Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi (30) 2015, 40-64

KÜRESEL DİNAMİKLER ETKİSİNDE 2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE DEMOKRATİKLEŞME REFORMU

PUBLIC ADMINISTRATION AND DEMOCRATIZATION REFORM IN TURKEY BY 2000s UNDER THE IMPACT OF GLOBAL DYNAMICS

Şükrü Mert KARCI[1]

ÖZET

Bu makalede, Türk Kamu Yönetiminde 2000'li yıllarda ortaya çıkan reform uygulamaları, küresel dinamiklerle ilişkilendirilerek ele alınmıştır. O dönemde reformun nedenleri, boyutları ve uygulamaya dönük yansımalarının bir değerlendirmesi yapılmıştır. Ülkemizde reform uygulamalarına geçilmeden önce, dünya genelinde kamu yönetimi düşüncesinde ortaya çıkan değişim, neoliberal politikalar çerçevesinde ele alınmıştır. Küresel kuruluşlar ve Avrupa Birliğinin reform konusunda ülkemiz üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. Ülkemizde 2000'li yıllarda kapsamlı bir biçimde ortaya çıkan ve devlet yapısında köklü değişiklikleri içeren dönüşüm, hukuk, kamu yönetimi, maliye, devlet – birey ilişkileri gibi alanlarda var olan yapı ve uygulamaların düzenlenmesi, bazılarının ortadan kaldırılması, yenilerinin oluşturulması sürecini ortaya koymuştur. Bu bağlamda küresel dinamiklerin etkileri, sadece kamu yönetimi alanında değil, demokratikleşme ve hukuk reformu bağlamında da değerlendirilmiştir.

Anahtar Sözcükler: *Kamu Yönetimi Reformu, Demokratikleşme, Hukuk Reformu, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yönetişim.*

ABSTRACT

Turkish Public Administration reforms by 2000s are discussed in this article according to the global dynamics. The causes, dimensions and applications of reforms during that period are evaluated. Before evaluating the reform practice in Turkey, the worldwide transformation of public administration is discussed according to Neoliberalism. The effects of global foundations and European Union on Turkey are evaluated in this context. The broad transformation changing the administrative structure became evident in Turkey by 2000s involves the areas of legal system, public administration, public finance, state – citizen affairs. Therefore the effects of global dynamics are not only evaluated in regard to public administration but also democratisation and legal reforms.

[1] İzmir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yrd. Doç. Dr.

Keywords: *Public Administration Reform, Democratisation, Legal Reform, New Public Management, Governance.*

GİRİŞ

2000'li yıllar, Türk kamu yönetiminde önemli dönüşümlerin yaşandığı bir dönemi temsil etmektedir. Siyasal yaşantıda köklü dönüşüm, o döneme kadar kamu yönetimi alanında yavaş bir şekilde ilerleyen reform girişimlerinin hızını arttırmış, merkezi yönetim yapısından yerel yönetimlere kadar çok kapsamlı reform uygulamaları hayata geçirilmiştir. Yaşanan dönüşüm, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel boyutları dışında, demokratikleşme ve hukuk reformları alanında da kendini göstermiştir. Kamu yönetim yapısı yanında, devlet – yurttaş ilişkileri alanında da önemli kurum ve uygulamalar yönetim sistemimize dahil edilmiştir. İktidar partisinin meclis çoğunluğunun değişik yasama dönemlerinde devam etmesi sonucu sağlanan siyasal istikrar ortamı, 60 yıllık kamu yönetimi reformu düşüncesini uygulanabilir kılmıştır. Cumhuriyet tarihinin diğer dönemleriyle kıyaslandığında, yaşanan dönüşümün ön plana çıkan hızı, 2000'li yıllardaki reform uygulamalarının ayrıca incelenmesini gerekli hale getirmektedir.

Ülkemizde 2000'li yıllarda kapsamlı bir biçimde ortaya çıkan ve hukuk, kamu yönetimi, maliye, devlet – birey ilişkileri gibi alanlarda köklü değişiklikler içeren dönüşümde, küresel kuruluşlar ve Avrupa Birliğinin etkileri önemli birer belirleyici olmuştur. Devlet reformu süreci, yönetim ve hukuk yapısındaki değişimi birlikte içermektedir. Reform uygulamalarıyla birlikte bireyin hak arama özgürlüğünün arttırılması ve kamu yönetiminde etik uygulamaları da hız kazanmıştır.

1. REFORMUN KÜRESEL DİNAMİKLERİ

Ülkemizde kamu yönetiminde reform hareketlerinin önemli dış kaynakları bulunmaktadır. Değişen yönetim anlayışı, getirdiği ilkeler bağlamında yeni kavramlar öne sürmekte, bunların hayata geçirilmesi için de çeşitli uygulama ve kurumsal yapıları desteklemektedir. Bu bölümde kamu yönetimi reform hareketlerinin küresel ölçekteki dinamikleri ele alınmıştır. Neoliberal düşüncenin kamu yönetimi alanına yansımaları, Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı ve yönetişim kavramları irdelenmiştir. Bunların yanında Avrupa Birliğinin kamu yönetimi alanındaki beklentileri ele alınmıştır.

1.1. Neoliberal Düşünce, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim

Dünya genelinde kamu yönetimiyle ilgili değişim hareketlerinin üç aşamada ortaya çıktığı görülmektedir. İlk dönem, 1980'lere kadar olup, yönetsel reformlar bağlamında şekillenmiştir. Bu kapsamda daha çok gündelik uygulama sorunlarını çözmeye yönelik yönetim süreçleriyle ilgili teknik değişikliklere gidilmeye çalışılmıştır. 1980'li yıllarda hakim olan aşamada ise değişiklikler kamu kurumlarıyla sınırlı kalan çabaların ötesinde, devletin rolünün yeniden tanımlandığı ve işlevlerinin sınırlandırıldığı bir çerçevede ortaya çıkmış, özel sektör yönetim teknikleri, kamu yönetimi alanında kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzü de içine alan üçüncü aşama ise, kamu yönetimini toplumun geneli ile birlikte düşünme anlayışının yerleştiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde özel sektör, sivil toplum, devlet etkileşimine yoğunlaşılmıştır (Yılmaz, 2007, 223). Kamu yönetimi alanında dünya genelinde devlete biçilen rolün değişmesi bağlamında ortaya çıkan reform hareketlerinin gelişmesinde ise neoliberal düşüncenin temel bir etkisi bulunmaktadır. Neoliberalizmin etkisiyle birlikte devletin rolü tartışılmaya başlanmıştır. Sınırlı bir devletin yanında, kamu hizmet sunumunu ekonomik, etkin ve etkili olarak gerçekleştirebilecek yönetsel yapılar oluşturulması gündeme gelmiştir.

Devletin küçültülmesi ve düzenleyici işleviyle sınırlandırılmasını sağlamaya yönelik olarak ulus üstü örgütlerce çeşitli kavramlar ileri sürülmüştür. Değişim, "küreselleşme", "özelleştirme" ve "yerelleşme" süreçlerinde kendini göstermiştir. Bu süreçlerin savunucusu olarak da özerklik, katılımcılık, şeffaflık gibi hemen herkesçe kabul görebilecek kavramlar ön plana çıkartılmıştır. İktidarın tabana yayılmasını, devlet örgütlenmesinin tamamında işleyişin katılımcılık esasına göre yapılmasını, yetkilerin doğrudan ve kolayca denetlenebilecek biçimde kullanılmasını sağlayacak bürokratik örgütlenme hemen her kesimde kabul görebilir niteliktedir. Ancak sol hareketlerin de talepleri arasında olagelmiş bu hedefler, neoliberal devlet yapılanmalarında Dünya Bankası kaynaklı olarak kullanılmaya başlanmıştır (Güler, 2005, 13).

