

KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA: 1

# Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim

T.C. Başbakanlık  
Ankara, Ekim 2003

# Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim

T. C. Başbakanlık  
Ankara, Ekim 2003

Bu kitap, 2003 yılında başlatılan  
"Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma"  
çalışmaları çerçevesinde,  
"Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı"  
hazırlama komitesi adına,  
Prof. Dr. Ömer Dinçer ve Dr. Cevdet Yılmaz  
tarafından yazılmıştır.

# İÇİNDEKİLER

GİRİŞ .....	9
<b>I. KAMU YÖNETİMİNİ DEĞİŞMEYE ZORLAYAN FAKTÖRLER .....</b>	<b>17</b>
<b>A. DÜNYADAKİ DEĞİŞME VE GELİŞMELER: KAMU YÖNETİMİNİN 21. YÜZYIL VİZYONU .....</b>	<b>20</b>
1. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi ve Yapısı .....	20
a) Küresel Gelişmeler ve Devletin Yeni Rolü .....	20
b) 21. Yüzyılın Kamu Yönetimi Vizyonu .....	27
2. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları .....	32
a) Amerika Birleşik Devletleri (ABD) .....	35
b) Yeni Zelanda .....	37
c) Avusturalya .....	39
d) Danimarka .....	40
e) Fransa.....	41
f) Almanya .....	43
g) İngiltere .....	44
h) Portekiz.....	47
i) Güney Kore .....	48
k) Ülke Deneyimlerinden Bazı Dersler .....	50



<b>B. ULUSLARARASI GELİŞMELER TÜRKİYE ETKİLEŞİMİ</b> .....	53
1. Serbestleşme .....	54
2. Uluslararası Finans Kurumları .....	57
3. Dünya Ölçeğinde Ekonomik Durgunluk ve Bölgesel Krizler .....	58
4. Ulaşım, Bilgi ve İletişimde Gelişmeler.....	62
<b>C. TÜRKİYE'DE DEĞİŞİME GENEL BAKIŞ</b> .....	65
1. Kamu Yönetiminin Temel Açıkları .....	65
a) Stratejik Açık .....	66
b) Performans Açığı .....	67
c) Mali Açık .....	70
d) Güven Açığı .....	72
2. Ekonomide Yaşanan Krizler .....	74
3. Siyasi İstikrarsızlıklar ve Siyaset-Bürokrasi İlişkileri .....	77
4. Avrupa Birliğine Uyum .....	78
<b>D. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞME GEREĞİ</b> .....	81
1. Yönetim Düşüncesi ve Yapısında Yetersizleşme .....	81
a) Gelecek Yönelimli Değil Geçmiş Yönelimli .....	82
b) Amaç Yönelimli Değil Sorun Çözme Yönelimli .....	83
c) Teşhis Yönelimli Değil Çözüm Yönelimli .....	83
d) Tek Taraflı ve Kapalı bir Yaklaşım .....	85
e) Ödüllendirme Yerine Cezalandırma Yönelimli .....	86



2. Aşırı Büyüme ve Merkezileşme .....	86
3. Kamu Mali Yönetiminde Kriz ve Borç Yönetimi .....	93
4. Kamu Personel Rejiminin Krizi .....	101
5. Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi .....	103
6. İsraf ve Yolsuzluklar .....	105
a) Makam Aracı, Lojman ve Dinlenme Tesisleri .....	105
b) İl ve Belediye Kurulmasında Rasyonel Olmayan Kararlar .....	106
c) Rasyonel Olmayan Yatırımlar .....	106
d) Diğer Örnekler ve Yolsuzluklar .....	110

## II. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA .....

113

### A. YENİDEN YAPILANMA İÇİN TEMEL VARSAYIMLAR VE YAKLAŞIMLAR .....

115

1. Yeniden Yapılanma Yönetim Düşüncesinin Değişimi Demektir .....	118
2. Kamu Yönetimi Sistemi Bir Bütündür .....	122
3. Yeniden Yapılanma Uzun Süreli Bir Değişim Sürecidir .....	123

### B. YENİDEN YAPILAN(DIR)MANIN TEMEL İLKELERİ .....

127

1. İhtiyaçlara Uygunluk .....	127
2. Katılımcılık ve Çok Ortaklılık: Yönetişim .....	128
3. Halk Odaklılık .....	129
4. Stratejik Yönetime Geçiş .....	130
5. Performansa Dayalı Oluş .....	131
6. Denetimde Etkililik .....	133
7. Etik Kurallar ve İnsana Güven .....	134



8. Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerindenlik .....	135
<b>C. YENİDEN YAPILANMA ALANLARI .....</b>	<b>137</b>
1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı .....	137
2. Merkezi İdarede Yeniden Yapılanma .....	142
a) Başbakanlıkta Yeniden Yapılanma .....	143
b) Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar .....	144
c) Bağlı ve İlgili Kuruluşlar .....	146
d) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar .....	147
3. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma .....	149
4. Diğer Önemli Düzenlemeler .....	153
a) İdari Usul Kanunu .....	153
b) Saydamlık ve Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı .....	154
c) e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve e-Devlet .....	156
d) Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi .....	157
e) Vatandaş Memnuniyetinin Ölçülmesi .....	159
f) Performans Sistemine ve Ödüllendirmeye Geçiş .....	159
g) Kamuda Etik Kuralların Gözden Geçirilmesi .....	161
<b>D. YENİDEN YAPILANMANIN FAYDA VE MALİYETİ .....</b>	<b>163</b>
<b>SONUÇ .....</b>	<b>167</b>



# GİRİŞ





**B**u çalışma; değişimin hızlandığı ve yoğunlaştığı, küreselleşme ve bilgi toplumu şartlarında rekabetin arttığı, bireyin ve toplumun ön plana çıktığı 21. yüzyılın yönetim anlayışına ve temel yönetim vizyonunu dayalı olarak, ülkemizin kamu yönetiminde ivedi olarak karşılanması gereken yeniden yapılanma ihtiyacının zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibarıyla genel çerçevesini ortaya koymak üzere hazırlanmıştır.

Bu kapsamda, öncelikle dünyada yaşanan değişim süreci ve bunun ortaya çıkardığı yeni yönetim anlayışı ortaya konacaktır.

Ardından, ülkemizin dünyadaki değişme ile etkileşimi, tecrübeleri ve mevcut şartları ortaya konarak, kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacı ayrıntılı olarak açıklanacaktır. Bu çerçevede; ülkemizde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dış ve iç faktörler analiz edilecek ve çeşitli göstergelerle iyi yönetilememenin nedenleri ve sonuçları tartışılacaktır.

Ayrıca, kamuda yeniden yapılanma sürecinde yeni yönetim anlayışı ile birlikte ele alınması gereken çeşitli reform alanları ve bu reformların genel doğrultusu ve içeriği kamuoyu ile paylaşılmış olacaktır.

Dünyadaki değişim, genel olarak, küreselleşme ve sanayi toplumu şartlarından bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilir. Ancak, geçmiş kalıplarımız ve mevcut yapımız ile bu yeni ortama uygun çözümler üretmek yönetim kapasitemizi aşmaktadır. Bu çerçevede, sadece yönetim yapımızı değil, yönetim paradigmamızı da değiştirmek kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu da insanlığın ortak tecrübesi ile ülkemizin birikimleri üzerine kurulan bir yeniden yapılanma sürecini ifade etmektedir.



Dünyadaki gelişmeler ve halkımızın talepleri doğrultusunda yapılacak olan kamu yönetiminde yeniden yapılanma, etkinliğin artırılması ve katılımcılık eksenine oturmaktadır. Böylece tüm kaynakların ve toplumsal potansiyellerin seferber edildiği demokratik bir ortamda, değişimin yönetilmesi, bilgi toplumunun gerektirdiği uyumun sağlanması ve halkımızın refah düzeyinin artırılması mümkün olabilecektir.

Esasen, ülkemizde kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. Bu alanda yapılan çalışmalar kısaca özetlenecek olursa:

- 1930'lu yıllarda yapılan çalışmalar,
- 1949 yılında İstanbul Üniversitesi öğretim görevlilerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanan "Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" konulu rapor,
- 1951 yılında Dünya Bankası desteği ile James M. Barker'in başkanlığında bir kurul tarafından hazırlanan devlet personeli rejimi konulu rapor,
- 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan "Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor,"
- 1960 sonrası DPT, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar,
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP),
- 1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler,

- 1972 yılında yapılan "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler " adlı rapor ile 1980'li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar,
- VI. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB'ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi,
- VIII. Plan kapsamında 2001 yılında ülkemizde saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ve Çalışma Grubu kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002'de Bakanlar Kuruluna sunulan Eylem Planı
- Ayrıca, son yıllarda uluslararası finans kuruluşları ile yapılan çeşitli anlaşmalarda kamuda iyi yönetimin geliştirilmesi, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi konularında çeşitli yasal ve kurumsal düzenleme çalışmaları ile bu kapsamda ülkemizin yönetim yapısı içinde yerleşen düzenleyici kurullar ve kurumlar.

Dünyadaki değişim ve 1980 sonrası ülkemizin ithal ikameci ve içe dönük bir kalkınma stratejisinden ihracata dayalı dışa dönük bir stratejiye geçmesi, özellikle piyasa ekonomisini geliştirmeye dönük politikalar, kamu yönetimi alanında da değişimi uyaran önemli bir faktör olmuştur. Dünyanın bir çok ülkesinde olduğu gibi, ülkemizde de bu dönemde yeniden yapılanma kavramının geniş kabul görmesi ve tartışılması bir rastlantı değildir. Ancak, yapılan çeşitli araştırmalara, yayınlanan raporlara ve alınan kararlara karşılık, ülkemizin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleş-



tirdiği serbestleşmeyi ve değişimi, kamu yönetimi alanında tam olarak başardığı söylenemez. Bugün yaşadığımız sorunların temelinde, bu kısmi değişimin doğurduğu uyum sorunları önemli bir yer tutmaktadır.

1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntılarını altında ihmal edilmiş ve ülkemiz kamu alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür. 1990'lı yıllarda ekonomi alanında yaşadığımız sorunların ve toplumun bir çok sorununa çözüm üretilemeyişinin gerisinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın zamanında gerçekleştirilemeyişi kilit bir rol oynamıştır. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle ülkemizin son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir zorunluluğun olduğu gözlenmektedir.

Bu genel çerçevede içinde hazırlanan "Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" raporu; yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde, kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine katkıda bulunmak ve rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Bu çalışma; akılların ve bilgilerin karşı karşıya durduğu ve böylece enerjimizi boş yere tükettiğimiz bir ortamdan, farklı akılların ve bilgilerin ortak bir hedefe dönük olarak yan yana geldiği bir ortama geçişin zeminini olarak düşünülmüştür. Bu kapsamda, yönetim yapımıza parçalardan başlayarak yaklaşmanın getireceği dengesiz büyümeleri, uyumsuzlukları ve çatışmaları engellemeye dönük olarak, bütüncül bir yaklaşım benimsenmiştir.

Tüm toplumu ilgilendiren bir konuda, toplumun bütün kesimlerinin bilgi sahibi olması ve hazırlık aşamasından başlayarak katkıda bulunması en tabii haklarıdır. Ayrıca, kamuda yeniden yapılanmanın uygulamada başarısı, siyaset ve bürokrasi kurumlarının yanı sıra, bütün toplumsal kesimlerin eleştirisine, tartışmasına, katkısına, ve sahiplenmesine bağlıdır.

Yeniden yapılanma bir denge durumundan yeni bir denge durumuna sıçramayı, bu sıçrama yapılırken geçici olarak dengeyi bozulmasını gerektiren bir değişim sürecini ifade etmektedir. Bütün değişim çabalarına benzer şekilde; sancılı boyutları olabilecek ve muhalefet üreten bu geçiş dönemi, uzun vadeli bir perspektifi, liderliği ve sürekli desteği gerektirmektedir. Dünyadaki uygulamalardan da gözlendiği üzere, kararlı olmayan bir siyasi iradenin ve toplumun, yeniden yapılanmayı başlatması mümkün olsa bile, sürdürmesi mümkün değildir.

Yeniden yapılanma sürecinde değişimin liderliğini yürütme sorumluluğu siyaset kurumuna aittir. Toplumun ve gelecek nesillerin ortak çıkarı düşünüldüğünde, bütün risklerine ve maliyetlerine katlanarak, sürdürülebilir bir gelişme için iktidarı ve muhalefeti ile bir bütün olarak siyaset kurumunun bu liderliği ve kararlılığı sergilemesi, sosyal sorumluluğun bir gereğidir. Siyaset kurumu, değişime liderlik yaptığı ölçüde bugünkü neslin ve gelecek nesillerin ortak çıkarlarını koruyacaktır. Kısa dönemli ve dar çıkarları olan bazı kesimlerin muhalefetine karşın, gerekli riskleri ve maliyetleri üstlenen siyasetçiler, insani ve gerekli bir kurum olan siyasete de hak ettiği saygınlığı kazandıracaklardır. Siyasi liderliğin yanı sıra, aklın ve olabilecek en geniş bilgi zemininin devreye girmesi ile yeniden yapılanma için sağlıklı bir zemin



sağlanabilecektir. Küresel rekabet ortamında ve bilgi toplumu şartlarında, ülkemizin hangi kurumlarının niçin rekabet edemediğini bulmak ve uzun vadeli amaçlar ışığında çözüm üretmek, toplumsal birlikteliğimizin sürmesini arzulayan herkesin ortak sorumluluğudur. Parlamento, hükümet, üniversiteler, iş dünyası, sendikalar, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları ve medya, bu açıdan ilk akla gelen taraflardır. Bireylerin ve burada sayılmayanlar dahil olmak üzere ilgili tüm toplumsal grupların sahiplenmeleri sağlanmadan, eleştiri ve katkıları alınmadan, yeniden yapılanma gerçek anlamda başarılamaz.

Bu noktada, günümüzde akıl ve bilgi kavramlarının değişimini de gündeme getirmek gerekir. Günümüzde akıl ve bilgi tek başına bir bireyin veya grubun tekelinde olmayan, kolektif ve çeşitlilikleri içinde barındıran bir nitelik kazanmıştır. Sağlıklı ve özgür bir tartışma ortamından geçilmeden, bir aklın diğer akıllara, belli bir bilginin diğer bilgilere üstünlüğü iddiasında bulunmak, çağdaş akılcılık anlayışından uzak ve demokratik meşruiyetten yoksun bir yaklaşımdır. Toplumun imkanlarının üst seviyede değerlendirilmesi ve ortak çıkarlarının korunması; farklı öznelerin, akılların ve bilgilerin hukuk düzeni ve demokrasi içinde, birbirleriyle etkileşimine ve oluşturacakları sinerjiye bağlıdır.

Bu anlayış içinde; kamu yönetimi zihniyetinde, gelecek tasavvurunda ve yapısında beyaz bir sayfa açmak için hazırlanmış olan bu çalışmanın en önemli işlevi, toplumun bütün ilgili tarafları açısından, kapsamlı bir çerçevede içinde yararlı bir tartışma sürecine katkıda bulunması olacaktır.



# KAMU YÖNETİMİNİ DEĞİŞMEYE ZORLAYAN FAKTÖRLER





Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle, yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi; özellikle 20. yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde, kamunun yapısı büyümüş ve işlevleri son derece çeşitlenmiştir. Ancak, bu büyüme sürecinin doğal bir sonucu olarak; kırtasiyecilik, ek finansman ihtiyacının sürekli artışı, büyüyen bir yapı içinde hantallığı ve koordinasyonsuzluğu önlemede güçlükler baş göstermiştir. Kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünme kalıplarında meydana gelen değişimler, 21. yüzyıla geçerken kamu yönetiminde köklü bir paradigma değişimini gündeme getirmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışının ve uygulamalarının şekillendiği bu ortam, ana hatlarıyla aşağıda özetlenmiştir.



# A. DÜNYADAKİ DEĞİŞME VE GELİŞMELER: KAMU YÖNETİMİNİN 21. YÜZYIL VİZYONU

## 1. Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi ve Yapısı

### a) Küresel Gelişmeler ve Devletin Yeni Rolü

Değişim şüphesiz ki insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Yaşadığımız çağın en belirgin özelliklerinden biri ise değişimin hızlanması ve çok boyutlu hale gelmesidir. Teknolojik, ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel alanlarda hızlı ve etkileşimli bir değişim süreci yaşanmaktadır. Yaşanan değişim, bireyleri olduğu kadar ülkeleri ve kurumları da köklü bir şekilde etkilemektedir.

Tek başına değişim, olumlu veya olumsuz bir anlam ifade etmemektedir. Değişim, pek çok fırsatın yanı sıra, çeşitli tehditlerin de kaynağı olabilmektedir. Özellikle, değişimi zamanında ve doğru bir şekilde algılayarak, kendini yeni koşullara uyarlama becerisi gösteremeyen bireyler ve kurumlar, değişimin kurbanı haline gelebilmekte ve nispi konumları kötüleşmektedir. Öte yandan, değişimi zamanında ve doğru algılayan, sağlıklı tepki gösterenler ise, kendi hedefleri ile değişen ortam arasında örtüşen alanları yakalayabilmekte, stratejik bir yaklaşım içinde değişimin getirdiği be-

lirsizlikleri azaltmakta ve değişim sürecini nispi konumlarını iyileştirme yolunda bir fırsata dönüştürebilmektedirler.

Dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyarıcı değişim faktörleri, dört ana başlık altında özetlenebilir:

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiriler ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.

Özellikle 1970'li yıllardan başlayan bir süreç içinde, ekonomi teorisinde Keynezyen yaklaşım ve klasik refah devleti anlayışı önemli oranda terk edilmiş, ekonomi teorisinde liberal yaklaşım güç kazanmıştır. Durgunluk, artan bütçe açıkları ve enflasyon, işsizlik oranlarında çarpıcı artış gibi sorunları beraberine taşıyan küresel rekabet ortamı; iç pazarda Keynezyen ekonomi teorisine dayalı olarak geliştirilen klasik refah devleti yaklaşımını ve talep yönetimini büyük ölçüde etkisiz hale getirmiştir. Bu kapsamda devletin ekonomideki rolü de sorgulanmaya başlanmış, piyasa çarpıklıklarını giderirken ortaya çıkan "yönetim çarpıklıkları" ve bunun uzun dönemde rekabet gücünü azaltıcı etkisi vurgulanmaya başlanmıştır. Özel sektörün dinamizmini ve piyasaların kaynak tahsisinde rasyonel sonuçlar üretme gücünü vurgulayan liberal yaklaşım, ekonomik refah ve bireylerin özgürlüğünü koruma açısından devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması yönünde ha-



kim söylem haline dönüşmüştür. Bütün bu tartışmalar "devletin ne yapması veya ne yapmaması gerektiği" konusunda yeni açılımlar getirmiştir.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş süreci ile de birleşen bir gelişme içinde, klasik Weberyen bürokrasi anlayışı çerçevesinde şekillenen yönetim teorileri de dönüşüme uğramıştır. Yasal-rasyonel temele sahip Weberyen bürokrasi anlayışı, her ne kadar geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine önemli katkılar sağlamışsa da, değişen şartlar karşısında verimsiz ve etkisiz kalmış ve yerini rasyonel-üretken bir çizgide yeni örgütlenme modellerine bırakmıştır. Bu çerçevede, prosedürlerden çok sonuçlara odaklı, tekbiçimlilikten çok farklılıklara dayalı, katı yapılardan çok esnek organizasyonlara vurgu yapan bir yaklaşım ön plana çıkmıştır. Organizasyonların bilgi işleyen süreçler olarak tasavvur edilmeye başlandığı bu yeni anlayış içinde, bireysel inisiyatif, katılım, ekip çalışması, kurumsal öğrenme, rakiplere karşı strateji geliştirme, sürekli gelişim gibi unsurların altı çizilmeye başlanmıştır. Diğer bir ifade ile, devletin sadece ne yapması gerektiği değil, üstlendiği işlevleri "nasıl yapması" gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülük ve etkileşimi ima eden, "yönetişim" kavramının güçlendiği bu gelişim içinde; "insanları idare etme" anlayışı yerine, ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır.

Yaşanan teorik gelişmeler, piyasada rekabet şartları içinde gelişen özel sektörün dinamizmi ve yeniliklere uyum sağlama becerisi ile yakından ilişkilidir. Yeni teknolojiler ve yönetim teknikleri kullanılarak verimliliğini ve rekabet gücünü artıran özel sektör karşısında, kamu kuruluşları sanayi toplumuna özgü hantal ve

büyük ölçekli yapıları ile rekabet edemez hale gelmişlerdir. Küresel ortamda girdi alımı, üretim süreçlerinin dünya ölçeğinde parçalanması ve ağ oluşturma yoluyla yeniden organizasyonu, değişik pazarlara dönük farklı stratejiler, post-fordist bir dönem olarak da tanımlanan yeni ve yoğun bir rekabet ortamı oluşturmuştur. Gelişen teknoloji ve organizasyon teknikleri sonucunda verimliliği artan özel sektör; sermaye hareketlerinin serbestleştiği bir ortamda, birçok ülkede gelişmenin dinamiği haline gelmiştir. Bu gelişim karşısında, klasik olarak kamu tarafından yürütülen birçok mal ve hizmetin özel sektöre açılması, kamu kurumlarının çalışma süreçlerinde esnekliklerin artırılması, kamunun çeşitli hizmetleri piyasadan tedarik etmesi veya kamu kurumlarının özel sektörde gelişen yaklaşımlara uyarlanması gündeme gelmiştir.

Değişen şartlar arasında, bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda çeşitlenen ve artan talepleri de son derece etkili olmuştur. Halkın yönetimlerden beklentisi nicel ölçütlerden kalite ölçütlerine yönelmiş, hizmetlere ilişkin karar alma süreçlerine katılım talepleri yoğunlaşmıştır. Bu talepler karşısında verimli bir hizmet sunumu yapamayan, sürekli büyüyen, bütçe açıkları veren ve enflasyon üreten kamu kesimine dönük olarak eleştirel yaklaşımlar toplumlarda yaygınlaşmaya başlamış, bu baskı altında kamu bürokrasileri ve siyaset yeniden yapılanmaya yönelmişlerdir.

Kamunun kendisinden beklenen ölçüde hizmet sunamaması, piyasa şartlarının ise sosyal açıdan önem taşıyan bazı değerleri yeterince karşılayamaması sonucunda, sivil toplum kuruluşlarının sayısında ve işlevlerinde büyüme olmuştur. Kamu ve özel sektör dışında üçüncü bir sektör olarak isimlendirilecek ölçüde gelişen



sivil toplum kuruluşları, kamu ve piyasa ile etkileşim içinde, birçok kamusal işlevi üstlenmeye başlamışlardır. Böylece, demokrasinin ve hukuk devletinin vazgeçilmez unsurları olan sivil toplum kuruluşları, hizmet üretimi ve sunumu süreçlerinde de önemli bir konuma yükselmişlerdir.

Bütün bu teorik ve reel değişimler doğrultusunda, kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiştir. Genel olarak ifade edilecek olursa, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile getirilmiştir. Kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi öngörülmüştür. Kamu, piyasa ve sivil toplum birbiriyle rakip değil, birbirini tamamlar şekilde düşünölmeye başlanmış, toplumun talep ve beklentilerinin, bu temel kurumların dinamik bir etkileşimi ile karşılanması yoluna gidilmiştir. Ayrıca, siyasal bir süreç içinde kamu hizmetlerinin yeniden tanımlanması ve teknolojik gelişmeler sonucunda, bu üç kurum arasındaki işbölümünün her ülkenin kendi şartları içinde sürekli gözden geçirmesi gerekli hale gelmiştir.

Yaşanan değişimler kısaca küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş şeklinde özetlenebilir. İç ve dış arasındaki ayrımın görece olarak kolay çizilebildiği bir dünyanın yerini, sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda, dışarı ile içeri-  
sinin kaynaşması almıştır. Üretim faktörleri içinde bilginin ve teknolojik gelişmenin katkısı belirleyici hale gelmiştir. Sonuç olarak;

iç koşullara odaklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü bir değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Küreselleşme ve bilgi toplumu süreçlerinin bütün dünyada meydana getirdiği değişim, yeniden yapılanma süreci içinde dikkatle izlenmeli ve değerlendirilmelidir. Bu değişim süreçleri rekabeti artırmakta, halkın yönetimden beklentilerini yükseltmekte ve daha kaliteli bir yönetimi zorunlu kılmaktadır. Küresel rekabet ortamında, kötü yönetimin bedeli son derece ağır ödenmektedir. İçe kapanmanın da bir çare olmadığı gerçeğinden hareketle, küresel süreçlere strateji geliştirerek uyum sağlama ve fırsatları değerlendirme dışında anlamlı bir seçenek kalmamaktadır.

Küreselleşme süreci; bir yandan uluslar üstü ve bölgesel entegrasyonları güçlendirirken, diğer yandan yerel değerleri ve farklılıkları canlandırmakta, yerinden yönetimin önemini artırmaktadır. Birbirini tamamlayan bu süreçler, ulus devletler ve merkezi yönetim yapıları üzerinde çift yönlü bir baskı oluşturmaktadır. İnsanların, bilginin, sembollerin, mal ve hizmetlerin ve sermayenin hareketliliğinin arttığı bir ortamda, geleneksel kurallar ve kontrol yapıları anlamını yitirmiş veya etkisizleşmiş, klasik talep ve beklentiler son derece çeşitlenmiş ve her an değişime açık hale gelmiştir. Bu yeni ortamda kamu yönetimleri; klasik yaklaşım ve kurumsallaşma içinde, paradoksal bir durum ile karşı karşıya kalmıştır. Bir yandan kamu yönetimi, eski gücünü ve araçlarını yitirirken, diğer yandan eskisinden de etkili ve çeşitli hizmetler sunma zorunluluğu ile karşı karşıya kalmıştır.

Bütün bu değişim süreçleri ulus devletleri ve merkezi yönetim yapılarını ortadan kaldırmamakta, ancak bu kurumların rolünün



yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Değişim sürecine başarıyla uyan devletler ve merkezi yönetimler; bir taraftan uluslararası, uluslar üstü ve bölgesel entegrasyon süreçlerinin taşıyıcısı olarak, diğer taraftan farklılıkları hukuk düzeni içinde bir arada tutabilen demokratik ortamlar şeklinde yeniden yapılanmaktadır. Sonuç olarak; kamu kurumları daha az kaynakla, daha fazla ve kaliteli hizmet üretecek şekilde etkinliklerini artırmakta ve enerjilerini öncelikli alanlara yoğunlaştırmaktadır.

Küreselleşme sürecinde devletin değişen rolü, özellikle ekonomi alanında belirginlik kazanmaktadır. Bütün dünyada devletin ekonomik yaşamdaki rolü dönüşmekte, buna bağlı olarak devletin yapı ve işlevleri değişmektedir. Devletin politika belirleme ve katalizör işlevi görerek yönetme kapasitesi gelişirken, hizmet üretimi ve sunumunda piyasa ve sivil toplum kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile, doğrudan üreten bir devlet anlayışı yerine, üretme fırsatları yaratan, toplumun ortak çıkarları için rekabet ortamını gözeten, piyasaları düzenleyen ve denetleyen bir devlet anlayışı hakim hale gelmektedir. Hizmetlerin üretilmesinde ve halka sunulmasında piyasa ve sivil toplumun öneminin arttığı bu yeni ortamda, kamunun doğrudan üretim yapmasının sadece diğer alternatiflerin geçersiz olduğu alanlarla sınırlandırıldığı gözlenmektedir. Gelişen teknolojiler ve organizasyon yapıları içinde bu sınırlar da yeniden tanımlanmakta, geleneksel olarak devletin doğrudan rol üstlendiği birçok alan, zaman içinde diğer aktörlere açılabilir. Son dönemlerde telekomünikasyon ve enerji alanında yaşanan gelişmeler bu eğilimin açık örnekleridir.

Zannedilenin aksine, devletin ekonomideki değişen rolü sosyal devlet vasfını ortadan kaldırmamaktadır. Artan rekabet ortamı ve piyasanın ürettiği sosyal sorunlar, devlete eskisinden de önemli sosyal sorumluluklar yüklemektedir. Üretim yapmayan devlet sosyal devlet vasfını yitirmemekte, tam aksine gereksiz hale gelmiş işlevlerden arınarak dış politika, güvenlik ve adalet gibi asli işlevleri ile sosyal politikalar üzerinde yoğunlaşabilmektedir. Bütün bu işlevlerini yerine getirirken, devletin en az kaynakla en fazla katma değer üretmesi ve kaliteli hizmet sunumu eskisinden de hayati bir unsur haline gelmiştir. Bu çerçevede, sosyal devlet çağdaş araçlar kullanılarak, piyasa ve sivil toplum ile işbirliğini geliştirilerek hayata geçirilmektedir.

Devletin bu değişen rolü özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklinde gelişen eğilimleri desteklemektedir. Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanları terk etmekte, eskiden "doğal tekel" olarak düşünülerek devletin kontrolüne bırakılan alanlar dahi, düzenleyici yapılar kurulmak suretiyle özel kesime açılmakta, bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devredilmekte, merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hakim hale gelmektedir.

## **b) 21. Yüzyılın Kamu Yönetimi Vizyonu**

20. yüzyıl ideolojik saplantıların ve çatışmaların yüzyılı olduğu kadar, hızlı bir değişim süreci içinde, ideolojik saplantıların ve önyargıların anlamını yitirdiği ve geniş ölçüde tasfiye edildiği bir yüzyılda olmuştur. Soğuk savaşın sona ermesi ile birlikte belirsizlik kazanan bu durum, birçok ülkede ideolojik saplantılardan uzak



bir anlayış içinde, demokrasi ve piyasa ekonomisi gibi temel kurumlar etrafında yeniden yapılanmanın yolunu açmıştır.

20. yüzyılın son dönemleri ve 21. yüzyıl; bir anlamda, 20. yüzyılın sanayi toplumuna ait ideolojilerin ve kurumların tıkanıdığı, yeni kurumların ise oluşum sürecine girdiği bir dönem olmuştur. Eski düzen büyük oranda ortadan kalkmış, yeni düzen ise henüz tam olarak oluşmamıştır. Kısaca, bütün dünyada ve tek tek birçok ülkede bir geçiş dönemi yaşanmaktadır. Yeni dönem, yeni anlayış ve kurumları ile tam olarak oluşmamış olsa da, gelecekteki ortamın temel çizgileri şimdiden belirginleşmeye başlamıştır.

Günümüzde kalkınmışlığın göstergesi; sadece kişi başına gelirle değil, strateji geliştirme, organizasyon kurabilme, bu organizasyonları değişen şartlara adapte edebilme, sürekli öğrenebilme ve takım halinde çalışarak sonuç alabilme gibi özelliklerle belirlenmektedir. Belirsizliklerin ve rekabetin yoğunlaştığı bir ortamda değişimi takip edemeyenler, bugün sahip olduklarını çok kısa sürede yitirme riski ile karşı karşıyadır. Bu durum, tek defaya mahsus bir çaba yerine, yönetim zihniyetinde, stratejisinde ve organizasyonunda sürekli bir gelişimi ve yeniden yapılanmayı gündeme getirmektedir.

ABD, İngiltere, Kanada, İrlanda, Yeni Zelanda gibi birçok gelişmiş ülke küreselleşme ve bilgi toplumu şartları tarafından ana çerçevesi çizilen bu yeniden yapılanma sürecinde öncü rol oynamıştır. Eski Doğu Bloğu ülkeleri ile, gelişmekte olan ülkelere bir çoğu da bu sürece katılmış ve yönetim yapılarında köklü reformlar yapma yönünde adımlar atmışlardır.

