaya olan borçları düşüldükten sonra kalan tutar, her ayın en geç onuncu gününde mahalli idarelerin bankaya ismini verdikleri banka şubesine havale edilir.

2.5. Yatırım ve Kalkınma Bankası Olarak İller Bankası A.Ş.

Ülkemizde kamu sermayesiyle yatırım ve kalkınma bankası olarak, Türkiye İhracat ve Kredi Bankası (Eximbank), Türkiye Kalkınma Bankası ve İller Bankası Anonim Şirketi faaliyet göstermektedir. İller Bankası Anonim Şirketi, mahalli idarelere kaynak sağlayan, onlara proje geliştiren ve teknik destek sağlayan bir yatırım ve kalkınma bankasıdır. Banka kurulduğundan beri yerel yönetimlere içme suyu, şebeke suyu verme hizmetinde bulunmaktadır. Günümüzde Bankanın en önemli hizmetleri arasında başı çeken hizmet grupları kanalizasyon, içme suyu, atık su arıtma tesisleri ve hizmet binası yapım işleridir.

Banka; Belediyeler Bankası'ndan, İller Bankasına dönüşüm sürecinde özellikle köyler ve belediyelere verilen hizmetlerde içme suyu işi üzerine yoğunlaşmış ve içme suyu alım işi yerel yönetimlerin en önemli hizmet alımı olmuştur. 1950'li yıllardan itibaren Bankanın mahalli idarelere hizmetlerinde içme suyunun yanı sıra elektrik sektöründe de hizmetlerini yoğunlaştırmış, 1980'lerden sonra elektriğin dağıtımının tek bir elden devlet tarafından yapılmasıyla elektrik sektöründe yoğunlaşan hizmetler yerini inşaat sektörüne bırakmıştır. 2000'li yıllarda bankanın hizmetlerinin yoğunlaştığı alan inşaat sektörü, kanalizasyon ve atık su arıtma tesis yapım işleridir.

2.5.1 Kar amaçlı yatırım projeleri

6107 Sayılı İller Bankası A.Ş. Kuruluş Kanunu kapsamında Banka'nın faaliyetleri arasına, Banka'ya kaynak temini maksadıyla, herhangi bir borç ve şartlı yükümlülük altına girmemek koşuluyla kar amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ile uygulamalar yapmak veya yaptırmak ibaresi eklenmiştir (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Banka üstyapı yatırımlarında projeler üretmek amacıyla; ortakları olan belediyeler ve il özel idareleriyle birlikte kendi taşınmazları üzerinde, diğer kamu kurumları ve özel kuruluşlarla da şahıslara ait taşınmazlar üzerinde kar amaçlı gayrimenkul projeleri geliştirebilmektedir. Banka mevzuata uygun olarak arsa gelir paylaşımı yöntemiyle değerlendirebileceği belediye gayrimenkullerini satın alıp, üzerinde arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemiyle belediyelerle ortak uygulama yapabilmekte, belediyelerin Bankaya kredi borçlarına karşılık Banka borçlardan mahsup yapabilmektedir.

İller Bankası A.Ş.’nin kaynak geliştirme kapsamındaki faaliyetlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı ihaleleri,
- Belediyeler, kamu ve özel kuruluşlar ile yürütülen projeler,
- Gayrimenkul satışı,
- Kentsel dönüşüm projeleri.

2.5.2. Yurt içi ve yurtdışı finansman kurumları ile işbirliği

Bankanın 6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Kuruluş Kanununun 3. maddesinin 2. Fıkra (e) ve (f) bendinde; Banka’nın yurt içi ve yurt dışı finansman kurumlarıyla işbirliği yapabileceği, bunların katıldığı ulusal ve uluslararası kuruluşlara üye olabileceği ve bu kuruluşlarla para ve sermaye piyasalarından her türlü fonlardan kaynak sağlayabileceği ifadesi yer almaktadır (6107 Sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, 2011). Banka yurt içinde özellikle kentsel dönüşüm projelerinde; Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) ve belediyelerle tam koordinasyonlu şekilde çalışmaktadır. Banka ayrıca özellikle kentsel dönüşüm projelerinde yurt dışı finansman kuruluşlarından Avrupa Yatırım Bankası, Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı, İslam Kalkınma Bankası ve Dünya Bankası gibi kuruluşlardan kendine finansman kaynakları yaratmaktadır.

2.5.3 Her türlü menkul ve gayrimenkul alım-satımı

İller Bankası elinde bulundurduğu fonları piyasada kullanarak faiz geliri kazanmaktadır. Banka, kuruluş kanununun 3. madde 2.fikrası (ç) bendinde geçen, sigorta acenteliği yapabilir hükmüne dayanarak sigorta acenteliğinden menkul kazanımı yapmaktadır. Banka, Groupama Sigorta’nın acenteliğinde kendi personelinin bireysel

emeklilik ve personelinin şahsi araçlarının sigorta acenteliğini, belediyeler ve il özel idarelerin inşaat tesisleri, malzeme, araç ve sahip olduğu her türlü binalarının sigorta işlemlerine aracılık edebilmektedir.

Banka, gayrimenkul alım satım işlemleriyle de gelir elde etmektedir. Mülkiyetinde yahut Bankanın tasarrufunda olan taşınmazlarında kira, satış veya arsa satışı karşılığı gelir paylaşımı ile kazanç elde etmektedir. Mevzuat çerçevesinde tüm gayrimenkulleri üzerinde alım, satım, trampa, kiralama yoluna gidebilmektedir.

2.5.4 İller Bankası A.Ş.’nin iştirakleri

6107 sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Kuruluş Kanununa göre bankanın ortakları belediyeler ve il özel idareleridir. 4759 sayılı kanunda ortaklar arasında yer alan köyler, 6107 sayılı kanunda ortaklar arasından çıkarılmıştır. Bankanın ortaklıkları arasında iki tane iştiraki bulunmaktadır. Niğbaş Niğde Beton Sanayi ve Ticaret A.Ş. (NİĞBAŞ) ve Emlak Konut Gayrimenkul Yatırım Ortaklığı A.Ş. (Emlak Konut GYO) ile iştirak oranı %10’un altında olup, Bankanın muhasebe kayıtlarında ve Bilançoda satılmaya hazır finansal varlıklar içerisinde izlenmektedir (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

3. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMININ İLLER BANKASI A.Ş.'YE UYGULANABİLİRLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

İller Bankası'nın anonim şirkete dönüşüm süreciyle kamudaki konumu bir parça Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına dönüşmekte, banka YKY yaklaşımının gerektirdiği koşulların belli başlılarını sağlamaya çalışmaktadır. Banka, YKY yaklaşımının temel unsurları olan etkinlik, şeffaflık, hesap verebilirlik, stratejik planlama, alternatif hizmet sunum yöntemleri gibi YKY yaklaşımı unsurlarını uygulamaya çalışarak daha etkin ve verimli hale gelmeyi amaçlamaktadır. Banka anonim şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüşmüş olsa da; devam eden bir kamu tüzel kişiliğine de sahiptir. Bu bölümde İller Bankası'nın dönüşümü sonrasında; hem bir anonim şirket, hem de bir kamu tüzel kişisi olarak YKY yaklaşımı unsurlarını ne ölçüde uygulamaya koyabildiği araştırılacaktır.

3.1. İller Bankası A.Ş.'de Yönetime Katılım ve Yönetişim

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, devletin küçülerek etkisizliğinin azaltılması görüşü yerine, işletmelerin çeşitli yöntemlerle dönüştürülerek hantallığının azaltılacağı görüşünü savunan bir yaklaşımdır. Yönetmek ve iletişim kelimelerinin bir araya gelmesiyle yönetimde olanların çalışanları ile işlerin yürütülmesinde kurdukları ortak iletişimi ifade eden yönetişim kavramı; kamu hizmetlerinin sunumunda kamu sektörünün özel sektör, sivil toplum kuruluşları veya gönüllü kuruluşlar ile yaptığı işbirliği, ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmektedir (Eryılmaz, 1999: 28).

Yönetişim anlayışının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin hâkim ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dâhil olması ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde katkısının artmasıdır (DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013).

İller Bankası'nın daha etkin ve verimli bir hale getirilmesi amacıyla 2011 yılında gerçekleştirilen dönüşüm sonrasında Banka'nın kuruluş kanunu değiştirilmiş; Banka Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ilgili kuruluşu olarak kendi özel bütçesi olan, anonim şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankasına dönüşmüştür. Bu şekliyle Banka, yönetime katılım ve yönetişim uygulamalarına açık hale gelmiştir. Banka ilerleyen süreçte anonim

şirket olması yönüyle, özellikle ortakları olarak belirttiği yerel yönetimlerle olan ilişkilerinde yönetime katılım ve yönetim ilkelerini kapsayan uygulamaları tam manasıyla kullanır hale gelecektir.

Bankanın organizasyon yapısında en üst karar organı olarak Yönetim Kurulu'nun yer alışı; Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışıyla işleyen diğer kamu kurumlarından farklı olarak Genel Müdürlük makamının ortaya koyduğu iradeyi değil, Yönetim Kurulu üyelerinin müşterek şekilde aldığı kararları esas alması yönüyle yönetime örnek oluşturabilir. Banka organizasyon yapısında genel kurul, yönetim kurulu, genel müdürlük biriminin yanı sıra on sekiz adet Bölge Müdürlüğü'nün yer alışı, hizmetlerde yerellik ilkesini sağlayarak yönetime katkı sağlamaktadır.

Banka, insan kaynakları yönetiminde kendini son karar mercii kılmaktan ziyade; çalışanlarının iş yapabilirliğini mümkün kılması ve çalışanlara söz hakkı tanınması bakımından yönetimin ilkelerine uyumlu bir çalışma sergilemektedir. Yönetimde yatay iletişime dayalı rasyonellik anlayışı hâkim olup, çalışanların performansı ölçülmektedir. Banka çalışanları, işlerin yürütülmesinde katılımcı ve duyarlılığı yüksek kontrol ile yönetime uygun örnekleri sunmaktadır. Ancak Banka'nın 2015-2019 yıllarını kapsayan Stratejik Planında kurum içi analiz ve değerlendirme için yaptığı SWOT analizinde; zayıf yönler olarak bahsettiği konulardan biri de, Banka'da çalışanların kişisel performanslarını değerlendirme ve ödüllendirme mekanizmasının olmayışıdır. Bu durum ise yönetimin ilkeleriyle uyuşmamaktadır.

İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun'un 4. maddesinde; il özel idareleri ve belediyelerden bankanın ortakları olarak bahsedilmektedir. Banka kamuya yaptığı çeşitli hizmetlerde tek egemen ve belirleyici güç ve karar organı olmaktan ziyade, yerel yönetimleri de sürece bir aktör ve ortak olarak dâhil etmekte; süreci yönetime katılım ve yönetim ilkeleri çerçevesinde yürütmektedir. Aynı Kanununun 5. maddesinde Genel Kurul'un, 7. maddesinde de Yönetim Kurulu'nun oluşumunda; il özel idareleri ve belediyeleri temsilen görevlendirilen üyelerin yer alışı yönetime katılıma iyi bir örnek oluşturmaktadır. Ancak kuruluş kanununda her ne kadar yerel yönetimler için bankanın ortakları ifadesi kullanılmış olsa da; yerel yönetimler pratikte Bankanın ortakları değil müşterileri olarak görülmektedir.

3.2. İller Bankası A.Ş.'de E- Devlet

E-devlet, günümüzde kamu hizmetlerinin hazırlanması ve sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden en yaygını olan internetten yararlanılan; bu sayede de kamu hizmetlerinde hız, verimlilik, şeffaflık gibi artılar sağlayan bir uygulamadır. Teknolojik gelişme ve imkânların kamu sektörü hizmetlerinde de kullanılmaya başlaması, bürokrasideki ağır işleyişin önüne geçilmesi açısından büyük önem arz etmektedir. E-devlet uygulamaları gerek kurumların kendi aralarında gerekse vatandaş/müşteri ile yapacağı bilgi alışverişinde kolaylık ve güvenilirlik sağlamaktadır.

Kamu kurumlarında e- devlet uygulamaları; kurumların yaptıkları iş ve işlemler ile diğer kurumlar, vatandaş veya müşterilerle olan ilişkilerin derecesine göre farklılık ve çeşitlilik göstermektedir. Yalnızca bilgilendirme amacı taşıyan e-devlet uygulamalarının yanı sıra, karşılıklı iletişim, etkileşim ve işbirliği içeren e-devlet uygulamaları bulunmaktadır.

İller Bankası'nda e- devlet yoluyla doğrudan veya dolaylı olarak yapılan belli başlı uygulamaları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Vatandaşlara, Banka ve uygulamaları hakkında genel bilgi verilmesi (web sitesi üzerinden),
- Banka ihaleleri hakkında duyuru yapılması ve Banka teknik şartnamelerinin yayınlanması (web sitesi üzerinden),
- Banka'nın yıllık olarak hazırlanan birim fiyat cetvellerinin müteahhit firmalar ve belediyelerin kullanımına açılması (web sitesi üzerinden),
- Yerel yönetimlerin yenilenebilir enerji kaynakları ve diğer altyapı/üstyapı işleri için yapacağı kredi başvuruları konusunda bilgi edinmesi (web sitesi üzerinden),
- Bankanın yazışma yaptığı diğer kurumlar, yerel yönetimler, müteahhit firmaların bankayla olan yazışmalarını doğrulayabileceği EBYS (Elektronik Belge Yönetim Sistemi) sistemi (web sitesi üzerinden),
- Kurumlar arası resmi yazışmaların elektronik ortamda yapıldığı KEP (Kayıtlı Elektronik Posta Servisi),
- Banka'nın yazışmalarında kullandığı sistem EDYS (Elektronik Doküman Yönetim Sistemi),
- Banka'nın kurum içi bilgi sistemi İL-BİS (İller Bankası Bilgi Sistemleri).

Bankanın, vatandaşlara ve paydaşlarına doğrudan sunabildiği bir kamusal hizmet bulunmadığı için vatandaşların, paydaşların ulaşabileceği dışarıya dönük bir e- devlet hizmet uygulaması bulunmamakta; ancak Banka hakkında bilgi edinmek isteyen vatandaşlar için web sitesi üzerinden Banka ve uygulamaları hakkında genel bilgi verilmektedir. Bankanın misyonu ve vizyonu, tarihçesi, yapısı, organizasyon yapısı ve faaliyet alanları, kurum mevzuatı vb. tüm bilgilerin web sitesi üzerinden paylaşıma açılması; Banka'nın şeffaf ve hesapverebilir oluşunu göstermektedir.

Banka'nın gerek yerel yönetimler için yapacağı altyapı ve üstyapı işleri, gerekse kendi bünyesindeki çeşitli yapım işi ve hizmet alım işleri için çıkacağı ihaleler, Bankanın web sitesi üzerinde 'duyuru ve ihaleler' bölümünde duyuruya açılmaktadır. İhaleye katılacak olan firmalar web sitesi üzerinden ihaleye konu hizmet, ihalenin yeri ve zamanı, ihaleye katılım şartları ve istenilen belgeler gibi hususlar hakkında bilgi edinmektedir. Bunun yanı sıra Banka teknik şartnameleri de web sitesi üzerinden yayımlanmaktadır.

Banka'nın yıllık olarak hazırlanan birim fiyat cetvelleri, 2012 yılından itibaren web sitesi üzerinden müteahhit firmalar ve belediyelerin kullanımına açılmıştır. Banka ihalelerine katılmayı planlayan firmalar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ait birim fiyatlarının yanı sıra İller Bankası'nın birim fiyatları yardımıyla yaklaşık maliyetleri belirleyip, katılacakları ihalelerde verecekleri teklif fiyatlarını oluşturabilmektedirler. Ayrıca belediyeler de ihaleye çıkmayı planladıkları işlerin yaklaşık maliyet hesabının yapılmasında bu birim fiyat cetvellerinden yararlanabilmektedirler.

Yerel yönetimlerin Banka kredisi ile yapmayı planladığı altyapı ve üstyapı işlerinde, Banka'ya kredi başvurusu yaparken nasıl bir yol izleneceği konusunda da Banka web sitesinde bilgilendirme amaçlı menüler yer almaktadır. 'Kredi başvuru bilgileri' menüsünde yer alan kredi tahsis tablosu, işin kapsamına göre kredi talebinde istenen belgeleri açıklamaktadır. Bu doğrultuda yine aynı menüde yer alan kredi talep formu doldurularak, istenen belgelerle birlikte Bölge Müdürlüklerine kredi başvuruları yapılmaktadır.

Banka'nın web sitesinde yer alan 'EBYS Belge Doğrulama' sistemi ile, Banka ile yazışma yapan tüm kurumlar, yerel yönetimler, yüklenici firmalar; yazışmalarını EBYS (Elektronik Belge Yönetim Sistemi) ile doğrulayabilmektedirler. Bu sistem e-devlet uygulamalarındaki güvenilirlik ilkesini sağlaması açısından önemli bir hizmettir.

Yalnızca bilgi edinmeyi sağlayan web sitesi temelli bu uygulamalarda, herhangi bir e-devlet sistemi uygulaması üzerinden karşılıklı bir etkileşim söz konusu olmasa da; bu uygulama ve hizmetler, Banka'nın iş yaptığı firmalarla ve ortakları olan yerel yönetimlerle arasında yapacağı bilgi alışverişinde kolaylık, hızlilik ve güvenilirlik sağlamaktadır.

KEP (Kayıtlı Elektronik Posta Servisi), resmi yazışmaların elektronik ortamda mevzuata uygun, uluslararası standartlarda ve teknik olarak güvenli bir şekilde yapılmasına imkan sağlayan bir sistem olup, altyapısı PTT kurumu tarafından sağlanarak tüm kamu ve kuruluşlara sunulan hizmetin adıdır. KEP ile kurumlar arası evrak işleri web ortamına taşınıp zamandan tasarruf sağlanmış; bir kurumdan diğer kuruma anlık belge gönderilmesi yöntemiyle kurumlar arası işlerin koordineli bir biçimde yürütülmesi ve işlerin yeknesaklığı amaçlanmıştır. Bankanın, bu sisteme adapte olmasıyla YKY'nin unsurları olan değişim ve gelişime açıklık ve kalite unsurlarını gözettiği anlaşılmaktadır.

Banka'nın kendi içinde Elektronik Doküman Yönetim Sistemi (EDYS) ve İller Bankası Bilgi Sistemleri (İL-BİS) şeklinde hizmet sunum portalları bulunmaktadır. Elektronik Doküman Yönetim Sistemi (EDYS) ile;

- Evrak Kayıt birimindeki gelen ve giden evrakların kaydı,
- Banka'nın her türlü iç ve dış yazışmaları,
- Tüm evrakların dijital ortamda arşivlenmesi,
- Yetkili birim amirlerince kullanılan e-imza modülü ile evrakların elektronik imzası,
- Banka'nın yurt içi hizmet birimlerindeki hizmet alım ihalelerin ihale dokümantasyon işleri bu hizmet portalı üzerinden yapılmaktadır.

İller Bankası Bilgi Sistemleri (İL-BİS) ile;

- Teknik hizmetler grubunun hakediş ödemeleri (ilgili teknik personel hakedişin sisteme girişini yapar, bankacılık ve muhasebe grubu çalışanları tarafından hakedişlerin ödemesi EFT(Elektronik Fon Transferi) yöntemiyle gerçekleştirilir),
- Bankacılık ve muhasebe grubu çalışanları müteahhit firmalara ait teminatların giriş, çıkışları ve süre takiplerini, hacizli firmaların sisteme girişleri,
- Sistemin bağlı bulunduğu müdürlüğe ait faturaların (elektrik, su, doğalgaz) ödemeleri,
- Banka çalışanlarına sunulan personel kredilerinin giriş ve takibi,

- Banka sigorta işlemlerinin muhasebe kaydı,
- Banka personelinin maaş bordrolarının tahakkuk işlemleri,
- Banka personelinin emekli sandığı keseneklerinin girişi, vergi ödemeleri, SSK'ya bildirilen personel giriş çıkışları bu hizmet portalı üzerinden yapılmaktadır.

Banka'nın bu e-devlet hizmet portalları aracılığıyla yapılan iş ve işlemlerle; kamu hizmetlerinde hız ve verimlilik sağlanmaktadır.