Neoliberalizmin temelinde, sosyal devlet anlayışıyla birlikte devletin ekonomik ve sosyal yaşamda ağırlıklı olarak yer edinmesine karşı gelen düşünceler yatmaktadır. Buna göre, devletin faaliyet alanlarının daraltılması ve özel girişime öncelik verilmesi gereklidir (Işıklı, 1997, 77 –78). Neoliberalizm doğrultusunda devletin rolü 1980 ve 1990'lı yıllarda tartışma konusu olmuştur. Keynesyen düşüncede tanımlanan ve Weberyen bürokrasi anlayışıyla desteklenen ekonomik ve sosyal alt sistemlerin artık işlevsel olmadığı; refahçılık, kolektivizm ve çoğulculuk değerlerinin fayda sağlayamadığı düşüncesi yaygınlaşmıştır (Johnston ve Callender, 2000, 586). Liberal dönem ve refah devleti döneminde, kamu yönetimi alanında işletme

yönetimi teknikleri bütçe sürecini belirleyen hukuki rasyonelliğin sınırları dahilinde benimsenmişken, neoliberal dönemdeyse bütçe süreci ve kamu yönetimi yapılanmasının piyasa ilkeleri çerçevesinde yeniden şekillendirilmesi söz konusu olmuştur (Akbulut, 2007, 73-74).

Neoliberal düşüncenin etkileri uygulamada kamu yönetimi reformlarıyla ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda süreç içinde "birinci kuşak yapısal reformlar" ve "ikinci kuşak yapısal reformlar" biçiminde devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları gündeme gelmiştir. "Birinci kuşak yapısal reformlar" yoluyla "minimal devlet modeli" hedeflenmiş, daha sonra "ikinci kuşak yapısal reformlar" aracılığıyla "düzenleyici devlet modeli"ne geçişin sağlanması amaçlanmıştır. Birinci kuşak reformlar doğrultusunda ulus devletlerin yeniden yapılandırılması süreci, kamu işletmeciliği aracılığıyla kamu yönetimi alanına yansımıştır. "Minimal devlet" anlayışı bu şekilde kamu yönetiminde kendini göstermiştir (Kalfa ve Ataay, 2008, 230-237).

Kamu yönetiminin geleneksel kuram ve uygulamalarının neoliberal düşüncenin hedefi haline gelişi, öncelikle krizden ilk etkilenen İngiltere, Yeni Zelanda, Avustralya gibi ülkelerden başlayarak, reform programları biçiminde dünya geneline yayılmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından işletme yönetimi temelinde bir anlayışa doğru yönelim ortaya çıkmış, bu doğrultuda devletin rolünün yeniden tanımlanması biçiminde ele alınabilecek bir değişim başlamıştır (Güzelsarı, 2004, 4). Kamu yönetimi reform sürecinde ülkelerin siyasal, kültürel ve yönetsel farklılıklarına bağlı olarak değişik yönetim biçimlerine geçiş hedeflenmişse de yeniden yapılanmadaki temel standartlar ve genel eğilimler aynı biçimde ortaya çıkmıştır. Anglo–Sakson ülkelerinde daha erken başlayan reform hareketleri, performans yönetimine geçiş doğrultusunda şekillenmiş, Kıta Avrupası ülkelerinde ise performans odaklı karma bir yönetim doğrultusunda reformlar gerçekleştirilmiştir (Bilgin, 2006, 30).

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin temel yaklaşımları; kamu yönetiminin faaliyet alanı ve kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması, kamu hizmetlerinin alternatif yöntemlerle sunulması; kamu yönetim yapısı ve anlayışında değişikliklerin yapılması; siyaset-yönetim ilişkilerinin yanında kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi; kamu yönetimi ile özel sektör yönetimi işbirliğinin sağlanması olarak uygulanmaya başlanmıştır (Özer, 2005, 21). Kamu kesiminin küçültülmesi, geri kalan kısmının da daha az kaynakla etkin bir biçimde yönetilmesi görüşü, hükümetleri göreli olarak daha küçük olan kamu yönetimine uygun yeni sistemler aramaya yöneltmiştir (Ömürgönülşen, 2003, 4). Devletin sadece geleneksel görevlerini yerine getirmesi, bunu yaparken de etkinlik ve verimlilik ilkelerinin hakim kılınması hedeflenmiştir. Dönüşüm, kamu

yönetiminin özel sektör işletmelerine benzetilmesi boyutunda ortaya çıkmış, devletin işlevleri sorgulanmaya başlanmıştır (Emre, 2003, 166).

Önceleri reformlarla kendini gösteren değişim hareketlerinin daha sonraları çeşitli kuramsal temellere oturtulduğu görülmektedir. 1970'li yılların sonları ve 1980'li yılların başlarında ortaya çıkan "Kamu İşletmeciliği (Public Management)" Yaklaşımı, kamu yönetiminde işletme yönetimi değer, yapı ve tekniklerinin egemen olması anlayışını savunmuştur. James Perry ve Kenneth Kraemer'ın 1983 yılında yayınladıkları "Public Management: Public and Private Perspectives" başlıklı derleme kitap[2], bu dönemdeki tartışmaların önemli boyutlarını ifade etmektedir. Kuramsal düzeyde yaşanan sıkıntılar sonrasında, Kamu İşletmeciliği Okulunun kendini yeniden tanımlamasıyla, "Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management)" okulu ortaya çıkmıştır (Üstüner, 2000, 16–20). Bu akım uygulamada reform çalışmalarıyla gündemdeki yerini daha önceden almışsa da "Yeni Kamu İşletmeciliği" deyimi ilk defa İngiliz akademisyen Christopher Hood'un "A Public Management for All Seasons" başlıklı makalesinde kullanılmıştır[3] (Christensen / Laegreid, 2002:268). Bu yaklaşımlara önemli bir katkı da Osborne ve Gaebler'ın 1992 yılında yayınlanan "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" isimli kitapları ve daha sonra yapılan çalışmalar doğrultusunda "Reinventing Government" akımının doğmasıyla gelmiştir. Osborne ve Gaebler bu kitapta, kamu örgütlerinin yapılanmasında on temel ilkeden bahsetmektedirler. Bu ilkeler; katalizör yönetim, vatandaşlarca sahip olunan yönetim, rekabetçi yönetim, amaçlara dönük yönetim, sonuçlara yönlenmiş yönetim, müşteri odaklı yönetim, girişimci yönetim, sezgici yönetim, merkezkaç yönetim, piyasa yönelimli yönetim ilkeleridir (Osborne ve Gaebler, 1993).

Kamu yönetiminin bir işletme gibi algılandığı bu anlayışta, yurttaş–devlet ilişkilerinin de yeniden ele alındığı görülmektedir. Yurttaş kavramı yerine müşteri kavramı ön plana çıkartılmıştır. Yurttaşların sahip olduğu müşteri odaklı yönetim anlayışı, devlet–birey ilişkilerinde klasik yöntemlerin ötesinde değişik uygulama ve kurumlara verilen önemi arttırmıştır.

1980 ve 90'lı yıllarda işletmecilik yaklaşımı yoluyla özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanması konusunda dünya genelinde

[2]James L. Perry and Kenneth L. Kraemer. Public Management: Public and Private Perspectives. Palo Alto, CA: Mayfield, 1983.

[3]Christopher Hood, A Public Management For All Seasons, Public Administration, Vol.69, 3 – 19, 1991.

önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Ancak neoliberal programlarda tıkanmaların ortaya çıkmasıyla birlikte işletmecilik uygulamalarının meşruiyetini sağlayan yaklaşımlar eleştirilere maruz kalmıştır (Güzelsarı, 2004, 13-14). Bu eleştiriler, neoliberal politikaların ve işletmecilik uygulamalarının siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlar arasındaki ilişkileri dikkate almamaları bağlamında yöneltilmiştir. Neoliberal politikalar ve kamu işletmeciliği yaklaşımının sorgulanmaya başlanmasıyla birlikte Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar bünyesinde yeni arayışlar gündeme gelmiştir. Bu doğrultuda kamu işletmeciliği yaklaşımının "devlete karşı piyasa" anlayışının eksikliğine vurgu yapılarak, "devletle birlikte piyasa ve sivil toplum" formülü ortaya atılmıştır. Bu şekilde üç aktör arasındaki etkileşim ön plana çıkarılarak, kamu – özel sektör arasındaki sınırlar yeniden tanımlanmaya başlanmıştır (Kalfa ve Ataay, 2008, 230-231).

Yönetişim; IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği kurumlarının her birinin önem verdiği ve geliştirilmesine katkı sağladığı bir kavramdır. Bu kuruluşların toplantı ve raporlarında sıklıkla gündeme gelmektedir. Ancak kavramın ortaya çıkışı ve meşruluk kazanmasında Dünya Bankası en önemli rolü oynamıştır. Yönetişim kavramı günümüzdeki içeriğiyle ilk defa 1989 yılında Dünya Bankasınca hazırlanan, "Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" başlıklı raporda kullanılmıştır. Bu raporda iyi yönetişimin unsurları; hesap verebilirlik, saydamlık, etkin yönetim, sivil toplumun etkin katılımı, uyumlu politikalar üretme, hukuka uygunluk ve bağımsız yargı sisteminin varlığı olarak sayılmıştır (World Bank, 1989).

