

AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar

Abdullah YILMAZ*

Özet: Bu çalışmanın amacı, AB'ye uyum sürecinde Türk kamu yönetiminin karşı karşıya bulunduğu dönüşümün temel nitelikleri ve sorunları ile bu bağlamda ortaya konabilecek çözüm önerilerinin belirlenmesidir. Bu amaçla, öncelikle kamu yönetiminin örgütsel yönü odaklı bir düünden bugüne temel nitelikler ve sorunlar panoraması çıkarılacaktır. Özellikle yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetim, yerellik vb. kavramlar ve yaklaşımlar çerçevesinde Türkiye'de kamu yönetiminin karşı karşıya bulunduğu dönüşüm süreci, AB ile ilişkilerde geline nokta ortaya konan yasal çerçeve değişiklikleri, anlayışlar ve yeniden yapılanma çabaları bağlamında irdelenecektir. Bu çerçevede ortaya konan yeniden yapılanma çabalarının AB sürecinde karşı karşıya kaldığı durum ve bu sürecin temel sorunları, bu çalışmada geleceğe dönük projeksiyonları da içerecek biçimde tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: AB Uyum Süreci, Türk Kamu Yönetimi, Türk Kamu Yönetiminin Temel Karakteristikleri ve Problemleri

Notes On Transformation Of Turkish Public Administration In The Process Of Adaptation To The EU

Abstract: The objective of this study is twofold. The first one is to determine basic characteristics of Turkish public administration in comparison to the EU standards and then to propose some solutions for encountered problems in the course of adaptation to the EU, especially in the transformation of Turkish public administration. To meet these objectives, a panorama of basic characteristics and problems from past to current day is drawn by focusing on the organizational aspects of public administration. Following this, the adjustment efforts especially in legislative frameworks, social and administrative conventions and in other reconstruction endeavors are studied in a framework of new concepts and approaches such as new public administration, governance and subsidiarity. Furthermore, the encountered position of demonstrated reconstruction efforts and their fundamental concerns are examined in order to introduce some projections about future developments. Finally, some recommendations are made in accordance with the point of attained stage in the relations with the EU.

Keywords: The Process of Adaptation to the EU, Turkish Public Administration, Basic Characteristics and Problems of Turkish Public Administration

GİRİŞ

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Dünyada yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri, ekonomi teorisinde değişim, yönetim teorisinde değişim, özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler, son olarak da toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi olmak üzere dört

* Yrd. Doç. Dr., D.P.Ü. Kütahya İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

ana başlıkta ele alınabilir. Bütün bu teorik ve reel değişimler doğrultusunda kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiştir. Genel olarak ifade edilecek olursa, toplumun taleplerine karşı duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirilmesi öngörülmüştür.

Sözü edilen bu süreçte, ekonomik, sosyal ve siyasal parametrelerle birlikte, gerek anlayış gerekse yapılanmalar bağlamında, yönetim olgusu boyutunda ortaya çıkan gelişmelerin Türk kamu yönetiminde oluşturduğu yansımaların niteliği bu çalışmanın içeriğini oluşturmaktadır. Bu çerçevede, yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının Türkiye gündemi, özellikle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve kamu yönetiminin örgütsel-işlevsel sorunları boyutlu olarak öne çıkarılarak irdelenmektedir.

OSMANLI'DAN CUMHURİYET'E TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ

Kamu Yönetiminin Yapısal Görünümü ve Merkez-Yerel İlişkileri

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e kalan miras, ekonomiden sosyal alana ve kültürden yönetime geniş bir yelpazeyi içermektedir. Bu geçişte, İmparatorluk bürokrasisinin biçimsel yönü ile birlikte yönetim gelenekleri ve siyaset kültürü de miras olarak intikal etti. Osmanlı Devleti ile Türkiye Cumhuriyeti arasındaki süreklilik niteliğinin en bariz hissedildiği alan idari alandır. Özellikle, merkezîyetçilik-adem-i merkezîyetçilik ilişkileri ve yerel yönetim anlayışı ile ilgili olarak bu tevarüs niteliğini açıkça görmek mümkündür. Bugünkü merkezi yönetim bünyesi içinde yer alan temel kurumlarla yerel yönetimler, büyük ölçüde İmparatorluk'tan Cumhuriyet'e miras olarak intikal etti. Aradaki en önemli farklılık, söz konusu yönetim organlarının gelişmesi, örgüt bakımından büyümesi ve yayılması biçiminde kendini gösterdi. (Eryılmaz, 1995: 341) Cumhuriyet yönetimi de, yerel yönetimleri, siyasi organlar olarak değil, daha çok idari birimler biçiminde değerlendirerek, yetki görev ve örgüt yapısını bu anlayışa göre düzenledi. Birlik ve beraberlik tehlikeye girer gerekçesiyle yerel yönetimleri güçlendirme konusunda hep tereddütle hareket etti.

Tanzimat'la birlikte her alanda meydana gelen yapısal dönüşüm kıpırdanmaları kuşkusuz yönetim alanında da meydana gelmiştir ve özellikle yönetsel yapı ve yönetim hukuku transferinde örnek alınan Fransa modeli benzeri bir yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu yeni yapılanma, toplumun beklentileri ve uğraşları sonucu oluşmuş bir durum değildi. (Hamamcı, 1981: 9) 19. yüzyılla birlikte geleneksel kurumlar iç ve dış nedenlere bağlı olarak yozlaşmaya başlamış ve İmparatorluk üzerinde Batı'nın ekonomik etkisi ile yerel kurumları

da içeren bir dizi değişiklik gündeme gelmiştir. 19. yüzyılda merkezin Batı'nın saldırısı karşısında giriştiği savunma modernizasyonu diye nitelendirebileceğimiz yenileşme çabaları aynı zamanda bizzat merkezi güçlendirme niyetinden de kaynaklanıyordu. Bu bağlamda, yerel yönetim, merkezi hükümetin işlerini yerel planda yürütecek yeni bir yönetim aracından başka bir şey değildi. (Göymen, 1999: 68) İlber Ortaylı'ya göre (Ortaylı, 1985: 31) bu durum, merkeziyetçilik çağında yerel yönetimin gelişmesi olarak değerlendirilebilir ve Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern merkeziyetçilikle yaşıttır denebilir.

Merkeziyetçiliği arttırmak isterken ortaya çıkan bu adem-i merkeziyetçi nitelikteki yerel yönetim uygulaması Türk yerel yönetimlerini Batı Avrupa yerel yönetimlerinden ayıran önemli özelliklerden biridir. Ülkemizde yerel yönetimler tarihsel bir evrimden çok, siyasal iktidarların yukarıdan aşağıya doğru yaptıkları düzenlemelerle oluşturulmuşlardır. Yapılanlar yerel siyasal bilincin gelişmesinin ürünü olmaktan öte, Batı kültürüne ve kurumlarına duyulan özlemin ve dağılan Osmanlı devlet yetkesinin örgütsel düzenlemelerle güçlendirilmesi, devlet denetiminin kesin üstünlüğünü sağlama ve sürdürme isteklerinin sonucudur. Merkez denetimini güçlendirme kaygısı ile Batı'nın uygar kurumlarının bağdaştırılmasının yansıması olarak yerel yönetimler, gerek sundukları hizmetler, gerekse merkezin yoğun denetimi altındaki yetersiz akçal ve yönetsel yapıları ile beklenen gelişmeyi gösterememişlerdir. Batı yerel yönetimlerinin temel dayanağı olan siyasal bilinç, çoğulcu demokrasi, özgür düşünce gibi kavramlar ise ülke yaşamına çok sonraları girmiştir. Kısaca, yerel yönetim kendi içinde bir amaç olmaktan daha çok, devlet yetkesini güçlendirmenin bir aracı olarak geliştirilmiştir. Kanımızca, günümüzde de karşılaşılan sorunların temelinde bu anlayış yatmaktadır. (Eke, 1982: 115,116) Son olarak, söz konusu sürecin başlangıç ve gelişim aşamalarında azımsanmayacak etkileri olan dış etkenlerin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

Cumhuriyete geçişle birlikte yeni devletin devraldığı kültürel mirasın, özellikle bürokratik kültürün, Osmanlı'nın merkeziyetçi yapısı olduğunu, yani Osmanlı'nın merkeziyetçi kültürünün, Türkiye Cumhuriyetini de önemli ölçüde etkilediğini belirtmek gerekir. (Görmez, 1997: 99,100) Osmanlı'dan Cumhuriyet'e devreden önemli niteliklerden biri olan bu merkeziyetçilik ya da Heper'in deyimiyle (Heper, 1974: 89) *Bürokratik Yönetim Geleneği*, özellikle tek parti döneminde olmak üzere yeni dönemde de olanca ağırlığıyla devam etmiştir. Bu gelişmenin temel nitelikleri 1950'li yıllarda karşılaşılan yeni koşulların getirdiği ekonomik, sosyal ve siyasal açılımların ortaya çıkardığı yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkıncaya kadar devam etti. Tek partili bir rejimden çok partili sisteme geçişin yanında, sanayileşme çabaları ve tarımda makineleşmenin yol açtığı hızlı kentleşme gibi önemli dönüşümler sonrasında ki Türk toplumunda sistemle ilgili geniş kapsamlı yeniden düzenleme ve yapılanma gereksinimi ortaya çıkmıştır.