3.3. İller Bankası A.Ş.'de Müşteri/ Vatandaş Odaklı Yönetim

Müşteri/ vatandaş odaklı yönetim anlayışı, kamu aktörleri ile müşteri/ vatandaş arasındaki mesafeyi kısaltarak; kamusal taleplerin daha sağlıklı ve doğru bir biçimde algılanmasını ve müşteri/ vatandaşlara yakınlık düzeyinin sürekli yükseltilmesini sağlamaktadır. Bu sayede müşteri/ vatandaş, edilgen konumdan etken konuma geçmekte; kamu aktörleri hizmet sunum sürecinde vatandaşların taleplerine daha cevap verebilir hale gelmektedir. Kamu yönetimindeki müşteri odaklı yönetim çağımızın önemli paradigmalardan olan piyasa, rekabet, misyon, vizyon, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite ile yakın ilişki içindedir. Çağımızın yeni anlayışına göre, kamu yöneticileri etkinlik, ulaşılabilirlik, basitlik, hızlilik, nesnellik, güvenirliliğin ötesinde, müşterinin memnuniyetinden de sorumlu halde olacaktır (Al, 2002b:186). Kamu aktörlerinin, hizmet sunumunda müşteri/ vatandaşa karşı siyasal sorumluluğu artık müşteri memnuniyetinin ön plana çıktığı bir hal almaktadır.

Yaşadığımız dünyada, her geçen gün artan teknolojik yeniliklerle bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması noktasında siyasal aktörler etkisiz kalmaktadır. Artan ihtiyaçlar ve her geçen gün daralan, sıkışan kamusal kaynaklar arasında bir denge kurulması ihtiyacı gereğini karşılayacak olan siyasal aktörlerin çıkış noktasını müşteri odaklı yönetim anlayışı ile hizmetlerin sunumu daha etkin ve verimli hale dönüştürmesiyle mümkün olunacaktır. Verilen hizmetlerde kalite standartlarının oluşumu, bireylerin taleplerine daha duyarlı yaklaşımı mümkün kılacaktır. Müşteri vatandaş odaklı yönetim kamuyu yalnızca siyasi aktörler açısından değil, toplumun sorumluluklarının gelişiminde, toplumdaki bireylerin daha aktif bir konuma geçmesinde, yönetimin bir ögesi haline gelmesinde, toplumun devlete ve kamuya karşı özgüvenini arttıracak görülmektedir. Kamudaki müşteri odaklı bir sistem; hizmetleri sunan siyasi aktörleri müşterilerine karşı sorumluluğa sevk edecek, müşterilerin hizmeti vereni seçerken alacağı kararlarında politik davranmamasını

sağlayacak, yenilikçiliği arttıracak, vatandaşların aldığı çeşitli hizmetler arasından kendi iradesiyle tercih olanağını kullanabilirken, arz talep dengesinin sağlanacağından dolayı kamuda savurganlığı önleyecek ve fırsat eşitliğini sağlayacaktır (Eren, 2001: 116).

İller Bankası, hizmet yapısı gereği vatandaşlarla direkt olarak temas kuran bir kurum olmamakla beraber; Banka'nın ortağı olarak gösterilen yerel yönetimler ve işlerini yürüten firmalar, Banka'nın müşterileri olarak görülebilir. Dolayısıyla Banka'daki müşteri odaklı yönetim anlayışına; yerel yönetimler ve müteahhit firmalar çerçevesinden bakılmalıdır.

Yerel yönetimler, her türlü altyapı ve üstyapı hizmetlerine gerek proje ve uygulamalarda teknik danışmanlık gerekse finansal destek sağlayan İller Bankası'nın yasal olarak ortağı olmalarına rağmen; Banka ile yerel yönetimler arasındaki kredilendirme usulüne dayalı ilişki nedeniyle yerel yönetimler Banka'nın müşterileri sayılabilir.

6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun kapsamında Banka'nın kuruluş amacının yerel yönetimlere hizmet sağlamak olarak belirtilmesi ve Banka'daki neredeyse tüm yapılanmanın yerel yönetimlere hizmet odaklı kurulması; İller Bankası'nın müşteri odaklı bir kamu yönetimi anlayışı sergilediğini göstermektedir. Bunun yanı sıra Banka Genel Kurul'unda ve Yönetim Kurulu'nda yerel yönetimleri temsilen üyelerin yer alması ve bu üyelerin alınan kararlarda söz hakkına sahip olması; yerel yönetimleri Banka yanında edilgen konumdan etken konuma geçirmektedir. Bu durum da yerel yönetimlerin kamusal taleplerinin Banka tarafından daha sağlıklı ve doğru bir biçimde algılanmasına imkan vermektedir.

Yerel yönetimlerin Banka'dan her türlü kamusal hizmet talebi, taleplerin daha sağlıklı ve doğru bir biçimde algılanması amacıyla teknik elemanlarca dikkate alınıp yerinde incelenerek; talepler doğrultusunda hazırlanan raporlar Genel Müdürlükteki ilgili Daire Başkanlığı'na iletilmekte, talepler burada değerlendirilerek ivedilikle karara bağlanmaktadır. Kabul edilen hizmet talebi doğrultusunda Banka, işlerin proje, ihale hazırlık, ihale ve uygulama aşamalarında yerel yönetimlerle devamlı temas halinde çalışarak; müşterileri olan yerel yönetimlerle yakınlık düzeyini yüksek tutmaktadır.

3.4. İller Bankası A.Ş.' de Alternatif Hizmet Sunum Yöntemleri

Kamu sektörünün dinamik ve yaratıcı bir şekilde yeniden yapılandırılmasıyla beraber ortaya çıkan alternatif hizmet sunumu anlayışı; müşterilere/vatandaşlara sunulan hizmetin tekeli yapıdan çıkararak daha kaliteli, etkin hale gelmesi ve farklı mekanizmalar yoluyla sunulmasını ifade etmektedir. Yeni yönetim anlayışı, alternatif hizmet sunum yöntemlerinin harekete geçirilmesiyle; kamuda etkinlik ve verimliliğin yanı sıra vatandaşların kamu hizmetlerinden maksimum düzeyde memnuniyetini sağlamayı amaçlamaktadır.

Alternatif hizmet sunum yöntemlerinin benimsenmesiyle kamusal alanda meydana gelen en dikkat çekici nokta; bu yöntemlerin kamudaki rekabet unsurunu harekete geçirme potansiyelidir. Çeşitli alternatif hizmet sunum yöntemleri ile kurumlar vatandaş veya müşterilere daha verimli hizmet vererek rekabette öne geçmeyi amaçlamakta; bu durum da kurumları vatandaş/ müşteri memnuniyeti odaklı düzenlemelere gitmeye zorlamaktadır.

Cumhuriyet sonrası kentlerin yeniden imarı noktasında, özel bankaların yüksek faizli kredileri karşısında çaresiz kalan belediyelerin finansman ihtiyacının uygun faizli krediler ile karşılanabilmesi amacıyla Belediyeler Bankası kurulmuş; sonraki süreçte Banka, belediyelerle beraber il özel idareleri ve köyleri de kapsama dâhil ederek İller Bankası'na dönüşmüştür. Banka kurulduğu günden bu yana, ortakları olan yerel yönetimlere kentsel altyapı ve üstyapı hizmetleri için düşük faiz ve uygun vade ile kredi desteği sağlayan bir yerel yönetim bankası olarak, mevduat bankalarına nazaran her zaman bir adım daha önde olmuştur.

Banka'nın anonim şirket statüsü kazanmasıyla birlikte, bankacılık faaliyetlerinde de bir artış yaşanmaya başlamıştır. Ancak Banka'nın mevduat bankacılığı yapamıyor olması; Banka'yı yerel yönetimler üzerinden yapabileceği bankacılık faaliyetleri için alternatif hizmet sunum yöntemi geliştirmeye itmiştir.

Başbakanlık (Hazine Müsteşarlığı) ve Maliye Bakanlığının 8.12.2016 tarih ve 29912 Sayılı Tebliğinde 5.maddesinin 5.fıkrasında "İller Bankası A.Ş. ortakları olan belediyeler ve il özel idareleri mali kaynaklarını bu Tebliğin 6. maddesinde belirlenen oranlara ilişkin koşullar çerçevesinde İller Bankası A.Ş.'de değerlendirebilir." ifadesi yer almaktadır (30346 Sayılı Resmi Gazete, 2018). Banka, bu tebliğe ve 5411 Sayılı

Bankacılık Kanunu'nun 60. maddesine istinaden, ortakları olan yerel yönetimlerden fon kabul edebileceği hususunda görüş ve izni gereği BDDK' dan almıştır.

Buna göre yerel yönetimlere, Türk Lirası cinsinden paralarını günlük, haftalık, aylık, üç aylık, yıllık veya yerel yönetimler tarafından belirlenecek gün ve süreyle; Kamu Haznedarlığı Tebliği (2008) kapsamında Kamu hesaplarına verilebilecek azami faiz oranıyla Banka'da değerlendirme fırsatı sunulmuştur. Yerel yönetimler, diğer bankaların brüt faiz gelirinden yaptığı %15 gelir vergisi stopajı kesintisinden kalan net faizi elde edebiliyorken; Banka'nın bu alternatif hizmet sunum yöntemi ile stopaj kesintisi yapılmadan direkt olarak brüt faiz gelirini elde edebileceklerdir. Ayrıca fon hesabına para yatıran yerel yönetimlerin Banka'daki kredibilitesi artacak; fon hesaplarındaki paraları ise, 5779 Sayılı Kanununun 7. maddesi gereği Banka'dan alınan paylar vergi hükmünde olduğu için haczedilemeyecektir. Banka, yerel yönetimlerle olan ilişkisini yalnızca kredi ve teknik destek hizmeti ile sınırlamamış; bu alternatif hizmet sunum yöntemi ile bankacılık faaliyetleri noktasında da diğer mevduat bankaları ile rekabette bir adım öne geçmeyi hedeflemiştir.

Bankanın alternatif hizmet sunum yöntemi olarak gerçekleştirebileceği bir diğer uygulama da “şirketleşme” dir. Kamuda alternatif hizmet sunum yöntemlerinden biri olan şirketleşme, kurumların bir takım hizmetlerini daha etkin yürütmek ve kamu bürokrasisindeki ağır işleyişten kurtararak; müşterilere/vatandaşa daha etkili, verimli ve maliyetleri düşürerek sunacağı hizmeti kurduğu şirketler aracılığı ile gerçekleştirmesidir. 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun'un 3. maddesinde, Banka'nın amaçlarını gerçekleştirmek üzere şirket kurabileceği ve devredebileceği ifadesi yer almaktadır. Şu an için Banka'nın bünyesinde kurduğu herhangi bir şirket bulunmamakla beraber, bu madde ile Banka'nın şirketleşerek faaliyetler yürütebilmesinin önü açılmıştır.