Yönetişimin ilk gündeme getirilişinden sonra Dünya Bankasının 1992 tarihli "Governance and Development" başlıklı raporunda kavramla ilgili daha geniş açıklamalara yer verilmiştir. Bu Raporda, ülkelerin güçlü bir kalkınma yönetimine sahip olabilmesi için güçlü hukuksal-kurumsal yapılara sahip olmalarının zorunlu olduğu vurgulanmıştır. Öngörülebilir hukuksal-kurumsal çerçevenin bulunmaması, keyfilik-yolsuzluk, hantal bürokrasi, karar alma süreçlerinin şeffaf olmaması gibi sorunların varlığı durumu "kötü yönetişim" olarak adlandırılmıştır. "İyi yönetişim" içinse öngörülebilir bir hukuksal-kurumsal çerçevenin oluşturulması, hesap verebilirlik, şeffaflık, hızlı ve adil bir hukuk sistemi, insan haklarına saygı, kamu hizmetlerinin etkinliği gibi ilkeler sıralanmıştır. Hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine özellikle vurgu yapılmıştır. Denetimin sağlanması konusunda da devletin

işlevlerinin kamuya, hizmete ihtiyaç duyanların kendilerine ya da piyasaya devredilmesi gibi uygulamalar önerilmektedir. Dünya Bankasınca yönetişim konusunda ortaya konan bu ilkeler, 1997 tarihli "The State in a Changing World" başlıklı raporda daha da geliştirilmiştir. Raporda, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için devletin kapasite ve etkinliğinin arttırılması gerektiği, bunun için de hukuksal çerçevenin güçlendirilmesi, yolsuzluk ve keyfiliğin ortadan kaldırılması, hesap verebilirliğin sağlanması, hizmet sunumunda rekabetin gerçekleştirilmesi, yerelleşme ve yerel yönetimlere yetki devri, iş dünyası ve sivil toplum katılımının sağlanması önerilmektedir (Kalfa ve Ataay, 2008:, 33).

Dünya Bankasınca ortaya konan yönetişim kavramının anlamı OECD tarafından aynı şekilde benimsenmiştir. OECD, iyi yönetişim teriminde altı ilkeyi öne çıkarmıştır. Bunlar hesap verebilirlik, saydamlık, etkinlik ve verimlilik, toplumsal duyarlılık, uzak görüşlülük, hukuksallık ilkeleridir. BM de yönetişim terimine kurumsal katkı sunmuştur. Dünya Bankası ve OECD ile aynı anlamı yüklemekle birlikte, BM yönetişim kavramını, küresel yönetişim olarak örgütlemiş ve geliştirmiştir (Güler, 2005, 145-148).

Yönetişim modelinin devlet, piyasa ve sivil toplum biçiminde dayandığı aktörlerden hareketle, yöneten – yönetilen ilişkisinin temel aldığı toplumsal özneler ortaya çıkmaktadır. Bu üç toplumsal aktör temelindeki yönetim anlayışı, sınıfsal çelişkilere ve örgütlenmelere gönderme yapan yönetim anlayışından farklıdır. Yönetişim yaklaşımı, devlet – toplum – piyasa ayrımını ortadan kaldırma ve birlikte yönetme önerisini sunmaktadır. Bu bağlamda "ortaklık" ve "işbirliği" terimleri önemlidir. Yönetişim yaklaşımıyla devlet – toplum karşıtlığının ortadan kaldırılabileceği iddia edilmektedir. Yönetişimin kurucu üç unsuruna dayalı modelin kalkınmayı sürdürmeyi, insani gelişmeyi ve toplumsal özerkliği sağlamayı amaçladığı ileri sürülmektedir. Yönetişim yaklaşımının temel önermeleri; ekonominin kural ve kurumlarıyla siyasetten arındırılması, kamu yönetiminin piyasa kurallarına göre düzenlenmesi, devletler arası ilişkilerde bağımsızlığın yerini karşılıklı bağımlılığa bırakması, yerelleşme ve küreselleşmenin eş hareketler olarak algılanması, kalkınma ve yönetişim arasında pozitif ve doğrusal ilişkinin varlığıdır (Bayramoğlu, 2005, 113-115).

Yönetişim kavramının en belirgin özelliği, merkezi devlet yönetiminin kamu politikalarını uygulamadaki rolüne yapılan vurgudur. Klasik devlet yönetimi sisteminin kurumsal-anayasal yapısına bir itiraz ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda geleneksel yaklaşımın yönetimin karmaşık işleyiş sürecini reddettiği ileri sürülmektedir. Süreçteki bu karmaşıklık ise çok aktörlülükle giderilebilecektir (Coşkun, 2003, 47). Yönetişimle birlikte devlet ve toplum arasındaki mesafenin giderilmesi amacıyla bir mekanizma kurulmaktadır. İktidarın sadece bürokrasi tarafından kullanılmasının reddedildiği bu mekanizmada, bu üç unsur arasında ağırlıkları açısından bir fark yoktur. Bu üç unsur birbirleriyle eşit haklara sahip yani ortaktır (Güler, 2005, 38-39). Bu ilişki çerçevesinde egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ortaklar büyük ölçüde özerk ve devlete karşı sorumlu olmayan bir konumda, bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Tortop vd., 2007, 554).

Farklı disiplinlerin yaklaşımları, yönetişim kavramının türlerini ifade etmektedir. Yönetişim kavramı, kalkınma alanında "iyi yönetişim" olarak adlandırılmaktadır. Kamu yönetimi alanında, devlet unsurunun düzenlenmesi ve devlet aygıtlarının işleyiş ve örgütlenme mantığının geliştirilmesine odaklanan "kamu yönetişimi" kavramı kullanılmaktadır. Sivil toplum unsuruna daha çok vurgu yapan yönetim yaklaşımı "öz yönetişim" olarak adlandırılmaktadır. Özel sektörü merkeze alan yaklaşım "şirket yönetişimi"dir. Başka bir yönetişim yaklaşımı da "şebeke-ağlar" biçimindeki işbirliği ve kendiliğinden örgütlenmeye vurgu yapan yaklaşımdır (Bayramoğlu, 2005, 116).

Yönetişim ve YKİ, çeşitli açılardan benzeşmektedir. Rekabete verilen önem, girdilerden çok çıktılarla ilgilenme, kürek çekmeyen–dümen tutan yönetim anlayışı gibi özellikleri, yönetişim ve YKİ'nin birçok açıdan benzeştiğini göstermektedir. Bununla birlikte aralarında, iki modelin birbirinden ayrılmasını gerektiren, temel farklar da bulunmaktadır. İki modelin benzer yönleri, yönetsel reformların uygulanma süreçlerinde ortaya çıkmakta, farklılıkları ise teorik düzeyde belirginleşmektedir (Peters vePierre, 1998, 229-231).

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin temel önermelerinin iyi yönetişimle yinelendiği görülmektedir. Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması, rekabetin ve piyasaların desteklenmesi, özelleştirme, kamu personeli sayısının azaltılması, kamu yönetiminde reform, bütçenin kontrol edilmesi, yerelleşme, devlet dışındaki aktörlerin daha fazla kullanılması bunlar arasında sayılabilir. Ancak bunlardan farklı olarak hesap verebilirlik, meşruiyetin

sağlanması, yönetimde saydamlık ve katılım gibi kavramlara yönetişim içinde yer verilmiştir (Güzelsarı, 2004, 17-19). YKİ, devletin içyapısı ve işleyişinin piyasa kurallarına uygun olarak yeniden örgütlenmesi için gerekli kavramsal çerçeveyi geliştirmiş, yönetişimin üç unsurundan biri olan devlet böylelikle bu yeni iktidar anlayışına uygun hale getirilmiştir (Güler, 2005, 141).

