

KRONİK

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Neyi İfade Ediyor?

Ozan Zengin, A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Araştırma Görevlisi

AKP hükümetinin 'kamu sektörü reformu' diye adlandırdığı geniş bir yelpazeye sahip¹ kamusal alanı dönüştürme çalışmalarının önemli halkalarından birini ve kamu yönetimi açısından ilkini oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı (KYTKT), devlet yönetim yapısında belki de Cumhuriyet rejiminin kuruluşundan sonraki en kapsamlı, en köklü kamu yönetimini değiştirme çabasıdır. Bundan önceleri de kamu yönetimi alanında 'reform' diye anılan çalışmalar olmuştur ancak bu kadar kapsamlı, fazla sayıda değişikliği öngören 'reform' çalışmasının eşine pek rastlanmamaktadır. 1945'ten 1980'lere kadar olan dönem kamu yönetimi literatüründe 'idari reform' diye anılmaktadır. 1940-50'li yıllardaki yabancı uzman raporları, 1962 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), nitelik itibarıyla bu döneme giren 1988 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)² v.b. örneklerden oluşan idari reform çalışmaları, örgütsel alana sıkışmış, bürokrasi üzerinde yoğunlaşmış, toplumsal ve siyasi bağlantıları zayıf, köklü değişikliklerden ziyade verili yapı üzerinde yüzeysel değişiklikleri öngören yönleriyle de 'reform' kavramından çok 're-organizasyon' kavramına yakın çalışma türleridir. 1980'lerden sonraki dönemde ise, Dünya Bankası'nın yapısal uyarılama kredileri ve Uluslararası Para Fonu'nun (IMF) stand-by'ları öncülüğünde devlet yapısının birçok yönünü kapsayan, güçlü bir ideolojik, politik tavra sahip ikinci reform dalgası 'devlet reformu' çalışmalarında, gözlenmektedir. Son yıllarda da devlet reformlarının sayısı ve etkinliği giderek

- 1 'Kamu sektörü reformu' diye lanse edilen süreç sadece Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'ndan oluşmamakta, İdari Usul Yasa Tasarısı, Kamu Sermayeli Şirketler Yasa Tasarısı, Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı gibi pek çok tasarımı da kapsamaktadır.
- 2 1988 yılında yapılmış KAYA projesinin, zamanlama açısından 'idari reform' dönemine oturması, projenin dönemin gelişmelerine kapalı olmasından, ekonomi yönü doğrultusunda her alanı toplu bir şekilde dönüştürmeyi amaçlayan zamanının 'devlette reform' stratejisine uymanın aksine 'idari reform' çalışmalarında izlenen yöntemi benimsenmesinden kaynaklanmaktadır. KAYA projesi, hem düşünsel hem de şeklen 'idari reform' olgusundan kopmamıştır.

artmaktadır. Kamu yönetimi alanındaki en son ve en kapsamlı devlet reformu çalışmaları da 'kamu sektörü reformu' adıyla AKP hükümeti tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı özelinde irdelenecek olan 'reform' süreci, sadece içinde bulunan dönem doğrultusunda ve örgütsel, bürokratik bir kamu yönetimi algılayışıyla dar bir perspektifle değerlendirilirse kamu yönetimi alanında yaşanan değişimleri doğru bir şekilde anlamak mümkün değildir.

1970'lerin başında yeni bir krize giren kapitalist ekonomi, post-fordist üretim biçimi, sermayenin dolaşımının serbestleşmesi, taşeronlaşma, devletin yüklendiği sosyal içerikli harcamaların kısılması gibi çözümlerle hızla gelişen teknolojiyi de kullanarak yaşadığı krizi atlatabilmiş ve yeni bir birikim rejimine kavuşmuştur. Ekonomik tabanlı bu dönüşüme tabi olarak devlet yönetimi de dönüşmek zorunda kalmıştır. 1980'lerden itibaren açık bir şekilde kapitalist sistemden yana taraf olmaya başlayan Türkiye de dünyadaki gelişmelerden nasibini almıştır. Gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik değişime eş zamanlı şekilde bağlı olarak devletlerin yönetsel yapıları değişime uğrarken, devletin 'düzenleme biçimi' dönüşürken Türkiye, kapitalist bu yeni rejime yavaş yavaş dahil olmaya başlamış ve Türkiye Cumhuriyeti devleti, yeni kapitalist birikim modeli için düzenleme görevini gelişmiş ülkelere nazaran daha sonraki zamanlarda hayata geçirmeye başlamıştır. İncelenecek olan tasarı da günümüz kapitalist birikim modelinin düzenleme formunun gelişmiş ülkelere göre biraz geç kalmış hali olarak ortaya çıkmaktadır.

