

TASAV BEYİN FIRTINASI TOPLANTILARI KAMU YÖNETİMİ ÇALIŞMA GRUBU

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI İÇİN ÇERÇEVE

Rapor No. 11 // 05 Eylül 2014

Raportör:
Osman YILMAZ

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	i
GİRİŞ.....	1
1. DÜNYADA GENEL EĞİLİMLER VE YÖNELİMLER.....	1
1.1. Değişimin Dinamikleri.....	1
1.2. Değişimin Yönü.....	4
2. TÜRKİYE'DE DURUM.....	6
2.1. Devletin Rolü-Kurumsal Kapasite Dengesinin Kurulamaması.....	7
2.2. Mevzuat ve Teşkilat Odaklılık.....	8
2.3. Reform Yönetimi ve Politikaların Koordinasyonu.....	9
3. STRATEJİLER VE POLİTİKALAR İÇİN ODAK ALANLAR VE ÖNERİLER.....	10
3.1. SORULAR.....	10
3.2.ÖNERİLER.....	11
1) Hukuk Devleti ve Adalet.....	12
2) Kurumsal Kapasite.....	13
3) Katılımcılık ve İyi Yönetişim.....	15
4) İnsan Kaynakları.....	16
5) e-Dönüşüm.....	17
6) Yolsuzlukla Mücadele ve Hesap Verebilirlik.....	18
7) Reform Yönetimi.....	19
4. SONUÇ.....	20
KAYNAKÇA.....	21

SUNUŞ

Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV), Türkiye'nin içinde bulunduğu sorunların tespiti ve bunlara yönelik alternatif çözümler oluşturulması amacıyla "Beyin Fırtınası" toplantılarına başlamış bulunmaktadır. Bu kapsamda, TASAV tarafından daha önce yapılan çalıştaylarda ortaya konulan öncelikler de dikkate alınmak suretiyle tüm siyasî, sosyal, ekonomik ve stratejik alan ve konular değerlendirmeye tâbi tutulmaktadır.

Küresel ve bölgesel gelişmelerin Türkiye jeopolitiğini yakından ilgilendirdiği bir süreçte, iç ve dış sorunların doğru teşhis edilmesi kuşkusuz doğru stratejilerin ve politikaların uygulamaya konulabilmesi bakımından önem arz etmektedir.

Siyasî, ekonomik ve sosyal alanlarda gittikçe büyüme, genişleme, yayılma ve bir kısmı da kangren olma istidâdı gösteren kimi sorunlar, aynı bakış açısıyla ve geniş bir vizyonla ele alınmayı beklemekte, bütüncül ve kuşatıcı bir anlayışla değerlendirilmeye ihtiyaç duymaktadır. Siyasî alanda yürütülecek kuşatıcı reform hamlelerinin yanında, ekonomik ve sosyal alanlarda da önemli reformların yapılması, Türkiye'nin hedeflediği sıçramayı yapabilmesi için elzemdir.

Bu düşüncelerden hareketle TASAV tarafından gerçekleştirilecek akademisyen ve uzmanların katılacağı bir dizi beyin fırtınası toplantısı ile Türkiye'nin "iyi yönetilen" bir ülke olabilmesine bilimsel katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Çalışmalar; yeni gelişmeleri, konunun evrensel boyutlarını, Türkiye'deki durumu, sorunları, eksiklik ve aksaklıkları değerlendiren; alternatif çözümlerin geliştirilmesini ve yeni politika önerilerini ihtiva eden; tüm meseleleri stratejik bakış açısı ile inceleyen ve diğer konularla bütünleşik olarak ele alan bir çerçevede yürütülecektir.

Osman Yılmaz'ın hazırladığı bu raporda; dünyada kamu yönetimi alanında gözlemlenen yeni eğilimler incelenmekte ve ardından Türkiye'deki durum ortaya konmaktadır. Ulusal ve uluslararası gelişmelerin incelenmesi suretiyle, Türk kamu yönetimini değişime zorlayan nedenler ele alınmaktadır. Ayrıca, yeni strateji ve politikalar geliştirmeye yönelik odak noktaları belirlenmekte ve Türk kamu yönetiminin temel sorunları ortaya konmakta ve bu sorunların çözümüne yönelik öneriler sunulmaktadır.

Bu vesile ile çalıştaya katılan bilim insanlarına, araştırmacılara ve uzmanlara teşekkür eder, çalışmaların neticesinde ortaya çıkaracağımız objektif veri ve politika önerilerinin ilgililere ve karar alıcılara yararlı olmasını temenni ederim.

Saygılarımla,

İsmail Faruk AKSU
TASAV Başkanı

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI İÇİN ÇERÇEVE

Osman YILMAZ

GİRİŞ

Kamu yönetimi reformu ya da yönetimi geliştirme çalışmaları öteden beri siyasetin ve bürokrasinin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Yönetimi geliştirme süreklilik gerektiren bir çalışma olduğundan bu durum doğal karşılanmalıdır. Ancak ülkemizde reform niteliğini hak edecek önemli dönüşüm programlarının, söylemden eyleme geçmesinde önemli sıkıntılar yaşandığı da bir gerçektir. Bunun önemli bir nedeni tasarım ve uygulamanın önceden iyi planlanamamasıdır. Ulusal ve uluslararası gelişmelere kendi penceresinden bakan, doğru analiz ve teşhislere dayanan, gerçekçi ve uygulanabilir politikalar içeren kapsamlı bir reform girişiminden söz etmek zordur. Bu çalışmada buna dönük bir taban oluşturmak amacıyla, ulusal ve uluslararası gelişmeler irdelenerek temel odak noktaları ve tartışma soruları ortaya konulmakta ve öneriler geliştirilmektedir. Çalışmada yer alan analiz, odak nokta ve sorular, temel bir bakış açısı geliştirmeye dönük olup bu alandaki tüm soruları içermeye iddiasında değildir. Temel bakış açısından yola çıkılarak yeni öneriler getirilmesi mümkün ve gereklidir. Konuya ilgi duyanlardan beklenen de aslında böylesi bir tutumdur.

1. DÜNYADA GENEL EĞİLİMLER VE YÖNELİMLER

1.1. Değişimin Dinamikleri

20. yüzyılın son çeyreğiyle birlikte hız kazanan ekonomik, siyasal ve teknolojik gelişmeler kamu yönetimini de derinden etkilemiş; kamu hizmeti ve kamu yönetimi anlayışında ciddi değişimlere yol açmıştır. Yaşanan bu değişim ve dönüşümde küreselleşme, hızlanan teknolojik gelişme, devletlerarasındaki karşılıklı bağımlılığın giderek derinleşmesi, toplumların ihtiyaç ve beklentilerinin çeşitlenmesi, demokratikleşme akımları, karar alma süreçlerinde katılımçılık ve sivil toplum bilincinin gelişmesi gibi etmenler önemli rol oynamaktadır.

Weberyen bürokratik model olarak adlandırılan geleneksel bürokrasiye ciddi eleştiriler getirilerek yeni kavramsallaştırma arayışlarına gidilmiştir. Weberyen bürokrasiye getirilen eleştirilerin dayanaklarını incelediğimizde bunların küreselleşme, artan uluslararası rekabet, refah devletinin içine girdiği mali kriz gibi

nedenlerin yanında teknolojide, özellikle de bilişim teknolojilerinde yaşanan değişim olduğu görülmektedir.

Bu gelişmeler artık birey, örgüt ve toplumsal yaşamın tüm boyutlarını etkisi altına almakta ve giderek dönüştürmektedir. Yönetim modelleri ve toplumsal sistemler arasındaki etkileşim toplumsal, ekonomik, siyasal, hukuksal, kültürel ve kurumsal dönüşümleri kaçınılmaz kılmaktadır. Yeni toplumsal yapılanmayı betimlemek amacıyla, sanayi ötesi toplum, öğrenen toplum, dijital dünya, üçüncü dalga toplumu, bilgi toplumu, hizmetler sınıfı toplumu, küresel bilgi toplumu, kapitalizm sonrası toplum, post-modernist toplum gibi nitelermeler kullanılmaktadır.

Bu yeni toplumsal aşama, ister “bilgi toplumu”, ister “sanayi-ötesi toplum”, isterse “post-modernist toplum” olarak adlandırılınsın, yeni toplumsal aşamanın kendine özgü kurumları ve ilkeleri bulunduğu ve eski kural ve ilkelerin geçerliliğini kaybettiği vakiyadır. Bu yeni aşamayı biçimleyen faktörler ve gelişmelerden kamu yönetimi üzerine önemli olacak olanlar nedir diye baktığımızda aşağıda sıralanan olgular öne çıkmaktadır.