Bu kapsamda, kamu yönetim zihniyeti ve yapısı;

- Tek taraflılıktan veya tek aktörlülükten çok taraflılığa ve çok aktörlülüğe, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışa,
- Tepkisel ve geçmiş yönelimli bir anlayıştan, sorunları ortaya çıkmadan önce önlemeye dönük pro-aktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa,
- Girdi odaklı olmaktan sonuç ve hedef odaklı olmaya,
- Kendine odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya,
- Vatandaşı "hedef kitle" ve "müşteri" olarak algılamaya,
- Temin eden ve sunan bir anlayıştan, kolaylaştırıcı ve katalizör rolü üstlenen bir anlayışa,
- Ayrıntılara boğulmaktan asli işlemlere yoğunlaşmaya doğru,

köklü bir değişime uğramaya başlamıştır. Bu yeni anlayış içinde, 21. yüzyılda kamu yönetimi;

- Saydam olmak,
- Katılımcı olmak,
- Hesap verebilir olmak,
- Etkili ve verimli olmak,



- İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı olmak,
- Belirsizliği ve ayrımcılığı azaltacak şekilde hukuka dayanmak,
- Öngörülebilir, esnek ve süratli olmak

zorundadır.

Rekabete açık bir dünyada, halkın rızasına dayalı olmayan bir yönetim; insanlarını mutsuz kılmakta, nitelikli insan gücünü başka ülkelere kaptırmakta, buna karşılık artan yabancı sermaye yatırımlarından faydalanamamakta ve sonuçta başka yönetimlerle rekabette ülkenin nispi konumunu kötüleştirmektedir. Yukarıda ana hatları ortaya konan yeni yönetim zihniyetine sahip yönetimler ise insanlar, sermaye, bilgi ve teknoloji için bir çekim merkezi oluşturmakta, hızlı bir şekilde gelişerek halkın refahını artırabilmektedir.

Bu yeni yönetim anlayışı ve uygulaması,

- Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır.
- Hukukun güvencesi altında, sivil toplum kuruluşlarına ve bireylere geniş bir alan tanır.
- Yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır.
- Stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performansa ve kaliteye dayanır,

- Bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kullanır.
- Çok çalışmaktan ziyade akıllı ve programlı çalışmayı öngörür,
- Mevzuatta kısılıktan ve sadelikten yanadır.
- Yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir.
- Katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortamını ve mekanizmaları oluşturur.
- Sorumluluğunun gereği olarak hesap verir, herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır.
- Çalışanları geliştirir, güçlendirir ve yetkilendirir.
- Grup ya da ekip çalışmasına önem verir, çalışanların görüş ve eleştirilerinden yararlanır.

Ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yön verecek ana unsurlar da bunlar olmalıdır. İnsanlığın ortak tecrübesine dayanan bu düşünceler ve araçlar, ülkemizde yaşayan milyonlarca insanın özgür ve müreffeh yaşaması kadar, gelecek nesillerin mutluluğu açısından da son derece önemlidir.



## 2. Yeni Kamu Yönetimi Uygulamaları

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

Devletin rolündeki değişmeye ve yönetim kavramının güçlenmesine paralel olarak; yönetim zihniyeti, kalıpları ve yöntemleri de dönüşmektedir. Bu kapsamda, kamu yönetimi reformu bir çok ülkenin gündemine girmiştir. Son yirmi yıldır bir çok OECD ülkesinde kamu yönetiminde reform çalışmaları yapılmaktadır. Genel eğilimler ortak olmakla birlikte, siyasi, kültürel ve idari farklılıklara bağlı olarak ülkeler farklı yönetim biçimlerine geçişi hedefle-

mişlerdir. Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, İrlanda, İsveç, Finlandiya, Danimarka ve Hollanda'nın oluşturduğu grup, performans yönetimine geçiş için reform çalışmaları yaparken; Norveç, Avusturya, Almanya, İsviçre, Belçika, Fransa performansa odaklanmış karma bir yönetim için reform çalışmalarını sürdürmektedir. Benzer bir şekilde Güney Kore, Tayland, Güney Afrika, Yemen, Şili gibi birçok gelişme yolundaki ülke kamu yönetiminde reform sürecine katılmıştır. Tüm bu örnekler, yeniden yapılanmada ortak özellikler kadar ülke şartlarının da önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerçekleştiren OECD ülkelerinin hemen hepsinde, değişimi gerekli kılan faktörlerin benzer olduğu görülmektedir.

- Değişimi uyaran faktörlerin başında, kamu mali yönetiminin krize veya darboğaza girmesi bulunmaktadır.
- Dünya çapında yaşanan ekonomik durgunluk; kamu gelirlerinde gerilemeye yol açmış ve harcamaların kontrol altına alınamaması neticesinde, mali durum kötüleşmiştir.
- Küresel rekabet şartlarında, sermayenin dışarıya kaçması riski kamu gelirlerinde artışı sınırlandırırken, toplumsal talepler ve siyasi tercihler kamu harcamalarında tasarrufu sorunlu hale getirmiştir.
- Kaynaklar sınırlı hale gelirken, halkın hükümetten beklentileri değişmiş ve artmış, daha açık ve şeffaf bir yönetim ile buna paralel hesap verme sorumluluğunun işletilmesi isteği oluşmuştur.



- Daha fazla ve daha kaliteli kamu hizmeti beklentisi ile sivil toplum kuruluşlarının yönetime katılma istekleri artmıştır.
- Son olarak; teknolojideki gelişmelerin, yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapılarının, eğitim seviyesinin yükselmesinin ve değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar ve beklentiler üzerindeki etkisi, yeniden yapılanma ihtiyacının doğmasında önemli rol oynamıştır.

Bu ekonomik, toplumsal ve teknolojik baskılar altında hükümetler, politikalarını ve rollerini daha yakından incelemeye ve bütçe açıkları ile başa çıkmanın farklı yollarını aramaya başlamışlardır.

Gelişen bu yeni ortamda değişime uyum sağlayanlar ve rekabet güçlerini artıranlar kazanırken, değişimin gerisinde kalanlar veya değişime uyum kapasitesi olmayanlar eskisinden de olumsuz bir duruma sürüklenmişlerdir.

Dünya ölçeğinde artan eşitsizlik bunun en açık kanıtıdır. Dünya Bankası tarafından ortaya konan verilere göre 2000 yılında bir günde 1 dolardan az bir gelir elde eden 1,3 milyarı aşkın insanın değişik bölgelere göre dağılımı aşağıdaki tabloda verilmektedir:

<b>Bölgeler</b>	<b>Milyon Kişi</b>	<b>Toplam Nüfusa Oranı %</b>
Doğu Asya ve Pasifik	446	26
Avrupa ve Merkezi Asya	15	3,5
Latin Amerika ve Karayipler	110	23,5
Orta Doğu ve Kuzey Afrika	11	4,1
Güney Asya	515	43,1
Sub-Saharan Afrika	219	39,1
<b>Toplam</b>	<b>1316</b>	

Bu gelir düzeyinin "açlık sınırı" olarak tanımlandığı dikkate alınır-  
sa, dünya ölçeğinde 1,3 milyar insanın durumu daha sağlıklı de-  
ğerlendirilebilir.

Diğer bazı hesaplamalara göre küresel düzeyde en zengin ülke-  
nin en yoksul ülkeye göre gelir düzeyi 20. yüzyılın başlarında 9 kat  
iken, bugün bu oran 60 katına kadar yükselmiştir. Bu rakamsal  
değerler, giderek kutuplaşan bir dünyaya işaret etmektedir. Bilgi  
toplumuna zamanında ve yeterli uyum sağlanamadığı durumlarda,  
ülkeler arasında ve aynı ülkede değişik kesimler arasında "di-  
jital açık" oluşması riskinden bahsedilmeye başlanmıştır. Bütün  
bu değişimler ve gelişme eğilimleri, ülkelerin geleceklerine dair  
son derece hayati kararlar almalarını zorunlu kılmaktadır.

Bu kapsamda, değişime ayak uydurmayı başarmış ve kamu yöne-  
timinde yenilikler yaparak görece konumunu iyileştirmiş bir çok  
ülke örneğini tartışmak mümkündür. Ancak, çok geniş ayrı bir  
çalışmanın konusu olabilecek bu ülkelerden sadece seçilmiş bazı  
örnekler verilerek, kamuda yeniden yapılanma konusunda dene-  
yimler bir ölçüde yansıtılacaktır.

#### **a) Amerika Birleşik Devletleri (ABD)**

ABD'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma diğer bir çok ülke-  
de olduğu gibi halkın yönetimden beklentileri ile yönetimin halka  
sağladıkları arasındaki açığın giderek artması sonucunda gündeme  
gelmiştir. 1970'lerin başında yapılan bir kamuoyu araştır-  
masında ABD'de devletin iyi çalıştığını düşünenlerin oranı % 76  
iken, bu oran 1990'ların başında yapılan benzeri bir çalışmada %  
21'e gerilemiştir. Bu sonuç, 1990'ların başından itibaren kamu



yönetiminin sorgulanmasını gündeme getirmiştir.

1993 yılında yapılan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (NPR) çalışması ve Yönetimi Yeniden Keşfetmek (Reinventing Government) Raporu, soğuk savaş sonrası kamuda yeniden yapılanmanın genel çerçevesini ortaya koymuştur. Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından koordine edilen bu çalışmalarda, "daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet" yapısı oluşturmak öngörülmüştür. Kamuda harcama miktarı üzerinde odaklanan anlayıştan, harcama sonucunda ne elde edildiğine dönük anlayışa geçilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Bu çabaların başlangıcından itibaren 5-7 yıl içinde, diğer bir çok yenileşmenin yanı sıra;

- Federal hükümette personel sayısı % 17 azaltılmış (yerelleşmeye paralel olarak eyaletlerde ve belediyelerde artmıştır),
- Özel kesimle kıyaslamalar yapılmaya başlanmış,
- Kuruluşların performansları bağımsız denetim birimlerinin incelemesine açılmış,
- 640.000 sayfa kurum içi düzenleme, 16.000 sayfa mevzuat yürürlükten kaldırılmış, 31.000 sayfa üzerinde iyileştirmeler yapılmış,
- 570'in üzerinde kamu biriminde 4000 adet müşteri standardı oluşturulmuş,
- 140 milyar dolar civarında parasal tasarruf sağlanmış,

- "Başkanın Yönetim Konseyi" kurulmuş,
- Birimlerde "Reform Laboratuvarları" geliştirilmiş, kamu kurumları bünyesinde 12.000 adet yeniden yapılanma takımı kurulmuştur.

Bugün ABD'de bütün kamu kuruluşları stratejik plan hazırlamak, bu planları yıllık performans planlarına dönüştürmek, bütçelerini bu bazda hazırlamak, harcamaları konusunda ise önceden ilan ettikleri performans göstergeleri temelinde hesap vermek zorundadırlar. Girdiler yerine sonuçlara odaklanan bu anlayış ile birlikte 30 yıl aradan sonra halkın yönetime olan güveni ilk kez artma eğilimine girmiştir.

#### **b) Yeni Zelanda**

Yeni Zelanda 1980'lerin ortalarından itibaren başlattığı çalışmalar sonucunda dünya ölçeğinde en kapsamlı ve en köklü yeniden yapılanmalardan birini gerçekleştirmiştir. Yeniden yapılanmanın itici unsuru, bu ülkenin 1980'lerin başlarında yaşadığı ekonomik ve mali kriz olmuştur. Yönetimde değişim, özellikle 1984-1994 döneminde hızlı bir şekilde sağlanmış, izleyen dönemde ise yapılan değişimlerin yerleşmesi yönünde çabalar ön plana çıkmıştır.

Ekonomi alanında şok tedbirler ile serbestleşme ve rekabete açılmanın yanı sıra, Yeni Zelanda kamu yönetimi alanında da sonuç ve performans odaklı bir yapıya dönüşme yönünde ciddi adımlar atmıştır. Bu adımlar arasında;



- 1986 yılında çıkarılan ve kamu girişimlerinde şirketleşme modelini yerleştirmeyi hedefleyen Kamu Mülkiyetindeki Girişimler Kanunu (State Owned Enterprises Act),
- Uygulamacı kamu birimlerine daha geniş yetki tanıyan, buna karşılık hesap verme kanallarını geliştiren 1988 tarihli Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act)
- Kamu harcamalarında girdi odaklı anlayıştan çıktı odaklı anlayışa geçişi öngören, 1989 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu (Public Finance Act)
- Hesap verme sorumluluğuna dayalı bir kamu mali yönetiminin temel ilkelerini ortaya koyan, 1994 tarihli Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act) belirtilebilir.

1990'lı yıllarda hükümetin el değiştirmesi yeniden yapılanmayı durdurmamış, daha önce yapılan değişimler sisteme yerleşmeye başlamıştır. Bütçe hazırlama sürecinde siyasi iradeyi temsil eden bakanlıklar ile uygulamayı yapacak kamu kuruluşları arasında, özel sektör rekabetine de açık bir sistem içinde sözleşmeler imzalanmakta, yöneticiler performans göstergeleri içeren bu sözleşmeler temelinde siyasi otoriteye ve kamuoyuna hesap vermektedirler.

Bütün bu reform çabalarının arkasında devletin değişen rolüne paralel olarak daha etkin, saha sınırlı alanlarda yoğunlaşmış ve şeffaf bir kamu yönetimi oluşturma anlayışı bulunmaktadır. Bu kamu yönetimi yapısının ise ekonomik krizlerin aşılmasında ve sürdürülebilir bir büyüme ortamı oluşturularak, rekabetçi bir

dünyada ülkenin konumunu iyileştirmede kilit bir rolü olduğu düşünülmektedir. Kısaca ifade etmek gerekirse, devlet zorunlu olmadıkça işlev üstlenmemekte, üstlenmek zorunda kaldığı işlevleri ise özel sektör mantığı içinde, verimlilik esası ile yerine getirmeye çalışmaktadır.

Yeni Zelanda'da yeniden yapılanma süreci sadece idare ile sınırlı kalmamış, parlamento ve siyasi partiler, seçim sistemi gibi anayasal ve siyasi alanları da içine alacak şekilde geniş tutulmuştur.

Reform sürecinde Hazine Bakanlığı ile Bakanlar Kurulu Ofisi etkili bir koordinasyon rolü oynamış, ilgili tüm bakanlıklarda sahiplenmeyi sağlayıcı yapılar geliştirilmiştir. Kamuoyu desteği, siyasi kararlılık ve kamu kurumlarının yöneticilerinin yenilikleri benimsemesi, yeniden yapılanma sürecinin başarısında önemli rol oynamıştır.

### c) Avustralya

Avustralya'da yeniden yapılanma çabaları 1980'lerin başında ortaya çıkmış olup, 20 yılı aşkın bir dönemde sürdürülmüştür. Yeniden yapılanma sürecinin başlangıç noktası kamu çalışanlarına dönük değerlendirmeler olmuştur. Sürecin başlangıç noktası olarak, 10.000 kamu çalışanını kapsayan bir anket önemli bir çerçeve sağlamıştır.

Avustralya, kamu hizmetlerinde ortaya çıkan sorunların temelinde yöneticilerin aşırı kurallar içinde boğulmasını ve iş yapamaz hale gelmesini görmüş ve yeniden yapılanmada "Bırakın Yöneticiler Yönetsinler" sloganını benimseyerek, yöneticilerin esneklikleri-



ni artırmaya dönük çeşitli tedbirler geliştirmiştir. Bir yandan yöneticilerin inisiyatif alma kapasiteleri artırılırken, diğer yandan sonuç odaklı olarak yeni hesap verme kanalları oluşturulmuştur.

1983-1996 döneminde hükümette olan İşçi Partisi yeniden yapılanma sürecinde gerekli olan sürekli siyasi desteği sağlayarak, çabaların sonuç vermesini kolaylaştırmıştır. 1996 yılında Muhafazakar Parti işbaşına gelmiş, ancak reform sürecini kesintiye uğratmayarak kendi anlayışı içinde devam ettirmiştir. Bu dönemde "Yeni Kamu Hizmeti Kanunu" çıkarılarak Yeni Zelanda modeline benzer şekilde kamu hizmetleri sunumunda sözleşme uygulamaları yaygınlaştırılmaya çalışılmıştır. 1997 yılında "on-line hükümet projesi" başlatılmış, 1999 yılında ise tahakkuk esaslı bütçeleme ve sonuçlara yönelik kaynak yönetimi konusunda adımlar atılmıştır.

Avustralya, kamu kuruluşlarının vatandaşlara yönelik "Hizmet Şartları" oluşturmalarını yaygınlaştırmıştır. Kamu kuruluşları vatandaşlara hangi zamanda ve ne standartta hizmet sunacağını ilan etmeye başlamışlardır. Hizmet Şartları kapsamında, ilan edilmiş olan koşullar sağlanmadığı zaman, vatandaşın nereye ve nasıl şikayette bulunacağı da belirtilmektedir. Ayrıca, "Centerlink" adıyla kurulan yapılar aracılığı ile çeşitli hizmetler tek merkezden sunulmaya başlanmıştır. Bu yapılar 22.000 çalışan ve 1000 büro aracılığı ile yılda 6 milyon kişiye hizmet verebilmektedir.

#### d) Danimarka

Danimarka'da kamu yönetiminde yeniden yapılanma "Modernleşme Programı" adı altında 1983 yılında başlamıştır.

Kullanıcıya odaklanma, kamu çalışanlarına odaklanma, kamu dışı konratlara yönelme, kamuda performans yönetimi ve şirket modeli, kamuda öğrenmeyi ve denemeyi cesaretlendirme, bu yeniden yapılanma programının temel bazı unsurları olarak göze çarpmaktadır.

Danimarka'da kamu sistemi, yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Kamu hizmetlerinin çok büyük bir bölümünü seçilmiş ilçe yönetimleri yerine getirmektedir. Bu durum reform stratejisinin de özünü oluşturmaktadır. Reformun bir diğer stratejisi ise, performansa dayalı ölçümler ve kıyaslamalar olup, kamu kurumları elde ettikleri performans sonuçlarını birbirleriyle kıyaslamaktadırlar.

Performans ve sonuçlara odaklanma konusunda açılımlar sağlayan yeniden yapılanma kapsamında kamu birimleri ile bağlı oldukları bakanlıklar arasında "performans anlaşmaları" yapılmaktadır.

Yapılan çalışmalarda esas olarak vatandaşa sağlanan hizmet ve vatandaşın bundan ne derece memnun olduğuna bakılmaktadır. Bu kapsamda, Maliye Bakanlığı altı ayda bir bütün ülkeyi kapsayan kamuoyu araştırmaları yaparak vatandaşın memnuniyetini ölçmekte ve elde ettiği sonuçları yeniden yapılanma sürecine yansıtmaktadır.

#### e) Fransa

Fransa, idari geleneği çok eskilere giden ve ülkemiz dahil bir çok diğer ülkeye bu alanda ilham vermiş bir ülkedir.



Bu ülkede 200 yıllık bir merkezi yönetim geleneğinin ardından, 1980'lerde yerinden yönetim politikası benimsenmiştir. Bu kapsamda, bakanlıkların taşra birimleri, seçimle işbaşına gelen bölge idarelerinin ve belediyelerin yetkileri ve kaynakları artırılmıştır.

Performansa ve kaliteye vurgu yapan Fransa, bu yönüyle diğer ülkelere benzer bir şekilde sonuç odaklı olma yönünde adımlar atmış, geleneksel yönetim kültürü içinde çok güçlü olan kurallara bağlılık konusunda sistemini yumuşatmıştır. 1980'li yıllarda başlayan bir süreç içinde, vatandaş "idare edilen kitle" olarak görme yerine, kamu yönetiminde yurttaşın rolünü artırma ve yönetimi halka yaklaştırma eğilimi güç kazanmıştır.

Yapılan çeşitli uygulamalar sonucunda, Fransa gibi güçlü bir yönetim geleneği olan bir ülkede, tepeden karar alma yerine alt düzeylerde tartışmaya açık bir ortamda karar alma ve uzlaşma yoluyla yönetim kültürünün geliştiği gözlenmektedir. Usulleri körü körüne uygulama yerine yeni yöntem arayışlarının ön plana çıktığı bu süreçte devlet ile vatandaş ilişkileri yeniden tanımlandığı gibi, kamu çalışanlarının genel çalışma koşulları ve etiği de yeniden şekillenmektedir. Özerk kurumların değerlendirilmesine dayalı hesap verme mekanizmaları geliştirilmektedir.

Taşra örgütleri ile merkez arasında "sözleşme" yapılması uygulamaları Fransa'da değişimin en belirgin göstergeleri arasında yer almaktadır.

Değişik kamu kurumları arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak, deneyimlerini paylaşmalarına ve yeniden yapılanma sürecini

uyum içinde götürmelerine yardımcı olmak üzere Fransa da "Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı" aktif bir rol üstlenmiştir. Bu bakanlık çeşitli ağlar oluşturarak reform sürecini desteklemektedir.

Maliye Bakanlığı da bu süreçte etkili bir rehberlik ve destek rolü üstlenmiştir. Bakanlık bünyesinde oluşturulan bir birim ve fon aracılığı ile kamu kurumlarında yeniden yapılanma süreci teşvik edilmektedir. Zorlama değişim yerine tabandan gelen taleplerin destelenmesinin daha etkili olduğu görülmektedir.

#### f) Almanya

Anglo-Saxon yönetim kültürünün hakim olduğu ülkelere kıyasla yönetim konusunda daha farklı bir kültürden gelen Almanya, büyük projelerle ve genel politikalarla harekete geçerek yeniden yapılanma yerine, çok sayıda küçük proje bazında ve bunların sinerjisi ile yeniden yapılanmayı tercih etmiştir. 2000 yılı itibariyle bu ülkede kamu yönetiminde etkinliği sağlamaya ve yeni kamu yönetimi anlayışını hayata geçirmeye dönük 800 civarında küçük proje yürütülmektedir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecine genel olarak yaklaşmak ve yüklerinden arınmış bir devlet (lean state) oluşturmak amacıyla, 1995 yılında federal hükümet tarafından toplumun çeşitli kesimlerini içine alan bir danışma konseyi oluşturulmuştur. Danışma konseyi çalışmalarını 1997 yılında tamamlamış ve bir rapor haline kamuoyuna duyurmuştur. Bu raporda yer alan önerilerin hayata geçirilmesi için bir bakanın başkanlığında kamunun tepe yöneticilerini içine alan bir Yürütme Komitesi oluşturulmuş-



tur. Bakanlıklar rapor kapsamında yürüttükleri çalışmalar konusunda komiteye bilgi vermektedir. Bu komite dışında da, çeşitli alanlarda uzmanlaşmış kurullar oluşturularak yeniden yapılanma süreci yönetilmektedir. Özellikle bürokratik işlemlerin azaltılması ve mevzuatın sadeleştirilmesi amacıyla bağımsız bir federal komisyon oluşturulmuştur.

Almanya'da kamu yönetiminin iyileştirilmesi çabalarına hükümet kadar üniversiteler ve vakıflar da destek vermişlerdir. Speyer Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü, Bertelsmann Vakfı bu konuda ilk akla gelen isimlerdir.

### g) İngiltere

İngiltere'de kamuda yeniden yapılanma ihtiyacı diğer bir çok ülke gibi oldukça eskilere gitmekte, somut adımlarla bu konunun önem kazanması ise yine diğer bir çok ülke gibi 1980'li yıllara rastlamaktadır. 1979 yılında Margaret Thatcher'in iktidara gelmesi ve değişim konusunda ısrarlı bir liderlik sergilemesi, kamu yönetiminde yeni bir anlayışın gelişmesi konusunda ön koşulları büyük oranda sağlamıştır. Bu dönemde özelleştirme konusuna güçlü bir vurgu yapılmış, çeşitli kamu kuruluşlarında "verimlilik incelemeleri" gerçekleştirilmiş ve performans düşüncesini öne çıkaran "Mali Yönetim Girişimi" başlatılmıştır.

1988 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi tarafından hazırlanan "Devlette Yönetimi İyileştirmek: Atılacak Adımlar" (Next Steps) adlı bir rapor ile yeniden yapılanmada yeni bir aşamaya geçilmiştir. 1991 yılında Kalite İçin Yarış (Competing for Quality) adı altında başlatılan bir girişim ile bu çabalar hızlandırılmıştır. Yöneticile-

re esneklik sağlama, politika üreten bakanlıklar ile uygulama yapacak ajansları birbirinden ayırma, bu yeni anlayışta vurgulanan önemli bazı unsurlar olmuştur. Uygulama yapan kamu kurumlar ise aşağıda sıralanan temel sorular ile işlevsel açıdan gözden geçirilmiştir:

- 1) Bu hizmetin sunulmasına gerek var mı? (yoksa kaldır)
- 2) Varsa, bu hizmeti devletin sunması gerekli mi? (değilse özelleştir)
- 3) Gerekliyse, devletin sağlayacağı finansman, denetim ve gözetim altında bu hizmet özel firmalara yaptırılabilir mi? (yaptırılabilir ise hizmeti satın al)
- 4) Yaptırılmaz ise, yetkili ve özerk bir kamu kuruluşu (uygulayıcı ajans) bu işlevi yerine getirebilir mi? (zorunlu olarak kamu yapacaksa en etkin şekilde yapsın).

1994 yılında çıkarılan bilgilendirme kanunu ve 1997 yılında bu kanunun revize edilerek olgunlaştırılması ile oluşturulan ombudsmanlık modeli yeni kamu yönetimi anlayışında şeffaflığa ve kamuoyu denetimine verilen önemini ortaya koymaktadır.

Kamu hizmetlerinin sunumunda "uygulamacı ajanslar" temel birimler olup, merkezi yönetimde çalışanların % 90'ı uygulayıcı ajanslarda istihdam edilmektedir. Bu uygulayıcı ajanslar için performans göstergeleri belirlenmekte ve uygulamada esneklik sağlanmaktadır. Bakanlıklar, hedeflerin belirlenmesi ve performans göstergelerinin oluşturulması ile ilgileniyor iken, bağımsız denetim birimleri bakanlıklar adına uygulayıcı ajansları performansa dönük olarak denetlemektedir.



Uygulayıcı ajanslar "Yurttaş Şartı" denen belgeler ile sunacakları hizmetleri, bunları hangi standartlarda sunacaklarını taahhüt etmektedir. 1998 yılında ortaya konan Önce Hizmet-Yeni Şart (Service First-the New Chart) programı ile, Tony Blair Hükümeti önceki dönemlerde yapılan yeniden yapılanma çabalarını daha ileri aşamalara taşımıştır.

1999 yılında Tony Blair hükümeti döneminde yayınlanan "İdarenin Modernizasyonu" (Modernizing Government) adlı beyaz kitap, kamu yönetimi yeniden yapılanmaya ivme kazandırmıştır. Bu kitap ile ortaya konan uzun vadeli perspektif içinde, kamu yönetimini basit ve kolay ulaşılır bir hale getirmek, yurttaşların ve ekonominin ihtiyaçlarına uygun hale dönüştürmek amaçlanmaktadır. Hizmet sunumunda kamunun kolayına geleni değil, vatandaşın beklentisini esas almak vurgulanmaktadır. Verimli ve yüksek kaliteli hizmet sunumu, yeni teknolojilerin kullanımı, talebin olduğu yerde sürekli hizmet gibi unsurlar içerilmektedir. Beyaz kitabın yayınlanmasından 4 ay sonra, bu kitabı hayata geçirecek bir Eylem Planı ortaya konmuştur. Program kapsamında ulaşılan sonuçlar değerlendirilmekte ve internet aracılığı ile kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır.

Başbakanlık içinde oluşturulan "Performans ve Yenilikçi Girişim Birimi," kamu yönetimi yeniden yapılanma sürecinde koordinasyon ve rehberlik sağlamaktadır. Uygulama ise, kurumların kendi içlerinde oluşturdukları ve sivil toplumun da katılımına açık proje ekipleri tarafından yapılmaktadır.

Bu uygulamaların yanı sıra tahakkuk esaslı bütçelemeye geçiş, hizmet sunumunda kamu ile özel kesim arasında rekabet oluştur-

ma, personel sistemini yeniden düzenleme, yerel yönetimleri (İskoçya ve Galler) güçlendirme gibi çeşitli konularda adımlar atılmıştır.

#### **h) Portekiz**

1974 yılına kadar otoriter bir yönetim geleneği içinde bir ülke olan Portekiz, bu yıldan sonra demokratik bir siyasi rejim içinde gelişimini sürdürmüştür. Şiddet içermediği için "Karanfiller Devrimi" olarak da isimlendirilen bu geçiş sonrasında, eski siyasi yapı içinde şekillenmiş olan kamu yönetiminin köklü bir yeniden yapılanmaya tabi tutulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Yönetim kültüründe vatandaşa pasif bir taraf veya "kul/tebaa" olarak bakma anlayışının hakim olduğu otoriter anlayıştan, vatandaşa hizmeti esas alan ve vatandaşın beklentilerine dayalı yeni bir kamu yönetimi düşüncesi ve yapısı geliştirme sürecine girilmiştir.

1986 yılında AB üyeliği Portekiz'in değişim sürecini kolaylaştırmış ve desteklemiştir. AB içinde hızlı ekonomik gelişme ve topluluğun siyasi ve idare kültürüne adaptasyon Portekiz'in kısa sürede kabul değiştirmesini sağlamıştır.

1974 sonrası iktidara gelen bütün hükümetler kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunu gündemlerine almışlardır. Bu çabaların ana amaçları arasında kamu yönetimine toplum nezdinde yeniden prestij kazandırmak, kamu çalışanlarının koşullarını iyileştirmek, idareyi vatandaşa yakınlaştırmak, aşırı merkezileşmiş yapıyı kırmak ve yetkileri halka daha yakın olan birimlere kaydırmak, idari işlemleri basitleştirmek ve bürokrasiyi azaltmak, bilgi teknolojilerinin kullanımı dahil yeni yönetim yöntemlerini yaygın-



laştırmak, sonuç odaklı ve uygulamada esnekliğe dayalı bir yapıya geçmek yer almaktadır. Bu çaba halen devam etmektedir. Özellikle köklü bir otoriter gelenekten demokratik düzene geçiş, bu çabalara güçlü bir motivasyon sağlamaktadır.

İş kurmada tek masa uygulaması, "Bürokrasiyi Azaltma Günü," kalite ödülleri, hizmetlerin aynı mekanda sunulduğu "Yurttaşlık Çarşıları," e-devlet uygulamalarını ve şeffaflığı artırmaya dönük "Bilgi Parmaklarının Ucunda" türü girişimler bu çabanın bazı ürünleridir. Bu uygulamalar arasında Bürokrasiyi Azaltma Günü özellikle ilgi çekicidir. On yılı aşkın süredir Ekim ayının ilk Perşembe günü kutlanan bu günde Başbakan konu ile ilgili bir basın toplantısı düzenlemekte, büyük konferanslar tertip edilmekte, başarılı uygulamalar gündeme getirilerek tanıtılmakta, kamu kuruluşlarının gerçekleştirdikleri yenilikleri kapsayan sergiler açılmakta ve başarılı kamu görevlilerine ödüller dağıtılmaktadır.

Vatandaşın bilgi edinme hakkı ve kamuoyu denetimi konusu da oldukça önemsenmiştir. Portekiz, 1997 yılında benimsediği bir yasa ile "kim neden yararlanıyor" sorusuna kamu kurumlarının cevap vermesini zorunlu kılmıştır. Bu yasal çerçeve içinde, kamu projeleri ve ihaleleri dahil bütün işlemlerin kimlere yarar sağladığı internet ortamında halkın bilgisine sunulmaktadır.

#### i) Güney Kore

Güney Kore'de devlette yeniden yapılanma konusunun tarihi eskilere gitmektedir. Kuruluşundan bu yana genel olarak veya bakanlıklar bazında 50'ye yakın yeniden düzenleme yapılmıştır. Devletin kalkınma sürecinde önemli roller üstlendiği bu ülkede, za-

man içinde kamu kesimi aşırı büyümüş ve geçmiş başarılarla karşılık daha fazla gelişmenin önünde bir engel olarak algılanmaya başlanmıştır. Özellikle Asya Krizi ve kamu yönetiminde yozlaşmanın bu krizin temelinde yatan unsurların başında geldiği tespitinden hareketle, 1990'lı yılların sonlarında, Güney Kore kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı öncelikli bir gündem maddesi haline getirmiştir. Bu açılım ekonomik krizlerin fırsata dönüştürülmesine ve daha önce kabul edilmeyen değişimin toplumun çeşitli kesimlerince kabul edilebilir hale gelmesine örnek teşkil etmektedir.