Yine aynı kanun ve madde kapsamında; Banka'nın kaynak temin etmek üzere kar amaçlı gayrimenkul yatırım projeleri ve uygulamalar yapabileceği veya yaptırabileceği ifade edilmiştir. Bu kapsamda yapılacak olan işlerin yürütülmesi amacıyla 2012 yılında Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı faaliyete geçmiştir. Banka, kendine ait gayrimenkuller üzerinde alım satım, kiraya verme, trampa gibi iş ve işlemleri yürütebildiği gibi; ortakları olan yerel yönetimler, diğer kamu veya özel kuruluşlar ile şahıslara ait gayrimenkuller üzerinde proje yapma, yaptırma veya arsa karşılığı gelir paylaşımı tesis etme gibi uygulamalar da gerçekleştirebilmektedir (İnternet: İller Bankası A.Ş.).

Banka son birkaç yıldır belediyeler, kamu kuruluşları ile gerçek / tüzel kişilerle ortak gayrimenkul projeleri gerçekleştirmektedir. Kendisinin veya bu ortakların mülkiyetinde bulunan taşınmazların satışı karşılığı gelir paylaşımı yoluyla ihale ederek elde edilen hâsılatı proje paydaşları ile paylaşmaktadır (İller Bankası A.Ş. 2016 Yılı Faaliyet Raporu, 2017). Banka bu faaliyetleri Kaynak Geliştirme Dairesi Başkanlığı bünyesinde yürütmekte olsa da; ileriki süreçte gerek Banka'nın iş yükünün hafifletilmesi, gerekse bu faaliyetlerin daha hızlı ve verimli gerçekleştirilmesi için gayrimenkul geliştirme faaliyetleri kurulacak olan bir şirket eliyle gerçekleştirilebilir.

3.5. İller Bankası A.Ş.'de Denetim, Şeffaflık ve Hesap verebilirlik

Denetim, belirlenen hedeflerin ve amaçların, tarafsız gözle değerlendirilmesi, analiz edilmesi ve kanıtlara dayanarak ölçülüp, gelecekteki hataların önüne geçilmesi olarak açıklanabilir (Koçoğlu, 2009: 58). Denetim konusuna ve amacına göre hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimi olarak ayırmak mümkündür. Banka'da denetim faaliyetleri;

- Bankanın iç sistem birimleri olan Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Kontrol Dairesi Başkanlığı'nın denetimi,
- Kamu kurumları denetim mekanizması olarak Sayıştay,
- Bankaların denetim mekanizması olarak BDDK denetimi aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

İller Bankası Yönetim Kurulu'nun 15.11.2012 tarih ve 36/661 sayılı kararı ile çıkartılan İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi 'ne (2012:107) göre Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın denetimle ilgili görevleri şu şekildedir:

- Banka'nın Genel Müdürlük, Yurt İçi ve Yurt Dışı Hizmet Birimleri ile ortaklığı bulunan tüm şirket ve kuruluşların birim, şube, temsilcilik ve acentelerinin her türlü faaliyet ve işlemleriyle ilgili olarak teftiş, inceleme, araştırma ve soruşturma işlerini yürütmek,
- İller Bankası A.Ş.'nin Genel Müdürlük, Yurt İçi ve Yurt Dışı Hizmet Birimleri ile ortaklığı bulunan tüm şirket ve kuruluşların birim, şube, temsilcilik ve acentelerinin, Banka, Ortak İdareler veya diğer Kamu Kuruluşları adına yapılan veya yaptırılan her türlü proje, inşaat ve tesislerle diğer Banka faaliyetleri ve

elemanları ile ilgili işlem, hesap ve çalışmalarını idari ve teknik yönlerden teftiş, inceleme ve araştırma ile gerekli hallerde soruşturma yapmak,

- İşlerin daha iyi, kaliteli yapılması ve koordineli yürütülmesi için Banka iş ve işlemleri ile ilgili her bakımdan incelemeler yapmak ve Banka mevzuatında aksayan ve çelişen konularda önerilerde bulunmak,
- Bankanın iç kontrol sisteminin ve risk yönetimi sisteminin etkinliğini ve yeterliliğini incelemek ve değerlendirmek.

Bu görevler doğrultusunda Banka'nın iç denetimi her yıl, yurt içi birimlerini denetlemek üzere Teftiş Kurulu Başkanlığı'ndan görevlendirilen Bankanın kendi müfettişleri aracılığı ile sağlanmaktadır. Her yıl düzenli yapılan rutin denetimlerin yanı sıra, özel durumlarda da Başkanlığın kararıyla belli bir zamanı olmaksızın denetimler yapılabilmektedir. Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın denetimi hukuka uygunluk, mali ve performans yönünden denetimlerdir. Yapılan her türlü işin; 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun, Banka'nın kendi mevzuatı ve 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'na göre uygunluğu denetlenmektedir.

İç Kontrol Daire Başkanlığı; Daire Başkanı, Uyum ve Merkezi Kontrol Müdürlüğü, Yerinden Kontrol Müdürlüğü, iç kontrol personeli ve idari büro personelinden oluşmaktadır. Yurt içi birimlerinde, Yerinden Kontrol Müdürlüğü'ne sunulacak raporlar, birimlerin iç kontrol işlerini yürüten personel tarafından hazırlanmaktadır (İller Bankası A.Ş., 2012).

İç Kontrol Daire Başkanlığı'nın denetimle ilgili belli başlı görevleri şu şekildedir:

- Banka faaliyetlerinin, yasal düzenlemelere, Yönetim Kurulu tarafından belirlenen strateji ve politikalara uygun olarak; düzenli, verimli ve etkin bir biçimde, mevcut mevzuat ve kurallar çerçevesinde yürütülmesinin kontrolünü sağlamak,
- İç kontrol faaliyetlerini, iç kontrol sistemine ilişkin mevzuat kapsamında, hazırlayacağı kontrol programları ile kontrol noktaları çerçevesinde yürütmek.
- İç kontrol sistemini yeni ve tanımlanmamış riskleri de kapsayacak biçimde sürekli gözden geçirerek etkinlikleri izlemek ve değerlendirmek (İller Bankası A.Ş., 2012).

Banka dış denetimde, kamu tüzel kişiliğine sahip olması nedeniyle; tüm kamu kurum ve kuruluşlarının mali denetimini yapmakla görevli olan Sayıştay'ın denetiminden

geçmektedir. Sayıştay'ın görevlendirdiği denetçi; Banka'nın her türlü işini hukuka uygunluk ve mali yönden denetlemektedir. Dış denetimde Sayıştay'ın yanı sıra Banka, her türlü yatırım ve kalkınma bankacılığı işlevlerini yerine getiriyor olması nedeniyle BDDK (Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu) tarafından da denetlenmektedir. 6107 sayılı İller Bankası A.Ş. Hakkında Kanun'da; İller Bankası'nın bir yatırım ve kalkınma bankası olduğu ve 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu'na tabi olduğunun açıkça belirtilmiştir. Bu nedenle Banka'nın, tüm bankaların hukuka uygunluk, mali ve performans açısından denetimini yapan BDDK'ya karşı sorumluluğu bulunmaktadır.

Şeffaflık, yönetimin bir konuda aldığı kararlara kamuoyunun kolay bir şekilde erişebilmesi anlamına gelmekte olup; alınan kararlardaki bilgi ve belgelerin kamuoyu tarafından ulaşılabilir, anlaşılabilir olması ve somut bulgular içermesi gerekmektedir. Kamuoyuna bilgi akışında, ilgili kaynaklara erişimin sağlanmasında, karşılaşılan sorunların çözüme ulaşması noktasında şeffaflık anlayışı önem taşımaktadır. Hesap verebilirlik ise, bir kişinin eylemlerinden dolayı karşısındaki otoriteye cevap verebilmesi; eylemlerine yönelik eleştirileri ve istekleri göz ardı etmeyerek, eylemlerinin sorumluluğunu üstlenebilmesi anlamına gelmektedir. Hesap verebilirlik kavramında, kişinin eyleminden dolayı bir otoriteye hesap verebilmesi, karar alma süreci içerisinde belli derecede açıklık ve şeffaflığın var olmasına bağlıdır (Öner, 2011: 52). Gerek kamu gerekse özel sektör olarak her kurum ve kuruluş günümüzde şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesini kendisine amaç edinmektedir.

Banka 2000 yılından beri yıllık olarak yayınladığı faaliyet raporları ile gerek kamuyu ve vatandaşları, gerek paydaşları olan yerel yönetimleri gerekse kendi personelini bilgilendirmektedir. Yıllık olarak hazırlanan faaliyet raporlarında;

- Banka'nın kuruluşu ve tarihçesi, misyonu, vizyonu ve stratejisi, organizasyon yapısı ve faaliyet alanları gibi temel konulara,
- Banka'nın o yıl içerisinde gerçekleştirdiği; gerek yerel yönetimlere teknik danışmanlık ve finansal destek hizmetleri, gerekse gerçekleştirdiği tüm bankacılık faaliyetleri ile ilgili detaylı açıklamalara,
- Yılsonu konsolide olmayan finansal rapor ile aktif, pasif ve kârlılık yapısına ilişkin finansal bilgiler gibi o yıl içerisinde gerçekleştirilen finansal faaliyetlere ilişkin bilgilere,

- Denetim Kurulu Raporu, Bağımsız Denetim Raporu ve Denetim Komitesi'nin iç kontrol, iç denetim ve risk yönetim sistemlerinin işleyişine ilişkin değerlendirmeler gibi doğrudan şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesinin unsurları olan bilgilere yer verilmektedir.

Banka bu faaliyet raporlarını basılı hale getirerek ilgili kamu kurumları ve yerel yönetimlere dağıtmakta, bunun yanı sıra Banka'nın web sitesine de raporları dijital formatta koyarak, isteyen herkesin bu raporlara ulaşabilmesine imkân vermektedir. Banka, anonim şirket statüsünde bir kamu tüzel kişisi olarak şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini en iyi şekilde uygulamakta; bu ilkelerin gerekliliklerini gerek stratejik planlarında, gerekse yıllık faaliyet raporlarında ortaya koymaktadır.