Dünyada yaklaşık son otuz yıldır yaşanan bu ekonomi eksenli dönüşüm, yönetim bilimi alanında yeni kuramların oluşmasına sebep olmuştur. Kamu İşletmeciliği Okulu, Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Yönetimi, Yönetimin Yeniden İcadı gibi isimlere sahip olan bu kuramlar genel anlamda kamu yönetimini işletme yönetimine dönüştürmeyi, özel sektör potasında kamu yönetimini eritmeyi amaçlayan; özel sektör yönetimi ile kamu yönetimi arasında bir fark olmadığını, kamu yönetiminin işletme yönetim ilkelerine göre düzenlenebileceğini ileri süren; yurttaş, müşteri olarak gören; kamusal mantıkla düşünmeyi gözardı eden kuramlardır. Bu kuramlar geçen yıllar içerisinde yaygınlık kazanmış, dünyanın birçok yerinde kendine taraftar bulmuş ve işletmeci anlayış, kamu yönetimi alanına hakim olmuştur. Türk kamu yönetimi bu yeni yaklaşımları benimsemekte ve bünyesine katmakta çok istekli görünmemiş, direnmiştir ama son zamanlarda büyük bir çoğunluk beyaz bayrak

sallamaya başlamıştır. Tasarıyı hazırlayanlar da bu kervana mensup olanlardan³ seçilmiş olup, kamu yönetimi bilimi sahasında beliren bu yeni yaklaşımları desteklemekte ve yol gösterici olarak benimsemektedirler. Tasarı okunduğunda üslubunun buram buram özel sektör, işletmecilik anlayışı koktuğu, işletmeci bir gözle yazıldığı anlaşılmalıdır; tasarının işletme yönetimine ait kavramlarla⁴ dolu olduğu gözlenmektedir.

1970'lerden itibaren yaşanan dönüşüm sürecinde, hem dünyada hem Türkiye'de uluslararası kuruluşlar, birlikler, batılı ülkeler daha fazla ve daha güçlü bir şekilde boy gösterir olmuşlardır. Birçok ülke üzerinde de etkinlik gösteren Dünya Bankası ve IMF, 1970'lerin sonuyla birlikte Türkiye'deki değişimlerin en önemli aktörleri olarak ortaya çıkmaya başlamışlardır. 90'lardan itibaren bu iki aktöre Avrupa Birliği, OECD, Dünya Ticaret Örgütü gibi aktörler de eklenmiştir. Ekonomi, maliye, siyaset, yönetim alanlarındaki birçok değişikliğin arkasında bu aktörler yer almaktadır. İncelenecek tasarının da içinde bulunduğu 'kamu sektörü reformu' hamlesinde sayılan aktörlerin etkisi yadsınamaz düzeydedir. 1980'lerde uyarılma kredileriyle Türkiye'yi yönlendirmeye başlayan **Dünya Bankası** şu an ki reform sürecine, 1995 yılında

3 Tasarıyı hazırlayan grubun başında olan Başbakanlık Baş Danışmanı Ömer Dinçer, aynı zamanda işletme bilimi dalında yetişmiş bir akademisyendir. Atatürk Üniversitesi İşletme Yönetimi bölümünden 1975 yılında lisans mezuniyetini alan Dinçer, 1980 yılında İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi'nin Personel Yönetimi ve Endüstriyel İlişkiler yüksek lisans programını, 1984 yılında Örgütsel Davranış doktora programını tamamlamıştır. Daha sonra akademik hayatına Marmara Üniversitesi'nin Yönetim ve Organizasyon Anabilim Dalı'nda devam eden Dinçer, burada doçentlik ve profesörlük unvanlarını almıştır. İşletme Yönetimi, Yönetim ve Organizasyon, Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası, Örgütsel Teori ve Davranış, Değişim Yönetimi ve Örgüt Geliştirme konularında birçok kitaba, makaleye sahiptir. <<http://www.kalder.org/genel/download/12_Ulusal_Kalite_Kongresi/omer-dincer-cv-turkce.pdf>> (21.11.2003) Kamu yönetimini çok ciddi bir şekilde dönüştürmeyi, değiştirmeyi konu edinen bu tasarının baş mimarı, kamu yönetimi alanına ilişkin çalışması olmayan, işletme nosyonuna sahip bir akademisyendir. İşletme nosyonuna sahip bir akademisyenin böyle bir çalışmanın başına getirilmesi, hükümetin düşünce yapısının ve yapmak istediklerinin bir göstergesidir.