1998 yılında iş başına gelen yeni hükümet, yaşanan ekonomik krizi fırsata dönüştürerek, geniş kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecini başlatmıştır. Yapılan çalışmaların koordinasyonu ve yönlendirilmesi için Planlama ve Bütçe Bakanlığı bünyesinde bir Kamuda Reform Ofisi kurulmuş ve başına bir bakan yardımcısı getirilmiştir. Böylece kamu yönetimi reformunun planlama ve mali yönetim ile ilişkisi kurularak, bütüncül bir şekilde yürütülmesi hedeflenmiştir. Bu genel yapıya ek olarak, çeşitli merkezi kurumları ve seçilmiş bazı yerel yönetimleri inceleyerek yeniden yapılanmaya dönük olarak, 19 adet özel danışma kurulu oluşturulmuştur.

Güney Kore'de yapılmakta olan yeniden yapılanma çabalarını geçmişten ayıran en önemli özellik, kamu sisteminde bütüncül bir anlayışın benimsenmiş olmasıdır. Yeniden yapılanma merkezi idare, yerel yönetimler, kamu iktisadi teşekkülleri ve yarı kamusal yapılar dahil, geniş bir çerçevede ele alınmıştır. Genel olarak yeniden yapılanmanın amaçlarına bakıldığında vatandaş odaklı olmak, verimliliği artırmak, kamu çalışanlarını yetkilendirmek, es-



nekligi ve saydamligi artirmak goze carpmaktadir.

Ozellestirme ve yerel yonetimlerin guclendirilmesi gibi hedeflere sahip olan degisim programi, kamuda calisanlari sayisinda da ciddi oranlarda azaltmaya gitmeyi hedeflemektedir. Merkezi hukümet bnyesinde yer alan 23 degisik hizmetin yerel yonetimlere devri, merkezi idarede % 16, yerel yonetimlerde % 19 personel azaltmasi degisim programinin kisa vadeli hedefleri arasinda ifade edilmiştir.

İnsan kaynaklari alanında da Güney Kore önemli degisimler gündeme getirmiştir. Açık kariyer sistemi ve performansa dayalı bir yaklaşımda içinde kamu yöneticilerinin % 20'sinin daha önce kamuda çalışma şartı aranmaksızın özel kesimden atanabileceği yaklaşımı benimsenmiştir. Diğer kamu çalışanları içinse performansa dayalı bir personel rejimi yönünde çalışmalar yapılmaktadır.

Bütçe sürecinde bakanlıkların esnekliklerini artırma, fonların sayısında azaltmalara gitme, gelir artırıcı veya gider azaltıcı tedbirlerin geliştirilmesinde etkili olanları kişisel olarak ödüllendirme, performans esaslı bütçelemeye geçiş yönünde pilot uygulamalar, e-devlet kapsamında çalışmalar Güney Kore tecrübesinde akla gelen diğer bazı uygulamalardır.

#### k) Ülke Deneyimlerinden Bazı Dersler

Bütün bu deneyimlerden bazı dersler çıkarmak gerekmektedir. Ülke deneyimlerini artırmak ve yukarıda çok kısa verilen ülke deneyimlerini uzun uzadıya anlatmak mümkündür. Ancak, bu kitap

kapsamında amaçlanan sadece kamuda yeniden yapılanmanın yaygınlığını ve genel eğilimlerini ortaya koymak olduğundan, yukarıdaki örnekler yeterli görülmektedir. Bu ve benzeri örneklerle bakılarak dünya genelinde çeşitli ülke uygulamaları değerlendirildiğinde;

- Kamuda yeniden yapılanma çabalarının belirgin bir şekilde 1980 sonrası başladığı, 1990'larda ise ivme kazandığı görülmektedir.
- Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın genel bir eğilimi yansıttığı ve birçok ülkede farklı isimler altında yürütülse de benzer özellikler taşıdığı görülmektedir. Katılımcılık, şeffaflık, hesap verme sorumluluğu, stratejik boyutun güçlenmesi, uygulamada yerinden yönetimin ve esnekliğin ön plana çıkması, sonuçlara ve performansa odaklılık gibi unsurlar bu kapsamda sayılabilir.
- Ülkelerin farklı idari yapıları ve yönetim kültürlerinin kamuda yeniden yapılanmayı belli oranda etkilediği gözlenmektedir. Özellikle Anglo-Saxon yönetim kültürüne sahip ülkelerde kamuda yeniden yapılanmanın daha erken başladığı ve daha kapsamlı ele alındığı, kıta Avrupası ülkelerinde ise geleneksel yapıların daha etkili olabildikleri ifade edilebilir. Ancak, bu farklılıklar abartılmamalı ve genel değişim trendlerinde benzerlikleri görmemizi engellememelidir.
- Yeniden yapılanma süreci genel politikalar ile başlamakta ve giderek daha özel ve öncelikli alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bu süreç, yeniden yapılanmanın başlangıcında ortaya geniş



bir politika ve perspektif konmasının önemli olduğu gerçeğini ifade etmektedir.

- Yeniden yapılanma uzun bir zamana yayılmaktadır. Bu dönemde siyasi desteğin sürdürülmesi kritik bir öneme sahiptir. Bir çok ülkede yeniden yapılanma farklı siyasi partilerin göreve gelmesinden sonra dahi sürdürülmüş ve değişimin tüm toplum tarafından benimsenmesinde bu durum etkili olmuştur.
- Yeniden yapılanma kamunun genelinde ve toplumda sahiplenme sağlanarak sürdürülmektedir. Bu süreçte ağ oluşturan, koordinasyon sağlayan ve rehberlik yapan birimler kurulmaktadır. Değişim programları merkezi düzeyde bir bakan veya birim tarafından koordine edilmektedir. Ayrıca, değişik alt alanlarda ve konularda ekipler oluşturularak, değişim sürecinin aşığıdan yukarıya ve yukarıdan aşığıya etkileşimi sağlanmaktadır.
- Yeniden yapılanma çalışmaları salt idare içi bir örgütsel ve işlemsel iyileştirme çabası olmaktan çıkmış; bireyleri, sivil toplumu ve özel kesimi kapsayacak bir şekilde geniş bir çerçeveye kavuşmuştur.

# B. ULUSLARARASI GELİŞMELER TÜRKİYE ETKİLEŞİMİ

Dünyada yaşanan gelişmeler ve ülkemize özgü dinamikler uzun bir zamandır kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını ortaya koymuştur. Küreselleşen ve bilgi toplumu olma yönünde dönüşen bir dünyada, hiç bir ülkenin geçmiş kalıplar içinde kalmaya devam ederek kamu yönetimini geliştirmesi ve halkın beklentilerini karşılayacak hizmetleri üretmesi söz konusu değildir. Bu açıdan bakıldığında, ülkemizin uzun yıllardır kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacını tartışması son derece anlamlıdır.

Ülkemizin gündemine kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı getiren faktörleri çevreden ve içeriden kaynaklanan olmak üzere iki ana grupta incelemek mümkündür. Ancak, küresel bir ortamda ve bilgi toplumu şartlarında bu ayrım eski anlamını yitirmiştir. Teorik düzeyde bakıldığında "küyerel" (glocal) veya "küresel ile yerelin eş zamanlı belirleyiciliği" olarak görülebilecek bu durum, geçmiş dönemin "iç" ve "dış" ayrımlarının da büyük oranda geçersiz hale geldiğini işaret etmektedir. Bu açıdan olaya yaklaşıldığı zaman, dışsal gibi görünen faktörlerin içsel karşılıkları ve içsel gibi görünen faktörlerin dışsal kaynakları araştırılmalıdır.

Ülkemizin etkilendiği "dış faktörler" arasında önceki bölümlerde ortaya konan çevre şartlarının ve teorik tartışmaların önemli bir



rolü olmuştur. Bu bakımdan, önceki bölümleri mümkün olduğu ölçüde tekrarlamadan, çevrede ortaya çıkan bu değişim dinamiklerinin gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'ye yansımalarına bakmakta yarar vardır.

## 1. Serbestleşme

1980'li yıllarda diğer birçok gelişmekte olan ülkeden önce başlatılan reformlar, ülkemizin uzun yıllara dayalı ithal ikameci ve içe dönük gelişme stratejisini değiştirmiştir. Yeni dönemde serbest piyasa mekanizması ve rekabete dayalı bir strateji içinde dışa açılma hedefi benimsenmiş, bu politika 1990'lı yıllara kadar başarılı bir şekilde uygulanmıştır.

Ne var ki ülkemiz 1990'lı yıllarda dünyada hızlanan değişim sürecini 1980'li yıllarda olduğu kadar zamanında ve doğru algılamakta zorlanmış, gerekli uyumu gösterememiştir. 1980'li yıllarda uygulanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu "birinci dalga" yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren ve daha zorlu olan "ikinci dalga" yapısal uyum politikaları ile tamamlanamamıştır. Özellikle VII. Kalkınma Planı kapsamında gündeme getirilen ve "20 adet yapısal değişim projesi" şeklinde ortaya konan bu ihtiyaç, uygulamada yeterince karşılık bulmamış ve değişim ertelenmiştir. Diğer bir ifade ile, daha çok "engellerin kaldırılması ve serbestleşme" üzerine kurulu reformlar yapılmış, ancak devletin rolünü yeniden tanımlayıcı ve genel olarak "yeniden yapılanma" gerektiren ikinci dalga reformlarda tam olarak başarıya ulaşılamamıştır.

Ekonomi, ticaret ve sermaye hareketleri konusunda sağlanan ser-

bestleşmenin, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma ile bütünlenememesi sonucunda; ülkemizin genel yönetim yapısında uyumsuzluklar ve boşluklar oluşmuştur. Kapalı bir ekonomiye ve sanayi toplumu şartlarına göre kurgulanmış olan yönetim yapıları rekabete açık, hızlı ve esnek karar almayı ve uygulamayı gerektiren ve çeşitli kesimlerin taleplerine karşı duyarlılığın arttığı yeni ortama ayak uyduramamışlardır.

Sağlanan serbestleşmeye rağmen doğrudan yabancı sermaye girişlerinde son derece kısıtlı kalan gelişmeler, ülkemizin, küreselleşmenin oluşturduğu fırsatları değerlendiremediğini, buna karşılık risklerine açık bir yapıda kaldığını göstermektedir.

**Doğrudan Yabancı Sermaye Girişleri (Milyar Dolar)**

	1991	1995	1999	2001
Dünya	160,2	330,5	1088,3	735,2
Gelişmiş Ülkeler	113,1	203,3	837,8	503,1
AB Ülkeleri	77,7	114,4	487,9	323,0
Gelişmekte Olan Ülkeler	44,4	112,5	225,2	204,8
Türkiye	0,8	0,9	0,8	3,3
Malezya	4,1	5,8	3,9	0,6
Çin	4,4	35,9	40,3	46,9
Meksika	5,7	9,6	12,5	24,7
Brezilya	1,1	4,4	28,6	22,5
Arjantin	2,4	5,6	24,1	3,2

Doğrudan yabancı sermaye konusunda verilen tabloya bakıldığında; "aria" şirketinin telekomünikasyon yatırımından kaynaklanan 2001 yılındaki istisnai performans hariç, ülkemizin 1 milyar dolar sınırını bir türlü aşamadığı gözlenmektedir. Aynı dönemde Çin, Meksika ve Brezilya gibi gelişmekte olan ülkelerin performanslarına bakıldığında, nispi olarak ülkemizin yabancı sermaye çekebilme konusunda sürekli olarak gerilediği ifade edilebilir. 1991



yılında gelişmekte olan ülkelere yapılan toplam doğrudan yabancı sermaye yatırımları içinde ülkemizin payı % 1,8 iken, bu pay 1999 yılına gelindiğinde binde 3'lere gerilemiştir. Bu düşük performans ülkemizin küresel rekabet şartlarına adapte olamayışının ve oldukça yüksek düzeylerde seyreden sermaye hareketlerinden üretimi ve istihdamı artıracak şekilde yararlanamadığını göstermektedir.

Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarında ülkenin hukuk düzeni, bürokratik yapısı, iş kurma ve geliştirme imkanları, teşvik politikaları, iyi eğitilmiş iş gücü, istikrarlı makro ekonomik ortamı gibi unsurlar önem taşımaktadır. Mali sermayeden farklı olarak uzun vadeli bir perspektif (20 yıl civarında) ve fayda/maliyet analizi ile yatırım kararı verilen doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının düşük düzeyi ülkemizin yatırımcılara güven verme anlamında çok şey yapması gerektiğini göstermektedir.

Uzun vadeli olarak yabancı sermayeye güven vermek ise ülkemizdeki yönetim kalitesi ile yakından ilişkilidir. Bürokrasiyi azaltacak, yatırım alanlarını belirlemede ve tanıtmada daha etkili kapasite oluşturacak, makro ekonomik istikrarı sağlayacak ve iş gücünün eğitiminde daha etkili olacak bir yönetim yapısı, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının ülkemize çekilmesinde son derece işlevsel olacaktır. Aksi takdirde ise yetersiz iç kaynaklar ile gerekli düzeyde yatırım yapılamayacak, dünya ölçeğinde gelişen teknolojilere ve pazarlara açılım zorlaşacak, verimsiz bir çalışma ortamı içinde istihdam ve ücret düzeyleri düşük kalacak, büyüme sonucu kamu kaynaklarının artmaması neticesinde kamu hizmetleri nicelik ve nitelik olarak yetersiz kalacaktır. Bugün ülkemizin yabancı sermaye çekmek bir yana, kendi sermayesini ihraç ediyor

konumda oluşu, yapılması gerekenler hakkında ve harekete geçme konusunda ne derece geç kalındığı hususunda yeterince fikir vermektedir.

## 2. Uluslararası Finans Kurumları

Artan borç yükü, yaşanan krizler ve bu krizler nedeniyle uluslararası finans kurumları ile birlikte oluşturulan istikrar programları da ülkemizde kamu yönetiminde değişimi etkileyen önemli bir faktör olmuştur. 1960 yılında sadece 992 milyon dolar olan dış borç, 1970 yılında 1.929 milyon dolara, 1980 yılında ise 16.227 milyon dolara ulaşmıştır. 1990 yılında bu rakam 49.035 milyon dolar olurken, 2001 yılında 115.110 milyon dolara sıçramıştır. 1990'lı yıllarda hızla büyüyen iç borçlanma ile birleştiğinde, sürdürülemez bir dış denge ve mali açık nedeniyle oluşturmuş bu borç yükü, kısa vadeli tedbirler ile belli süre idare edilmesine karşılık, uzun vadede istikrarsızlık kaynağı haline gelmiştir. Sonuç olarak, dış ticarete yüksek düzeyde açıklar ile birleşen mali açıklar, makro ekonomik dengeleri bozmuş ve sürdürülemez bir büyüme ortamı doğurmuştur.

Bu şartlar altında ülkemiz kaynak açığını kapatmak ve piyasalara güven vermek amacıyla, uluslararası finans kurumlarına başvurmak zorunda kalmıştır. Dünya Bankası ve IMF gibi kurumlar ağır borç yükü altında kalan ülkemize sağladıkları mali destek karşılığında çeşitli yapısal değişim projelerini benimseme koşulu getirmiş, bu kapsamda kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına ilişkin hususlar da gündeme gelmiştir. 2001 krizi sonrası yaşananlar ve bugün yürütülmekte olan birçok reform bu etkinin açık bir göstergesidir.



Bu tespit, uluslararası kuruluşlara sorumluluğu yıkarak, değişim yönünde karşımızda duran ihtiyacı görmezlikten gelmemize yol açmamalıdır. Yapılması gereken, üyesi bulunduğumuz bu kurumlar ile ilişkilerimizi güven içinde sürdürmek, kendi politika üretme ve uygulama kapasitemizi kanıtlayarak, bu kurumlara olan ihtiyacımızı kısa sürede ortadan kaldırmaktır.

Ülkemizin yaşadığı sorunların nihai sorumluluğunu kendimiz üstlenmek zorundayız. Ev ödevini iyi yapamayan, sorunlarını doğru analiz ederek, gerekli çözümleri zamanında kendi iradesi ile üretip uygulayamayan yönetimler, ülkemizi kendi tercihleri ile değişimi gerçekleştirmek yerine, değişime maruz kalmak durumunda bırakmışlardır.

Bu açıdan bakıldığında, dış ve iç faktörleri birbirinden tamamen ayırmanın yanlış olduğu da görülmektedir. Dış faktörlerin ülkeye etkisi "içeride" bu etkilerin nasıl algılandığı ve bu etkilere nasıl tepki gösterildiğine bağlı olarak farklı şekillenebilmektedir.

### 3. Dünya Ölçeğinde Ekonomik Durgunluk ve Bölgesel Krizler

İkinci Dünya Savaşından 1970'li yıllara kadar uzanan dönemde birçok ülke hızlı bir büyüme sağlamış ve bunu halkın yaşamına yansıtılmıştır. 1970'li yıllarda Dolara dayalı sistemin çökmesi, enerji krizleri ve artan belirsizlikler yeni bir dönem başlatmıştır. Bazı ülkeler bu yeni ortama uyum sağlayarak sorunları aşmaya çalışırken, ülkemizin de aralarında bulunduğu diğer bazı ülkeler iç siyasi çekişmeler içinde enerjilerini tüketmiş, aşırı borçlanma

sürecine girmiş ve sonuçta sürdürülemez bir noktaya gelmişlerdir. Zamanında yapılması halinde çok daha az bedel ödenecek uyum süreci, gecikmeli olarak gündeme geldiğinde ciddi boyutlara ulaşan bir maliyet getirmiştir. 1980 sonrası yaşadığımız bu uyum sürecinin etkileri hala devam etmektedir.

Dünya ölçeğinde görece durgunluk ve çeşitli krizler ülkemizin ekonomik performansına yansımış, büyüme oranı 1950'li ve 1960'lı yıllar ile mukayese edildiğinde önemli oranda gerilemiştir. Örneğin I. Plan (1963-1967) döneminde ortalama % 6,6, II. Plan (1968-1972) döneminde ortalama % 6,3 olan GSMH büyümesi; III. Plan (1973-1977) döneminde % 5,2'ye, IV Plan (1979-1983) döneminde ise % 1,7'ye gerilemiştir. Aynı büyüme oranı V. Plan (1985-1989) döneminde % 4,7 olurken, VI. Plan (1990-1994) döneminde % 3,5, VII. Plan (1996-2000) döneminde % 3,8 olarak gerçekleşmiştir.

Dünya ölçeğinde yaşanan ekonomik durgunluğun yanı sıra, karşılıklı etkileşimin yoğunlaştığı küresel ortamda, diğer bölgelerde veya ülkelerde yaşanan krizler de ülkemizi önemli oranda etkilemiştir. Asya krizi, Rusya krizi, Arjantin krizi gibi birçok kriz dünya ölçeğinde belirsizliği artırmış, özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından olumsuz sonuçlar doğurmuştur.

Bütün bu gelişmeler, ülkemizin dış şoklara karşı direncini artıracak şekilde yeniden yapılanmasını gündeme getirmiş, değişen şartlara uygun büyüklükte ve nitelikte bir yönetim yapısı oluşturarak dış etkilerin aşılması tartışılmıştır.



## Çeşitli Ülkelerde GSYİH ve KBG'nin Gelişimi (1991-2001)

ÜLKELER	GSYİH		KBG		KBG Değişimi (1991-2001, %)
	1991 (milyon \$)	2001 (milyon \$)	1991 (\$)	2001 (\$)	
ARJANTİN	190419	268772	5776	7258	2,1
ÇİN	400008	1191456	342	1285	12,8
İRLANDA	47863	128893	13559	33566	8,6
KORE	295236	422167	6818	8918	2,5
MALEZYA	49136	88050	2649	3891	3,6
ŞİLİ	34650	66450	2601	4369	4,8
TÜRKİYE**	152962	181531	2681	2607	-0,3
YUNANİSTAN	5815	130546	8427	13042	4,0
<b>ADAY ÜLKELER</b>					
BULGARİSTAN	136	13557	15	1705	53,7
GÜNEY KIBRIS RUM YÖNETİMİ*	5815	8528	8427	11221	2,6
MACARİSTAN	33427	51926	3230	5235	4,5
MALTA	2522	732	7004	1877	-11,3
POLANYA	76305	176228	1995	4561	7,8
ROMANYA	28851	39714	1244	1772	3,3

\* 2001 yılı GSYİH verisi erişilebilir olmadığından 2000 yılı verisi kullanılmıştır.

\*\* 2001 yılı Türkiye için kriz yılı olduğundan 2002 yılı verileri sunulmuştur

Yukarıdaki tablo çeşitli ülkelerle mukayeseli olarak ülkemizin 1991-2001 dönemindeki büyüme ve kişi başına gelir bakımından performansını ortaya koymaktadır. Tablodan da görüldüğü üzere küçük bir ekonomi olan Malta hariç, ülkemiz hem mutlak değerler bazında geçmişe göre hem de diğer ülkelerle mukayeseli olarak, son derece olumsuz bir performans sergilemiştir. 1991 yılında 150 milyar dolar olan GSYİH 2000'li yıllara gelindiğinde 180 milyar dolara ulaşmış, ancak aynı dönemde nüfus artışının etkisi dikkate alındığında kişi başına gelir yıllık ortalama % 0,3 oranında gerileyerek, 2681 dolardan 2607 dolara düşmüştür. Bu sonuç halkımızı yoksullaştırırken, ülkemizi de dünya ölçeğinde gelişmişlik sıralamasında geri noktalara götürmüştür. Oysa aynı dönemde Çin GSYİH'sini 400 milyar dolar seviyesinden 1.2 trilyon dolar se-

viyesine yaklaştırmış, kişi başına gelirini ise 342 dolardan 1285 dolara yükseltebilmiştir.

1991-2001 döneminde OECD ortalamalarına (Slovenya, Macaristan ve Polonya hariç) bakıldığında, kişi başına gelirin 11.141 dolardan 22.100 dolara çıktđı görölmektedir. Bu durumda, ölkemizin OECD üyesi olarak genel trendlere uygun gelişmesi halinde 1991-2001 döneminde kişi başına gelirini 2.600 dolar seviyesinden 5.000 dolar seviyesine çıkarması gerektiği ifade edilebilir. Nüfus ile birlikte düşünöldüğünde GSYİH rakamının ise 350 milyar dolar seviyesinde olması gerektiği söylenebilir. Bu rakamlar ölkemizin 1991-2002 döneminde neler kaybettiğinin, potansiyelini kullanması halinde ise nerelerde olabileceğinin özet göstergeleri olarak değerlendirilebilir.

Aynı dönemde Bulgaristan, Romanya, İrlanda gibi ölkelerin de çok yüksek performans gösterdikleri gözlenmektedir. Bu performans AB mali desteğinin etkisini yansıttđı gibi, bu ölkelerin yeniden yapılanma konusunda gösterdikleri çabaların bir sonucu olarak da yorumlanabilir.

Dünyada yaşanan durgunluğa ve bölgesel krizlere rağmen, diğer birçok gelişme yolundaki ölkenin de bu dönemde yurtiçi hasıllarını ve kişi başına gelirlerini önemli oranda artırabildikleri görölmektedir.

Kısaca, ölkemiz 1990'lı yıllarda artan rekabet ortamı içinde yeniden yapılanmasını gerçekleştirerek potansiyelini kullanamamış, bunun sonucunda geçmişe ve diğer ölkelere göre konumunu iyileştirmek bir yana, koruyamamıştır. Bu sonucun alınmasında si-



yasi, bürokratik ve toplumsal bir çok faktör rol oynamış olmakla birlikte, bütün bu sorunların kesiştiği bir alan olarak yönetim kalitesinin düşüklüğü temel neden olarak görülebilir. Daha etkin bir kurumsal yapı ve sağlıklı bir yönetim anlayışı içinde, ülkeler arasındaki farklılıkların nispi olarak kısa zamanlar içinde iyileşebileceği, bunun aksi durumda ise ülkelerin konumlarında hızlı bir gerileme olabileceği anlaşılmaktadır. Ülkemizin konumunda gözlemlenen bu olumsuz gelişmelerin bir süre daha devam etmesi halinde, diğer ülkeler ile aramızda oluşacak farklılık çok daha yüksek düzeylere çıkacak ve telafisi de bir o kadar zorlaşacaktır. Bu tabloyu gerçekçi ve soğukkanlı bir şekilde görmeli ve gereken tedbirleri vakit geçirmeden, kısır çekişmeler ve tartışmalarla enerjimizi tüketmeden almalıyız.

#### 4. Ulaşım, Bilgi ve İletişimde Gelişmeler

1980 sonrası dönem aynı zamanda iletişim ve ulaşım teknolojilerinde köklü değişimlerin yaşandığı, ticaretin ve sermaye hareketlerinin serbestleştiği, kültürel ürünlerin ve yaşam tarzlarının küresel medya aracılığı ile yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Otoyollar başta olmak üzere ulaşım altyapısında sağlanan gelişmeler ve araç kullanımının hızla yaygınlaşması, toplumsal mobilitayı artırmış ve mesafeleri kısaltmıştır.

Tek kanallı siyah beyaz televizyondan yerli ve yabancı çok sayıda kanala, sayısız radyo istasyonuna geçilen, internet, cep telefonları ve benzeri birçok yeniliğin yaygınlaştığı bu dönem; insanların oturdukları yerden dünyadaki yaşam standartlarını karşılaştırdıkları ve bireysel yaşamlarını çeşitli etkiler ile şekillendirdikleri yeni bir dönemi başlatmıştır. Bireysel ve toplumsal bazda oluşan

farklılaşma ise demokrasi taleplerini artırmış, temsili demokrasi- nin yetersizliği ortaya çıkmış, katılımcı demokrasi ve çoğulculuk güç kazanmıştır. Bireylerin ve toplumların kendi hayatları üzerinde daha fazla insiyatif talep ettiği bu dönem, ülkemizde de klasik vatandaş tanımını farklılaştırmıştır. Devlete atfedilen geleneksek değerlerin yerini, devletten beklenen hizmetler almaya başlamış, vatandaşların devlet ve kamu kurumları karşısında edilgen bir yapıdan, daha etkin bir anlayışa doğru değiştikleri gözlenmiştir.

Aşağıdaki tablo ise ülkemizin özellikle değişim açısından son derece kritik öneme sahip bulunan ve ülkelerin rekabet gücünü önemli ölçüde etkileyen bilgi ve iletişim teknolojilerinden etkilenmekle birlikte, bu alanlarda sağlıklı politikalar ve projeler ile gerekli olarak hızlı bir gelişme sağlayamadığını ortaya koymaktadır.

#### Seçilmiş Ülkelerde Bilgi ve İletişim Teknolojileri İstihdamı, 1999

Ülkeler	Bilgi ve İletişim Teknolojileri İstihdamı (Bin Kişi)	Bilgi ve İletişim Teknolojileri İstihdamının Toplam İstihdamdaki Payı (%)
Avusturya	132	3,6
Finlandiya	118	5,4
Fransa	905	4,0
Almanya	1.255	3,5
İrlanda	97	7,1
İtalya	632	3,1
İngiltere	1338	5,0
AB (15)	5.712	5,0
Çin	1604	0,8
Çek Cumhuriyeti (1997)	152	3,1
Macaristan (1997)	157	4,3
Japonya (1997)	3.000	4,3
Malezya (1998)	87	1,0
ABD (1998)	7.400	6,1
Türkiye (1997)	100	0,5

Kaynak: Mehmet Ali Kelleci, DPT Yayın No 2674.



Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki istihdamın Çin'in bile gerisine düştüğünü gösteren yukarıdaki tablo, stratejik bir bakış açısı ile ülkemizin hızla gelişim sağlaması gereken alanlara yönelemediğini, yatırımlarını bu kapsamda değerlendiremediğini, yetişmiş genç insan gücü potansiyelini gereği gibi harekete geçiremediğini göstermektedir.

# C. TÜRKİYE'DE DEĞİŞİME GENEL BAKIŞ

Dünyada ve ülkemizde yaşanan ve ana hatları ile ortaya konan değişimler ve eğilimler, ülkemizin kamu yönetimi alanına yansıtılmamış ve bunun sonucunda, gün geçtikçe daha belirgin hale gelen bir yeniden yapılanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

## 1. Kamu Yönetiminin Temel Açıkları

Dünyada ve ülkemizde yaşanan değişimler sonucunda Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açık olduğu söylenebilir.

Bunlar;

- stratejik açık
- bütçe açığı,
- performans açığı ve
- güven açığı

başlıkları altında özetlenebilir.

Bu dört açık yönetimde değişim çabalarının temelinde yatan sorunlara kapsamlı bir çerçeve sunmaktadır. Stratejik bir bakış açısından ve uzun vadeli planlamadan yoksun bir çerçevede aşırı büyüyen ve merkezileşen kamu idaresi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmekte ve kaynakları verimli kullanamayarak bütçe



açığı oluşturmakta; halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığı vermekte; bu verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde ise halkın yönetime olan güvenini eritmektedir.

#### a) Stratejik Açık

Stratejik açık içinde çalışan kurumlar, gündelik sorunlar altında kaybolmakta, dünya ve ülke eğilimlerini doğru ve zamanında okuyamamakta, gerekli tercih ve öncelikleri ortaya koyamamakta, geleceğe dair vizyon ve hedefler formüle edememektedir. Sonuç olarak, değişimi yönetmek yerine, değişime maruz kalma ile sonuçlanan bir süreç yaşanmaktadır. Stratejik açığı olan ve bu nedenle "yön duygusu" olmadan çalışan kurumların, başka türlü bir sonuçla karşılaşması da beklenemez.

Stratejik açık, özellikle uzun vadeli bir perspektifi gerektiren yatırım kararlarının alınmasında belirgin bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Ülkemizin geleceğini etkileyen bu kararların stratejik bir perspektif ile ele alınmadığı, ilerideki bölümlerde daha ayrıntılı olarak incelenecek olan kamu yatırım programının rasyonel olmayan yapısında açık bir şekilde görülmektedir.

Kısa vadeli değerlendirmeler, gündelik sorunlar içinde boğulma, birbirleriyle tutarsız çeşitli etkiler altında karar alma; kamunun genel yapılanmasında ve kaynak tahsisi sürecinde önceliklendirmeyi ve odaklanmayı ortadan kaldırmıştır.

Stratejik yönetimin yerleşmesini, performansa dönük çalışma anlayışının kökleşmesini, hesap verme sorumluluğunun bu kap-

samda netleştirilmesini gerektiren stratejik açık sorunu, aynı zamanda kamu kurumlarının çevreye daha duyarlı hale gelmelerini, ilgili tüm tarafları sürece katarak planlama yapmalarını ve uygulamayı sürekli izlemelerini ve değerlendirmelerini gerektirmektedir. Oysa, genel itibariyle kapalı, kendi iç sorunlarına odaklı, kurallara dayalı ve çevredeki gelişmeler ile toplumsal taleplere duyarsız kamu yönetimi, bu kavramları somut uygulamalara dönüştürmekten uzak kalmıştır.

Bu durum, bir taraftan kamu kurum ve kuruluşlarının, meydana gelen değişikliklere uyum sağlayamaması, verimsizleşmesi ve benzeri kurumlara kıyasla etkisizleşmesi sonucunu doğurmuş, diğer taraftan, ülkemizin gelişmiş ülkeler karşısında rekabette geri kalmasına sebep olmuştur.

#### **b) Performans Açığı**

Stratejik açık içinde uzun vadeli planlama yapamayan ve halkın taleplerine duyarsız kalan kamu yönetiminin sunduğu hizmetler ile halkın beklentileri arasındaki farklılık her geçen gün artmış ve kamu hizmetleri alanında ciddi boyutlara ulaşan bir performans açığı doğmuştur.