1) Belirsiz-Değişken Çevre: Öncelikle örgütlerin ve bürokrasinin çevresindeki belirsizliklerin giderek arttığı, karmaşık hatta kaotik bir görünüm sergilediği öne sürülmektedir. Böylesi bir çevre, örgütleri durağan ve hiyerarşik yapılar olmaktan uzaklaşmaya itmektedir. Çevrede ortaya çıkan değişime verilen cevaplar esneklik, yalınlık, ağ, gibi belli kavramlar etrafında toplanmaktadır. Bu cevapları iki yönde ele almak mümkündür. Örgütsel yapılarda ortaya çıkan değişim ve iş süreçlerinde ortaya çıkan değişim. Her ikisinde de çevreye hızlı uyum arayışı bulunmaktadır. Örgüt yapılarının daha yalın, karar alma süreçlerinin daha esnek olmasıyla çevreye zamanında uyum sağlanabileceği beklenmektedir.

2) Esneklik ve Hız: Örgütler giderek belirsizleşen çevreye daha hızlı uyum sağlayabilmek için daha esnek yapılar ve iş süreçleri geliştirmek zorunda kalmaktadırlar. Weberyen bürokrasinin özelliklerine bakıldığında bu ideal modelin aslında karar alma sürecini önceden programlayarak kurallara bağladığı; karar alma sürecini yasal-hukuksal sürece indirgediği ve bu nedenle katılaşılarak değişime karşı esnek olamadığı söylenebilir. Belli bir sorun ya da durum karşısında nasıl karar alınacağı önceden belirlenmişse buna programlanmış karar denilmektedir. Bu genellikle sürekli yinelenen durumlarda kullanılabilir. Örgüt çalışanları önceden belirlenmiş kurallar çerçevesinde hareket etmektedir. Kamu yönetiminde pek çok mevzuat programlanmış kararları düzenlemektedir. Her konuyu programlanmış kararlara bağlamak güven ve belirlilik sağlamakla birlikte katı bir yapıya yol açarak örgütü değişen çevre koşullarına uyamaz duruma sokacaktır. Bu nedenle kamu yönetiminde esneklik arayışları değişik adlarla anılsa da son dönem reform çabalarının odağını oluşturmaktadır.

Kamu yönetiminde esneklik arayışları özel sektörden daha karmaşık ve daha zor bir süreçtir. Çünkü kamu yönetiminin ayırt edici özelliklerinden birisi siyasi ve hukuki

bir çevrede faaliyet göstermesidir. Bürokrasinin doğasında olan bu özellik, daha esnek ve daha hızlı bir kamu yönetimi için bir kenara atılacak ikincil unsurlar değildir. Örneğin vatandaşlar arasında ayrımcılık yapmadan işlem yapma ilkesi kamu yönetiminin hızlı ve esnek davranma yeteneğini sınırlayabilmektedir. Bu sınırlama nedeniyle eşit muamele ilkesini görmezlikten gelme imkânı yoktur. Özel firmaların uyguladığı piyasa farklılaştırması (*market segmentation*) kamu yönetimi için her zaman geçerli olamayacaktır. Bu nedenle kamu yönetimindeki değişim hangi adlarla nitelendirilirse nitelensin kamu yönetiminin tabi olduğu siyasi ve hukuki boyutu dikkate almak zorundadır.

3) Demokratik Meşruiyet- Güven Arayışları-Yönetişim: Yolsuzluk, temsili demokrasi alanında yaşanan sıkıntılar, derinleşen toplumsal eşitsizlik gibi olgular siyasal iktidarlar ve devlete duyulan güveni önemli ölçüde zayıflatmıştır. Bunun sonucunda demokratik süreçlerin iyileştirilmesine dönük siyasal öneriler geliştirilerek, radikal demokrasi, müzakereci demokrasi gibi kavramlar ortaya atılmıştır. Kamu yönetimi alanında da demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi ve devlete duyulan güvenin artırılmasına dönük arayışlar ortaya çıkmıştır. Bunlar iki ana ekseninde toplanmaktadır. Bir yandan yolsuzluk ve usulsüzlük gibi güven sarsıcı uygulamaların önüne geçmek, hukuk devletini güçlendirmek türünden politikalar geliştirilmektedir. Diğer yandan kamu yönetiminin vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin yönetim sürecine daha aktif katılımı sağlanmaya çalışılmakta; vatandaşa daha duyarlı bir kamu yönetimi inşa edilmesi amaçlanmaktadır. Bu alandaki çabalar yönetim kavramı etrafında şekillenmektedir.

4) Yatay-Yalın Yapılar: Daha esnek yapılar oluşturabilmek amacıyla örgüt içi basamaklar azaltılmaktadır. Bilişim teknolojileri artık eskisiyle kıyaslanamayacak miktarda bilginin merkezde toplanabilmesine imkân vermektedir. Böyle olunca ara kademelere olan ihtiyaç azalmakta ve karar verme, denetim ve eşgüdüm gibi işlemler daha fazla merkezde toplanmaktadır. Buna karşın uygulama düzeyine de daha fazla yetki devredilebilmektedir.

5) Mekân ve Zaman Sınırlarının Azalması-Kalkması: Bilişim teknolojilerinin getirdiği imkânlar sayesinde örgütün çalışanları ve müşterileri-kullanıcıları arasındaki ilişkilerde mekân ve zaman sınırı azalmakta, giderek ortadan kalkmaktadır. Çalışanlar işlerini ofise gelmeden ve mesai saatleri sınırlamasına tabi olmadan yapabilmektedirler. Benzer biçimde örneğin banka kullanıcıları banka şubesine gitmeden günün herhangi bir saati istedikleri bir yerde banka hizmetinden yararlanabilmektedir.

6) Koordinasyon: Geleneksel bürokratik yapılanmanın vurgu yapılan önemli yanlarından birisi örgütün iş bölümü ve uzmanlaşmaya dayalı olarak bölümlendirilmesidir. Ancak hızlı teknolojik gelişmelerle birlikte ara kademelerin azalıp ağ tipi yapıların ortaya çıkmasıyla eşgüdümleme daha çok üzerinde durulan bir alan olarak ortaya çıkmaktadır.

7) Merkeziyet/Adem-i Merkeziyet: Bilişim alanında yaşanan gelişimin merkeziyet üzerinde etkisi iki yönlüdür. Bir yandan esneklik, ara kademelere ihtiyaç kalmaması, hızlı karar alma ve yetki devri gereği yerelleşmenin artacağı ileri sürülmektedir. Ancak teknoloji aynı zamanda denetim, gözetim ve koordinasyon imkânlarını olağanüstü biçimde artırmıştır. Bu nedenle merkezde bir bakıma beyin işlevi üstlenen küçük bir yapının çok büyük bir örgütsel yapıyı yönetmesi mümkündür. Diğer bir deyişle gerçekte merkez zayıflamamakta işlevsel farklılaşmaya uğrayarak güçlenmektedir. Nitekim çok uluslu şirketlerin küresel ölçekte olduğu ağ tipi yapılar bu savı doğrulamaktadır.

8) İş Süreçlerinin Elektronikleşmesi ve Süreçlerin Değişmesi: Yukarıda söz edilen olguların önemli bir kısmı iş süreçlerinin elektronikleşmesi, üretimden tüketime uzanan çizgide pek çok aşamanın elektronik ortamda gerçekleştirilmesine dayanmaktadır. Bu gelişme hem iş süreçlerinin yeniden tasarlanmasına olanak sağlamakta hem de esneklik, yalınlık, sanal örgüt gibi kavramları hayata geçirmektedir.

9) Yetki Devri: Gerek esneklik ihtiyacı gerek yalın yapılar gerekse de iş süreçlerinin elektronikleşmesi örgütlerde ve bürokraside yetki devrini gündeme getirmektedir. Bu devir hem yukarıdan aşağıya hem de merkezden çevreye yetki devridir. Ancak yetki devrinin ön koşulu çalışanların ve örgüt birimlerinin yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesidir.

Yukarıda sıralanan gelişmelerin önemli bir kısmının konjonktürel olmaktan ziyade yapısal bir değişim içerdiği görülmektedir. Üç ana ekseninde yaşanan gelişmeler önümüzdeki dönemde de kamu yönetimini şekillendiremeye devam etmesini beklemek gerçekçi bir yaklaşım olacaktır. Bunlar a) özellikle bilgi ve iletişim alanında yoğunlaşan teknolojik gelişmeler b) küreselleşme/uluslararasılaşmanın artan belirleyiciliği c) yönetim kavramı çerçevesinde özetlenen, siyasetin ve kamu yönetiminin daha fazla demokratikleşmesi talepleri. Bu çerçevede ülkemiz kamu yönetimini de bu gelişmelerle uyumlu, yaşanan değişimlerin getirdiği fırsatları kullanan ve tehditlerin etkilerini ortadan kaldırmaya dönük bir yapıya büründürmek önem taşımaktadır. Bu amaçla neler yapılabilir, hangi strateji ve politikalar izlenebilir sorusuna cevap verebilmek için, aşağıda söz konusu gelişmelerin kamu yönetimi alanındaki yansımaları ele alınacaktır.

1.2. Değişimin Yönü

Yukarıda özetlenen gelişmeler doğal olarak kamu yönetimi alanında kuramsal ve uygulamaya dönük etkiler doğurmuştur. Çevrede meydana gelen bu gelişmeler paralelinde kamu yönetimi alanında yaşanan kuramsal ve pratik değişimler aşağıdaki şekilde özetlenebilir.

