

## KAMU YÖNETİMİNDE ETKİNLİK ARAYIŞI: ETKİN KAMU YÖNETİMİ İÇİN ETKİN DENETİMİN GEREKLİLİĞİ

Dr. Recai AKYEL \*  
Dr. Hacı Ömer KÖSE \*\*

### ÖZET

Kamu yönetiminin amaç ve işlevleri ile örgütsel yapı ve işleyişinin sürekli yeniden yapılanma içinde olduğu gözlenmektedir. Kamunun faaliyet hacmi sürekli genişlerken, kamu gelirlerinde buna paralel bir artış sağlamanın mümkün olmaması, kıt olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve ekonomik kullanılmasını, bir başka deyişle, işletme yönetimi yaklaşımlarının kamuda da uygulamaya geçirilmesini zorunlu hale getirmektedir. Bu makalede, etkin bir kamu yönetimi için etkin bir denetimin zorunlu olduğu; etkin bir denetimin gerçekleştirilebilmesi için ise performans denetiminin önemli olduğu vurgulanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi, Etkinlik, İşletme Yönetimi, Denetim, Performans Denetimi.

### ABSTRACT

**Quest For Effectiveness In Public Sector: Effective Audit For An Effective Public Management**

*Looking at its historical development, it becomes evident that the objectives and functions as well as organizational structure and operation of public management are under a constant restructuring. Since the public revenues can't be increased in parallel to ever-growing public sector, it requires effective, efficient and economic utilization of scarce public resources, namely, employing as well the business management approaches. This article states that an effective audit is sine qua non for an effective public management; and for an effective audit, performance audit is essential.*

**Key Words:** Public Management, Effectiveness, Business Administration, Performance Audit

*Jel Classification Cod: M1*

### GİRİŞ

Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümü devam etmektedir. Kamunun bazı alanlardan çekilmesi ve bazı alanlarda daha fazla yetki ve sorum-

\* Sayıştay Başkanı

\*\* Sayıştay Uzman Denetçisi

luluk üstlenmesini sağlayan bu süreç, kamu harcamalarının yapısını, kapsamını, niteliğini ve denetim yaklaşımlarını önemli ölçüde değiştirmiştir.

Dünyada yaşanan krizler büyük ölçüde etkin olmayan mali yapılardan ve denetim eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Krizlere dayanıklı bir yapının inşası ise, mali yönetimin güçlendirilmesi, kurumların yönetim kapasitelerinin artırılması ve denetimin etkinleştirilmesine bağlıdır. Günümüzde, etkinlik, hem yönetimde hem de yönetimin denetiminde kilit kavram haline gelmiştir.

Etkin devlet arayışları, kamu yönetiminin amaç ve işlevleri ile organizasyonel yapı ve işleyişinin sorgulanmasını ve yeniden yapılandırılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Devletin rolüne ilişkin yaklaşımlardaki değişim, kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümünü büyük ölçüde yönlendirmiştir. İktisadi fonksiyonları sınırlandırılmış minimal devlet anlayışının yerini müdahaleci yaklaşımlara terk etmesi ve sosyal refah devletinin yaygın bir uygulama alanı bulması, kamu sektörünün önemli ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Bu genişlemenin zamanla hantallığı beraberinde getirmesi ve yeni krizleri tetiklemesi, minimal devlet anlayışına geçiş çabalarını yeniden ön plana çıkarmıştır.

Ancak kamuya daha çok koordinatör ya da hakem rolü yükleyen yaklaşımlar da, çeşitli zaafı nedeniyle eleştirilmeye başlanmış; alternatif olarak da, güçlü ama hantal olmayan bir kamu yönetimi için, minimal ve müdahaleci yaklaşımları aynı potada eriten "yönetişim" yaklaşımı geliştirilmiştir. Yönetişim yaklaşımı günümüzdeki uygulamaları büyük oranda etkilemeyi ve şekillendirmeyi sürdürmektedir.

Tarihsel süreçte kamunun rolüne ilişkin yaklaşımlardaki farklılaşmalara rağmen, kamu harcamaları her dönemde artış trendini sürdürmüştür. Bundaki en önemli etken, demokrasinin gelişmesiyle birlikte halkın kamu yönetiminden beklentilerinin sürekli artması ve kamuda hesap verme sorumluluğunun güçlenmesidir. Kamunun faaliyet hacmi sürekli genişlerken, kamu gelirlerinde buna paralel bir artış sağlamanın mümkün olmaması, kıt olan kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanılmasını, bir başka ifadeyle işletme yönetimi yaklaşımlarının kamuda da uygulamaya geçirilmesini zorunlu hale getirmiştir.

Yönetişim yaklaşımının temelini etkinlik kavramı oluşturmaktadır. Ayrıca, hesap verebilirlik, katılımcılık, vatandaş odaklılık, şeffaflık ve denetim gibi kavramlar etkinliği sağlayan temel unsurlar olarak kabul edilmektedir.

Yönetişim ile birlikte yaygınlaşan sonuç odaklı yaklaşımlar, denetim faaliyetlerinde de girdi ve süreç odaklı yaklaşımların yerini sonuç odaklı yaklaşımlara bırakmasına yol açmıştır. Yüksek denetim kurumlarının, giderek artan

ölçüde kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını ne ölçüde gerçekleştirdiklerini sorgulamaya başlamasıyla birlikte kurumların hedefleri, stratejileri, plan ve programları değerlendirme konusu yapılarak, nihai amaçlara başarılı bir şekilde ulaşıp ulaşılmadığı ortaya konmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetiminin nihai amacı, toplumsal refahı, barış ve huzuru sağlamak ve sürdürülebilir kılmak olduğundan, yüksek denetim kurumları da özellikle performans denetimlerini bu amaçlar doğrultusunda geliştirmektedirler.

Bu makalede, nicelik ve nitelik itibariyle sürekli artan kamu hizmetlerini en etkin şekilde sunma arayışı içinde olan günümüz kamu yönetimlerinin, giderek artan ölçüde işletme yönetiminin temel ilke ve yaklaşımlarından yararlanması kaçınılmaz olduğu gerçeğinden hareketle, öncelikle kamu yönetiminde bu çerçevede gerçekleşen dönüşüm süreci ve bu süreçte denetimin etkisi incelenmiş; yönetimde etkinliği artırmanın temel bir koşulu olarak denetimde etkinliğin artırılması gereği üzerinde durulmuş ve son olarak da kamu yönetiminde etkinlik arayışlarında hayati bir öneme sahip olan performans denetiminin rolü, önemi, amacı ve işlevleri değerlendirilmiştir.

## **1. KAMU YÖNETİMİ VE DENETİMİ**

Kamu yönetiminin yapısı, amaçları ve işlevleri sürekli gelişirken, bütçenin de kapsamında ve niteliğinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Aynı şekilde bütçenin denetimi de, diğer birçok faktörle birlikte, kamu yönetiminin yapısal ve niteliksel dönüşümünden etkilenerek sürekli gelişmiştir.

Kamu harcamalarının sürekli artış göstermesi, bu harcamaları karşılayan vatandaşların, yani vergi ödeyenlerin ağır yüklerle katlanmalarını zorunlu kılmıştır. Bu durum, devletçe toplanan vergilerin sınırlandırılması ve harcamaların kontrol altına alınmasına yönelik toplumsal baskıları yoğunlaştırmıştır. Tarihte ilk kez İngiltere’de Parlamento kurumunun oluşumuna kaynaklık eden bu süreç, kamu harcamalarının denetlenmesi ihtiyacının ortaya çıkması ve denetim işlevinin giderek artan bir önem kazanmasını sağlamıştır. Zira oluşturulan Parlamantonun ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınmasını ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamak olmuştur (Köse, 2007: 20).

Mali işlemlerin zamanla nicelik ve nitelik itibariyle artması ve çeşitlenmesi, denetim faaliyetini daha karmaşık ve profesyonel bir iş haline getirmiş ve bu görevin tarafsız, uzman bir kuruluş tarafından yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır. Yüksek denetim kurumları, gerçekte parlamentoya ait bir yetkinin parlamento adına kullanılmasının etkin bir aracı olmuşlardır.

### **1.1. Kamunun İşlevlerindeki Artış ve Kamu Mali Yönetimine Yansımaları**

Toplumsal gelişmeler ve demokrasinin güçlenmesi ile birlikte kamunun işlevlerinde ve kamusal faaliyetlerin kapsamında meydana gelen artış, kamu harcamalarının ve bu harcamalara yönelik denetimlerin kapsamını ve niteliğini sürekli geliştirmiştir.

Kamunun sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması ve yaygın bir uygulama alanı bulan sosyal devlet anlayışı, kamu yönetiminin genişlemesine, kamu ekonomisinin genel ekonomi içindeki payının artmasına ve dolayısıyla kamu harcamalarında önemli artışların meydana gelmesine yol açmıştır. Başta eğitim olmak üzere sosyal hizmetlere ağırlık vermeye başlanması, askeri harcamalardaki artışlar, sosyal güvenlik gibi alanlara yönelmesi, kamusal faaliyet ve işlem hacminin ve dolayısıyla kamu bütçesinin sürekli büyümesine yol açmıştır (Durmuş, 2006: 252-253).

Demokrasinin gelişmesiyle birlikte halkın kamu kaynaklarının kullanımına olan ilgisinin ve yönetimden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması da bunda önemli bir etken olmuştur. Nitekim kamu harcamalarının GSMH içindeki oranı % 40'ların üzerine çıkmış, bazı gelişmiş ülkelerde % 50'yi yakalamıştır. Bu durum, aynı zamanda denetlenmesi gereken kamusal eylem ve işlemlerin hacminin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur.

Bir yandan kamunun küçültülmesi arayışları sürerken, diğer yandan da kamu harcamalarındaki artış eğiliminin sürmekte olduğu bilinmektedir. Bu yöndeki arayışlara rağmen hemen hiçbir ülkenin kamu sektöründe kayda değer bir küçülme gerçekleşmemiş, hatta kamudaki genişleme trendi devam etmiştir.

### **1.2. Etkin Kamu Yönetimi Arayışı ve Yönetişim Yaklaşımı**

Yönetişim yaklaşımında kamu başat unsur olarak tanımlanmakta, ancak yetkilerini piyasa ve sivil toplumla paylaşarak, katılımı ve çoklu aktörler arasındaki etkileşimle etkinliğini artırması hedeflenmektedir. Bir başka deyişle kamuyu güçlü kılan şey, elindeki yetki ve kaynakların genişliği değil, bu yetki ve kaynakları kullandığı aktörleri etkin bir şekilde koordine etmesi ve denetlemesidir. Bu dönemde teorik gelişmelere paralel olarak, Anayasalarda kamu otoritesinin ve parasının etkin ve verimli kullanılması ilkesi daha çok yer edinmeye başlamıştır. Aynı zamanda çağdaş yönetim okullarının düşüncelerinde de belirgin şekilde verimlilik ve etkinlik kavramlarına önem atfedilmiştir (Barzelay, 1996: 31).

Yeni kamu yönetimi kavramı ile nitelenen ve halen yaygın kabul gören bu yaklaşımlar, devletin verimlilik esasına göre ve özel sektör yaklaşımları ile işlemesi ve etkinliği en üst düzeye çıkaracak şekilde örgütlenmesi gerektiğini savunmaktadır. Aynı zamanda piyasa, rekabet, misyon yönelimlilik, sonuç odaklılık, katılım, demokratik yönetim, yönetimde açıklık, bilgi edinme hakkı, girişimcilik ve yönetimde kalite gibi paradigmaları ön plana çıkarmaktadır (Al, 2002: 238-239). Performansa, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, vatandaşta, sivil topluma ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapan yeni kamu yönetimi yaklaşımları, dünyanın hemen her ülkesinde değişik ölçülerde uygulamaya geçirilmektedir (Eryılmaz, 2004: 58).

Devletin artan fonksiyonları karşısında kit olan kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi, geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni bakış açılarıyla, yeni yöntem ve tekniklerle gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Denetimde yeni dönemin ihtiyaçlarına yanıt verecek temel yaklaşım ise, verimlilik ve özellikle etkinliği ön plana çıkaran performans denetimi olmuştur. Performans denetimlerinde giderek artan ölçüde etkinlik boyutunun ön plana çıkması da, diğer gelişmelere paralel bir sonuç olarak değerlendirilmektedir. Böylece, işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlükleri tespitte dayalı denetim yaklaşımı, yerini hata ve usulsüzlüklerin tespitinin yanı sıra süreçlerin iyileştirilmesine ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik çabalara bırakmıştır.

## **2. ETKİN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE KAMUNUN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE DENETİM**

### **2.1. Kamunun İşlevsel ve Yapısal Dönüşümü**

Kamu yönetiminin niteliğinde, işlevlerinde, örgütsel yapısı ve işleyiş süreçlerinde köklü değişimler yaşanmaktadır. Bu değişimler, yönetişim olgusunu belirgin ölçüde gündeme getirmiştir.

Yönetişim yaklaşımı, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi yönetsel yetkilerin taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kurumlara, meslek kuruluşlarına, gönüllü örgütlere ve şirketlere aktarılmasını öngörmektedir. Bunun bir sonucu olarak ekonomik etkinlikler başta olmak üzere, kamunun birçok işlevlerinde önemli bir daralma yaşanmakta, buna karşın kamunun müdahale etmesi istenilen yeni hizmet alanları da ortaya çıkmaktadır (Tutum, 1994:28). Yönetişim modelinde

kamu, kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı oluşturmaktadır, fakat kamu hizmetini sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. Kamu yönetiminin küçülmesi ve yetkilerini bölgesel ve yerel yönetimlerle paylaşma yoluna gitmesi, kentlerin ve yerel yönetimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve hatta siyasal alanda temel aktörler konumuna gelmelerini sağlamaktadır (Charbit, 2006: 17).