4 Tasarı'nın bir çok yerinde pek çok kez performans, kalite, -iktisadi anlamda- etkinlik, verimlilik, vizyon-misyon, strateji, sonuca odaklılık gibi işletme bilimine ait kavramlar görülebilmektedir. Tasarı'da, işletme bilimi literatürüne ait bu kavramlar, kamu yönetimi ağacının dallarına yapılmaya çalışılan aşilar gibi durmaktadır. Bu aşiların doğru olup olmadığı, tutup tutmayacağı konusu şu an soru işaretleri ve ünlemlerle dolu iyi şişmiş bir balonun içinde yer almaktadır.

verdiği *Kamu Mali Yönetimi Projesi Kredisi*⁵, 2001 ve 2002 yıllarını kapsayan 2,4 milyar dolarlık *Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlama Kredisi*, son olarak da reform sürecinin devamının sağlanması amacıyla 6 Kasım'da *Ülke Destek Stratejisi* adında verilen 4,5 milyar dolarlık üç yıllık krediyle katkıda bulunmaktadır. Birkaç yıl önce yaşadığımız ekonomik krizler sonucunda imzaladığımız 1999, 2002 tarihli stand-by'lar ve üç ayda bir yapılan gözden geçirmelerle IMF, ekonomiden, maliyeden kopuk olamayan 'kamu sektörü reform' sürecinin motorlarından birisidir. Stand-by'lar ve bunların gözden geçirmelerinde düzenli olarak kamu sektörü reformunun tamamlanması, özel sektörün rolünün artırılması, özelleştirmelerin hızlandırılması, KİT'lerin yeniden yapılandırılması ve personele ait kadroların kaldırılarak azaltılması, kamu hizmetlerinin reforme edilmesi, yönetişimin ve şeffaflığın geliştirilmesi gerektiği söylenmektedir. Kısa ve orta vadede Türkiye'yi, üyeliğe adaylık sürecinde Katılım Ortaklığı Belgeleri ve ilerleme raporlarıyla taahhütler altına alan **Avrupa Birliği**, 'kamu sektörü reform' sürecinde diğer bir itici güçtür. Bu araçlarla AB, üst kurulların bağımsızlığının korunmasını, KİT'lerin özelleştirilmesini, uluslararası standartlar çerçevesinde mali sektörün yeniden yapılandırılmasını, kamu harcamalarının azaltılmasını, bölgesel kalkınmaya ilişkin yeni kurumların oluşturulmasını Türkiye'den istemektedir. 1990'ların ikinci yarısından sonra kamu yönetimi alanına ilgisini vermeye başlayan ve bu alanda kendisinin icadı yeni bir kavram olan *düzenleyici reformlar*la (regulatory reform) devletlerin rollerini ekonomik ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden tanımlayan **Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı** (OECD), 1998 yılında ülkelerin, işleyen kapitalist sistem doğrultusunda ne derecede düzenlemelerde bulunup bulunmadığını anlamak ve yetersiz bulduklarına tavsiyelerde bulunmak amacıyla başlattığı *ülke incelemeleriyle* kamu yönetimi alanında çok etkili bir konuma kavuşmuştur. Türkiye'ye ilişkin ilk ve tek rapor 2001 yılında *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek* adıyla hazırlanmıştır. Piyasa adına düzenleme yapan, 'piyasa için devlet' felsefesini barındıran bu rapor KYTK Tasarısı'nın hazırlanmasında kendisine atıfta bulunulan önemli bir kaynak olmuştur. Türkiye savaşta ve barışta sürekli müttefiki olduğu **ABD**'yle de 22 Eylül tarihinde savaş bütçesi kapsamında Irak'a asker göndermenin

5 Kamu ekonomisi, maliye hatta -özel sektörü de kapsayacak şekilde- ekonomik alanda yapılmaya çalışılanları kamu yönetimi 'reformu' diye adlandırılan sürecin dışında tutmamak gerekmektedir. Kamu yönetimi 'reformu'nu ekonomik ve mali alandaki değişikliklerden yalıtılmış şekilde değerlendirmek bu çok ayaklı, bütüncül dönüşüm sürecini yorumlamada yanılsamalara ve akıllarda yanlış kanıların oluşmasına sebebiyet verebilir.

yanında, kamu sektörü reformunun tamamlanması koşulunu da barındıran 8,5 milyar dolarlık bir kredi anlaşması imzalamıştır. Böylece ABD de 'kamu sektörü reformu' sürecine doğrudan dahil olmuştur. Uluslararası ticari sistemi sermayenin önünde engel oluşturmayacak şekilde düzenlemeyi amaç edinen ve 1995 yılında birçok kurucu anlaşmayla vücuda kavuşan **Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ)**, özellikle hizmet ticaretini düzenleyen Türkiye'nin de altında imzası bulunduğu kurucu anlaşma *Hizmet Ticareti Genel Anlaşması*'yla (GATS) kamusal hizmet, kamusal üretim dünyasını gittikçe daraltmayı kendine uğraş kabul etmiştir. Bu tarihten itibaren Türkiye, kamusal hizmet ve üretim konusunda hareket ederken GATS hükümlerine riayet etmeye başlamış ve kamusal alanı daraltma çabaları ülkemizde hız kazanmıştır. KYTK Tasarısı'nda yer alan kamusal hizmet ve üretimle ilgili düzenlemelerin alt yapısı bahsettiğimiz GATS hükümlerine dayanmaktadır.