1) Yakınsama: Kamu kesimi ve özel sektör arasındaki sınırlar aşınmış ve kamu ile özel sektörün yakınsamasına tanık olunmuştur. Genel olarak özel sektör

uygulamalarının kamu hizmet sunumu süreçlerinde kullanılması tüm dünyada yaygın bir reform eğilimi olarak ortaya çıkmıştır.

2) Yönetimden-Yönetişime: Yeni toplumsal sistemde vatandaş ve sivil toplum, yönetimin edilgen bir unsuru değil, karar ve uygulama süreçlerinde kendisinden yararlanan bir ortağı olarak görülmektedir. Böylece kamu yönetimi, kapalı sistem anlayışından ve içe dönüklükten kurtularak, çevresiyle ve vatandaşla bütünleşmeye çalışan, onlarla aktif bir etkileşim ve işbirliği içinde olan ve toplumsal aktörleri, yönetimin ayrılmaz bir parçası ya da paydaşı olarak gören bir yapıya dönüşmektedir. Bu eğilim yönetim olarak kavramsallaştırılmıştır.

Weberyen modelde kamu yönetimi, merkezî ve hiyerarşik bir yapıda, araçsal rasyonelliği ön planda tutarak kendisi yapan, üreten ve bu nedenle kaynak ve yetkileri kendinde toplayan bir yapıdadır. Yönetişim yaklaşımında kamu yönetimi çok aktörlü, merkezî olmayan ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel rasyonelliği esas alan, kendisi yapmaktan çok yapabilir kılan ve yönlendiren bir anlayışına doğru evrilmektedir.

Bu süreçte karar alma mekanizmalarında ve alınan kararların uygulanmasında pek çok aktörün sürece dâhil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, iktidar gücünün toplumsal aktörlerle paylaşılması olgusuna tanık olunmaktadır. “Hak talep eden” ve “yönetilen” vatandaş yerine, birtakım sorumluluklar ve ödevler üstlenen “aktif” vatandaşa vurgu yapılmaktadır.

3) Ağlar: Kamu politikalarının belirlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulması süreçlerine kamu kesiminden ve özel sektörden giderek daha fazla sayıda aktörün dâhil olması nedeniyle bu aktörler arasında oluşan ağlar (*networks*) önem kazanmıştır. Bu durum kamunun koordinasyon işlevini hem daha da zorlaştırmakta hem de daha da elzem hale getirmektedir.

4) İşletmeci Yaklaşım-Yeni Kamu Yönetimi: İdare etmekten (*administration*) yönetime (*management*) dönüşüm yaşanmaktadır. Bu yaklaşımda yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması ile yöneticilere yönetme özgürlüğü sağlanmış, performansın ölçülmesi, sorumluluk alınması, kaynakların etkili ve verimli kullanılmasına doğru bir kayma yaşanmıştır.

5) e-Devlet: Bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelere bağlı olarak hız ve esneklik önem kazanmıştır. Reel zamanda bilgiye erişim ve hızla uyum gerekmektedir. Bu durum kamu kurumlarını da esnek ve hızlı karar alıp uygulayabilir olmaya zorlamaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu fırsatları değerlendirerek kamunun bünyesine aktarabilmek yaşamsal önem taşımaktadır.

6) Yatay Örgütlenme: Dikey yapılanmalar yerini daha yatay örgütlenmelere bırakmaktadır. Eşzamanlı olarak hem merkezileşme hem de ademi merkezileşmeye/yerelleşmeye gidilmektedir. Stratejik işlevler merkezileştirilirken,

operasyonel işlevler ademi merkezileştirilmektedir. Bu eğilim ve yetki devri uygulamaları ülke düzeyinde olduğu gibi örgütsel düzeyde de geçerlidir. Ana işlevlere (*corecompetencies*) yoğunlaşmakta, geriye kalan işlevler dışarıdan hizmet alımı (*out-sourcing*) ile karşılanmaktadır.

7) Sonuç Odaklılık: “Süreçlere odaklı” bir yönetim anlayışından “sonuçlara odaklanan” bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Kamu kurumlarının başarısı ürettikleri mal ve hizmetlere ve bunlardan elde edilen verimliliğe göre değerlendirilmekte; amaç ve hedefler önceden belirlenerek bu amaçlara ve hedeflere ulaşma derecesine, performansa göre değerlendirme önem kazanmaktadır.

8) Vatandaş Odaklılık: Vatandaş memnuniyeti ilkesi ön plana çıkmaktadır. Özellikle hizmet sunumunda kalitenin artırılması ve yeterli tercih alternatiflerinin sunulmasına büyük önem verilmekte ve kullanıcı odaklı standartlar geliştirilmektedir.

9) Sözleşme: Ömür boyu iş güvencesi istisna haline gelmektedir. Statü hukundan sözleşme hukukuna geçilmekte; buna bağlı olarak insan kaynaklarında bireysel yetkinlikler ve performans öne çıkmaktadır. Ayrıca kamu yönetimi hizmet alımı yoluyla pek çok işlevi dışarıdan sağladığı için sözleşme ve sözleşme yönetimi giderek önem kazanmaktadır.

2. TÜRKİYE’DE DURUM

Kamu yönetiminde değişimin birbiriyle ilintili iki ana eksen üzerinde şekillendiği görülmektedir. Birincisi devletin rolü diye de ifade edilen kamu yönetiminin görev alanının ne olacağıdır; ikincisi bu görevlerin nasıl yapılacağıdır. Devletin rolünün yeniden tanımlanmasına ilişkin çalışmaların esas olarak kamunun bir takım faaliyetlerden tümüyle çekilmesi, bir kısmında da sorumluluklarını yerine getirme biçiminde farklı yaklaşımların ortaya konulması olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, devletin üretim ve ticaretin yanında doğrudan hizmet sunumundan çekildiği ve daha ziyade temel politikalar ve stratejik konularla ilgilendiği görülmektedir. Ülkemiz ve uluslararası deneyimlere bakıldığında 1980-2000 döneminde daha ziyade devletin rolü tartışmalarının öne çıktığı ve devletin rolünün daraltılmasına dönük politikaların uygulandığı görülmektedir. 2000’li yıllardan itibaren ise tartışmaların kamu yönetiminin kapasitesi ve işleyişi üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Belli ölçüde küçültülerek faaliyet alanları daraltılmış ama özel kesim tarafından görülmesi mümkün ve/veya rasyonel olmayan işlev ve hizmetlerin yürütülmesi açısından daha etkili bir kamu yönetimi arayışı gündeme gelmiştir. Devletin ne yapması gerektiği tartışmaları kadar bu işlerin nasıl yapılması gerektiği tartışmaları öne çıkmaya başlamıştır. Bu tartışmalarda ortaya çıkan ortak nokta kamunun kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesi gereğidir.

Öte yandan, uluslararası alanda yaşanan “başarısız/çöken devlet” (*failingstate*)” olgusu devlet ve devletin kapasitesinin önemini tekrar gündeme taşımıştır. Dünyanın pek çok yerinde temel işlevlerini yerine getiremeyen ve insanlık dramına sahne olan ülkeler bulunmaktadır. Bu bölgeler aynı zamanda yasa dışı örgüt ve faaliyetlerin beslendiği merkezlere dönüşerek uluslararası barış ve güveni de tehdit etmektedir. Buralarda kamu düzeninin tesisi için devletlerin gerekli kapasiteye sahip olması uluslararası bir zorunluluk halini almıştır. Bu çerçevede siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında “devleti geri getirmek” “bringing state back” diye formüle edilen tartışmalar tekrar önem kazanmıştır.

Özel sektörün ve yabancı sermayenin istenen düzeyde yatırım yapması yeterli mali piyasalar kadar etkin ve etkili işleyebilen, öngörülebilir, hızlı ve adil karar alabilen saydam ve toplumsal taleplere duyarlı bir kamu yönetiminin de varlığını gerekli kılmaktadır. İyi yönetim ölçütleri olarak adlandırılan bu unsurların varlığı ülkenin iş ve yatırım yapılabilirlik derecelerine çok önemli katkıda bulunmaktadır. Özel sektörün güçlü olduğu ülkelerde kamu yönetiminin de etkin ve etkili işleyen kurumsal yapılara sahip olduğu bir vakiydir. Son dönemde yaşanan küresel ekonomik kriz kamunun gelişmeleri önceden görüp gerekli tedbirleri zamanında alamamasının bedelinin çok ağır olduğunu göstererek, kurumsal kapasite oluşturma ve sürdürebilmenin önemini bir kez daha ortaya koymuştur. Tüm bu gelişmeler de bizi kamuda kurumsal kapasitenin güçlendirilmesine odaklanmaya zorlamaktadır.

Ülkemizde kamu yönetimi alanında son dönemde yapılan çalışmalar incelendiğinde içerik ve yöntem açısından iki temel yaklaşım ve eksikliği tespit etmek mümkün görülmektedir.