Yetkileri ve fonksiyonlarındaki değişimle birlikte kamunun yapısı da benzer şekilde dönüşüme uğramaktadır. Bu süreçte, hiyerarşik örgütlenmeden, kurumlar arasında ağlar oluşturacak biçimde, eşgüdümü maksimize eden, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir örgütlenmeye geçiş söz konusu olup, Weber tipi eskimiş bürokrasi yerine, esnek yapılı, matriks türü örgütlenmelerle proje düzeyinde örgütlenmeye gidilmektedir. Bu durum, devletin mali görünümünü de zorunlu olarak değişime uğratmakta, kamu harcamalarının bileşimini, dağılımını ve denetimini daha karmaşık hale getirmektedir (Ergun, 1997: 8).

## **2.2. Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Denetimi**

Son dönemlerde tüm dünyada yaşanan gelişmeler, kamu yönetimi üzerinde bir yeniden tanımlanma, konumlanma ve yapılanma ihtiyacını doğurmuştur. Bu süreçte kamunun yapısal ve işlevsel dönüşümü ile birlikte, kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında bir daralma meydana gelmektedir.

Kamunun büyüklüğünün daraltılmasının uygulamadaki ilk yansıması, kamunun bir çok işlevinin rekabete açılmasıdır. Bu süreçte bazı hizmet kuruluşları özertleştirilirken, aynı zamanda düzenleyici karar alma yetkisine sahip yeni özert kuruluşlara ağırlık verilme suretiyle devlet otoritesinde bir parçalanmaya gidilmektedir (Tutum, 1995: 138). Özel sektörün kamuya göre daha etkin işlediği yönündeki yaygın düşünüş, birçok işlevinin özel sektöre transfer edilmesi suretiyle kamunun küçültülerek yeniden yapılanmasını yaygın bir politika haline getirmektedir.

Kamu yönetimi anlayışında, otorite kültüründen hizmet kültürüne doğru bir dönüşüm hedeflenmekte, hiyerarşik kamu örgütlenmesi yerine, esnek yapılı, matriks türü bir örgütlenme ön plana çıkarılmaktadır. Kamu yönetiminde "hukuki rasyonellikten" "işletmecî rasyonelliğe" geçişi içeren bu dönüşümle, kamusal hizmet sunumunda verimlilik, etkinlik ve tutumluluk faktörleri önem kazanmaktadır. Etkinlik ve verimlilik arayışı, kamu yönetiminde yeni kurumsal düzenlemeleri teşvik etmektedir. Kamu hizmetlerinin birimler arasında rasyo-

nel bir biçimde dağıtılması, yeni hizmet alanları için yeni birimlerle birlikte, düzenleyici ve denetleyici örgütlerin oluşturulması ve reform çalışmalarını yönlendirme ve izleme birimlerinin kurulması örnek olarak gösterilebilir (Tutum, 1995: 138).

Klasik yönetim kavramı, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi, sadece talimat ve yönergelere göre iş yapmak yerine hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama planlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir (Al, 2002: 112). Hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak, harcamaktan çok kazanmak, tedaviden çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejiler, yeni kamu yönetiminin öngördüğü değişimin ana unsurlarıdır (Özer, 2006: 12).

Kamu yönetimi anlayışındaki bu gelişmeler yüksek denetimin, özellikle de performans denetimlerinin önemini ve işlevselliğini artırmıştır. Bu süreçte, kurumlar arasındaki ağların sağlıklı bir şekilde oluşturulmasında, kurumlar arası eşgüdümün maksimize edilmesinde, ölçek ekonomisinin gereklerinin sağlanmasında, kurumlarda sinerjinin harekete geçirilmesinde ve etkin, ussal, katılımcı ve etik bir yönetim yaklaşımının egemen kılınmasında yüksek denetime yeni ve çok önemli roller yüklenmiştir. Esasen rekabet sisteminin özel sektöre kazandırdığı dinamizmin, rekabet baskısının yeterince ya da hiç hissedilmediği kamu sektöründe de oluşturulmasında, bu sektörde kalitenin, katılımın, müşteri memnuniyetinin, hesap verme ve sorumluluk duygularının yerleştirilmesinde yüksek denetim kurumları temel bir dengeleyici faktör işlevi görmeye başlamışlardır.

### **2.3. Kamu Mali Yönetimindeki Değişim ve Denetime Etkisi**

Mevcut kaynakların, amaçları doğrultusunda etkin şekilde kullanılmasının sağlanması, bir başka deyişle "etkin devlet" yaklaşımı, doğal olarak kamu mali yönetiminin anlayış ve işleyişinde değişimi kaçınılmaz kılmış ve özellikle bütçenin yapısını ve niteliğini etkilemiştir.

Bütçenin yapısal ve teknik özellikleri, bütçe denetiminin de özelliklerini belirlemektedir (Batirel, 1982: 39-46). Geleneksel bütçe sistemi amaçlarla maliyetler arasında bir ilişki kurmazken, çağdaş bütçe sistemleri bütçenin yapısını daha rasyonel ilişkiler üzerinde kurarak, aynı zamanda çağdaş denetim için gerekli temeli oluşturmuştur (Altuğ, 1995: 26).

Klasik bütçe sisteminde denetim ancak yasallık ve düzenlilik boyutlarını içerirken, hizmetlerde girdi-çıkıtı analizleri kullanılmamaktadır. Bu sistemde önemli olan hizmetin yerine getirilmesidir; hizmetin maliyeti ve etkinliği birinci derecede önem arz etmemektedir.

Çeşitli kamu hizmetlerinin öncelik sırasına göre değerlendirilmesi esasına dayanan program bütçe sistemi ise, performans bütçedeki etkinliği ölçmenin yanı sıra hizmet planlaması da yapmakta, yani amaçlanan programları gerçekleştirecek alternatif faaliyetler arasında kamu kesiminde kaynakları en etkin şekilde kullanacak olanı seçmektedir. Kısaca performans bütçe her bir kamu hizmetinin etkinliğini hedeflerken, program bütçede hizmeti gerçekleştirecek en uygun faaliyet (proje) planlanmakta ve bu hedefe ne derecede ulaşıldığı araştırılmaktadır (Batirel, 1982: 81). Böylece program bütçe sistemi, gerek bütçenin hazırlanmasında ve gerekse denetlenmesinde performans analizinin yanı sıra, başka kantitatif ve kalitatif analiz tekniklerini de kullanmaktadır (Falay, 1987: 103-115). Bu nedenle, performans denetiminin gelişimi, daha çok program bütçe sisteminin gelişmesi ile bağlantılı olarak gündeme gelmiştir. Program bütçe sisteminde amaçlar, uygulamalar ve maliyetler arasındaki ilişkilerin analiz edilmesi, bir başka deyişle etkinlik denetimlerinin yapılması kaçınılmaz olmaktadır. Uygulamanın denetimi yanında, program bütçe sistemiyle yönetimde hizmeti yapan kişilerin, yani yöneticilerin sorumluluğu ve onların hizmetin gerçekleştirilmesindeki etkinlikleri de denetlenir.

Performans bütçe sisteminde kamusal faaliyetlerde verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması amaçlanmakta olup, belirli bir kamu hizmetinde çıktılarla girdiler arasında teknik ilişkiler kurularak, ölçek ekonomisinden yararlanmaya çalışılır. Belirli bir hizmetin etkin şekilde sunulması, maliyetin en aza indirilmesine ya da aynı maliyetle en fazla çıktının sağlanmasına ve aynı zamanda amaçlanan sonuçların gerçekleşmesine bağlıdır. Bunu ölçmek için verimlilik/etkinlik analizlerinden yararlanılır. Ayrıca, tutumluluk da belirleyici bir kıstas olmaktadır. Bu da, bütçenin uygulama sonuçlarına yönelik denetimlerin de aynı kıstaslar kullanılarak yapılmasını gerektirmektedir (Coşkun, 1997: 255).

Geleneksel bütçe sistemlerinden çağdaş bütçe sistemlerine geçiş ile birlikte kamu kesiminin denetim kapsamı da gelişmiş, harcamaların yasallık ve maddi doğruluklarının yanı sıra, kamu kesiminin verimlilik ve etkinliği de denetimin ilgi alanına girmiştir. Çağdaş bütçe sistemleri, kamusal kaynakların daha etkin kullanımını amaçladığından, yüksek denetimin kapsamı da bu amaca yönelik olarak yeniden tanımlanmıştır. Bir başka deyişle çağdaş denetim yöntem ve tekniklerinin geliştirilmesi ve uygulamasının yaygınlaştırılması için gerekli olan koşullar, bütçe ve mali sistemdeki değişim aracılığıyla kendiliğinden oluşmuştur.



Bu süreçte geliştirilen performans denetimi yaklaşımı, kamu kaynaklarının verimli ve tutumlu kullanılmasını, kurumların amaçlarını etkin bir şekilde gerçekleştirmesini güvence altına almaya çalışarak, halkın ödediği her kuruş verginin karşılığını bulmasını sağlamak adına önemli bir işlev üstlenmiş ve demokratik sistemin güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamıştır.

#### **2.4. Kamu Yönetiminde Hesap Verme Sorumluluğu ve Denetim**

Kamu yönetimi alanındaki en çarpıcı dönüşüm, şüphesiz demokratikleşme sürecine paralel olarak sorumluluk anlayışında meydana gelen gelişmedir. Demokratik kurum ve kuralların yerleşmesiyle halkın bilinç düzeyinin artması, kamu kaynaklarını kullananlardan hesap verme sorumluluğuna sahip olmaları yönündeki beklenti ve talepleri güçlendirmiştir. Kitle iletişim ağının yaygınlaşması ve bilişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerin sunduğu olanaklar da, halkın kamu kaynaklarının kullanımı konusundaki duyarlılığının gelişmesine ortam hazırlamıştır. Bu süreç, dikkatlerin denetim kurumlarına çevrilmesini ve bu kurumlardan beklentilerin yükselmesini kaçınılmaz kılmıştır.

Halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları asıldır. Hesap verme sorumluluğu, demokratik yönetim biçiminin esasıdır. Bir ulusun fertlerine karşı parlamentosu, hükümeti ve her bakanlığı, kurum ve kuruluşunun yükümlü olduğu bir ödevdir (Dye, 1996: 3). Hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Geleneksel sorumluluk anlayışının kamu yönetiminden beklentileri, mali işlemlerin düzenliliği, yasal gerekliliklere ve yönetsel süreçlere uygunluğu gibi konularla sınırlı kalmıştır. Bunlara ilave olarak kamu yönetiminin dünyadaki çağdaş gelişmelere ayak uydurması, kamusal fonların, malvarlığının, insangücünün ve benzeri değerlerin kullanımında verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun sağlanması, kurumsal amaçların ve yürütülen program ve projelerin hedeflerinin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi, plan, program ve politikaların dışsal çıktılarının, bir başka deyişle sosyal, ekonomik, çevresel vb. etkilerinin iyi analiz edilmesi, halkın yönetime katılımının mümkün kılınması, çağdaş sorumluluk anlayışının bir gereğidir.

Hükümet politikalarının toplumsal etkileri hakkındaki bilgi talepleri artmaktadır. Siyasetçiler ve halk, artık kamu kurumlarının yalnızca para ve para ile ilişkili süreçler hakkında hesap verme sorumluluğuna sahip olmasını yeterli görmemektedir. Bunun bir sonucu olarak son yıllarda kamu kurumları, kamu-

sal politikaların sosyal sonuçlarına ilişkin olarak siyasetçilere ve halka artan ölçüde bilgi sunmaya çalışmaktadırlar (Israel and Pot, 2005: 10).

Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir (Dye, 1996: 14). Gerçek anlamda katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin tesisi, halkın yönetim hakkında yeterli ve objektif bilgiye sahip olması ile mümkündür. Parlamento ve kamuoyunun bilgilendirilmesinde, yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesinde en önemli işlevi yüksek denetim kurumları üstlenmektedir. Demokratik rolleri ile giderek daha fazla ön plana çıkan bu kurumlar, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetiminin demokratik niteliğinin artması ile birlikte her geçen gün daha çok önem kazanmaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında, yüksek denetim kurumlarının artık sadece maddi doğrulama ve yasalara uygunluğun esas alındığı geleneksel düzenlilik denetimleri ile yetinmeleri mümkün olmayıp, değişen ihtiyaçlar doğrultusunda kendilerini sürekli geliştirerek, yönetimin, halkın talep ve beklentilerine duyarlı, amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmasını ve hesap verebilirliğini güvence altına alacak çağdaş denetim yaklaşımlarını benimsemesi ve buna uygun yöntem ve teknikleri geliştirmesi kaçınılmaz bir zorunluluk olmuştur.

### **3. KAMUDA ETKİNLİK ARAYIŞININ DENETİME ETKİSİ VE PERFORMANS DENETİMİNİN GELİŞMESİ**

#### **3.1. Kamuda Etkin Yönetim İçin Etkin Denetim**

Kurum (örgüt) tarafından konan standartlara uygun gelişimi izlemeye ve örgütü hedeflerine odaklı tutmaya yardım eden, eksiklikleri belirleyerek değişimleri yapmaya yönlendiren, yönetimin denetim fonksiyonunun etkin bir yönetimi sürdürmede hayati önem içerdiği kuşkusuzdur (Akyel, 2009: 14).

Kamunun adalet, sağlık, güvenlik ve eğitim gibi zorunlu işlevlerinin yanı sıra, ekonomik kalkınmayı sağlama ve çevreyi koruma gibi daha birçok görevi bulunmaktadır. Bunları gerçekleştirmenin temel araçları ise, kamu tarafından uygulanan politika, plan, program ve projelerdir. Kamunun üstlendiği işlevleri başarılı bir şekilde yerine getirmesi, kaynakların bu araçlar çerçevesinde etkin ve verimli kullanılması ile doğrudan ilişkilidir. Vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik taleplerinin artması, buna karşın hükümetlerin bu hizmetleri finanse etmek için kamu gelirlerini artırma kapasitelerinin sınırlı olması, etkinlik arayışlarına önem kazandırmaktadır (Lonti and Woods, 2008: 15). Yönetimde etkinlik arayışlarına paralel olarak denetimde de etkinlik ön plana çıkmaktadır.