KYTK Tasarısı'nın birçok dış kaynaktan beslendiği aşikardır ama ülke içinden gelen etkileri de gözardı etmemek lazımdır. Ülke içinden gelen etkiler tek bir tipolojiye ait olup iki ayaklıdır. Bu tipoloji sermayedar kesime işaret etmektedir. Sermayedar kesimin ilk ve ağır basan ayağı, ülkenin, toplumun çıkarlarına tamamen yüz çevirebilecek şekilde küresel kapitalist sistemle aynı fikre sahip olabilen, küresel sisteme kısmen de ayak uydurabilmiş, oyunu kurallarına göre oynayan, toplumun çok az bir kısmını temsil eden büyük sermayedar kesimdir. TÜSİAD, TOBB, YASED gibi örneklere sahip bu kesim, devletin en yüksek karar alma süreçlerinde her geçen gün yerini daha da sağlamlaştırırken, devletin yönetim kademelerine daha fazla intibak ederken devlet yapısı içinde daha etkin bir hale gelmek ve devleti, kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirmek için sürekli çalışmaktadır, raporlar yayımlamaktadır. Özellikle TÜSİAD ve TOBB'un kamu yönetimi sahasına ilişkin yayınlarının sayısı azımsanamayacak düzeydedir. Sermayedar kesimin ikinci ayağı genellikle yerel düzeyde bulunan, küçük ve orta ölçekli işletme sahipleridir. Bu kesimin, faaliyet alanı sınırlı olup ülke genelinde ya da uluslararası platformda söz söyleme hakları yoktur. Mevcut durumda gücünü ve etkinliğini artırma şansı pek bulunmayan bu kesim, devletin yerele daha yoğun ilgi göstermesini isteyerek devletin özel sektöre sunduğu pastadan daha fazla pay almayı arzulamaktadır. Pastadan daha fazla pay almanın yanında yerel düzeydeki sermayedar kesim, şu an faaliyette bulunduğu çevrenin yönetsel karar alma süreçlerine daha fazla katılmak ve işleyişte söz sahibi olmak da istemektedir. Yerel yönetimlerin halka yakınlaştırılması, güçlendirilmesi daha

doğru bir şekilde söylersek 'yerelleşme'⁶ taleplerinin bir kısmı da küresel sistemi işleten ülkeler, çok uluslu şirketler, kuruluşlar haricinde yerel düzeydeki bu küçük ölçekli özel sektör tarafından gelmektedir. Yereldeki sermayedar kesiminin belirttiğim talepleri, biraz sonraya masaya yatıracağımız tasarinın bir yönetim birimi olarak yerel yönetimlere öncelikle vurgu yapmasında önemli bir paya sahiptir.

Tasarının oluşumuna zemin hazırlayan çeşitli unsurlara değindikten, kısaca bir giriş yaptıktan sonra kamu yönetimi alanında kendisini takiben çıkarılması düşünülen birçok yasanın çerçevesi niteliğinde görülen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın incelenmesine geçilebilir.

Kendisi tasarı çalışmalarının altıncı ve son hali olan, geçici maddeler de dahil toplam altmış maddeden oluşan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kamu yönetimi yapımızın pek çok noktasında önemli değişiklikler öngörmektedir. Tasarı ilk olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşım usulünü değiştirmektedir. Merkeziyetçi bir devlet sistemine sahip olan Türkiye Cumhuriyeti'nde merkezi yönetim genel yetkili yani birincil düzeyde yetkili, yerel yönetimler ise özel yetkili yani ikincil düzeyde yetkilidir. Anayasa'nın 126. maddesine göre merkezi idare, kamu hizmetlerinin gerekleri doğrultusunda her türlü faaliyette bulunmakla yetkilendirilmiştir. Merkezi idarenin sahip olacağı yetkiler Anayasa'da sayılmayarak merkezi hükümete, bütün ülke genelinde çok geniş bir hareket alanı bırakılmaktadır. Yerel yönetimler ise Anayasa'nın 127. maddesine göre sadece belli bir coğrafi alanla sınırlandırılmıştır ve yetki kısıtlamasına da tabi tutularak sadece *mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanmasıyla* görevlendirilmişlerdir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yetkilerini kullanmadığı zamanlarda yerel düzeyde devreye girebilir. Mevcut durum bu iken tasarıyla getirilmek istenen sistem, tam tersi bir yapıyı öngörmektedir. Tasarının 6. ve 7. maddelerinde yetki ve görevleri sayılarak, merkezi idarenin yetki ve görevleri