3.6. İller Bankası A.Ş.'de Stratejik Planlama Yaklaşımı

Stratejik Plan, örgütün önceden belirlediği belirli tarih aralığı içerisinde; örgütün içinde bulunduğu durumun analizinin yapıldığı, vizyon ve misyonunun belirlendiği ve bu hedeflerine ulaşma yolunda çeşitli stratejilerin oluşturulduğu yöntem şeklindedir. Türkiye'de 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (2003) yürürlüğe girmesi ile, stratejik planlamanın önemi artmış; kanunla birlikte kamu kurumlarına geleceğe yönelik misyon ve vizyonlarını oluşturma ve stratejik plan hazırlama görevi verilmiştir.

İller Bankası da bu doğrultuda, DPT'nin stratejik plan hazırlık çalışmaları ile ilgili sekiz kuruluştaki başlattığı pilot uygulama çerçevesinde ilk kez 2003 yılında stratejik plan hazırlama çalışmalarına başlamıştır (İller Bankası A.Ş. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014). Bu gelişme sonrası Banka, stratejik planlamaya önem vermekte ve hazırladığı stratejik planlar doğrultusunda hizmetlerini sürdürmektedir. 2011 sonrası anonim şirket statüsüne geçen Banka, 5018 sayılı Kanun'a tabi olmamasına rağmen; etkin ve verimli çalışmayı sağlayacak, ölçülebilir hedef ve amaçları kapsayan stratejik plan çalışmalarına daha fazla ağırlık vererek sürdürmektedir.

Banka'nın beşer yıllık dönemlerini kapsayan stratejik planlarından ilki olan İller Bankası 2006-2010 Stratejik Planı'nda ağırlıklı olarak işlenen konu; 2000'li yılların başından itibaren Banka'nın yeniden yapılandırılması gerektiği konusu ile ilgili görüşlerdir. Yeniden yapılanmaya duyulan ihtiyaç çerçevesinde stratejik planda, yeniden yapılanma çalışmaları ve ihtiyaç duyulan yasal düzenlemeler konu edilmiştir.

Banka'nın yapısında 2011 yılında gerçekleşen değişiklikten dolayı, 2011-2012 yılları arası stratejik plan hazırlığı yapılmamış; 2012 yılı içerisinde 2013-2017 yılları arasını kapsayan stratejik planın hazırlık çalışmaları başlamıştır. İller Bankası A.Ş. 2013-2017 Stratejik Planı, Banka'nın ilk stratejik planı olan 2006-2010 Stratejik Planı ile misyon açısından benzerdir. 2013-2017 Stratejik Planı'ndaki farklılık ise; Banka'nın ilk stratejik plan vizyonunda yer alan "kentlerin gelişimi sürecine katılan banka" ifadesi yerine, "kentlerin gelişim sürecine öncülük eden banka" ifadesinin yer almasıdır (İller Bankası A.Ş. 2013-2017 Stratejik Planı, 2012).

Banka'nın en son hazırlanan stratejik planı ise İller Bankası A.Ş. 2015-2019 Stratejik Planı'dır. Stratejik plan, dört ana bölümden oluşmakta olup, bu bölümler; stratejik plan çalışmaları, durum analizi, geleceğe bakış, stratejik planı izleme ve değerlendirme şeklindeki başlıklar altında toplanmıştır. Stratejik plan çalışmaları aşaması olan ilk aşamada, Stratejik Planlama Ekibi ve Çalışma Grubu oluşturulmuş; hazırlık sürecine dâhil olan personelin bilgi ve becerilerinin geliştirilmesi amacıyla iki eğitim dönemi düzenlenmiştir.

İkinci bölümde Banka'nın tarihsel gelişimi, ilgili mevzuatlar ve görevler, Banka'nın organizasyon yapısı ve mali yapısı, paydaş ve çevre analizi ile SWOT analizi yapılmıştır. SWOT Analizi ile Bankanın güçlü yönleri ve zayıf yönleri açıklanmaya çalışılmış, karşılaşılabilecek fırsatlar ve tehditlere karşı alınabilecek önlemlerden bahsedilmiştir. Bu bölüm genel olarak Banka'nın mevcut durum analizinin yapıldığı bölüm olup; yapılan analiz ile Banka'nın geleceğine dönük stratejiler belirlenmesinin alt yapısı oluşturulmuştur (İller Bankası A.Ş. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014).

Planın üçüncü bölümünde, ikinci bölümde yapılan durum analizi neticesinde Banka'nın geleceğe bakışını ifade eden misyon, vizyon ifadelerine yer verilerek; amaç, hedef ve stratejiler ortaya konulmuştur. Banka'nın misyonu, "Yerel yönetimlere, kentsel ihtiyaçlarının karşılanabilmesi amacıyla uluslararası standartlarda proje üretmek ve geliştirmek, kredi sağlamak, danışmanlık yapmak ve teknik destek vermek yoluyla sürdürülebilir bir şehirleşmeye katkıda bulunmak" şeklinde ifade edilmiştir. Banka'nın vizyonu içinse, "Modern kentlerin geliştirilmesi sürecine öncülük eden, hizmet kalitesi kanıtlanmış uluslararası bir kalkınma ve yatırım bankası olmak" ifadesi yer almaktadır. Banka'nın stratejisi de, yatırım bankacılığı özelliğini toplam kalite yöntemiyle

destekleyerek hizmet vermek olarak açıklanmıştır (İller Bankası A.Ş. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014).

Üçüncü bölümde Banka'nın geleceğe bakışındaki amaç ve hedefleri, belli temalar üzerinden açıklanmıştır. Bu temalar;

- Güçlü yerel yönetimler,
- Yaşanabilir kentler,
- Uluslararası etkinlik,
- Güçlü İlbank şeklinde ifade edilmiştir.

Son olarak dördüncü bölümde stratejik planın izlenmesi ve değerlendirilmesi yöntemine yer verilmiştir. Uygulama sonuçlarının misyon, vizyon ve temel değerler doğrultusunda ortaya konulan amaç ve hedeflerle kıyaslanarak, amaç ve hedeflerin tutarlılık ve uygunluğunun tespit edilmesinin yanında; uygulama sürecinde elde edilen başarılar, alınan dersler ve sonuçların sürdürülebilirliğine ilişkin bilgi sahibi olunması amaçlanmaktadır (İller Bankası A.Ş. 2015-2019 Stratejik Planı, 2014).

SONUÇ

Küreselleşme süreciyle birlikte dünyada meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi gelişmeler, teknolojik alandaki yenilikler ve hızla artan şehirleşmeye paralel olarak kamu yönetiminde sunulan hizmetlerde reform ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacıyla kamusal hizmetlerde etkinlik, ekonomik ve kaliteli sunum hedeflenmiş, böylece kamu hizmetlerinin sunumunun önemi artmıştır. Kamu hizmetlerin sunumu merkezi hükümet aracılığıyla ya da kamu tüzel kişiliği olan yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu hizmetleri sunum yolları genel hizmetler ve yerel hizmetler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Genel hizmetlerin sunumu, merkezi yönetim ve merkezi yönetim aracılığıyla yurt içi birimlerini oluşturan örgütlerin gerçekleştirdiği vatandaşa sunulan hizmetlerdir. Yerel hizmetler ise; adından da anlaşıldığı gibi yerel yönetimler ve ilişkili kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerdir.

İller Bankası A.Ş. tarafından sunulan hizmetler genel hizmetler grubunda olup; yerel hizmet sunucularına sağladığı proje geliştirme ve yürütme, teknik destek, danışmanlık hizmeti, nakdi ve gayri nakdi krediler gibi hizmet alanlarından oluşmaktadır. Bankanın, özellikle 2011 yılı sonrası anonim şirket statüsünde bir kamu tüzel kişiliğine dönüşmesiyle; yerel yönetimlere günümüz Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde hizmet sunumu gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Dünyada ve ülkemizde, YKY yaklaşımının kamu yönetimine getirdiği en önemli yenilikler hizmetlerin sunumunda etkinlik, verimlilik, ekonomiktir. Banka yerel yönetimlere verdiği kredi ve teknik destek hizmetlerinde; YKY yaklaşımı çerçevesinde özellikle yönetime katılım, müşteri odaklılık, e-devlet, şeffaflık ve hesap verebilirlik unsurları çerçevesinde hareket ederek etkin, verimli ve ekonomik hizmet sunumları gerçekleştirmektedir.

Banka, kuruluş amacı olan yerel yönetimlere destek anlayışı çerçevesinde, kuruluş kanununda yerel yönetimlerden ortakları olarak bahsetmektedir. Bu nedenle YKY unsurlarından olan yönetime katılım ve yönetim kapsamında Banka; kurulduğu günden bu yana ortakları olan yerel yönetimlerle yürüttüğü işlerde katılımcı ve gelen taleplere karşı duyarlılığı yüksek bir yaklaşım sergilemektedir. Banka'nın idari organları arasında yer alan Genel Kurul ve Yönetim Kurulu'nun oluşumunda, yerel yönetimleri temsilen görevlendirilen üyelerin yer alışı; yönetime katılım anlayışına uygun bir yaklaşım sergilendiğini göstermektedir. Ancak Banka kanununda ve söylemde Banka'nın ortakları olarak bahsedilen yerel yönetimlerin, özellikle son yıllarda Banka'nın bankacılık

faaliyetlerine ağırlık vermesiyle, pratikte daha çok Banka'dan kredi kullanan müşteriler olarak kaldığı görülmektedir. Banka'nın yeni düzenlemelerle, yönetime katılım noktasında yerel yönetimlere daha fazla söz hakkı vermesi sağlanmalıdır.

Banka, vatandaşların altyapı, ulaşım, üstyapı gibi temel kentsel ihtiyaçlarının ve tüm taleplerinin karşılanmasında, yerel yönetimlere verdiği destekle aracılık rolü üstlenmektedir. Bu nedenle gerek vatandaşlara dolaylı yünden hizmet sunan, gerekse yerel yönetimlere müşterileri olarak doğrudan yolla hizmet sunumu gerçekleştiren Banka; bu yönleriyle müşteri/ vatandaş odaklı bir yaklaşım sergilemektedir. Banka'nın gerçekleştirdiği tüm hizmetlerde yerel yönetimlerle sürekli temas halinde çalışması, yakınlık düzeyini geliştirmesi yönleriyle müşteri odaklılığa güzel bir örnek oluşturmaktadır.