Ekonominin en önemli sorunu olan kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları karşılama çabası, kaynakların dağılımı ve kullanımı konusunda daha objektif kriterlerin kullanılmasına olanak veren anlayışların geliştirilmesine yol açmaktadır (Sakal ve Şahin, 2008: 22). Öte yandan verimlilik ve etkinliğin standartları uluslararası düzeyde ve ölçekte belirlenir hale gelmekte; kamudan, vatandaşlarına evrensel ölçütlere uygun hizmetler sunması beklenmektedir. Etkinlik arayışları, ilgili kurum ya da ülkenin uluslararası arenadaki rekabet gücünü de artırmaktadır (Seyidoğlu, 2003: 143).

Kamuda etkin bir yönetimi gerçekleştirmenin bireyler, toplumlar ve tüm insanlık için sayısız yararlar sağlayacağına kuşku bulunmamaktadır. Kıt kaynakların mümkün olabildiğince verimli ve en yüksek faydayı sağlayacak şekilde değerlendirilmesinde ve toplumsal refahın en üst düzeye çıkarılmasında denetim, en yüksek katkıyı yapabilecek unsurların başında gelmektedir. Bunun için de, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği azamileştirmeye, yönetimi geliştirmeye odaklanan çağdaş denetim yaklaşımlarının ön plana çıkarılması gerekmektedir (Caiden, 1988: 131).

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bir bütün olarak kamu sektöründeki verimlilik, bürokratik kademelerin çok yönlü yönlendirmelerine bağlı olmaktadır. Genel olarak alt kademelerdeki devlet görevlilerinden yeterince ve etkin olarak yararlanılamamakta ve büyük yeteneklerin, müteşebbis ruhları ve gönüllü çalışma arzuları israf edilmektedir. Böyle bir ortamda çağdaş yüksek denetimden beklenen, statükoyu ve eylemsizliği özendiren, üretim süreçlerini yavaşlatan, takdir etme ve başarıya yöneltme işlevi bulunmayan, daha çok kamu yöneticilerinin katlanmak zorunda oldukları bir yük ve istenmeyen bir misafir görüntüsünden hızla uzaklaşarak, kamu sektöründe girişimci bir yönetim anlayışını oluşturmak için daha fazla çaba göstermesidir. Bunu sağlayacak temel araç ise, kuşkusuz etkinliğe odaklanan performans denetimleridir (Caiden, 1988: 130).

### **3.2. Performans Denetimi Yaklaşımı ve Ayırıcı Özellikleri**

Kamunun faaliyet hacmindeki hızlı artış ve kamu bütçesindeki genişlemeye rağmen, halkın kamudan talep ve beklentilerinin artmaya devam etmesi, kıt olan mevcut kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasına yönelik arayışları yoğunlaştırmaktadır. Bu arayışlar, kamu mali yönetiminde olduğu kadar, kamu mali yönetimin denetiminde de geleneksel yaklaşımlardan farklı, yeni yöntem ve tekniklerin uygulamaya geçirilmesini hızlandırmıştır. Bu çerçevede performans denetimi uygulamaları, yönetim alanındaki çağdaş gelişmelerin denetim alanında da hayata geçirilmesinde önemli bir etkiye sahip olmuştur.

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Birliği) standartlarına göre performans denetimi, kurumun sorumluluklarını yerine getirirken kaynaklarını tutumlu, verimli ve etkin kullanıp kullanmadığına ilişkin denetim olup, şunları kapsamaktadır (INTOSAI, 2009):

a) Kurumların faaliyetlerinin tutumluluğunun, iyi yönetim ilke, uygulama ve politikalarına göre denetlenmesi,

b) Beşeri, mali ve diğer kaynakların kullanımındaki verimliliğin, bilişim sistemleri, performans ölçütleri ile izleme ve düzeltme sistemlerinin incelenmesi de dahil olmak üzere denetlenmesi,

c) Kuruluşların hedeflerine ulaşma yönündeki uygulamalarının etkinliğinin ve kurum faaliyetlerinin yarattığı gerçek etkinin, amaçlanan etkiyle kıyaslanmak suretiyle denetlenmesi.

INTOSAI tarafından belirlenen bu standartlar, kuşkusuz günlük dilde yaygın olarak kullanılan performans denetimi tanımlarının ötesine geçmekte; bir başka deyişle, performans denetiminin, harcanmış olan kamu kaynaklarının basit bir girdi-çıkı kıyaslaması yoluyla incelemeye tabi tutularak ne kadarının israf edildiğinin, ne kadarının verimsiz veya amacı dışında kullanıldığının ya da mali yıl için belirlenmiş performans göstergelerine yıl sonunda ulaşıp ulaşılmadığının tespitine yönelik bir değerlendirme yapmaktan daha ileri bir anlam içermektedir.

### **3.3. Performans Denetiminin Amacı ve İşlevleri**

Performans denetimi, genel olarak kamudaki kaynak yönetiminin kalitesini artırmak, iyi yönetim uygulamalarını belirlemek ve geliştirmek suretiyle kamu yöneticilerini desteklemek, kamuda hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesine katkıda bulunmak, kamu yönetiminde sürekli gelişmeyi ve reform çabalarını teşvik etmek gibi amaçlarla ön plana çıkmış bir denetim yaklaşımıdır. Denetlenen kurumlar açısından bakıldığında ise, performans denetiminin amaçları, maliyetlerin azaltılması ya da tasarruf sağlanması, hizmetlerin daha yüksek kalitede sunulması, yönetim ve organizasyon süreçlerinin geliştirilmesi, kurumsal amaçlara maliyet-etkin yöntemlerle ulaşılması için yapılması gereken iyileştirmeler konusunda yol göstererek performanslarını artırmaya çalışmak şeklinde özetlenebilir.

Performans denetiminin yönü geçmişe değil, geleceğe dönüktür. Amacı, geçmişe dönük kaynak kullanımının değerlendirilmesi ve bu şekilde verimsizlik, savurganlık, amaç dışı kullanım vb. yollarla oluşan kamu zararının ortaya çıkarılması değildir. Performans denetiminin asli işlevi, kurumlara ve yöneticilerine geleceğe dönük olarak yol göstermek ve rehberlik etmektir. Zira perfor-

mans denetimini anlamlı ve önemli kılan ve geleneksel denetimlerden ayıran özelliği, mevcut riskleri ve zaafı ile birlikte bunların aşılmasını sağlayacak yol ve yöntemlerin (önerilerin) ortaya konulması suretiyle, kurumların gelecekteki performanslarını artırmalarına katkıda bulunmayı hedeflemesidir.

Performans denetiminin ilk uygulamaları, sonuçlardan ziyade harcamaya odaklanmıştır. Sonuç odaklı yönetim anlayışının hakim olmaya başlaması ile, performans denetimi uygulamalarında da bu yönde güçlü bir eğilim ortaya çıkmıştır. Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşların raporlarında, hem yönetim, hem de denetim alanında sonuç odaklı yaklaşımlar yeni bir paradigma olarak ele alınmıştır. Keza, birçok ülkede sonuç odaklı yönetim ve denetimi uygulamaya geçirmeyi amaçlayan yasalar ve ulusal stratejiler yürürlüğe konulmuştur. Dolayısıyla sonuçların yönetilmesi, günümüz için performans denetiminin yükselen dalgası olarak değerlendirilmektedir (Sawadogo, 2008: 1).

Esasen performans denetimi, kamu yönetiminde performans odaklı yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasının bir yansıması olarak yüksek denetim kurumlarında artan bir ilginin odağı haline gelmiştir. Performans yönetimi gibi, performans denetiminde de girdilere ya da girdiler ile çıktılar arasındaki ilişkilere ve süreçlere değil, daha çok sonuçlara odaklanılması söz konusudur. Dolayısıyla etkinlik boyutu, bir başka deyişle kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarını gerçekleştirme düzeylerinin ve gösterdikleri başarının değerlendirilmesi önem kazanmaktadır.

Performans denetimi, birçok açıdan sürekli gelişmekte ve yeni açılımlar kazanmaktadır. Günümüzdeki uygulamaları çerçevesinde bakıldığında, performans denetimi ile daha çok mal ve hizmet üretimine ilişkin sistemlerin, stratejilerin, yapı ve süreçlerin geliştirilmesi, kamu sektörüne dinamizm kazandırılması, kurumsal amaçların en üst düzeyde gerçekleştirilmesi ve sonuçta sosyal barış, huzur ve refahın geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Geline aşamada performans denetiminin amacı ile devletin amacı özdeşleşmekte; denetimin kapsamı da mali işlem ve faaliyetlerden, dar kurumsal çerçevelerden, klasik sorumluluk ilişkilerinden çok daha ötelere geçmektedir.

Performans denetiminin asli işlevlerinden biri, yönetimin geliştirilmesine katkıda bulunmak olup, yüksek denetim kurumları performans denetimleri aracılığıyla kamu sektöründe performans odaklı yönetim yaklaşımlarının egemen kılınmasında, reformların teşvik edilmesi ve yönetimde etkinliğin önündeki engellerin kaldırılmasında önemli roller üstlenmektedir.

Ekonomik kalkınma açısından da performans denetiminin temel işlevi, devletin vergi ve diğer gelir kaynaklarının etkin işletilmesi, kayıplara ve adalet-

siz uygulamalara fırsat tanınmaması, ihalelerde ve diğer ekonomik etkinliklerde kayırcılığın, fazla ödeme veya eksik ve yetersiz mal ve hizmet alımının engellenmesi, kamusal kaynakların ulusal hedeflere ve toplum çıkarlarına yönelik kullanılmasının güvence altına alınmasıdır. Bu, aynı zamanda kaynak dağılımının hukuka uygun, adil ve etkin bir şekilde gerçekleşmesine, ekonomik kalkınmanın daha sağlıklı, yaygın ve sürdürülebilir olmasına katkı sağlayacaktır.

Kamu maliyesinin açmazlara ve krizlere sürüklenmesinde önemli paya sahip olan anlamsız ve verimsiz kaynak aktarımlarının önlenmesi, verimsiz yatırımların önüne geçilmesi, kamu açıklarının azaltılması, borçlanma ihtiyacı ve borçlanma maliyetlerinin düşürülmesi, dolayısıyla bütçeden yatırıma, büyüme ve kalkınmaya daha çok kaynak aktarılabilmesi için performans denetimleri önemli işlevler üstlenebilir. Bu işlevlerin sadece ekonomik ve mali nitelikteki kazanımlarla sınırlı kalmadığı, gelir dağılımının düzeltilmesi, güçsüzlerin korunması, milli ve tarihi değerlerin geliştirilmesi, çevrenin korunması, kısacası sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanmasında da önemli katkısının söz konusu olduğu göz ardı edilmemelidir.

Performans denetiminin giderek ön plana çıkan temel işlevi ise, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesine yaptığı katkılardır. Gerçekte performans denetimi, hesap verme sorumluluğunu güçlendirme misyonunu ifa etmekle topluma en yüksek değeri katmaktadır (Funkhouser, 2005: 1).

Performans denetimi, kamudaki plan, program, proje ve faaliyetlerin performansını artırarak kurumların güvenilirliğini ve itibarını artırdığı gibi, toplumun gelecekteki problemlerle başa çıkma kapasitesini güçlendirmektedir (Funkhouser, 2005: 1).

## **SONUÇ**

Değişen amaç ve işlevlerine paralel olarak kamunun örgütsel yapısı, işleyişi ve yönetim yaklaşımları sürekli gelişmektedir. Günümüzde halkın yönetime katılımının artması ve kamu yönetiminin vatandaş ya da müşteri odaklı bir yaklaşımla yeniden yapılandırılmasını hedefleyen arayışların da etkisiyle, kamunun yapısı ve işlevleri artan ölçüde işletme yönetimi ilkelerinden etkilenmektedir. Bu süreçte kamu mali yönetimi ve denetiminde de, diğer alanlardaki gelişmelere paralel yeni sistem ve yaklaşımlar şekillenmektedir.

Sürekli artan işlevlerini en iyi şekilde yerine getirmekle yükümlü olan kamu sektörü, kaynaklarını verimli, etkin ve tutumlu kullanmak zorundadır. Bu zorunluluğu karşılamanın yolu ise, etkin bir kamu yönetimi kurmaktır. Etkin bir kamu yönetiminin temel unsurlarını ise, etkin bir kamu mali yönetimi ve etkin bir denetim sistemi oluşturmaktadır.

Günümüz kamu yönetiminin temel ilkeleri, saydamlık, hesap verebilirlik, verimlilik, etkinlik ve tutumluluk, katılımcılık ve insan odaklılık gibi işletme yönetimi ilkeleri ile örtüşmektedir. Bu ilkelere dayanan etkin bir kamu yönetiminin varlığının güvencesi ise, etkin bir denetim sisteminin kurulmasıdır.

Etkin bir kamu yönetimi oluşturulması ve mali yönetimin güçlendirilmesi amacıyla çeşitli reform projeleri uygulamaya konulmaktadır. Bu reform projelerinin ilk boyutunu mali sistemin temel dinamiklerinin güçlendirilmesi, ikinci boyutunu ise mali sistemin bağımsız dış denetiminin, bir başka deyişle hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi ve kötü yönetimle mücadele amacına yönelik dış gözden geçirmenin etkinliğinin artırılması oluşturmaktadır.

Bütçede ve uygulama süreçlerinde şeffaflığın artırılması ve mali yönetimde hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesi, kamu harcamalarında etkinliğin artırılmasına, yolsuzluk vb. kötü yönetim uygulamalarının önlenmesine ve dolayısıyla kamu kaynaklarının kalkınmayı sağlamak, yoksulluğu azaltmak ve toplumsal refahı artırmak amacıyla daha etkin kullanılmasına imkan tanıyacaktır. Bunu güvence altına alacak temel mekanizma ise, kuşkusuz performans denetimleridir.