Bu raporun çeşitli bölümlerde verilen ekonomik büyüme, sosyal harcamalar, istihdam, yabancı sermaye yatırımları, vb. göstergeler, kamunun yetersiz performansının genel yansımalarından bazılarını vermektedir.

Performans açığını kestirme bir şekilde hesaplamak için ülkemizin potansiyel büyüme hızı, bunun kişi başına gelir ve istihdam



olarak yansımalarına bakmak yeterli bir gösterge olarak alınabilir. Aşağıda verilen "Yüzde % 5.5'e göre Potansiyel GSMH Hesabı ve İstihdam Kaybı Tablosu" ile "Yüzde % 4.9'a göre Potansiyel GSMH Hesabı ve İstihdam Kaybı Tablosu" bu açıdan durumu yansıtmak üzere hazırlanmıştır.

### Potansiyel ve Reel Büyüme Farkı

Yıllar	GSMH (87 Fiy. Tril. TL)			Nüfus (Bin Kişi)	Kişi Başı GSMH (Dolar)			İstihdam (Bin Kişi)		
	Gerçekleşme	P1	Fark		KBGG	KBGP1		Gerçekleşme	P1	Fark
						KBGG	KBGG/KBGP1			
1991	84.887	89.252	4.365	57.262	2657	2794	95.1	19.022	20.000	978
1992	90.323	94.170	3.847	58.374	2752	2870	95.9	19.085	19.898	813
1993	97.677	99.338	1.661	59.491	3056	3108	98.3	18.047	18.338	311
1994	91.733	104.832	13.099	60.612	2159	2468	87.5	19.401	22.171	2.770
1995	99.028	110.607	11.579	61.737	2784	3109	89.5	19.892	22.218	2.326
1996	106.080	116.701	10.621	62.873	2934	3228	90.9	20.386	22.427	2.041
1997	114.874	123.131	8.256	64.015	3032	3250	93.3	20.361	21.824	1.463
1998	119.303	129.915	10.611	65.157	3159	3440	91.8	20.872	22.728	1.856
1999	112.044	137.072	25.028	66.293	2828	3460	81.7	21.413	26.196	4.783
2000	119.145	144.624	25.480	67.420	2987	3625	82.4	20.579	24.980	4.401
2001	107.783	152.592	44.809	68.529	2106	2981	70.6	20.367	28.834	8.467
2002	116.166	160.999	44.833	69.626	2610	3618	72.2	20.287	28.117	7.830

P1: Potansiyel büyüme oranı 1950-90 ortalama yıllık büyüme oranı (% 5.5) olarak kabul edilmiştir

Yıllar	GSMH (87 Fiy. Tril. TL)			Nüfus (Bin Kişi)	Kişi Başı GSMH (Dolar)			İstihdam (Bin Kişi)		
	Gerçekleşme	P2	Fark		KBGG	KBGP2		Gerçekleşme	P2	Fark
						KBGG	KBGG/KBGP2			
1991	84.887	88.700	3.813	57.262	2657	2776	95.7	19.022	19.876	854
1992	90.323	93.007	2.684	58.374	2752	2834	87.1	19.085	19.652	567
1993	97.677	97.523	-153	59.491	3056	3051	100.2	18.047	18.019	-28
1994	91.733	102.259	10.526	60.612	2159	2407	89.7	19.401	21.627	2.226
1995	99.028	107.225	8.197	61.737	2784	3110	92.4	19.892	21.539	1.647
1996	106.080	112.432	6.352	62.873	2934	3110	94.4	20.386	21.607	1.221
1997	114.874	117.892	3.018	64.015	3032	3112	97.4	20.361	20.896	535
1998	119.303	123.617	4.314	65.157	3159	3273	96.5	20.872	21.627	755
1999	112.044	129.620	17.576	66.293	2828	3271	86.4	21.413	24.772	3.359
2000	119.145	135.914	16.770	67.420	2987	3407	87.7	20.579	23.476	2.897
2001	107.783	142.514	34.731	68.529	2106	2784	75.6	20.367	26.930	6.563
2002	116.166	149.435	33.269	69.626	2610	3358	77.7	20.287	26.097	5.810

P2: Potansiyel büyüme oranı trend büyüme oranı (% 4.9) olarak kabul edilmiştir

Potansiyel hasıla iki değişik varsayımla hesaplanmıştır. Bunlardan birincisinde, 1950-1990 dönemi yıllık ortalama büyüme artışı olan yüzde 5,5 potansiyel büyüme artışı olarak kabul edilmiştir. İkinci yöntemde ise, 1950-1990 dönemi GSMH trend üzerine regres edilmiş ve potansiyel büyüme yüzde 4,9 olarak hesaplanmıştır. Aşağıdaki tablolardan da izlenebileceği gibi büyüme performansının 1990 sonrasında yüzde 5,5 olarak gerçekteşmesi halinde, 2002 yılı sonunda kişi başına milli gelirin 3.618 dolarla, fiili olarak gerçekteşenden yaklaşık yüzde 30 daha fazla olması ve teorik olarak ilave 7,8 milyon kişiye istihdam sağlanması mümkün olabilirdi. Benzer şekilde, büyüme performansının 4,9 olarak gerçekteşmesi halinde, 2002 yılı sonunda kişi başına milli gelirin 3.358 dolarla, fiili olarak gerçekteşenden yaklaşık yüzde 20 daha fazla olması ve ilave 5,8 milyon kişiye istihdam imkanı sunulması mümkün olabilirdi.

Sonuç olarak; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, tarım, sanayi, çevre, konut, şehirleşme, istihdam, teknoloji, doğal afetler, vb. birçok sektörde ve politika alanında sahip olduğumuz potansiyel etkin ve yeterli düzeyde, halkın talepleriyle uyumlu bir şekilde kullanılmaktadır. Sadece sosyal harcamaların GSMH'ya oranlarına

#### **Sosyal Harcamaların GSMH'ya Oranları (%)**

	1998	2002	2003 Program
Eğitim	4,08	4,50	4,01
Sağlık	2,76	4,80	4,66
Sosyal Koruma (*)	6,42	8,12	9,04
Diğer	0,05	0,09	0,11
Toplam	13,31	17,50	17,81

(\*) Sosyal güvenlik kurumları, SYDTF harcamaları, tarımsal destekleme  
Kaynak: DPT



bakıldığı zaman sadece ekonomik performans konusunda değil, bundan da daha önemlisi insani kalkınma göstergeleri bakımından ülkemizin gerekli performansı gösteremediği gözlemlenmektedir.

Gelişmiş ülkelerde kamu harcamaları içinde en büyük pay sosyal harcamalardan oluşmaktadır. Oysa, yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere ülkemizde sosyal harcamaların milli hasılaya oranı sınırlı düzeyde kalmaktadır. Gelişmekte olan ülkelere kıyasla da Türkiye sosyal harcamalarda yeterli bir düzeyde değildir. Örneğin Dünya Bankası verilerine göre 1997 yılında toplam sağlık harcamalarının milli hasılaya oranı Türkiye'de % 3.9 iken, aynı oran Yunanistan'da % 8, Şili'de % 6.1, Tunus, Tayland ve Rusya'da % 5'in üzerindedir.

### c) Mali Açık

Mali açık bu raporun çeşitli yerlerinde değişik boyutları itibariyle karşımıza çıkan ve ülkemizde kamu yönetiminin yeniden yapılanma gereğini çarpıcı bir şekilde ortaya koyan en temel unsurlardan biridir. Siyasi ve idari yapıları içinde rasyonel kaynak tahsisi yapmayan ülkemiz, sonuçta gelirlerinin çok üzerinde harcama yapan bir mali yapı ile baş başa kalmıştır. Toplumsal talepleri zamanında sağlam kaynaklarla ve verimlilik esasına göre çalışarak karşılayamayan kamu kurumlarının harcamaları borçlanma ile finanse edilerek, yeniden yapılanma gereği bir süre için de olsa ertelenebilmiştir. Ancak, artan mali açıkların beslediği güvensizlik içinde yüksek faiz oranları ile borçlanma limitlerine gelen kamu kesimi, zamanında yapamadığı uyumun maliyetini son dönemlerde fazlasıyla ödemeye başlamıştır.

### GSMH'ya Oranlar (%)

Yıllar	Program			Gerçekleşme		
	Bütçe Açığı	KKBG (*)	Faiz Dışı Fazla	Bütçe Açığı	KKBG (*)	Faiz Dışı Fazla
1991	- 4,7	7,5	- 0,5	- 5,3	10,2	- 1,5
1995	- 3,3	5,1	3,2	- 4,0	5,0	3,3
1999	- 7,0	8,3	4,3	- 11,9	15,5	1,8
2002	- 9,6	8,0	5,6	- 14,6	12,5	4,4

(\*) Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

Ozellikle transfer harcamalarına bağlı olarak bütçe harcamalarında yaşanan çarpıcı artış bütçe gelirlerindeki artış ile dengelememiş ve 1991-2002 döneminde bütçe dengeleri belirgin bir şekilde bozulmuştur. 1991 yılında % - 5,3 olarak gerçekleşen bütçe açığı 2002 yılında % - 14,6 olmuş, KKBG % 15 seviyelerinin üzerine çıkmış, faiz dışı bütçe fazlası verilmesine karşılık, bu alanda programlanan rakamlar ile gerçekleştirmeler arasında ciddi farklılıklar oluşmuştur.

Bu yüksek açıklar karşısında harcama disiplini sağlanamadığı, yüksek oranlı faizlerle çevrilmeye çalışılan iç borç stoku kontrol altına alınamadığı ve kamu harcamaları sağlam kaynaklara dayandırılmadığı için kamu bütçesi gerçek işlevlerinden uzaklaşarak finans piyasalarındaki gelişmelere göre şekillenen bir bağımlı değişkene dönüşmüştür. Bütçe üzerinde TBMM aracılığı ile tercihlerini ortaya koymak durumunda olan halkın talepleri bu yapı içinde gücünü ve anlamını büyük oranda yitirmiş, bütçede ortaya çıkan bu durum siyasal anlamda temsil krizini derinleştirmiştir.

Gelinen noktada kamu yönetimi gerçek işlevinden uzaklaşmış ve adeta çökmüştür. Kamu bütçesi büyük açıklar vermekte, vergi gelirlerinin büyük bir bölümü faiz ödemelerine gitmekte, kamu hizmetlerinden halkın memnuniyet düzeyi sürekli gerilemekte ve halkın yönetime olan güveni aşınmaktadır. Bu açıklar kartopu gibi büyüyen bir dış ve iç borçlanma ile bir süre finanse edilmiş, son yıllarda bu imkanın da sınırına gelinmiştir. Toplanan vergileri



borç çevirmek için harcayan bir kamu yönetimi; halkın sorunlarını çözmekten uzaklaştığı gibi, kamu çalışanlarının motivasyonunu ve şevkini de kırmıştır. Uzun vadeli strateji geliştiremeyen, gündelik sorunlar içinde "kafasını kuma gömme" mantığı içinde sorunlarını erteleyen, dışarıdan yapılan değişim taleplerine karşı nasıl tepki vereceğini kestiremeyen ve sürekli yalpalayan, kendi gündemini oluşturamayan bir yönetim görüntüsü üretilmiştir.

#### d) Güven Açığı

Kapalı bir ekonomik yapı içinde, yönetim hatalarının üstü örtülebilmektedir. Açık bir ekonomide ise yönetim hatalarının bedeli çok ağır olmaktadır. Ağırlaşan ekonomik şartlar ve birbiri peşi sıra ortaya çıkan krizler, daha derinlerde bir yönetim krizi yaşadığımızın en açık göstergesi olmuştur. 1990'lı yıllar boyunca yaşadığımız irili ufaklı birçok ekonomik kriz, dış şoklara karşı kırılganlık, terör ve doğal afetler, yönetim kapasitemizin test edildiği ve yetersizliğinin ortaya çıktığı durumlardır.

Yapılan geniş kapsamlı kamuoyu araştırmalarının da gösterdiği gibi, vatandaşlarımız mevcut sosyo-ekonomik koşullardan ve yönetim kalitesinden derin bir memnuniyetsizlik içindedirler. Sadece verimsiz hizmetten değil, hizmet alırken herkese eşit davranılması konusunda da toplumda yaygın bir şikayet hali oluşmuştur. Öncelikle devlet üzerinde yoğunlaşan bu güvensizlik; trafikten vergiye, gümrüklerden tapu dairelerine, emniyetten sağlık ve eğitim kurumlarına kadar uzanan geniş bir yelpazede hizmetlerin yetersizliğine ve kirliliğe işaret etmektedir. % 80'in üzerinde bir toplumsal kesim kamu kuruluşlarında (trafik, gümrük, vergi, tapu, vb. alanlarda) yolsuzluğun çok yaygın olduğu kanısındadır. Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün (Transperancy International)

2001 yılı için yaptırdığı ve 91 ülkeyi kapsayan temiz toplum endeksinde göre ülkemiz 3.6 puanla 56. sırada yer almaktadır. Bankacılık ve enerji sektörü başta olmak üzere yaşanan büyük kirlenmenin, 2001 yılında ortaya çıkmaya başlayan etkilerinin bir devamı olarak ülkemiz, ne yazık ki 2002 yılında 102 ülke arasında 64., 2003 yılında ise 133 ülke arasında 77. sırayı almıştır.

Kısaca ifade etmek gerekirse, ülkemizdeki ekonomik bunalım ve siyasi temsil sorunları, toplumda derin bir güven bunalımı ile birlikte yaşanmakta, bu güven bunalımı ise öncelikle kamu yönetimine güvensizlikte odaklanmaktadır.

İnsanlarımızın yaratıcılığı ve çalışma azmi kamu, sivil toplum ve piyasa işbirliği ile devreye sokulamamakta, israf ve yolsuzluklar halkın yönetime olan güvenini erozyona uğratmaktadır. Bireyler kamu hizmetlerini zamanında, en az maliyetle, arzu edilen kalitede ve adil bir şekilde alamamaktadır. Kamu görevlilerinin kayırmacılık yapmaması ve vatandaşa eşit davranması konusunda toplumda gelişen talep, hemen hiç bir kamu kuruluşu tarafından yeterli düzeyde karşılanamamaktadır. Kamu hizmetlerini yürüten görevliler ise yaptıkları işle tatmin olamamakta, performansa dayalı bir anlayış içinde ödüllendirilmemekte ve motive edilmemektedir.

Halkın yönetime duyduğu güvenin azalmasında ve memnuniyetsizliğinin artmasında ortaya koyduğu tercihlerin kamu politikalarına yansımaysı, verim kayıpları ve menfaat ilişkilerinin kamu kaynaklarının kullanımında genel faydanın önüne geçmesi etkili olmuştur. Adalet hizmetleri, sağlık ve vergi gibi alanlar başta olmak üzere bir çok alanda kamu hizmetleri yetersiz ve kalitesiz olarak algılanmaktadır. Özellikle merkezi hükümette reform isteyen-



lerin oranı % 90'ların üzerine çıkmaktadır. Kamu hizmetlerinden duyulan memnuniyetsizliğin kişisel yaşam koşullarından duyulan genel memnuniyetsizliğin üstüne çıktığı bu ortamda; başta ekonomi olmak üzere eğitim, sağlık ve adalet hizmetlerinde gelişme sağlanması talep edilmektedir.

## 2. Ekonomide Yaşanan Krizler

1950-1993 dönemine bakıldığında Türkiye'nin sadece 1954 yılında % - 3, 1979 yılında % - 0,5 ve 1980 yılında % - 2,8 küçüldüğü gözlenmektedir. 1994-2001 döneminde ise ekonomi üç ayrı dönemde küçülmüş, küçülme oranları ise geçmişe kıyasla çok daha yüksek boyutlarda olmuştur.

Dünyada yaşanan şokların da etkisi ile, ülkemiz 1990'lı yıllar boyunca sürekli sorunlar yaşamış ve kısa süreli büyüme dönemlerinin ardından krize girmiştir. 1994, 1999 ve 2001 yılları bu krizlerin zirveye ulaştığı dönemler olmuştur. 1994 ve 1999 yıllarında ülke ekonomisi % - 6,1, 2001 yılında ise % - 9,4 küçülmüştür. Yıllar boyunca sağlanan kazanımların bir anda ortadan kalkması anlamına gelen bu olumsuz gelişmeler, toplumun düşük gelirli kesimlerine yansımaları itibarıyla daha ağır sosyal sorunlara yol açmış ve istihdam olanaklarını büyük ölçüde daraltmıştır.

Sonuç olarak ülkemiz 1990'lı yılları kaybetmiştir. Bunun en açık göstergesi kişi başına gelirden gözlenen dalgalanmalar ve gerilemedir. 1990'da 2661 ABD Doları olan kişi başına gelir, 2001 yılına gelindiğinde 2143 ABD Dolarına düşmüştür. Satın alma gücü paritesi olarak bakıldığında ise 1980'de 2300 ABD Doları mertebesinde 1996 yılında 6000 Dolar mertebesine ulaşıldığı, bu tarihten sonraki dönemlerde ise önemli oranda değişmediği görülmektedir.

Dünyada yüksek enflasyon ile yaşamak zorunda olan ender ülkeler arasında kalmayı sürdüren, kesimler ve bölgeler arası gelir dağılımı gittikçe bozulan, işsizliğin olağanüstü boyutlara ulaştığı, sağlıklı bir şekilde şehirleşemeyen, dış ticaretle sürekli sorun yaşayan, teknoloji üretemeyen bir ülke konumundan kurtulunamamıştır. Ekonomimiz iç ve dış şoklara karşı kırılganlığını defalarca göstermiş, ağır borç yükü altında kamu maliyesi halkın taleplerini karşılamaktan uzaklaşmış, insanımızın geleceğe dair umutları kırılmıştır.

İhracata bakıldığında 1980'li yıllarda bir sıçrama yaşandığı, 1980 yılında 2.910 milyon dolar olan ihracatın 1990 yılında 12.959 milyon dolara ulaştığı, ancak ithalatın da hızla artması sonucunda ihracatın ithalata oranının aynı dönemde % 37'den % 58,1'e yükseldiği gözlenmektedir. 1990'lı yıllarda ise ihracat artışları sınırlı kalmış, krizler nedeni ile ithalatın daralmasına rağmen ihracatın ithalatı karşılama oranı % 51 ile % 78 arasında değişen oranlarda gerçekleşmiştir. 2001 yılına gelindiğinde ülkemiz iç talepteki büyük daralmaya ve TL'nin aşırı değer yitirmesine rağmen ihracatını ancak 31.340 milyon dolara çıkarabilmiş, aynı dönemde 40.410 milyon dolar ithalat yapmıştır.

1971 yılında yüzde 17,4 ile başlayan çift haneli enflasyon oranı bugüne kadar tek haneli enflasyona geri düşmemiştir. 30 yılı aşkın bir süredir enflasyon ile birlikte yaşamak zorunda kalan halkımız ve iş dünyamız enflasyonu adeta bir kader olarak algılar hale gelmiş, oluşan bu beklenti kırılmadığı için enflasyon kronik bir problem olarak günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. 1994 yılında % 100'ün üzerine tırmanan bu oran 1999-2001 döneminde % 50'lere gerilemiştir. 2002 yılı itibarıyla bakıldığında ise bu oranın % 30'lar düzeyine indiği ve 2003 yılında % 20'lere düşeceği anlaşılmaktadır.



Yaşanan ekonomik krizler sosyal dengeleri de bozmuştur. DİE tarafından en son 1994 yılında yapılan hesaplamalara göre hanehalkları bazında en düşük % 20'lik kesim toplam gelirin sadece 4.9'unu alırken, en yüksek % 20'lik kesim % 54.9'unu almaktadır. Bu rakamlar en düşük gelir dilimi ile en yüksek gelir dilimi arasında 11 katı aşan bir fark olduğunu ortaya koymaktadır. 1994 sonrası yaşanan krizlerin ve sosyal boyutu ihmal edilen politikaların sonucunda bu tablonun daha da kötüleştiği tahmin edilmektedir. 2001 Yılı Programında ortaya konan verilere göre Türkiye'de nüfusun yüzde 8'i mutlak yoksulluk, yüzde 24'ü ise ekonomik bakımdan yoksulluk riski altında yaşamaktadır. Eğitimli gençler arasında işsizlik oranı yüzde 22.4 gibi yüksek bir düzeye ulaşmıştır. Dünya Bankası verilerine göre ise 1.5 milyon kişi günde 1 doların altında bir gelir düzeyine sahiptir.

İstihdam konusundaki rakamları içeren aşağıdaki tablo 1991-2002 döneminde yaşanan krizlerin ve olumsuz performansın sonuçlarını yansıtmaktadır.

#### **Sivil İstihdam ve İşsizlik (15 + Yaş, Bin Kişi)**

Yıllar	Tarım	Sanayi	Hizmetler	Toplam	İşsiz Sayısı	İşsizlik oranı
1991	8.714	2.837	6.870	18.421	1.547	7,8
1995	8.634	3.218	8.042	19.893	1.607	7,5
1999	8.872	3.580	8.962	21.413	1.774	7,7
2002	6.745	3.888	9.654	20.287	2.412	10,6

Tablodan gözlemlendiği üzere, 1991-2002 döneminde Türkiye ekonomisi istihdam üretememiş ve buna bağlı olarak işsizlik oranı artmıştır. Tarım kesiminde 2 milyon civarında istihdam azalması gerçekleşirken, sanayide sadece 1 milyon, hizmetler sektöründe ise 2,8 milyon istihdam olanağı ortaya çıkmıştır. Nüfus artışına

bağlı olarak istihdam edilmeye ihtiyaç duyan insanların sayısındaki artış sonucunda işsizlik oranı yüzde 7,8'den 10,6'ya yükselmiştir. Eksik istihdam da dahil edilirse işsizlik rakamları çok daha yüksek düzeylere çıkmaktadır.

### 3. Siyasi İstikrarsızlıklar ve Siyaset-Bürokrasi İlişkileri

Kamu yönetiminin yeterli performansı göstermeyişinde özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve koalisyonlar da etkili olmuştur. Etkili bir koalisyon kültürü üretemeyen bir siyasi yapılanma içinde, koalisyon ortakları arasında kamu yönetiminin rasyonel olmayan bir şekilde paylaşımı ve ortak politika oluşturma zorlukları, kamu yönetimini olumsuz yönde etkilemiştir.

Ayrıca, ülkemizde siyaset ile kamu yönetimi arasındaki ilişki sağlıklı bir temele oturtulamamıştır. Bir yandan siyaset kurumu bürokrasinin gündelik işleyişine gereğinden fazla müdahil olurken, diğer yandan bürokrasi esasen siyaset kurumu tarafından belirlenmesi gereken politika ve stratejiler konusunda siyasetten yeterli girdi almadan çalışma alışkanlığını sürdürmüştür. Sonuçta politika ile uygulama farklılaşmış, siyaset kurumu kendisinin ürünü olarak görüp sahiplenmediği politikaları ihmal etmiş, bürokrasi ise gündelik çalışmalarında sık siyasi müdahaleler nedeni ile rasyonel olmayan kararlar almaya zorlanmıştır.

Bu şartlar altında, uluslararası finans kurumlarının da etkisi ile ekonomi ve siyaset arasındaki bağlantıları zayıflatmaya dönük politikalar gündeme gelmiştir. Son yıllarda, Merkez Bankasının



bağımsızlığı ve sayıları her geçen gün artan düzenleyici ve denetleyici kurullar ve kurumlar, siyaset ile bürokrasi ilişkilerine yeni bir boyut getirmişlerdir. Mevcut siyasi kültürün ve ilişkilerin yansıdığı bu hızlı geçiş içinde siyaset ile düzenleyici kurulların ilişkisi sağlıklı bir baza oturtulamamış, siyasetin politika belirleme konusundaki konumu net bir şekilde ortaya konamamış, düzenleyici kurulların ise karar almada özerk olmaları ile hesap verme sorumlulukları arasındaki hassas çizgi yeterince net çizilememiştir.

#### 4. Avrupa Birliğine Uyum

Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir. Coğrafi ve tarihsel ilişkilerimiz ile ekonomik bağlarımızın yanı sıra, milyonlarca insanımızın fiili olarak yaşadığı bu birliğe katılma hedefi 40 yılı aşkın bir zamandır ülke olarak benimsediğimiz temel bir tercih olarak ortaya konmuştur.

1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1970 yılında imzalanan Katma Protokol, 1987 yılında yapılan tam üyelik baş vurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği ve nihayet 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü, Avrupa Birliği yolunda alınan mesafeyi göstermektedir. Aday ülke statüsü alındıktan sonra; Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal program, İzleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve program tarafından şekillendirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda ülkemizin mevzuat ve kurumsal yapı olarak Avrupa Birliğine uyumu te-

mel bir unsur olarak gündeme gelmiştir. Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasi ve ekonomik alanlarda ve müktesabata uyum sağlanması konusunda çok yönlü çabalar yoğunlaşmıştır.

Küreselleşme sürecinin de bir parçası olarak görülebilecek olan bu bölgesel entegrasyon çabası, piyasa, hukukun üstünlüğü, insan hakları ve demokratik değerler üzerine kurulu bir birliktelik ve yönetim anlayışını yansıtmaktadır. Demokratikleşme ve gelişmiş bir piyasa düzeni kurma, ekonomik gelişmenin nimetlerini adil bir şekilde paylaşma hedefleri ile de uyum içinde olan AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

1980'li yıllarda Avrupa Birliğine üye olduktan sonra ekonomik olarak hızla büyüyen ve Avrupa fonlarından yararlanarak refah düzeyi yükselen Yunanistan, İspanya, Portekiz gibi ülke örnekleri, ülkemizin zamanında Avrupa Birliği üyesi olamamasının ortaya çıkardığı maliyetleri göstermek bakımından önemli örneklerdir. Günümüzde ise Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliğine üye olmaları ve nispi konumlarını hızla iyileştirmeleri süreci yaşanmaktadır. Katılım süreci sona erdiğinde Türkiye dahil 28 üyeli dev bir pazar haline gelecek olan ve nüfusu yüksek ülkelerin karar alma süreçlerini daha fazla etkileme şansı bulacakları bu topluluğa girmek için, yönetimde yeniden yapılanma kaçınılmaz bir gerekliliktir.





# D. KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞME GEREĞİ

## 1. Yönetim Düşüncesi ve Yapısında Yetersizleşme

Yaşanan bu sorunların ve krizlerin temelinde yatan en önemli nedenlerin başında, ülkemizin çağın koşullarına ve halkımızın taleplerine yeterince cevap veremeyen yönetim anlayışı ve yapısı gelmektedir. Siyasi, ekonomik, kültürel ve teknolojik birçok alanda yaşanan hızlı değişim trendine ayak uyduramayan yönetim anlayışımız ve yapımız;

- Değişimi yönetmek yerine, değişime engel olan veya ülkemizi kontrol dışı değişimlerin mağduru haline getiren bir faktöre dönüşmüştür.
- Sorun çözmek yerine, sorun üretmektedir.
- Belirsizlikleri gidermek yerine, sürekli belirsizlik üreten bir hale gelmiştir.
- Halka güven vermek yerine, halkın güven ve adalet duygularını sarsmaya başlamıştır.

Bu haliyle mevcut durumumuzu "yönetim" olarak nitelendirmek güçleşmiş, ekonomik sorunlarımızı da besleyen ve çözümsüzlük üreten bir karmaşık yapı kamu hizmetlerinin sunumunda hakim hale gelmiştir.



- Liyakate ve katılımcılığa dayanmayan,
- Vatandaşın temel hak ve özgürlüklerine saygılı olmayan,
- Saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi iyi yönetimin temel vasıflardan yoksun yönetim uygulamaları,

yönetimin meşruiyetine ve halkın yönetime sahiplenmesine büyük zarar vermiştir.

Bu sorunların temelindeki mevcut yönetim anlayışının özelliklerini özetlemek gerekirse:

#### a) Gelecek Yönelimli Değil Geçmiş Yönelimli

Ülkemizdeki yerleşik kamu yönetimi anlayışı strateji geliştirme, geleceğe dönük uzun vadeli projeksiyonlar temelinde hedef belirleme ve bu hedeflere yönelerek sonuç almak için çeşitli yol ve yöntemler geliştirme anlayışına dayanmamaktadır. Bunun yerine geçmiş üzerinde ve gündelik sorunlar konusunda yoğunlaşmaktadır.

Geçmişe dönük yoğunlaşma geçmişten ders alarak öğrenme ve geleceğe dair strateji gelişiminde bu öğrenme sürecini geri besleme şeklinde çalışmamakta, daha ziyade geçmişin denetlenmesi, hata bulma ve cezalandırma mantığı üzerine kurulmaktadır.

Bu çerçeve içinde kamu kurumları vizyon belirleyememekte, gündelik sorunlar ve ayrıntılar içinde "yön duygusundan" yoksun bir şekilde faaliyet göstermektedir.

Makro düzeyde planlama faaliyetleri yapılıyor olsa dahi, bu planlama faaliyetleri bakanlıklar ve kuruluşlar düzeyinde somut programlara dönüşmemekte ve kağıt üzerinde kalmaktadır.

Gelecek yönelimli olmayışın doğal bir sonucu olarak, bütçeleme ve kaynak tahsisi süreçlerinde kamu kuruluşları; geçmiş yıl harcamalarını ve paylarını koruma üzerine kurulu bir mücadele vermekte ve harcamalarla ne yapılacağı yerine, ne kadar büyüklükte bir harcama yapılacağı konusuna yoğunlaşmaktadır.

#### **b) Amaç Yönelimli Değil Sorun Çözme Yönelimli**

Kamu kurum ve kuruluşları gelecek yönelimli olmayışlarının da bir sonucu olarak amaç belirleme ve bu amaçları gerçekleştirecek projeler geliştirme yerine gündelik sorunlara odaklanmakta ve bu sorunları çözmeye çalışmaktadır.

Amaç yerine sorun odaklı olan bu yönetim anlayışı geleceğe dönük fırsatları ve tehditleri tam ve sağlıklı algılayamamakta ve potansiyellerini kullanamamaktadır.

Pro-aktif bir şekilde geleceğe bakılarak gelişecek sorunlar tespit edilememekte, bugünün sorunları ile sınırlı kalınmakta, sorun ağırlıklı bir söylem içinde çalışanlar performanslarını artırmaya dönük olarak motive edilememektedir.

#### **c) Teşhis Yönelimli Değil Çözüm Yönelimli**

Mevcut yönetim anlayışımız sorun yönelimli olmakla birlikte; sorunları analiz etme, nedenlerine inme ve buradan hareketle



çözümler üretme yerine, akla gelen ilk çözüm alternatiflerine yönelmeye yatkındır.

Bu yaklaşım sorunlara köklü çözümler bulunmasını engellediği gibi, alternatif çözümlerden en etkili ve verimli olanını seçebilecek şekilde geniş bir çözüm alternatifleri seti oluşumunu da engellemektedir.

Diğer bir ifade ile, sorunun tanımlanmasında sorun yaşanmaktadır. Gerçek veya daha derinlerde yatan sorunları tarif etmek yerine "çözüm yollarından birinin yokluğu sorun olarak" olarak tarif edilmektedir.

Bu yaklaşıma genel bir örnek vermek gerekirse; tarım alanında sorun "yeterli kimyevi gübre kullanılmayışı" şeklinde tarif edildiğinde, bu sorunun çözümü "kimyevi gübre temin edilerek çiftçilere dağıtılması" olmaktadır. Halbuki, kimyevi gübre yokluğu asıl sorun olan "yetersiz ve verimsiz üretimin" çözüm yollarından sadece birisidir. Sorunu kimyevi gübre olarak koymak çözüm alternatiflerini daraltmakta, asıl soruna dönük olarak geliştirilebilecek "kaliteli tohum üretimi ve dağıtımı, çiftçilerin yeni tarımsal teknolojiler konusunda eğitimi, yeni ürünlerin geliştirilmesi, vb" alternatifleri tartışma dışına çıkarmaktadır. Benzer bir yaklaşım okullar ve hastaneler için "personel ve ödenek yokluğu" şeklinde yapılan sorun tariflerinde de kolaylıkla gözlemlenebilir. Oysa, asıl sorun bunlar değil, bu girdiler kullanılarak yapılacak hizmette görülen eksikliklerdir.

