

**Editörler**

Doç.Dr. Ahmet Yatkın & Doç.Dr. Nalan Pehlivan Demiral

---

# KAMU YÖNETİMİ

**Yazarlar**

Doç.Dr.Ahmet Yatkın  
Doç.Dr.Mehmet Göküş  
Yrd.Doç.Dr.Ayşe Yıldız Özsalmanlı  
Yrd.Doç.Dr.Demokaan Demirel  
Yrd.Doç.Dr.Fulya Akyıldız  
Yrd.Doç.Dr.Lütfi Yalçın  
Yrd.Doç.Dr.Mehmet Sarıtürk  
Dr.Hakan İnankul  
K.Caner Doğan

Editörler  
Doç.Dr. Ahmet Yatkın & Doç.Dr. Nalan Pehlivan Demiral  
Kamu Yönetimi

**ISBN: 978-605-5044-12-1**

Kitapta yer alan bölümlerin sorumluluğu yazarlarına aittir

1.Baskı 2013

Bu kitabın basım,yayın ve satış hakları Lisans Yayıncılığa aittir.Anılan kuruluşun izni alınmadan kitabın tümü ya da bölümleri mekanik,elektronik veya başka yöntemlerle çoğaltılamaz basılamaz ve dağıtılamaz.

Elma Basım

Lisans Yayıncılık  
Tahtakale Mah. Vişne Sokak No:31/B  
Avcılar-İSTANBUL  
e-posta : lisans@lisansyayincilik.com.tr  
www.lisansyayincilik.com.tr

## ÖNSÖZ

Ülkemiz gündemini uzun süreden beri meşgul eden ve sürekli tartışılan konulardan biri Kamu Yönetiminin etkin, sürekli ve verimli çalışır hale getirilmesidir. Genelde bu konu ile ilgili yapılan tartışmalar doğrudan demokratikleşme, bürokrasinin, hiyerarşinin azaltılması, Kamu yönetiminin güçlendirilmesi ve demokratikleşmesi gelmektedir.

Siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel ve teknolojik alanlarda yaşanan hızlı değişimler, demokratikleşme, merkezi yapıdan uzaklaşma, yerellik gibi yeni olgular yönetim sistemlerini çok yakından etkilemekte olup, yeni gelişmeler karşısında, yönetim sistemlerinin yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Kamu Yönetimi kuruluşları; ekip çalışmasına öncelik veren, adalet ve tarafsızlık ilkesini uygulamayı amaç edinen, politika, program ve projelendirme sürecinde kaynakların yerinde kullanılmasını sağlayabilen, kolaylaştıran, kucaklayan, birleştiren, yolsuzluk ve savurganlığın olmadığı, ilkeli, diklenmeyen ama dik durabilen bir yönetim olmalıdır. Hukuktan ve dürüstlükten ödün vermeden herkese adil davranabilen, toplumun tüm kesimlerini kamu yönetimine katılımını sağlayabilen, şeffaf, denetlenebilir, gelişmeye açık, sürekli öğrenen – öğreten ve çözüm üreten bir kurum olmalıdır.

Bu çalışmada, bilimsel ve işlevsel olarak Kamu Yönetimi ile ilgili temel değerler ve uygulamalar analiz edilerek, daha hızlı hareket edebilen, doğru kararlar alıp doğru uygulamalar ortaya koyabilen, dinamik ve esnek bir yapıya sahip, vatandaş ihtiyaç ve beklentilerini karşılayabilen, vatandaş merkezli bir kamu yönetimi oluşturmak hedeflenmiştir.

Bir ekip anlayışı içerisinde hazırlayan bütün arkadaşlara ve bu çalışmanın organizesinden, kitabın baskısının gerçekleşmesi ile ilgili bütün aşamalarda çalışmanın organizasyonunu yürüten Lisans Yayıncılık çalışanlarına teşekkür ederiz. Çalışmanın, bu alanda araştırma yapan uzmanlara, her kademe Kamu Yöneticilerimize ve Kamu Yönetimi Bölümü öğrencilerimize yardımcı ve kaynak olması temennimizle...