6 Yerelleşme kavramı (decentralization), merkezi yönetimin yetkilerinin yerel, bölgesel yönetimlere, özerk kamu kurumlarına ve özel sektöre, sivil toplum kuruluşlarına devridir. Görüldüğü gibi, yerelleşme, sadece idari örgütlenme içindeki yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluğun devredilmesi, yerinden yönetimin güçlendirilmesi anlamlarını taşımaz. Özel sektöre, sivil toplum kuruluşlarına da yetkinin devredilmesi söz konusudur. Özel sektöre devir yoluyla hizmetlerin etkili ve verimli sunulacağı düşünülmektedir. Bu yüzden yerinden yönetimin güçlendirilmesi ile yerelleşme kavramları aynı kefeye konmamalı, aynı anlamda kullanılmamalıdır. <<<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Different.htm>>> (20.11.2003)

sınırlandırılmıştır.⁷ Tasarıda yer alan bu iki madde ve devlet teşkilat yapısı açısından sonra değinilecek olan taşra teşkilatlarının kaldırılarak bazı hizmet konularının doğrudan yerel yönetimlere devredilmesi hususu göz önünde tutularak değerlendirme yapıldığında, merkezi yönetimin sayılan yetki ve görevleri haricinde kalan yetki ve görevler noktasında yerel yönetimlerin genel yetkili olabileceği bir durum ortaya çıkabilir. Yerel yönetimlerin genel yetkili kılınması ve yerel düzeyle sınırlandırılması mümkün olmayacak bazı hizmet konularının yalnız yerel yönetimlere devri durumları Anayasa'nın 126. ve 127. maddesine aykırıdır.

Yetki paylaşımı açısından diğer bir önemli nokta, Avrupa Birliği bünyesinden doğmuş olan, hizmetlerin görülmesi konusunda devletleri aradan çıkarıp yerel idari birimlerle Brüksel'i görevli kılmayı amaçlayan ama daha sonraları 'yerellik, hizmette halka yakınlık' anlamlarını temsil eder şekilde birlik dışında da yaygın bir kullanım göstermeye başlayan *subsidiarty* ilkesi, tasarının 5. maddesinin e fıkrasında yerini almış olmasıdır. Avrupa Birliği içinde eyaletleşme gibi bir eğilimi yansıtan *subsidiarty* ilkesinin, örgütlenme ve görev açısından T. C. devletinin dayandığı temel ilkelerden biri olan 'idarenin bütünlüğü' ilkesiyle örtüşüp örtüşemeyeceği merak konusudur. Tasarının bundan önceki formlarında 'kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin ilkeleri' bölümünde sıralanan ilkeler arasında *subsidiarty* kavramına yer verilirken Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü ilkesine yer verilmemesi, hem bu örtüşmenin sağlanıp sağlanmaması konusuna hem de *subsidiarty* kavramına kuşkuyla yaklaşmamıza neden olmaktadır.

Tasarının değişiklik yapmayı öngördüğü diğer önemli nokta idarenin teşkilat yapısıdır. Tasarı, İçişleri, Maliye, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Adalet ve Milli Savunma bakanlıkları haricinde diğer bakanlıkların taşra teşkilatlarını kaldırmayı öngörmektedir. Tasarıda, kaldırılan taşra teşkilatlarının görev ve yetkileri ile araç, gereç, taşınır-taşınmaz malları, alacak-borçları, bütçe ödenekleri ve kadrolarının, İl Özel İdareleri ve Belediyeler olarak yerel yönetimlere devredileceği söylenmiştir.⁸ Mevcut durumda diğer bakanlıkların sahip olduğu taşra teşkilat yapısına sahip olmayan Adalet ve Milli Savunma Bakanlıklarının nasıl bir taşra teşkilatının olacağı merak konusudur.

Teşkilatlanma ve kamu görevlileri açısından değişiklik yapılması öngörülen diğer bir konu da bakanlıklardaki ya da başkanlık, genel müdürlük

7 Bu yetki ve görev paylaşım sistemi federal ülkelerde görülen paylaşım sisteminin aynısıdır. Federal devletlerde de federe devletin yetkileri sayılarak geri kalan yetkiler eyaletlere bırakılmaktadır.

8 Hangi bakanlığın taşra teşkilatının hangi yerel yönetim birimine ne ölçüde devredileceği, tasarının geçici hükümler kısmında ayrıntılı olarak belirtilmiştir.

şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlardaki üst düzey bürokratların (müsteşar, başkan, genel müdür) hükümetlerle gidip gelmeleri mevzusudur. Bu hükümle bürokratik yapı, devamlılığını yitirmiş, baskın niteliği olan 'uzmanlık' sıfatı tehlikeye girmiş ve tamamen siyasallaştırılmış olacaktır.