Çok partili döneme geçişle beraber önemli bazı gelişmeler olmakla birlikte, Türk yönetim sisteminin ve dolayısıyla yerel yönetimle ilgili anlayış ve uygulamalarda, merkeziyetçilik düşüncesinin büyük oranda devam ettiği söylenebilir. Bu bağlamda ilk aşamayı oluşturan 1945-1960 döneminde siyasi-idari gelişmelere paralel, bazı olumlu değişimler olmakla birlikte, çok önemli bir değişim yaşanmamıştır. Görmez'e göre (1997: 122), bu dönemde, çok partili hayata geçiş ve bazı kanunlarda yapılan düzenleme ve değişiklikler dışında önemli kararların alınmadığı görülmektedir. Türkiye'de, çok partili hayata geçiş sürecinde yerel yönetimlerle ilgili oluşturulacak bir çerçeve değerlendirmede, 1960 sonrasında, gerek yasal düzenlemeler gerekse planlı döneme geçiş anlamındaki gelişmelerin önemli bir yeri vardır. Eski merkeziyetçi zihniyet, özel siyasi-idari gelişmeler ve merkezi yönetimdeki bürokrasinin ağırlığına paralel olarak, devam etmekle birlikte bu dönemde özellikle 1961 Anayasası ile yerel yönetimler konusunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1961 Anayasası, dönemine göre oldukça ileri demokratik hükümler getirmekteydi. Ancak Anayasa tek başına toplumdaki siyasal bilinci, siyasal kültürü yansıtmamaktadır. Nitekim Anayasa'ya rağmen anti-demokratik nitelikler taşıyan pek çok düzenlemelerin bu dönemde de yapıldığını söyleyebiliriz. 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda daha önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesini de getirerek *adem-i merkeziyet* -yerinden yönetim-ilkesini anayasal kılmıştır. Ancak, bu dönemde de, anayasadaki merkeziyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk yönetim sistemi aşırı merkeziyetçi öğeleri üzerinden atamamıştır. (Görmez, 1997: 131) Gerek geleneksel merkeziyetçi yapı, gerekse dönemin kendine özgü siyasi-idari gelişmeleri, merkez-yerel ilişkilerinde ve yerel yönetimlerin yapısında değişikliklerin oluşmasını engellemiştir.

Çok partili hayata geçiş ve özellikle planlı kalkınma döneminin başlangıcı olarak nitelendirilebileceğimiz 1960'dan 1980'lere kadar devam eden dönemin önemli bir özelliği de, merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik ilişkileri ve siyasi-idari gelişmeler bağlamında ortaya çıkan yerel yönetim yapılanmaları ve işleyişine ilişkin sorunların giderek artması ve bu anlamda bir takım tartışmaların başlamış olmasıdır. Genellikle, yeniden düzenleme ya da reform odaklı bu tartışmalar birtakım gerçekçi nedenlere dayanmakla birlikte, zaman içinde önemli bir gelişme de sağlanamamıştır. Bunun başlıca nedeni ise, ekonomik, sosyal, siyasal bazı faktörlerin ötesinde, merkeziyetçi ve devletçi-seçkin zihniyetin değişmemesidir.

Kamu Yönetiminin Örgütsel-İşlevsel Sorunları ve Çözüm Arayışları

Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılan nedenler yalnızca merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri çerçevesindeki yapısal sorunlarla sınırlı değildir. Bunun yanında örgüt kültürü, yönetim teknikleri vb. konulardaki kamu yönetiminin örgütlenmesini ve işleyişini etkileyen bir takım

iç ve dış faktörlerin farklı boyutlardaki etkileri de Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Özellikle geleneksel yönetim anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına doğru yaşanan tartışmalar ve kamu örgütleri ile işletme yönetimlerini birbirine yaklaştıran teorik ve pratik gelişmeler de bu anlamda Türkiye’de kamu yönetiminin hem örgütsel hem de işlevsel olarak reforme edilmesini gerektirmektedir. Esasında yönetimde yeniden düzenlemeyi gerekli kılan nedenler üç alt grup etrafında toplanabilir. Bunlardan birincisi, örgütsel bozukluklar ve yapısal sorunlardır. İkincisi, işgörenlerle ilgili olup sorunun ana ögesini oluşturmaktadır. Üçüncüsü ise, yer, araç-gereç, yöntem ve bürokratik kültür sorunudur. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan yer, araç-gereç ve mevzuatın çağdaş gelişmelere uydurulması ve hizmetin amacına uymasının sağlanması, yönetimde yeniden düzenlemeyi gerekli kılmaktadır. Bu yeniden düzenleme çalışmalarının içeriğine geçmeden önce Türkiye’de kamu yönetiminin örgütsel ve işlevsel sorunlarından bazılarını değinmekte yarar vardır.

Tanzimat’tan bu yana devam eden merkeziyetçi yaklaşım beraberinde kırtasiyecilik de getirmiş ve yönetimin işleyişi, hizmetlerin etkin verimli yürütülmesini yavaşlatan ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Yönetimsel ve mali merkeziyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kaos ve kriz içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerinin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Bürokratlar, doğabilecek muhtemel sorumluluktan kurtulmak için, hizmetlerin yürütülmesinden çok bu kuralların yerine getirilmesini öncelemeyi tarz olarak benimsemişlerdir. Kurallar genellikle yasaların ayrıntılı düzenleme yapmasından doğmakta ve kamu görevlileri mevzuat kargaşasında gerçek işlevlerinden uzaklaşmaktadırlar. Bütün bu özellikleriyle kamu bürokrasisi, gerçek işlevinden uzaklaşmakta ve vatandaşla iletişim kanallarını daraltma yönünde işlemektedir.

Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakların en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi sorunudur. Aşırı mevzuatçılık; işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, personelde ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır.

Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntıcı, katı kurallar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir. Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır.

Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin “gizliliği” ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.

Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur. Yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide önem verilmesi, “yerel” moral değerlerinin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur. Bir yandan sayılan faktörler, bir yandan yönetim sistemimizin çağdaş bir yapıya kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu, yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık kamu yönetimize karşı daimi bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır. (Aykaç vd., 2003: 160)

Kamu yönetiminin hem örgütsel hem de işlevsel boyutunda ortaya çıkan sorunlara çözüm arayışları bağlamında, yönetimde yeniden yapılanma konusu on yıllardır Türkiye'nin gündemindedir. Hatta merkez-yerel ilişkileri açısından bu yeniden yapılanma çabaları *Bitmeyen Senfoni* olarak adlandırılmıştır. 1980'lerde liberal dönemle hızlanan bu arayışlar, 1990'ların sonuna doğru olmazsa olmaz (sine qua non) bir noktaya gelmiş ve artık sürdürülemez hale gelen kamu yönetimi hem iç hem de dış dinamiklerin yönlendirdiği bir ortamda yeniden yapılandırılma yoluna girmiştir. Yukarıda sözü edilen örgütsel ve işlevsel sorunların yanında, küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerine paralel ortaya çıkan yeni yönetim yaklaşımlarının oluşturduğu dış faktörler de bu yeniden yapılanma sürecinde giderek daha önemli hale gelmektedir.

KÜRESELLEŞME-YERELLEŞME DİNAMİKLERİNİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ VE TÜRKİYE

Günümüzün uluslararası ortamında ve küreselleşme sürecinde yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler, yönetim olgusunu hızla öne çıkarmaktadır. (Ökmen, 2003: 177) Bir yandan süpernasyonel ve transnasyonel nitelikte yapılanmalar sürerken, diğer yandan küreselleşen bir dünyada yerelliğin hiçbir zaman önemini yitirmediği tam tersine ağırlığını artırdığı ve bu iki gelişme eğiliminin birbirlerini tamamladığı yönündeki düşünceler yaygınlaşmaktadır. Küreselleşme sürecinde ortaya çıkan bu yaklaşımlar ve yapılanmalar, doğrudan ya da dolaylı devlet yapılarını, demokrasi anlayışını, uluslararası ilişkiler bağlamında Batı ve Batı-dışı ülkelerin ilişkilerini ve kurumlaşmaları, birey-vatandaş anlayışının içeriğini dönüştürmektedir. (Ökmen, 2005b: 51) Bu süreçler devam ederken,

olmazsa olmaz (sine qua non) nitelikte bazı kavram ve değerler ön plana çıkmakta ve son tahlilde, kamu yönetiminin yapılanması, merkez-yerel ilişkileri ve demokrasi pratikleri başta olmak üzere pek çok konu bu süreçten etkilenmektedir. (Ökmen, 2005a: 540)

Dünya yeni bir yüzyıla ve üçüncü bin yıla girerken uluslar arası kamu yönetimi bilimi çok önemli değişimler geçirmektedir. Bu değişimler hem kamu yönetimi biliminin kuramsal yapısında ve hem de kamu yönetimi uygulamalarında yaşanmaktadır. Dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği kamu yönetiminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Ortaya çıkmakta olan toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular, kamu yönetimini değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Değişim, durağanlıktan devingenliğe, yapısal endişelere bağımlılıktan, etkenlik ve verimlilik arayışlarına ve hukuksal geçerlilik endişelerinden yarar/maliyet uzlaşmalarının ortaya çıkarılmasına doğru bir yöneliş ve geçiş biçiminde ortaya çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve topluma sunulmasında klasik kalıpların dışına çıkan arayışlar yoğunluk kazanmaktadır. Yönetim ve işletme sözleşmesi, imtiyaz haklarının devri, tesis satışı ve benzeri yöntemlerle şekillenen “özelleştirme” eğilimleri-kendisine tanınmak istenen ideolojik çerçeve ne olursa olsun-bu değişimi gösteren önemli belirtiler ve göstergeler ortaya çıkmaktadır. (Yaşamış, 1997: 1) Kısaca kamu yönetimi, geleneksel yönetim anlayışının paradigmatik değerlerinden, katılım ve sorumluluk merkezli yeni bir yönetim nosyonuna, diğer bir deyişle Administration’dan Management’a doğru bir dönüşüm geçirmektedir. (Lynn, 2001: 6)

Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma/uydurulma çabaları içinde görülmektedir. Yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, bugün ulus-devletlerin siyasi ve yönetsel gündeminin başında yer almaktadır. (Parlak ve Sobacı, 2005: 192) Öte yandan tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle içinde yaşadığımız yüzyılda devlet faaliyetlerinin sürekli genişlemesi yönetimle ilgili sorunların artmasına neden olmuştur. Bu sorunlar devletin yeniden yapılandırılması ve devlet faaliyetlerinin sınırlandırılması görüşlerini yaygınlaştırmıştır. (Aktan, 1999: 1)