Kamu mali yönetimindeki değişime paralel olarak denetimin işlevlerinde de kaçınılmaz olarak gerçekleşen değişim, denetimin yeni bir yaklaşımla ele alınmasını ve yeniden tasarlanmasını zorunlu kılmaktadır. İyi işlemeyen, pahalı kamu hizmeti sunan, hantal ve yozlaşmış bir kamu yönetiminden kurtulmak ve iyi işleyen, verimli ve etkin, daha hızlı ve ucuz kamu hizmeti sunan bir kamu yönetimini tesis etmek için performans denetimleri önemli bir araç işlevi görmektedir. Ancak işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için performans denetiminin öneminin kavranması, hukuksal ve kurumsal altyapısının güçlendirilmesi ve uygulamasının yaygınlaştırılması büyük önem taşımaktadır.

## KAYNAKÇA

**Akyel, Recai (2009)**, "Yönetimin Kontrol Fonksiyonunun Uygulanmasındaki Güçlükler", *Türk İdare Dergisi*, sayı 465, İçişleri Bakanlığı.

**Al, Hamza (2002)**, Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilimadamı Yayınları, Ankara.

**Altuğ, Figen (1995)**, Mali Denetim, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa.

**Barzelay, Michael (1996)**, «Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions», Performance Auditing and the Modernization of Government, OECD-PUMA Publications, Paris.

**Batrel, Ö. Faruk (1982)**, Kamu Bütçesi, İstanbul.

**Caiden, Garold E. (1988)**, "Devlet Denetiminin Yeni Yönleri", Devlet Denetimi (Makaleler), Sayıştay, 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.

**Charbit, Claire (2006)**, "European Policy Options for the Distribution of Competences across Levels of Government", Public Administration Reform and Territorial Organisation: Empowering Local Governments, SIGMA Conference, Ankara, 28 February-1 March.

**Coşkun, Gülay (1997)**, Devlet Bütçesi, 5. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara.

**Dye, Kenneth M. (1996)**, Accountability, Auditing and Democracy, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore,

**Dye, Kenneth M. and Rick Stapenhurst (1998)**, Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption, The Economic Development of the World Bank.

**Durmuş, Mustafa (2006)**, "Kamu Harcamalarının Artışını Açıklayan Makro ve Mikro Modellerle İlişkin Bir Değerlendirme", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, sayı:8 / 3.

**Ergun, Turgay (1997)**, «Postmodernizm ve Kamu Yönetimi», AİD, Cilt 30, Sayı 4.

**Eryılmaz, Bilal (2004)**, "Kamu Yönetiminde Değişim", II. Kamu Yönetimi Forumu, 7-8 Ekim, Hacettepe Üniversitesi İİBF, Ankara.

**Falay, Nihat (1987)**, Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 71, İstanbul.

**Funkhouser, Mark (2005)**, Performance Auditing for Added Value: Governance, Politics and Accountability, 2nd Biennial Forum of Central Region Government Auditors, Missouri, August 9.

**INTOSAI (2009)**, INTOSAI Implementation Guidelines for Performance Auditing, intosai.connexcc-hosting.net/blueline/upload/1implgperfaude.pdf, Erişim: 15.12.2009

**Israel, Erik and Ferrie Pot (2005)**, "Quality Assurance of Third-party Information", International Journal of Government Auditing, July.

**Lonti, Z. and M. Woods (2008)**, «Towards Government at a Glance: Identification of Core Data and Issues related to Public Sector Efficiency», OECD Working Papers on Public Governance, No. 7, OECD Publishing.

**Özer, M. Akif (2006)**, "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 59 (Nisan-Mayıs)

**Sakal, Mustafa, Elif Ayşe Şahin (2008)**, "Kamu Kurumlarında Performans Ölçümü ve Sayıştay Denetimi İlişkisi: Türkiye'deki Düzenlemeler Bakımından Bir Değerlendirme", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 68, (Ocak-Mart).

**Sawadogo, Jean-Baptiste (2008)**, Performance Audit: 'Managing for Results' to 'Value for Resources', ICGFM Miami Conference & Training 2008, May 22, 2008.

**Seyidoğlu, Halil (2003)**, "Uluslararası Mali Krizler, IMF Politikaları, Azgelişmiş Ülkeler, Türkiye ve Dönüşüm Ekonomileri", *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 4 (2).

**Tutum, Cahit (1995)**, «Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma», Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, (Mayıs-Haziran), Yıl 1, Sayı 5.

**Tutum, Cahit (1994)**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayını, Ankara.



## DEĞİŞEN DÜNYADA KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİ VE TÜRKİYE'NİN REFORM GÜNDEMİ: DEVLETİN DAHA FAZLA DEMOKRATİKLEŞMESİ

Dr. Hasan CANPOLAT  
Mehmet CANGİR \*

### ÖZET

Yaklaşık son otuz yıldır küreselleşme başlığı altında devletin rolü ve kamu yönetiminin doğası konularında büyük bir dönüşüme şahit olunmuştur. Bu makalede dünyada ve Türk kamu yönetimindeki gelişmeler, son yirmi beş yılda tüm dünyada popülerlik kazanan yeni kamu işletmeciliği (YKİ) perspektifinden incelenmektedir. Bu çerçevede, bir yandan kamu yönetimi reformu sürecinde YKİ anlayışının etkileri yorumlanırken, diğer yandan Türk kamu yönetiminin karşı karşıya olduğu sorunların altında yatan nedenler açıklanmaya çalışılmaktadır. Kamu yönetimi reformu sürecinde popüler ve kolay çözümlerin cazibesinin çoğu zaman yanıltıcı olabileceği tartışılmakta ve bu nedenle Türkiye için en iyi ve sürdürülebilir çözümün, kapsamlı bir anayasal reform ve bürokratik sistemin bütünüyle demokratikleştirilmesi yoluyla, kamu yönetiminin yeniden inşa edilmesi olduğu sonucuna varılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kamu Yönetimi Reformu, Yeni Kamu İşletmeciliği, Devletin Yeniden İnşası, Devletin Demokratikleştirilmesi

### ABSTRACT

***The Future of the Public Management in the Changing World and the Reform Agenda of Turkey: More Democratisation of the State***

*Under the banner of the globalization, the past nearly three decades have witnessed great transformation in the role of the state and in the nature of the public administration. In this article, the recent developments in the world and Turkish public administration have been examined from the perspective of the new public management (NPM) gained popularity all over the world in the last 25 years. In this context, on one side while the effects of NPM on the public administration reform process have been evaluated, on the other side the underlying reasons of the problems of Turkish public administration have been tried to be explained. It is argued that the attraction of the popular and easy solutions in the reform process of the public administration may usually be misleading. Therefore this article concludes that the best and sustainable solution for Turkey is to reconstruct the public administration through the comprehensive constitutional reform and the whole democratisation of the bureaucratic system.*

\* Ankara Üniversitesi SBF'de Doktora Öğrencisi

**Key Words:** *Public Administration Reform, New Public Management, Reconstruction of the State, Democratisation of The State*

## GİRİŞ

Son elli yılda hemen her şeyin büyük bir hızla değiştiği dünyamızda, kamu yönetimi gündemine mührünü vuran kavram da kaçınılmaz olarak 'değişim' olmuştur. Bu değişimi tetikleyen ve sürükleyen temel faktör olan küreselleşme sürecinden, sadece ekonomik yapılar değil, sosyal ve siyasal yapılar da çok ciddi biçimde etkilenmiştir. Günümüzde giderek artan bu etkinin gücü siyasal sistemler bakımından o denli büyük olmuştur ki, dünya siyasi haritası defalarca değişikliğe uğramış, ideolojik kamplaşmalara dayalı bloklar dağılmış, kapalı siyasal rejimlerin birçoğu ortadan kalkmıştır. Bu süreçte bir yandan uluslar üstü yapılar güçlenirken, diğer yandan etnik temelli mikro devletler ortaya çıkmaya başlamıştır.

Çağımızda yaşanan bu köklü dönüşümlerde başat aktör olan küreselleşme olgusunun, dünyada daha önce görülen büyük dönüşümlerden ayıran temel dinamiği ise; insanların, malların, sermayenin ve en önemlisi bilginin dolaşım hızının 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren daha önce örneği görülmemiş ölçüde artması oluşturmıştır.

Herkesi ve her şeyi derinden etkileyen bu süreçte, 50'li ve 60'lı yıllarda refah ve sosyal adalet adına müdahaleci devletler popülerleşirken, 70'li yıllarda şartlar farklılaşmış ve devletin küçültülmesi fikri güç kazanmıştır. Bu dönemde yeni sağ ideoloji tarafından devletin varlık gayesi tartışma konusu olmuş ve yaklaşık yüz yıldır toplumsal kalkınmada öncü kabul edilen devlet, piyasa temelli mekanizmaların önünü tıkayan, rekabeti ve girişimciliği önleyen, kaynak israfına yol açan bürokratik bir aygıt olarak algılanmaya başlanmıştır.

Yeni sağ tarafından devletin rolü konusunda bu dönemde başlatılan tartışma, basitçe devlet aktivitelerinin nasıl sınırlanabileceği ve kontrol edilebileceği tartışmasına indirgenmemelidir. Esas olarak söz konusu olan, devletin kurumsal yapısının nasıl olması gerektiğidir. Bir başka deyişle devlet, yalnızca daha küçük olmamalı, aynı zamanda farklı da olmalıdır. Bu farklılık devletin, girişim ruhunun alevlendirdiği piyasa merkezli bir kurumsal yapıya kavuşmasını ifade etmektedir (Walsh, 1995:3).

80'li yıllarda ise, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) olarak şekillenen modelden ilham alan reformlarla, kamu yönetiminde sonuçları günümüze kadar gelen köklü dönüşümler yaşanmıştır. Bu kapsamda, devlet küçültülmeye, piyasaya

açılacak kamu hizmet alanları piyasaya açılmaya, "piyasalaştırılması" mümkün olmayan hizmetler ise özerk kuruluşlara, ajanslara, bölgesel ve yerel yönetimlere devredilmeye başlanmıştır.

Ancak 2000'li yıllardan itibaren YKİ modeli ve uygulamaları şiddetli eleştirilere maruz kalmıştır. Özellikle devam eden küresel mali krizle mücadelede etkisiz kalan minimal devlet ve tüm hayatı etkileyen afetler ve sosyal sorunlar karşısında etkili olamayan kurumsal yapılar gözden düşmeye ve yeniden muktedir (capable) devlet söylemleri ön plana çıkmaya başlamıştır.<sup>2</sup>

Çalışmada, dünyada son otuz yılda kamu yönetimi reformları sürecinde çok önemli bir yer tutan YKİ anlayışı ile bu anlayış doğrultusunda geliştirilen politikalar ve etkileri, neden olduğu sorunlar bağlamında incelenmekte ve daha sonra YKİ anlayışının etkisiyle Türkiye'de gerçekleştirilen kamu yönetimi reform çabalarının tam anlamıyla başarılı olamayışının sebepleri analiz edilerek, yapısal reformların nasıl gerçekleştirilebileceği üzerinde durulmaktadır.

## 1. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN TEORİK TEMELLERİ

1980'li yıllardan itibaren başta gelişmiş batı ülkeleri olmak üzere kamu yönetimi reformu programı geliştiren birçok ülkede geniş uygulama alanı bulan ve yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan uygulamaların teorik altyapısı, 70'li yıllardan itibaren 'müdahaleci devlete' karşı eleştirilerini artıran yeni sağ ideolojiden esinlenmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında refah politikalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan 'müdahaleci devlet' döneminde, devletin faaliyet alanı hızla genişlemiş ve vatandaşlar bu genişlemeye paralel biçimde devletten daha çok hizmeti, daha kaliteli ve daha düşük maliyetli olarak talep etmeye başlamıştır. Ancak, hükümetlerden devamlı daha fazla kamu hizmeti talep eden vatandaşlar, doğal olarak bu hizmetin finansmanı için daha çok vergi vermek istememektedir. Bu durum, devletleri, daha fazla vergi almadan, kamunun kıt kaynaklarıyla azami hizmet ve ürün üretmek için çareler aramaya itmiştir.

Ancak 70'li yıllara gelindiğinde bu konuda çok başarılı olamayan ve ge-

<sup>2</sup> Yeni kamu işletmeciliği anlayışının yerini yeniden Weberian kamu yönetimine bıraktığını güçlü bir şekilde ortaya koyan ve günümüzün git gide karmaşıklaşan sorunları karşısında etkili ve verimli bir devletten çok muktedir (capable) bir devlete ihtiyacımız olduğunu belirten çalışmalar için bkz. Drechsler, Wolfgang, "The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective, *Halduskultuur*, Vol. 6, 2005, s. 94-108; Berg, Van Den Caspar, "The Crisis of Public Authority", *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring, Volume XII, Issue 2, 2006, s. 223-237.

nişleyen kamu hizmet alanlarını finanse edemeyen devletler, hiyerarşiye boğuldukları, bürokratik kurallarla işleyemez hale geldikleri, hantallaştıkları ve vatandaşların ihtiyaçlarını zamanında ve gerektiği ölçüde karşılayamaz duruma düştükleri gerekçeleri ile yeni sağ ideolojisi çevreleri tarafından eleştirilmeye başlanmıştır.

70'li yılların sonundan itibaren, yeni sağ ideoloji tarafından bütün bu hastalıklara çözüm olarak sunulan 'yeni kamu işletmeciliği' anlayışının teorik altyapısı yeni sağ ideoloji tarafından oluşturulmuştur. Dünya kapitalist sisteminin sosyo-ekonomik buhranına cevap verme amacıyla ortaya çıkan yeni sağ ideoloji, aralarında önemli farklar olan ancak "yeni sağ" kapsamında değerlendirilebilecek olan başlıca dört fikir akımından etkilenmiştir: Yeni liberalizm, kamu tercihi, liberteryen akım ve yeni muhafazakârlık (Harris, 1998: 53).