#### d) Tek Taraflı ve Kapalı bir Yaklaşım

Kamu yönetimimiz geleneksel bürokratik anlayış içinde halka yönetilmeye muhtaç bir kitle olarak yaklaşmakta, halkın talep ve beklentilerini, görüş ve eleştirilerini, kamu hizmetlerine dair katkılarını görmezlikten gelmekte veya yeterince dikkate almamaktadır. Yönetim sürecinin yukarıdan aşağıya tek taraflı bir ilişki olarak tasarlandığı ve algılandığı bu yapı içinde, kamunun varlık nedeni olan halka hizmet etme anlayışı yerine kendi başına bir değer olarak yönetimin yüceltilmesine ve korunmasına vurgu yapılmaktadır.

Bu yaklaşımın doğal bir uzantısı olarak kamu bilgileri vatandaştan saklanmakta, şeffaf bir yönetim süreci oluşturulmamakta, katılım kanalları ve mekanizmaları yeterince geliştirilmemekte ve halka hesap verme bilinci kökleşmemektedir.

Sivil toplum kuruluşlarının kamunun tamamlayıcı ve saygın ortakları olarak planlama, karar alma ve uygulama aşamalarında sürece dahil edilmedikleri için, kamu kaynakları etkin bir kamuoyu denetimine kapalı kalmakta ve çeşitli şekillerde israf ve yolsuzluklara kapı açılmaktadır.

Katılımın sınırlı kaldığı bu anlayış içinde planlama sürecinin kalitesi düştüğü gibi, uygulama aşamasında çeşitli tarafların sahiplenmesi sağlanamamakta, bütün bunların sonucunda performans olumsuz yönde etkilenmektedir.



## e) Ödüllendirme Yerine Cezalandırma Yönelimli

Geçmişe, sorunlara, hata bulmaya ve harcama yapmaya odaklı kamu kuruluşları insan kaynakları yönetiminde de benzer bir yaklaşım sergilemektedirler. Geleceğe dair ortak vizyon oluşturma, çalışanları ortak değerler temelinde bu vizyonu gerçekleştirmeye yönlendirme, elde edilen başarıları objektif esaslar temelinde tanımlama ve ödüllendirme yerine, kamu kuruluşları personeli kurallara uygun davranış ve yönetime itaat bağlamında disipline edici yöntemlerle idare etmektedirler.

Performans ölçütlerinin geliştirilmediği, performans esaslı ücretlendirme sistemi olmayan, insan kaynakları anlayışı içinde personele kendini geliştirme imkanlarının yeterince tanınmadığı ve personelin sahip olduğu özellikler ile konumu arasında sağlıklı bir ilişki kurulmayan bir ortamda kamu çalışanlarının motivasyonu kırılmaktadır.

## 2. Aşırı Büyüme ve Merkezileşme

1990'lı yıllara gelindiğinde Soğuk Savaşın sona ermesi ve Doğu Blokunun çöküşü ile birlikte siyasi olarak da dünyada demokrasinin yaygınlaşmaya başladığı, piyasa ve sivil toplumun güçlendiği, katılım taleplerinin arttığı bir sürece girilmiştir. Bu süreçte, yerinden yönetim kamuda olduğu kadar büyük ölçekli özel firmalarda da temel bir eğilim olarak ortaya çıkmıştır. Merkezi yapılarda strateji oluşturma, izleme, değerlendirme ve denetleme işlevleri ön plana çıkarken, yerel yapılar operasyonel düzeyde hizmet üretimi konusunda esnekliğe kavuşmuş ve uygulama aşamasında temel aktör haline gelmiştir.

20. yüzyıl boyunca kamu yönetiminde merkezi ile taşra ve yerel yönetimler arasında işbölümüne bakıldığında, ülkemizin önemli oranda merkezileştiği görülmektedir. Mahallinde çözülebilecek pek çok sorun merkezden çözülmeye çalışılmakta; yerele ait kararlar verilmektedir. Diğer taraftan, 1950'li yıllardan önce yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı oldukça yüksek iken bu oran 1950 sonrası giderek düşmüştür. Cumhuriyetin ilk yıllarında yönetimin yeniden yapılandırılmasına yerel yönetimlerden başlanmış, Köy Kanunu 1924 Anayasasından hemen önce kabul edilmiştir. Halen yerel yönetim alanında geçerliliği devam eden 1580 Sayılı Kanun ise 1930'da yürürlüğe girmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlere verilen önem daha sonraki dönemlerde yeni bakanlıkların ve merkezi idare kurumlarının oluşturulması ile birlikte azalmış ve giderek kamu yönetiminde merkezi idare bütün görev, yetki ve kaynakları kontrol eder duruma gelmiştir. 1980 sonrası belediyelere sağlanan imkanlar ve büyükşehir belediyeçiliği sonucunda artan yerel yönetim katkısı bu bozulan dengenin onarılmasına ve uluslararası standartlara uyumu yeterince sağlayamamıştır.

**Yerel Yönetimlerin Harcamalarının Toplam Kamu Harcamaları  
ve GSYİH İçindeki Payı (%)**

Ülkeler	1990		1995		2000		Ortalama	
	Kamu	GSYİH	Kamu	GSYİH	Kamu	GSYİH	Kamu	GSYİH
ABD	20,6	8,4	21,7	8,6	22,9	8,8	21,5	8,6
Kanada	15,4	9,2	15,7	9,1	15,0	7,4	15,4	8,6
Meksika	4,1	0,9	4,3	0,9	5,7	1,4	4,7	1,1
İngiltere	25,1	12,5	22,4	11,8	21,5	9,9	23,0	11,4
İsveç	36,7	22,8	30,6	20,9	35,4	21,5	34,2	21,7
Danimarka	44,4	31,2	43,6	32,0	46,4	30,2	44,8	31,1
Fransa	17,5	8,1	17,7	9,9	17,5	9,8	17,5	9,2
İtalya			20,3	12,2	24,4	13,6	14,9	8,6
İspanya	13,2	6,2	11,7	5,9	12,2	5,9	12,4	6,0
Almanya	17,0	7,6	17,4	9,6	12,6	7,5	15,7	8,2
Türkiye	13,8	2,4	15,4	3,4	12,2	4,8	13,8	3,5

(\*) 2000 yılına ulaşamayan ülkelerin 1997, 1998 veya 1999 yılı rakamları kullanılmıştır  
Kaynaklar: GFS, Yearbook 2002, OECD National Accounts 2002, DPT.



Özellikle gelişmiş ülkeler ile mukayese edildiğinde ülkemizde yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payının ve yerel yönetim harcamalarının GSYİH'ya oranının düşük düzeyde kaldığı görülmektedir.

Toplam kamu harcamaları içinde görece olarak düşük paya sahip olmanın yanı sıra;

- Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı,
- Yetersiz mali kaynaklar,
- Örgütlenme ve personel sorunları,
- Merkezi yönetimin yere yönetimler üzerinde gereksiz vesayet uygulamaları,
- Şeffaflık ve katılım yetersizliği ile
- Merkezi hükümete aşırı bağımlılık,

temel sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Aşırı merkezileşme sonucunda, merkezi idare oldukça büyük ve hantal bir yapıya dönüşmüştür. 2.600.000 civarındaki kamu çalışanlarının yaklaşık %16'sı Ankara'da bulunmaktadır. Sadece Ankara'da çalışanların sayısı; Maliye Bakanlığında 15.200 kişi, Milli Eğitim Bakanlığında 5.800 kişi, İçişleri Bakanlığında 2.410 kişi, Başbakanlıkta 2.186 kişi, SSK'da 4.417 kişi, MTA'da 2.933 kişi-

ye ulaşmıştır. Bürokrasi, çalışan sayısı bakımından 1981-2000 yılları arasında yılda ortalama yüzde 2.67 oranında büyümüştür.

Aşırı merkezi bir yapı içinde bir yandan merkezi birimler kendilerinden beklenen stratejik liderliği ve politika belirleme özelliğini yitirerek gereksiz ayrıntılara ve kırtasiyeciliğe boğulurken, diğer yandan sağlıklı bir işbölümünden ve görev tanımından yoksun yapılar birbirleriyle uyumsuz bir şekilde değişmiş ve büyümüş, aynı alanda hizmet sunan kurumların sayısı artmış, kurumsal kargaşa ve çatışmalar yoğunlaşmıştır. Koordinasyonun zayıfladığı, kaynak israfının arttığı ve hizmet kalitesinin düştüğü bu ortamda, halkın beklentilerine ve ihtiyaçlarına uygun kamu hizmeti üretimi nicelik ve nitelik olarak gerilemiştir.

- Mali sektör ve bankacılık başta olmak üzere bir çok alanda ortaya çıkan sorunlar ve krizler,
- Enerji sektöründe kayıplar ve yüksek maliyetler,
- Kamu harcamalarında verimsizlik ve israf,
- İmar uygulamalarında sorunlar ve çarpık şehirleşme,
- Yolsuzluklar,

gibi bir dizi sorun bu aşırı büyümüş, hantal ve kendi sorunlarına dönük halde kaynak tüketen merkezi mekanizma içinde gelişmiştir.

Aşırı büyüme ve merkezileşme ile paralel olarak giden bir süreç



ise yerel yönetimlerin sayısında optimum ölçeği dikkate almayan bir artış olmuştur. Aşağıda verilen tablolar bu yapıyı genel hatları ile ortaya koymaktadır.

### İl, İlçe ve Kasaba Belediyeleri

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%	Nüfus Toplamı	%
0-2.000	396	12,7	631.411	2,2
2.001-5.000	1.758	56,3	5.089.434	17,7
5.001-10.000	457	14,6	3.080.282	10,7
10.001-20.000	239	7,7	3.261.014	11,4
20.001-50.000	161	5,2	4.963.214	17,3
50.001-100.000	73	2,3	5.100.328	17,8
100.001-250.000	36	1,2	5.451.588	19,0
250.001-	3	0,1	1.104.855	3,9
Toplam	3.123	100,0	28.682.126	100,0

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, Temmuz 2003.

### Büyükşehir İlk Kademe Belediyeleri

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%	Nüfus Toplamı	%
0-2.000	0	0,0	0	0,0
2.001-5.000	4	12,9	9.884	0,3
5.001-10.000	2	6,5	10.320	0,3
10.001-20.000	1	3,2	15.657	0,5
20.001-50.000	6	19,4	201.757	6,5
50.001-100.000	4	12,9	347.008	11,2
100.001-250.000	12	38,7	1.999.576	64,5
250.001-	2	6,5	516.624	16,7
Toplam	31	100,0	3.100.826	100,0

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, Temmuz 2003.

### Büyükşehir İlçe Belediyeleri

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%	Nüfus Toplamı	%
0-2.000	0	0,0	0	0,0
2.001-5.000	0	0,0	0	0,0
5.001-10.000	2	3,4	16.314	0,1
10.001-20.000	2	3,4	28.119	0,2
20.001-50.000	2	3,4	72.503	0,4
50.001-100.000	6	10,3	446.232	2,6
100.001-250.000	14	24,1	2.811.543	16,5
250.001-	32	55,2	13.654.968	80,2
Toplam	58	100,0	17.029.679	100,0

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, Temmuz 2003.

### Belediyeler Toplamı

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%	Nüfus Toplamı	%
0-2.000	396	12,3	631.411	1,3
2.001-5.000	1.762	54,9	5.099.318	10,4
5.001-10.000	461	14,4	3.106.916	6,4
10.001-20.000	242	7,5	3.304.790	6,8
20.001-50.000	169	5,3	5.237.474	10,7
50.001-100.000	83	2,6	5.893.568	12,1
100.001-250.000	62	1,9	10.262.707	21,0
250.001-	37	1,2	15.276.447	31,3
Toplam	3.212	100,0	48.812.631	100,0

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, Temmuz 2003.

Tablolara bakıldığında, belediye nüfusunun sadece % 11.7'sini barındıran 5000 nüfusun altındaki belediyeler toplam belediye sayısı itibariyle bakıldığında % 67.2 gibi büyük bir paya sahiptirler. Sadece nüfusu 5000'in altında olan belediyelerin olmadığı varsayıldığında, toplam belediye sayısı bir anda 1054 olmaktadır. Bu



tablo mevcut belediyelerin optimum ölçek açısından son derece sorunlu olduklarını, bu ölçekle kendilerinden beklenen hizmetleri sunamayacaklarını ve kaynak israfına neden olduklarını göstermektedir. Aynı tablo, yeni belediye kurulmasında optimum ölçek olarak 5000 nüfus kriterinin anlamlı olacağını göstermektedir.

Yerel yönetimlerin optimum ölçeklere kavuşturulmaması halinde yapılacak bir yerel yönetim reformu arzu edilen ölçüde başarı sağlayamayacaktır. Merkezi idare yeniden yapılanırken ve hantal yapısından kurtarılırken, yerel yönetimlerin de bu yapısal problemlerinin çözülmesi ve merkezi idareden aktarılacak kaynakların yerinde kullanımının sağlanması gerekmektedir.

#### Ölçekleri İtibariyle Büyükşehir Belediyeleri

Nüfus Grubu	Belediye Sayısı	%
200.000'den az	1	6,3
200.000 - 500.000	4	25,0
500.000 – 1.000.000	6	37,5
1.000.000 – 5.000.000	4	25,0
5.000.000'dan fazla	1	6,3
<b>Toplam</b>	<b>16</b>	<b>100,0</b>

Kaynak: DPT, Temmuz 2003

Yukarıdaki tablodan görüldüğü üzere ölçek sorunu büyükşehir belediyeleri için de geçerlidir. Büyükşehir belediyelerine sağlanan vergiden pay alma imkanı nedeni ile esas itibariyle büyükşehir belediyesi olacak nüfus büyüklüğüne ve diğer sosyo-ekonomik ve coğrafi koşullara sahip olmayan bazı belediyelerin de bu statüye geçtikleri anlaşılmaktadır. Sadece 1 milyon nüfus kriteri esas

alındığında, mevcut 16 büyükşehir belediyesinden 5 büyükşehir belediyesine inilmesi gerektiği düşünülürken, büyükşehir belediyesi uygulamasının dünyadaki benzerlerine kıyasla verimsiz kaldığı ve sorun çözmek yerine, yeni sorunlar doğurduğu ifade edilebilir.

Büyükşehir belediyeleri bağlamında tartışılması ve çözüm üretilmesi gereken diğer bir husus ise büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeler arasında yetki, görev, kaynak ve sorumluluk paylaşımıdır. Mevcut mevzuat bu konularda yetersiz olduğu için bu belediyeler arasında sürtüşmeler çıkmakta ve kaynaklar israf edilebilmektedir.

### 3. Kamu Mali Yönetiminde Kriz ve Borç Yönetimi

Kamu mali yönetimindeki kriz değişim ihtiyacının en somut göstergelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir toplamakta zorlanan, kayıt dışı ekonominin büyüklüğü nedeniyle vergi gelirlerini tabana yayarak vergide adaleti sağlayamayan, gelirlerinin çok üzerinde harcama yapan yönetimler mali disiplinin bozulmasına ve bütçe açıklarının hızla artmasına yol açmışlardır.

Hantal ve gereksiz bürokratik mekanizmalarla ve aşırı denetimle donanmış bütçe yapısı; kamu kuruluşlarını döner sermaye, fon, vakıf, vb. araçlarla bütçe dışına çıkmaya yöneltmiş, sonuç olarak bütçenin kapsamı daralarak anlamı sorgulanır hale gelmiştir. Bütçe kapsamının daralması dışında, programlanan ile gerçekleş-



şen bütçe arasında farklılık artmış, mali politikaların etkisi büyük ölçüde aşınmıştır.

Mevcut yapı içinde çok yıllık bütçeleme yapılmamakta, yatırım-cari harcama ilişkisi yeterince kurulamamaktadır. Ayrıca, bütçe sınıflandırması bürokratik ve siyasi karar alma mekanizmaları için girdi sağlayacak bilgiler üretememektedir. Türkiye bütçesi ekonomik ve idari bilgi üretmekte ancak işlevsel ve program verileri üretememektedir.

Türkiye diğer OECD ülkeleri ile mukayese edildiğinde gelir toplama açısından zayıf kalmakta, harcamaların büyüklüğü itibarıyla öne çıkmakta, harcama yapısı içinde ücret ve faiz ödemelerinin nispi paylarının büyüklüğü ile çarpık bir harcama yapısı sergilenmektedir.

#### **Bütçe Kompozisyonu – Program ve Gerçekleşme Olarak GSMH'ya Oran (%)**

Yıllar	Program			
	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam
1991	11,1	3,3	9,4	23,8
1995	9,1	2,1	11,0	22,2
1999	10,7	1,8	17,5	30,0
2002	10,6	2,0	22,3	35,0

1991-2002 döneminde genel olarak bütçenin GSMH'ya oranının iki katına çıktığı gözlenmektedir. Bu çarpıcı artışa karşılık, yatırım harcamalarının GSMH'ya oranı % 2'ler düzeyinde kalmış, cari harcamalarda % 10 seviyesinde dalgalanmalar olmuş, bütçedeki

Yıllar	Gerçekleşme			
	Cari	Yatırım	Transfer	Toplam
1991	10,4	1,8	8,3	20,5
1995	8,2	1,2	12,4	21,8
1999	11,7	2,0	22,2	35,9
2002	11,2	2,5	28,6	42,2

artışın asıl kaynağı olan transfer harcamalarında ise çok hızlı bir tırmanış gerçekleşmiştir. Esas itibarıyla iç borç faiz harcamalarından kaynaklanan bu artış sonucunda, transfer harcamalarının GSMH'ya oranı gerçekleşme bazında 1991'deki % 8,3 düzeyinden 2002 yılında % 28,6'ya yükselmiştir.

Özellikle son dönemlerde bütçe program rakamları ile gerçekleştirmeleri arasında ciddi sapmalar meydana gelmiştir. 1999 yılında GSMH'ya oranı % 30 olması programlanan bütçe % 35,9 olarak gerçekleşirken, 2002 yılında bu oranlar sırasıyla % 35'e karşılık % 42,2 olmuştur. Bu sapmalar bütçenin kompozisyonu ile birlikte genel olarak bütçe disiplininin de bozulduğunu ve başlangıç bütçe rakamlarının büyük oranda anlamını yitirdiğini göstermektedir. Ayrıca, yıl içinde meydana gelen, Meclisin ve kamuoyunun denetimine açık olmayan bu sapmalar ülkemizde şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu açısından da bütçenin sorunlu bir durumda olduğunu göstermektedir.

Ülkemizin mevcut bütçe sistemi fonksiyonel anlamda sınıflandırmaya da müsait değildir. Şeffaflığı ve karar almada stratejik bakış açısını olumsuz yönde etkileyen bu durum nedeniyle TBMM'de yapılan bütçe tartışmaları sonuç odaklı olmak yerine,



genel harcama büyüklükleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Dünya Bankası ve Türk uzmanlar tarafından ortaklaşa gerçekleştirilen bir çalışmaya göre, ülkemizdeki konsolide bütçe 1998 yılı için fonksiyonel anlamda aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde dağılmaktadır.

### **Kamu Harcamalarının GSMH'ya Oran (%) Olarak Fonksiyonel Dağılımı**

Fonksiyonel Sektör	Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı
Genel Kamu Hizmetleri	6.1
Savunma	3.0
Kamu Düzeni ve Güvenlik	1.0
Eğitim	3.5
Sağlık	1.4
Sosyal Güvenlik ve Refah	0.2
Konut	0.1
Eğlence, Kültür ve Turizm	0.1
Ekonomik Hizmetler	2.2
Faiz Ödemeleri	11.5
Diğer Harcamalar	0.0
Toplam Harcamalar	29.2

Bu tablonun konsolide bütçe dışında kalan kamu harcamalarını içermediği, fonksiyonel dağılım itibariyle de genel kategorilerin altına inemediği düşünüldüğünde yetersiz bir bilgi içerdiği söylenebilir. Ancak, yeni bütçe sınıflandırma sistemi ile bu yapının sağlıklı bir şekilde yerleşmesi ve bütün yıllar için ayrıntılı bazda verilerin ortaya konması ile bütçe konusundaki değerlendirmeler ve analizler de sağlıklı bir zemine kavuşmuş olacaktır.

**Tablo : OECD Ülkelerinde Merkezi Hükümetin Ücret ve Faiz Ödemeleri**

<i>(Merkezi Hükümet Harcamaları İçinde Yüzde Pay)</i>			
<i>Ülke</i>	<i>Ücret Harcaması</i>	<i>Faiz Harcaması</i>	<i>Ücret + Faiz</i>
<i>1 ABD, 1999</i>	8.4	13.5	22.0
<i>2 Kanada, 1997</i>	9.7	16.9	26.6
<i>3 Avustralya, 1998</i>	2.9	6.8	9.7
<i>4 Belçika, 1998</i>	13.4	16	29.4
<i>5 Danimarka, 2000</i>	12.6	11.1	23.7
<i>6 Finlandiya, 1998</i>	6.7	13.8	20.5
<i>7 Fransa, 1997</i>	15.9	6.6	22.5
<i>8 Almanya, 1998</i>	7.7	7.1	14.8
<i>9 İtalya, 1999</i>	15.6	15.0	30.6
<i>10 Hollanda, 1997</i>	9.4	9.1	18.5
<i>11 Norveç, 1998</i>	6.9	4.0	10.9
<i>12 Portekiz, 1998</i>	31.2	7.4	38.6
<i>13 İspanya, 1997</i>	10.9	12.6	23.5
<i>14 İsveç, 1999</i>	5.8	11.3	17.1
<i>15 İsviçre, 1998</i>	5.3	3.4	8.7
<i>16 İngiltere, 1999</i>	5.9	7.6	13.5
<b>Ortalama</b>	10.5	10.1	20.7
<i>17 Yunanistan, 1998</i>	28	29.2	57.2
<i>18 Türkiye, 1999</i>	23.6	35.9	59.5

**Kaynak:** GFS, IMF. Ortalama 1-16 arası ülkeye aittir.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere kamu bütçesi temel olarak ücret ve faiz ödemeleri ağırlıklı bir yapı kazanmıştır. Ücret ve faiz ödemelerinin merkezi hükümet harcamaları içindeki payı OECD ortalaması olarak % 20.7 düzeyinde kalırken, bu oran ülkemiz için % 59.5 gibi son derece yüksek bir seviyeye çıkmıştır. Yunanistan dışında hiç bir OECD ülkesinde bu orana yakın bir değer bulunmamaktadır. Bu tablo; ülkemizde halka hizmet amaçlı ve ekonominin gereklerine göre şekillenen bir bütçe yapısının bulun-



madığını, bütçenin esas itibariyle kamu görevlilerine maaş dağıtılan ve faiz ödemelerinin yapıldığı bir mekanizmaya dönüştürüldüğünü belgelemektedir.

Bütçe büyüklük ve kompozisyon açısından olduğu kadar şeffaflık bakımından da sorunludur. Örneğin 1999 yılında resmi bütçe GSMH'nin %36'sı iken, bu oran bütçe dışı fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel yönetimler dahil edildiğinde %46'ya ulaşmaktadır. Yarı mali harcamalar da eklendiğinde bu oran %56'ya kadar çıkmaktadır. Bu durum TBMM'ye sunulan bütçenin kamunun gerçek harcamalarının oldukça altında bir büyüklüğü kapsadığını göstermektedir.

Kamu mali yönetiminde ortaya çıkan sorunların kaynaklarına bakıldığında bütçenin stratejik bir perspektife dayanmayışı önemli bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Geleceğe dönük amaç ve hedefler belirleyerek, bütçelerin bu amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye dönük bir şekilde hazırlanmadığı gözlenmektedir. Bu nedenle bütçe tartışmaları ayrıntılar ve gereksiz formaliteler ile sınırlı kalmakta, bütçe gerçekleştirmelerinin Meclis tarafından hesap verme sorumluluğu içinde incelenmesi zayıf kalmaktadır. Başlangıçta ölçülebilir performans göstergeleri oluşturulmadan yapılan bir bütçenin performans dayalı olarak denetlenmesi de mümkün olamamakta, bütçe denetimi süreci daha çok harcamalar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Bütün bu zaafılar bütçe disiplinini bozmuş, resmi olarak görünen açığın çok üzerinde bir borçlanma gereği doğmuş, sonuç olarak ise borçlanma süreci yönetilemez hale gelmiş ve enflasyon kontrol altına alınamamıştır.

Özellikle 1990'lı yıllarda iç borçların son derece yüksek reel faiz hadleri ve kısa vadeli borçlanma yapısı yüzünden kamu mali yönetimi temel olarak bir borç yönetimine dönüşmüştür. Bütçe içinde yatırımların payı ihmal edilebilir oranlarda kalırken, personel dahil cari harcamaların ve faiz harcamalarının payı son derece yüksek düzeylere tırmanmıştır. Örneğin 1999 yılında tek başına personel harcamalarının merkezi hükümet harcamaları içindeki payı % 24 iken, faiz ödemelerinin payı % 36'ya yükselmiştir. Toplanan vergilerin faiz geri ödemelerine kullanıldığı, yüksek faiz dışı fazla verilmesine rağmen piyasalarda güven oluşturulmadığı için reel faiz oranlarının düşürülemediği bu ortamda kamu yönetimi halka hizmet yerine borçların çevrilmesine odaklanmıştır.

#### Borç Stoku Gerçekleşmeleri

Yıllar	İç Borç Stoku (Trilyon TL)	Reel Faiz Oranı (%)	İç Borç Stoku/GSMH (%)	Dış Borç Stoku (milyon \$)	Dış Borç Stoku/GSMH (%)	Dış Borç Stoku/GSMH (%)	Bütçe Açığı/GSMH (%)
1991	98	6,7	15,4	32.590	39.677	26,1	-5,3
1992	194	6,8	17,6	33.598	40.320	26,0	-4,3
1993	357	7,1	17,9	36.237	43.522	26,2	-6,7
1994	799	1,3	20,6	39.550	48.975	39,1	-3,9
1995	1.361	6,3	17,3	39.472	50.951	30,7	-4,0
1996	3.149	16,7	21,0	36.106	48.479	25,9	-8,3
1997	6.283	16,3	21,4	34.785	46.542	24,2	-7,6
1998	11.613	15,2	21,7	35.678	48.656	20,8	-6,9
1999	22.920	24,6	29,3	37.645	48.643	26,0	-11,6
2000	36.421	-9,5	29,0	43.387	57.469	23,2	-10,2
2001	122.157	13,2	69,2	41.147	65.490	33,6	-16,2
2002	149.870	8,5	54,8	54.550	74.923	32,6	-14,3

(\*)MB Borç Stoku dahil

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, 1991-2002 döneminde kamunun iç borçlarının milli hasılaya oranı % 15 düzeyinden % 55 düzeyine çıkmış, aynı dönemde dış borçların oranı ise % 26'dan % 33 seviyesine çıkmıştır. Merkez Bankası borç stoku da dahil edildiğinde dış borç stokunun milli hasılaya oran olarak 2002 yılında % 45 mertebesine ulaştığı anlaşılmaktadır. Özellikle iç



borçlanmada gözlenen artışın 1990'lı yılların son dönemlerinde yoğunlaştığı, 2001 yılında iç borçların GSMH'ya oranının % 70 seviyelerine tırmandığı gözlenmektedir. Bütün bu değerler sürdürülemez bir noktaya doğru giden bir kamu maliyesinin açık göstergeleri olarak 1990'lı yıllarda kötü yönetilmenin sonuçlarını yansıtmaktadır. İç dinamikler ile çözümlenemeyen bu sorunlu yapı sonuçta krizlere yol açmakta, bu krizler ile birlikte uluslararası finans kurumları devreye girmektedir.

Borçlanma, faiz ve milli hasıla ilişkisine diğer bir açıdan yaklaşıldığında aşağıdaki tablo ile karşılaşılmaktadır.

#### **Borç, Faiz ve GSMH İlişkisi**

<b>Yıllar</b>	<b>İç Borç Servisi (Milyon Dolar)</b>	<b>Reel Faiz (TL, ex ante)</b>	<b>Dış Borç Servisi (Milyon Dolar)</b>	<b>Toplam Borç Servisi/GSMH</b>
1991	11.430	9.2	3.861	10.1
1995	34.183	25.3	7.430	24.2
1999	57.061	32.0	7.769	34.6
2002	83.083	29.8	9.353	50.9

Kaynak: DPT

Bu tablodan da görülebileceği üzere, 1990'lı yıllarda son derece yüksek faiz oranları nedeniyle özellikle iç borç servisi çok yüksek miktarlara ulaşmış, bunun sonucunda toplam borç servisinin milli hasılaya oranı % 50'nin üstüne çıkmıştır. Borçların kısa vadeli bir yapıya sahip olmaları da dikkate alındığında, kamu kesimi özellikle 1990'lı yılların son dönemlerinden itibaren esas itibariyle borç çevirme ile meşgul olmaya başlamıştır. 1991-2001 döneminde iç borç servisi 7,2 kat artarken, dış borç servisi 2,4 kat, toplam borç servisi ise 6 kat artış göstermiştir. 2002 yılında 180 milyar do-

lar civarında bir GSMH ile 92 milyar dolardan fazla iç ve dış borç ödeyen bir ülke olarak Türkiye riski bir ülke olarak algılanmaya başlanmış, bu durum nedeniyle iç ve dış piyasalarda yüksek oranlarda faiz ile yeniden borçlanarak mevcut borçlarını çevirmek durumunda kalmıştır.

#### 4. Kamu Personel Rejiminin Krizi

Yönetimde yaşanan sorunların ana kaynakları arasında kamu personel rejimi önemli bir unsur olarak yer almaktadır.

- Liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işletilemeyişı,
- Performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi,
- Verimliliğe dayalı olmayan ve haksız ücret farklılıkları,
- Aşırı ve dengesiz personel yapısı,
- Hizmet içi eğitime gereken önem verilmeyişı,
- Personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuat düzenlemeleri,

kamu personel rejiminde yaşanan bazı temel sorunlardır.



### Kamuda Çalışanların Yıllar İtibariyle Sayıları

Yılı	Memur Toplamı	İşçi Toplamı
1995	1.478.195	317.744
1996	1.485.600	312.105
1997	1.513.544	331.728
1998	1.578.850	257.313
1999	1.580.886	265.785
2000	1.586.451	252.236
2001	1.641.925	288.006
2002 (Mart)	1.645.265	270.469
2003 (Nisan)	1.689.609	312.937

Kaynak: DPB (geçici işçiler hariç)

Tablodan görüldüğü üzere, kamudaki toplam çalışan sayısı 1995-2003 döneminde 1,8 milyon seviyesinden 2 milyon seviyesine yükselmiştir. Hizmetlerin çeşitliliğinde, miktarında ve kalitesinde bu ölçüde bir artış olmadığı dikkate alındığında bu artışın kamuya ilave yük olmaktan başka fazlaca bir anlam taşımadığı düşünülmektedir.

Bu rakamlara geçici işçiler, sözleşmeli personel, kapsam içi ve dışı personel de ilave edildiğinde 2003 yılı için kamuda dolu kadro sayısı 2.485.686 rakamına ulaşmaktadır. Bu rakam içinde 2.048.305 kişi genel ve katma bütçeli kuruluşlar ile özel bütçeli kurumlarda, geriye kalan 437.381 kişi ise kamu iktisadi teşebbüslerinde istihdam edilmektedir.

1.689.609 olan genel ve katma bütçeli kuruluşlardaki memur sayısının sınıflar itibariyle dağılımına bakıldığında genel idare hizmetlerinin 320.888 kişi ile yürütüldüğü, yardımcı hizmetler sınıfında ise 161.860 kişinin kadro işgal ettiği görülmektedir. Bu memur

kadrolarının 216.272'si merkezde, geri kalanı taşrada görev yapmaktadır.