Klasik yönetim ve ona ilişkin yaklaşımların yetersizliği ve bu bağlamdaki çözüm arayışları günümüzde ortak konsensus konularından birini oluşturmaktadır. Bunun temel nedenleri arasında farklı bir takım gelişmeler yer almaktadır. Bunlardan birincisi sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş;

ikincisi Fordist üretimden esnek üretime geçişin ivme kazanması; üçüncüsü ulus-devletler dünyasının yerini küreselleşmiş dünyaya bırakması ve sonuncusu da postmodernist düşüncenin, modernist düşüncenin yerini almaya aday olmasıdır. (Tekeli, 1996: 24) Bu gelişmelere paralel olarak sözü edilen faktörlerle etkileşim içindeki ekonomik, sosyal ve siyasal olgular da gerek kavrayış gerekse kurumlaşma anlamında önemli bir içerik değişimine uğramakta ve dönüşmektedir. Bu dönüşümün önemli bir yanını da, devlet, toplum ve birey arasındaki ilişkilerin niteliğinin değişmesi ve interaktif bir anlayışın genel kabul görmesi oluşturmaktadır. Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalar göstermektedir. Bu farklılaşma, kamu yönetimi ve yurttaş arasındaki ilişkilerin artmasına, yönetişim ve yurttaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmuştur. (Eren, 2003: 62) Refah devleti anlayışı içinde batı Avrupa ülkelerinde 1970'lere kadar geçerliliğini koruyan, katı hiyerarşinin hakim olduğu bürokrasiye dayanan, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan, sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'li yıllarda bir dizi reform politikaları ile yeni bir modele (yeni kamu işletmeciliği) dönüşmüştür. (Ömürgönülşen, 2003: 7) Özellikle Fransa ve Almanya başta olmak üzere Kıta Avrupası'nda, yönetimin modernleştirilmesi çalışmalarında etkinlik ve verimliliği öne çıkaran kamu yönetimi reformlarının önemli bir yeri bulunmaktadır. (Kickert, 2005: 537-563) Yeni kamu yönetiminin gerçek bir tanımı yapılamamakla birlikte içerdiği nitelikler oldukça net ve anlaşılabilir. Performans denetimi, verimlilik vb. niteliklerin ötesinde kesin olan bir şey, yeni kamu yönetiminin, kamu yönetimiyle (public administration) aynı şey olmadığıdır. (Hughes, 2003: 76)

Bilgi toplumuna doğru, örgüt ve yönetim anlayışında ortaya çıkan bu gelişmeler, değişimler ve arayışlar çerçevesinde yapılmakta olan çalışmalar, Dünyanın gelişmiş ülkelerinden geliştirmekte olan ülkelere kadar geniş bir çizgide devam etmektedir. Çoğu kez, 21. Yüzyılda nasıl bir kamu yönetimi sorusuna cevap niteliği taşıyan bu çalışmaların özünü genellikle merkezi yönetim–yerel yönetim ilişkileri bağlamında ortaya çıkan yerellik (subsidiarity), etkinlik, verimlilik, katılım, şeffaflık gibi ilkeler ve kavramlar oluşturmaktadır. Bu çalışmalar, ortaya çıkan küresel gelişmeler ve bilgi toplumu niteliklerine paralel olarak yerel özerklik çerçevesinde, yönetim reformu, yönetimde yeniden yapılanma ve yeniden düzenleme gibi isimlerle dile getirilmektedir. Türkiye'de de ortaya çıkan bu çalışmalar, teknolojik gelişmelerin yönetime etkisi, özellikle yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin yönetiminin işletme niteliğinin artması, kentleşme, yerleşme ve özerkleşme eğilimleri gibi küresel gelişmelerin hepsi örgüt ve yönetim anlayışında ortaya çıkan değişimlerle yakından ilgilidir.

Genel olarak bakıldığında kamu yönetiminde bugüne kadar yapılan yeniden yapılanma çalışmalarının üç aşamadan geçtikleri gözlenmektedir. Bunlardan birincisi 1980'li yıllara kadarki dönem olup, idari reform kavramı etrafında şekillenmiştir. Bu kapsamda yapılan çalışmalar, daha çok gündelik sorunların çözümüne dönük olarak örgütlenme yapılarını, süreçlerini ve prosedürlerini iyileştirmeye yönelik düzenlemeler yapmayı içermektedir. İkinci aşama, 1980'li yıllarda hakim hale gelmiş ve kurumsal çalışmaların ötesine geçerek, devletin rolünü yeniden tanımlama ve işlevlerini sınırlandırma üzerinde yoğunlaşmıştır. Bu aşamada özel sektörün yönetim anlayışı esas alınmış ve kamuda bu anlayışı yaygınlaştırmak hedeflenmiştir. Etkilerini günümüzde de sürdüren üçüncü aşama ise, 1990'lı yıllardan itibaren güçlenmeye başlamış ve kamuya kendi içinde bakmak yerine, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme yaklaşımını getirmiştir. Özel sektörün yanı sıra, sivil toplum örgütlerine de güçlü bir vurgu yapan bu yeni yaklaşım; kamunun tüm toplumun etkileşimi ile oluşan bir alan olduğunu ifade eden yönetim kavramı ile özetlenebilir. Bu içeriğiyle yönetim, gelenekselleşmiş kuralları ve prosedürleri ters yüz eden, karar alma süreçlerini, yönetsel ilişkileri yeniden yapılandıran bir olgu olarak ortaya çıkmıştır. (Doig ve Wilson, 1998: 267,272)

KÜRESEL, BÖLGESEL DİNAMİKLER, AVRUPA BİRLİĞİ SÜRECİ VE KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA ÇABALARI

Yeni Anlayışlar, Yeni Yaklaşımlar ve Yeniden Yapılanmayı Gerekli Kılan Nedenler

Olumlu ya da olumsuz etki ve sonuçları ile küreselleşme olgusu, 1980'lerde belirginleşen liberalleşme politikaları ile başlayan ve 1990'larda küreselleşme yönündeki iç ve dış dinamiklerle beslenen bir süreç olarak, bütün dünyanın olduğu gibi Türkiye'nin de karşı karşıya olduğu bir gerçektir. Hem teknolojik-ekonomik, hem de politik ideolojik anlamda devam eden bilgi toplumu olma sürecinde en önemli özellik olarak ortaya çıkan küreselleşme olgusunun ilk yansıdığı alanlardan biri, demokrasi, yerinden yönetim, kentleşme, katılım, özerklik ve yeni yönetim teknikleri gibi kavramları da içerecek biçimde, yönetimdir. Bu süreçte, yukarıda ele alınan nitelikleri ve özelliklerinin ötesinde, Türk yönetim sistemi de birtakım sorunlarla karşılaşmış ve ortaya çıkan yeni değerler ve anlayışlar çerçevesinde yeniden yapılanma ve düzenleme ihtiyacı gündeme gelmiştir.

Bugün için Türkiye'de kamu yönetiminin mevcut durumuna ilişkin olarak; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. Bu ve benzeri nedenlerin etkisiyle idarenin

amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden düzeltim faaliyetleri (bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de) kamu yönetimi disiplininin ve ülke yönetimlerinin gündem maddesini oluşturmaktadır. (DPT, 2003: 3)

Bu bağlamda Türkiye özelindeki ilk sorun alanı merkeziyetçilik ve bürokratik hantallaşma ile ilgilidir. Ülkemizin bugünkü yönetim yapısı; dış dünyaya kapalı, ekonomisi tarıma dayalı, nüfusu az (13 milyon) ve büyük bir kısmı kırsal alanda (%76) yaşayan insanlardan oluşan, ulaşım imkanları kısıtlı, teknolojisi yok denecek kadar az, vb. faktörlere dayalı olarak düzenlenmişti. Yeni kurulan devletin amacı, bir taraftan, toplumu dönüştürerek modernleştirmek, yani ona batılı anlamda yeni bir görüntü ve kimlik kazandırmak; diğer taraftan, ekonomik kalkınmada öncülük yapmaktı. Bunun için, Cumhuriyet yönetimi, bölünmeyi ve parçalanmayı önlemek amacıyla merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışını devam ettirmiştir. Merkezi devlet yapısı, her şeyden önce bir verimsizliği ve maliyet artışına sebep olmaktadır. Ancak, yine de sağlıklı bir planlama ve denetim yapılamamakta, yerel sorunlara zamanında ve etkin müdahale edilememekte, kararlar gecikmekte, en temel altyapı sorunları bile çözülememektedir. Diğer taraftan, toplumun her alanında ve kademesinde devletin yer alması ve çok fonksiyonlu hizmet yapılanması, devleti işlerin içinden çıkılmaz hale getirmiştir. Aşırı merkeziyetçilik, bir taraftan bürokrasinin artmasına ve devletin giderek hantallaşmasına neden olmakta; diğer taraftan, halkın yerel mahiyetteki hizmetlere olan ilgisini azaltmakta ve demokrasinin gelişmesini önlemektedir.

Bilgi toplumuna doğru yaşanan süreçte, küreselleşme ve demokratikleşme eğilimleri, yönetimleri adem-i merkeziyetçiliğe, şeffaflığa, etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre hareket etmeye, katılıma doğru yöneltmektedir. Meydana gelen değişiklikler, örgüt ve toplum yapılarını yeni ihtiyaç ve gelişmelere uymaya zorlarken diğer taraftan da, yönetim yapılarında, nispi olarak küçülme ve yerelleşme gibi iki eğilimi öne çıkarmaktadır. Türk yönetim sistemi de doğal olarak, tüm dünyadaki bu gelişmelerden etkilenmekte ve bu gelişmeler paralel olarak, yeniden yapılanma tartışmalarına konu olmaktadır. Bu tartışmaların odağını ise, adem-i merkeziyetçilik, demokratikleşme ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi konular oluşturmaktadır.