İstanbul,2013

Editörler  
Doç.Dr. Ahmet Yatkın  
Doç.Dr. Nalan Pehlivan Demiral



## İÇİNDEKİLER

|                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Önsöz</b>                                                     | <b>III</b> |
| <b>Bölüm 1</b>                                                   |            |
| <b>KAMU YÖNETİMİNİN NİTELİĞİ</b>                                 | <b>11</b>  |
| 1.1. Kamu Yönetimini İncelemede Kullanılan Başlıca Yaklaşımlar   | 15         |
| 1.2.Kamu Yönetimine Yakın Bilim Dalları                          | 16         |
| 1.2.1.Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi                            | 16         |
| 1.2.2.Kamu Yönetimi ve İdare Hukuku                              | 17         |
| 1.2.3.Kamu Yönetimi ve İşletme Yönetimi                          | 17         |
| 1.2.4.Kamu Yönetimi ve İktisat                                   | 18         |
| 1.2.5.Kamu Yönetimi ve Psikoloji                                 | 18         |
| 1.2.6.Yönetim ve Sosyoloji                                       | 18         |
| 1.2.7.Kamu Yönetimi ve Tarih                                     | 19         |
| 1.2.8.Kamu Yönetimi ve Sanat                                     | 19         |
| 1.2.9.Kamu Yönetimi ve Matematik                                 | 19         |
| 1.3.Özel Yönetim Kamu Yönetimi Ayrımı                            | 20         |
| 1.3.1.Kamu Yönetimi Özel Yönetimin Özellikleri                   | 20         |
| 1.4. Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi                         | 23         |
| 1.4.1. Avrupa’da Kamu Yönetiminin Gelişimi                       | 23         |
| 1.4.2. Amerika Birleşik Devletleri’nde Kamu Yönetiminin Gelişimi | 25         |
| 1.4.3. Türkiye’de Kamu Yönetiminin Gelişimi                      | 25         |
| Yararlanılan Kaynaklar                                           | 29         |
| <b>Bölüm 2</b>                                                   |            |
| <b>TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ</b>                        | <b>31</b>  |
| 2.1. Merkezden Yönetim                                           | 32         |
| 2.1.1.Merkezi Yönetimin Başkent Teşkilatı                        | 32         |
| 2.1.1.1. Cumhurbaşkanı                                           | 32         |
| 2.1.1.2. Bakanlar Kurulu                                         | 35         |
| 2.1.1.3. Başbakan                                                | 35         |
| 2.1.1.4. Bakanlar ve Bakanlıklar                                 | 36         |
| 2.1.1.5. Merkezdeki Yardımcı Kuruluşlar                          | 39         |
| 2.2. Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı                           | 42         |
| 2.2.1.İl Yönetimi                                                | 43         |

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 2.2.2. İlçe Yönetimi                         | 44 |
| 2.2.3. Bucak Yönetimi                        | 45 |
| 2.2.4. Bölge Yönetimi                        | 46 |
| 2.3. Yerinden Yönetim                        | 46 |
| 2.3.1. Yerel Yönetimler                      | 47 |
| 2.3.1.1. İl Özel İdarelerinin Ortaya Çıkışı  | 47 |
| 2.3.1.2. Belediyeler                         | 53 |
| 2.3.1.3. Büyükşehir Belediye Yönetimi        | 61 |
| 2.3.1.4. Köy Yönetimi                        | 66 |
| 2.3.1.5. Mahalle Yönetimi                    | 68 |
| 2.3.1.6. Yerel Yönetim Birlikleri            | 69 |
| 2.3.2. Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları   | 70 |
| 2.3.2.1. Kamu İktisadi Teşebbüsleri          | 71 |
| 2.3.2.2. Mesleki Kamu Kurumları              | 73 |
| 2.3.2.3. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar | 76 |
| Yararlanılan Kaynaklar                       | 79 |