Yeni sağ ideoloji üzerinde en fazla etkisi olan yeni liberalizm akımı, liberal gelenekteki 1929 sonrası Keynezyen ekonomi ve II. Dünya Savaşı sonrası sosyal refah devleti politikalarıyla oluşmuş olan "toplumsal sapma"ya karşı klasik liberal tezlerin yeniden canlanışını ifade etmektedir (Erdoğan, 1993a: 30). Liberalizm, serbest piyasa fikrine her zaman bir öncelik vermiştir. Ancak liberal siyasal ekonominin yeniden canlanışı, piyasa rekabetinin sağlayacağı etkinliğin ötesinde, piyasanın, sosyal düzenin kurucu unsuru olarak ne denli önemli olduğunu vurgulamaktadır. Piyasa özgürlükleri, siyasal ve sosyal özgürlüklerin en önemli koruyucusu kabul edilmektedir. (Harris, 1998: 56).

Bu kapsamda yeni liberalizm akımı, devlete kısıtlı ve özel bir rol öngörmektedir. Buna göre devlet, piyasada oyunun kurallarını belirlemeli, bunları hukuksal olarak koruma altına almalı, ancak piyasaya müdahale etmemelidir. Çünkü devletin piyasaya müdahalesi, ekonomik kaynakların bazı sınıflar lehine adil olmayan bir yeniden dağılımı anlamına gelmektedir. Bu yeniden dağılım, her zaman yoksul sınıflar lehine olmayabilmektedir. Devlet üzerinde etkili olan baskı grupları, örgütlenen sermaye de devletin elindeki ekonomik kaynakların haksız ve uzun vadede özgürlüğü tahrip edici dağılımına neden olabilir (Erdoğan, 1993b: 277).

Bu düşünce akımı üzerinde büyük etkisi olan Hayek, dağıtıcı adalet anlayışının hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığını ileri sürmekte ve insanların nelere sahip olması gerektiğini tespiti yarayacak nesnel ölçülerin bulunmadığına, dolayısıyla kaynakların veya değerlerin "doğru" dağılımına ilişkin her kararın kaçınılmaz olarak hükümetin keyfi isteğine bağlı olacağına inanmaktadır (Erdoğan, 1993a: 32). Bu yüzden, "adil" bir dağıtımı temin etme yolundaki gayretler, pazar sisteminin kendiliğinden doğan serbest düzenini bozarak totaliter bir düzene bile yol açabilmektedir (Hayek, 1993: 130).

Yeni sağın devletin doğasına ve varlık nedenine yönelttiği bu keskin eleştirilerin kamu yönetimine yansması sonucunda, "İşletmecilik" (Pollitt, 1993); "devletin içinin boşaltılması" (Rhodes, 1994) ve "devletin yeniden inşası" (Osborne ve Gaebler, 1992) gibi birçok farklı tanımla anılan "yeni kamu işletmeciliği" (YKİ) modeli ortaya çıkmıştır.

YKİ modelinin tüm bu farklı adlandırmalarına karşılık, tamamı esasen aynı olguyu tanımlamaktadır: *Geleneksel kamu yönetimi modeli bürokrasiye dayanmakta iken, kamu işletmeciliği modeli piyasalara dayanmaktadır* (Hughes, 1994: 3). Bunun da ötesinde tüm bu tanımlamalar aynı yöne işaret etmektedir. Devleti küçültmek, kamu harcamalarını azaltmak ve işleri daha verimli, ekonomik ve etkili bir şekilde yapmak için siyasal kararlılık göstermek.

Hughes (1994: 59) YKİ modelinin özelliklerini şu şekilde sıralar: Birincisi, yeni anlayış, yöneticilerin kişisel sorumluluğuna ve bu sonuçların gerçekleştirilebilmesine çok büyük önem verir. İkincisi, katı-hiyerarşik bir örgüt yapısı yerine çok daha esnek bir örgüt yapısı ve personel istihdamı koşulları geçerli olur. Üçüncüsü, örgütsel ve kişisel hedefler açıkça ortaya konur ve performans göstergeleri aracılığıyla bu hedeflere ne ölçüde ulaşıldığı anlaşılmış olur. Dördüncüsü, kamu üst düzey görevlileri, günün hükümetine karşı tarafsız olmak yerine, siyasal olarak daha bağlı görünürler. Beşincisi, kamusal işlevlerin piyasa yöntemleriyle gördürülmesi sağlanır. Son olarak devletin faaliyet alanı özelleştirme yoluyla azaltılmaya çalışılır.

YKİ yaklaşımının geliştirdiği bu argümanlar temelinde başta İngiltere olmak üzere Avrupa'da, Amerika'da ve Avustralya'da ortaya çıkan kapsamlı reformlar, uluslararası kuruluşların da desteğiyle bu ülkelerden reform çabası içinde olan birçok gelişmekte olan ülkeye yayılmıştır.

Reformlardan etkilenilerek değişime tabi tutulan başlıca alanlar ise; mali yapı, personel yönetimi ve örgütsel yapı olmuştur. Dünyada geniş uygulama bulan mali yapıdaki reformları doğuran başlıca iki sebepten biri, ekonomik nedenlerle artan kamu harcamalarının sınırlandırılması, diğeri ise kamu sektörünün etkili, verimli ve kaliteli hizmet sunabilmesi için mali yapının değiştirilmesi gereksinimidir. Burada süreç içinde ön plana çıkan unsur kamu sektörünün, yürüttüğü birçok kamu hizmetinden çekilerek, bu alanları özelleştirmesi veya özzerkleştirmesi olmuştur.

Reformun etkili olduğu ikinci alan personel yönetimidir. Reformlar aracılığıyla personel yönetiminin çok daha esnek ve ihtiyaçlara daha çabuk cevap veren, sonuç odaklı bir hale getirilmesi amaçlanmıştır. Böylece sürekli-güvenli

ve ömür boyu devam eden bir meslek olarak memurluk, yerini sözleşme yoluyla istihdam edilen kamu personeline bırakmaktadır.

Bu sistemin dünyadaki uygulamaları, kamu örgütünün başına sözleşmeli olarak dışarıdan yönetici getirme yöntemini yaygınlaştırmakta ve bu durum, kıdeme ve niteliğe göre kurum içinden yükselmeye dayalı kariyer memurluğu sistemini derinden sarsmaktadır.

Reformun üçüncü etki alanı olan örgütsel yapıda ise, değişime konu olan başlıca dört alan söz konusudur:

- Kamusal örgütler tek amacı gerçekleştirecek şekilde uzmanlaşma esasına göre örgütlenmelidir.
- Eşgüdüm, geleneksel hiyerarşik mekanizmalar aracılığıyla değil piyasa mekanizmaları, sözleşme ve yarı sözleşme yöntemleriyle gerçekleştirilmelidir.
- Merkeze ait yetkiler hem işlevsel hem de coğrafi olarak adem-i merkeziyetçi bir anlayışla alt birimlere devredilmelidir.
- Büyük kamusal örgütler parçalanmalı ve küçültülmelidir.

80'lerden sonra geniş uygulanma imkanı bulan ve kamu yönetimi alanında reforma konu olan neredeyse her şeyi içine alıp sınırları belirsizleşen YKİ anlayışının, ne ölçüde sorunlara çare bulabildiği 90'ların sonlarından itibaren yoğun olarak tartışılmaya başlanmış ve 2000'li yıllardan sonra ise bu yaklaşım, eleştirilerin ana hedefi haline gelmiştir.

## **2. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN VAATLERİ NE ÖLÇÜDE GERÇEKLEŞEBİLDİ?**

Küreselleşmenin hızını ve şiddetini artırdığı 2000'li yıllardan itibaren özellikle küresel mali krizin bütün dünyada etkisini göstermesi ile birlikte devletler çözümleri ertelenmiş çok ciddi sorunlarla yüzleşmek zorunda kalmışlar ve buna paralel olarak sorunlarla baş edemeyen minimal devlet ve yeni kamu yönetimi modeli yoğun biçimde eleştirilmeye başlanmıştır.

Problemleri çözmek adına müdahaleci devletin tekrar ortaya çıktığı ve faturaların büyük ölçüde YKİ modeline kesilmeye başladığı bu dönemde eleştirilerin soğukkanlı bir biçimde ele alınarak ayrıştırılması ve detaylı bir biçimde analiz edilmesi, kamu yönetiminde görülen değişimin ve geleceğinin anlaşılması bakımından önem taşımaktadır.

YKİ modeline yöneltilen eleştirilerin önemli bir kısmını, salt ideolojik kar-

şı çıkışlar oluşturmaktadır. Bu eleştiriler aslında küresel kapitalizmin, minimal devlet anlayışının bunalımlarını ve YKİ uygulamalarının ortaya çıkardığı olumsuzlukları bir sebep-sonuç ilişkisi düzleminde aynı çerçeve içine almakta, böylece ortaya parçalanmış devletler, mikro milliyetçilikten kaynaklanan çatışmalar, giderek artan çevresel ve sosyal sorunlar, işsizlik ve bu sorunlar karşısında etkisiz ve çaresiz kalan kamu yönetiminin oluşturduğu olumsuz bir tablo ortaya çıkmaktadır.

İdeolojik nitelikli eleştirilerin temel eksenini küreselleşme olgusunun ekonomik boyutunun ön plana çıkarılması ve ekonomik boyutun küresel kapitalizmle özdeşleştirilmesi oluşturmaktadır; böylece, batı kapitalizminin sorun ve krizleri küreselleşmenin krizi şeklinde sunulabilmektedir. Küresel kapitalizmin sınır ötesi yayılmacı eğiliminin küreselleşme sürecinin erken dönemlerini çok yakından etkilediğini ve hızlandırdığını kabul etmek gerekir ise de, gelinen noktada sosyal, siyasi ve kültürel dinamikleri ile küreselleşme, küresel kapitalizmden etkilenen değil, onu da içine alan ve onu da etkileyen bir boyuta kavuşmuştur.

Bu bağlamda, küresel kapitalizmin yaşadığı kriz aslında paradoksal biçimde küreselleşme sürecinin krizinden çok, onun yarattığı sonuçlarla bağlantılıdır. Bu anlamda batı ekonomilerinin yaşadığı kriz, malların, insanların ve özellikle teknolojinin dolaşımının kolaylaşması sonucunda başta Hint-Çin-Pasifik bölgesi olmak üzere dünyada yeni üretim ve tüketim cazibe alanlarının oluşması ve dolayısıyla yaklaşık 300 yıldır batı ekonomileri tarafından yönlendirilen dünya ekonomisinin ekseninin kaymaya başlamasından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, küresel ekonominin değişen dengeleri karşısında dünya üzerindeki hegemonyasını yitirmeye başlayan batı ekonomilerinde; üretim azalması, işsizlik, aşırı kamu borçları olarak kendisini gösteren bir krizden ve bu kriz karşısında oldukça etkisiz kalan bir kamu yönetiminden bahsetmek mümkündür.

Oysa, batı ülkelerinde küresel kapitalizmin buhran ve başarısızlıkları ile özdeşleştirilerek eleştirilen YKİ anlayışını, bu tip genelleyici bir bakış açısıyla değil, ancak kendi iç teorik tutarlılığı ve bu alandaki uygulamaların sonuçları açısından sorgulayarak incelemek daha doğru bir yöntem olacaktır.

Bu açıdan bakıldığında YKİ uygulamaları ile ilgili ortaya çıkan olumsuzluklar, üç ayrı kategoride ele alınabilir. Bunlardan ilki, YKİ teorik yaklaşımlarının hayata geçirilmesi ile ilgilidir. YKİ uygulamalarında ortaya çıkan en önemli problem, vatandaşların özelleştirilen kamu hizmetleri karşısındaki durumu olmuştur. YKİ modelinin temel öngörüsü, piyasa mekanizmalarının kamu sektörüne uygulanması ile, vatandaşların müşteri olarak algılanması ve insanların

farklı kamu hizmetleri arasında veya kamu ve özel sektörün sunduğu hizmetler arasında seçim yapabilme hakkına sahip olabilmesidir (Pierre, 1995: 59).

Hizmetin kalitesinde bir artışı hedeflemesi açısından bu yaklaşım anlaşılabilir bir durumu ifade etmektedir. Ancak burada da ihmal edilmemesi gereken birkaç nokta vardır. Birincisi, kamu hizmetini sağlayan kamusal örgüt ile bundan istifade edenler arasındaki ilişki, özel sektördeki piyasa ilişkisinden çok daha karmaşık ilişkileri içermektedir. İkincisi, kamu hizmetinden faydalananlar, bir yönleriyle müşteri kabul edilebilseler dahi diğer yönleriyle vatandaşlardır. Dolayısıyla, piyasa alanında daha fazla mal ve hizmet talep eden müşteri daha fazla ödemeyi zaten gözden çıkarmıştır. Ancak paradoksal bir biçimde daha fazla kamusal mal ve hizmet talep eden vatandaş, daha fazla vergi ödemeyi istememektedir. (Pollitt, 1993: 125-126).

Piyasa mekanizmalarının ortaya çıkmasının ve vatandaştan müşteriye geçişin doğurduğu iki temel problemden daha söz edilebilir (Pierre, 1995: 72). Birincisi, vatandaş ve devlet arasındaki ilişki eşitlik, evrensel haklar ve görevlere dayalıyken, piyasa ilişkisi, satın alma gücü ve bilginin belirleyici olduğu eşitsizliklere dayalıdır. Burada vatandaşlığın geleneksel anlamıyla çelişkili olan durum, kamu hizmetlerinin herkese eşit olarak dağıtılmamasıdır. Ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, maliyet hesapları ve performans ölçümleri gibi insani özden sıyrılmış teknik kavramlar yeni uygulamada ön plana çıkarken, adalet, eşitlik, dürüstlük, temsil, sosyal çevre ve en önemlisi demokratik katılım gibi kavramlar ikinci planda kalmaktadır.

Öte yandan, YKİ modelinde demokratik katılımın seviyesinin artırılması önemli bir hedef olarak ortaya konulmuştur. Buna göre yurttaşlar, kamu hizmetlerinden yararlanan pasif bir birey olmaktan çıkartılarak, kamu yönetimini her aşamada etkileyebilen "aktif yurttaş" durumuna getirilmek istenmektedir. Ancak yurttaş-devlet arasındaki ilişkinin niteliğini kökten değiştirme iddiasında olan "yönetişim" kavramının uygulanmasında, kimi durumlarda yönetimde katılım düzeyinin artırılması talebi ile diğer önemli bir hedef olan etkenliğin sağlanması arasında çelişkiler ortaya çıkmaktadır. Bu gibi durumlarda etkenliğin tercih edildiği ve katılım boyutunun ikinci planda kaldığı görülmekte olup, son dönemlerde özellikle büyükşehir belediyeleri bu açıdan eleştirilmektedir.