1980 sonrası liberalleşme eğilimleri ile bu yönde bazı önemli adımlar atılmış olmakla birlikte, Türk yönetim sisteminin temel nitelikleri aynen devam etmektedir. Bu noktada merkeziyetçilik hala yoğun bir şekilde sürerken, bazı şekli ve hukuki düzenlemelerin ötesinde, 1990 sonrası ortaya çıkan global gelişmeler ve bilgi toplumuna doğru yaşanan değişimlerin gerektirdiği düzenlemeler yapılamamaktadır. Gerçekte bu, bir düzenleme sorunu da değil,

bir zihniyet, anlayış ve gelenek sorunudur. Dünya Savaşı'ndan 1990'lara kadar dünyadaki genel siyasi atmosfer, Türkiye'deki merkezîyetçi zihniyete hizmet etti. İki kutuplu dünya, Türkiye ve benzeri ülkelere dünyadaki hassas dengeleri kendi çıkarları için kullanma şansı verdi. Bloklar arası gerilim çevre ülkelerin görece özerkliğinin artmasına ve dolayısıyla ülke içinde dış dünyadan bağımsız bir politika izleyebilmelerine yol açtı. Böylece devletçi geleneğin temsilcileri topluma karşı ikili bir avantaja sahip oldular.

Ancak 1990'lara gelindiğinde devletçilik anakronik bir hale geldi. Bugün sözü edilen yeni dünya düzeni, tek bir ülkenin olmasa da, tek bir zihniyetin hegemonyasını simgelemektedir. Batının iktisadi ve siyasi normlarının evrenselleşmesi anlamına gelen bu düzen, Türkiye'nin üzerinde de zorlayıcılığı olan bir unsurdur. 1980'lere gelindiğinde dünyadaki *küreselleşme akımı* hem iktisadi hem de kültürel açıdan ulusal sınırları anlamsızlaştırmaya ve topluma rağmen devletçiliğin muhafazasını olanaksız kılmaya başlamıştır. (Mağcupyan, 1997: 169, 202) Bu, son tahlilde, yönetim anlayışı ve yapılanmaları bağlamında, demokrasi anlayışı ve uygulamalarından, merkezîyetçilik adem-i merkezîyetçilik ilişkilerine ve yerel yönetimlere kadar geniş bir etki alanı meydana getirmiştir. 1990'larda iyice belirginleşen küreselleşme ve bilgi toplumu olma süreci, Türk yönetim sisteminin kendine özgü ekonomik, sosyal, kültürel, siyasal ve tarihi boyutlu niteliklerinin de etkisiyle günümüzde bir takım *kırılma alanları* oluşturmaktadır. Bunu, tüm toplumların ulus-devlet olma sürecinde, Batı ile diğerleri arasında meydana gelen ve zihniyet açısından bir kırılma hattı niteliğinde ortaya çıkan gelişmelerin devamı olarak da ele alabiliriz. Daha önce sanayi toplumuna geçen merkezdeki Batı ile Batı-dışı toplumlar (çevre) arasındaki farklılaşma ve kırılma hattına benzer bir gelişme, bu kez bilgi toplumuna geçişte ve özellikle küreselleşme süreci bağlamında ortaya çıkacak gibi görünmektedir. Önceki gelişmeden farklı olarak bugün, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal içerikli bu farklılaşma son tahlilde bir uyumsuzluk ve sorun alanı niteliğine bürünmektedir. Daha çok gelişmekte olan ülkelerin genel durumu içinde de değerlendirilebilecek bu yeni gelişmelerin en önemli özelliği, sorunlu bir nitelikte ortaya çıkmasıdır.

Küreselleşme ve bilgi toplumu olma sürecinde Türkiye'nin karşı karşıya bulunduğu ikinci sorun alanı ise, siyaset ve idare kavramlarına ilişkin zihniyet ve gelenek olgusu ile ilgilidir. Bunu özellikle, demokrasi, katılım ve yerel yönetimle ilgili yansılarda açıkça görmek mümkündür. Türkiye'de yerel yönetimler, siyasi kurumlar olarak değil, daha çok organlar olarak nitelendirilmektedir. Yerel yönetimlerin siyasi yönü, fazla fonksiyonel değildir. Bunun da temelinde, geleneksel olarak, *siyaset kültürü* yerine *idare kültürünün* egemen olması yatar. Merkezîyetçi, bürokratik ve vesayetçi yönetim mekanizması, idare kültürünün temel dayanağıdır. Siyaset ile idare kültürü arasındaki ilişkiyi daha iyi analiz edebilmek için *merkez* ve *çevre* kavramları kullanılabilir. Siyasi sistemimizde merkez kavramı, daha çok fonksiyonel

(politikaların belirlenme sürecine katılan ve katılmayan) bir içeriğe sahiptir. Ülkemizde yüz elli yıldan beri devam eden *merkeziyetçilik* ve *adem-i merkeziyetçilik* tartışması, merkezin, çevre karşısında duyduğu güvensizlikten kaynaklanmaktadır. Merkeziyetçilik, hakim politikaların belirlenmesi ve yürütülmesi sürecinde, çevreyi denetlemek ya da dışlamakta kullanılan bir yöntemdir. Yönetimde merkeziyetçiliğin sebebi, teknik, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlar değildir, daha çok siyasidir. (Eryılmaz, 1997: 103, 105)

Siyaset ve idare farklılaşması ile ilgili bu anlayış ve uygulamalar, 1990'ların sonunda yaşanan global gelişmeler bağlamında, Türkiye'de bir gerilim ve sorun alanı oluşturmaktadır. Dünyanın bu süreçte karşı karşıya olduğu gerek anlayış gerekse yapılanma boyutlu değerlerle, Türkiye'nin yönetime ilişkin geleneksel zihniyeti ve bu bağlamdaki yapılanmaları uyuşmamaktadır. Küreselleşmenin yarattığı sonuçlar ve modernite tartışmaları, tüm dünyada homojen toplum varsayımını ve merkezi karar alma sistemlerini yıpratmakta; Batı dünyası yeni arayışların ve açılımların içine girmektedir. Bu anlayış ve buna ilişkin uygulamalar, yeni süreçte, devlet ve toplum ilişkilerinden, yerel yönetimler başta olmak üzere merkeziyetçilik-adem-i merkeziyetçilik ilişkileri boyutlu yapılanmalara kadar geniş bir yelpazede gerilim ya da sorun alanları oluşturmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği ile ilişkilerde geline aşama açısından bakıldığında, küresel, bölgesel yapılanmaların kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkan yaklaşım ve yapılanmalar, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere pek çok konuda önemli adımların atılmasını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminin işleyişini sürdürülemez hale getiren sorunlar anlamında iç faktörler, sözü edilen dış faktörlerle çakışınca bu yönde adımlar ve iyileştirmelerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Burada gözden kaçırılmaması gereken nokta ise, yönetimin, ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal diğer faktörlerle etkileşim içindeki bir alt sistem olarak algılanması ve bu yönde bütüncül bir bakış açısının hayata geçirilebilmesidir.

Türkiye'de, birçok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde yeniden yapılanma ile ilgili çalışmalar da, 1960 sonrası planlı kalkınma dönemiyle başlamıştır denilebilir. Yönetimin bütün olarak yeniden yapılanması bağlamında hazırlanan kalkınma planlarında, yerel yönetimler önemli bir yer tutmuştur. Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişim olarak ise, MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi-1962) Raporunu sayabiliriz. Yine, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme girişimleri ile ilgili bellibaşlı çalışmalar arasında 1978 Ocak ayında kurulup, Kasım 1979'da kaldırılan Yerel Yönetim Bakanlığı denemesi önemli bir yere sahiptir. Olumlu ya da olumsuz yönleriyle bu girişim, yerel yönetimin önemini vurgulama fırsatı sağlamış bir çalışma olarak değerlendirilebilir. Ayrıca, ülkemizde güçlü merkezi yönetim düşüncesinin güçlü imajını ortaya koyması açısından önemli bir deneyimdir.

Merkeziyetçilik ve bürokratik hantallaşmadan dışa kapalılığa, kuralcılık ve sorumluluktan kaçmaktan siyasal yozlaşma ve çürümeye kadar pek çok sorunun yanında, kentlerin büyümesi ve kentleşmenin artması, halkın beklentilerinin değişmesi ve demokrasi talepleri, kent yönetiminde çok başı yapı ve yetki karmaşası, kentleşme ve hemşehrilik bilinci gibi pek çok neden, yönetimin bir bütün olarak ele alınıp, yeniden yapılandırılmasını gerekli kılmaktadır. Ülkemizde idareyi geliştirme ya da idari reform çalışmalarının uzun bir tarihi ve ilginç bir hikayesi olmasına rağmen alınan mesafenin tatminkar olmadığı belirtilerek yapılan çalışmalarda konunun farklı yönleri üzerinde durularak bütüncül bir bakış açısının ortaya konulamadığı eleştirisi genel olarak dile getirilmektedir. İdari reform çalışmalarında unutulmaması gereken husus bu çalışmaların toplumsal, kültürel ve örgütsel değişim sürecine bağlı olarak ele alınması gerektiği ve zamanlamadan başlayarak, ilgili alanda ve gereği kadar değişimi ve gelişimi öngören bir alt süreç olarak algılanması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Toplumsal yapıdan, kültürel özelliklerden ve örgüt ortamından soyutlanarak girilen idari reform çalışmalarının başarıya ulaşmasının tesadüflere bağlı olduğu ve uzun dönemde bir anlam ifade etmeyeceği öne sürülmektedir. (Aykaç, 2003: 257) Bu çerçevede uzun zamandan beri gündemde olan ve devam eden Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarının 1990'ların sonunda yeni dinamikler ve realitelerle karşı karşıya kaldığı da bir gerçektir. Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi-idari içerikleriyle küreselleşme-bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin yönlendirdiği bu süreçte Avrupa Birliği ile ilişkilerde geline aşama da belirleyici bir etken olmaya aday görünmektedir.

Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Yasaları ve Avrupa Birliği Uyum Süreci

1980'lerden sonra devletin küçültülmesi, etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması çabaları doğrultusunda hem kamu yönetiminde hem de yerel yönetimlerde önemli bir paradigma değişiminin yaşandığı görülmektedir. Toplam kalite, yönetişim, stratejik planlama, performans gibi kavramlar bu değişimde sık kullanılan kavramlardan bazılarıdır. Kamu yönetiminde yapılan reformlar kapsamında özellikle stratejik yönetim, denetim ve performans gibi kavramlar ayrı bir yer tutmaktadır. (Çukurçayır ve Eroğlu, 2004: 41) Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç ana eksenden kaynaklanmaktadır. Bunlardan birincisi, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılardır. İkincisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Kamu yönetimi reformu da bu nedenlere paralel olarak iki ana temel üzerine yapılandırılmaktadır. Birincisi devletin rolü diye de ifade edilen kamu yönetiminin görev alanının ne olacağıdır. İkincisi bu görevlerin nasıl

yapılacaktır. Kısaca ne yapılmalı ve nasıl yapılmalı diye ifade edilebilecek bu sorulardan hangisine öncelik verileceği reformun temel stratejisini belirleme açısından en önemli unsurdur. Bu öncelik de büyük ölçüde kamu kesiminde yaşanan ağırlıklı sorun tarafından belirlenmektedir. Mali alandan gelen baskılar nedeniyle reforma zorlanan bir kamu yönetimi sisteminde, daha ziyade piyasacı strateji izlenmekte devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolü azaltılmaktadır. Devletin rolünü daraltıcı anlamda yeniden tanımlayan bu yaklaşımda, devletin üstlenmeye devam ettiği hizmetleri yürütürken de piyasa mekanizmasından en geniş şekilde yararlanması ilkesi benimsenmektedir. (Yılmaz, 2001: 93)

Bütün dünyada tartışılan yeni yönetim anlayışı ve küreselleşme-yerelleşme dinamiklerinin, Türkiye'nin toplumsal, kültürel, siyasal ve yönetsel iç dinamikleriyle eş zamanlı etkileşiminin yansıdığı temel alanlardan birisi de kamu yönetimidir. Literatürde zaman zaman Bitmeyen Senfoni olarak da değerlendirilen yeniden yapılanma çabaları, son dönemde ortaya konan 1997 ve 2001 tarihli tasarılarla daha da somutlaşmış ve son olarak 2003 tarihli kamu yönetiminde bütüncül bir değişimi öngören reform paketi çerçevesinde belirli bir düzeye ulaşmıştır. Bu kapsamda, onaylanan Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdareleri Kanunu ve bunlara çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanunu, Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasal ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından bir başlangıç olabilir. Eksikliklere ve uygulamaya ilişkin yetersiz düzenlemelere rağmen, bu reform paketi çerçevesinde onaylanan yasalar, yerinden yönetim konusunda önemli bir adım olarak değerlendirilebilir.

Getirilen (getirilmeye çalışılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmaktadır. Ortaklık modelinin doğal bir uzantısı ve yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu bir çok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine de yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir. (Kösecik ve Özgür: 2005: 11) Bu yönde yapılan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan Subsidiyarite (yerindenlik) ilkesiyle uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Yeniden yapılanma yönünde yapılan mevzuat değişikliklerinin önemli bir yanı da dünyada hızla öne çıkan yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel düzenlemeler getirmesidir. Eksikliklere rağmen yine de süreç içinde, yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi

hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum niteliğine doğru geçilmekte olduğu söylenebilir. Bu anlayış değişikliğinin izlerini, katılımcı bir anlayış içinde hazırlanan ve Habitat II Konferansı'na (İstanbul, 1996) sunulan Türkiye Raporu'nda ve Eylem Planı'nda bulmak mümkündür. Bu Plan'da, amaçsal nitelikli ilkeler olarak sürdürülebilirlik (sustainability), yaşanabilirlik (livability), hakçılık (equity); araçsal ilkeler olarak kentli bağlılığı (civic engagement), yapabilir kılma (enablement) ve yönetim (governance) sunulmaktadır. Dolayısıyla, bu ilkelerden yola çıkmayan herhangi bir reform veya yeniden yapılandırma çabasının yaygın bir destek görmesi kuşkuludur. Yönetişimin, daha önce tartışılan özellikleri bu Eylem Planı'nda da vurgulanmakta, toplumu yönlendirmekte sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gereğine işaret edilmektedir. Yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde tek öznenin (devletin) hakimiyetini aramak yerine yerel, ulusal ve uluslar arası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmaktadır. Yeni ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi (subsidiarity) öne çıkmaktadır. (Göymen, 2000: 8, 9) Yeni yasal düzenlemeler büyük oranda sözü edilen yaklaşımların devamı olduğu yani yeni kamu yönetimi anlayışı odaklı olduğu izlenimini vermektedir. Özellikle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinin içine çekilmesi ve yine kent konseyleri ve Yerel Gündem 21'lerle katılımın sağlanmasına ilişkin düzenlemeler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

Bu yönde atılan adımların kapsayıcılığı yeni yasal düzenlemelere çerçeve oluşturan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Kanun Tasarısı'nın genel gerekçesi ve içeriğinde de açık bir şekilde dile getirilmektedir. Bu yaklaşıma göre, Türkiye'nin 1990 sonrası karşı karşıya kaldığı bir takım iç ve dış dinamikler son tahlilde ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel bunalımları ve krizleri ortaya çıkarmıştır. Ekonomik krizler ve yolsuzluklar, gerek genel olarak kamu yönetiminde özelde ise yerel yönetimlerde yeniden yapılanmaya ilişkin tartışmaları arttırmakla kalmayıp bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu bağlamda yukarıda sözü edilen iki tasarının hazırlanmasını ortaya çıkaran koşulların giderek ağırlaşması, siyasal gelişmeler vb. iç faktörler, küreselleşme, bölgeselleşme (Avrupa Birliği vb.) ve yerelleşme dinamiklerinin ortaya çıkardığı somut sonuçlarla birleşince, yerel yönetimleri de içine alan bir kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışması olmazsa olmaz (sine qua non) haline gelmiştir. 2003 yılı Ekim ayında geniş katılımlı bir çalışmayla somutlaşan ve 2004 yılı başında TBMM gündemine gelen, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, daha önce hazırlanan iki tasarının içeriğinden de yaralanarak hazırlanan ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında yerel yönetimleri ve diğer sivil aktörleri ya da yönetim faktörlerini

öne çıkaran bir tasarı niteliğindedir. Bir takım eksiklikleri ve eleştirilebilecek noktaları bulunmakla birlikte, önceki tasarılarla karşılaştırıldığında daha yerinden yönetimi ve yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörleri daha yönetimsel bir okumayla ele aldığı söylenebilecek bu yasa, doğru bir biçimde uygulanabilirse yerel yönetimin Türkiye gündemine önemli katkılar sağlayabilir. Ancak bu yapılırken, yönetimin temel aktörleri içinde yer alan sivil toplum kuruluşlarının ortaya koyduğu haklı eleştiriler de dikkate alınmalı ve gerek kanun tartışılırken gerekse uygulama aşamasında sözü edilen aktörler göz ardı edilmemelidir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Tasarı'da, kamu yönetimini kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri ise, sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınır, şeklinde ifade edilmektedir. Merkezi idarenin genel yetkileri ele alınırken ise, hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesi konusuna dikkat çekilmektedir. Yine, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek de merkezi idarenin genel yetkileri içinde ele alınmaktadır. Tasarı'yı önceki tasarılarından farklı kılan diğer bir konu da yönetim dinamiklerini öne çıkaran iç ve dış faktörlerin ayrıntılı bir analize tabi tutulmasıdır. Buna göre, küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilecek olan dünyadaki gelişmeler ile halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, etkinliğin artırılması ve katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu genel çerçeve içinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyeti, yaklaşım ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören bu Kanun Tasarısı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde "iyi yönetim" ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir. (T.C. Başbakanlık, 2003: 11-66)

Yönetim kavramından isim olarak da söz eden Tasarı, Türk kamu yönetiminde merkez ve yerel boyutunda yeniden yapılanmayı gerektiren iç ve dış faktörlere ilişkin önemli analizler yapmış ve bu bağlamda bir içerik ortaya konmuş olmakla birlikte, yine de bir takım eleştiriye açık noktaları da bulunmaktadır.