Yönetişim, demokratik yönetimin temel bir unsuru olarak kabul görmektedir. Çeşitli kesimlerin katılımı, yönetişimde öne çıkan bir başlıktır. Bununla birlikte YKİ'de kamu yönetiminin özgüllüğü reddedilmekte, piyasayla rekabete girilerek kamu yönetiminin sorunlarının çözülebileceği iddia edilmektedir. İkinci farklılık, yönetişimin esas olarak süreçle ilgili olması, YKİ'nin ise çıktılarla ilgilenmesidir. Üçüncü farklılık, YKİ örgüt içi bir programken, yönetişimin örgütler arası bir yaklaşım olmasıdır. Yönetişim siyasal bir teori, YKİ ise bir örgüt teorisidir. Dördüncü olarak, yönetişimin kamu kaynaklarının belirli bir siyasal kontrol altında bir araya getirilmesi olduğu söylenebilir. YKİ ise kamu yönetiminin dönüşümüyle ilgilidir. Son olarak, YKİ'nin ayırıcı idealleri bulunmakta, özel sektör – kamu yönetimi ayırımını pekiştirmektedir. Yönetişim uygulamaları kamu hizmet sunumunda kültürel değişimlere ihtiyaç duymazken, YKİ ise bu değişimler üzerine inşa edilmiştir (Peters ve Pierre, 1998, 231-233).

1.2. Avrupa Birliği ve Kamu Yönetimi Reformu

Türkiye'de devlet reformu düşüncesi, AB uyum çalışmaları kapsamında somuta indirgenmektedir. Her ne kadar reformun AB dışında Dünya Bankası, IMF gibi kaynakları olsa da uygulamada bu kuruluşlarca istenen yeniliklerin paralel bir biçimde yapıldığı görülmektedir. Ancak üyelik bağlamında hazırlanan ulusal programlar ve AB ilerleme raporları, reformun içeriği ve gelişme düzeyini ayrıntılı bir biçimde sunmakta, bu şekilde AB uyum süreci ve kamu yönetimi reformu arasında net bir bağlantı ortaya çıkmaktadır.

Avrupa Birliğinin oluşumuna etki eden siyasal proje, neoliberal yönelimler taşımaktadır. Genişleme ve derinleşme süreci temelde üç noktaya odaklanmıştır. Birincisi; para, mal ve işgücünün serbest dolaşımıdır. İkincisi; yerelleşmenin teşvik edilmesiyle yönetişim mekanizmasının her yönetim düzeyine yaygınlaştırılmasıdır. Üçüncü noktaysa reformlar için gerekli altyapının sağlanmasıdır (Bayramoğlu, 2005, 76).

Avrupa Birliği tarafından kamu yönetimiyle ilgili yapılan düzenlemelere bakıldığında net bir durumla karşılaşılmamaktadır. Bunun nedeni, Birliğin başlangıçta ekonomik birliktelik düşüncesiyle temellenmesi, siyasal ve sosyal boyutların sonradan gündeme gelmesidir. Kamu yönetimiyle ilgili herhangi bir AB antlaşması bulunmamaktadır ve üye devletler kendi yönetsel yapılarını organize etme konusunda serbesttirler. Başlangıçta kamu yönetimi alanı her devletin kendi iç meselesi olarak değerlendirilmiş olsa da Birliğe zamanla daha çok devletin üye olması sonucunda kamu yönetimiyle ilgili çeşitli ilke ve düzenlemeler gündeme gelmiştir (Balcı, 2007, 320).

Avrupa Birliği uyum sürecinde kamu yönetimiyle ilgili olarak iki önemli kavram ön plana çıkmaktadır. Bunlar, "Avrupa Yönetsel Alanı" ve "yönetsel kapasite" kavramlarıdır. Avrupa Yönetsel Alanı, kamu yönetimi alanında yeni düzenlemeler aracılığıyla üye devletler arasında benzeşmenin sağlanması süreci olarak ifade edilebilir. Yönetsel kapasite ise, üye devlet kamu yönetimlerinin yapı ve işleyiş açısından uyumu konusunda bir çerçeve sunan, aynı zamanda hukukun üstünlüğü, katılımcılık, açıklık ve şeffaflık, hesap verilebilirlik, verimlilik ve etkililik gibi ilkeleri temel alan bir kavramdır.

Üyelik sürecinde önemli bir başlığı oluşturan yönetsel kapasitenin nasıl geliştirileceği konusu, yine kamu yönetimiyle ilgili genel kabuller olmadığı için, net bir biçimde ortaya konmamıştır. Ancak Birliğin ilkelerini yönetim yapılarına hızlı bir biçimde dahil edebilecek, bunları etkin bir biçimde uygulayabilecek ve denetleyebilecek oluşumlar sağlanması konusunda üye devletlerin sorumlulukları bulunmaktadır. Yönetsel kapasitenin belirli bir düzeye getirilmiş olması üye devletlerden istenmektedir. Ancak AB'nin kamu yönetimiyle ilgili düzenlemeleri genel bir model yerine ilke ve politika yönlendirmeleri sunduğu için, AB'de yönetsel farklılıkların bir norm olarak kabul edildiği söylenebilmektedir. AB metinlerinde ilk defa 1993 Kopenhag Zirvesi sonuç bildirgesinde yönetsel kapasitenin geliştirilmesi konusundan bahsedilmiştir (Fournier,1998, 120-121). Yönetsel kapasite, 1995 Madrid Zirvesinde tam üyelik için bir kriter olarak benimsenmiştir. Ancak üye devletlerin bu kapasiteyi nasıl geliştirecekleri konusu burada da belirginlik kazanmamıştır (Şener, 2009, 185).

Birliğe tam üyelik yolunda sunulan yönetsel kapasitenin geliştirilmesi hedefi, yönetsel reform adı altında aday ülkelerce gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Üyelik sürecinde müktesebata uyum, aday ülkedeki yönetsel

reform süreci ile aynı anlama gelmektedir. Üzerinde uzlaşılmış tek bir kamu yönetimi modeli bulunmayan AB'de, uyumun Neoliberalizmle sağlanmaya çalışılması ise siyasal bir tercih olarak nitelendirilebilir. Ancak çeşitli model arayışları vardır. Model arayışları üç temel üzerinde şekillenmektedir. Bunlar, yönetişim ilkeleri, SIGMA[4] esasları ve ortak değerlendirme çerçevesidir. Genişleme sürecinde bunlardan en etkili olanı SIGMA esaslarıdır. Yönetişim ilkeleri bunlar arasında daha yenidir. Ortak değerlendirme çerçevesi ise diğerlerine oranla daha az ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda AB uyum sürecinde yönetişim ilkeleri ve SIGMA esaslarının etkili olduğu söylenebilir (Şener, 2008, 121-123).

SIGMA esaslarında yönetsel ilkeler, güvenilirlik ve öngörülebilirlik; açıklık ve şeffaflık; hesap verebilirlik; verimlilik ve etkililik olarak belirtilmiştir. SIGMA tanımına göre Avrupa Yönetsel Alanı ise, müktesebatın birlik genelinde eşit ve uyum içinde hayata geçirilmesi için Avrupa genelinde kabul gören yönetsel adalet, ortak kamu yönetimi değer ve ilkelerinin üye devletlerce kabul görmesi anlamına gelmektedir. Aday ülkelerden kamu yönetimlerinin güvenilirlik düzeyini Avrupa Yönetsel Alanı seviyesine getirmeleri ve ortak ilke, usul ve yönetsel düzenlemelerle ilgili kabul edilebilir bir seviyede olmaları beklenmektedir. Aday ülkelerin uymaları gereken asgari kamu yönetimi kalite ve güvenilebilirlik düzeyi bulunmaktadır (SIGMA, 1999, 14-15). SIGMA esaslarında belirtilen yönetsel ilkeler, Avrupa Komisyonunun "European Governance: A White Paper" başlıklı raporuyla, Avrupa yönetişimi ilkeleri olarak geliştirilmiştir. Buna göre yönetişimin ilkeleri; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık biçiminde belirtilmiştir (CEC, 2001, 10).

Görüldüğü gibi tek bir kamu yönetimi modeline sahip olmayan AB'de, üye ülke kamu yönetimlerinin çeşitli ilkeler doğrultusunda işler halde olması istenmektedir. Bu çerçevede Avrupa Yönetsel Alanı ve yönetsel kapasite kavramlarının yanında SIGMA esasları ve Avrupa Yönetişimi İlkeleri, üye ve aday devletlerin kamu yönetimi yapılarında değişimin temel yönelimleri olarak belirginlik kazanmıştır. Bu bağlamda açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin AB uyum sürecinde de büyük öneme sahip olduğu görülmektedir. Bu ilkelerin hayata geçirilmesini sağlayacak uygulama ve kurumlar AB tarafından da desteklenmektedir.