Bakanlık merkez teşkilatındaki birimlerde yapılması öngörülen değişiklikler de dikkat çekicidir. Köklü bir geçmişe sahip, alanlarında çok iyi derecede birikimi bulunan uzman kişilerden meydana gelen, fiili olarak da siyasilerden bağımsız olan, bakanlık teşkilatında denetim işlevini üstlenen en önemli birimin, Teftiş Kurullarının, kaldırılması tasarımı hazırlayanlar tarafından uygun görülmüştür. Bakanlıkların kuruluş ve görevlerini düzenleyen 3046 sayılı kanundan beri varolan 'bakanlık danışma ve denetim birimi' bu değişikliklerle tarihe karışarak yerini 'bakanlık danışma birimi'ne bırakmaktadır. Aynı yasayla varlığını günümüze kadar sürdüren Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulları (APK) da yerlerini, performans değerlendirmesi yapan ve yeri gelince özel kuruluşlara, sivil toplum örgütlerine kapılarını açan yeni bir kurum olan Strateji Geliştirme Kurullarına bırakmaktadır.⁹ Bunlara ek olarak, bakanlık merkez teşkilatının yardımcı hizmet birimleri olan Personel Dairesi Başkanlığı, İdari ve Mali İşler Dairesi, Eğitim Dairesi Başkanlığı kaldırılarak, bu üç birimin yerine bu birimlerin işlevini üstlenen kavram olarak işletme bilimine ait olan İnsan Kaynakları Daire Başkanlıkları kurulmaktadır. Yeni bir birim olan İnsan Kaynakları Daire Başkanlıkları isim haricinde yeni bir şey getirmemektedir. İşletme bilimine öykünmeden mi yoksa 'insan kaynakları yönetimi' tabirinin moda bir tabir olmasından dolayı mı böyle bir değişikliğe gidildiği pek anlaşılmamaktadır.

Teşkilatlanma başlığı altında değineceğim son nokta, örgütsel anlayış ekseninde çıkışı itibariyle işletme bilimine ait sayabileceğimiz bürokratik yapılanmaya alternatif mahiyette öne sürülen esnek ve yatay organizasyonların, tasarıda organizasyon şekli olarak benimsenmesi ve üstüne basarak kamu yönetiminde artık bu tür özel sektöre ait güncel organizasyon yapılarının kullanılması gerektiğinin söylenmesi noktasıdır (genel gerekçe s. 86-87). Bu öneri de kamu yönetimini, işletmecilik anlayışı ve yöntemleri doğrultusunda dönüştürme çabalarının bir halkasıdır.

9 Tasarının 27. maddesinde ifadesini bulan Strateji Geliştirme Kurulu, bakanlıklarda, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere kurulmuşlardır. Bu kurul, bakanlık müsteşarının başkanlığında bakanlıkların kuruluş kanunlarında belirtilen birim amirlerinden oluşur. Bu kurula, konu ile ilgili kişiler, kamu veya özel kuruluş ve sivil toplum örgütü temsilcileri çağrılabilir.

Tasarının kamu hizmeti ve kamu hizmetinin gördürülmesiyle ilgili belirttikleri de üzerinde durulması gereken hususlardan birisidir. Tasarıda kamu hizmetlerinin adil, etkili ve verimli, süratli, kaliteli bir şekilde sunulacağı belirtilmiştir (genel gerekçe s. 87). Kamu hizmetlerinin düşünülen bu sunulma şekli ne kadarda iyiymiş demeden önce GATS'ı imzalamış bir ülke olan Türkiye'de, kamu hizmeti anlayışında meydana gelen değişiklikler göz önünde bulundurularak tasarıda geçen kamu hizmeti kavramı değerlendirilmelidir.¹⁰ Devletten başkasına gödürme imkanının olmadığı, zorunlu olarak devlet tarafından verilmesi gereken hizmetler dışında kalan bütün hizmetlerin gerçek ya da tüzel özel kişiler tarafından gödürülebileceğini savunan yaygın görüş dikkate alınırsa kamu yararının rafa kaldırıldığı, hizmeti alan yurttaşların müşteri olarak görüldüğü, hizmetlerin finansmanının vergi yerine fiyatlandırma ile yapıldığı bir ortamda nasıl bir adil hizmet sunumu gerçekleştirilebilir?! Kalite, etkinlik, verimlilik gibi kavramların da 'en az maliyetle en çok fayda elde edilmesi'ni savunan iktisadi mantığa dayandığı düşünülürse harcamaları kısmayı, sonuca odaklı olmayı kendine yol bellemiş bir kamu hizmeti anlayışı, ne ölçüde yurttaşın beklentilerini karşılayabilir?!

Kamu hizmetlerinin gödürülmesi konusuna geldiğimiz zaman, tasarının bir maddesinin bu konuya ayrılmış olduğunu görmekteyiz (madde 11). 11. madde barındırdığı mana açısından ve idareye kendisini aşan yetkiler verdiğinden dolayı üzerinde durulması gereken önemli bir maddedir. 11. madde, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin karar organlarının kararıyla kendilerine ait hizmetleri üniversitelere, noterlere, kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve sivil toplum kuruluşlarına gödürülebileceğini ifade etmektedir. Bu madde, Osmanlıdan beri süregelen kamu hizmetlerini devlet dışındaki kişilere gödürme yani imtiyaz usulünün işletilmesini daha da kolaylaştırmak, hizmetlerin sunumunda özelleşmenin hızını artırmak amacıyla düzenlemiştir. Ancak, tasarıyla merkezi yönetime ve yerel yönetimlere verilen bu yetki, yeterli açıklığa, ayrıntıya sahip