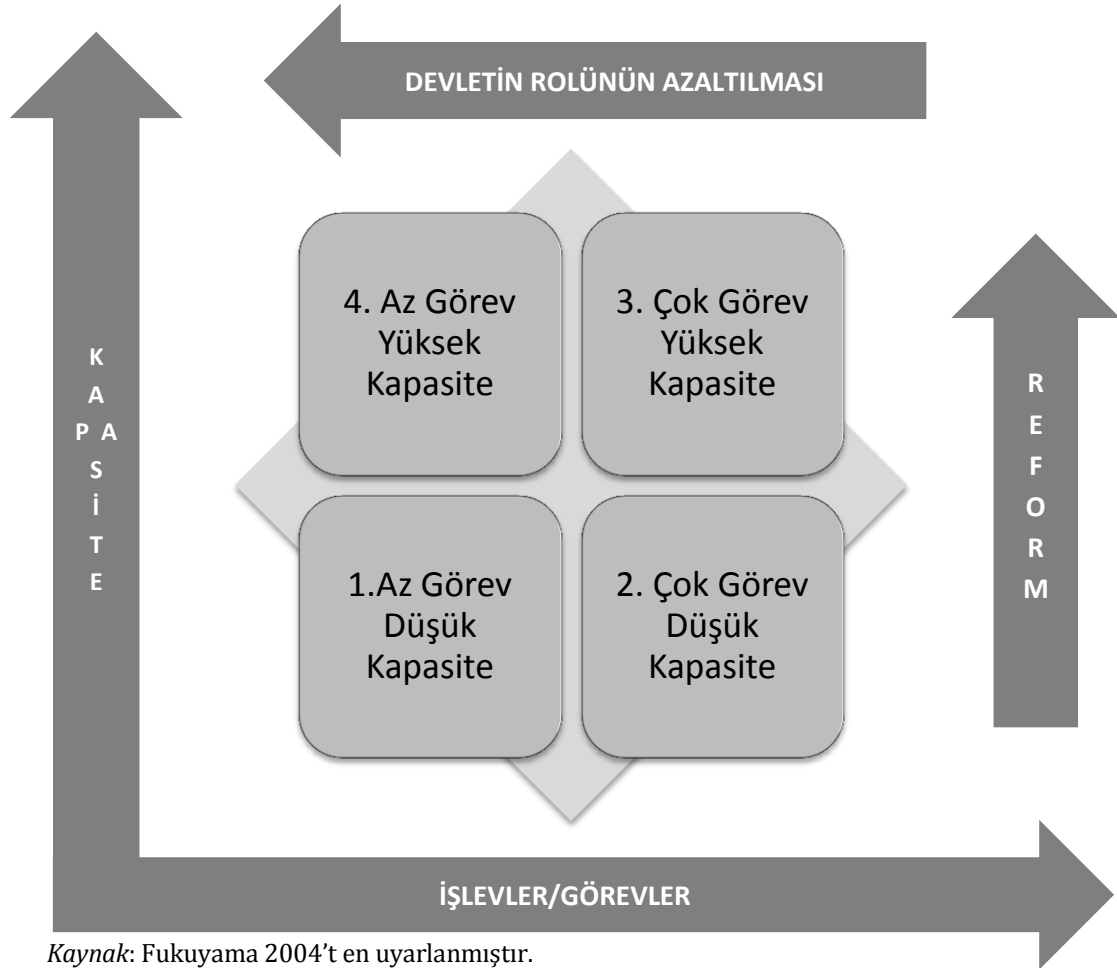
2.1. Devletin Rolü-Kurumsal Kapasite Dengesinin Kurulamaması

İçerik açısından bakıldığında reform çalışmalarının devletin rolü konusuna odaklanmış olduğu kapasite boyutunu göz ardı ettiği söylenebilir. Yukarıda da değinildiği üzere aslında reformun temel amacı kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi olmalıdır. Devletin rolünün daraltılması savlarının da gerisinde bu yatmaktadır. Devlet daha az işle uğraşırsa daha başarılı olur varsayımı bulunmaktadır.

Aşağıda Şekil 1’de de görüleceği üzere reform çalışmaları, görev ve kapasite matrisinde iki ana eksen üzerinde dört farklı yapıyı amaçlayabilecektir. Salt işlev daraltma ikinci gruptan birinci gruba ya da üçüncü gruptan birinci gruba geçme gibi hiç de arzulanmayan sonuçlar doğurabilir. Kamu yönetimi reformunun her halükarda kapasite ekseninde yukarıya kaymayı gerçekleştirmesi gerekir. Esasen görev ekseninde daraltma ya da genişleme büyük ölçüde siyasal ve ideolojik bir tutumun yansımasıdır. Kapasite ekseninde yer değiştirmek ise yönetsel bir yaklaşımın sonucu olabilecektir. Bu nedenle gerçekten kamu yönetimi reformu diye adlandırılabilir bir girişimin kurumsal kapasiteye odaklanması gerekir.

Türkiye’de reform yaklaşımlarına getirilebilecek ilk eleştiri budur. Daha çok özelleştirme, şirketleştirme, sözleşme yoluyla hizmet alımı gibi uygulamalarla devletin rolü eksenine odaklanılmış kurumsal kapasite alanında yeterli yol alınamamıştır. Nitekim Küresel Rekabet Edebilirlik Endeksinde (*Global Competitiveness Index*) ülkemizin bu alanda aldığı düşük not bunu doğrulamaktadır.

Şekil 1: Devlet Kapasitesi Ve İşlevleri Ve Reform Yaklaşımları



2.2. Mevzuat ve Teşkilat Odaklılık

Ülkemizde zaman zaman gündeme gelen reform çalışmalarında daha çok mevzuat değişikliği, bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşların teşkilat yapılarında değişikliğe ve yeni teşkilat kurup kaldırmaya odaklanıldığı, asıl amaç olan etkili ve sonuca odaklı hizmet sunumu ve uygulamanın göz ardı edildiği söylenebilir.

Hem kapasite alanında yaşanan eksiklik hem de mevzuat ve teşkilat odaklılığın bir örneği yerelleşme tartışmalarıdır. Yerelleşme tüm kamu yönetimi reform girişimlerinde ülkemizde de dünyada da sıkça dile getirilen bir kavramdır. Ancak yerel hizmet sunumu ve yerel kalkınma alanında kamu yönetimine düşen rolü basit bir merkez-yerel ikilemi ve merkezileşme-yerelleşme karşıtlığı üzerinde aramak yanlış olacaktır. Çünkü yukarıda açıklanan yeni olgular ve yeni yönetim yaklaşım

bizi hem merkezde hem de yerelde güçlü idari kapasite oluşturmaya ve işbirliği modelleri geliştirmeye zorlamaktadır.

Bu yaklaşımın hayata geçmesi bir dizi ön koşulun gerçekleştirilmesine bağlıdır. Kamuda ve yerelde iyi yönetişime ilişkin kavramların hayata geçirilebilmesi için devletin öncelikle sosyal uzlaşmayı esas alan ve toplumsal bütünleşmeyi sağlayan bir yapıda olması gerekmektedir. Bu nedenle demokratik olgunluk, hukuk devleti, iç ve dış güvenliğin tam olarak sağlandığı istikrarlı bir yapı iyi yönetişimin ön koşulları olarak ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan yerelleşmenin öncelikli öznelere olan yerel yönetimler, hem toplumsal yapı hem örgütlenme gücü bakımından çeşitli yetersizlikler içindedir. Birbirinden farklı gelişmişlik düzeylerine sahip olan, yeterli yetişmiş işgücünü istihdam etme bakımından uygun büyüklüklere sahip olmayan yerel yönetimlerin, başlıca sosyal ve ekonomik görevleri üstlenmeleri, etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında önemli darboğazlar oluşturabilmektedir. Yeterli donanımına sahip olmayan yerel yönetimler, işbirliği yapmaları hedeflenen sivil toplum örgütlerini ve şirketleri kamu yararına yönlendirme kapasitesine de sahip değildir.

Ancak bütün bu önkoşulları gerçekleştirmek zaman alıcı ve zor olduğundan yerel yönetim kanunlarının değiştirilmesi, “yerel yönetim reformu” olarak sunulmaktadır. Yerelleşme sadece bir örnektir. Kamu yönetimi reformuna dair pek çok çalışmada algı mevzuat ve teşkilat değişikliği üzerinedir.

2.3. Reform Yönetimi ve Politikaların Koordinasyonu

Ekonomik ve sosyal politikalar arasında tasarım ve uygulama aşamalarında uyum ve ortak amaca hizmet edebiliyor olmalarını sağlayacak güçlü bir koordinasyon mekanizması gerekir. Kamu politikalarıyla ortaya konulan amaçlar özellikle toplumsal gelişmeye dönük amaçlar çok kapsayıcıdır ve amaçları gerçekleştirmek pek çok kurum ve kişinin uzun soluklu çabasını gerektirmektedir. Bu nedenle bütün bunlar arasında zaman, içerik, sıralama gibi açılardan birbiriyle uyum sağlamak ve bunu sürdürülebilir kılmak önem kazanmaktadır. Yukarıda değinilen karmaşık ve değişken çevre ve artan ve çeşitlenen aktör sayısı kamu politikaları alanında koordinasyonu hem daha zor hem de daha elzem kılmaktadır.