Banka kurulduğu günden bu yana yerel yönetimlere sunduğu tüm kamusal hizmetler sayesinde, belli bir kurumsal geçmiş ve uzmanlık alanı oluşturmuştur. Banka tüm bu uzmanlık tecrübelerini yerel yönetim bankası olarak sürdürmenin yanı sıra; 2011 yılı sonrası bankacılık faaliyetleri alanında alternatif hizmet sunum yöntemleri ile kendini geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu noktada banka 2017 yılı itibariyle ortakları olan yerel yönetimlerden fon kabul edip bu fonu kendi hesaplarında gelir vergisi kesintisi yapmadan işleterek; yerel yönetimlerin diğer bankalara oranla daha fazla faiz geliri elde etmesine imkân sağlamaktadır. Bunun yanı sıra anonim şirket statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası olarak Banka, 2012 yılı itibariyle kaynak geliştirme faaliyetleri yürütmeye başlamıştır. Banka, gerek kendi gerekse yerel yönetimlerin gayrimenkulleri üzerinde arsa karşılığı gelir paylaşımı yöntemiyle gayrimenkul geliştirme faaliyetleri yürütmektedir. Banka'nın kuruluş kanunu gereği şirket kurabilmesinin yolunun açılmasıyla; bir alternatif hizmet sunumu olarak Banka'nın bu alanlardaki faaliyetlerini şirketleşerek devam ettirebilmesi önerilebilir.

Banka yerel yönetimlere hizmet sunumunda, e-devlet uygulamalarını etkin bir biçimde kullanmaktadır. Banka'nın bilgi sistem birimleri üzerinden sunduğu EDYS, İL-BİS, KEP gibi hizmet portalları üzerinden gerçekleştirilen e-devlet uygulamaları sayesinde Banka; hizmet sunumunda daha hızlı ve verimli hale gelmiştir. Bu sistemlerin yanı sıra Banka'nın web sitesi, gerek yerel yönetimler gerekse müteahhit firmaların Banka ile yürüttüğü faaliyetlerdeki bir takım iş ve işlemlerini gerçekleştirebileceği bir şekilde tasarlanmıştır. Banka'nın birim fiyat cetvelleri, kredi talep formları, yapım işi ve hizmet

alım işleri için çıkacağı ihaleler, teknik şartnameler gibi dokümanlara web sitesi üzerinden ulaşılmasına imkân verilmektedir. Bu tür e-devlet hizmetleri her ne kadar hızlandırıyor olsa da; bir yerel yönetim bankası olarak Banka'nın özellikle yerel yönetimlere hizmet sunumunda, yerel yönetimlerle ortak kullanabileceği yeni bir e-devlet hizmet portalına ihtiyaç duyulmaktadır. Yerel yönetimlerle ortaklaşa kullanılacak bir e-devlet sistemi geliştirilmesiyle, yürütülen işlerde kırtasiyecilik minimum düzeye indirilerek daha hızlı ve verimli çalışma ortamları sağlanabilecektir.

Gerek yerel yönetimler, gerek tüm kamu kurum ve kuruluşları, gerekse vatandaşların, Banka'nın gerçekleştirdiği faaliyetlerle ilgili açıklanmasında sakınca olmayacak konularda bilgi edinme ve soru sorma hakkı bulunmaktadır. Şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının göstergesi olan bu yaklaşım çerçevesinde, gerçek veya tüzel kişiler elektronik başvuru yoluyla soru sorabilmekte ve belge talep edebilmektedir. Bunun yanı sıra Banka'nın yerel yönetimlere sunduğu hizmetlerin, şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından değerlendirmesi; her yıl yayınlanan faaliyet raporları ve beşer yıllık dönemleri kapsayan stratejik planlar üzerinden yapılmaktadır. Bu faaliyet raporları ve stratejik planlar web sitesinde kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Faaliyet raporları, gerek yerel yönetim hizmetleri gerekse bankacılık faaliyetleri alanında gerçekleştirilen uygulamaların, yılsonu itibariyle geriye dönük olarak değerlendirmeye alındığı raporlardır. O yıl gerçekleştirilen tüm iş ve işlemlerde, Banka'nın hedeflerine ulaşıp ulaşılmadığı ya da hedeflerde bir sapmanın olup olmadığı; şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışı çerçevesinde bu raporlarda analiz edilmektedir.

Geçmiş uygulamaların değerlendirmesinin yapıldığı faaliyet raporlarının yanı sıra, gelecek beş yıl ile ilgili hedeflerin açık bir biçimde ortaya konduğu stratejik planlar da Banka'nın şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkesinin gereğini yerine getirdiğini gösteren uygulamalardan birisidir. Banka'nın içinde bulunduğu durumun analizinin yapıldığı stratejik planlar; bu analiz doğrultusunda vizyon ve misyonun belirlendiği ve bu hedeflerine ulaşma yolunda çeşitli stratejilerin oluşturulduğu planlardır. Banka 2011 yılında geçirdiği değişim sonrası, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu kurumlarında zorunlu hale getirilen stratejik planlama kapsamından çıkmış olsa da; kamuoyuna karşı duyduğu sorumluluk gereği stratejik plan oluşturmaya devam etmektedir.

Banka, 2011 yılında geçirdiği değişim sonrası, kamu yönetiminde daha sıkı bir denetim süreci içerisine girmiştir. Banka'nın denetim mekanizması; gerek bir kamu tüzel

kişisi olması, gerekse anonim şirketi statüsünde bir kalkınma ve yatırım bankası olması dolayısıyla çok yönlü işlemektedir. Kamu kurumları denetim mekanizması olarak Sayıştay denetiminin yanı sıra, bankaların denetim mekanizması olan BDDK'nın denetiminden de geçen Banka; bu denetimlerin yanı sıra kendi iç sistem birimleri olan Teftiş Kurulu Başkanlığı ve İç Kontrol Dairesi Başkanlığı tarafından da denetime tabidir. Banka'nın, belirlediği hedef ve stratejilerin ve bu doğrultuda gerçekleştirilen uygulamaların tarafsız gözle değerlendirilmesini amaçlayan denetim unsuru, kurumun tüm faaliyetlerinin mali, hukuka uygunluk ve performans yönünden denetimini sağlamaktadır. Banka bu yönüyle kamudaki en şeffaf ve hesap verebilirliği yüksek kurumlardan biri olarak faaliyetlerini sürdürmektedir.

2011 yılında gerçekleştirilen dönüşüm sonrasında; anonim şirket statüsü kazanan ancak kamu tüzel kişiliğini de devam ettiren İller Bankası A.Ş.'nin, YKY yaklaşımı çerçevesinde analiz edilmesi; Banka gibi özel statüdeki diğer kamu kurumlarına örnek teşkil edecek olması açısından büyük önem taşımaktadır. İller Bankası A.Ş.'nin dönüşüm sonrası YKY yaklaşımına ne kadar yaklaştığı, bu yaklaşımın gerekliliklerini ne ölçüde gerçekleştirdiği tez içerisinde analiz edilmiştir. Bu analiz neticesinde Banka'nın; denetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik, stratejik planlama ve müşteri odaklılık unsurları yönünden YKY yaklaşımına uygun hareket ettiği çıkarımı yapılmıştır. Yönetime katılım ve yönetim, e-devlet, alternatif hizmet sunum yöntemi unsurları bağlamında ise getirilen öneriler; Banka'nın yerel yönetimlerle olan ilişkisinde YKY yaklaşımı çerçevesinde daha etkili hareket edebilmesine imkân sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Ş. (1995). *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri 2.Cilt (Birinci Baskı)*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Aktan, C.C. (1997). Değişim ve Yeni Global Yönetim, *Türkiye Metal Sanayiciler Sendikası*, İstanbul.
- Aktan, C. C. Dileyici, D. (2005). *Kamu Ekonomisinde Karar Alma ve Oylama*, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları, (Ed. Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Ankara: Seçkin Yayınları , 57-80.
- Akyel, R. Köse, Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, Mart, 9-45.
- Al, H. (2002a). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Bilimadamı Yayınları, 1. Baskı, Ankara.
- Al, H. (2002b). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Altındaş, H. (2003). Yerel Yönetimlerin Modernizasyon Süreci ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12(1), 6-22.
- Aksoy, Ş. (1995). *Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi*. Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Yönetim-Siyaset ve Hukuk Grubu, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Arıkboğa, E. (2008). *Yerel Yönetimler ve Organları. Organlararası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi*. (Ed. R. Bozlağan, Y. Demirkaya). Türkiye’de Yerel Yönetimler. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Arslan, T. N. , Arslan, E. (2010). Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar, *Alfa Aktüel Yayınları*, Bursa.
- Atasoy, F. (2005). *Küreselleşme ve Milliyetçilik*, İstanbul: Ötüken Yayınları
- Ateş, H. (2008). *Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, (Ed.: A. Balcı vd.), Ankara: Seçkin Yayınları, 387-414.
- Ateş, H., Çetin, D. (2004). *Kamuda Performans Yönetimi ve Performansa Dayalı Bütçe, Çağdaş Kamu Yönetimi-II*, Ed: M. Acar , H. Özgür, Ankara: Nobel Yayınları, 255-285.
- Aydın, A. H., (2012). *Kamu Yönetimine Giriş*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aydınlı, H. İ., (2004). *Sosyo-Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Aykaç, B., (1997). *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara: YÖK Matbaası,

- Aykaç, B., (1995). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi*, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, 2, TODAİE, Ankara.
- Aykaç, B., (1999). *İnsan Kaynakları Yönetim ve İnsan Kaynakları Stratejik Planlaması*, Ankara: Nobel Yayıncılık,
- Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. A., (2003). Türkiye’de İdari Reform Hareketinin Eleştirel Bir Tahlili, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, 5, (2), 153-179.
- Ayman Güler, B. (1996). Kentsel Altyapı Finansmanı :Belediyeler Bankası 1933-1945, *Amme İdare Dergisi*, 29(1), 87-105.
- Balcı, A., (2003). *Kamu Yönetiminde Hesapverebilirlik Anlayışı*, Ed.: A. Nohutçu, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara:Seçkin Yayıncılık.
- Balcı, A., (2008). *E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar*, (Ed.: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayınları, 317- 336.
- Barca, M., Balcı A., (2006). Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabilir?, *Amme İdaresi Dergisi*, 39 (2), 29-50.
- Bayramoğlu, S., (2005). *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bayramoğlu, S., (2002). Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim, Ankara: *Praksis Dergisi*, 7, , 85-90.
- Berk, A. (2003). İller Bankası ve Yerel Yönetimler, *Sayıştay Dergisi*, 75-92, Ankara, 75-91.
- Bilgiç, V. (2003). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*, Ed.: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 25-38.
- Bilgiç, V. (2005). *Yönetim ve Güvenlik*, Ankara: Seçkin Yayınları, (Birinci Baskı)
- Box, C. R., Marshall, G., (2001). *New Public Management and Substantive Democracy*, *Public Administration Review*, 61 (5), 608–619.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T., Sezen, S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayını.
- Bozlağan, R., (2008). *Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Yerel Yönetimlere Etkileri*, (Editör R. Bozlağan, Y. Demirkaya). Türkiye’de Yerel Yönetimler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Brochier, H., Llau, P., Michalet, A. (1981). *Maliye Ekonomisi*, (Çeviri: A. Erdaş) Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Y.No:160,
- Bülbül, A. R., (2004). *Halkla İlişkiler*, (İkinci Baskı), Ankara: Nobel Yayınları.