Kamu personel sayısı, diğer bütün faktörlerden bağımsız olarak her yıl ortalama yüzde 2.67 oranında artmaktadır. Bu artışa rağmen kamu personel yönetiminde yaşanan daha büyük sorun, personel sayısı fazlalığı değil, kamu görevlilerinin hizmetler ve coğrafi alan itibarıyla dağılımında ve hizmet verimliliğinde yoğunlaşmaktadır. Özellikle vatandaşların ihtiyaç duyduğu noktalarda kamu görevlisi sayısı yetersiz kalabilmekte ve kuyruklar oluşabilmekte, diğer yandan gereksiz olduğu halde devam eden birçok kurumda ve hizmette çok sayıda personel atıl durumda kalmaktadır.

## 5. Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi

Yönetimin temel fonksiyonları arasında denetim önemli bir yer tutmaktadır. Özellikle özelleştirme ve yerinden yönetimin gündeme geldiği bir ortamda denetimin anlamı ve önemi daha da artmaktadır. Devletin düzenleyici ve denetleyici olarak halkın yararını koruyacak bir işlev üstlendiği günümüz dünyasında yönetimin kalitesi, denetimin kalitesi ile yakından ilişkili hale gelmiştir.

Ne var ki ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sistemi henüz oluşturulamamıştır. Mevcut denetim sistemine bakıldığında ilk akla gelenler;

- Fazla sayıda ama etkisiz denetim,
- Kurallara uygunluğa ve geçmişe dönük denetim,



- Hedeflerden ve performans göstergelerinden yoksun bir denetim ve
- Yetersiz kamuoyu denetimidir.

Kuruluşların teftiş birimleri, bakanlık teftiş kurulları, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanlığına bağlı Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Mülkiye Müfettişleri ve İçişleri Bakanlığı Kontrolörleri, denetim sistemindeki aktörlerin sayısındaki fazlalığı ve görev bölüşümündeki karmaşıklığı göstermek bakımından sayılabilir.

2003 yılı Haziran ayı itibariyle, 50'den fazla teftiş kurulunda 23.104 müfettiş, kontrolör, denetmen, hesap uzmanı ve diğer denetçi görev yapmaktadır. Belediyelerdeki müfettişler ile KİT'lerdeki teftiş kurullarında görev yapanlar, bu sayıya dahil değildir. Bütün bunlara rağmen, yaşanan yolsuzluk ve usulsüzlükler, uluslararası alanda ve kamuoyu nezdinde kamu yönetimini küçük düşürmektedir.

Çok sayıda, birbiriyle zaman zaman örtüşen, kurallara göre çalışma üzerinde yoğunlaşan ve hata bulma mantığı ağırlıklı denetim sonucunda yöneticiler iş yapamaz hale getirildikleri gibi, israf ve yolsuzluklara da herhangi bir çözüm üretilmemektedir. Aşırı ve etkisiz denetim, kurallara uydurularak yapılan rasyonel olmayan harcamaları meşrulaştırmak durumunda kalmaktadır.

Denetimde keyfilik ve denetim sisteminin siyasi tercihler ile amaç dışı kullanımı da eklendiğinde denetim sistemi son derece sorunlu bir haldedir. Aksi takdirde, bu kadar çok sayıda denetim birimi

ve elemanına rağmen, ülkemizde bu ölçüde israf ve yolsuzlukların yaşanması ve halkın ihtiyaçlarının karşılıksız kalması gerçeği ile karşı karşıya kalınmazdı.

## 6. İsrif ve Yolsuzluklar

İsraf ve yolsuzlukları sonuçları itibariyle bakılınca aynı kategoride düşünmek gerekmektedir. Her iki sorun da kamu kaynaklarının rasyonel ve amaca uygun kullanımını engellemekte, toplumun genel yararı için kullanılması gereken kaynakların verimsiz ve haksız bir şekilde belli kesimler lehine kullanımını ifade etmektedir.

### a) Makam Aracı, Lojman ve Dinlenme Tesisleri

İsraf denince gereksiz yere kullanılan makam aracı, lojman, hizmet binası ve dinlenme tesisleri ilk akla gelen kalemlerdir. Performansa dayalı, yeterli ve dengeli bir ücret sistemi kurarak kamu görevlilerine uygun bir ödüllendirme sağlayamayan mevcut yönetim anlayışımız ve yapımız bu harcamaların kaynağını teşkil etmektedir. 2003 yılı bütçesinde ortaya konan resmi rakamlara bakıldığında sadece konsolide bütçe kapsamı içine giren kuruluşlarda 85.000'in üzerinde taşıt, 2.645 sosyal tesis ve 224.401 lojman bulunduğu görülmektedir. Bu harcamalar sadece yatırım ve bakım maliyetleri itibariyle değil, işletme dönemi içinde ortaya çıkan büyük giderlerle de bütçe üzerinde olumsuz bir etkide bulunmaktadır. Ayrıca, bu varlıkların kamu çalışanları arasında dengeli ve adil dağılımı sağlanamamakta ve bu nedenle çalışma barışı olumsuz etkilenmektedir.



## b) İl ve Belediye Kurulmasında Rasyonel Olmayan Kararlar

İsraf konusunda diğer bir örnek, hızla artan il ve ilçe sayılarıdır. Objektif kriterler bazında gerçekleştiği tartışma konusu olan bu alanda optimum ölçeği dikkate almayan ve kamu harcamalarını artıran uygulamalarla hızlı bir değişim yaşanmıştır.

Ayrıca daha önce tespit edilen belediye sayıları analiz edildiğinde, belediyelerin %82'si, kaynakların etkili kullanımı açısından optimum büyüklük olarak kabul edilebilecek 10.000 nüfusun altındadır. Bu alanda da oldukça önemli bir kaynak israfı olduğu gözlenmektedir. Nitekim bu belediyelerin önemli bir kısmı kendi personelinin maaşlarını bile ödemekte güçlük çekmektedir.

Yıllar	İl Sayısı	İlçe Sayısı
1927	63	328
1935	57	356
1950	63	422
1985	67	580
1990	73	829
2000	81	850

## c) Rasyonel Olmayan Yatırımlar

Çeşitli sektörlerde gerçekleşen gereksiz yatırımlar da israf olarak görülmelidir. Mevcut kamu yatırım stokunun stratejik bir perspektifle oluşmadığı, planlarda ortaya konan önceliklerin proje bazına yeterince yansımadağı, fizibilitesi ortaya konmamış çok sayıda projenin programa alındığı, bütün bunların sonucunda ise kamu yatırım programının aşırı genişlediği artık genel kabul gören bir durumdur. Yetersiz kaynakların çok sayıda proje arasında

dağıtıldığı, projeler arası önceliklendirmenin yeterince yapılmadığı bu yapı içinde, kamu yatırımlarının tamamlanma süreleri uzamakta, maliyetleri artmakta, toplumun beklediği hizmetler ise gecikmektedir.

#### **Kamu Yatırım Stokunda Gelişmeler (1994-2003)**

<b>Yıllar</b>	<b>Proje Sayısı</b>	<b>Proje Stoku (Milyon Dolar)</b>	<b>Ortalama Tamam. Süresi (Yıl)</b>	<b>Yıllık Tahsis (Milyon Dolar)</b>	<b>Yıllık Gerç. (Milyon Dolar)</b>
1994	3.926	77.342	5,3	8.087	5.417
1995	3.959	58.894	8,0	4.149	5.040
1996	4.940	87.340	11,9	4.910	6.722
1997	5.332	122.944	10,7	7.467	8.575
1998	5.556	142.018	10,4	8.896	9.147
1999	5.458	152.742	10,2	9.519	8.739
2000	5.321	150.462	9,2	10.305	9.917
2001	5.047	147.347	9,4	9.646	6.203
2002	4.414	92.613	8,5	5.880	7.347
2003	3.851	105.706	7,6	7.042	-

Kamu yatırım programının yeterli bir stratejik çerçeve ve önceliklendirmeden hareketle oluşturulamayışı, faiz baskısı altında bulunan bütçeden yatırımlara yeterli kaynak ayırlamayışı ve yıllık tahsisat fazlaca değişmezken kamu proje stokunun büyümesi sonucunda 1994-2000 döneminde kamu projelerinin ortalama tamamlanma sürelerinin yaklaşık iki katına çıktığı gözlenmektedir. 2001-2003 döneminde programdan birçok projenin çıkarılması ile sonuçlanan rasyonalizasyon çabalarına karşılık kamu yatırım projelerinin ortalama tamamlanma süreleri henüz kabul edilebilir bir düzeye düşmemiştir.

Sadece 2001 yılında geçmişte harcama yapıldığı halde 2001 yılı fiyatlarıyla toplam proje tutarı 6 katrilyona ulaşan proje yatırım



programından çıkarılmıştır. Bu projeler arsında şeker ve süt fabrikaları, muhtelif spor tesisleri, lojmanlar, küçük sanayi siteleri, termik santraller, havaalanları, il yolları, okullar, çok sayıda kültür merkezi ve kültür evi, hastaneler, cezaevleri vb. bulunmaktadır. Genel politikalarından ve proje planlama süreçlerinden uzak bir anlayış içinde programa alınan bu projelerin birçoğu halkın gerçek taleplerinden ziyade gündelik karar alma alışkanlıklarının ve çeşitli etkilerin sonucu olarak kaynak tahsisi sürecine girmişlerdir.

2002 yılında programdan çıkarılan projelerin toplam proje bedeli ise 2002 yılı fiyatları ile 2,5 katrilyon TL olmuştur. Programdan çıkarılan bu projelere 2001 sonu itibariyle yapılmış olan kümülatif harcama tutarı ise 500 trilyon TL'dir. Bu projeler arasında dalga kıranlar, balıkçı barınakları, sulama projeleri, arıtma tesisleri, bira ve rakı fabrikaları, Tekel Genel Müdürlüğü'nün ambar binaları ve stok yapımları, barajlar, elektrik iletim tesisleri, hizmet binaları ve sosyal tesisler, yüzme havuzları, karayolları, demiryolu projeleri, eğitim ve kültür tesisleri, hastaneler, organize sanayi bölgeleri, küçük sanayi siteleri yer almaktadır.

Aralarında toplumsal ihtiyaçlar açısından gerekli olan birçok projenin de yer aldığı bu uzun listeyi ayrıntılı olarak vermek mümkün değildir. Ancak, bütün bu rasyonalizasyon çabalarına rağmen yatırım programında uzun yıllardır devam ettiği halde tamamlanamayan projeler tam olarak tasfiye edilememektedir. Halen yatırım programında olan ve uzun yıllardır harcama yapıldığı halde tamamlanamayan projeler ve bunların maliyetleri için bazı örnekler vermek gerekirse:

Proje Adı	Başlama-Bitiş Yılı	Proje Tutarı (Trilyon TL)	2002 Sonu Kümülatif Harcama (Trilyon TL)
Ankara-İstanbul Sürat Demiryolu	1975-2006	5.396	731
Doğu Karadeniz Harsit I. Merhale	1977-2009	1.073	660
Nemrut Dağı Turistik Yolları	1967-2006	31	12
Marmaris Turistik Yolları	1973-2004	55	50
Hasanoğlan Milli Eğitim Akademisi	1991-2006	27	10
Adıyaman, Ağrı, Antalya, Kayseri İlçe Kültür Merkezleri	1976/1977- 2003/2004	15	6
Çeşitli İllerin Devlet Hastaneleri	1991/1994 – 2004	130	44
İsparta Kanalizasyon Projesi	1970-2004	51	47
Adıyaman-Gölbaşı, Çorum-Bayat, Hatay-Kırıkhan Küçük Sanayi Sitelere	1993/1995- 2005/2006	12	2

Bütün bu projeler ülkemizde sistemli bir proje döngüsü yönetiminin kurulamadığını, projelerin fikir aşaması, hazırlık, fayda/maliyet ve genel stratejiye uygunluk analizi, finansman değerlendirilmesi, uygulamanın organizasyonu, izleme ve değerlendirme sürecinde çeşitli sorunlar yaşandığını göstermektedirler. Bu süreç yapısal olarak gözden geçirilerek merkezi ve yerel birimlerin, planlama teşkilatı ve bakanlıkların, siyasi otorite ve firmaların konumları ve katkıları netleştirilmeli, şeffaflık ve sivil toplum katılımı ile sorunlar zamanında tespit edilerek çözülmelidir. Aksi takdirde, bireysel olarak herkes iyi niyetli ve kurallar uygun davranırsa dahi, soruna köklü bir çözüm bulunamayacak, bugün yürütülmekte olan rasyonalizasyon çabaları da boşa gidecektir.



Kısaca, soruna sadece programdan proje atarak ortalama tamamlanma süresini azaltma olarak bakılmamalı, bir daha benzer bir yapıya geri dönülmemesi için alınması gereken yapısal önlemler tartışılmalıdır.

#### d) Diğer Örnekler ve Yolsuzluklar

Kamuda rasyonel olarak çalışmayan ve kara delik oluşturan noktalar yatırımlardan ibaret değildir. Örnek olarak alınarak ayrıntılı bazda incelenmesi halinde Maliye Bakanlığı tarafından yürütülmekte olan cari harcamalarda ve Hazine Müsteşarlığı tarafından idare edilen borçlanmalarda ve transfer harcamalarında benzer bir yapı ile karşılaşmak mümkündür. Dış borçlarımızın ne miktarda olduğu konusunda bile çok farklı rakamların telaffuz edildiği bir ortamda borçlanma stratejisinin ve politikalarının sağlıklı yürütüldüğü düşünülemez. Tasarruf genelgeleri ve harcamalara genel geçer kesintiler uygulanan bir yapı içinde ise, sonuçlara odaklı bir bütçe ve harcama sürecinden bahsedilemez.

Kamunun rasyonellikten uzak çalıştığıının en güzel örneklerinden bir tanesi de özelleştirme konusudur. 1986-2003 dönemi itibariyle bakıldığında Özelleştirme İdaresi Başkanlığının 221 kuruluşu özelleştirme kapsamına aldığı, ancak bunlardan sadece 153'ünü özelleştirebildiği gözlemlenmektedir. Bu özelleştirmeler sonucunda kamu 10.016 milyon dolar gelir elde edebilmiş, bu gelirin yaklaşık 4.823 milyon dolarını, özelleştirme kapsamındaki kuruluşlara sermaye aktarımı olarak kullanılmıştır. Aynı sürede hazineye aktarılabilen kaynak, sadece 3.403 milyon dolardır. Özelleştirme kurumunun özelleştirilmesi gerektiği şeklinde tartışmalara yol açan bu süreç sadece gelir açısından değil, kapsama aldığı ve yıllarca

özelleştirmeden beklediği için belirsizlik altında çalışmak zorunda kalan kamu kurumlarında yol açtığı maliyetler itibarıyla de ülke ekonomisine ciddi yükler oluşturmuştur. Oysa, Doğu Almanya ile birleşmeden sonra Almanya'da olduğu gibi veya bir çok eski sosyalist ülkenin başardığı şekilde çok daha esnek ve küçük birimlerle, geçici yapılar kurmak suretiyle çok daha hızlı bir özelleştirme yapılabilirdi. Bu sürecin geç kalmasının maliyeti, özelleştirme idaresinin kurumsal harcamalarıyla ifade edilemeyecek kadar yüksektir.

İsraf ve stratejik olmayan kararlar dışında, şeffaf olmayan bir ortamda yolsuzlukların da ciddi boyutlara ulaştığı görülmektedir. 2001 krizi sonrasında sadece bankacılık sektöründe yaşananların maliyeti hala zihinlerdeki tazeliğini korumaktadır. Bu olay yolsuzlukların makro ekonomik dengeleri sarsacak boyutlara ulaştığını göstermesi bakımından dikkatle incelenmelidir. Ayrıca, ihale sistemi, enerji başta olmak üzere çeşitli alanlarda yapılan uluslararası sözleşmeler, gümrük ve vergi alanları gibi birçok konuda yolsuzlukların önemli boyutlara ulaştığı belirlenmektedir. Sadece bankacılık sektöründen kaynaklanan maliyetler kötü yönetimin bedelini ortaya koymak açısından önemli bir gösterge teşkil etmektedir.

#### **Bankacılık Sektörü Yeniden Yapılandırma Programının Toplam Maliyeti**

	<b>Milyar dolar</b>	<b>GSYİH'ya oranı (%)</b>
-Kamu Bankalarının Görev Zararları	19,0	12,8
-Kamu Bankalarına Yapılan Sermaye Aktarımı	2,9	2,0
-TMSF Bankaları Çözümleme Maliyeti	21,7	14,9
-Kamu sektörü tarafından sağlanan kaynaklar	17,0	11,7
-Özel sektör tarafından sağlanan kaynaklar	4,7	3,2



Kıt kaynaklarını gelişme ve halkın taleplerine dönük olarak kullanma durumunda olan bir ülkede israf ve yolsuzlukların ulaştığı bu boyut devam ettiği sürece sürdürülebilir bir gelişme ortamının oluşturulması mümkün olmadığı gibi, halk ile devlet arasındaki güvenin de tam olarak sağlanması son derece güçtür. Şeffaflığa, hesap verme sorumluluğuna, katılımcılığa ve kamuoyu denetimine açık bir yönetim anlayışı ve yapılması tam anlamıyla kurulmadığı sürece, bu sorunların üstesinden kalıcı bir şekilde gelmesi düşünülemez.



# KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN YAPILANMA





# A. YENİDEN YAPILANMA İÇİN TEMEL VARSAYIMLAR VE YAKLAŞIMLAR

Esasen kamu yönetimindeki sorunlar yeni olmadığı gibi, bu sorunları çözme yönünde ortaya konan çeşitli reform çabaları da yeni değildir. Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanan idari reform çabaları hepimizin malumudur. Tanzimat ile başlayan ve Cumhuriyet ile birlikte ivme kazanan bu süreç, çeşitli aralıklar ile gündeme gelmiştir. İkinci Dünya Savaşından sonraki dönemde bu kapsamda geliştirilen en önemli çabalar MEHTAP ve KAYA projelerinde somutlaşmıştır.

Çok kısa olarak belirtmek gerekirse, bu dönemde yapılan çalışmaların ilki ve en kapsamlısı Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) dir. Geniş bir uzman kadrosu tarafından 1962 yılında başlatılan proje 1963 yılında bitirilmiştir. Proje merkezi hükümet teşkilatının yeniden düzenlenmesi ile ilgili tüm sorunları kapsamına almış; taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi teşebbüslerini kapsam dışı bırakmıştır. Bu kuruluşlarla ilgili araştırmalar daha sonra 1964-1966 yılları arasında yapılmıştır. Bu arada 1972 ve 1982 yıllarında da Kamu Yönetiminin bütününe yönelik iki çalışma daha yapılmış ve raporları yayınlanmıştır.



Reform çalışmalarında en son ve en kapsamlı örnek Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesidir. KAYA Projesi 1988 yılında DPT tarafından TODAİE'den Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına ışık tutacak şekilde ve kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak, Avrupa Topluluğuna yönetsel uyum amacıyla gerekli hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapılmasının istenmesiyle başlamıştır.

Son iki kalkınma planı olan VII. ve VIII. Planlar da zihniyet değişimini, kamuda yeniden yapılanma ihtiyacını ve sivil toplumun önemini vurgulamış, bu kapsamda çeşitli tedbirler öngörmüştür.

Çeşitli siyasi partilerin seçim beyannameleri ve iktidar partilerinin hükümet programları, kamu yönetiminde yeniden yapılanma ihtiyacının ortaya konduğu diğer önemli belgeler olarak tarihe geçmiştir.

Ne yazık ki bu projeler ve politikalar yeterince siyasi ve toplumsal sahiplenme ile geliştirilememiş ve uygulanamamıştır. Bu başarısızlığın nedenleri arasında şunlar sayılabilir;

- Politikaların ve projelerin uygulama projelerini kapsayacak şekilde hazırlanmamaları,
- Yeniden yapılanmaya ilişkin temel bir felsefenin ve modelin

açıklıkla ortaya konulamamış olması ve bir "siyasi direktif" olarak ilan edilmemesi,

- Siyasi istikrarsızlık nedeniyle yeniden yapılanmanın gerektirdiği sürekliliğin sağlanamayışı,
- Yasal ve anayasal değişiklikler yapmadaki zorluklar,
- Özellikle merkezi bürokraside mevcut durumu korumaya dönük bürokratik direnç ile,
- Yeniden yapılanma çabasının gerektirdiği kısa vadeli mali ve diğer külfetler.

Bütün bu faktörlere ilave olarak; yeniden yapılanma sürecinin toplumun değişik kesimleri tarafından yeterince paylaşılamaması, gerekli katılımın sağlanamayışı ve yeniden yapılanmanın gerektirdiği koordinasyonun sağlanamayışı, alınan olumsuz sonuçta etkili olmuştur.

Uzun yıllardır tartışılan, zaman zaman bürokrasi ve siyasi otoriteler tarafından çeşitli şekillerde gündeme getirilen yeniden yapılanma ihtiyacı, artık ihtiyaç olmanın da ötesine geçmiş ve bir zorunluluğa dönüşmüştür. Ülkemizin küresel rekabet ortamı içinde hak ettiği yere gelmesi ve halkımızın refah düzeyinin yükselmesi, bu değişim ile birebir ilişkilidir. Uzun yıllardır tartışılan, hayata geçirilmemiş çeşitli tasarımlara konu olan bu yeniden yapılanmanın daha fazla geciktirilmemesi gerekmektedir. Mevcut verimsiz yapının maliyetlerinin birikimi ve geç kalmış bir reformun daha fazla uyum sorunu doğuracağı dikkate alındığında, siyasi ka-



rarlılık ve toplumsal destek gösterilerek bu reformun biran önce hayata geçirilmesi bütün kesimlerin ortak sorumluluğudur.

## 1. Yeniden Yapılanma Yönetim Düşüncesinin Değişimi Demektir

Ülkemiz son yıllarda belirgin hale gelen strateji açığı, mali açığı, performans açığı ve güven açığı kapatmak ve yaşanan olumsuz süreci tersine çevirmek zorundadır.

Bu kapsamda, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerleşme yoluyla;

- Hantal merkezi birimler daha küçük ama daha etkin bir yapıya dönüştürülmeli ve performansları artırılmalı,
- Yüklerinden arınan merkezi yapılarda stratejik düşünme boyutu güçlendirilmeli,
- Kaynak kullanımında stratejik planlar esas alınarak verimlilik sağlanmalı, mali dengeler kurulmalı,
- Her şeyden önemlisi, halkın yönetime olan katılımı artırarak, güveni tazelenmelidir.

Halkın yönetime olan güvenini kazanmak, temiz ve iyi işleyen yönetim mekanizmaları kurmakla mümkündür. Bu yönetim sürecinde merkezi birimlerle yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşları ile piyasa aktörlerinin açık bir dünyada rekabet eden bir ülke

vizyonu etrafında katkılarını sinerjiye dönüştürmek gerekmektedir. Bu kapsamda siyaset kurumuna düşen, halkın talepleri doğrultusunda, çoğulcu demokrasinin gereklerine uyarak katılımcı bir anlayışla, değişim sürecine liderlik yapmak ve katalizör işlevi görmektir.

Yeniden yapılanma süreci mekanik bir şekilde, sadece yasaların ve kurumsal yapıların değiştirilmesi anlamına gelmemektedir. En az bunlar kadar anlayışların, düşünüş ve davranış kalıplarının değişimini de içermektedir. Daha sistematik olarak ifade edilecek olursa, temelde bir değişim süreci olan yeniden yapılanma üç ana aşamada ele alınmalıdır. Birbirleriyle etkileşim içinde, genellikle eşzamanlı olarak yürüyen, ancak analitik olarak ayırt edilmesinde yarar olan bu üç aşama;

- Yönetim zihniyetinin değişmesi,
- Stratejik tasarım,
- Örgütsel tasarım.

olarak düşünülmektedir.

Yönetim zihniyeti değişmeden ve geleceğe dair tasavvur oluşturulmadan yapılacak olan organizasyonel ve operasyonel müdahalelerin bizi gelecekte hangi noktaya taşıyacağını tahmin etmek zorlaştığı gibi, bu tip değişimlerin meydana getireceği uyumsuzluklar, çatışmalar ve tekil kurumsal çıkarılara dayalı müdahaleler sonucunda yeniden yapılanmadan beklenen yararların tam aksine sonuçlar üretmesi yüksek bir olasılıktır. Stratejik tasarımı ve



örgütsel boyutu ihmal edilmiş bir yeniden yapılanma süreci ise soyut kalma ve pratik sonuçlar üretememe riski ile karşı karşıya kalacaktır.

Özetle, "rönesans olmadan reform olmaz" düşüncesiyle, yönetime dair temel değerlerimizi, ilke ve politikalarımızı, önceliklerimizi gözden geçirmek zorundayız. Bu çerçevede, dış çevreye açık ve rekabetçi bir ortamın ve bilgi toplumunun gereklerine uygun bir şekilde;

- Geçmiş yönelimli bir yönetimden gelecek ve amaç yönelimli bir yönetime,
- Çözüm yönelimli bir anlayıştan, teşhis yönelimli bir anlayışa,
- Kapalı ve tek taraflı bir yaklaşımdan, açık ve katılımcı bir yaklaşıma,
- Ceza yönelimli bir uygulamadan ödül yönelimli bir uygulamaya,

geçilmesi öngörülmektedir.

Bu yeni zihniyetin gereği olarak gelecek yönelimli ve katılımcı bir anlayış içinde "stratejik yönetim" yaklaşımına geçilmelidir. Geleceğe ve amaçlara dönük olarak ilgili tüm tarafları sürece katmak suretiyle ulaşılmak istenen durum tasvir edilmelidir. Bu stratejik tasarım kapsamında;

- Ortaya konan yeni zihniyete uygun bir şekilde geleceğe dair tasarım geliştirme,

- Misyon ve vizyon belirleme,
- Temel amaç, politika ve öncelikleri şekillendirme,
- Ölçülebilir başarı göstergeleri oluşturma ve önceden ilan etme,
- İnsan kaynaklarını geliştirme,

unsurları vurgulanmaktadır.

Örgütsel tasarımda ise, değişimin izlenmesi ve zaman geçirilmeden uyum sağlanması küçük, etkin ve esnek yapıların önemini artırmaktadır. Bu kapsamda, dinamik ve bilgi temelli bir anlayışın gereği olarak;

- Merkezi yönetimin ağırlığı yerine, yerinden yönetim,
- Esnek ve yatay organizasyon yapıları,
- Performansa dayalı statü ve çalışanların yetkilendirilmesi,
- Çakışmaların ve çatışmaların engellenmesi,
- Gereksiz hizmetlerin tasfiyesi ve hizmet satın alımı

gibi unsurlar desteklenmektedir.



## 2. Kamu Yönetimi Sistemi Bir Bütündür

Yukarıda ortaya konan yeniden yapılanmada aşamaları esas olarak "sistem" bakış açısının ürünüdür. Değişimin parçalardan hareketle değil sistemin bütününden başlatılması, değişime temel bir istikamet verilmesi ve değişim sürecindeki uyumsuzlukların en aza indirilmesi hedeflenmektedir. Aksi takdirde yapılacak reformların beklenen yararları üretmesi ve kalıcı hale gelmesi mümkün olamayacaktır.

Uzun yıllardan bu yana ülkemizde tespit edilen ve çeşitli planlarda ve hükümet programlarında ifade edilmiş olan yönetim sorunlarını güçlü bir siyasi irade ile hayata geçirilmesinin zamanı gelmiştir. Akademik çevreler, sivil toplum kuruluşları, medya ve tek tek bireylerin katkıları ile bu reform süreci bir zihniyet dönüşümü de getirecektir. Nicelik yerine kalitenin vurgulandığı bu dönüşümde sanayi toplumuna göre kurgulanmış kurumsal yapılar tasfiye edilerek,

- İdare etme anlayışından yönetişime,
- Bürokrasi merkezli yapıdan birey ve toplum merkezli yapıya,
- Tek taraflı belirleyicilikten çok yönlü katılıma,
- Gündelik sorunlarla boğuşmaktan stratejik yönetime,
- Girdi odaklılıktan sonuç odaklılığa,
- Aşırı ve hantal bürokrasiden etkinliğe,

- Kapalılık ve gizlilik kültüründen saydamlığa,
- Hiyerarşik ve kurallara dayalı denetimden performansa ve kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetime geçişe,

işaret eden bu süreç; yönetimi etkin ve demokratik kılacak, halka yaklaştıracak ve hizmet odaklı hale getirecektir.

Birinci öncelikli amaç etkin, katılımcı ve şeffaf bir yönetim arzular halkımızın taleplerinin karşılanması ve bu şekilde halk ile yönetim arasında oluşan güvensizlik sorununun aşılmasıdır. Halkın yönetime olan güveni tazelenirken, yönetimin de halka güveni esas alınacak ve gerekli mekanizmalar ile desteklenecektir.

### 3. Yeniden Yapılanma Uzun Süreli Bir Değişim Sürecidir

Sonuncusunu 2001 yılında yaşadığımız ekonomik krizlerin yapısal kaynaklarından biri olarak görülen yönetim zaafını gidererek, ülkemizin iç ve dış şoklara karşı kırılabilirliği minimum düzeye çekilecektir. Gelişmeleri yakından izleyen, doğru şekilde algılayan ve tepki gösteren bir yönetim ülkemizin istikrarı, halkımızın refahı açısından vazgeçilmez öneme sahiptir. Buna ilave olarak, etkin bir şekilde çalışan bir kamu yönetiminin, etkin işleyen bir piyasa mekanizması ve demokratik sivil toplum açısından da gerekliliği açıktır.

Ancak, kamu yönetiminin zihniyet, strateji ve organizasyon boyutları itibarıyla dönüştürülmesini gerektiren yeniden yapılanma



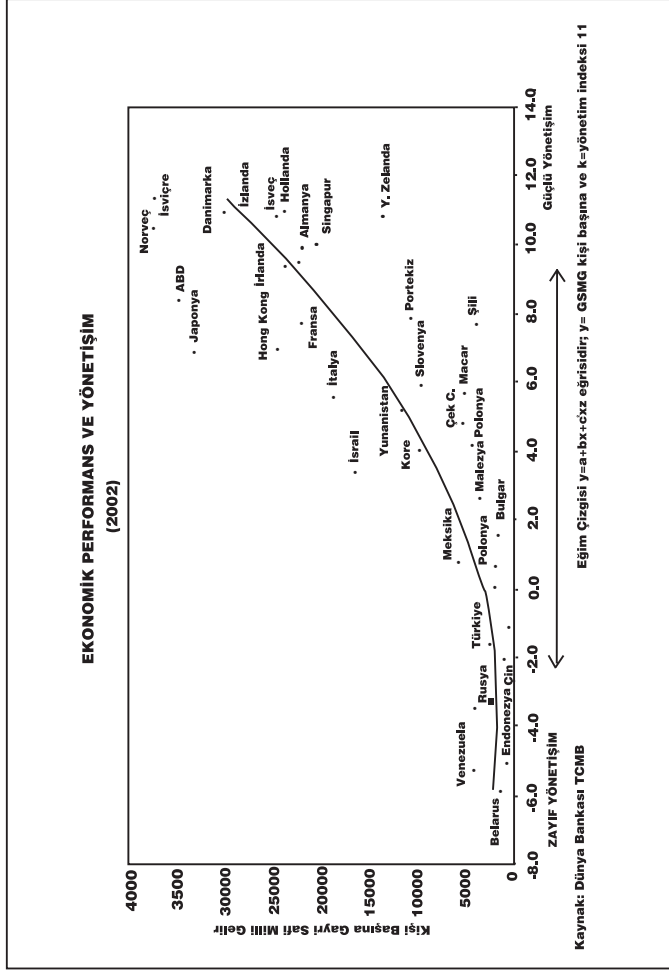
süreci tek başına bir hükümetin kısa bir süre içinde yapabileceği bir iş değildir. Tüm toplumu ilgilendiren bu sürece meclis içi muhalefet başta olmak üzere bütün siyasi partilerin, bürokratik kurumların, sivil toplum kuruluşlarının, akademik çevrelerin ve medyanın katılımı ve desteği şarttır.