### **Bölüm 3 BÜROKRASİ**

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Bölüm 3</b>                                                 | <b>81</b> |
| <b>BÜROKRASİ</b>                                               | <b>81</b> |
| 3.1. Bürokrasinin Tanımı                                       | 82        |
| 3.1.1. Kırtasiyecilik Anlamında Bürokrasi                      | 83        |
| 3.1.2. Örgütlenme Şekli Olarak Bürokrasi                       | 83        |
| 3.1.3. Kamu Yönetimi Anlamında Bürokrasi                       | 84        |
| 3.1.4. Memurlar Tarafından Yönetim Anlamında Bürokrasi         | 84        |
| 3.1.5. Büyük Yapılı Örgütler Anlamında Bürokrasi               | 84        |
| 3.2. Bürokrasi Kuramları                                       | 84        |
| 3.2.1. Marksist Görüşe Göre Bürokrasi                          | 85        |
| 3.2.1.1. Lenin'e Göre Bürokrasi                                | 85        |
| 3.2.1.2. Bruno Rizzi                                           | 86        |
| 3.2.2. Max Weber'in Bürokrasi Kuramı                           | 87        |
| 3.2.2.1 Weber'e Göre Bürokrasinin Özellikleri                  | 87        |
| 3.2.2.2. Weber'e Göre Memurun Nitelikleri                      | 88        |
| 3.2.2.3. Weber'e Göre Otorite                                  | 89        |
| 3.2.2.4. Weber'de Patrimonyal ve Rasyonel Bürokrasi İdeal Tipi | 91        |
| 3.2.3. Seçkin Bürokrasi Kuramı                                 | 92        |
| 3.3. Modern Bürokrasinin Özellikleri                           | 94        |
| 3.4. Bürokrasinin Güç Kaynakları                               | 96        |
| 3.4.1. Bilgi ve Uzmanlık                                       | 97        |
| 3.4.2. Karar Verme                                             | 97        |
| 3.4.3. Süreklilik                                              | 98        |
| 3.4.4. Özerklik                                                | 98        |
| 3.4.5. Planlama ve Bütçeleme                                   | 98        |

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 3.4.6. Profesyonellik                                       | 99  |
| 3.4.7. Kamuoyu ve Halk Desteđi                              | 100 |
| 3.5. Bürokrasi Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi         | 100 |
| 3.5.1. Avrupa’da Bürokrasinin Gelişimi                      | 101 |
| 3.5.2. Türkiye’de Bürokrasinin Gelişimi                     | 102 |
| 3.5.2.1. Osmanlı Döneminde Bürokrasi                        | 102 |
| 3.5.2.2. Cumhuriyet Döneminde Bürokrasi                     | 104 |
| 3.6. Türk Kamu Bürokrasisinin Yapısal ve İşlevsel Sorunları | 106 |
| 3.6.1. Türk Kamu Bürokrasisinin Yapısal Sorunları           | 106 |
| 3.6.2. Türk Kamu Bürokrasisinin İşlevsel Sorunları          | 107 |
| Yararlanılan Kaynaklar                                      | 110 |

#### **Bölüm 4**

##### **KAMU PERSONEL YÖNETİMİ**

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| 4.1. Personel Yönetiminin Niteliği                             | 113 |
| 4.1.1. Personel Yönetiminde Temel Kavramlar                    | 114 |
| 4.1.2. Personel Yönetiminin Özellikleri                        | 118 |
| 4.1.3. Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş | 119 |
| 4.2. Türk Kamu Yönetiminde Personel Yönetimi                   | 124 |
| 4.2.1. Kamu Personeli                                          | 124 |
| 4.2.1.1. Tanımı                                                | 124 |
| 4.2.1.2. İstihdam Biçimleri                                    | 126 |
| 4.2.1.3. Memurların Statüsü (Hakları ve Yükümlölükleri)        | 131 |
| Yararlanılan Kaynaklar                                         | 136 |

#### **Bölüm 5**

##### **KAMU YÖNETİMİNDE BİLGİ VE İLETİŞİM TEKNOLOJİLERİ KULLANIMI**

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.1. Kamu Yönetiminde Bilgi ve İletişim Teknolojileri                | 143 |
| 5.1.1. Konu ile İlgili Kavramlar Üzerine Bilgiler                    | 145 |
| 5.1.1.1. Bilgi Toplumu                                               | 145 |
| 5.1.1.2. Küreseleşme                                                 | 146 |
| 5.1.1.3. Yeni Sağ İktisat ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı            | 147 |
| 5.1.1.4. Yönetişim ve Kamu Yönetiminde Etik                          | 149 |
| 5.1.1.5. Bilgi Teknolojileri                                         | 151 |
| 5.1.1.6. İletişim Teknolojileri                                      | 152 |
| 5.1.2. Kamu Yönetiminde Bilgi ve İletişim Teknolojileri Uygulamaları | 152 |
| 5.2. Kamu Yönetiminde Elektronik Devlet                              | 154 |
| 5.2.1. Elektronik Devlet (E-Devlet) ve Yapılanması                   | 154 |

|                                                                      |     |
|----------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.2.2.Kamu Yönetiminde Elektronik Devlet Uygulamaları                | 155 |
| 5.2.2.1.E-Dönüşüm Türkiye Projesi ve E-Devlet Kapısının İşlevselliği | 156 |
| 5.2.2.2.Bilgi Güvenliği                                              | 160 |
| 5.2.2.3.Bilişim Suçları                                              | 161 |
| 5.3.Kamu Yönetiminde Coğrafi Bilgi Sistemleri (CBS)                  | 162 |
| 5.3.1. Konu ile İlgili Bilgiler                                      | 162 |
| 5.3.2. CBS Bileşenleri                                               | 162 |
| 5.3.3. Kamu Yönetiminde Coğrafi Bilgi Sistemleri Uygulamaları        | 164 |
| 5.4.Yakın Gelecek                                                    | 165 |
| Yararlanılan Kaynaklar                                               | 168 |