10 GATS, resmi otoritenin uygulanmasında sunulan hizmetler dışında kalan her türlü hizmetlerin dünyanın her tarafında özel sektör tarafından serbestçe görülmesini temin eden bir uluslararası anlaşmadır. Devletten başkası tarafından gödürülemediği için devlet eliyle verilmesi gerekenler ve devletten başkası tarafından da gödürülebilen kamu hizmetleri diye bir ayrımı benimseyen neo-liberal dünya tarafından düzenlenen GATS'ta 'resmi otoritenin uygulanmasında sunulan hizmetler' milli güvenlik, adalet hizmetleri gibi çok kısıtlı bir hizmet gurubuna işaret etmektedir (1. madde 3/b). GATS, özel sektörün sızabileceği ya da kısmen sızdığı diğer bütün hizmetlerin özel sektör tarafından sunulması gerekliliğini savunan bir belgedir.

olmadığından ve merkezi yönetime ve yerel yönetimlere sınırları belli olmayan bir yetkilendirme yapıldığından belirtilen idari birimler hiçbir doğru düzenlemenin olmadığı bu hassas alanda çok geniş bir yetkiye ve karar verme gücüne sahip olacaklardır. Kamu hizmetlerini gördürme konusunda merkezi yönetime ve yerel yönetimlere böyle ucu başı açık bir yetkinin verilmesi, Meclis'e ait yasama yetkisinin devredilmesi gibi Anayasa'ya aykırı bir durumu ortaya çıkartabilir. Ayrıca 11. maddedeki bu düzenleme, idarenin, yasalarla ayrıntılı olarak belirtilmiş yetkiler ve sınırlar doğrultusunda hareket etmesini, yasaya bağlı olarak tali nitelikte karar almasını ifade eden idarenin yasallığı ilkesine da aykırı düşmektedir.

Tasarıda ön planda yer alan konulardan birisi de performans ölçütleri ve kalite standartları üzerinde yükselen denetim konusudur. Tasarı, kamu kurum ve kuruluşlarında yapılacak denetimi, iç denetim ve dış denetim diye ikiye ayırmaktadır. İç denetim, kurum içi denetim üzerinde yoğunlaşırken, o kurumun yöneticileri tarafından ya da üst yöneticisinin görevlendireceği elemanlar tarafından yapılacaktır. Üst yönetici tarafından görevlendirilecek elemanların kimler olabileceğine dair tasarıda hiçbir açıklama yapılmamıştır. Görevlendirilebilecek kişiler konusu karanlıkta kalmıştır. İyi derecede denetleme yapan Teftiş Kurullarının kaldırılmasıyla getirilmesi öngörülen bu yeni iç denetim sistemini beraber değerlendirdiğimizde denetimin, uzmanlık düzeyi sorgulanabilecek seviyede olabilecek üst düzey yöneticiye ve yöneticinin görevlendireceği elemanlara bırakılmasıyla denetim, bireyselleştirilecek, kurumsallığını ve ciddiyetini yitirecektir; adeta denetimsizliğe yol açılacaktır. Merkezi yönetim birimlerinin ve yerel yönetimlerin dış denetimi ise mali denetim odaklı olarak bölge düzeyinde taşra birimlerinin de kurulması düşünülen Sayıştay tarafından yapılacaktır.

Denetim konusunda tasarıda yer alan diğer önemli bir kurum, halk denetçisi, namı diğer ombudsman kurumudur (madde 42). Kamuoyu denetiminin en ileri gelen temsilcisi olarak yerel düzeyde getirilmesi düşünülen kamu denetçisi kurumu, İl Özel Yönetimi'nin karar organı tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Seçimle iş başına gelecek halk denetçisi, her ilde yerel yönetimler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirmek, aralarındaki anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmakla sorumludur. Yeterli düzeyde açıklamaya tabi tutulmayan halk denetçisi kurumu, görünüşte tavsiyeden öteye geçmeyen niteliği haiz olmasına rağmen idari ve idari yargısal işleyiş sürecine, bürokratik yapıya, kamusal örgütlenmeye, 'hukuki denetlemeyi' andırabilecek yetkilerle alternatif bir konum geliştirebilir. Getirmeye çalışılan halk denetçisi kurumu, kötü yönetimin önlenmesi ve iyileştirilmesi, yurttaşın hak ve özgürlüklerinin

korunması, devlete karşı yurttaşın sesinin daha kolay ve gür duyurulabilmesinin sağlanması şeklinde herkes tarafından tartışmasız olarak olumlu nitelendirilebilecek görevleri üstlenebileceği gibi bürokratik yapılanmayı kırmak, kamusal örgütlenmede esnekleşmeyi ve bireyselleşmeyi sağlamak, yerelleşme politikaları doğrultusunda özel sektörü, sermayedar kesimi yerel kamu kurumları karşısında daha güçlü temsil etmek gibi toplumun tüm kesimleri tarafından desteklenemeyecek görevleri de üstlenebilir.