Özellikle, vatandaşı müşteri gibi görme konusunda aşırıya gidildiği, denetim vb. işlevleri sağlayacak kurumlar başta olmak üzere anayasayla çelişen hükümler bulunduğu konularında yoğunlaşan bu eleştirilerin yanında önemli başka bir nokta da, Tasarı hakkında söylenenlerin, yazılıp çizilenlerin, teknik boyutla sınırlı kalması ya da polemik düzeyini aşmaması gerçeğidir. Bundan da önemlisi, hukuki düzenlemelerin içeriği kadar pratiğe dönük uygulamalardaki başarının önemi de inkar edilemez. Bu ise, ülkedeki demokratikleşme, yerel demokrasi kültürü ve eğitim gibi bir takım değerlerle yakından ilgilidir. Ayrıca bu yeniden yapılandırma çalışmaları sosyal, siyasal, idari ve mali boyutları ile devam ettiği için yapılan tartışmaların ve eleştirel yaklaşımların da büyük çoğunluğu itibarıyla olumlu katkılar sağlayabileceği düşünülmelidir. Son olarak, reform sürecinin başarıya ulaşması için, kararlılık ve hız kadar, gerçekçilik ve güvenilirlik de önemlidir. Bu nedenle, kamu reformu gibi, kamu kesimini ve toplumu çok yakından ilgilendiren bir konuda, hükümet, reformun gerekçesi ve hedefleri konusunda kamuoyunu yaygın şekilde bilgilendirmeli, ikna etmeli, değişik toplum kesimlerinin reform ile ilgili arayış ve tartışmalara mümkün olan en geniş şekilde katılımı sağlanmalıdır. (Özilhan, 2003: 7)

Bu konudaki tartışmalarda öne çıkan eleştirilerin odağında, reformun mevzuat değişikliklerinden ibaret olmadığı görüşü yer almaktadır (Aykaç vd., 2003: 154):

“Türkiye, merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim yapısıyla, yüksek düzeydeki nüfuz yoğunluğu ile ulusal ve uluslar arası toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunmaktadır. İdari reform çalışmalarının bir nevi yasal düzenlemeler manzumesi olarak algılanıp yönetim aygıtında yapılacak bir takım teknik iyileştirmelerden ibaret olduğunu düşünmek bu çalışmaların sosyal gerçeklikten ve yönetim felsefesinden kopartılarak suni bir ıslahat çalışmasına indirgeyecektir. İdari reform çalışmalarında az gelişmişlik sendromu olarak da nitelenen bir halet-i ruhiyeden kurtularak yönetim sistemini mevzuatçı bir bakış açısına mahkum etmemek gerekmektedir. Bu bağlamda ülkemizde sıkça karşılaşılan bir durum olarak, yönetimin şikayet edilen her bir noktası için yeni bir yasal düzenlemeye gitme veya konu ile ilgili yeni bir örgüt oluşturma alışkanlığından kurtularak yönetim sisteminin bütününe kapsayan çağdaş, nitelikli, katılımcı, değişime ve gelişmeye açık yeni bir bakış açısına ve yönetim kültürüne ihtiyaç bulunmaktadır”.

Ayrıca, merkezi idarede bir düzenlemeye gitmeden yerel yönetimlerde yapılacak düzenlemeler çok anlamlı olmaz. Yerel yönetimlere ilişkin yapılacak düzenlemelerde yapılacak ilk şey, sağlıklı bir görev paylaşımıdır. Önce merkezi

yönetim ile yerel yönetimler arasında ve yerel yönetimlerin kendi aralarında bir görev taksimatına gitmek gerekir. Bu çerçevede, yerel mahiyette olan ve özel teşebbüs tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri esas olmalıdır. Sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi idarenin görev alanında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gereklidir. Bu düzenlemeler yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine de dikkat edilmelidir. Görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerekir. Gelir paylaşımında bağımlılığın azaltılması, gelir ve görev dağılımının temel yasalarda yapılacak değişikliklerde güvence altına alınması gereklidir. (Görmez, 2000: 88)

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarında öne çıkan ve örgütsel yapı-işleyişle ilgili ilkeler de burada önem taşımaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda yer alan, idarenin bütünlüğü, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanması, sürekli gelişim, katılımcılık, düzenleyici etki reformu, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven, şeffaflık, müşteri odaklılık, tasarruf, hizmette yerellik, performans ölçümü ve denetimi, bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın yararlanma, kaynakların etkili ve verimli kullanımı, işbirliği gibi ilkelerin daha çok işletme yönetimini anımsatan ve yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir içeriğe sahip olduğu söylenebilir. Diğer yandan, Sigma Programı olarak adlandırılan ve Avrupa Birliği'nin kendine katılmak isteyen Doğu Avrupa ülkelerinden yönetim yapılarını yeniden yapılandırırken dikkate almalarını istedikleri ilkeler de (hukukun üstünlüğü, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, liyakat, örgütsel kapasite inşası, katılım, etkinlik, yerelleşme ve sivil toplumla işbirlik) Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarına önemli ölçüde referans olmuş gözükmektedir. Kamu yönetiminin yeniden belirlenen amaçlarıyla birlikte bu ilke ve esasların, kamu yönetimi sisteminin yeni küresel rekabet ortamına ve Avrupa Birliği'ne uyum sağlama açısından düşünüldüğü söylenebilir. Örneğin, merkezi hükümeti aşırı yüklenmişlikten ve borçlanmışlıktan kurtarmak, hizmetlerin halka daha kaliteli, çeşitli ve hızlı bir şekilde ulaştırılmasını sağlamak için sunumunu serbest piyasada özel sektöre ve yerel yönetimlere devretmek, son kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabalarının önemli amaçlarından biridir. Reformun hayata geçirmeyi hedeflediği ilkeler yanında, gerçekleştirilmeye çalışılan adem-i merkeziyetçi yapıda yerel yönetimlerin personel, teknik ve yönetsel anlamda kapasite açısından yeterliliğinin ve yerele devredilen görev ve sorumlulukların yerel yönetimlerce sunulabilmesinin hizmet sunum ölçeği, kamu yararı, kamusal hizmet, yansızlık, tasarruf, hizmetlerin ulaşılabilirliği, eşitlik, hakkaniyet gibi ilkeler açısından da değerlendirilmesi gerekmektedir. (Gül, 2005: 49) Reform çalışmalarının, özellikle Türkiye'nin üniter yapısı ve olası sosyo-ekonomik eşitsizlikler bağlamında eleştirilen noktaların da buradan kaynaklandığı söylenebilir.

Bu yaklaşımların ötesinde, gerek burada ayrıntılı olarak ele alınan Kamu Yönetimini Yeniden yapılandırma kanunu ve gerekse yerel yönetimlerle ilgili onaylanan diğer yasaların varmak istediği genel amaç ile Türkiye'nin Avrupa birliği ile uyum süreci arasında da yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu, AB'ye üyelik sürecinde, merkezi idarenin ve özellikle yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirme amacıdır. AB'ye katılım öncesi dönemde diğer aday ülkelerdeki reform süreçlerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sağlanmasında sorumluluk alanı genişleyen yerel yönetimlerin, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir biçimde yerine getirmeleri amacıyla, örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından reforma tabi tutulması ve sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin kapasitelerinin artırılması gerekmektedir. Bu çerçevede, Türk yerel yönetim sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan ve Ulusal Program'da da yer alan reformlarla yerel yönetimlerin idari kapasitelerinin güçlendirilmesi hedeflenmektedir. (Köseçik ve Özgür, 2005: 13) Bu bağlamda Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı 2004 Yılı İlerleme Raporu'na baktığımızda aynı yönlü değerlendirmeler görülmektedir. Buna göre (DPT, 2004: 17);

“TBMM Haziran ve Temmuz 2004'de, kamu idaresi reformu paketini kabul etmiştir. Paket, bir Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Kanunu, bir İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri Kanununu içermektedir. Birlikte ele alındığında, bu dört kanunun amacı, yetkilerin ve görevlerin dört idari düzeyde (merkez, il, metropol ve belediye) bölüşülerek performansın artırılmasıdır. İlke olarak, bu geniş kapsamlı ve güçlü reform, ülkenin merkeziyetçi, hiyerarşik ve ketum idari sisteminin adem-i merkeziyetçi, katılımcı, şeffaf ve sorumlu bir yapıya dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Bu reform, başarılı olursa, Türkiye'nin idari geleneğinin modernizasyonuna katkıda bulunacaktır. Bu geniş kapsamlı reform hareketi, kamu idaresinin modern standart ve uygulamalara uygun hale getirilmesi ihtiyacına uygundur. Başarılı bir reform, Türkiye'nin gelecekte AB'ye katılım çabalarını destekleyecektir. Bununla birlikte, bu tür kapsamlı ve zor reform paketinin uygulanabilirliği ve sürdürülebilirliği önemlidir. Özellikle, bir etki analizi, bir uygulama planı ve bir bütçe ve mali çerçeve gereklidir. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu dışındaki kanunların çeşitli maddeleri Cumhurbaşkanı tarafından Anayasanın ilgili hükümlerini, özellikle kamu idaresinin üniter yapısı ile ilgili olan hükümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle veto edildiği için yürürlüğe girememiştir. Sonuç olarak, TBMM'nin ilgili kanunları gözden geçirmesi gerekmektedir.”

şeklinde bir değerlendirme yapılmaktadır.

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabaları bu noktada da eleştirilere konu olmaktadır. Buna göre, gerçekleştirilmeye çalışılan son reform, Türk devlet yapısını ve yönetsel sistemini AB'nin ve diğer küresel finans çevrelerinin talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır. Bu reform, genel olarak

hem devleti ve kamu yönetimini küçültmekte ve etkisizleştirmekte, hem merkezi yönetimi sınırlandırmakta, hem yerel yönetimleri ve sivil toplumu güçlendirmekte, hem de genel olarak serbest piyasacılığı temel yaklaşım olarak benimsemektedir. Kısacası reform açıkça adem-i merkezîyetçi ve piyasacı bir nitelik taşımaktadır. Ancak, aynı süreç küresel ekonomik aktörlerin ulusal alandaki varlığını ve etkinliğini kolaylaştırdığı için küreselleşmeci özellikler de taşımaktadır. Bu nitelikleriyle de aslında son on yıllarda bütün dünyada yaşanan globalleşmeci ya da küyerelleşmeci eğilimlerle örtüşmekte ya da benzeşmektedir. (Gül, 2005: 41) Son reform 1980'lerde başlayan küresel ekonomiyle eklemlenmenin ikinci ayağını oluşturmaktadır. İlk dalga, 1980'den başlayarak iktisadi-mali liberalizasyon reformları dalgası olmuştur. İkinci dalga, 1990'lardan başlayarak ama kapsamlı bir biçimde 2000'li yıllarda belirmiş ve dikkatler devlet aygıtının kendisine çevrilmiştir. Hem dinamikleri hem politika oluşturucusu bakımından dışsal olan reform politikasının ikinci dalgası, Türkiye'de bir dizi düzenlemeyle birlikte Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olarak bilinen yasa metniyle içselleştirilmektedir. Bu tasarı, küresel reform politikasının hem ülkelerini hem de kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir. (Güler, 2004: 26,27)