Dolayısıyla, YKİ ve kamu yönetiminin geleceği ile ilgili tartışmaların iki boyuttan yapılması yararlı sonuçlar üretebilecektir. Birincisi, kamu hizmetlerinin piyasalaştırılması ve piyasalaştırılmayan hizmetlerin özerk kurum ve kurullara devri sonucunda ortaya çıkan "siyasetsiz demokrasi" veya "demokratik boşluk", ikincisi ise 'etkenlik ve demokratik katılım' ilişkisinin geleceğidir.



İkinci kategoride ele alınabilecek sorunlar ise, bu süreçte ortaya çıkan stratejik yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim ile yönetimde etkinlik gibi kamu yönetiminde önemli değişimler getiren kavramların, kamu yönetiminde içselleştirilememesinden ve gerçek anlamda hayata geçirilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu anlamda kriz öncesine bakıldığında likidite bolluğunun yaşandığı, beklentilerin en üst seviyelere çıktığı ve küresel ekonomik büyümenin sürekli artış trendinde olduğu bu dönemde, bir çok ülkede ekonomik büyümeyi ve ekonominin rekabet gücünü artırmak adına birçok alana olağanüstü kamu kaynaklarının aktarılarak, balonun sürekli şişirildiği ve dolayısıyla kamu açıklarının büyüdüğü görülmektedir.

Ancak bu yapılırken stratejik yönetim anlayışının en temel unsurları olan etkinlik ve verimlilik ihmal edilmiş, bütçelerde etkin olmayan alanlar oluşturulmuş, şeffaflık göz ardı edilerek hesaplarla oynanmış ve kamu kaynaklarının kullanılmasında girdi-çıkıtı ilişkisi kaybolmuştur. Bunun yanı sıra kuvvetli kurumsal yapıların zayıflatıldığını veya bazı ülkelerde hiç kurulmadığını, dolayısıyla, kuralları uygulayabilen ve denetleyebilen güçlü ve etkili bir kamu yönetiminin eksikliğinin görmezden gelindiğini bu sorunlara eklemek gerekir.

Son kategoride ele alınabilecek sorunlar ise, bu modelin uygulamaya geçebilmesi için gerekli olan güçlü bir demokratik altyapıya ve kurumsal yapılara sahip olmayan ülkelere, bu kavramlardan kaynaklanan reformların dayatılması veya bu ülkeler tarafından uygulanmaya çalışılmasından kaynaklanan sorunlardır. Bu açıdan bakıldığında, temel olarak kurumsal kapasiteleri güçlü ve demokrasi kültürleri gelişmiş ülkelerdeki geliştirilen uygulamaların, özellikle kurumsal yapıların güçlü olmadığı ülkelerde uygulanması, daha önce öngörülme- yen sonuçları ortaya çıkarmıştır. Bu kategoriye giren ülkelerde en fazla görülen sorun, geleneksel yönetim anlayışından kurtulmaya çalışılırken zaten zayıf olan kurumsal kapasitelerin daha da güçsüzleşmesi ve eşitlik, yasallık, sorumluluk ve hizmete adanmışlık gibi kamusal değerlerin de erozyona uğramasıdır (Pollitt ve Bouckaert, 2000: 6).

Ayrıca, bu ülkelerde Anglo Sakson kültüründen devşirilmiş olan kamu işletmeciliği anlayışının, bürokratik yönetim geleneğine<sup>3</sup> sahip bu ülkelerde

<sup>3</sup> Bu kavram, burada ayrıntısına girilemeyecek olmakla beraber, Metin Heper'in "Türkiye'de Devlet Geleneği" adlı eserinde kavramsallaştırdığı şekilde kullanılmaktadır. Osmanlı-Türk siyasal kültüründe devlet siyasal hayatta özerk bir kurum olarak mevcudiyetini sürdürmüş, devleti yöneten elit "topluma rağmen", neyin en iyi olduğunu, en iyi kendisinin bileceği iddiasında bulunmuştur. Bu nedenle yönetim, Weberyen anlamda sadece araçsal bir niteliğe sahip olmamış, kendisini özel misyonlara sahip addetmiştir. Bkz. Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği* (İngilizceden çeviren: Nalan Soyarık), Doğu Batı Yayınları, 2006.

kamu yönetimine "uyarlanma"sı zor olmakta ve stratejik planlama, hesap ve-rebilirlik, yönetim, toplam kalite yönetimi, etkinlik ve verimlilik gibi önemli kavramlar beklenen etkiyi doğurmamaktadır. Batı literatüründe anlamlı olan bu kavramlar, tercüme edilip mevzuatçılık yoluyla kamu yönetimine adapte edilmeye çalışıldığında ise ülkenin idari kültürü ve gerçekleriyle karşılaşmakta ve içerikleri boşalmaya başlamaktadır.

Bu kapsama giren ülkelerde ortaya çıkan bir başka sorun ise yerelleşme süreci ile bağlantılıdır. Buna göre bahse konu ülkelerde "merkezde toplanan yetkilerin", kamu hizmetinin örgütlenmesiyle ilgili önemli bir problem alanı oluşturduğu varsayımına dayalı olarak, bundan kaçınmanın doğal yolunun yerelleşme olduğu sonucuna varılmaktadır. Ancak, bu ülkelerde merkezdeki yöneticilerle, seçimle gelen yereldeki yöneticilerin aynı toplumsal, siyasal ve bürokratik kültürün bir parçası olduğu ihmal edilmektedir. Oysa hâkim toplumsal, siyasal ve bürokratik kültür, ister merkezde ister yerel düzeyde olsun yetki ve sorumlulukların kullanımında aynı sonuçları üretmektedir.

Yerel yönetimlerin başta kaynak üretme ve kullanma olmak üzere mevcut yetersizlikleri dikkate alınmadan ve bu yetersizlikler giderilmeden, bu yönetimlere yapılacak kaynak ve yetki transferi, istenen sonucun elde edilmesini sağlamayacağı gibi, tamamen farklı neticelerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Özellikle etkili bir mali denetimin ve yerel demokratik denetiminin olmadığı, yerel katılım ve şeffaflık mekanizmalarının çalışmadığı ülkelerde, kamu kaynaklarını denetimsiz ve ölçsüz bir biçimde kullanan "yerel derebeylikleri"nin ortaya çıkması kaçınılmazdır.

### 3. 21. YÜZYILDA KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİ

Yeni kamu yönetimi uygulamalarının, 20. Yüzyılın son yirmi yılına damgasını vurduğu kesin ise de küresel bir ekonomik kriz ile başlayan 21. Yüzyılda ne ölçüde etkili olacağı tartışmalıdır.<sup>4</sup> YKİ anlayışına kaynaklık eden ve bu anlayışın en yaygın uygulama alanı bulunduğu ülkelerden biri olan İngiltere'de dahi son on yıldır yoğun bir biçimde yeni anlayışın sakıncaları tartışılmaktadır. Buna göre yeni model, piyasa odaklı kamu yönetimi anlayışına dayanan mevcut paradigmayı, örgütler arası işbirliği, ortaklık ve politika eşgüdümüne dayanan yeni bir söylemle değiştirmeyi amaçlamaktadır.

<sup>4</sup> Yeni kamu işletmeciliği anlayışının ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, Hollanda gibi on gelişmiş ülkeyi içeren uygulamalarını değerlendiren, karşılaştırmalı olarak inceleyerek ciddi bir eleştiriyeye tabi tutan bir eser için bkz. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.

Günümüzde kamu yönetimi alanında son yirmi yılda ortaya çıkan, kamu hizmetlerinde vatandaş memnuniyeti, kalite, hız, verimlilik, stratejik planlama, hesap verebilirlik, yönetim, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar büyük ölçüde genel kabul görmüş olup tartışma artık bunları gerçekleştirecek örgütsel yapının nasıl olması gerektiği konusunda yoğunlaşmaktadır. Çünkü geçmiş uygulamalardan çıkarılan dersler ışığında kamu hizmetlerinin sadece kamunun tekelinde, hiçbir şekilde rekabete açılmaksızın sunulmasını savunmak ne kadar ön yargılı bir anlayışsa, kamu hizmetlerinin özel, sivil veya gönüllü kuruluşlar tarafından sunulmasını her derde deva görmek, en az o kadar sakıncalı bir yaklaşımdır.

Belirli bir dönemde, Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, çoğu zaman yanlış bir şekilde "devletin küçültülmesi" ve bunun aracı olarak da "özelleştirme" kavramlarına indirgenmiştir. Oysa bu yöntemlerin ilham kaynağı olan yeni kamu işletmeciliğinin asıl sorunu, kamu hizmetlerinin ne ölçüde etkin ve verimli görülebildiğidir. Aksi takdirde devlet küçülse dahi, devletin sunduğu kamu hizmetleri kendiliğinden etkili ve verimli bir hale gelememektedir. Bir başka deyişle, devletin bir kısım yetkilerini devretmesi, geri kalan zorunlu yetki alanlarının kendiliğinden etkili ve verimli bir işleyişe kavuşacağı anlamına gelmemektedir.

Bu kapsamda, 21. Yüzyılda yönetimin geleceğini tartışabilmek için devletlerin hangi etkiler altında kaldığını belirlemek gerekmektedir. Bu etkiler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

-20. Yüzyıl bir ideolojiler, suni kamplaşmalar, diktatörlükler ve savaşlar yüzyılı idi <sup>5</sup> ve geçtiğimiz yüzyılın birçok sosyal ve siyasal sorunu çözülmemiş biçimde bu yüzyıla devredildi. 21. Yüzyılda ise, 20. Yüzyılda olduğu gibi dünyanın küresel düzeyde savaşlara sahne olmayacağı öngörüsü ile insanlığın bilgi birikiminin ve enerjisinin çok daha pozitif alanlara yönelebileceği söylenebilir. Bu durumda, 21. Yüzyılda devletler önceliklerini değiştirebilecek ve kaynaklarını sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ile global düzeyde çevre ve yoksulluk sorunlarıyla baş edebilmek için ayırabileceklerdir. Ayrıca bu sorunları çözebilmek için de global düzeyde işbirliğinin ve dolayısıyla uluslar üstü kurumların önemi artacaktır.

<sup>5</sup> Tarihçi Eric Hobsbawn, 20. Yüzyılın tarihin kaydettiği en canli yüzyıl olduğunu ve bu yüzyıl içindeki çatışmalarda tahminen 187 milyon insanın öldüğünü ifade etmektedir. Ayrıca bu çatışmalarda ölen sivililerin oranı da gün geçtikçe artmaktadır. Örneğin Birinci Dünya Savaşında ölenlerin %5'i sivil iken bu oran İkinci Dünya Savaşında %66'ya çıkmış ve daha sonraki çatışmalarda ise bu rakamın %80-90'ları bulunduğu ifade edilmiştir. Bkz. Eric Hobsbawn (2008), *Globalization, Democracy and Terrorism*, London: Abacus Press.

-20. Yüzyılın ikinci yarısından itibaren iletişimin artması ile tüm dünyada demokrasi ve insan hakları bilinci yükselmekte ve bu anlayış giderek ortak bir duyarlılığa dönüşmektedir. Bu gelişme tüm dünyada çok önemli sosyal dönüşümlere yol açmaktadır. Bu açıdan 21. Yüzyılda kamu yönetimi açısından en önemli etkinin demokratikleşme eğilimi olacağı söylenebilir.

-21. Yüzyıl aynı zamanda bir iletişim yüzyılıdır ve iletişim devlete ve kamu hizmetlerine bakışı da kökten değiştirmektedir. İletişim yoluyla bir yandan kamu sektörü üzerindeki kamuoyu baskısı ve denetimi artarken, öte yandan vatandaşların kamu tarafından bilgilendirilmesi ve katılımının sağlanması için yeni fırsatlar ortaya çıkmaktadır. Bütün bunların yanı sıra bilgi çağı kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gerçek anlamda çığır açmaktadır. Günümüzde artık gelişen bilgi teknolojileri karşısında kamu hizmetleri vatandaşın bilgisayarına, cep telefonuna sığacak hale gelmekte ve bu durumda bazı kurumlar ya küçülmekte ya da bir veri depolama cihazına dönüşerek tamamen ortadan kalkmaktadır. Ancak kamu hizmetlerini böylesine derinden etkileyen teknolojilerin yaygın kullanımı vatandaşın özel hayatına ve kişisel verilerinin korunmasına dair endişeleri de beraberinde getirmektedir.

Sonuç olarak, 21. Yüzyılda bilgi teknolojilerindeki gelişmeyle beraber giderek bir ağ toplumuna dönüşen dünyamızda ve buna bağlı olarak yaşanan sosyal dönüşümler neticesinde ortak insanlık bilincinin gelişiminin devlet yapılarına, kamu yönetimi anlayışına ve hizmetlerin yürütülme biçimine damgasını vuracağı söylenebilir.

Bu sosyal değişimin ve gelişen bilincin 21. Yüzyılda kamu yönetimini ve devlet yapılarını en fazla etkileyecek unsuru, güçlenen demokratikleşme ve insan hakları kavramlarıdır. Güçlenen demokratikleşme eğilimleri karşısında kapalı devlet yapılarının değişmek zorunda kalacağı ve bu durumda vatandaş katılımı, kamu hizmetlerinde verimlilik ile kamu harcamalarında şeffaflık gibi kavramların gerçekten hayata geçmeye başlayacağı öngörülmektedir.

Öte yandan güçlenen küresel sosyal bilincin yanı sıra, giderek büyüyen küresel sorunlar karşısında 21. Yüzyılda devlet yapılarının daha öngörülü hareket etmeye zorlanacağı ve bu durumda bir yandan merkezi yönetimlerin ulusal düzeyde karar alma ve stratejik yönetim kapasitelerinin güçlendirileceği, öte yandan uluslar üstü yapıların ve uluslararası işbirliğinin öneminin daha da artacağı tahmin edilmektedir.