[4] Support for Improvement in Governance and Management

Avrupa yönetişim ilkeleri bağlamında, yönetsel usul mevzuatında kuralların belirtilmiş olması, kamu hizmetlerinden eşit faydalanmanın sağlanması, kararların meşruiyeti, işlemlerin zamanında yerine getirilmesi, sesini duyurma hakkı, temyiz ve ombudsman benzeri kuruluşlara başvuru hakkı gibi konuların, üye ülkelerinin yurttaş ilişkileri alanında kamu yönetimlerinin genel kilit unsurları arasında yer aldığı görülmektedir. Bu bağlamda birliğe katılım konusu güncellik kazandıkça kamu yönetiminin denetimi ve başvuru mekanizmalarının önemi de artmıştır. Birlik hukuku, üye devletler genelinde uygulamaların ve ilkelerin denkliğine vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda Birlik genelinde benzer yönetim ve denetim uygulamaları yapılmasına önem verilmektedir. Böylelikle iç denetim, ombudsman ve arabuluculuk işlevleri, yönetsel uyuşmazlıkların çözümü konuları reformlarda yer almıştır. Yönetsel kararların esas yönünden denetlenmesi yanında yerindelik denetimlerinin yapılması konusu da gündeme taşınmıştır (Fournier,1998, 127-133).

Üye devletlerde kamu hizmetlerinin yargısal denetimi de gelişme göstermektedir. Ülkelerin yargısal gelenekleri doğrultusunda bu denetim idari yargı ya da adli yargı kurumlarınca yapılabilmektedir. AB hukukunun ulusal yönetim hukukları üzerinde etkisi genişlemekte ve kamu hizmet sunumunda hukuk devleti ilkesinin yerleşmesine katkı sağlamaktadır. Kamu hizmetlerinin ceza hukuku ve kişisel sorumluluk çerçevesinde denetlenmesi konusunda da gelişmeler olmuştur. Kamu yönetiminin yargı dışı bir denetim yolu olarak da çoğu üye devlette ombudsman kurumları oluşturulmuştur. Ombudsman denetimi özellikle yerindelik denetimi alanındaki boşluğu doldurmakta, hukukun çiğnenmediği ve yargı denetiminin cevap veremediği kötü yönetim uygulamalarında etkili olmaktadır (Ziller, 1998, 142-143).

2. 2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ VE DEMOKRATİKLEŞME REFORMU

Ülkemizde altmış yıldır var olan kamu yönetimi reformu düşünce ve uygulamaları, 2000'li yıllarda çok farklı ve derin yönelimler kazanmıştır. Neoliberalizmin ikinci kuşak yapısal reformları, bu yıllarda ülkemizde köklü değişikliklere kaynaklık etmiştir. İktidar partisinin parlamento üstünlüğü de reform doğrultusunda yasal düzenlemelerin hızlı bir biçimde yapılması yoluyla değişime hız kazandırmıştır. Bu başlıkta, ülkemizde kamu yönetimi reformunun 2000'li yıllardaki genel niteliği ele alınmış, yasal düzenlemeler

yoluyla ortaya konan uygulama incelenmiştir. Demokratikleşme bağlamında devlet reformunun önemli bir ayağını oluşturan yargı reformu konusu da bu başlıkta kamu yönetimi reformuna ilişkin olarak değerlendirilmiştir.

2.1. Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformunun Niteliği

Türkiye'de kamu yönetimi reformu sadece küresel etkiler bağlamında ortaya çıkmamıştır. Reform düşüncesi ve girişimleri, yarım yüzyılı aşkın bir zamandan beri hem akademik alanda hem de uygulamada gündemdeki yerini hiçbir zaman kaybetmemiştir. Bu çerçevede ülkemiz kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gerekliliği üzerinde bir fikir birliği sürekli var olagelmiştir. Tartışmalar ise reformun içeriği konusunda belirginlik kazanmıştır.

Yönetim yapımızda reformu gerektiren nedenler ise oldukça geniş kapsamda ele alınabilir. Bu sorunlar kamu yönetiminin çok çeşitli alanlarında kendini göstermektedir. Bu konuda bütünü kapsayabilecek bir sınıflandırma yapmak oldukça zor olmakla birlikte, ülkemizde kamu yönetimi reformunu gerekli hale getiren etmenler üç başlıkta ele alınabilir. Bunlardan ilki örgütsel bozukluklar ve yapısal sorunlar; ikincisi personel sorunları; üçüncüsü ise yer, araç-gereç, yöntem ve bürokratik kültür sorunu olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz, 2007, 218-220).

Merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde yeniliklere açık olmama, tutuculuk, kuralcılık, sorumluluktan kaçınma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet, kamu yönetiminde sorun alanları olarak belirginlik kazanmaktadır (Acar ve Sevinç, 2005, 21-23). Bunlar içinde yönetsel etik konusundaki eksikliklerin ön planda olduğu görülmektedir. Uygulamada ortaya çıkan etik sorunların ise beş temel boyutu bulunmaktadır. Buna göre etik sorunlar; kamu görevlilerinin kişisel değer yargıları, etik ilkeleri ve deneyimleri ile yasalar ya da toplumsal beklentiler arasında etik ikilemlerin sonucu "karmaşıklık"; "gizlilik" ve "resmi sır" temelinde örgütlenme; hiyerarşik örgütlenme doğrultusunda "örgütsel baskı"; kamu yararı kavramının belirsizliği; inisiyatif almada çekinceler boyutlarında ortaya çıkmaktadır (Demiral ve Demiral, 2007, 274).

Türk kamu yönetimi, yurttaşlarla ilişkiler konusunda da çeşitli eksikleri barındırmaktadır. Bu bağlamda temel hak ve özgürlüklere saygı konusunda yetersizlik görülmekte, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik,

öngörülebilirlik gibi çağdaş yönetim özelliklerinden yoksun uygulamalar sıklıkla gündeme gelmektedir (Bilgin, 2006, 31-32). Bu konudaki eksiklikler, özellikle denetim ve bireylerin hak arama özgürlüğü bağlamında yeni uygulama ve kurumları gerekli hale getirmektedir.

Değinilen sorunlar bağlamında reform konusunda çalışmalar uzun zamandır devam etmekle birlikte, 2000'li yıllarda yaşanan gelişmeleri tetikleyen nedenler daha farklıdır. Türkiye'de 1980 sonrası süregelen neoliberal reform sürecinde, 1999 yılında farklı ama önemli bir aşamaya geçilmiştir. Siyasal ve yönetsel yapıda derin değişimleri içeren bir süreç başlamıştır. Bu dönüşüm, yöneten sınıfın değişmesinden değil, yönetme biçimi ve iktidar tarzının değişmesinden kaynaklanmaktadır. Neoliberal politikalar etkisiyle geçen 1980 – 1999 dönemi, tasfiyeci bir özellik taşımaktadır. 1999 sonrası sürecin temel özelliği ise yeniden yapılanmadır. Ancak tasfiyecilik tamamlanmamış, bu yeniden yapılanmanın tamamlayıcısı olarak devam etmiştir. Yeniden yapılanma, yönetişim modelinin uygulanmasıyla gerçekleştirilmiştir (Bayramoğlu, 2005, 279-284).

Türkiye'nin de aralarında yer aldığı azgelişmiş ülkelerde 1990'ların ortalarından itibaren "ikinci kuşak yapısal reformlar" adı altında bir dizi reform programı uygulamaya geçirilmiştir. Bu reformlar uluslararası finans kuruluşlarınca hazırlanarak dünya genelinde yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. İkinci kuşak reformlarla oluşturulmaya çalışılan düzenleyici devlet modeli, "kamu yönetimi reformu" ya da "kamu reformu" adları altında uygulamaya taşınmıştır. Bir önceki bölümde ifade edildiği gibi, neoliberalizmin meşruiyetini ve toplumsal desteğini arttırmak adına, hukuk devleti, insan hakları, katılım, sivil toplumun güçlendirilmesi, şeffaflık, hesap verebilirlik, yolsuzlukların önlenmesi, yerinden yönetim gibi demokratik idealler, bu düşünceye eklemlenmiştir (Ataay, 2008a, 39-43).