Bütün bu değişim ve dönüşüm süreçleri sonucunda hedeflenen; etkin ve katılımcı bir devlet ve kamu yönetimini yerleştirmektir. Etkin ve katılımcı bir kamu yönetimi halkımızın refahına olduğu kadar ülkemizin uluslararası alanda etkinliğine ve saygınlığına da büyük katkıda bulunacaktır. Ancak, bu hedeflere ulaşılması zaman ve çok yönlü çalışma gerektirmektedir.

Yeniden yapılanma tek seferde başarılabilir ve gündemden çıkarılabilecek bir konu değildir. Değişim süreci devam ettikçe ve dünya ölçeğinde rekabet ile halkın sürekli değişen talepleri gündemde kaldıkça yeniden yapılanma sürecinin de devam etmesi gerekmektedir. Ayrıca, kamunun birçok yasal ve kurumsal yapıyı içeren ve karmaşık bir ilişkiler sistemi içinde yerleşik yönetim anlayışlarına dayanan bir özellik gösterdiği dikkate alındığında, kamuda yeniden yapılanmanın özel sektöre göre daha zorlu ve uzun vadeli bir çabayı gerektirdiği kabul edilmelidir.

Hükümetlerin ülke yönetiminde iki temel sorumluluğu bulunmaktadır. Birincisi, mevcut yasal ve kurumsal yapı içinde halkın sorunlarının çözülmesi ve refahın artırılmasıdır. İkincisi ise gelecekte halka daha uygun şartlarda hizmet etmenin gerektirdiği yasal ve kurumsal çerçevenin sürekli olarak geliştirilmesidir. Değişimin hızlandığı ve çok boyutlu hale geldiği bir ortamda yeniden yapılanma; istisnai ve bir defaya mahsus bir süreç olmaktan çık-

miş, sürekli bir arayışa dönüşmüştür. Eş zamanlı olarak sürdürülmesi gereken bu süreçler, kısa dönemli çözümleri uzun vadeli bir perspektifte ele alan bir anlayışı gerektirmektedir.



Yukarıdaki tablodan da görüldüğü üzere, güçlü yönetim ile halkın refahı arasında belirgin bir bağ bulunmaktadır. Yönetişim



alanında sağlanacak iyileşme ekonomik performansımızı etkileyecek, daha güçlü bir ekonomik yapı içinde ise, yönetimde daha ileri iyileştirmeler yapma imkanı doğacaktır. Birbiriyle etkileşim içinde olan bu alanları; geniş ve uzun soluklu bir vizyon çerçevesinde entegre etmek durumundayız. Sağlanacak ilk ivme güç olsa da, ileri aşamalarda oluşturacağı kümülatif etkiler son derece büyük olacaktır.

# B. YENİDEN YAPILAN(DIR)MANIN TEMEL İLKELERİ

Reformun içeriği kadar üslubu da önemlidir. Doğru bir çerçeveden hareket etmeyen ve geçerli ve katılımcı yöntemlere dayanmayan bir reform sürecinin kalitesi ve başarı şansı düşük olacaktır. Bu çerçevede, öngördüğümüz yönetim reformu aşağıda sıralanan niteliklere sahip olacaktır.

## 1. İhtiyaçlara Uygunluk

Hiçbir yeniden yapılanma süreci geçmişten ve mevcut şartlardan kopuk bir anlayışla yürütülerek başarıya ulaşamaz. Geçmiş tecrübe ve mevcut durum yeniden yapılanma önünde önemli bir direnç olabileceği gibi, yeniden yapılanma sürecine destek verecek unsurları da taşır. Reform süreci mevcut yasal ve kurumsal yapıyı ve yönetim kültürünü tamamen ihmal etmez. Aksine bu geçmişi ve mevcut durumu analiz ederek, olumlu yönlerini ön plana çıkararak yürütülür.

Ülke gerçekleri ve tarihi birikimleri dikkate alınarak korunurken, geçmişin tutsağı haline gelerek değişim konusunda cesaretimizi ve azmimizi yitirmemek zorundayız. Esasen ülkemizin geçmiş 200 yıllık tarihine bakıldığında yaşadığımız coğrafya ve sahip olduğumuz devlet geleneği içinde dünyadaki gelişmelere karşı duyarsız kalmanın mümkün olmadığını görmekteyiz.



Öngörülen yeniden yapılanma bir yandan evrensel düzeyde insanlığın birikimine ve tecrübesine dayanırken, diğer yandan ülkenin birikimlerine ve gerçeklerine bağlı kalmaktadır.

## 2. Katılımcılık ve Çok Ortaklılık: Yönetişim

Yeniden yapılanmanın sonuçları kadar süreci de değişimin önemli bir dinamiğini oluşturur. Katılımı, saydamlığı, çoğulculuğu, etkinliği öngören bir yeniden yapılanma, hazırlanış ve uygulanış itibarıyla de bu ilkeleri içselleştirmelidir. Katılımcı bir değişim süreci ilgili tüm kesimlerin görüş, öneri ve eleştirilerine açık olarak yürütülmelidir. Bir toplumun yönetiminde rol alabilecek ortaklar veya yönetim aktörleri olarak; parlamento ve hükümet, yerel yönetimler, üniversiteler, sendikalar, vakıflar, meslek kuruluşları, sivil toplum örgütleri hem hazırlık sürecinin, hem uygulamaların, hem de sonuçların içinde yer almalıdır.

Kısaca iyi yönetim gereği alınacak bir karardan etkilenen bütün tarafların bu kararın oluşumuna ve uygulanmasına azami ölçüde katılması esastır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın tüm toplumu ilgilendirdiği düşünüldüğünde, mümkün olduğu ölçüde tüm toplumun katılımına dayalı bir anlayışla sürdürülmesi zorunludur.

Katılımcılık sadece hazırlık aşamasında daha nitelikli bir ürün ortaya konması bakımından önemli olmakla kalmamaktadır. Hazırlık aşamasında katılımcılığın uygulandığı değişim projelerinin benimsenme ve kalıcı bir şekilde uygulanma şansı da artmaktadır.

Diğer taraftan, çok ortaklı yönetim veya iyi yönetim halk ile yönetim arasındaki güven sağlanması yanında ekonomik performansı artırmanın önemli bir ögesi olarak da düşünülmelidir. Nitekim, aşağıdaki tabloda iyi yönetim ile ekonomik performans arasındaki ilişkinin ne kadar güçlü olduğu görülmektedir.

### 3. Halk Odaklılık

Yeniden yapılanma çabasının nihai amacı insanların birey ve topluluk olarak daha iyi hizmet almaları ve yaşam koşullarında kalitenin artmasıdır. Değişim süreci içinde doğal olarak bazı geçici sorunlar ve çalışmalarda bazı aksamalar olabilmektedir. Tıpkı yeni ve daha kaliteli bir yol inşa ederken geçici olarak sürücülere ve yayalara bazı sıkıntılı anlar yaşatılması gibi, yeniden yapılanma sonucunda yeni ve daha kaliteli bir çalışma düzeni oluşumu sürecinde, çevreye geçici bazı rahatsızlıkların verilmesi doğaldır. Bu durumdan dolayı yeni ve daha kaliteli yollar yapmaktan vazgeçilemediği gibi, yeniden yapılanma çabalarından da vazgeçilemez. Önemli olan bu sorunların en aza indirgenmesi, en kısa sürede aşılması ve sonuçta varılacak hizmet düzeyinin halka iyi anlatılmasıdır.

Kamuda yeniden yapılanmanın nihai performans göstergesi yapılan değişimler sonucunda halkın yönetime olan güveninin artması ve kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyinin yükselmesidir.



## 4. Stratejik Yönetime Geçiş

Aşırı merkezi yapı içinde çalışan ve sık sık siyasi müdahalelere konu olan kamu kuruluşları, genel olarak politika üretme kapasitesinden yoksun hale gelmişlerdir. Kuruluş düzeyinde stratejik planların hazırlanması sonucunda kuruluşlar varlık nedenlerini (misyon), ulusal plan ve stratejiler çerçevesinde netleştirecek, politika ve önceliklerini ortaya koyabilecek, performans göstergeleri geliştirmek suretiyle başarılarını ölçebileceklerdir. Katılımcı bir anlayışla hazırlanacak olan bu planlarda dış (vatandaşlar) ve iç (çalışanlar) müşteri memnuniyeti esas alınacak, planlama sürecine ilgili tüm taraflar dahil edilecektir. Kuruluş stratejik planlarının hazırlanması sonrasında kuruluş bütçeleri bu planlara dayalı olarak oluşturulacaktır. ABD başta olmak üzere bir çok ülkede uygulanan bu yapının ülkemize uyarlanması pilot uygulamalar yapılarak başlatılacaktır.

Kamu kuruluşlarının stratejik planlama uygulamalarında yol gösterici olacak "Stratejik Planlama Kılavuzu"nun nihai taslağı, DPT Müsteşarlığı bünyesinde oluşturulan komisyon tarafından tamamlanmıştır. Stratejik Planlama Kılavuzu Nihai Taslağı DPT nin internet sayfasında kamuoyunun bilgisine sunulmuş; kamu kurum ve kuruluşlarından da resmi yazı ile görüş talep edilmiştir. Görüşlerin toplanması aşaması devam etmektedir. Hazırlanan kılavuz uygulama sonuçları çerçevesinde sürekli olarak gözden geçirilecektir. Stratejik yönetim yaklaşımı pilot uygulamalar gerçekteştirildikten sonra tüm kamu kuruluşlarına aşamalı olarak yaygınlaştırılacaktır.

Bu çalışmaların meyveleri alındığında kamu kuruluşları sorun

üreten ve gündelik sorunlar altında bunalan bir yapıdan kurtularak, hızlı değişim karşısında stratejik bir bakış açısı ile öncelikli alanlara yoğunlaşan ve çözüm üreten bir yapıya geçeceklerdir.

## 5. Performansa Dayalı Oluş

Kamuda bütçe disiplini ortadan kalkmış ve büyük sapmalar ile gerçekleşen, temel olarak borç finansmanı üzerine kurulu bütçe gerçek anlamını yitirmiştir.

- Bölünmüş,
- Katı kurallar ile çalışan,
- Aşırı ve etkin olmayan bir denetim sistemine dayalı,
- Şeffaflık ve hesap verme sorumluluğu konusunda yetersiz,
- Kuruluşlara operasyonel esneklik tanımayan,
- Performans yerine girdi odaklı bir anlayışı içeren,

bütçe sürdürülemez bir boyuta gelmiştir. Bu durum bütçe sürecinin yeniden yapılanmasını ve yeni kamu yönetimi vizyonu doğrultusunda dönüştürülmesini gerektirmektedir.

Günümüz koşullarına cevap vermeyen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu değiştirilerek;

- Bütçe birliğini sağlayan,



- Bütçenin hazırlanması sürecini daha etkin kılan,
- Girdi değil çıktı odaklı bir yaklaşım ve iç mali kontrol getiren,
- Kuruluşlara bütçe uygulamasında daha fazla esneklik veren,
- Bütçe uygulamasında mali saydamlık ve hesap verebilirliği artıran

yeni bir kamu mali yönetim kanunu çıkarılacaktır. Böylece, stratejik plan yapan kuruluşların uygulama esnekliği artırılacak ve performans odaklı bir bütçe sistemine geçişin altyapısı güçlendirilmiş olacaktır.

Kamu mali yönetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması ve kamu idarelerinde performans ölçümüne dayalı denetime dayanak teşkil edecek temel şartlardan birisi, mali işlemlerin uluslararası standartlara uygun bir muhasebe ve raporlama sisteminin oluşturulmasıdır. Saydamlık, hesap verebilirlik ve performans denetimine destek sağlayacak bir muhasebe sisteminin sadece nakit esasında bütçe işlemlerini değil, tahakkuk esasında her türlü mali işlemleri kaydetmesi ve raporlaması gerekmektedir. Devlet muhasebesinde tahakkuk esasına geçilmesi ile ülkemizde kamu yönetiminde saydamlığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması, denetime uygun bir altyapı oluşturulması ve geçmiş yılların mali faaliyetlerinin değerlendirilmesi ve geleceğe yönelik olarak politika oluşturulmasında ilgililere destek sağlayacak sağlam bir veri tabanının oluşturulması amaçlanmaktadır.

Ayrıca, bütçe fonksiyonel bütçe sınıflandırmasına (analitik bütçe

kod sistemine) geçilmesi amacıyla çalışmalar başlatılmıştır. Analitik bütçe kod sistemi ile devletin mali istatistiklerinin daha düzenli, güvenilir, analiz ve uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına elverişli şekilde tutulması hedeflenmektedir. Aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması ve program sorumlularının tespitine imkan vermesi nedeniyle, analitik bütçe kod sistemi mali saydamlığın artırılmasına ve hesap verebilirliğin geliştirilmesine yardımcı olacaktır.

## 6. Denetimde Etkililik

TBMM adına denetim yapan Sayıştay'ın denetim yetkisinin kapsamı, Cumhurbaşkanlığı, TBMM ve Üst Kurullar dahil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarının hesaplarını içine alacak şekilde genişletilecek, Sayıştay da bu denetimi yapabilecek şekilde güçlendirilecektir.

Sayıştay mevcut durumda sadece kanuna uygunluk denetimi yapmaktadır. Dünyadaki gelişmeler ve ülke ekonomisinde verimliliği artırma hedefi çerçevesinde sadece kanuna uygunluk denetimi yetersiz kalmaktadır. Performans denetimine geçilmesi ile birlikte kamu yönetiminde etkinlik, vatandaş ve hizmet odaklı çalışma anlayışı ve hedefe dönük faaliyet gösterme uygulaması yaygınlaştırılacaktır.

Bu kapsamda özellikle kuruluşların veri tabanları performans göstergelerini ölçecek şekilde geliştirilecektir. Kuruluşların hazırlayacakları stratejik planlar ve bu planları hayata geçirme hedefi ile şekillendirilen bütçe süreci Sayıştay tarafından yapılacak



performans denetiminin temelini oluşturacaktır.

Kamu kurumlarında "iç denetim" güçlendirilecek ve stratejik planlarda ortaya konan hedeflerin ve performans göstergelerinin izlenmesi ve değerlendirilmesi sağlanacaktır.

Kamuoyu denetimi desteklenecek, bilgi edinme hakkı ve şeffaflık ilkeleri yoluyla kamunun ve TBMM'nin kamu kuruluşları üzerinde denetim yapma gücü artırılacaktır.

## 7. Etik Kurallar ve İnsana Güven

Yeniden yapılanma sonucunda beklenen en önemli sonuçların başında halk ile devlet arasında ve devleti oluşturan çeşitli kurumlar arasında güven sorununun aşılmasıdır. Açıklık, dürüstlük ve iyi niyete dayalı olmayan bir yeniden yapılanma süreci bu sorunun aşılması yerine daha fazla artması sonucunu doğurabilecektir. Bu bakımdan en önemli husus reform sürecinde kurumsal ve bireysel çıkarların ön plana çıkmasına engel olunması, fırsatçılığa meydan verilmemesi ve amaçlar ile yapılan değişikliklerin içeri arasındaki uyumun sürekli bir şekilde kontrol edilmesidir.

Bu süreçte, bürokraside gözlemlenen "herkes değişsin ama ben değişmeyeyim" yaklaşımına prim verilmemelidir. Genel çıkarlar esas alınmalı ve kurumsal çıkarları maksimize etmeye dönük eğilimler sıkı bir şekilde kontrol altında tutulmalıdır. Aksi takdirde daha etkin bir kamu yönetimi arayışı ile yola çıkan yeniden yapılanma süreci, kamunun daha fazla büyümesi ve kaynak israf eder hale gelmesi ile sonuçlanabilecektir.

## 8. Hizmetlerin Yürütülmesinde Yerindenlik

Merkezi yönetim zaman içinde çoğu kamu hizmetini bünyesinde toplamış, bu hizmetleri yerine getirme gayreti içinde aşırı büyümüş ve hantallaşmış, kaynakları verimsiz bir şekilde ve halkın taleplerine uygun olmayan şekilde kullanır bir konuma düşmüştür. Bu süreç içinde merkezi yönetim asli işlevlerinde zayıflamış; strateji geliştirme, politika oluşturma, hedef ve stratejiler belirleme, uygulamaları koordine etme, izleme, değerlendirme, rehberlik yapma ve denetleme konularında zaafa uğramıştır.

Mahalli müşterek nitelikli, küçük ölçekli ve gündelik alanlardan çekilmediği sürece, merkezi idarenin kendisinden beklenen konularda kapasite geliştirmesi mümkün görünmemektedir. Bir alt düzeyde çözülebilecek bir sorunun veya verilebilecek bir hizmetin, bir üst düzeye taşınmaması anlamına gelen "yerindenlik" (subsidiarite) ilkesinin hayata geçirilmesi, merkezi idarenin gündelik ayrıntılı işlerden çekilmesi ve uzun vadeli stratejik konularda yoğunlaşabilmesi imkanını doğuracaktır. Gereksiz yüklerinden arınmış merkezi idare; ölçek ekonomileri gereği doğrudan yürütmesi gereken ulusal ve bölgesel nitelikli hizmetleri de daha nitelikli bir şekilde gerçekleştirecektir.

Yerinden ve yerel yönetim yapılarının daha fazla yetki, görev ve kaynak ile mahalli müşterek nitelikli hizmetleri sunmaları ise bu hizmetlerin verimliliğini ve ihtiyaca uygunluğunu sağlayacak, katılımcılığı ve kamuoyu denetimini güçlendirecektir.





# C. YENİDEN YAPILANMA ALANLARI

## 1. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

Kamu yönetiminin yeniden yapılanması; devletin rolü, kamu kurumlarının görev, yetki ve sorumlulukları, kamuda uyulacak temel ilke ve etik kurallar; idari bölümlenimin temel ilkeleri, personel rejimi, kamu yönetiminde kullanılan varlıklar ve kaynakların yönetimi, iş süreçleri ve yöntemleri, denetim anlayışı gibi çok sayıda unsuru ve bunları uygulamaya koyacak temel kanunlarla, kuruluş kanunu tasarılarının hazırlanması konularını kapsayan bütüncül bir süreçtir.

Bu yeniden yapılanmada;

- Daha katılımcı,
- Daha saydam, daha hesap verebilir ve
- İnsan hak ve özgürlüklerine saygılı

Bir kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin;

- Adil,
- Etkili ve verimli,



- Süratli,
- Kaliteli

sunumu amaçlanmaktadır.

Reform gerçekleştiren ülkeler, genel olarak reformun çerçevesini çizen ve bu reformların uygulanabilmesi için reform takvimini belirleyen performans kanunları çıkarmışlardır. Örneğin, kamu yönetiminin yeniden yapılanması için İngiltere'de "Financial Management Initiative" (1982), "Next Steps Initiative" (1988) ve "The Modernising Government White Paper" (1999); Yeni Zelanda'da "The State Sector Act" (1988); Avustralya'da "Public Service Reform Act" (1984); Kanada'da "Public Service 2000 (PS 2000)" (1989); ABD'de "The Government Performance and Results Act" (1993) ile yasal düzenlemeler yapılmıştır. Reform takvimi de bu düzenlemelerde yer almıştır. Ülkemizde "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı," kamuda yeniden yapılanmada başarı sağlayan bu ülkelerdekine benzer bir işlev görmek üzere gündeme gelmiştir.

Daha kapsamlı olarak ifade edilecek olursa, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı;

- Kamuyu yeniden yapılandıran diğer bir çok ülkede olduğu gibi değişim sürecine rehberlik yapacak bir çerçeve oluşturmak,
- Hükümetin öngördüğü kapsamlı reform başlıklarını bütünleştirmek,

- Yeniden yapılanmaya sistemin bütünü içinde yaklaşmak (tüm idare, merkezi ve yerel yönetimler) ve böylece değişik reform alanları arasında çıkabilecek uyumsuzlukları engellemek amacıyla hazırlanmaktadır.

Bu çerçevede, İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "Yerel Yönetimler Çerçeve Kanunu Tasarı Taslağı" Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı ile birleştirilmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konacak, merkezi idare ve yerel yönetimler reformu için gerekli hukuki altyapı oluşturulacak, bu kapsamda merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki işbölümü netleştirilecektir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da belirtildiği gibi, merkezi idarenin görev ve yetkileri tek tek belirlenecek, bunun dışında kalan tüm görev ve yetkiler yerel yönetimlere bırakılacaktır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının yasalaşması ile yeniden yapılanma süreci bitmeyecek, tam aksine başlamış olacaktır. Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu Kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerekecektir. Bu çalışma, her kurumun kendi içinde oluşturacağı yeniden yapılanma ekipleri ile bunlara Başbakanlık bünyesinde rehberlik hizmeti verecek bir koordinasyon komisyonu aracılığı ile toplumun çeşitli kesimlerinin katılımını sağlayarak yürütülecektir. Yapılacak bu çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı tarafından gerçekleştirilen Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışması ile uyumlu ve koordinasyon içinde yürütülecektir. Bu tasarının ya-



salaşması ile;

- Kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler ortaya konmuş olacak,
- Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma, vb. ilkeler operasyonel hale getirilecek,
- Teşkilat yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esasını uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulacak,
- Bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımını netleştirecek ve mkerrerlikler nlenecek,
- Gereksiz hale gelmiş kuruluşların veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme gelecek,
- Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımını netleştirecek, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, yerel yönetimlerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynakları genişletilecek,
- Devletin asli hizmetleri dışında Bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilecek,
- Kamuda stratejik yönetim anlayışı yaygınlaştırılacak ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulacak,

- Denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilecek,
- Halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilecektir.

2003 yılı içinde Kamu Yönetimi Temel Kanununun Bakanlar Kuruluna tasarı taslağı olarak sunulması yönünde Başbakanlık koordinatörlüğünde katılımcı yöntemlerle sürdürülen çalışmaların tamamlanması beklenmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu hazırlıkları kapsamında;

- TODAİE,
- Üniversiteler,
- Sivil toplum kuruluşları (TOBB, TÜSİAD, TESEV)
- Siyasi partiler (CHP ve AK Parti),
- Valiler, il özel idaresi ve muhtar temsilcileri, çeşitli partilerden ve ölçeklerden belediye başkanları ile oluşturulan karma bir çalışma grubu,

aracılığı ile çeşitli workshoplar düzenlenmiş ve fikirler ayrıntılı olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca, bakanlıklar tarafından belirlenen temsilciler ile taslak tartışılmış, sözlü ve yazılı olarak görüşler alınmıştır.



Bu çerçeve tasarının yasalaşmasının ardından, Kanunda ifade edilen ilkeler ışığında çok sayıda kuruluş kanununda düzenlemeler yapılması planlanmaktadır. Özellikle taşra teşkilatı ortadan kalacak Bakanlıkların yeniden yapılanması, bu süreçte öncelikli olarak ele alınacaktır.

## 2. Merkezi İdarede Yeniden Yapılanma

Yeniden yapılanma bütüncül ve sistematik bir çerçevede, temel ilkelerden ve yaklaşımlardan hareketle birçok alanda dönüşüm gerektirmektedir. Bunların başında merkezi idarede yeniden yapılanma gelmektedir. Merkezi idarede yeniden yapılanma;

- Merkezi birimlerin görev ve işlevlerinin yeniden tanımlanmasını,
- Yönetimde stratejik bir bakış açısının yerleştirilmesini,
- Kamu mali yönetimi, personel rejimi ve denetim boyutlarının yeniden yapılanmasını gerektirmektedir.

Bu amaç ve amacı destekleyen diğer temel ilkeler, merkezi idarede yeniden yapılanmanın temel doğrultusunu çizmektedir.

Merkezi idarede yeniden yapılanma kapsamında; merkezi idare kuruluşlarının planlama ve denetim fonksiyonları güçlendirilirken, hizmet sunumunda yerinden yönetim, piyasa ve sivil toplum kuruluşlarına ağırlık verilmektedir.

Bu dönüşüm halkımızın beklentileri ile tam anlamıyla örtüşmek-

tedir. Son dönemlerde yapılan birçok alan araştırmasının da sayısal olarak gösterdiği üzere merkezi yönetimde reform arzularının oranı % 90'ın üzerindedir. Demokratik bir düzende, halkımızın bu büyük beklentisinin karşılıksız bırakılması düşünülemez.

Bütüncül bir yeniden yapılanmanın devletin yürütme erkinin tamamını kapsayan bir çerçeveye dayanması gerekmektedir. Bu kapsamda, Başbakanlık, Bakanlıklar ve diğer merkezi kamu kurumları, kamu kaynaklarının yönetiminde stratejik yaklaşım, kamu mali yönetimi, devlet personel rejimi ve performans dayalı bir denetim ana unsurları oluşturmaktadır. Bilgi edinme hakkını güvenceye alan yasal düzenlemeler ve bilgi teknolojilerini yönetimde yaygınlaştırmaya yönelik proje ile birleştiğinde bu çabalar yeni yönetim sisteminin çatısını oluşturacaktır.

Bu çerçevede atılmaya başlanan somut adımlar ve tasarlanan değişimler aşağıda sunulmaktadır.

#### **a) Başbakanlıkta Yeniden Yapılanma**

Başbakanlık, bakanlıklar arası koordinasyon yapması gereken, değişik alanların birbirleri ile etkileşiminde ülke çıkarını tespit eden, makro stratejileri geliştiren ve uygulanmasını izleyen bir yapıya kavuşturulmalıdır.

Bu işlevlerinin layıkıyla yerine getirilmesi için Başbakanlığa bağlı ve ilgili icracı birimler ilgili icracı bakanlıklara bağlanarak, Başbakanlığın koordinatörlük boyutu ön plana çıkarılmalıdır. Bu konuda



58. ve 59. Cumhuriyet Hükümetleri döneminde önemli somut adımlar atılmış ve gelişme sağlanmıştır. Bu adımların daha ileri noktalara taşınması ve Başbakanlığın iç yapısında gerekli dönüşümlerle birleştirilerek sonuçlandırılması gerekmektedir. Kamu yönetiminde yapılacak kapsamlı düzenlemeler sürecinde, Başbakanlıkta atılması gereken bu ileri adımlar da gündeme gelecektir.

Yaptıkları işin niteliği gereği diğer bakanlıklara bağlanması mümkün olmayan bir kaç kuruluş dışındaki tüm kuruluşların ilgili bakanlıklara bağlı olarak çalışması gereklidir. Başbakanlığa bağlı kalmaya devam edecek olan kuruluşlar esas itibarıyla bakanlıklar arası koordinasyon yapan veya sunduğu hizmet gereği birden fazla bakanlığı ilgilendiren kuruluşlar olacaktır.

Bu güne kadar ekonomi ile ilgili politikalar ve programlar farklı kurum ve kuruluşlar tarafından belirlenmekte ve uygulanmakta, bu kurum ve kuruluşlar dağınık ve çok başlı yönetim altında bulunmakta idi. Bu durum belirlenen politikaların ve uygulanan programların başarısını olumsuz etkilemektedir. Bu olumsuzluklara son vermek ve politikaların ve programların başarılı bir şekilde uygulanmasını sağlamak için ekonomi yönetiminin uyum içinde yürütülmesi zorunludur. Ekonomi yönetiminde görevli ve yetkili olan kuruluşlar, tek bir çatı ve Başbakanlık çerçevesinde koordinasyon içinde yönetilecektir. Bu yapılanmanın ayrıntıları yapılacak olan Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışmaları sonrasında netleştirilecektir

#### **b) Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar**

Başbakanlık dönüştürülürken Bakanlar Kurulunun da yeni yöne-

tim anlayışına uygun bir ölçüğe ve yapıya kavuşturulması zorunludur.

T. C. 57. Hükümet döneminde 17 hizmet bakanlığı ve 18 devlet bakanlığı olmak üzere Bakanlar Kurulu Başbakanla birlikte 36 üyeden oluşmaktaydı. Bakanlık sayılarının ABD'de 14, Japonya'da 12, Almanya ve Fransa'da 14, İngiltere'de 20 olduğu dikkate alındığında, ülkemizdeki çarpıklık daha iyi görülebilmektedir. Son yıllarda koalisyon pazarlıklarının ve nüfuz sağlamanın bir aracı olarak kullanılan ve "bir kuruluş bir bakanlık" şeklinde düşünülerek devlet bakanlıklarının sayısının artırılması, devlet yönetiminin rasyonaliteden uzaklaşmasına neden olarak hem Bakanlar Kurulunu etkin çalışamaz hale getirmiş hem de vatandaşın tepkisini çeker hale gelmiştir. Devlet bakanlıklarının sayısının bu kadar artmasına neden olan Başbakanlığa bağlı ve ilgili kurumların ilgili icracı bakanlıklara bağlanması ile devlet bakanlıklarının sayısı otomatik olarak azalacak, Bakanlar Kurulunun daha etkin çalışmasına yol açacaktır.

Diğer taraftan, sadece devlet bakanlıklarının sayısının azaltılması değil, aynı zamanda hizmet bakanlıklarının da yeniden değerlendirilerek, bakanlık düzeyinde örgütlenmesi gerekli olmayan bakanlıkların kaldırılması, bazı bakanlıkların birleştirilmesi ve gelişen ihtiyaçlara göre yeni bazı bakanlıkların da kurulması kaçınılmaz hale gelmiştir. Devlette Genel Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi çalışmasına göre mevcut hizmet bakanlıklarının da yapısı değiştirilerek, Bakanlar Kurulu rasyonel bir temele oturtulacaktır.

Sonuç olarak Bakanlar Kurulu daha az sayıda bakandan oluşan, etkin bir iletişim ve işbirliği sağlamaya uygun bir yapıya kavuşacaktır. Bakanlıklar arasında görev, yetki ve sorumluluk alanları



netleştirilecek, ortak çalışma ve koordinasyon gerektiren konularda ise Başbakan Yardımcılıkları aracılığı ile koordinasyon mekanizmaları devreye sokulacaktır.

Bakanlıklar bu yeniden yapılanma sürecinin sonunda daha az ancak daha nitelikli elemanla çalışan, yatay bir organizasyon yapısı ile strateji geliştirme konusunda yoğunlaşan, ulusal ölçekli projeleri yürüten yapılara dönüşecektir. Bu yeni yapı içinde çalışma alanları ile ilgili olarak stratejik planlama yapacak olan bakanlıklar ve bağlı kuruluşları, kaynak tahsisi sürecini bu temel üzerinde şekillendirecek ve denetim mekanizmalarını hedeflere ve performans göstergelerine göre geliştireceklerdir.

### c) Bağlı ve İlgili Kuruluşlar

Bakanlıkların ana hizmet birimlerinin bakanlık dışında örgütlenmesi anlamına gelen bağlı kuruluş yapıları ve görev alanı itibarıyla bakanlıklarla ilişkili kuruluşlar da genel ilkeler ışığında gözden geçirilecektir. Bağlı ve ilgili kuruluşlar da bakanlıklarda olduğu gibi stratejik planlama yapan, performansa dayalı olarak kaynak tahsisini oluşturan ve sonuçlara odaklı bir şekilde hesap veren yapılara dönüştürülecektir.

Bağlı ve ilgili kuruluşların sayısı ve nitelikleri Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışması ışığında bu kuruluşların kendi içinde oluşturacakları yeniden yapılanma ekipleri ile koordineli bir şekilde yürütülecektir. Devlette Genel Kurumsal Gözden Geçirme çalışmasının temel amacı; kamu yönetiminin vatandaş ve sektör odaklı olarak yeniden yapılanması, kamudaki teşkilat yapısını sadeleştirerek karar

alma sürecini hızlandırmak ve kamu harcamalarını azaltmaktır. Hükümet programında detaylı olarak ifade edilen, devletin değişen rolüne uygun olarak tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev, yetki ve işlevlerinin gözden geçirilerek kurumların asli görevlerini yerine getirmelerinin sağlanacağı bir yapıya kavuşturulması sağlanacaktır.