#### **4. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORM SÜRECİNİN ANALİZİ**

Türkiye'de uzun süredir gündemde olan kamu yönetimi reformu sürecinin önemli ilham kaynaklarından birinin de, 1980 sonrası dünyada egemen olan

“yeni sağ” düşüncesi olduğu söylenebilir. Bu dönemde ekonomi yönetimi alanındaki reformlar büyük hız kazanmış ve devletin ekonomiye müdahalesinin azaltılması yoluyla “minimal devlet” anlayışının hayata geçirilmesi en temel ekonomi politikalarından biri olmuştur.

Bu bağlamda batı ülkelerinde yirmi yılı aşan bir süredir esen “yeni kamu işletmeciliği” rüzgârı Türkiye’yi de, siyasi partilerin reform programlarını da etkilemiş, ancak bir türlü ülke şartlarıyla uyumlu ve kapsamlı bir “reform programı” geliştirilememiştir.

Bununla beraber Türkiye’de kamu yönetimi reformları ile ilgili süreçte, YKİ anlayışından etkilenerek geliştirilmiş en kapsamlı ve kendi içinde tutarlı yaklaşımın ‘Kamu Yönetiminin Temel Nitelikleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun<sup>6</sup>’ olduğu söylenebilir. Meclisten geçen ancak yasalasamayan bu metin, sadece getirdiği yeni yaklaşımlar ve kavramlarla değil, kamu yönetimi evrenini ve kendinden sonraki bütün reform çalışmalarını etkilemesi, zihinsel olarak ciddi dönüşümlere ve tartışmalara yol açması sebebiyle de daha önce eşine rastlanmayan bir örnek olarak incelenmeye değerdir.<sup>7</sup>

KYTK farkını ve kamu yönetimi reformunun yeni bir anlayışla yapıldığını “farklı bir dil” kullanarak göstermektedir. Tasarıda geleneksel “idare” (administration) kavramının yerine “kamu yönetimi” (public-management) kavramının kullanılması bunun açık bir göstergesidir. KYTK’da kullanılabilecek kadar bu terim hiçbir T.C. Anayasasında ve hiçbir kanunda kullanılmış değildi. Yeni kanunda kamu yönetimi teriminin kullanılışı, reformlar üzerinde “yeni kamu işletmeciliği” anlayışının ve Anglo-Amerikan kökenli kamu yönetimi modelinin doğrudan etkisini ve aynı zamanda yönetim geleneği açısından da kıta Avrupa’sından bir kopuşu ifade etmektedir (Azrak, 2004: 225).

İdare ve kamu yönetimi (işletmeciliği) ayrımından başka, kamu yönetimi uzmanlarınca sıkça kullanıldığı halde, idare hukuku mevzuatında yeni olan pek çok kavrama da bu reform tasarısında yer verilmiştir. Örneğin kamu yöneticilerinin sıklıkla kullandığı ve idarenin işleyişinin temel ilkeleri olarak andıkları saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan, katılımcı yönetim gibi kavramlar KYTK’nın birinci maddesinde, oluşturulması gereken kamu yönetiminin nitelikleri arasında sayılmıştır.

<sup>6</sup> Söz konusu Kanun, bundan sonra kısaca KYTK olarak anılacaktır.

<sup>7</sup> Bu konuda temel alınan çalışma için Bkz. Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim* (Ankara: Başbakanlık Yay., 2003).

Buna ek olarak maddenin devamında "kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesinden" bahsedilmektedir. Bu tarz kavramlara hukuki metinlerde yer verilmesiyle de bu tasarı yeni kamu işletmeciliği anlayışından etkilenen "farklı bir dil"e sahip olduğunu ortaya koymuştur (Demir, 2008).

Buraya kadar söylenenler birlikte değerlendirildiğinde, Kamu Yönetimi Temel Kanununu, idareye çizilen anayasal ve fiili sınırlar içerisinde kalarak, kamu hizmetlerinin görülme biçimini ve yönetim paradigmasını kökten değiştirmeyi amaçlayan bir "kamu yönetiminde yeniden yapılanma" çabası olarak değerlendirmek doğru olacaktır. Metin, her ne kadar açıkça sistemin özünü değiştirmeye yönelik bir düzenleme içermese dahi, sisteme yönelik bir değişim sürecini tetikleyebileceği endişesi sonucunda bir tehdit olarak algılanmış ve şiddetli eleştirilerin ardından yürürlüğe girememiştir.

## **5. TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI NEDEN BAŞARISIZ OLDU?**

Türkiye'de kamu yönetimi reformlarında "yeni kamu işletmeciliği"nin yaygın kabul ve uygulama alanı bulmasının en önemli sebeplerinden birisi, bu anlayışın çözüm getireceği iddia edilen sorunlarla, Türk kamu yönetiminin aşırı merkezîyetçilik, katı hiyerarşik yapı, hantallık, verimsizlik, kalitesizlik, savurganlık, kırtasiyecilik ve kapalılık gibi bilinen sorunlarının neredeyse bire bir örtüşmesidir. Bu durumda kolaycı ve yanıltıcı bir şekilde, YKİ anlayışının Türkiye'de yıllardır tartışılan sorunlara çare olacağı yanılgısına neden olmaktadır.

Oysa YKİ'nin ortaya çıktığı ve başarılı örneklerinin sunulduğu ülkeler; İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avustralya gibi Anglo-Sakson kültürüne sahip, kurumsal yapıları güçlü ve gelişmiş kapitalist ülkelerdir. Batıda geleneksel toplumdan modern topluma geçiş, çıkar çatışmaları ve sınıf savaşımına dayanan yüzlerce yıllık uzun bir mücadele sürecinin neticesinde gerçekleşmiştir. Endüstri devrimiyle birlikte batıda, kapitalist bir üretim biçimi, genel ve eşit oy hakkına dayalı demokratik bir siyasal yapı ve bunların belirlediği bir yönetim aygıtı oluşmaya başlamıştır.

Yaşanan tarihi olduğu gibi aktarmak mümkün olmadığı ve mümkün olsa dahi çok uzun süreceği için(!), gelişmekte olan ülkeler bu süreci kısaltacak "modernleşme" programları uygulamak zorunda kalmışlardır. İşte bu noktada karşımıza çıkan ve gelişmekte olan ülkelere "tarih atlatma veya hızlandırma" iddiasında olan yapı ise yönetici sınıftır. Çünkü yeni bir devlet inşa etmek iste-

yen bürokrasinin önünde şimdi çok daha çetin ve zor bir görev vardır: Modern bir ulus inşa etmek. Bu amaca ulaşmayı sağlayacak olan yegâne dayanak ise yine bürokratik bir orta sınıftır (Mardin, 1992: 341).

Böylece Batıda girişimci sınıfların oynadığı rol, batı dışı toplumlarda bürokrasiye yüklenen misyonu belirlemiştir (Köker, 1990: 27). Bu nedenle devleti kuran güç olma imtiyazına ve toplumu dönüştürme misyonuna sahip bir aygıtı, Weberyen anlamda işleyen yasal-rasyonel bir mekanizmaya çevirmek kolay değildir.

Batı kültürü ve toplumsal yapısı için oluşturulmuş Weber'in bürokrasi modeli, başlıca iki nedenden ötürü batı dışı toplumlara uyarlanamamaktadır. Her şeyden önce Weber'in bürokrasi modeli, toplumda devletten bağımsız bir girişimci sınıfın ortaya çıkması ve bu sınıfın kendi değerlerini siyasal hayata, dolayısıyla bürokrasiye empoze etmesiyle hayatiyet kazanmıştır. Bu sebeple bu model, modernleşme sürecinde girişimci sınıf yerine bürokrasiyi ikame etmeye çalışan batı kültürü dışındaki ülkelere birebir uygulanamamaktadır.

İkinci olarak Weber'in bu modeli, batı toplumlarının güdülenme ve davranış biçimine göre oluşturulduğundan batı dışı toplumlara uyarlanamamaktadır. Bir başka deyişle, bu ülkelerde bürokrasinin konumunu biçimlendiren temel süreç örgütsel değişkenler değil, yukarıda değinildiği gibi, bürokrasinin o toplumun tarihsel sürecinde oynadığı sosyo-politik roldür (Şaylan, 1986: 40).

Türkiye'de "kurucu" ve "modernleştirici misyon"una bağlı olarak sistem üzerindeki hamilik ve vesayet rolünü etkili bir biçimde devam ettiren bir bürokratik yapının varlığı ortada iken, yönetimi batılı anlamda araçsal nitelikte yönetsel bir aygıt olarak algılamak ve buna göre reforma tabi tutmaya çalışmak sorunların temelinde yatan teşhis hatasıdır.

Türk bürokrasisi, sistemin kurucu unsuru olma ve modernleşmeye öncülük etme iddiasıyla sistem içinde etkin bir konum kazanmış ve hem sistemden kaynaklanan yapısal nedenlerle, hem de tarihsel süreçten kaynaklanan öznel nedenlerle, kendisini mevcut durumu korumaya adayabilmiştir. Kamu yönetimi reformunu hayata geçirirken sorgulanması ve asıl reforma konu olması gereken, bürokratik sınıfın, bu vesayet rolü ile bu rolün ürettiği kurumsal yapıların tutucu niteliğidir.

Türkiye'de kamu yönetiminde kapsamlı yapısal reformların gerçekleştirilememesinin altında yatan en önemli sebep, statüsü 1982 Anayasası ile güvence altına alınan ve hiçbir demokratik meşruiyet kaygısı güdülmeden millet adına irade kullanmaya yetkili kılınan bürokratik yapının katı ve tutucu biçimi-

minin hiçbir zaman reformların hedefi haline gelmemesidir. Bir başka deyişle, bürokrasinin Türk siyasal yapısı içindeki konumunu sağlıklı analiz etmeden<sup>8</sup> ve bürokrasiyi sistemin sahibi rolünden sıyrarak yasal-rasyonel bir mekanizmaya dönüştürecek bir reform stratejisi izlemeden ve devletin daha fazla demokratikleşmesini sağlamadan iyi niyetle başlayan tüm reform denemelerinin akamete uğraması KYTK örneğinde olduğu gibi kaçınılmazdır.<sup>9</sup>

## **6. TÜRKİYE'NİN GERÇEK REFORM GÜNDEMİ: DEVLETİN DAHA FAZLA DEMOKRATİKLEŞTİRİLMESİ**

Yukarıda belirtilen sebeplerle Türkiye'de ekonomi alanındaki reformlarda önemli mesafeler alınmasına karşılık, reforma tabi tutulması gereken diğer alanlarda özellikle yargı, üniversite, iç ve dış güvenlik, siyasetin iç işleyişi, yasa-yürütme-yargının ilişkisi, yönetime demokratik katılım gibi birçok konuda çok az ilerleme kaydedilebilmiştir.

Türkiye'de kamu yönetiminde yapısal reformlara ve kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik, kamu harcamalarında şeffaflık, kamu hizmetlerine ve yönetime vatandaş katılımı gibi kavramların hayata geçirilmesine, sadece mevzuatın yenilenmesi veya teknik düzeyde bir iş gibi yaklaşmamak gerekmektedir.

Bu bakımdan, bir kamu yönetimi reform programının başarılı olabilmesi için devletin yapılandırılmasındaki temel paradigmalardan değiştirilmesine ihtiyaç vardır. Paradigma değişikliğinin özünü ise meşruiyetini bizzat kendi içinde bulan ve bunu anayasal bir zemine kavuşturan 'bürokratik odaklı' bir devlet yapısı yerine, başta anayasada tarif edilen güçler olmak üzere tüm kurumların demokratik meşruiyetini anayasal olarak temin eden, vatandaş istek, talep ve eğilimlerine duyarlı ve onun tarafından yönlendirilen 'vatandaş odaklı' bir demokratik devlet yapısına geçilebilmesi oluşturmaktadır.

<sup>8</sup> Hatırlatmak gerekir ki, bürokratik yapı ve zihniyeti örgütsel olarak sadece bürokrasinin kendisi temsil etmez. Türk siyasi seçkinleri üzerinde yapılan bir araştırmaya göre 1924 ile 1950 yılları arasındaki parlamentodaki lider kadrosunun II.Mecliste %66, III.Mecliste %61, IV.Mecliste %60 ve V.Mecliste %65, VI.Mecliste %61, VII.Mecliste %50 oranında bürokratlardan meydana gelmesi, ancak girişimci sınıfların zayıflığı ve modern eğitimden geçmiş insanların devlet kademelerinden başka çalışacak yer bulamamalarıyla açıklanabilir, bkz. Gencay Şaylan, *Türkiye'de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji*(Ankara: V Yay., 1986), s. 76.

<sup>9</sup> Türk siyasal yapısının sağlıklı bir analizi için, Şerif Mardin'in merkez-çevre ikilemine dayanan sosyolojik analizini geliştirerek bugüne uyarlayan güncel bir çalışma: Hasan Bülent Kahraman, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I,Kavramlar-Kuramlar-Kurumlar* (İstanbul: Agora Kitaplığı, 2008). Burada Türk siyasal yapısı, tarihsel blok olarak adlandırılan ve merkezi temsil eden ordu-aydınlar ve bürokrasi ile çevreyi temsil eden taşra burjuvazisi, büyük kent merkezlerinde yerleşmeye başlayan göçmenler ve geniş halk kitleleri arasındaki çatışma bağlamında değerlendirilmektedir.