Ülkemizde ise genel olarak kamu politikalarının tasarım ve uygulamasında ve özel olarak da kamu yönetimi reformun dair girişimlerde bir yönetim ve koordinasyon sorunundan söz edilebilir. Genel olarak kamu politikalarının bütüncül ve uzun vadeli olmaktan ziyade kısa vadeli, tepkisel ve büyük ölçüde Başbakan'a bağlı olduğu gözlemlenmektedir. Şekil 1 de sol sütunda bulunan özellikler ağır basmaktadır. Reformun yönetimi ve koordinasyonunun kurumsal sahiplik ve yönetimini sağlayacak bir yapı oluşturmak gerekli görülmektedir.

Tablo1: Politika Oluşturmada Ana Eksenler

Bütüncül	Parçalı
Uzun vadeli	Kısa vadeli
Proaktif	Reaktif
Çok sektörlü	Tek sektör
Strateji odaklı yaklaşım	Yangın söndürme yaklaşımı
İçerik ve öze odaklı	Süreç odaklı

Kaynak: Parsons (2001)den uyarlanmıştır.

Sonuç olarak Türkiye’de kamu yönetimi alanında kalıcı ve başarılı bir reform girişimi;

- Kurumsal kapasiteye odaklanmalı
- Mevzuat değişikliğinin ötesine geçmeli
- Reformun ve kamu politikalarının kurumsal sahipliği, yönetimi ve koordinasyonunun sağlayacak yapıyı da içermelidir.

3. STRATEJİLER VE POLİTİKALAR İÇİN ODAK ALANLAR VE ÖNERİLER

3.1. SORULAR

Çok aktörlü ve büyük ölçekli toplumsal meselelerde çözüme giden yaklaşımın öncelikle doğru alanlara odaklanıp doğru soruları sormaktan geçtiği düşünülmektedir. Bu çerçevede yukarıdaki saptamalardan yola çıkarak aşağıdaki konular ve sorular çerçevesinde şekillenecek tartışmalarının, Türk kamu yönetiminde geleceğe dönük temel politikaların oluşturulmasında olumlu katkılar sunabileceği düşünülmektedir.

- Bireysel yetkinliklerden kurumsal kapasiteye ve devlet kapasitesine uzanan kurumsal kapasite odaklı bir reformun ana unsurları neler olabilir? Örgütlenme, insan kaynakları gibi alanlara yansımalar neler olacaktır?
- Bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği fırsatların kullanılarak e-dönüşümün sağlanmasına dönük politikalar neler olabilir? e-Devlet, kamunun yeniden yapılandırılmasında nasıl daha etkili kullanılabilir?
- Kamu yönetiminde karar alma ve uygulama süreçlerinde esneklik nasıl sağlanabilir? Esneklikle birlikte hesap verme, eşit ve adil muamele dengesi nasıl kurulabilir?
- Vatandaş memnuniyetinin esas alınması ilkesi doğrultusunda neler yapılabilir?
- Katılımcı yönetimin söylemden eyleme geçmesi için ne tür mekanizmalar tasarlanabilir?

- 6) 6.Yerel yönetimlerde, esnek, kaliteli, etkili, hızlı ve birlikte çalışabilir nitelikte hizmet sunabilen, idari kapasite oluşturulması yönünde neler yapılabilir?
- 7) Araştırma, geliştirme, strateji ve politika oluşturma, denetim, koordinasyon gibi hizmetler yanında merkezde toplanacak işlevler nelerdir? Bu işlevler nasıl daha etkili kılınabilir?
- 8) Doğrudan hizmeti sunan birimlere aktarılacak görev ve yetkiler nasıl belirlenebilir? Ulusal ölçekte ortak hizmet standardı nasıl geliştirilebilir?
- 9) Kurum içi ve kurumlar arası yetki devri nasıl sağlanabilir. Daha yatay yapılar nasıl oluşturulabilir?
- 10) Vatandaşın kamu hizmetinden memnuniyet düzeyi nasıl sistematik olarak ölçülebilir? Vatandaşın hesap sorma sürecine katılımı nasıl sağlanabilir?
- 11) Kamu idarelerinin geçmişte olup bitenlere göre tutum sergilediği reaksiyoner bir yapıdan arındırılıp daha proaktif ve gelecek yönelimli bir yapıya bürünmeleri amacıyla neler yapılabilir?
- 12) Kamu personelinin haklarını ve çalışma barışını bozmadan performans değerlendirme, esnek ve kısmi zamanlı çalışma gibi araçlar nasıl uygulanabilir?
- 13) Kamudaki üst yöneticilerin istihdam ve çalışma koşulları nasıl olmalıdır?
- 14) Yerel idari kapasite nasıl artırılabilir? Merkez-taşra-yerel yönetimler ilişkisi nasıl kurgulanmalıdır? Yerel düzeyde uygun optimum hizmet ölçeği nasıl oluşturulabilir? Yerel yönetimler arası hizmet ve kalite standartları arasında uyum nasıl sağlanabilir?
- 15) Reformun kurumsal sahibi kim olacaktır? Reformu kim nasıl yönetecektir?

3.2. ÖNERİLER

Reform ihtiyacının kökeninde toplumsal, ekonomik, teknolojik ve siyasi gelişmeler ile kamu yönetimi arasında dengenin bozulması yatmaktadır denilebilir. Gerçekten de ekonomik, sosyal, siyasi ve teknolojik gelişmeler ile kamu yönetimi birbirlerinden etkilenirler ve bu etkileşime bağlı olarak aralarında bir dinamik denge söz konusudur. Bu unsurlar birbirleriyle uyumlu olarak değişip ve gelişmezlerse aralarındaki dinamik denge bozulur ve reform gündeme gelir.

Türkiye’de idare tohumun gerisinde kalmıştır. Toplum idarenin çok ilerisindedir. Reform ihtiyacının temel kaynağı bu olgudur ve temel amaç bu dengeyi kurmak olmalıdır. Bu çerçevede reformun dayandığı siyasi, kültürel ortam da iyi analiz edilmeli, ihtiyaçlar ve çözüm yolları arasında bağ kurulmalıdır. Toplumsal, siyasi kültür yanında bürokratik ve kurumsal kültürü de dikkate almak gerekmektedir. Reformun temel bir felsefesi olmalıdır. Reformun temel felsefesinin oluşturulması büyük ölçüde siyasi bir iştir, bu nedenle bu konu siyasetin işi olmalıdır.

Reform çalışmalarının genellikle konunun teorisine yönelmesi ve uygulama gerçekliğinden uzak kalması, bu çalışmaların hayata geçirilememesine ya da uygulanması halinde yeni ve farklı sorunların doğmasına neden olmaktadır. Bu

nedenle, kamu yönetimine ilişkin reform çalışmalarında; insan profili, teşkilat ve uygulama gelenekleri gibi hususların daha ağırlıklı olarak göz önünde bulundurulması suretiyle, uygulanabilir çözüm yolları ortaya konulmalıdır.

Yukarıda yer alan sorulardan hareketle bazı öneriler geliştirmek mümkündür. Öncelikle belirtmek gerekir ki, Türkiye'nin köklü devlet geleneğini ulusal ve uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler ve değişimlerle buluşturan bir kamu yönetimi yapısı ve işleyişine kavuşturulması, kalkınmış müreffeh ve mutlu bir Türkiye vizyonunu gerçekleştirmesi için ön şarttır. Bu doğrultuda gerçekleştirilecek bir reform girişiminin temel ilkeleri ve bileşenleri aşağıdaki unsurları taşıması gerektiği düşünülmektedir.

1) Hukuk Devleti ve Adalet

Türkiye'de devlet yönetimine dair söylenecek her türlü söz hukuk ve adalet sisteminden başlamalıdır. Devletin özü ve temelini oluşturan bu kavramlar o denli tahrip olmuştur ki hukuk sistemini ve adaleti yeniden düzenlemeden herhangi bir alanda dönüşüm sağlamak imkânsız hale gelmiştir. Hukuksuz devlet devletsiz hukuk olmaz gerçeği ortadadır. Devlete olan güveni aşındıran en önemli unsur adalet alanında yaşanan yozlaşmadır.