Sadece Köy Hizmetleri örnek olarak alındığında bu kuruluşların gözden geçirilmesindeki gereklilik kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Bu kuruluşun 1990 yılında toplam giderleri 971 milyon dolar, bu giderler içinde personel harcamalarının payı yüzde 35, yatırım harcamalarının payı ise yüzde 61 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılında toplam giderler 872 milyon dolar, bu giderler içinde personel harcamalarının payı yüzde 72, yatırım harcamalarının payı ise sadece yüzde 25 olmuştur. Bu çarpıcı tablo ağır borç yükü altında ve hantal bir personel sistemi ile çalışan merkezi bir kuruluşun gerçek işlevinden koparak son derece pahalı bir işsizlik sigortası yapısına dönüşümünü sergilemektedir. Yeniden yapılanma kapsamında bu kurum il özel idarelerine devredilerek gerçek işlevlerini yapması yönünde köklü bir adım atılmış olacaktır. Sadece bu adım bile yeniden yapılanmanın halka somut yansımaları açısından katlanılan maliyetleri karşılamaya yeter düzeyde bir fayda üretecektir.

#### **d) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar**

Bugün ülkemizde değişik alanlarda faaliyet yürüten 9 adet düzenleyici ve denetleyici kurum bulunmaktadır. Bunlar Sermaye Piyasası Kurumu (SPK), Rekabet Kurumu (RK), Telekomünikasyon Kurumu (TK), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu



(BDDK), Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (EPDK), Kamu İhale Kurumu (KİK) ile tekel mamulleri ve şeker sektörlerindeki kurumlardır. Bu kurumların mevcut sorunlarına bakıldığında;

- Politika belirleme ve uygulama süreçlerinin net bir şekilde ayrılmadığı,
- Şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda sorunlar yaşandığı,
- Benzer sektörlerde birden fazla yapı oluşturulduğu,
- Kurumsal yapılanmalarda standart sağlanmadığı,
- Personel istihdamında aşırı büyüme yaşandığı,
- Denetim açısından farklı uygulamalara gidildiği gözlenmektedir.

Devletin düzenleyici rolünün güçlendiği ve özel sektörün geleneksel olarak devletin faaliyet gösterdiği bir çok alana girmeye başladığı bir ortamda düzenleyici ve denetleyici kurumların varlığı vazgeçilmezdir. Özel firmaların faaliyet gösterdiği alanlarda tarafsız ve objektif kriterler ile bağımsız karar vermesi gereken bu kurumlar hükümetin genel politikalarına uygun davranmak ve tüketicinin haklarını korumak durumundadırlar. Hükümet politikalarına uygun çalışmak bu kurumların gündelik karar alma süreçlerinde operasyonel bağımsızlıkları ile çelişmediği gibi, hesap verme sorumluluklarını da ortadan kaldırmamaktadır. Bağımsız karar alma ile kamuoyuna dönük olarak şeffaflığı sağla-

ma ve demokratik süreçler içinde hesap verme sorumluluğunu yerine getirme arasında kurulacak denge uzun vadede bu kurumların kamu yönetimi sistemimiz içinde sağlıklı bir zemine yerleşmelerine de katkıda bulunacaktır.

Bu kapsamda, düzenleyici ve denetleyici kurumların bağımsız karar almalarına engel teşkil etmeyecek, ancak hesap verme sorumluluklarını artıracak ve bu kurumlar arasında belli alanlarda standart birliği oluşturacak düzenlemeleri içeren bir çerçeve kanun çıkarılması gerekmektedir. Bu çerçeve kanun hükümetlerin politika belirleme yetkisini netleştirecek, kamuoyuna, hükümete ve Meclise hesap verme ve bilgilendirme sorumluluğunu getirecek, kurumsal yapılarda uyum sağlayacak ve mali denetimde Sayıştay'ın rolünü yerleştirecektir. Ayrıca, bu kurumların aşırı büyümelerini engelleyici tedbirler alınması ve yargı denetiminde Danıştay'ın yetkili kılınması ile yetki karmaşasının ortadan kaldırılması yoluna gidilecektir.

### 3. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma

Ülkemizin sanayileşmesi, şehirleşmesi ve demokratikleşmesi ile paralel olarak yerel yönetimlerin önemi artmıştır. 1980 sonrası sağlanan mali imkanlarla önemli başarılarla imza atan belediyeler yerel yönetimlerin genel olarak kamu hizmetlerinin sunumundaki payını ve statüsünü artırmanın gerekliliğini ortaya koymaktadır. 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 öngörülmüştür.



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. Bu işbölümünde keyfilik değil hizmetin hangi noktada daha etkili ve verimli bir şekilde ve vatandaşın arzuları doğrultusunda verileceği esas alınacaktır. Projeler ölçek ve karmaşıklığına göre en uygun merkezi ve yerel otoriteler tarafından, yönetimin bütünlüğü ilkesini ve hizmetler arası tamamlayıcılık ilişkisini bozmayacak şekilde dağıtılacaktır.

Çok merkezi olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda yerel yönetimler; merkezi idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel planlara uygun olarak mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idari birimler olarak yeniden yapılacaktır.

Bu kapsamda;

- Merkezi birimlerin strateji geliştirme, genel koordinasyon ve yönlendirme kapasitesi artırılırken, yerel yönetimlerin inisiyatif kullanma ve operasyonel esnekliği vurgulanmaktadır.
- Değişen koşulların gerektirdiği farklılaşma ihtiyacını giderecek esneklikler verilirken, bütünlük içinde uyumlu çalış-

manın gerektirdiği minimum genel standart birliği de korunmaktadır.

- Etkinlik ve ekonomiklik konularından vazgeçmeden, yerel ihtiyaçların yerel düzeyde karşılanması ilkesinden hareket edilmektedir.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde, bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakları mahalli idarelere devredilecektir. Ulusal ölçekteki işler, görev ve yetkiler iyi tanımlanarak merkezi kuruluşlar tarafından sürdürülecektir.

Merkezi idarenin taşra teşkilatlarından; tarım, sanayi, sağlık, milli eğitim (müfredat belirleme ve denetim yetkisi merkezi idarede olmak üzere), bayındırlık, turizm, kültür, çevre, sosyal hizmetler, orman, ağaçlandırma, köy hizmetleri, spor müdürlükleri yetki, görev, personel, bina, lojman, arsa, misafirhane gibi bütün araç ve gereçleriyle birlikte İl İdarelerine devredilecektir. Hazine arazileri belediye sınırları içinde belediyelere, diğer bölgelerde İl Özel İdarelerine bırakılacaktır. Yerel yönetim birimleri, il özel idareleri, belediyeler ve köyler; hizmet, bina, araç-gereç ve personel gibi konularda her türlü iş birliği ve ortak proje uygulamasını yapabilecektir.

2003 yılı içinde Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının yasaşması ile birlikte;

- Büyükşehir Belediyeleri,



- Belediyeler,
- İl Özel İdareleri Kanunlarının

Bakanlar Kuruluna tasarı taslağı olarak sunulması yönünde katılımcı yöntemlerle sürdürülen çalışmaların tamamlanması beklenmektedir. Ayrıca, belediye gelirlerini düzenleyen kanun yeni şartlara ve ilkelere uygun olarak yeniden düzenlenecektir.

Bütün bu süreçte kamu yönetiminde bütünlük ilkesinin korunmasına, merkezi yapılar ile yerel yönetimler arasında tamamlayıcı bir anlayış ile işbirliği ve koordinasyona azami önem verilmektedir.

Ayrıca, yerel yönetim reformu kapsamında yerel aktörlerin katılımı ile bölgesel gelişmeyi sağlamaya dönük olarak bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmektedir.

Kaynakların merkezden dağılımı bu güne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının artmasına da yol açmıştır.

Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB normlarına uygun olarak ülkemiz için tanımlanmış olan İstatistikî Bölge Düzeyleri (NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır.

Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar merkezi

yönetim tarafından, bölgesel potansiyellerin harekete geçirilmesi ve iller arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise genel bir koordinasyon içinde hizmet bölgeleri tarafından yürütülecektir.

## 4. Diğer Önemli Düzenlemeler

### a) İdari Usul Kanunu

Kamu yönetiminde yeniden yapılanmada en önemli unsurlardan biri de öngörülebilirliği sağlamaktır. Çağdaş demokratik ülkelerin bir çoğunda kamu ile vatandaş arasında ihtilafların en alt seviyeye düşürülmesi ve vatandaşın kamu karşısında daha donanımlı olmasını sağlayan idari usul kanunları bulunmaktadır. Bu kanunlar idarenin yapacağı eylem ve işlemlerde uyacağı çalışma esas ve usulleri ortaya koymaktadır. Aynı amaçlar doğrultusunda ülkemizde de bir İdari Usul Kanunu çıkarılacaktır.

İdari Usul Kanunu ile idarenin vatandaşa keyfi muamele yapması önleneyeği gibi, vatandaşın idare karşısında haklarını bilmesine ve korumasına da hizmet edecektir. Hesap verilebilirliğe de katkı sağlayacak olan bu yasal çerçeve, idarenin çalışma sürecinde belli genel standartların oluşmasını sağlayacaktır.

Saydamlık ve bilgi edinme hakkına ilişkin yasal ve kurumsal düzenlemeler ile paralel olarak ele alınması gereken ve tamamlayıcı nitelik arz eden bu genel düzenleme tek tek kamu kurum ve kuruluşlarına kendi iş ve eylemlerinde benzer standartlar geliştirmesi ve bunları vatandaşa uygun araçlarla duyurmaları konusunda rehberlik yapacaktır.



İdari Usul Kanununun diğeri bir yararı ise vatandaş ve idare arasındaki ihtilafları engelleyerek, idari yargı mekanizmaları üzerindeki baskıyı hafifletmek olacaktır.

#### **b) Saydamlık ve Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı**

OECD ülkeleri bazında bakıldığında 1980 yılında tüm üye ülkelerin sadece % 20'sinde vatandaşın bilgi edinme hakkını düzenleyen bir çerçeveye rastlanmakta iken, 1990 yılında bu oran % 40'a, 2000 yılında ise % 80'e ulaşmıştır (30 üye ülkeden 24'ü). Bu süreçte kapsam, miktar ve kalite açısından da büyük gelişme sağlanmıştır. OECD ülkesi olan ve insanına çağdaş standartları tavizsiz bir şekilde sunma kararlılığı gösteren ülkemiz, bu açık ve yaygın eğilimi görmemezlikten gelemeydi. Yaşanan somut sorunlarla ilgisi de düşünülerek, bu hukuki çerçevenin ülkemize taşınması, gerçekleştirilme aşamasına gelmiştir.

Gizlilik ve kapalılık kültürü kamu yönetiminin temel sorunlarından biri olagelmıştır. Gerek etkinlik gerekse demokratik denetim açısından bu gizlilik ve kapalılık kültürünün dönüştürülmesi gerekmektedir. Bilgi asimetrisi oluşturarak vatandaş bürokrasi karşısında güçsüz kılan uygulamaların kaldırılması, birey ve vatandaş odaklı yönetime geçişte ana yapı taşlarından birini oluşturacaktır. Bu yasal çerçevenin hayata geçmesi kamu kurumlarında zihniyet ve iş yapma biçimleri üzerinde de geniş bir etkide bulunacaktır. Şeffaflığa ve hesap sormaya katkıda bulunan bu yasal zemin sayesinde yolsuzlukların da eskisi kadar kolay üstü örtülemeyecektir.

Şeffaflaşmanın sağlanabilmesi ve vatandaşların haklarını daha

etkin arayabilmesi için bilgi edinme hakkı bütün vatandaşları kapsayacak şekilde geliştirilecek, böylece kamu kuruluşlarının karar alma süreçlerinde şeffaflık ve hesap verilebilirlik sağlanacaktır. Kanunun yürürlüğe girmesinden sonra uygulanabilmesi için kuruluşların kendi içlerinde gerekli hazırlıkları süratle tamamlamaları sağlanmalı, evrak akış ve karar alma süreçleri gözden geçirilmeli, vatandaşa yol göstermek ve yardımcı olmakla görevli birimler veya kişiler belirlenerek sorumluluğun gereği yapılmalıdır.

Adalet Bakanlığı; kamu hizmetinden yararlananların bilgi edinme hakkını kullanmasına ilişkin esas ve usulleri belirlemek amacıyla "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Tasarısı" hazırlamış ve 26.2.2003 tarihinde Başbakanlığa sevk etmiştir. Tasarı, TBMM tarafından kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Ayrıca, kamu hizmetinin gizliliği gerektirdiği istisnai haller hariç, demokratik ve saydam yönetimin sağlanması bakımından yürürlükteki kanunlarda geçen "sır" kavramını belirlemek üzere Adalet Bakanlığınca bir Komisyon oluşturulmuş olup bu konuda çalışmalar sürdürülmektedir.

Bu sürecin sonunda vatandaş kamunun ürettiği bilgiye erişim sağlayacağı gibi, kamu kurumları da vatandaşa bilgi sağlama hususunda aktif bir çaba içine gireceklerdir. Sağlıklı yasal zemin, kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi ve sorunlara bağımsız tarafların ve yargının müdahalesi ile işleyecek olan bu süreç her şeyden önce vatandaşların haklarını bilmesi ve bu haklara sahip çıkması ile ilgilidir. Bilgi hakkı korunup yaygınlaştırılırken özel hayatın korunması ve doğrudan güvenlikle ilgili hususlara gereken önem verilecektir.



Diğer ülke uygulamalarından da gözlendiği üzere bilgi edinme hakkı kanunu fiilen en fazla demokratik bir ortamda yazılı ve görsel medyanın siyaset ve bürokrasi üzerinde vatandaş adına kamu denetimini kolaylaştıracaktır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ile birleştiği zaman, vatandaşın bilgi edinme hakkı kamunun çalışma anlayışında köklü bir dönüşüm getirecektir. Vatandaşın politika üretme sürecine katılımının altyapısını da kuracak olan bu yenilik şeffaflığı artıracak, doğrudan kamuoyu denetimi sonucunda hesap sorulabilirliği getirecek, kamu karar alma süreçlerinin meşruluğunu ve vatandaş gözünde değerini yükseltecek, daha geniş bilgi temelinde alınan kararların kalitesini iyileştirecektir.

### c) e-Dönüşüm Türkiye Projesi ve e-Devlet

Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki baş döndürücü gelişmeler tüm dünyayı etkilemektedir. "Görünmeyen bir kıta" olarak da nitelendirilen internet geleneksel mekan kavramını köklü şekilde değiştirmiştir. Karşılıklı etkileşime ve bireysel erişim imkanına sahip bu karmaşık süreç, toplum ve devlet bağlamında önemli sonuçlara yol açmaktadır.

Vatandaşın iş ve işlemlerini hızlandırmak ve çağdaş devlet anlayışına geçmek üzere e-Dönüşüm Türkiye Projesi hayata geçirilecektir. Bilgi teknolojisindeki gelişmelere paralel olarak, kamu hizmetlerini vatandaşın ayağına götürmek ve bu hizmetlerde kırtasiyeciliği önlemek, şeffaflığı ve hızlılığı sağlamak üzere gelişmiş ülkelerin hemen hepsinde e-devlet uygulamasına geçilmiş bulunmaktadır.

Ülkemizde de uzun yıllardır tartışılan ve geçiş için hazırlıklar yapılan e-devlet uygulamasının merkezi ve yerel yönetim reformu ile birlikte hayata geçirilmesi için çalışmaların hızlandırılması gerekmektedir. Şimdiye kadar farklı kuruluşlar tarafından yürütülen e-devlet, e-Türkiye, Kamu-Net ve benzeri çalışmalar birleştirilerek, bir eylem planı hazırlanacak ve projenin uygulamaya geçiş süreci belirlenecektir.

e-Dönüşüm Türkiye projesinin amaçları, aşamaları ve kurumsal yapılanmasına ilişkin bir Başbakanlık Genelgesi yayımlanmıştır. Proje kapsamındaki faaliyetleri yürütmek üzere DPT Müsteşarlığı bünyesinde Bilgi Toplumu Dairesi Başkanlığı oluşturulmuştur. Ayrıca, projenin üst seviyede yönlendirilmesi ve izlenmesi amacıyla Danışma Kurulu oluşturulması çalışmaları tamamlanmıştır. Çeşitli çalışma gruplarının katkıları ile bir Eylem Planı hazırlanmış ve uygulanması için adımlar atılmaya başlanmıştır.

#### **d) Bürokrasinin Azaltılması ve Basitleştirilmesi**

Bürokrasinin azaltılması vatandaşlarımızın, yerli ve yabancı yatırımcıların ve iş adamlarımızın genel arzusudur. Gündelik yaşamımızın gereksiz şekilde bürokrasiye boğulması en değerli kaynak olan zamanımızı çaldığı gibi, stres ve mutsuzluk kaynağı olabilmektedir. Ekonomik alanda ise aşırı bürokrasi yatırım kararlarını olumsuz etkilemekte, işletmelerin verimliliğini düşürmekte ve işletme maliyetlerini artırarak büyümenin önünde bir engeli dönüşebilmektedir.

Bürokrasinin azaltılması her şeyden önce kamunun yaptığı düzenlemelerin azaltılması ve basitleştirilmesi anlamına gelmek-



tedir. Gereksiz belge ve bilgi istenmemesi, beyana güven gibi unsurlar ile desteklendiğinde kısa ve sade bir mevzuat insanımızın özelemlerine cevap oluşturacaktır.

Yatay örgütlenme ve karar alma sürecinde hiyerarşinin azaltılması, iyi tanımlanmış sınırlar içinde yetkilerin alt kademelere devri ve inisiyatif kullanımı, iş standartlarının ve süreçlerinin tanımlanması ve kullanıcılara ilan edilmesi gibi uygulamalar da bürokrasinin azaltılmasında önem taşımaktadır. Yeni kamu yönetimi yapısı içinde yerel ve yerinden yönetimin güçlenmesi bu bağlamda bürokrasi ile mücadelenin de bir aracı olacaktır.

Ayrıca, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanmak amacıyla geliştirilen e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması sonucunda, vatandaş ve iş dünyası açısından bugün hayal dahi edilemeyen bazı kolaylıkların düşük maliyetle ve reel zamanda sağlanması mümkün hale gelecektir.

Bu kapsamda uluslararası alanda da kabul görmüş olan araçlardan;

- Tek durak ofisleri (fiziki veya elektronik)
- Süreçlerin basitleştirilmesi,
- Karar almada zaman limitleri,
- İdari yüklerin ölçülmesi çalışmaları,
- İdari ve yasal açıdan basitlik ve yalınlık ile

- Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın olarak yararlanma yoluna gidilecektir.

#### e) Vatandaş Memnuniyetinin Ölçülmesi

Kamu kurumlarının vatandaşa "müşteri" olarak bakmaları ve müşteri memnuniyeti için sürekli gelişim felsefesi ile iş ve işlemlerini yeniden değerlendirmeleri zorunludur. Vatandaşın vergileri ile finanse edilen kamu kurumlarının başka türlü davranması beklenemez.

Bu çerçevede, kamu kurumlarının kendi imkanları ile hedef kitle olarak tanımladıkları kesimlerin görüş ve önerilerini araştırmaları, bu görüş ve önerilerden yararlanmaları esastır. Ancak, bu husus sadece kamu kuruluşuna bırakılmayacak kadar kapsamlı bir çabayı da gerektirmektedir.

DiE tarafından yapılması öngörülen vatandaş memnuniyeti araştırmaları, dışarıdan bir bakış açısı ile kurumların dönüşümü için bir bilgi temeli sağlayacaktır. Bu bilgi siyaset kurumunun kendisine eleştirel bir gözle bakması ve vatandaşın taleplerine daha duyarlı hale gelmesi bakımından da önem taşımaktadır.

#### f) Performans Sistemine ve Ödüllendirmeye Geçiş

Daha uzun vadeli olan ve mutlaka gerçekleştirilmesi gereken reform alanlarından biri de Devlet Personel Rejimi Reformu'dur. Temel olarak 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile düzenlenen bu alan, daha sonra ihtiyaçlar ortaya çıktıkça bu Kanunda değişiklikler ve paralel personel rejimi kanunları çıkarılarak düzenlenmeye



çalışılmıştır. Ancak, yapılan tüm müdahaleler sistemi içinden çıkılmaz hale getirmiş, ülkemizde yeni bir uzmanlık alanı oluşmasına yol açmıştır. 1980'li yıllardan bu yana işbaşına gelen tüm hükümetler, bu konuda bir reform yapma vaadinde bulunmuş olmasına rağmen, bu vaatler bir türlü gerçekleştirilememiştir. Devlet Personel Başkanlığı ve diğer bazı kuruluşlar tarafından reforma yönelik hazırlıklar yapılmış, kanun tasarıları hazırlanmış olmasına rağmen, bu tasarılar hayata geçirilememiştir.

Devlet personel rejimi reformu kapsamında esas alınacak ilkelere sadece bir kaç aşağıda sıralanmaktadır:

- Devlet Personel Rejimi Reformu ile bütün kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilecek,
- Göreve alma ve yükselmeye objektif kriterler getirilecek, statüler azaltılacak ve benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıklar giderilecek,
- Maaş ve ücret sistemi sadeleştirilecek ve dengesizlikler giderilecek, esnek çalışma usulleri getirilecek,
- Orta vadede performansa dayalı ücret sistemine geçilecek,
- Kadro karşılığı sözleşmeli personel uygulaması, statü, ekonomik ve sosyal yönden herhangi bir hak kaybına neden olmadan kaldırılacak,
- Devlette asli ve sürekli görevler belirlenecek ve bu görevi yürütenlerin dışındakiler İş Kanununa göre çalıştırılacak, as-

li ve sürekli görevlerde çalışanlar tüm kamu çalışanlarının belli bir oranını geçemeyecek,

- İstihdam fazlası olan birimlerden ihtiyaç olan birimlere personel aktarımı yapılacaktır,
- Müsteşarların ve bazı üst düzey kamu görevlilerinin görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlanacaktır.

Bu çalışma Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı çalışmaları ile uyumlu ve koordineli olarak yürütülecektir.

#### **g) Kamuda Etik Kuralların Gözden Geçirilmesi**

Birçok OECD ülkesinde de hissedilen kamuda etik standartları belirleme ve kamu çalışanlarının etik açıdan uygun davranış göstermelerini sağlama hedefleri ülkemiz için de gereklilik olarak görülmektedir. Özellikle kamuda kirlenmenin ve kamuya olan güvende yaşanan erozyonun boyutları dikkate alındığında ülkemiz için bu gereklilik daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu çerçevede;

- Kamu görevlileri çalıştıkları kurum veya kuruluşun amaçlarına uygun davranmak,
- Güvenilir işlem yapmak,
- Yasallık ve adalet ilkeleri doğrultusunda vatandaşlara tarafsız davranmak,



- Kamu kaynaklarını etkin, verimli ve uygun kullanmak,
- Kamunun bilgi ve denetimine açık bir karar alma süreci oluşturmak,

bakımından gerekli değerlere sahip olmak durumundadırlar. Kamu personelinin eğitimi, liyakat sisteminin yerleştirilmesi ve yanlış davranış gösterenlerin hukuki ve idari olarak cezalandırılmaları bu değerlerin yerleşmesi bakımından önem taşımaktadır. Siyaset kurumunu ve siyasetçileri de yakından ilgilendiren bu hususlar sivil toplum ile işbirliği içinde sürekli bir çabayı gerektirmektedir.

# D. YENİDEN YAPILANMANIN FAYDA VE MALİYETİ

Bütün değişim çabalarının bir maliyeti vardır. Değişim süreci zaman ve maddi imkanların harekete geçirilmesini gerektirebilir, bazı kişi ve kuruluşlarda endişelere yol açabilir ve kimi durumlarda geçici olarak hizmetlerin aksaması gibi sonuçlar doğurabilir. Bu geçiş maliyetlerini şimdiden öngörmek, en aza indirmek ve süreç içinde gerekli müdahaleler ile öğrenme etkisinden yararlanmak gerekmektedir. Ancak, değişen bir dünyada yeniden yapılanmanın maliyeti ile mukayese edildiğinde, geçiş döneminin maliyeti ihmal edilebilecek kadar düşüktür.

Değişime direnmek mevcut yönetim yetersizliklerinin devam etmesi anlamına gelmektedir. Yetersiz yönetimin ülkeye maliyeti ise son derece yüksektir.

- Kötü yönetim nedeniyle potansiyel büyüme oranına erişememenin uzun dönemde milli hasıla, kişi başına gelir, istihdam ve sosyal harcamalar açısından maliyeti,
- Bazı kurumlarda veya hizmetlerde fazla istihdamın neden olduğu verimsizlik ve atıl personele ödenen ücretler,
- Diğer bazı kurumlarda veya hizmetlerde istihdam eksikliği nedeniyle oluşan kuyruklar ve hizmetlerde gecikmeler,



- Miadını doldurduğu halde ayakta tutulmaya çalışılan kurumların veya aynı işi yapan kurumların maliyeti,
- Yönetim hatalarının doğal afetler sonrası ortaya çıkardığı mal ve can kaybı,
- Sosyo-ekonomik ve diğer faktörlerin yanı sıra, yönetim zaafalarının da büyüttüğü terör olaylarının ülkeye maliyeti,
- Makro-ekonomik dengelerin ve kamu maliyesinin sağlam temellere oturtulamayışının yol açtığı krizlerin faturası,
- Çarpık şehirleşme,
- Çeşitli yolsuzluk ve suiistimallerin sonucu kamu kaynaklarının yağmalanması,

verimsiz ve temiz olmayan yönetimin oluşturabileceği maliyetlerden bazılarıdır. Bu maliyetlerin önemli bir kısmı, yukarıdaki bölümlerin çeşitli yerlerinde, rakamsal değerlerle ortaya konmuştur. Ancak, bu maliyetlerin tamamen parasallaştırılması son derece güçtür. Örneğin, bütün bu yönetim sorunlarının yol açtığı can kayıplarını, vatandaşın gündelik yaşamında oluşturduğu stresi ve genel olarak hayatında meydana getirdiği memnuniyetsizliği parayla ölçmek mümkün değildir.

Ancak, daha önceki bölümlerde ortaya konduğu şekilde, genel ve kestirme bir hesaplama yapılması mümkündür. En azından ülkenin "potansiyel" ortalama büyümesi ile gerçekleşme arasındaki farkın alınması, bize kötü yönetimin bedelini gösterecektir. Sade-

ce 1991-2002 dönemi için potansiyel büyüme hızı olarak % 5,5 gibi makul bir oran alınarak bakıldığında kötü ve yetersiz yönetimin bedeli, 1987 sabit dolar bazında 45 milyar dolardır. Diğer bir hesaplama ile, ülkemiz bu dönemde iyi yönetilmiş olsa, 2002 yılında kişi başına gelirimiz 2610 dolar yerine 3618 dolar olacaktı. Bu değerler, kişi başına gelir açısından, 1991-2002 döneminde potansiyelin ancak % 77'sine ulaşıldığını göstermektedir. Bu milli gelir artışının 7 milyondan fazla bir istihdam imkanına tekabül ettiği düşünüldüğünde, ödenen maliyetlerin ekonomik ve sosyal boyutları daha iyi taktir edilecektir.

Özetle ifade etmek gerekirse, uzun vadede bakılınca yeniden yapılanma süreci herkesin yararınadır. Sadece bugünkü nesiller açısından değil gelecek nesiller açısından da son derece önemli kazanımlar ifade etmektedir.

Ancak, değişimler kısa vadede bazı kişilerin veya kesimlerin dar çıkarlarına aykırı olabilir. **"Diğerleri değişsin ama ben değişmeyim"** mantığı veya kurumsal çıkarları maksimize etme çabaları oluşabilir. Yeniden yapılanma sürecinden olumsuz yönde etkilenenler; değişimin gerçek içeriğine karşı çıkmak yerine, kendi dar menfaatlerini haklı gösterebilmek amacıyla, çeşitli stratejiler geliştirebilirler. Yeniden yapılanma sürecinin başarısı için, bu durumun kamuoyuna iyi anlatılması ve geniş kesimlerin desteğinin sürdürülmesi şarttır.

Çoğunlukçu değil çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde, bütün ilgili taraflarla açık bir diyalog ve işbirliği içinde yapılacak değişim, yeniden yapılanma karşıtlarının ortaya koyacakları direncin kırılması bakımından son derece olumlu katkıda bulunacaktır. Hiç bir



kesimin kendi çıkarını genel çıkarla özdeş görerek, diğer kesimleri dışlama ve yargılama hakkını kendinde göremeyeceği bu süreç içinde, değişime kendi dar çıkarları nedeni ile muhalefet edenlerin haksız iddiaları ve ithamları kamuoyunun gözünden kaçmayacaktır.

Bununla birlikte; yeniden yapılanmada ortaya çıkabilecek birçok eleştirinin ve yapıcı uyarının, dar çıkarların savunusu olarak ele alınmaması ve dinamik bir süreç olan yeniden yapılanma çabalarına yansıtılması gerekmektedir. Sapla samanın karıştırılması olarak da ifade edilebilecek bu anlayış içinde, gerçek eleştiri ile dar çıkarların savunuculuğu birbirinden ayrılmalıdır.

SONUÇ





Kamuda yeniden yapılanma sürecinde en önemli unsur sürekliliğin sağlanması ve uzun yıllara yayılan değişim süreci boyunca siyasi kararlılığın ve liderliğin korunmasıdır. Dünyada yaşanan başarılı uygulamalar bunun en açık kanıtıdır. ABD, İngiltere, Fransa, Yeni Zelanda, Avustralya, ve benzeri birçok ülkede, reform sürecinde iktidarlar el değiştirmiş olmasına rağmen kamuda yeniden yapılanma süreci devam ettirilebilmiş ve başarıya ulaşmıştır. Özellikle farklı bir siyasi anlayıştan gelen hükümetlerin bir önceki dönemde başlatılan olumlu değişim çabalarını devam ettirmeleri, başarıda son derece etkili olmaktadır. Ülkemizin de geleceği bu önemli alanlarda en geniş toplumsal mutabakatın sağlanmasına ve geniş bir destek zemini üzerinde kısa vadeli hesapların aşılmasına bağlıdır.

Yeniden yapılanmanın şu veya bu bölümüne, şu veya bu unsuruna karşı olsa da, genel doğrultusuna katılan bütün siyasi ve toplumsal aktörlerin bu sürece destek vermesi şarttır. Bu, etik kurallara dayalı bir siyaset yapma anlayışının gereği olduğu gibi, halkımızın güven ve desteğini kazanmanın da yoludur. Rakiplerini başarısızlığa uğratarak öne çıkmak yerine, rakiplerinin başardığından daha fazlasını başararak mücadele etmek, bu konuda yol gösterici bir ilke olarak benimsenmelidir.

21. yüzyıl şartlarında yeniden şekillenmekte olan bir dünyada saygın bir yer edinmemiz ve halkımızın refahını en üst noktaya taşımamız, kamuda yeniden yapılanma sürecinin başarısı ile yakından ilgilidir. 1990'lı yıllarda kaybettiklerimizin hızla telafi edilmesi ve bir daha benzer bir kayıp dönem ile karşılaşılması bakımından, vakit geçirilmeden cesur adımlar atılmalı ve topluma geleceğe dönük yeni umutlar verilmelidir.



"Yön duygusundan," stratejik bakış açısı ile uzun vadeli hedefler geliştirmekten ve bunları somut programlara dönüştürerek uygulamaya yansıtılmaktan yoksun toplumlar; 21. yüzyılın yeni güç dengeleri ve paylaşım süreçlerinde arzu edilmeyen sonuçlara maruz kalırken, bütün bunları başaranlar, topluma ve toplumun dinamizmine dayananlar ve güvenenler, hiç kuşkusuz yeni koşullar altında uzun zamandır biriken sorunlarını en hızlı şekilde çözme yoluna gireceklerdir.

21. yüzyılda, halkı özgür, saygın ve müreffeh bir ülkeye layık, etkin ve katılımcı bir kamu yönetimi için; bireylerin ve ilgili tüm tarafların kendi gücü ve anlayışı içinde katkı sunması ve sahiplenmesi şarttır.