Bu çerçevede, Türkiye’de kamu yönetimi reformuna devletin demokratikleştirilmesi amaçlı bir Anayasa reformu ile başlamak gerekmektedir. “Bürokratik devletten demokratik devlete” geçişi amaçlayan bir anayasal reformun temel başlıkları ise şu şekilde ele alınabilir;

### **6.1. Demokratik Meşruiyet İlkesinin ve Demokratik Denetimin Yaygınlaştırılması**

Demokratik meşruiyet ilkesinin yaygınlaştırılması bakımından Türk siyasal hayatındaki en önemli gelişmelerden biri Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmesine dair anayasa değişikliğidir. Türkiye’de devletin demokratikleştirilmesinde önemli bir adım olan bu gelişmenin desteklenmesi ve demokratik bir devlet yapısının kurulabilmesi için, demokratik meşruiyet ilkesinin anayasada tarif edilen yasama, yürütme ve yargı erklerine de tam olarak uygulanması gerekmektedir.

Bunun için öncelikle parlamentonun seçtiği bir cumhurbaşkanını esas alan anayasanın halk tarafından seçilmiş bir cumhurbaşkanını esas alacak şekilde yeniden hazırlanması; ayrıca, bu kapsamda diğer anayasal güçler olan yasama, yürütme ve yargı ile ilişkilerinin yeniden tarif edilmesi gerekmektedir.

Bunun yanı sıra, demokratik bir devletin kalbi olan yasama organının oluşumunda temsil ilkesinin güçlendirilmesi demokratik meşruiyet açısından büyük önem taşımaktadır. Bunun için toplumdaki siyasal eğilimlerin mümkün olan en üst seviyede yasama organına yansması ve temsil edilmesini sağlayacak düzenlemeler yapılmalıdır.

Aynı şekilde, yargı gücünün demokratik meşruiyetinin ve denetiminin temini için öncelikle seçilmiş cumhurbaşkanının yasama ile sağlıklı bağlantısının kurulabilmesi sağlanmalıdır. Öte yandan savcıların seçimi, jüri uygulamaları, bazı mahkemeler için halkın içinden gelen profesyonel olmayan hakimlerin seçilmesi, yerel düzeyde mahkeme uygulamalarını izleyen ve raporlayan halk arasından seçilmiş komiteler gibi, bazı ülkelerde uygulanan demokratik yöntemlerin Türkiye’ye uyarlanması gündem konusu yapılabilmelidir.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Önerilen Anayasa değişikliği (Nisan 2010) uygulamaya geçirilebilirse Anayasa Mahkemesi’nin oluşumu ve üye seçimi bakımından demokratik meşruiyet ilkesinin hayata geçirilmiş olacağı ifade edilebilir. Değişiklikle beraber, Anayasa Mahkemesinin yapısı ve seçim yöntemi değiştirilerek üye sayısı artırılmaktadır. Bunun yanında TBMM’ye Anayasa Mahkemesine üye seçebilme imkanı tanınmaktadır. Üyelerin mensup olduğu kesimlerin çeşitlendirilmesini, üye seçiminde yasama organının da rol sahibi olmasını ve üyeliğin belirli bir süre ile sınırlandırılmasını öngören bu değişikliklerle Anayasa Mahkemesinde toplumun farklı kesimlerinin temsili güçlendirilmiş; toplumsal değişimin Anayasa Mahkemesinin yapısına ve kararlarına yansması da artırılmış olacaktır. Böylece Anayasa Mahkemesinin demokratik çoğulcu bir toplumun farklı unsurlarını daha güçlü biçimde yansıtması sağlanacaktır.

Yürütmenin demokratikleştirilebilmesi açısından, yürütme içerisinde karar alıp uygulama yetkisi olan üst düzey makamlardan mümkün olanlarının doğrudan seçimle gelmesi, seçimle gelemeyecek olanlarının ise atama ve hesap verme mekanizmaları yasama organı ile ilişkilendirilmelidir.

Demokratik meşruiyetin önemli bir unsuru da kamu kaynağı kullanan kurumlarda demokratik denetim ve açıklıktır. Bunu sağlamak üzere istisnasız bütün kuruluşların halka hesap verebilir hale getirilmesi ve yasama organının mali denetimine açılması sağlanmalıdır. Mali ve idari denetim sonuçlarının şeffaflığı sağlanarak devleti halka karşı açık ve hesap verebilir hale getirmek büyük önem taşımaktadır.

## **6.2. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkilerin Yeniden Tarif Edilmesi**

Osmanlı devletinin son dönem reformları ile başlayan merkezileşme sürecinde merkezi idare asıl ve kurucu, yerel yönetimler ise tali ve ikincil düzeyde görülmüş ve merkezi idarenin kendisine çizdiği alanda kendisine verilen işleri, merkezi idarenin vesayeti altında yürütmekle yükümlü kılınmıştır.

Türk kamu yönetiminin, Osmanlı döneminden günümüze kadar gelen ve halen de temel omurgasını oluşturan, "*merkezi idarenin asıl ve genel yetkili, yerel idarelerin ise, yetki genişliği / yerinden yönetimi ilkeleri gereğince ikincil ve merkezi idarenin belirlediği çerçevede görev yapması*" esasına dayanan bu temel paradigması, mevcut anayasa dahil tüm anayasalarda koruma altına alınmış ve birçok reform, bu koruma karşısında hayata geçememiştir.

Nitekim Başbakanlık tarafından yayınlanan ve kamu yönetimi reformları ile ilgili temel yaklaşımların ortaya konulduğu kitapta (Başbakanlık, 2003) "*Ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması*" öngörülmüş ve bu kapsamda "*yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.*" denilerek Türk kamu yönetiminde ilk defa merkezi idare ile yerel yönetimlerin görevlerinin ve ilişkilerinin tanımı yapılarak merkezi idarenin görevleri liste halinde sayılarak sınırlandırılmış; buna karşılık mahalli idareler yerel ölçekte genel yetkili ve görevli kuruluşlar olarak öngörülmüştür.

Bu yaklaşımın yansıdığı KYTK her ne kadar yasalaşmamış olsa da, bu girişimi her şeyden önce yerel yönetimlerin ikincil konumunu, köklü biçimde değiştirmeye yönelik önemli bir adım olarak görmek gerekmektedir.

Bu kapsamda hazırlanan ve 2004 yılında kabul edilen 5215 sayılı Belediye Kanunu dönemin Cumhurbaşkanı tarafından, yukarıda belirtilen paradigmaya uygun olarak *"belediyelerin bu yasayla genel yetkili" bir yönetim birimi haline getirildiği* iddiasıyla TBMM'ye iade edilmiştir. Cumhurbaşkanı'na göre, "yerel yönetimler Anayasanın 126 ve 127. maddesi ile yer ve işlev yönünden sınırlandırılmış *'özel nitelikli birimlerdir; ancak merkezi yönetimin örgütlenmesi açısından ise böyle bir sınırlandırma yoktur.'* Bu yoruma göre yerel yönetimlere *'yasalarla başka kamu kuruluşlarına verilmemiş yerel nitelikli her türlü görev ve hizmetin yapabilme'* yetkisinin verilmesi Anayasaya aykırı bulunmuştur.

TBMM, Cumhurbaşkanı tarafından gönderilen yasayı değişiklik yapmadan, 5393 sıra numarası ile tekrar ve aynen kabul etmiştir. Bu defa da Anayasa Mahkemesine götürülen yasanın, Cumhurbaşkanı'nın görüşüne uygun bir biçimde, *"yasalarla başka kamu kuruluşlarına verilmemiş yerel nitelikli her türlü görev ve hizmeti yapabilme yetkisi yönünden"* anayasaya aykırı bulunarak, önce yürütmesi durdurulmuş, ardından ise iptal edilmiştir.

KYTK'nın öngördüğü çapta önemli bir değişimin mevcut anayasa karşısında yasa yoluyla gerçekleştirilemeyeceği açıktır. Bu durumda *'merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir.'* ilkesinin anayasal bir temele kavuşturulması gerçek anlamda bir yerel yönetim anlayışının hayata geçmesinde atılacak en önemli adımı teşkil edecektir. Bu tür demokratik bir anayasal temelde inşa edilecek yerel yönetimlerin, yerel mali kaynak geliştirebilme, demokratik katılım ve hesap verebilirlik kapasitesinin artırılması, buna karşılık yerel, mali, hukuki ve idari denetimin artırılarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi Türk demokrasisini de güçlendirecektir.

Bu konuda önemli olan unsur anayasal dönüşümü tamamlamak üzere yerel demokrasiyi geliştirecek zihinsel ve kurumsal dönüşümün alt yapısını hazırlayabilmektir. Aksi takdirde, anayasal dönüşümün yeterli olacağı ve yerleşmenin tüm sorunlara ilaç olacağı varsayımları ile yerele aktarılan yetki ve kaynaklar, vatandaşların demokratik katılım ve denetimine açılmaz ise, "kapalı yerel bürokratik yapılar" tesis etmekten öteye gidilemeyecektir.

## SONUÇ

Dünyada ve Türkiye'de son dönemde kamu yönetiminde meydana gelen gelişmelerin anlaşılması, öncelikle bu gelişmeler üzerinde büyük etkisi olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin (YKİ) anlaşılması ile mümkündür. Bu bağlamda makalede, en başta YKİ anlayışı analiz edilerek, bu anlayışla ilgili teoride ve

uygulamada karşılaşılan sorunlar ile bunların sebepleri üzerinde durulmuş ve kamu yönetiminin gelecekteki gündemine ışık tutulmaya çalışılmıştır. Makalede, YKİ ile ilgili ideolojik yaklaşım ve uygulamalardan kaynaklanan yaygın eleştiriler ayrıştırılarak, bu uygulamaların önümüzdeki dönemde ne derece etkili olabileceği üzerinde durulmuştur.

YKİ ile ilgili tartışmalardan ve Türkiye uygulamalarından çıkarılacak sonuç ise, Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının ve kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinin teknik düzeyde bir problem olmadığı, köklü reformların yüzey-sel bir biçimde salt teknik düzeyde kurumların uyarlanması yoluyla hayata geçirilmesinin mümkün olamayacağı, kısacası sorunun kaynağının tarihi ve köklü derinlikler içerdiği yönündedir.

Bu anlamda, Türkiye’de reform çabalarının önündeki en büyük engelin “kurucu” ve “modernleştirici misyon”una bağlı olarak sistem üzerindeki hâmilik ve vasıf rolünü etkili bir biçimde devam ettiren bir bürokratik yapının varlığı olduğu tespit edilmiştir. Bu yapıyı, sistemin sahipliği rolünden sıyrarak, yasal-rasyonel bir mekanizmaya dönüştürecek bir reform stratejisi izlenmeden ve devletin demokratikleşmesi sağlanmadan, iyi niyetle başlayan tüm reform denemelerinin akamete uğraması kaçınılmazdır.

Bu tespite bağlı olarak kapsamlı, bütüncül ve sürdürülebilir bir reform stratejisi için “devletin demokratik meşruiyet ilkesine göre yeniden yapılandırılması” gereksinimine temas edilmiş ve kapsamlı kamu yönetimi reformlarının ancak bundan sonra hayata geçebileceği üzerinde durulmuştur.

Türkiye’de reform tartışmalarının, uzun süren göreceli bir sessizlikten sonra yeni anayasa yapılması etrafında yoğunlaşması, umut verici bir gelişmedir. Ancak tartışmaların ana ekseninin halen tam olarak demokratik devlet ve toplum hedefine oturduğunu söylemek güçtür.

## KAYNAKÇA

**Azrak, Ülkü (2004)**, “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, Sayı 2, s. 223-236.

**Başbakanlık (2003)**, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ankara.

**Berg, Van Den Caspar**, “The Crisis of Public Authority”, *Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring, Volume XII, Issue 2, 2006, s. 223-237.

**Demir, Oğuzhan (2008)** “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”, [http://www.geocities.com/quvencetin/kamuyonetiminin\\_yenidenyapilan-dirilmasi.html](http://www.geocities.com/quvencetin/kamuyonetiminin_yenidenyapilan-dirilmasi.html), Erişim Tarihi: 20.12.2008.

**Drechsler, Wolfgang**, “The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective”, *Halduskultuur*, Vol. 6, 2005, s. 94-108;

- Erdoğan, Mustafa (1993a)**, *Liberal Toplum, Liberal Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Erdoğan, Mustafa (1993b)**, "Özgürlük, Adalet, Refah", Atilla Yayla (Der.), *Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Harris, M. (1998)**, "The New Right", in Adam Lent (Ed.), *New Political Thought*, Lawrance And Wishart Ltd., London, s. 53-71.
- Hayek, Friedrich A (1993)**, "Liberal Bir Sosyal Düzenin İlkeleri", (Çev. Atilla Yayla), Atilla Yayla(Der.) *Sosyal ve Siyasal Teori: Seçme Yazılar*, Siyasal Kitabevi, Ankara, s. 121-135.
- Heper, Metin (2006)**, *Türkiye'de Devlet Geleceği* (İngilizceden çeviren: Nalan Soyark), Ankara, Doğu Batı Yayınları.
- Hobsbawn, Eric (2008)**, *Globalization, Democracy and Terrorism*, Abacus Press, London.
- Hughes, Owen E. (1994)**, *Public Management And Administration : An Introduction*, The Macmillan Press Ltd., London.
- Kahraman, Hasan Bülent (2008)**, *Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I, Kavramlar-Kuramlar-Kurumlar*, Agora Kitaplığı, İstanbul.
- Köker, Levent (1990)**, *Modernleşme, Kemalizm ve Demokrasi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Mardin, Şerif (1992)**, *Türk Modernleşmesi*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992)** *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, New York.
- Pierre, J. (1995)** "The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence Of The Public Market", in Peters, B. G. And Savoie, D. J. (Eds) *Governance in A Changing Environment*, Canadian Centre For Management Development, Canada, s. 55-82.
- Pollitt, C. (1993)** *Managerialism and The Public Services*, Blackwell, Oxford.
- Pollitt, C. (2003)** *The Essential Public Manager*, Maidenhead: Open University Pres, 2003.
- Pollitt, C. And Bouckaert, G. (2000)** *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R. A. W (1994)** "the Hollowing out of the State", *Political Quarterly*, vol. 65, no. 2, s. 138-151.
- Şaylan, Gencay (1996)**, "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigman Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi* (Cilt 29, Sayı 3, 1996), s. 3-16.
- Walsh , K. (1995)**, *Public Policy and Politics*, London: Macmillan Press Ltd.