Ülkemizde 2000 yılı sonrası devlette dönüşüm hareketlerinin iki yönde hareket ettiği söylenebilir. Dönüşümün bir yönü yerelleşmedir. Reform hareketlerinin diğer yönünü ise iktidarın yoğunlaşması eğilimi oluşturmaktadır. Yerelleşme, daha çok iktidarın ölçeğine işaret etmekte, yoğunlaşma ise iktidar alanını göstermektedir. İktidarın yoğunlaşma eğiliminin somutlaşmış hali de bağımsız düzenleyici ve denetleyici üst kurumlar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu kurumlar, ekonominin

yönetiminde bürokrasi, siyasal iktidar ve parlamentodan bağımsız olarak özerk bir biçimde işlev görmektedirler (Bayramoğlu, 2005, 239-240).

Avrupa Birliğine üyelik ile neoliberal kamu yönetimi reformu arasında zorunlu bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak Türkiye açısından AB adaylık süreci ile neoliberal reformlar uyumlu bir biçimde ilerlemektedir. Türkiye'de neoliberal reformlar, AB isteklerinden kaynaklanmamakta, siyasal iktidarın bu yöndeki tercihleri doğrultusunda hayata geçirilmektedir. IMF politikaları, AB Kopenhag Kriterlerine uyum açısından temel araç olarak görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye açısından IMF politikalarının yerine getirilmesi ve AB uyumu için yapılan yenilikler arasında bir uyum, paralellik bulunmaktadır. Bu paralellik, izlenen politikalar ve bunların yönetsel reforma yansımasının neoliberal yorumla gerçekleşmesi sonucunu doğurmaktadır. Böylelikle AB, Türkiye'de neoliberalizmin uygulanmasına meşruiyet sağlamış olmaktadır (Şener, 2008, 118-119).

Avrupa Birliğine uyum amacı ve neoliberal uygulamalar arasında bir koşutluk söz konusu olmasa da bu girişimler Avrupa Komisyonunun ilerleme raporlarında olumlu bir şekilde karşılanmaktadır. Bunun temel nedeni ise AB'ye uyum açısından "iyi yönetişim" ilkeleriyle uyumlu olmak üzere istenen modelin tercih edilebilmesidir. Türkiye'nin seçtiği model, IMF-OECD-DB ekseninde neoliberalizmi ve YKİ'yi içermektedir (Şener, 2008, 135). Yönetişim anlayışı ülkemizde stratejik planlama, çıktı denetimi, kamu sektörü birimlerinin ayrıştırılması, rekabet ve performans gibi YKİ ilkeleriyle birlikte uygulanmıştır. Ayrıca yönetsel reform süreci, özellikle 2001 yılından sonra AB katılım süreciyle örtüşmektedir. Bu bağlamda ülkemizde yönetsel reform ve AB katılım süreçlerinin aynı düzlemde algılandıkları söylenebilir (Şener, 2009, 184). 2008 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Avrupa Komisyonunun kamu yönetimiyle ilgili olarak Türkiye'den beklentileri arasında; daha üst düzeyde verimlilik, mali sorumluluk ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikalarındaki reformların izlenmesi; yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimde reform yapılması, yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi ve yeterli maddi kaynağın sağlanması; tam anlamıyla işleyen bir ombudsman sistemini için gerekli düzenlemelerin yapılması; Sayıştay konusunda mevzuatın kabul edilip uygulanması yer almaktadır (E.C., 2008:3).

Türkiye'de yönetişim modeli çerçevesinde devletin yeniden yapılandırılması süreci 1999 yılında IMF ile imzalanan İstikrar Programı ile

başlamıştır. Bu Programda tarım; sosyal güvenlik; kamu mali yönetimi, vergi politikası ve idaresi alanlarında yapısal reform öngörülmüştür. Dünya Bankası da sektörel kredileriyle süreçte yerini almıştır. Yeniden yapılandırma, özelleştirmeden farklı olarak, kurumsallaşarak ilerlemiştir. Kamu kuruluşları, piyasa örgütleri gibi yapılandırılmıştır. Tasfiye edilen unsurların yerine yenileri getirilerek reform süreci yürütülmüştür. Yönetişim modeliyle birlikte yasalarla güvence altına alınan kurumsallaşmış bir dönüşüm süreci yaşanmıştır (Bayramoğlu, 2005, 291-293). Hükümet tarafından hazırlanan ve uygulamaya geçirilen Acil Eylem Planı, bu sürecin niteliğinin ortaya konmasında belirleyici olmuştur. IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, OECD ve AB tarafından önerilen reformların hükümetçe somut iş programlarına dönüştürülmesiyle ortaya çıkan Acil Eylem Planı'yla, bütünsel bir yaklaşım ortaya konarak, reformların birbirinden kopukluğu giderilmiştir. Bütün reformların "düzenleyici devlet" projesi çerçevesinde oluşturulduğu sistematik bir reform sürecinin yürütülmesi sağlanmıştır. Acil Eylem Planı, "Ekonomik Dönüşüm Programı", "Kamu Yönetimi Reformu", "Sosyal Politikalar" ve "Demokratikleşme ve Hukuk Reformu" olmak üzere dört ana başlıkta toplanmıştır. Bu bağlamda hemen hemen tüm kamu kurumları reform kapsamına alınmıştır (Ataay, 2008b, 24-27). Reform uygulamalarının bütüncül bir biçimde ilerlediği görülmektedir. Reform en somut biçimde içeriğini ilk defa 2003 yılında gündeme gelen bir dizi yasa tasarısıyla göstermiştir. Uygulamada değişikliğe uğrayarak geçerlilik kazanmış olsalar da bu tasarıların içeriği hiçbir zaman gündemden düşmemiştir.

2.2. 2000'li Yıllarda Türkiye'de Kamu Yönetimi, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu Uygulaması

Ülkemizde kamu yönetimi alanında ilgili dönemdeki yapısal reformların, iktidar partisinin sahip olduğu parlamento çoğunluğu sayesinde, çok çeşitli yasal düzenlemeler yoluyla uygulamaya geçirildiği görülmektedir. Kamu yönetiminden yargıya pek çok alanda kapsamlı değişikliklerin planlandığı reform süreci, esas olarak yönetim reformundan öte bir devlet reformu niteliği kazanmıştır. Reformların uygulamaya dönük adımları, yasal düzenlemeler şeklinde somuta indirgenmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde genel ve temel düzenlemelerin yanında merkezi yönetim, yerel yönetimler, kamu personel yönetimi alanlarında çeşitli yasalar yoluyla yönetişimin ve yerinden yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi süreci ortaya çıkmıştır.

Önceleri kamu yönetimi alanında bir temel yasa yoluyla değişimin başlatılması hedeflenmiştir. Bu bağlamda reform uygulamalarının temel niteliklerinin 2003 yılında Başbakanlıkça yayınlanan rapor ve tasarılarda ortaya çıktığı görülmektedir. Söz konusu belgelerde, kamu yönetimi alanında küresel dönüşümün ilkeleri olarak çok aktörlülük, sorunları ortaya çıkmadan önlemeye dönük olma, sonuç ve hedef odaklılık, vatandaşı müşteri olarak algılama, katalizör yönetim gibi kavramlara vurgu yapılmıştır. Saydamlık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve verimlik, öngörülebilirlik, esneklik ve süratlilik ilkeleri, 21. Yüzyıl kamu yönetimi anlayışının nitelikleri arasında gösterilmiştir (Başbakanlık, 2003, 27–31). Ülkemiz kamu yönetiminde değişimi gerektiren nedenler arasında, yönetim düşüncesi ve yapısında yetersizleşme, aşırı büyüme ve merkezileşme, kamu mali yönetimi sorunları, kamu personel rejiminin sorunları, kamu denetim sisteminin etkisizleşmiş olması, israf ve yolsuzluk konularına değinilmiştir (Başbakanlık, 2003, 81-105). Yeniden yapılanmanın temel ilkeleri olarak da ihtiyaçlara uygunluk, yönetişim, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı olma, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven, hizmetlerin yürütülmesinde yerindelik sayılmıştır (Başbakanlık, 2003, 127-135).

Reform çalışmalarına genel giriş niteliğinde algılanabilecek bu bilgiler, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile birlikte, ülkemizde kamu yönetimi reformunun temel çerçevesini belirleyen nitelikte, uygulamaya dönük somutluk kazanmıştır. Tasarı, 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" adı altında Temmuz 2004'te kabul edilmişse de dönemin Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir. Bu yasa daha sonra gündeme alınmayıp içeriğindeki değişimlerin tekil yasalar yoluyla gerçekleştirilmesi denemelerine girişilmiştir.