Bu çerçevedeki eleştirilerin yeni kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştirilerle benzerliği dikkati çekmektedir. Liberal düşüncenin öncülleri bağlamında küreselleşme-yerelleşme dikotomisi merkezli bu eleştirilerin genellikle Türkiye'nin AB'ne girişi başta olmak üzere özelleştirme, serbest piyasa, yerelleşme vb. küreselleşmeci yeni liberal hegemonyaya karşı olduğu görülmektedir. Elbette bir dünya görüşünün bütün önermelerinin doğru olması mümkün olmadığı gibi tamamen yanlışlanabilirliği de mantıklı değildir. Yani, küreselleşmenin neo liberal söylem çerçevesinde kapitalizmin yeniden yapılanması olduğu algılamasından hareketle, bir yönetim tekniği olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yapısal-fonksiyonel olarak yeniden yapılandırılmasına ya da bu anlamda farklı kategorilerde evrensel standartlar oluşturan AB'ne girişe karşı durma formatlarına bürünmenin, Türk kamu yönetiminin kemikleşmiş sorunlarına bir katkı sağlamayacağı açıktır. Bunun yerine kavramları ve olguları bir realite olarak fırsat-tehdit analiz çerçevesinde analiz etmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır. AB'ne üyelik de dahil olmak üzere, süreçleri dış faktörlerin kendine özgü koşulları açısından değil, ülkemizin ve toplumumuzun evrensel değerleri ve standartları kazanmasının bir aracı olarak değerlendirmek gerekmektedir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da içinde olmak üzere, iç dinamiklerimizin evrensel değerler ve gelişmeler bağlamında dönüşümü gerçekleştirmeye yetmediği bir durumda, AB'ne giriş yalnızca standartları yükseltmenin bir manivelası olarak algılanmalıdır. Sürecin sonunda AB bizi kabul etmez ya da ulusal çıkarlarımıza uymadığı takdirde belki biz üyelikten vazgeçebiliriz; önemli olan bu değil, bu süreçte insanlığın ortak kazanımlarını ve standartlarını kullanabilecek pozisyonu yakalayabilecek adımları atmaktır.

Tasarı ve yeni yasalar, eksikliklerine rağmen bu yönde önemli ve şimdiye kadar atılamamış adımları içerdiğinden dolayı, yapıcı eleştirilerin yanında bazen “yapılmış olmak için yapılan” ya da ideolojik önyargılarla örüntülenmiş eleştirilere konu olmaktadır. Tasarının sürekli olarak söylenen ama bir türlü gerçekleştirilemeyen reform çalışmalarının tümünü kapsayan bir nitelik taşıması, tepkileri artırmakta, yasalasma sürecini zorlaştırmaktadır. Tasarı ve yasalar kimine göre Türkiye’nin kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri tam tersini ileri sürmekte ve hatta daha da ileri giderek ülkenin bölünmesiyle ilişkilendirmektedirler. (Al, 2004: 1) Avrupa Birliği ve uluslar arası kuruluşların Türkiye’deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara şüpheci yaklaşımları daha da artırmaktadır. (Akdoğan, 2004: 20) Bu eleştirilerin her iki yönde de bazen amacından uzaklaştığı ise bu bağlamda dikkatlerden kaçmamaktadır. Yeniden yapılanma çerçevesindeki yasaların ülke bütünlüğünü tehlikeye atması söz konusu olmadığı gibi her şeyin çözümü olarak gösterilmeye çalışılması da doğru bir yaklaşım değildir. Ancak, yeniden yapılanmanın uzun tarihi geçmişi göz önünde bulundurulduğunda, atılan adımların kem içerik hem de kapsam bakımından önceki dönemdeki çabaların oldukça ilerisinde olduğu ifade edilebilir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Türkiye’de yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler ve bu bağlamda yapılan çalışmaları Tanzimat’a kadar götürebiliriz. Türk yönetim tarihi içerisinde ilk batılı yönetim kurumları Tanzimat’la birlikte görülmüştür. Ancak, Cumhuriyetle birlikte anayasal ve yasal temelleri olan bürokratik örgüt yapıları oluşturulmaya başlanmış ve 1950’lerde bugün de yoğun olarak devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Bu yeniden yapılanma çalışmaları bir yandan toplumsal, ekonomik ve politik yapımızda ortaya çıkan değişimler ve iç dinamiklerin sonucu iken diğer yandan da küresel ölçekli gelişmelerin gerektirdiği bir zorunluluk olmuştur. Bugün gelinen noktada, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması projesi 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı kadar güncelliğini ve sıcaklığını muhafaza etmektedir. Haddizatında Tanzimat fermanı metni ile Avrupa Birliği’ne uyum yasaları çerçevesinde Kopenhag kriteri metninin öz itibarı ve temel başlıklar anlamında pek farklı metinler olmadığı ortadadır.

Kamu hizmeti ve faaliyetlerinin bir çoğunun merkezi yönetim eliyle yürütülmesi ve tekel niteliğinde olması, bugün bir çok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. Bu anlamda Türkiye’nin öncelikle bir zihinsel dönüşüm yaşamasının zorunluluğu, sosyal ve ekonomik istatistiklerin sonuçları ile ortadadır. Bununla birlikte yönetimin yeniden örgütlenmesiyle birlikte genel anlamda kamu yönetimi sistemi tartışmaya açılmalı, sorunun “yönetim” boyutunun yanı sıra bir sistem sorunu olduğu unutulmayarak, resmin tamamı

göz önüne alınarak yeniden ele alınmalıdır. Sorunun salt yönetim boyutuna indirgenerek irdelenmesi, sorunun farklı yönlerinin görülmesini engelleyerek, üretilecek çözümlerin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. İşte tam bu noktada verimli-etkili-hızlı kamu yönetimi anlayışının yanına demokratik, katılımcı, hesap veren, şeffaf, insan haklarına saygılı olmak gibi çağdaş ve yeni ilkelerin de eklenmesi gerekmektedir. (Aykaç vd., 2003: 174)

Türk kamu yönetiminin geldiği noktada karşı karşıya bulunduğu yönetim sorunları hem siyasi, toplumsal ve ekonomik nitelikli sorunlara yol açmakta ve/veya bu sorunları büyütmede, hem de sözü edilen sorunlardan etkilenmektedir. Bu nedenle yönetsel yeniden yapılanma konusuna bütüncül bir bakış açısıyla eğilmek ve yönetim sisteminin diğer toplumsal sistemlerle etkileşimini dikkate almak doğru bir yaklaşım tarzı olacaktır. Bu arada ülkemizin Aralık 1999 tarihinde Avrupa Birliği üyeliğine aday olması ile, Avrupa Birliği'ne entegrasyonu sağlayacak reformların hızla gerçekleştirilmesi önem kazanmıştır. Söz konusu reformların önemli bir bölümünü kamu ekonomisi ve kamu yönetimine ait reformlar oluşturmaktadır. Kamu yönetiminin sorunlarının çözümü, bu bağlamda büyük ölçüde AB'ye uyum sürecinde ele alınacak yeniden düzenlemelerle gerçekleşecektir. (Parlak, 2003: 382)

Birbirinin tekrarı ve hayata geçirilemeyen niteliğiyle, yüz elli yıldır devam eden Türk kamu yönetimini düzenleme çabaları, iki binli yılların başında yepyeni dinamiklerle karşı karşıya kalmıştır. Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin yanında, kamu yönetimi alanında yeni anlayışlar ve de facto yeni yapılanmalar, ülkenin sürdürülemez hale gelen iç dinamikleri ile birleşince, kamu yönetimi merkezli yeniden yapılandırma çalışmaları kaçınılmaz olarak sonuçlandırılmak durumunda kalmıştır. Bu anlamda farklı dönemlerde yapılan çalışmaların her birinin katkıları yadsınamayacak olmakla birlikte, Türkiye'nin uzun yıllardır gündeminde bulunan kamu yönetimi reformu, son üç yıllık zaman diliminde gerçekleşme sürecine girmiş bulunmaktadır. Hükümetin bir paket dahilindeki tasarılar bağlamındaki kararlı ve ısrarlı tutumu yakın bir gelecekte tasarıların tümünün yasallaşmasına tanıklık edeceğimiz fikrini güçlendirmektedir.

Türkiye'de 2001 yılında yaşanan kriz, yalnızca ekonomik bir kriz olarak değil toplumun politik sistemin meşruiyetinden kuşku duyması sonucunu içeren bir siyasal kriz, meşruiyet krizi olarak yaşanmıştır. 3 Kasım 2002 yılında gerçekleştirilen genel seçim sonuçları bu krizin varlığını yadsınamaz kılmış, 58. ve 59. hükümetlerin politikalarının hedefleri arasına devlet ve politik sisteme karşı gelişen bir krizin aşılmasını da eklemiştir. Kamu Yönetimi Reformu çalışmaları da böylesi bir kriz atlama stratejisinin parçası olarak ele alınmalıdır. Türkiye'de kamu yönetimi sistemi için önerilen yeni model, devletin özelleştirmeler ve yerele geniş yetkiler aktarılması yollarıyla küçültülerek, bir

yandan sermaye birikimi sürecine yeni kanallar açılmasını bir yandan da merkezi yönetimi meşruiyet tartışmalarının tek odağı olmaktan çıkarılmasını hedeflemektedir. (Balaban, 2004: 5-17) Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile devletin ve kamu yönetiminin görev, yetki, kaynak ve sorumluluklarının piyasaya, yerel yönetim birimlerine, merkezin taşra birimlerine ve sivil topluma devri konusunda ciddi bir adım atılmıştır. Bu girişimin birinci temel özelliği küresel gelişmelerle bir paralellik göstermesidir.