- Cooper, T. L., Thomas A. B., J. W. Meek, (2006). *Citizen-Centered Collaborative Public Management*, Public Administration Review, Issue: Special Issue (December), 76-88.
- Coşkun, B., Asunakutlu, T., (2001). Max Weber ve Bürokrasi Teorisi, *Türk İdare Dergisi*, Y:73, S:432, 171–189.
- Çalışkan, A., Sağbaş İ., (2005). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi*, Ed.: H. Özgür, M. Kösecik, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Çevik, H. H., (2001). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Çoker, Z., (2008). *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimlerle İlgili Tasarı ve Kanunlara İlişkin Son Durum.*, http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/?page_id=554 (20.12.2017).
- Çınar, T. *İller Bankası ve Yerel Yönetimler*, T. Çınar (Ed.), Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim içinde (113-127), Ankara: TODAİE YYAEM, 2007, s.115.
- Çukurçayır, M. A., Sipahi, E. B., (2003). Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, *Sayıştay Dergisi* , S:50-51, Temmuz-Aralık, 35-66.
- Dalay, İ., (2001). *Yönetim ve Organizasyon*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi Yayınları.
- Dawson, S., Dargie, C., (2002). *New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health*, Ed.: K. Maclaughlin, S. Osborne, E. Ferlie, New Public Management Current Trends and Future Prospects, Routledge Press, UK, 34–57.
- Demirel, D., (2005). Kamusal Retorikte Moda Trend: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 58, 105-135.
- Demirel, D. (2012). *Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi Reformları*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Dinçer, Ö. , Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Ankara.
- Dinler, Z. (2017). *İktisada Giriş*, Gözden Geçirilmiş (Yirmi Üçüncü Basım), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Doğan, İ. (2006). *Parçalayan Küreselleşme*, Ankara: Yetkin Yayıncılık.
- Durna, U., E. Veysel, (2002). Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim, *Amme İdaresi Dergisi*, 35 (1), 55-75.
- Eken, M. (2005). *Yönetimde Şeffaflık Teori-Uygulama*, Adapazarı : Sakarya Kitapevi.
- Ellwood W., (2002). *Küreselleşmeyi Anlama Kılavuzu*, Çev: B. D. Genç, İstanbul: Metis Yayınları.
- Eren, E., (1996). *Yönetim ve Organizasyon*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

- Eren, V., (2001), *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerine Bir Araştırma)*, (Yayımlanmış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Eren, V., (2003), Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşım, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58 (1), 56-70.
- Eren, V., (2008). *Devletin Yapısında ve İşlevlerinde Değişim, Devletin Dönüşümü ve Yeni Dönem*, (Ed.: M. Özel, V. Eren), Konya : Çizgi Yayınevi,(Birinci Baskı).
- Ergun, T., (1997). Postmodernizm ve Kamu Yönetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, C:30, S:4, Aralık 1997, 3-15.
- Ergun, T., Polatoğlu, A., (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara.
- Eryılmaz, B. (1999). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri*, Kent Yönetimi ve Çevre Politikaları, Ed. Öztürk İ.ve diğerleri, İstanbul: İstaç Yayınları.
- Eryılmaz, B., (2010). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık, (Üçüncü Baskı)
- Farazmand, A. (2001). *Küreselleşme ve Kamu Yönetimi (Çev. Sevilay Kaygalak)*, *Mülkiye Dergisi* , 25(229) , 245-278.
- Fitzpatrick, P., Sohal A.S., (2002). Governance And Management in Large Australian Organisation, *International Journal Of Production Economics*. 75–98.
- Foster, D. C., Plowden F. J. (1996). *The State Under Stress*, Open University Press, UK.
- Genç, N. (2004), *Yönetim ve Organizasyon*, Ankara : Seçkin Yayıncılık.
- Gören, İ., (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetim, Parlamento ve Sayıştay Denetimi*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (1983). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Gürer, H. (2006). Stratejik Planlamanın Temelleri ve Türk Kamu Yönetiminde Uygulanmasına Yönelik Öneriler, *Sayıştay Dergisi*, 63 (91-105).
- Halis, M., Tekinkuş, M. (2003). Kamuda Performans Yönetimi, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* (Ed.: Asım Balcı), İstanbul : Seçkin Yayınları.
- Haque, M.S., (2004). Küreselleşme, Yeni Politik Ekonomi ve Yönetişim, 3. Dünya Bakışı (Çev.: M. Akif Özer), *Türk İdare Dergisi*, S: 445, 203-217.
- Heywood, A. (2007). *Siyasi İdeolojiler*, (Çev: Levent Köker), Ankara: Adres Yayınları.
- Işıl, B., (1965). *Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare*, Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- İller Bankası. (2009). *Türkiye'nin Mimarı İller Bankası*, Ankara: İller Bankası.

- İller Bankası. (2012). *İller Bankası A.Ş. 2013-2017 Stratejik Planı*, Ankara: İller Bankası Planlama ve Kordinasyon Dairesi Başkanlığı.
- İller Bankası. (2012). *İller Bankası A.Ş. Organizasyon, Görev ve Yetki Yönergesi*, (İller Bankası Anonim Şirketi Mevzuat içinde), Ankara: İller Bankası Planlama ve Kordinasyon Dairesi Başkanlığı, 83-107
- Kapani, M., (1997). *Politika Bilimine Giriş*, Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Karabacak, T. (2011). *Türkiye'de Kalkınma Planlarında Yeni Kamu Yönetiminin İzleri*, Yüksek Lisans Tezi, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform, *Amme İdaresi Dergisi*, 24, (2) , 43-65.
- Karcı, M. Ş., (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği, Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 8(16), 40-64.
- Keleş, R., (1994). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kışlalı, A. T., (1999). *Siyaset Bilimi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Kızılcılık, S., (2001). *Küreselleşme ve Sosyal Bilimler*, Ankara: Anı Yayıncılık.
- Koçoğlu, F., (2009). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Belediyelere Etkisi, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, İstanbul.
- Koçel, T. (2003). *İşletme Yöneticiliği*, (Genişletilmiş 9. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Köroğlu, E. Ö. (2005). *Kamu İşletmeciliği Anlayışı ve Kamu İstihdamına Etkileri*, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Köseoğlu, Ö.(2005). Belediyelerde Performans Yönetimi, *Türk İdare Dergisi*, 77 (447), 211-235.
- Kuluçlu, E. (2006). Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine, *Sayıştay Dergisi*, 63, 3-4.
- Memişoğlu, D. (2006). *Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- Mert, F. (2012). *Kurumsal Yönetişimin Uygulanabilirliği: Giresun İlindeki Anonim Şirketlerde Bir Araştırma*, Yüksek Lisans Tezi, Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gümüşhane.
- Nohutçu, A. (2006). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Nohutçu, A., Balcı, A. (2003). Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: Kamunun Yönetilmesinden Kamunun Yönetmesi Anlayışına Doğru, Kamu

- Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar (Ed.: Balcı A., Nohutçu A., Öztürk, N.K., Coşkun, B.), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Oğuz, O. (1992). *İktisada Giriş, Temel Kavramlar ve Prensipler*, İstanbul: Marmara Üniversitesi, 513.
- Olsen, P.J. (2006). Maybe It is Time to Rediscover Bureaucracy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 1–24.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector* (Second Edition), A William Patrick Books, USA.
- Owen, H., (1998). *Public Management & Administration*, USA: ST. Martin's Press.
- Ömürganülşen, U., (2003). *Kamu Yönetiminin Sorununa Yeni Bir Yaklaşım Yeni Kamu İşletmeciliği*, Ed.: M. Acar, H. Özgür, Ankara: Çağdaş Kamu Yönetimi, Nobel Yayınları.
- Öner, O., (2011). *Kamu yönetiminde hizmet sunumunun etkinleştirilmesi: İyi yönetim*, Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.
- Özer, M. A., (2005). *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Ankara: Platin Yayıncılık.
- Özenoğlu, C. (2011). *İller Bankası'nın Türkiye'deki Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyine Etkisi*, Doktora Tezi, Kütahya.
- Özgür, H., (2003). Yeni Kamu Yönetimi Hareketi, Çağdaş Kamu Yönetimi, (Ed.: M. Acar, H. Özgür), Ankara: Nobel Yayınları.
- Özmen, A. (2012). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türkiye'de Yönetim Kültürüne Etkisini Ölçmeye Yönelik Bir Alan Araştırması*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Öztekin, A. (2002). Katılımcı Kamu Yönetimi, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*. 26, 129-143.
- Parlak, B. (2011). *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*, İstanbul: Beta Yayınları
- Peker, Ö. (1995). *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Polat, N. (2003). Saydamlık, Hesapverme Sorumluluğu ve Denetim Etkinliği, *Sayıştay Dergisi*, 49, 65-80.
- Polatoğlu, A., (2001). *Kamu Yönetimi*, Ankara: Metu Pres,
- Pollitt, C., (1993). *Managerialism And Public Services*, Issue:2, Blackwell, Oxford.
- Rainey, G.H., (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey-Bass A Wiley Publishers, USA.