Veto edilen 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun"da, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri arasında, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, sonuca odaklılık belirtilmiştir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere önemli oranda yetki aktarımı, denetim yapısının iç ve dış denetim biçiminde yeniden düzenlenmesi, stratejik plan ve programlara uygunluk, performans ölçütleri, görevlerin hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütülmesi, Yasa'da ele alınan diğer konulardır.

Yasa'da yerleştirilmek istenen bu yönetsel ilkelere ek olarak, yeni düzenleme ve birimler için düzenleyici etki analizi yapılması, insan hak ve özgürlüklerine aykırı düzenleme ve uygulama yapılamaması, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en yakın birime verilmesi, kararların alınmasında ilgili meslek kuruluşları ve STK'ların katılımı, bilgi edinme hakkının kullanması için gerekli tedbirlerin alınması, kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik gibi ilkelere de yer verilmiştir. Sayılan ilkeler bağlamında Türk kamu yönetimi reformunda YKİ ve yönetişim yaklaşımlarının izleri ortaya çıkmaktadır.

Yasa'yla, bakanlıkların teşkilat yapısında da değişikliklere gidilmek istenmiştir. Bu bağlamda dikkat çeken konu, teşkilat yapılarında teftiş kurullarına yer verilmemesidir. İçişleri, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Çalışma ve Sosyal Güvenlik bakanlıklarında, kurum dışı işyeri, mükellef veya üçüncü kişiler ve yerel yönetimlerle ilgili olmak üzere, kuruluş yasaları yoluyla ana hizmet birimi şeklinde rehberlik ve denetim birimi oluşturulabileceği belirtilmiştir.

Devlet reformunun önemli bir ayağını da mali yönetim alanı oluşturmaktadır. Bu bağlamda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003 Yılı Aralık ayında kabul edilmiştir. Bu düzenleme, diğer reform uygulamalarının da alt yapısını oluşturur niteliktedir. Yasa'yla kamu mali yönetiminin yapısı ve işleyişi, kamu bütçeleri, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve mali kontrol konuları düzenlenmiştir. Yasa'da kamu kaynaklarının kullanılmasının genel esasları olarak mali saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sıralanmıştır.

Yasa'ya göre iç kontrol, kamu kuruluşlarının mali işlemlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amaçlar ve mevzuata uygun bir şekilde yapılması için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ve harcama sonrası iç denetim faaliyetleri olarak ifade edilmiştir. İç denetim ise, kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel bir danışmanlık faaliyeti olarak tanımlanmıştır. Dış denetim Sayıştay tarafından yapılacaktır. Dış denetimle, genel yönetim kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, mali işlemlerinin kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara

uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM'ye raporlanması amaçlanmaktadır.

Kamu yönetimi reformunun ortaya çıktığı diğer bir önemli alan da yerel yönetimler olmuştur. Bu bağlamda belediye ve büyükşehir belediyeleri ile il özel yönetimleri yeniden düzenlenmiştir. Reform yasalarıyla birlikte yerel yönetimlere önemli ölçüde yetki aktarımı gündeme gelmiştir.

Ülkemizde reform sürecinin önemli bir boyutunu da iktidarın yoğunlaşmasının somut örnekleri olarak, bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların etki kazanması oluşturmaktadır. Bu kurumlar, önem arz eden sektörlerin düzenlenmesi ve denetimini yapmaktadırlar. Düzenleyici ve denetleyici kuruluşların bazıları kurum bazıları ise kurul olarak ifade edilmektedir. Her biri değişik yasalarla oluşturulmuşlardır. Bu yüzden örgütlenme ve işleyişleri açısından birbirlerinden farklılıkları bulunmaktadır. Bu kurumların tek bir kategoride ifade edilmesi ise, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda olmuştur.

Demokratikleşme yönünde atılan adımlar dikkate alındığında, 2000'li yıllarda ülkemizde devlette yeniden yapılanma kapsamında yargı reformu da önemli bir başlığı oluşturmuştur. Yargı reformu konusu derinlemesine olarak başka bir kapsamda ele alınabilecekse de bu alanda reform düşüncesinin iktidar, yönetim ve yönetimin denetimi bağlamında sonuçlar doğuracak özellikleri bulunmaktadır.

Adalet Bakanlığınca, Avrupa Komisyonuna sunulmak üzere bir Yargı Reformu Stratejisi hazırlanması süreci Ocak 2008'de başlamıştır. Adalet Bakanlığında konuyla ilgili oluşturulan komisyon, AB Genel Sekreterliği ile koordinasyon içinde çalışmıştır. Avrupa Komisyonunun da strateji belgesine katkısı olmuştur. Bu belgede yargı reformunun stratejik amaçları olarak yargının bağımsızlığının güçlendirilmesi, tarafsızlığının geliştirilmesi, verimlik ve etkinliğinin arttırılması, yargıda mesleki yetkinliğin arttırılması, yargıya güvenin arttırılması, adalete erişimin kolaylaştırılması, uyuşmazlık önleyici tedbirler ve alternatif çözüm yollarının geliştirilmesi, ceza-infaz sisteminin yenilenmesi, ülke ihtiyaçları ve AB uyum sürecinin gereklerinin yerine getirilmesi sayılmıştır.

Yargı Reformu Stratejisi'nde belirtilen amaçlardan bazıları kamu yönetiminin işleyişini, denetimini, birey – devlet ilişkilerini etkileyecek

niteliktedir. Yargı Reformu Stratejisi'nde yargı bağımsızlığının güçlendirilmesi kapsamında özellikle Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Anayasa Mahkemesiyle ilgili düzenlemelere ağırlık verildiği görülmektedir. Ayrıca askeri mahkemelere ilişkin reform düşüncesi oldukça kapsamlıdır. Hakimler Savcılar Birliğinin, örgütlenme özgürlüğü çerçevesinde kurulmasına değinilmektedir. Anayasa Mahkemesinin görev tanımının uluslararası belgeler doğrultusunda yeniden belirlenmesi ve yapılandırılması gereği belgede yer almıştır. HSYK ile ilgili olarak da yine uluslararası belgeler doğrultusunda objektiflik, tarafsızlık ve şeffaflık sağlamak açısından yeniden yapılandırılması, kararlarına itiraz edilebilmesinin sağlanması ve yargı yolunun açılması konularına değinilmiştir. Askeri mahkemelerde sadece hakim sınıfından üyelere yer verilmesi, görev alanlarının yeniden değerlendirilmesi, Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde yargılamanın iki dereceli hale getirilmesi doğrultusunda çalışmalar yapılmasına yer verilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2009, 6-10).

Yargının tarafsızlığının geliştirilmesi konusunda, yüksek mahkeme kararlarına erişimin kolaylaştırılması, HSYK'nın disiplinle ilgili kararlarının tamamının ulaşılabilir hale getirilmesi konuları dikkat çekici niteliktedir (Adalet Bakanlığı, 2009, 11-13). Uyuşmazlıkları önleyici nitelikte tedbirlerin etkin hale getirilmesi ve alternatif çözüm yolları geliştirilmesi başlığı altında, Kamu Denetçiliği Kurumunun faaliyete geçirilmesi amacına değinilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun iptal gerekçeleri ve Genel İdari Usul Kanunu Taslağı dikkate alınarak, hayata geçirilmesi için gerekli yasal ve anayasal düzenlemelerin yapılacağı belirtilmiştir (Adalet Bakanlığı, 2009, 40).

Reform stratejisi bağlamında yapılması planlanan çok sayıda yasal düzenleme arasında, Yargıtay Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Türkiye Hakimler ve Savcılar Birliği Kanun Tasarısı, Devlet Sırrı Kanunu Tasarısı, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısı, Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı bulunmaktadır.

Demokratikleşme ve hukuk reformları adına önemli düzenlemelerin, 2010 Anayasa değişikliklikleriyle büyük oranda uygulamaya geçirildiği görülmektedir. Bu kapsamdaki düzenlemelerin bazı bentlerindeki birkaç ifade Anayasa Mahkemesince iptal edilmiş, ancak genel içeriğiyle ilgili iptal başvurusu reddedilmiştir. Yüksek Askeri Şura ve HSYK kararlarına karşı

yargı denetiminin yolu açılmıştır. YAŞ'ın terfi ve kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma işlemleri dışında, her türlü ilişik kesme kararı yargı denetimine tabi kılınmıştır. HSYK'nın meslekten çıkarma cezasına ilişkin kararlarına karşı da yargıya başvurabilme imkanı getirilmiştir. Değişiklikler çerçevesinde ilgi çeken başka bir konu da Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkının tanınmasıdır.