Girişim, yönetim tekniği, kamu yönetiminin temel ilke ve esasları ve örgüt geliştirme yaklaşımı açısından değerlendirildiğinde ise, ciddi aksaklıklar ve eksiklikler içermektedir. Reform, yönetsel, toplumsal ve ekonomik adem-i merkezileştirmeyi gerçekleştirmeyi öngörmesine rağmen, yine tüm önceki reformlar gibi yukarıdan aşağıya, merkeziyetçi bir biçimde hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Aşağıdan, yerel yönetimlerden gelen talepler olmasına rağmen, reform sürecine yerel yönetimlerin, halkın, ilgili çevrelerin katkısı oldukça sınırlı kalmıştır. Bu merkeziyetçi reform anlayışına rağmen, kamu yönetimi reformu politikasını ve yönetimi geliştirme stratejilerini eşgüdümlü yürütebilecek bir yönetsel birim oluşturulmamıştır. Ancak, değişimi gereği gibi yönetebilmek açısından gerekli olan bu birim, son reformun bürokrasiyi küçültme ve küçük ama ekonomiye hizmet eden bir kamu yönetimi oluşturma hedefleri açısından ise tutarlı görünmektedir. (Gül, 2005: 53) Yine içinde bulunduğumuz Avrupa'nın bütünleşmesi ve küreselleşme süreci çerçevesinde bir yerel yönetim reformundan beklenebilecek en önemli değişiklik, yerel çıkarların geliştirilmesi, yerel yönetimlere uluslararası ağlar üzerinde yer alma, etkin olma olanağı sağlayacak araçların sağlanması, yönetsel kapasitelerinin geliştirilmesi, kamu-özel sektör ortaklıklarını gerçekleştirebilme yeteneklerinin artırılmasıdır. Ne var ki, kamu yönetiminde yeniden yapılanma başlığı altında sunulan yasa tasarıları, içinde bulunulan sürecin dinamiklerini yakalamış görünmemektedir. Yeni yasal düzenlemenin yürürlükteki 1982 anayasası çerçevesinde yapılması, daha baştan tasarıların gücü ve etkisini önemli ölçüde azaltmaktadır. Yine üzerinde ağırlıkla düşünülmesi ve tartışılması gereken bölgesel gelişme sorunları, küresel kent yönetimi gibi konular tamamen tasarıların kapsamı dışında bırakılmakta, göreceli olarak küçük iyileştirmelerle yetinilmektedir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması amacıyla hazırlanan yasa tasarılarında en köklü değişiklikler, denetim ve personel yönetimi alanında yapılmaktadır. Denetime ilişkin düzenlemelerin çok boyutlu olarak tartışılması zorunlu görünmektedir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin kullandıkları yetkilerin denetiminden çok, yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim denetimini güçlendirmeyi amaçladığı izlenimi vermektedirler. Oysa örneğin imar planlama alanında kendilerine tanınan yetkileri kötüye kullanan belediyelere nasıl bir yaptırım uygulanacağına, tasarıda yanıt bulmak mümkün değildir. Aynı şekilde, yerel yönetimlerin personel yönetimi konusunda daha fazla serbestliğe kavuşturulması ilke olarak olumludur, ancak öngörülen

sistemin nepotizm, patronaj gibi tehlikelerden nasıl arındırılacağı açıklığa kavuşturulmalıdır. (Arıkan, 2004: 51)

Türkiye'nin AB'ye girme sürecinde beklenen önemli konulardan biri, kamu yönetimi alanında kapsamlı bir reform yapılmasıydı. Nitekim Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımına ilişkin 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi çerçevesinde oluşturulan ve Ulusal Programlarda yer alan konulardan biri de bununla ilgiliydi. Bu çerçevede "Kamu hizmetlerinin etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için gerekli yasal, kurumsal ortamın oluşturulmasına dönük olarak kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun yapılması" istenmekteydi. Özellikle 2005 Ekiminde Birlikle müzakere sürecinin başlamasıyla bu konu daha somut hale gelmiştir. Bu süreçte başlayan reform çalışmalarının bu anlamdaki beklentileri karşılayıp karşılamadığı ya da çıkarılan ve çıkarılması düşünülen yasaların böyle bir sürece çerçeve oluşturup/oluşturamayacağı konusu bugün en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bu bağlamda yukarıda ele alınan olumlu ya da olumsuz düşüncelerin ötesinde konunun, akademik kriterler ve ülke/bölge ve dünya realitelerinin bir arada sentezlenebildiği bir yaklaşımla ele alınması hem sağlıklı çözümler ve çözümlenmeler ulaşılması, hem Türkiye'nin küresel, bölgesel, ulusal ve yerel dinamikleri iyi okuyarak geleceğe dönük stratejik adımlar atabilmesi hem de yılan hikayesine dönen kamu yönetimi reformu çabalarının kümülatif sorunları çözecek bir keyfiyette realize edilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

KAYNAKLAR

- Akdoğan, A. Argun (2004), "Uygulama Açısından Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 4, 11-30.
- Aktan, C. Can (1999), "Türkiye'de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 422, Mart.
- Al, Hamza (2004), "Türk Kamu Yönetiminde Liberal ve Postmodern Esintiler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 37, Sayı 4, ss.1-10.
- Arıkan, Yeşeren E. (2004), "Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler", *Görüş*, Mart 2004, ss. 38-51.
- Aykaç, Burhan (2003), "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", B.Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman (Ed.), *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınları, Ankara, ss. 255-297.
- Aykaç, B., H. Yayman, M. A. Özer (2003), "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi*, Sayı 2003/2, ss. 153-179.
- Balaban, Osman (2004), "Krizden Kaçış, Krize Kaçış: Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 4, Ekim, ss. 5-17.
- Çukurçayır, M.A, Eroğlu, T. (2004), "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 53, Nisan-Haziran, ss. 41-67.
- Doig, A, Wilson, J. (1998), "What Price New Public Management?", *Political Quarterly*, Vol. 69, Issue: 3, July-September.
- DPT (2003), *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyon Raporu*, DPT Yayını, Ankara.
- DPT (2004), *Türkiye'nin AB'ye Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu*, DPT Yayını, Ankara.
- Eke, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, A.Ü. S.B.F. Yayını, Ankara.
- Eren, Veysel (2003), "Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı", *A.Ü. S.B.F. Dergisi*, Cilt 58 Sayı 1.
- Eryılmaz, Bilal (1995), "Yerel Yönetim Sendromu", *Yeni Türkiye*, Sayı 4, Haziran.
- Eryılmaz, Bilal (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Görmez, Kemal (1997), *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Konya.
- Görmez, Kemal (2000), "Demokratikleşme Açısından Merkez-Yerel Yönetim İlişkileri", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Sayı 2000/4, ss. 81-88.
- Göymen, Korel (1999), "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezizetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, S. 4, Aralık, 1999
- Göymen, Korel (2000), "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önergeler, Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Sayı 2, Nisan.
- Gül, Hüseyin (2005), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısına Adem-i Merkezileşme-Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılımlarından Bakış", H.Özgür, M.Kösecik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Nobel Yayını, Ankara, ss. 39-56.
- Güler, Birgül A. (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", *Hukuk ve Adalet*, Cilt 1, Sayı 2.

- Hamamcı, Can (1981), *Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizin Yapısı Ve Demokratikleşme Eğilimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Heper, Metin (1974), *Bürokratik Yönetim Geleneği*, ODTÜ Yayını, Ankara.
- Hughes, Owen E. (2003), *Public Management and Administration*, Third Edition, Macmillan Press, London.
- Kickert, Walter J. M.(2005), “Distinctiveness In The Study Of Public Management In Europe”, *Public Management Review*, Vol. 7, Issue: 4, ss. 537-563.
- Köseçik, Muhammet ve Özgür, Hüseyin (2005), “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, H.Özgür, M.Köseçik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, Nobel Yayını, Ankara, ss. 1-20.
- Lynn, Laurence E. Jr. (2001), *Public Management*, Sage Publications, Chicago.
- Mahçupyan, Etyen (1997), *Osmanlı’dan Postmoderniteye*, Yol Yayınları, İstanbul.
- Ortaylı, İlber (1995), “Devraldığımız Miras”, *Yeni Türkiye*, Sayı 4, Mayıs-Haziran.
- Ortaylı, İlber (1985), *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, İstanbul.
- Ökmen, Mustafa (2003), *Kent, Çevre ve Globalleşme*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- Ökmen, Mustafa (2005a), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, H.Özgür, M.Köseçik (Ed.), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, Nobel Yayını, Ankara, ss. 539-564.
- Ökmen, Mustafa (2005b), “Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi”, Kemal Görmez (Ed.), *Küreselleşme ve Yerelleşme*, Odak Yayınları, Ankara, ss. 21-63.
- Ömürgönülşen, Uğur (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi-1*, Nobel Yayını, Ankara, ss. 3-43.
- Özilhan, Tuncay (2003), “Kamu Reformunun Temel İlkeleri”, *Görüş*, Aralık, ss. 6-7.
- Parlak, Bekir (2003), “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet Ve Kamu Yönetimi”, Muhittin Acar, Hüseyin Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi-1*, Nobel Yayını, Ankara, ss. 347-391.
- Parlak, B, Sobacı, Z. (2005), *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Yayını, İstanbul.
- T.C. Başbakanlık (2003), *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, T.C. Başbakanlık Yayını, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1996), “Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor”, *Ada Kentliyim*, No: 3, Sonbahar.
- TODAİE (1992), *KAYA Raporu Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Yaşamış, F. Demir (1997), “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration’dan Management’a”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 417, Aralık.
- Yılmaz, Osman (2001), *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT Yayınları, Ankara.