Denetim başlığı altında yer alıp almaması tartışılabilir olan ama bir nebze olsun denetleme mantığını taşıyan diğer bir konu da 5/c maddesinde ifadesini bulan OECD'nin çıkarmış olduğu Düzenleyici Etki Analizi (DEA) kavramıdır. İktisadi anlamda etkin ve verimli politika alternatiflerinin bulunması amacıyla karar verme süreçlerinde fayda-maliyet analizlerinin kullanılmasını anlatan DEA, esnek analitik metotları kullanarak kamu yönetiminin kontrolünün sağlanmasını da kendine hedef olarak belirlemektedir. Tüm yönetsel ve hukuki düzenlemelerin, süzgecinden geçirilerek uygulanmasını isteyen DEA, çok geniş bir kapsam alanına sahip olduğu için maliyeti çok yüksektir ve çok geniş bir alanı kendi ilkeleri doğrultusunda kontrol etmeye çalıştığı için de aşırı merkezizetçi bir yapının oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Böyle geniş kapsamlı ve birçok yeni değerlendirme kriterleri getiren bir sistemi, Türkiye'nin yönetsel yapısına uygulamak oldukça zor görünmektedir.

Tasarı, artık insan kaynakları yönetimi olarak adlandırılan personel sistemi açısından da yenilikler, değişiklikler getirmektedir. Kamu hizmetlerinin, memurlar, tam zamanlı ve kısmi zamanlı diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütüleceği söylenmiştir. Bu açıklamada sözleşmeli personel yerine tam zamanlı ve kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlisi ifadesi kullanılmıştır. Bu yeni ifadeye ek olarak personel yönetiminde kadro şartına bağlı olmaksızın performans ölçütleri doğrultusunda sözleşmeliliğin esas olacağı ilkesi getirilmiştir. Tasarının yasalaşması halinde kamu yönetimimiz iş güvencesinden yoksun, esnek bir istihdam yapısına kavuşacaktır.

Tasarıda ele alınan konulardan bir tanesi de kamusal üretim yapan kamu işletmelerinin durumudur. Kamusal üretim ile ilgili 5/1 maddesinde kamu kurum ve kuruluşlarının, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen alanlarda işletme kuramayacağı, mal ve hizmet üretimi yapamayacağı söylenmiştir. Geçici madde 6'da da bu maddeye ek olarak 5. maddenin (I) bendine aykırı mal ve hizmet üretimi yapan birimlerin iki yıl içinde tasfiye edileceği ifade edilmiştir. Bu iki madde okunduğunda, sıradan hükümler ihtiva eden maddeler gibi görülmektedir ama tasarının kendinden önceki formlarında kamusal üretimle ilgili olan yazılanlara baktığımız zaman ilk bakışta pek fazla şey anlatmayan bu iki maddenin gizli bir anlamı olduğu ortaya çıkmaktadır. Elimizdeki tasarının 5/1 maddesinde yazılan hükümlere ek olarak, Nisan ve

Mayıs aylarındaki tasarının üç taslağında da, *rekabeti bozucu nitelikte* mal hizmet ve hizmet üretemeyeceği ifadesi yer almaktaydı. *Rekabeti bozucu nitelikte* ifadesiyle de sürekli olarak birçok alanda tek el mahiyetinde oldukları düşünülen, rekabeti bozucu şekilde mal ve hizmet üretiminde buldukları iddia edilen KİT'lerin hedef alındığı anlaşılmaktaydı ve KİT'lerin, kamusal üretim yapan kuruluşların ortadan kaldırılması, özelleştirilmesine hız verilmesi amaçlanmaktaydı. Aslında tasarının 5/1 maddesi de aynı amacı gütmesine rağmen eski formlarına nazaran bunu açıkça söyleme cesaretini kendinde bulamamış, biraz çekinmiştir.

Elimizdeki tasarı metnine kadar hazırlanan her bir taslak metne gelen tepkiler ve eleştiriler doğrultusunda biraz daha çeki düzen verilerek sonraki metnin oluşmasına alt yapı hazırlanmıştır. Bu çalışma silsilesi, çalışma grubunun ve AKP hükümetinin 'bu sefer oldu' diyerek bütün Türkiye'ye açıklayabilecek ve hatta kitapçık olarak bastırabilecek düzeyde güvendiği elimizdeki tasarı metnine kadar sürmüştür. Ancak AKP hükümeti yine tutturamamış gibi gözükmektedir. Bu haliyle bile tasarının üzerinde daha çok tartışmaların döneceği muhakkaktır. Zaten, AKP'nin Kasım ayından itibaren tasarıdan hiç bahsetmemesi, tasarımı geri çekmesi bunun bir kanıtı değil midir? Bakalım, bundan sonraki tasarı formu neleri getirecek...