## **Bölüm 6**

### **KAMU YÖNETİMİ VE ETİK**

|                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>KAMU YÖNETİMİ VE ETİK</b>                                      | 171 |
| 6.1. Genel Olarak Etik ve Kamu Yönetimi Kavramları                | 172 |
| 6.1.1. Etik                                                       | 172 |
| 6.1.2. Kamu Yönetimi                                              | 173 |
| 6.2. Türk Kamu Yönetiminde Etik Dışı Davranışlar                  | 175 |
| 6.3. Kamu Yönetiminin Mevcut Durumu                               | 179 |
| 6.4. Kamu Yönetiminde Değişime Olan İhtiyaç                       | 182 |
| 6.5. Kamu Yönetiminde Etik Yönetim Oluşturma Yöntemleri           | 184 |
| 6.5.1. Kamu Yönetiminde Etik Yönetim Kültürü Oluşturma            | 184 |
| 6.5.2. Kamu Yönetiminde Etiği Kurumsallaştırma                    | 190 |
| 6.5.3.Yöneticilerin Çalışanlarına Karşı Etik Davranma Zorunluluğu | 195 |
| 6.6. Kamu Görevlileri Etik Kurulu                                 | 200 |
| 6.6.1. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Amaç ve Kapsamı            | 200 |
| 6.6.2. Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Görev ve Yetkileri         | 201 |
| Yararlanılan Kaynaklar                                            | 204 |

## **Bölüm 7**

### **KAMU YÖNETİMİNDE ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR**

|                                                   |     |
|---------------------------------------------------|-----|
| <b>KAMU YÖNETİMİNDE ÇAĞDAŞ YAKLAŞIMLAR</b>        | 207 |
| 7.1 Küreselleşme ve Kamu Yönetimi                 | 209 |
| 7.2 Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu işletmeciliği | 216 |
| 7.3 Yönetişim                                     | 224 |
| 7.4 Postmodernizm ve Kamu Yönetimi                | 227 |
| 7.5 Toplam Kalite Yönetimi                        | 240 |
| 7.6 Performans Yönetimi                           | 237 |
| Yararlanılan Kaynaklar                            | 242 |

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| <b>Bölüm 8</b>                                 |     |
| <b>KAMU YÖNETİMİNİN DENETLENMESİ</b>           | 247 |
| 8.1. Denetimin Tanımı ve Kapsamı               | 248 |
| 8.2. Denetimin Amaçları, Aşamaları ve İlkeleri | 251 |
| 8.3. Denetimin Türleri                         | 254 |
| 8.3.1. Denetimin Amacı Yönünden Türleri        | 254 |
| 8.3.2. Denetimin Statüsü Yönünden Türleri      | 255 |
| 8.3.3. Denetimin Zamanlaması Yönünden Türleri  | 257 |
| 8.4. Kamu Yönetiminin Denetlenmesi Yöntemleri  | 257 |
| 8.4.1. Yönetim İçi Denetim Yolları             | 257 |
| 8.4.1.1. Hiyerarşik Denetim                    | 258 |
| 8.4.1.2. İdari Teftiş                          | 258 |
| 8.4.1.3. İç Denetim                            | 261 |
| 8.4.1.4. Vesayet Denetimi (İdari Vesayet)      | 265 |
| 8.4.2. Yönetim Dışı Denetim Yolları            | 267 |
| 8.4.2.1. Siyasi Denetim                        | 267 |
| 8.4.2.2. Yargı Denetimi                        | 269 |
| 8.4.2.3. Ombudsman Denetimi                    | 270 |
| 8.4.2.4. Sayıştay Denetimi (Dış Denetim)       | 272 |
| 8.4.2.5. Kamuoyu ve Baskı Grupları Denetimi    | 275 |
| 8.4.2.6. Uluslararası Denetim                  | 276 |
| Yararlanılan Kaynaklar                         | 278 |