- Sallan G., S., (2004). *Sosyal Devlet Bitti, Yaşasın Piyasa*, İstanbul : Etik Yayınları.
- Saran, U., (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, İstanbul : Atlas Yayıncılık.
- Saran, U., (2001). Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri, *Türk İdare Dergisi*. 73,(433), 38-51.
- Savcı, B., (2003). *Türkiye’de Reform Hareketlerinin Bir Analizi, Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed: B. Aykaç, Ş. Durgun, H. Yayman, Ankara : Yargı Yayınevi, , 397-412.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye’de Kamu Hizmeti Açısından Bir Değerlendirme, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4, (8), 147-171.
- Sezer, Y. , Kargın N., (2002). Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu, *Türk İdare Dergisi*. Yıl:74 Sayı:436, 209-225.
- Seyidoğlu, B. B. (2011). *2002 Yılı Sonrasında Türkiye’de Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Kahramanmaraş.
- Sobacı, M. Z. (2007). Yönetişim Kavramı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 2007.
- Sönmez, S., (1987). *Kamu Ekonomisi Teorisi (Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı)*, Ankara:Teori Yayınları.
- Sözen, S., (2005). Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Sözen, S., Shaw, I., (2002). *The International Applicability of ‘New’ Public Management: Lessons from Turkey*, *The International Journal of Public Sector Management*, 16, : 6, 475-486.
- Stoker, G., (1998). *Public-Private Partnership and Urban Governance*, Ed.: J. Pierre, *Partnerships in Urban Governance, European and American Experience*, Mac Millian Press, London, 34-51.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Şahin, A., (2008). *E -Devlet ve Yönetime Güven, E-Devlet Gerçek ya da Hayal*, (Ed.: O. Gökçe vd.), Konya: Çizgi Kitabevi,
- Şahin, Ö. U. (2014a). Vatandaş Odaklı Yönetim İçin Vatandaş Odaklı Denetim, *Sayıştay Dergisi*, 92, (Ocak-Mart), 35-63.
- Şahin, Ö. U., (2014b). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı*, Ankara: Seçkin Yayıncılık

- Şen, N. (2014). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Performans Yönetimi Değerlendirmesi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Hasan Kalyoncu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Gaziantep.
- Şirin, Y.N., (2006). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Sürecinde Etik Sorunlar ve Türkiye*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Tezcan, M., (1995). *Post Modern ve Küresel Toplumda Eğitim*, Ankara: Anı Yayıncılık.
- TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası (2006). *Tasfiye Sürecinde İllerBankası Gerçeği*, Ankara, 89-93
- Toker, C., Ekici, B, (2003). *Vatandaş Odaklı Yönetim ve İçişleri Bakanlığı Uygulaması*, (Ed.: Çağdaş Gümüşsuyu vd.), Kamu Yönetiminde Kalite III. Ulusal Kongresi, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Topal, A.K. , (2003). *Türkiye’de Yerel Yönetim Bankacılığı*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Topal, A. K. (2005). *Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğüne Kuramsal Yaklaşım*, (Ed.: H. Özgür, M. Kösecik), Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Ankara:Nobel Yayınları. 449-470.
- Toprak, Z., (2006). *Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Tortop, N., İşbir, E. G., Aykaç, B., (1993). *Yönetim Bilimi*, Ankara: Yargı Yayınları.
- Tuna N., Yalçıntaş O., (1994). *Sosyal Siyaset*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Tunç, M. (1994). Bilgi Toplumuna Giderken Nasıl Bir Eğitim, *Demokrasi Gündemi*, Mart, 18-25.
- Turan, A. (2011). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Bağlamında Örgüt Kültürü ve Liderlik Etkileşimi*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman
- Türk, İ. (2002). *Kamu Maliyesi (Dördüncü Baskı)*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Türkyılmaz, A. (2013). *Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Vatandaş/Müşteri Odaklı Yaklaşım, Denetim*, 2013/11, 49-63.
- Uluatam, Ö. (2001). *Kamu Maliyesi (Yedinci Baskı)*, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Uluğ, F. (2004). Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış, *Amme İdaresi Dergisi*, 37(1), 1-28.
- Uysal Ş., Uysal Ö. (2014). *Kamu Ekonomisi Perspektifinden Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Walsh , K. (1995). *Public Policy and Politics*, Macmillian Press Ltd, London.

- Yaman, S. (2012). *Yerel yönetimlerin finansmanında geçmişten günümüze bir araç İller Bankası*, Y. Lisans Tezi, İstanbul
- Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Yıldırım, M. (2009). Kamu Yönetiminde Yeni Bir İkilem: Yurttaş Odaklılık ya da Müşteri Odaklılık, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1, 2009, 99-115.
- Yıldırım, U. (2005). *Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu*, Ed.: H. Özgür , M. Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayınları, Ankara, 395–420.
- Yılmaz, A. (2015). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S:17, 215-240.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Yılmazgil, S.M. (2012). *Türk Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirmenin Kamu Çalışanlarının İş Stresine Etkisi*, Y. Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Yüksel, F. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler Perspektifinde Türk Kamu Yönetiminde Reform İhtiyacı ve Kamu Yönetimi Reform Yasa Tasarısı*, Kamu Yönetimi, (Ed: M. Ökmen , A.Yılmaz), Ankara: Gazi Kitabevi,
- Yüksel, Ö. (1997a). *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Yüksel, Ö. (1997b). Örgüt Kuramlarındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri, *Türk İdare Dergisi*, 30 (2), 31–43.
- Özenoğlu, C. (2011). *İller Bankası'nın Türkiye'deki Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyine Etkisi*, Doktora Tezi, Kütahya
- İnternet: DPT Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005. (2000). URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F2%2Fplan8.pdf&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.
- İnternet: DPT Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013. (2006). URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F1%2Fplan9.pdf&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.
- İnternet: DPT Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kilavuzu 2.Sürüm. (2006). URL: http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.yapi.hacettepe.edu.tr%2Fdosyalar%2Fstratejik_planlama_klavuzu.pdf&date=2018-03-08 Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: DPT Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu. (2000). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.sp.gov.tr%2Fupload%2F%2FSpKutuphane%2Ffiles%2FiULBo%2Boik527.pdf&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası 2007 Yılı Faaliyet Raporu. (2008). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Fdosyalar%2Ffaaliyet%2F2007faaliyet.pdf&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş., Kurum Bilgileri, Denetim Kurulu URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Findex.php%3FSayfa%3Diceriksayfa%26icId%3D295&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş., Kurum Bilgileri, Genel Kurul URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Findex.php%3FSayfa%3Diceriksayfa%26icId%3D292&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş., Kurum Bilgileri, İştirakler URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Findex.php%3FSayfa%3Diceriksayfa%26icId%3D290&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş., Kurum Bilgileri, Genel Müdürlük URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Findex.php%3FSayfa%3Diceriksayfa%26icId%3D296&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş., Kurum Bilgileri, Kaynak Geliştirme Daire Başkanlığı URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Findex.php%3FSayfa%3Diceriksayfa%26icId%3D438&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş., Organizasyon Şeması URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Findex.php%3FSayfa%3Diceriksayfa%26icId%3D1698&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş. 2007 Yılı Faaliyet Raporu (2008). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Fdosyalar%2Ffaaliyet%2F2007faaliyet.pdf&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş. 2016 Yılı Faaliyet Raporu (2017). URL:
http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Fdosyalar%2Ffaaliyet%2FIllbank_2016_Faaliyet_Raporu.pdf&date=2018-03-08 Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası A.Ş. 2015-2019 Stratejik Planı. (2014). URL:
http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Fdosyalar%2FStratejik_Plan%2Fstratejik_plan_web%2Ffiles%2Fassets%2Fbasic-html%2Fpage1.html&date=2018-03-08 Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: T.C. Kalkınma Bakanlığı Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018 (2013). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F12%2FOnuncu%2520Kalk%25C4%25B1nma%2520Plan%25C4%25B1.pdf&date=2018-03-14> Son Erişim Tarihi: 14 Mart 2018.

İnternet: T.C. Kalkınma Bakanlığı Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007- 2013 (2006). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F1%2Fplan9.pdf&date=2018-03-14> Son Erişim Tarihi: 14 Mart 2018.

İnternet: T.C. Kalkınma Bakanlığı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005 (2000). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F2%2Fplan8.pdf&date=2018-03-14> Son Erişim Tarihi: 14 Mart 2018.

İnternet: T.C. Kalkınma Bakanlığı Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000 (1995). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F3%2Fplan7.pdf&date=2018-03-14> Son Erişim Tarihi: 14 Mart 2018.

İnternet: T.C. Kalkınma Bakanlığı Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990-1994 (1989). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F4%2Fplan6.pdf&date=2018-03-14> Son Erişim Tarihi: 14 Mart 2018.

İnternet: T.C. Kalkınma Bakanlığı Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989 (1984). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.kalkinma.gov.tr%2FLists%2FKalknma%2520Planlar%2FAttachments%2F5%2Fplan5.pdf&date=2018-03-14> Son Erişim Tarihi: 14 Mart 2018.

İnternet: İller Bankası Anonim Şirketi Ana Sözleşmesi URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.ilbank.gov.tr%2Findex.php%3FSayfa%3Diceriksayfa%26icId%3D285&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: Kamu Haznedarlığı Genel Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ. (2018). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.resmigazete.gov.tr%2Feskiler%2F2018%2F02%2F20180228-14.htm&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: Türk Dil Kurumu URL:
http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.tdk.gov.tr%2Findex.php%3Foption%3Dcom_bts%26view%3Dbts%26kategori1%3Dveritbn%26kelimeserc%3D88169&date=2018-03-08 Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: 30346 Sayılı Resmi Gazete. (2018). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.resmigazete.gov.tr%2Feskiler%2F2018%2F02%2F20180228.pdf&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: 5411 Sayılı Bankacılık Kanunu. (2005). URL:
http://www.webcitation.org/query?url=https%3A%2F%2Fwww.bddk.org.tr%2FWebSitesi%2Fturkce%2FMevzuat%2FBankacilik_Kanunu%2F15405411_sayili_bankacilik_kanunu.pdf&date=2018-03-08 Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

İnternet: 6107 Sayılı İller Bankası Anonim Şirketi Hakkında Kanun. (2011). URL:
<http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.resmigazete.gov.tr%2Feskiler%2F2011%2F02%2F20110208-1.htm&date=2018-03-08> Son Erişim Tarihi: 08 Mart 2018.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, Adı : ÇETİN, Mehmet
Doğum Tarihi ve Yeri : 21.10.1987, Antalya
Medeni Hali : Evli
Telefon Numarası : 0 (332) 238 82 00
Faks Numarası : 0 (332) 235 40 94
E-posta Adresi : mcetin1@ilbank.gov.tr

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Lisans	Gazi Üniversitesi /Kamu Yönetimi Bölümü	2012
Lise	Serik Anadolu Lisesi	2006

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014- halen	İller Bankası A.Ş. Konya Bölge Müdürlüğü	Uzm. Yard.
2014 - 2014	Siirt Ticaret İl Müdürlüğü	Memur

Yabancı Dil

İngilizce

Hobiler

Futbol, sinema, konsol oyunları.



İL BANK
TÜRKİYE'NİN YAPICI GÜCÜ