Bunun tersi de doğrudur: Hukuk devletini işler kılıp adil yönetimi sağladığımızda kamuya ve devlete duyulan güven artacaktır. TÜİK tarafından yapılan vatandaş memnuniyeti anketinden en az oyu alan kamu hizmeti, adalettir. Hukuk ve adalet reformu salt adalet hizmetlerini iyileştirmenin çok ötesinde anlam taşır hale gelmiştir. Bugün yolsuzlukla mücadele için de, kamuya güvenin tesisi için de, yatırım ortamının iyileştirilmesi için de hukuk ve adalet güven şarttır. Bu nedenle hukuk ve adalet reformu herhangi bir reform girişiminin başlangıcı ve ön koşulu olmak durumundadır. Bu çerçevede yapılabilecek başlıca çalışmalar şöyle sıralanabilir:

- Hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkeleri gerçek anlamda hayata geçirilmelidir. Bu çerçevede adalet hizmetlerinin hızlı, etkili, adil ve hak aramayı özendirecek şekilde sunulması sağlanmalıdır.
- Adalet hizmetleri alanında fiziki ve teknolojik altyapı ihtiyacı giderilerek, insan kaynakları yeterli düzeye getirilmelidir.
- Uyuşmazlıkların hızlı biçimde çözülmesi amacıyla alternatif uyuşmazlık çözüm yolları güçlendirilerek, yargı organlarının iş yükü azaltılmalıdır.
- Mevzuat reformu yapılarak hukuk metinleri ilgililerin kolay ulaşabileceği anlaşılır ve bütünleşik bir niteliğe kavuşturulmalıdır. Bu amaçla mevcut tüm kanun, tüzük ve yönetmelikler gözden geçirilerek, güncellenmeli, birden fazla yerde dağınık halde bulunan düzenlemeler birleştirilecek, birbiriyle çelişen hususlar giderilip sayısı azaltılmalıdır.

- İdarenin düzenleme yetkisi gözden geçirilmeli. İdarenin daha esnek çalışabilmesi için bazı konular düzenleyici işlemlerle yapılabilmelidir. Kamu yöneticileri inisiyatif üstlenebilmelidir.
- Her konuyu olması gerekenden bir üst norma taşıma eğiliminden vazgeçilmelidir. Kamu yönetiminin yapısının kanun konusu olması son derece doğaldır. Ancak ülkemizde işleyiş de kanunla düzenlenmeye çalışılmakta bu durum kanun sayısının artmasına, sistemin katılaşmasına, sorumlulukların dağılmasına yol açmaktadır.
- İdarenin alt düzenleme işlemleri de gözden geçirilerek standardize edilmelidir.
- Hukuk keşmekeşine yol açan, belli bir konudaki düzenlemeyi bulmayı ve anlamayı özel bir uzmanlık haline getiren “torba kanun” uygulamasına son verilmelidir.
- Bilirkişi müessesesi etkin hale getirilmeli hizmet ve sorumluluk kriterleri geliştirilmelidir.
- Zamanaşımının cezalardan kaçma aracı olması engellenmelidir.

2) Kurumsal Kapasite

Yönetimi geliştirmenin kurumsallaştırılması esas olmalıdır. Toplumsal gelişmeye paralel olarak yönetim de gelişmeli, kendini değişen çevreye uyarlamalıdır. Yönetimi geliştirme faaliyetlerinde başarılı olunamadığı zaman sorunlar birikmekte ve reform arayışları başlamaktadır. Reform yapmak ise yönetimi geliştirmekten çok daha zordur. Reform çalışmaları uzun vadeli siyasi çabaları gerektirmekte bu ise çoğu zaman sağlanamamaktadır. Bütün bunlar nedeniyle kamu yönetiminde yönetimi geliştirme çalışmalarının kurumsallaşması temel ilke olmalıdır.

Kamu kurumlarının geçmişte olup bitenlere kısa vadeli tepkiler veren, reaksiyoner bir tutum yerine daha proaktif ve gelecek yönelimli, etkin ve etkili işleyen bir yapıya sahip olmaları sağlanmalıdır.

Bakanlık merkezlerinde politika oluşturma ve koordinasyon kapasitesi güçlendirilmelidir. Stratejik plan adıyla belge üretmek anlayışından stratejik yönetim pratiğine geçilmelidir. Bu çerçevede strateji geliştirme birimlerinde günlük rutin işleri yürüten birimlerle politika ve strateji oluşturmaya dönük birimler ayrılmalıdır. Hizmet içi eğitim, yoluyla kurumların politika oluşturma, uygulama, koordinasyon, izleme ve değerlendirme konularında kapasiteleri artırılmalıdır.

Kamu kurumlarının, TÜİK öncülüğünde, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasına temel teşkil edecek analizlere imkan veren verileri üretmesi sağlanmalıdır. Bilgi üretimi ve bilgi yönetimi kurumların önemli bir işlevi haline gelmeli; yönetim bilgi merkezlerinin bu alandaki kapasiteleri artırılmalıdır.

Ekonomi yönetimi yeniden yapılandırılmalıdır. Bugünkü haliyle ekonomi yönetiminde dağınıklık, çok başlılık ve koordinasyonsuzluk hakimdir. Ekonomi Bakanlığı dış ticaret müsteşarlığının ad değiştirmiş halidir. Kalkınma Bakanlığı oluşturulurken DPT kapatılarak merkezde ulusal ölçekte, sektörler arası, makro ve bütüncül politikalar üreten yapı bozulmuştur. Kalkınma Bakanlığının da aynı görevleri yürüttüğü ileri sürülmektedir. Ancak ulusal ölçekte planlama ve koordinasyondan sorumlu birimin herhangi bir bakanlık olması etkili işlemesine engeldir. Başbakanlık bünyesinde bir politika ve koordinasyon merkezi kurulmalı ya da Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığını içine alan yeni bir Ekonomi Bakanlığı oluşturulmalıdır.

Kurum içi ve kurumlar arası yetki devri teşvik edilmeli; araştırma, geliştirme, strateji ve politika oluşturma, denetim, koordinasyon gibi hizmetler merkezde toplanırken, operasyonel işlemlere dair yetkiler hizmeti sunan alt birimlere aktarılmalıdır. Kurum içi yetki devirleriyle üst yöneticilerin rutin işlerle boğulmalarının önüne geçilmelidir.

Kurumların değişen koşullara hızla uyum sağlayabilmesi için sınırları önceden belirlenmek kaydıyla birim kurma, kaldırma gibi işlemleri Kanun ve Bakanlar Kurulu Kararına gerek kalmadan yapabilmeleri sağlanmalıdır.

Kamu idarelerinin bütçe ve insan kaynakları yönetimi konusunda daha fazla hareket sahasına sahip olmaları sağlanmalıdır.

Yetki devri ve esnekliği dengeleyici bir unsur olarak hesap verme sorumluluğu güçlendirilmeli, denetim etkinleştirilmelidir.

Kamu kurumlarında kademe sayısı azaltılarak daha yatay bir örgüt modeline geçilmelidir. Bu kapsamda, yeni bir hiyerarşik kademe yaratmak ve bazı siyasetçilere yeni bir makam açmak dışında bir işlevi ortaya çıkmayan “bakan yardımcılığı” müessesesinin kamu hizmet sunumuna somut katkısı olup olmadığı yeniden değerlendirilmelidir.

Yerel yönetimler başta olmak üzere taşradaki kuruluşların yeterli sayı ve nitelikte teknik personele ve donanıma sahip olmaları sağlanmalıdır. Yereldeki kamu kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliği mekanizmaları kurulmalıdır. Yerel yönetimlerin teknik kapasiteleri güçlendirilmeli, hizmet kaliteleri ulusal ölçekte belirli standartlara bağlanmalı ve performans esaslı gözetim ve denetim sistemleri devreye sokulmalıdır. Bu amaçla “yerel yönetimler sayıştayı” oluşturulması önerisi tartışılmalıdır.

Belediyelerin sosyolojik, coğrafi ve ekonomik özelliklerini dikkate alamayan tek tip kategorik belediye modelinden vazgeçilerek, yeni bir belediye modeli oluşturulmalıdır. Turizm yörelerindeki belediyeler, nüfusları mevsimsel olarak önemli farklılıklar taşıyan belediyeler ve kırsal alan belediyeleri için farklı düzenlemeler getirilmelidir.

Yerel düzeyde optimum hizmet ölçeği oluşturabilmek amacıyla yerel yönetimler arası hizmet birlikleri kurulması ve işbirliği sağlanması desteklenmelidir.

Küçük yerel yönetimlerin örgütlenme, çağdaş yönetim tekniklerinin uygulamaya geçirilmesi, insan kaynakları yönetimi, mali yönetim gibi alanlarda eğitim, danışmanlık ve rehberlik hizmetleri açısından desteklenmesi gerekmektedir. Bu amaçla İçişleri Bakanlığı ve TODAİE tarafından düzenli eğitim programları geliştirilmelidir. İller Bankası yerel yönetimlerin gerçekleştireceği yatırımlar için proje tasarlanması, proje değerlendirme, teknoloji seçimi, işletmecilik, gibi alanlarda merkezi teknik uzmanlık ve destek hizmetlerini geliştirmelidir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı önemli bir sorun olarak devam etmektedir.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin yetkileri iyice arttırılmış ve ilçe belediyelerinin varlığını sorgulanır hale getirmiştir.

Yeni bir görev ve yetki dağılımı yapılmalı kent ölçeğinde bölünemeyen hizmetler büyük şehir belediyelerince yapılmalı cadde-sokak ayrımı gibi ölçütler yerine coğrafi alan ve hizmetin bölünmezliği gibi ölçütler kullanılmalıdır.