SONUÇ

2000'li yıllar, yaşanan siyasal değişimlere paralel olarak, Türk kamu yönetiminde reform uygulamalarının hız kazandığı bir dönem olmuştur. Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel boyutları dışında, demokratikleşme ve hukuk reformları alanında da önemli dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde küresel kuruluşlar ve Avrupa Birliğinin reform konusunda etkileri önemli birer belirleyici olmuştur. Dönüşüm, kamu yönetimi reformundan daha kapsamlı bir biçimde, bir devlet reformu süreci niteliğindedir. Neoliberal düşünce, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, küresel kuruluşların kavramsal çerçevesini sunduğu yönetişim kavramı, Avrupa Birliği uyum süreci, ülkemizde devlet reformunun önemli dış dinamikleri olarak belirmiştir.

Reform düşüncesinin 20. Yüzyılın ikinci yarısında hiç gündemden düşmediği ülkemizde, bu reformun içeriği konusu her zaman tartışıla gelmiştir. 2000'li yıllarda ise küresel dinamikler bağlamında uluslararası alanda var olan reform yönelimi ülkemizde de benimsenmiş ve hız kazanmıştır. Reform çalışmaları uzun zamandır var olmakla birlikte, 2000'li yıllarda uygulamalar farklı nedenlerle ortaya çıkmıştır. Neoliberal politikalar etkisiyle 1980 – 1999 dönemi tasfiyeci bir nitelik taşımışken, 1999 sonrası süreçte yeniden yapılanma gündeme gelmiştir. İkinci kuşak yapısal reformlarla oluşturulmaya çalışılan düzenleyici devlet modeli, kamu yönetimi reformu olarak uygulamaya geçirilmiştir.

Bu dönemde reform düşüncesinin somuta indirgenmesinde ise AB uyum çalışmaları en önemli belirleyici olmuştur. Reformun AB dışında, Dünya Bankası, IMF gibi kaynakları olsa da bu kuruluşlarca istenen yenilikler uygulamada paralellik göstermiştir. AB uyum süreci ve kamu yönetimi reformu arasında net bir bağlantı ortaya çıkmıştır. Yönetişim modeli çerçevesinde Türkiye'de devletin yeniden yapılandırılması süreci 1999 yılında IMF ile imzalanan İstikrar Programı ile başlamıştır. Avrupa Birliğine uyum süreci ve neoliberal kamu yönetimi reformu arasında zorunlu bir paralellik

bulunmamakla birlikte, Türkiye AB adaylık süreci ile neoliberal reformları uyumlu bir biçimde ilerletmiştir.

2000'li yıllar Türk Kamu Yönetiminde yönetişim modelinin kurumsallaştığı bir dönemi ifade etmektedir. Kamu kuruluşları, piyasa örgütleri modelinde yeniden yapılandırılmış ya da bu doğrultuda yeni kurumlar oluşturulmuştur. Küresel kuruluşlarca önerilen reformları uygulamak adına hükümetçe Acil Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu şekilde reformların bütüncül bir yaklaşımla ele alınması sağlanmıştır. Bu şekilde düzenleyici devlet modeli hayata geçirilmiştir. Bu bağlamda 2000'li yıllar, Türk kamu yönetimi için, öncesindeki elli yıl boyunca var olan reform düşünce ve girişimlerinin daha hızlı ve köklü bir biçimde hayata geçirildiği önemli bir dönemi ifade etmektedir.

KAYNAKLAR

ACAR, A. ve SEVİNÇ, İ. (2005) 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13, 19-37.

AKBULUT, Ö. (2007) Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu, *Mülkiye Dergisi*, 31(254), 73 – 86.

ATAAY, F. (2008a) *Neoliberalizm ve Muhafazakar Demokrasi: 2000'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal Değişimin Dinamikleri*, De Ki, Ankara.

ATAAY, F. (2008b) İkinci Kuşak Yapısal Reformlarda Program Arayışları, *MEMLEKET Siyaset Yönetim*, 3(6),22-38.

BALCI, A. (2007) Türkiye'nin AB'ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü, Aksoy, Ş. ve Üstüner Y. (der.) *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*içinde, Nobel, Ankara,319-338.

BAŞBAKANLIK (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, TC Başbakanlık, Ankara.

BAYRAMOĞLU, S. (2005) *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul.

BİLGİN, M.H. (2006) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tartışmaları, *Rekabet Kurumu Perşembe Konferansları 20*içinde, Rekabet Kurumu, Ankara, 27-67.

CEC (2001) *European Governance: A White Paper*, Commission of The European Communities, Brussels.

CHRISTENSEN,T. ve LAEGREID, P. (2002) New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens, *The Journal of Political Philosophy*, 10(3), 267–295.

COŞKUN, S. (2003) Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, Balcı, A. ve Nohutçu, A. ve Öztürk N.K. ve Coşkun B. (der.) *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, Seçkin Yayıncılık, Ankara,39-55.

DEMİRAL, B. ve DEMİRAL, N. (2007) Kamu Yönetiminde Etik Eğitiminin Önemi, Aksoy, Ş. ve Üstüner Y. (der.) *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* içinde, Nobel, Ankara, 271-285.

EMRE, C. (2003) *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayıncılık, Ankara.

EUROPEANCOMMISSION (2008) *The Accession Partnership for Turkey*, Brussels.

FOURNIER, J. (1998) Governance and European Integration — Reliable Public Administration, *Preparing Public Administrations For The European Administrative Space*içinde, Sigma Papers No.23, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, OECD, Paris, 119-135.

GÜLER, B.A. (2005) *Devlette Reform Yazıları*, Paragraf, Ankara.

GÜZELSARI, S. (2004) Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, *A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri, No.66*, Ankara.

HOOD, C. (1991) A Public Management For All Seasons", *Public Administration*, (69), 3–19.

IŞIKLI, A. (1997) Kamu Kesimi ve Siyasal Rejimin Demokratikleşmesi, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 21(200), 75–79.

JOHNSTON, J. ve CALLENDER G.(2000) Multiple Perspectives on Economic Rationalism and the New Managerialism: Power and Public Interest?,*Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 585–604.

KALFA, C. ve ATAAY, F. (2008) Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama, *Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229–240.

OSBORNE, D. ve GAEBLER, T. (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (2003) Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, Acar, M. ve Özgür, H. (der.)*Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, Nobel, Ankara, 3-43.

ÖZER, M.A. (2005) Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi, *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.

PERRY,J.L. ve KRAEMER,K.L. (1983) *Public Management: Public and Private Perspectives*, Palo Alto, CA: Mayfield.

PETERS, B.G. ve PIERRE, J. (1998)Governance Without Government? Rethinking Public Adsministration, *Journal of Public Administration: Research & Theory*, (April), 223-243.

SIGMA (1999), European Principles For Public Administration, Sigma Papers No. 27, SIGMA OEEC, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, Paris.

ŞENER, H. E. (2008) Avrupa Birliği Neo-Liberalizm ve İdari Reform İlişkisi, *MEMLEKET Siyaset Yönetim*, 3(7), 112-137.

ŞENER, H. E. (2009) *Bir Fırsat Olarak İdari Reform: Macaristan ve Türkiye'nin AB'ye Uyum Süreci*, Phoenix, Ankara.

T.C.ADALETBAKANLIĞI (2009) *Yargı Reformu Stratejisi*, Ankara.

TORTOP, N. ve İSBİR, E.G. ve AYKAÇ, B. ve YAYMAN, H. ve ÖZER, M.A. (2007) *Yönetim Bilimi*, Nobel, Ankara.

ÜSTÜNER, Y.(2000) Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu, *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3),15–31.

WORLDBANK (1989) *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington DC.

YILMAZ, A. (2007) AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17, 215-240.

ZILLER, J. (1998) EU Integration and Civil Service Reform, *Preparing Public Administrations For The European Administrative Space*, Sigma Papers: No. 23, CCNM/SIGMA/PUMA(98)39, OECD, Paris, 136-154.