İdari yapılanmaya temel teşkil etmek üzere, merkezi ve yerel tüm kamu kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile karar alma, uygulama ve iş süreçlerini içeren kapsamlı bir kurumsal/işlevsel gözden geçirme çalışması yapılmalıdır. Çalışma hem aynı alanda faaliyet gösteren tüm kurumları içeren yatay analizleri hem de bir kurumun bütün birimlerini içeren dikey analizleri kapsamalıdır. Nelerin doğrudan devlet eliyle görüleceği nelerin yerelleşeceği konusunda tercihler netleşmelidir. Devletin halka ulaşabildiği uçların kaybolmaması gerekir.

Kamu kurumları arasında koordinasyon ve işbirliğini güçlendirmek için bakanlıklar arası kurul, çalışma grupları gibi mekanizmalar geliştirilerek yaygınlaştırılmalı; bu platformlara ilgili toplum kesimleri de çağırılmalıdır.

3) Katılımcılık ve İyi Yönetişim

Demokratik olgunluğu üst seviyeye çıkarmış, toplumsal hoş görü ve ulusal bütünleşmeyi sağlamış, istikrarlı bir Türkiye iyi yönetişimin ön koşuludur. Bu nedenle siyasi aktörlerin söylem ve eylemelerinde bu hususa dikkat etmeleri elzemdir.

Sivil toplumun güçlendirilmesi, farklı çıkarları ve bakış açılarını temsil eden sivil toplum örgütlerinin varlığı önemlidir.

Kamu politikalarının üretim kaynakları genişlemeli ve çeşitlenmeli, düşünce kuruluşlarının çalışmalarından da yararlanılmalıdır.

Kamu hizmetlerinin vatandaş ihtiyaçlarına göre şekillendirilmesi ve hesap verebilirliğinin artırılması için katılımcı mekanizmalar (memnuniyet ölçümü, vatandaş değerlendirmeleri, vb) uygulamaya konulmalıdır.

Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ağları oluşturularak birlikte iş yapma modelleri ve sosyal sorumluluk projeleri desteklenmelidir.

Özellikle sosyal hizmetlerde alternatif hizmet sunum yöntemlerine fırsat tanınmalı, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşlar tarafından oluşturulacak sosyal girişimcilik modelleri ve sosyal teşebbüsler teşvik edilmelidir.

Özellikle yerel ölçekli bazı önemli kararlarda ve kamu politikaları yapım sürecinde vatandaşların sürece katılımının sağlanması için gerekli ortam sağlanmalıdır. Bu konuda bilgi-iletişim teknolojilerinin getirdiği imkânlardan yararlanılması mümkündür.

4) İnsan Kaynakları

Bireysel yetkinlikleri, performansı ve hizmet üretimini esas alan bir insan kaynakları yönetimi amaçlanmalıdır.

Anayasanın 128'inci maddesinde yer alan "devletin asli ve sürekli görevleri" ölçütüne açıklık getirilerek memurlar ile diğer kamu görevlileri açık ve net olarak tanımlanmalı ve memur kapsamı daraltılmalıdır. Ücret ve toplu görüşme-sözleşme sistemi, bu düzenlemeye göre yeniden oluşturulmalıdır. Devletin karar alma mekanizmalarında görevli daraltılmış memur tanımı dışında kalan kamu çalışanları için sendika ve toplu sözleşme geçerli olmalıdır. Belli işler hizmet alımı yoluyla yapılabilmesi bunun için çerçeve belirlenmelidir.

Kaldırılan sicil sistemi yerine 360 derece değerlendirme esasına göre şekillendirilmiş bir performans değerlendirme sistemi getirilmelidir. Çalışanlar ve yöneticilerin birbirini değerlendirmesi yanında, hizmetten yararlanan vatandaşların da hizmet sunanları değerlendirdiği sistematik bir model geliştirilmelidir.

Esnek çalışma modeli benimsenmeli, özellikle büyük kentlerde vatandaşa doğrudan hizmet sunan nüfus, tapu gibi birimlerin belli günlerde 12 saat açık kalması (sabah 8-akşam 8 gibi) için memurların işe başlama ve işi bırakma saatleri arasında farklılaşma imkânı getirilmelidir. Benzer şekilde sağlık hizmetlerinde gece belli bir saate kadar açık olacak "nöbetçi hastane" imkânları araştırılmalıdır.

Kamudaki tepe yöneticilerin istihdam ve çalışma koşulları diğer çalışanlardan ayrılmalıdır. Bu çerçevede üst düzey yöneticilerin göreve atanmaları, görevden alınmaları ve özlük hakları ayrı bir kanunda düzenlenmelidir. Bir taraftan bürokrasinin keyfi siyasi atamalardan etkilenmesini önlemek diğer taraftan da görevden alınan üst düzey görevlilerin mahkeme kararlarıyla görevlerine geri dönmesi ya da müşavirliklere, yurt dışı görevlere atanması gibi haksızlıklara ve karışıklıklara yol açan uygulamaların önüne geçmek ve siyasi iktidara kendi

kadrosuyla çalışma fırsatı sunmak amacıyla, kurumların üst düzey yönetim kadrolarına 2 ya da 3 yıl gibi belli süreli atamalar yapılmalıdır.

Kamu hizmetine giriş ve görevde yükselmede, subjektif değerlendirmeye imkân verecek hiç bir uygulamaya müsaade edilmemeli, merkezi sınav türü uygulamaların tüm kurum ve kadrolar için ilk atamada istisnasız şekilde uygulanması sağlanmalıdır. Hizmete alınmalarında farklı sistemler uygulanan ve farklı statülerde istihdam edilen personelin, yasal düzenlemeler yoluyla Devlet memuriyetine geçirilmesi uygulamalarına gidilmemelidir. İstisnai memuriyet uygulamasına, sınırlı sayıdaki görevler (büyükelçi gibi) dışında son verilmelidir.

Daire Başkanı ve dengi kadrolar ile daha üst kadrolara atanma için objektif kriterler belirlenmeli, bu unvanlardan daha alt unvanlara yapılacak tüm atamalarda ise ortak sınav uygulaması yoluna gidilmelidir.

Kamu yöneticilerinin yaptıkları iş ve işlemler yanında yerine getiremedikleri konularda da hesap vermesine dönük bir anlayış geliştirilmelidir.

Tüm kamu kurum ve kuruluşlarının norm kadroları tespit edilerek, kadro ve pozisyon ihdasları buna göre yapılmalıdır. Kadroların belli bölgelerde yığılması önlenmeli, yapılan hizmetlere göre kadrolar ihdas edilmelidir. Kurum farklılığı gözetilmeksizin tüm kadro ve pozisyonlar kanunla ihdas edilmeli, önceden belirlenen norm kadro sayısı olağanüstü bir hizmet genişlemesi olmadan artırılmamalıdır.

Kamu çalışanlarının sosyal güvenlik işlemlerinin tek bir kurumdan sağlanması zorunluluğu yerine, tek bir merkezden denetlenmek kaydıyla, kamu çalışanlarının istekleri halinde sosyal güvenliklerinin özel sigorta şirketleri tarafından sağlanmasına da imkân tanınmalıdır. Özel sigorta şirketlerine ödenecek prim miktarı, belli bir düzeyin altında olmamak ve temel sosyal güvenceler sağlanacak şekilde, kamu çalışanı ve ilgili sigorta şirketi arasında serbestçe belirlenebilmelidir.

5) e-Dönüşüm

Bilgi iletişim teknolojilerinin getirdiği fırsatlardan azami ölçüde yararlanabilmek amacıyla tüm vatandaşlara "akıllı kimlik kartı" verilmeli bu kart tüm kurumlar ve tüm hizmetler için geçerli olmalıdır. Bu kart dışında bir belge, numara ya da kart ihtiyacı olmamalıdır.

Kamu hizmetlerinin vatandaş odaklı bir yaklaşımla, çeşitli kanallardan elektronik ortamda sunulması esası benimsenmelidir. Bu çerçevede kamu kurumları arasında veri paylaşımı ve ortak hizmet üretimi sağlanmalıdır.

Kamu kurumlarında "kağıtsız ofis" uygulamasına geçilmelidir Kurum içi ve kurumlar arası tüm resmi yazışmalar kağıt yerine elektronik ortamda yapılmalıdır.

Kamu ihalelerinin e-İhale yöntemi ile yapılması şartı getirilmelidir.

Sosyal medya kamu hizmet sunumunun günübürlük bir unsuru haline gelmelidir. Vatandaşlar mobil iletişim araçlarını kamu yönetimiyle iletişim aracı olarak da kullanabilmelidir.

6) Yolsuzlukla Mücadele ve Hesap Verebilirlik

Halkın devlete olan güvenini azaltması ve toplumsal dokuyu tahrip etmesi yanında kaynak israfına, yatırım ortamının bozulmasına ve uluslar arası itibarımızın zedelenmesine yol açan yolsuzluğa karşı köklü ve kalıcı tedbirler alınması reform girişimlerinin öncelikli gündem maddesini oluşturmaktadır.

Yolsuzlukla mücadelede temel strateji tek tek olaylar yerine yolsuzluğa yol açan nedenler üzerinde durmak ve yolsuzluğun ortaya çıkma riskini en aza indirmek olmalıdır.

Yolsuzlukla mücadele tüm toplumsal alanları ve kesimleri kapsamalıdır. Mücadelenin kapsadığı alanlar, siyasal sistem, kamu yönetimi, adalet sistemi, sivil toplum ve özel kesimden oluşmaktadır.

Yolsuzlukla mücadele toplumsal mutabakatı gerektiren ve tüm toplumsal aktörlerin katılımını içeren bir süreçtir. Usulsüz bir işlemin bir tarafını kamu yönetimi oluştururken, çoğu zaman diğer tarafını özel kişi ve şirketler oluşturmaktadır. İki yönlü işleyen bu sistemin bütün yönlerini kapsayan bir mücadele önem taşımaktadır. Yolsuz ve usulsüz uygulamalar konusunda toplumsal duyarlılığın ve tepkilerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bunun başladığı yer ise siyaset kurumudur. Bu nedenle yolsuzlukla mücadele stratejisinin en önemli unsurlarından birisi bu konuda siyasi iradenin gösterilmesi ve liderliğin üstlenilmesidir.

Siyasetin finansmanının saydam hale getirilmesi bu çerçevede özel çıkarların siyasi partiler kanalıyla kamusal tercihleri çarpıtmaması diğer önemli bir siyasal boyuttur. Öte yandan siyasi etik konusunda bir düzenleme yapılması ve parlamentoda bir siyasi etik komisyonu kurulması da yolsuzlukla mücadeleye katkıda bulunabilecektir.

Yolsuzlukla mücadelenin olmazsa olmaz koşulu her alanda şeffaflığın sağlanmasıdır. Bu çerçevede tüm kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve giderlerini periyodik olarak anlaşılır biçimde kamu oyuyla paylaşması kural haline gelmelidir.

Hesap verebilirlik ölçme ve değerlendirme ile birlikte ele alınmalıdır. Bunun temeli veri toplamadan başlamalıdır.

Mevcut hükümet Acil Eylem Planında Sayıştay'ın yapısının güçlendirilmesi ve performans denetiminden sorumlu olması için tedbir öngörmüş olmasına rağmen çıkardığı kanunla Sayıştay'ı işlevsiz kılmış; performans denetimine ise yasak koymuştur. Sayıştay'ın işlevsiz kalması, parlamentonun hükümeti denetlemesi imkânını da ortadan kaldırmaktadır. Yasama organının yürütmeyi denetleyememesine yol açan bu çarpık durum demokratik ilkelere de aykırıdır.

Sayıştay'ın işlevsizleştirilmesi yanında teftiş kurullarının da kapatılmasıyla kamu yönetiminde denetimden vaz geçildiği gibi bir algı oluşmaktadır. Oysa yolsuzlukla mücadelenin anahtar kavramlarından biri denetim sisteminin ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesidir. Denetim yönetimin bir parçası haline getirilmelidir. Fiiliyatta Sayıştay hesap vermenin bir parçası olmak yerine aklama mekanizmasının bir aracı haline getirilmiştir. Meclisin hesap sorma usulü etkin hale getirilmeli ve denetim sistemi güçlendirilmelidir. Bu amaçla TBMM'de ayrı bir Kamu Hesapları Komisyonu kurulmalıdır.

Yolsuzlukla ilgili her olayın nihai kararının verileceği yer yargıdır. İyi işlemeyen bir yargı hem kendisi yolsuzluğu beslemekte hem de ortaya çıkarılan yolsuzluk olaylarında caydırıcılığı sağlayamamaktadır. Dolayısıyla daha önce de belirtildiği gibi adalet reformunu gerçekleştirmek yolsuzlukla mücadele için de ön koşul haline gelmektedir.

7) Reform Yönetimi

Kamu yönetiminde karşılaşılan aksaklıklar konusunda bugüne kadar birçok öneri ve tedbir içeren tez, plan, program vb. metin hazırlanmış, ancak bunların uygulamaya yansımaları zayıf kalmıştır. Uzun yıllardır aynı mahiyetteki birçok öneri, karar veya rapor, yazılı metinlerde kalmaktan öteye gidememektedir. Bu nedenle reformun yöntemi konusu özel bir önem taşımaktadır. Reform yönetimine ilişkin modelin temel unsurlarına ilişkin öneri aşağıda yer almaktadır:

a) Reformdan Sorumlu Başbakan Yardımcısı: Bir Başbakan Yardımcısı salt reform konusundan sorumlu olacaktır. Başbakan Yardımcısının rolü "siyasal sahiplenme", reformun temel yaklaşımı ve yönünün belirlemek ve süreci bu yönde gözetmek, kurumlar arası eşgüdüm sağlamak, reform çalışmalarında yönlendiricilik sağlayacak genel "siyasi direktif" sağlamaktır.

b) Yönlendirme Kurulu: Kurul üst düzey yöneticilerden oluşmalıdır. Kurul yeniden yapılanmanın "bürokratik sahiplenmesini" yaparak reformun takipçisi olacaktır. Kendi kurumlarında ve diğer kurumlarda yapılan yeniden yapılanma çalışmalarını izleyerek aksayan yönleri ortaya koyup bu aksaklıkların giderilmesi; yanlış uygulamaların ortaya çıkmasına engel olunması işlevlerini üstlenecektir. Kurul reformun genel felsefesinin ve ilkelerinin tek tek kurumlara yansıtılmasında köprü rolü oynamalıdır. Aynı zamanda kendi kurumlarında yaşanan olumlu ve olumsuz deneyimlerin paylaşılmasına ve bilgi alış verişine zemin oluşturabilir. Reform sürecinde ortaya çıkabilecek tartışmalı ve sıkıntılı konularda değerlendirmelerde bulunarak bir tartışma ve uzlaşma zemini olabilir.

c) Uygulama Projeleri-İzleme ve Değerlendirme Sistemi: Bugüne kadar yapılan girişimlerin başarısız olmasının bir nedeni de yapılması gereken çalışmaların ayrıntılı uygulama projeleri haline getirilerek uygulama, izleme ve değerlendirmesini yapılmamış olmasıdır. Yeniden yapılanma konusunda geliştirilen politikalar uzmanlaşmış bir kadro tarafından uygulama projelerine

dönüştürülmelidir. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı işlevsel hale getirilerek izleme-değerlendirmeden sorumlu kılınmalıdır.

4. SONUÇ

Çalışmada Türk kamu yönetimini değişime zorlayan nedenler ulusal, uluslararası, teknolojik ve sosyolojik tüm boyutları ile ele alınmıştır. Bu alanlarda yaşanan gelişmelerden konjonktürel olanların ötesinde kamu yönetimini yapısal olarak etkileyen unsurlar üzerinde durulmuştur. Yapısal unsurlar bizi Türk kamu yönetiminde değişimi kurumsallaştırmaya zorlamaktadır. Bunu başarabilmek için neler yapılabileceği ortak bir çalışmayla ele alınmış ve çözüm önerileri geliştirilmiştir. Çözüm önerileri örgütlenme, insan kaynakları gibi yönetim süreçleri yanında hukuk devleti ve güven gibi ön koşulları ve sosyal-psikolojik boyutları da içermektedir. Önerilerde makrodan mikroya doğru uzanan bir çizgide temel ilke ve kavramlar yanında somut ve pratik tedbirler de yer almaktadır. Çalışmanın bu özellikleri çerçevesinde konuya ilgi duyan tüm çevreler için önemli bir başvuru kaynağı olması ve önümüzdeki dönemde yapılacak reform girişimlerine ışık tutması beklenmektedir.

KAYNAKÇA

Fukuyama, Francis (2004) *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Cornell University Press, New York.

OECD (2004), *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries*, *Sigma Papers*, No. 35, OECD Publishing.

OECD (2004b), *Public Sector Modernisation: Changing Organisational Structures*, *OECD Policy Brief*, OECD, Paris.

OECD (2005), *Modernising Government: the way forward*, OECD, Paris.

OECD (2007), *“Organising the Central State Administration: Policies & Instruments”*, *Sigma Papers*, No. 43, OECD Publishing.

OECD (2007b), *“The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation”*, *Sigma Papers*, No. 39, OECD Publishing.

Öğüt, Adem, (2003), *Bilgi Çağında Yönetim*, Nobel Yayın Dağıtım, 2. Baskı, Ankara.

Öztaş, Nail (2003) *“Karmaşıklık Bilimleri: Kaosun Kıyısında Bilim ve Yönetim”* ACAR, Muhittin, ÖZGÜR, Hüseyin (ed.) *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara. ss.45-69.

Parsons, Wayne, (2001) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar Publishing, USA.

Pollitt, Christopher, and Bouckaert Geert, (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2nd edition

Salvatore Schiavo and Pachament Sundaram, (2000), *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Asian Development Bank, Manila.