

Endonezya'da İdari Reform: Cumhurbaşkanlığı Örneği 1998 – 2014

(Sayfa 56-64)

Prof.Dr. Ali ACAR

Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

ORCID ID: 0000-0001-6478-2206

alacar@selcuk.edu.tr

.Dr. Yanuar Agung Anggoro

Özet

Bir ülkenin tarihsel süreçte ortaya çıkan ve gelişen politik, ekonomik ve kültürel sistemi, idari reformun başarısı için belirleyici bir faktör konumundadır. Bu nedenle, reformların anlamları politik ve kültürel olarak inşa edilmiştir ve kamu sektöründeki değişiklikler pratikte başkaca anlamlara gelebilmektedir. Bu farklılıklar özellikle gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde, idari reform genellikle "idari yapılarıdaki ve kamu hizmetleri veya prosedürlerdeki değişim süreci" anlamına gelirken, gelişmekte olan ülkelerde ise idari reform genellikle "toplumsal ve ekonomik dönüşümü etkilemek için toplumda modernleşme ve değişim" anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanlığı sistemi Endonezya'da Türkiyeden daha önce uygulanmaya başlanmıştı. Türkiye'deki C.Başkanlığı sistemi bazı bölümleri itibarıyla benzeşmektedir.

ABSTRACT

A country's political, economic and cultural system, which emerged and developed in the historical process, is a determining factor for the success of administrative reform. Therefore, the meanings of reforms are politically and culturally constructed, and changes in the public sector can have other meanings in practice. These differences are especially seen between developed and developing countries. In developed countries, administrative reform usually means "the process of change in administrative structures and public services or procedures", while in developing countries, administrative reform usually means "modernization and change in society to effect social and economic transformation". The presidential system was earlier in Indonesia than in Turkey. was started to be implemented. The C. Presidency system in Turkey is similar in some parts.

1. İdari Reform Tanımı

İdari reform, kamu sektörü organizasyonunda veya yapısında, işleyişinin veya iş gücünün kalitesini iyileştirmek amacıyla yürütülen, bilinçli ve iyi düşünülmüş bir eylemdir. Kamu sektörü kuruluşları, idari hayatın politik boyutları ile ilgilenebilmektedir. Her idari reformun politik bir boyutu vardır. Çünkü gelişme kavramı bir değer seçimi anlamına gelmektedir. Ortaya çıkan herhangi bir değişiklik, ilgili aktörün ideolojisine de bağlılığından görülebilmektedir. İdari reform, halkın hayatını iyileştirme, mağduriyet ve yolsuzluğun ortadan kaldırılması, temsiliyetin artırılması, vatandaşların ve grupların katılımının teşvik edilmesi, hesap verebilirlik ve şeffaflığın artırılması gibi kamu hayatındaki iyileştirmelere yönelik konuları hedefleyebilmektedir (Gow, 2012: 1-2).

Ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin yapısı ve işleyişi, ülkenin içinde bulunduğu politik ve kültürel alanla bağlantılıdır. Bu nedenle ülkeleri idari reformları başka ülkelere genelleştirilemez ve uniform bir kapsamda değerlendirilemez. Bir ülkenin tarihsel süreçte ortaya çıkan ve gelişen politik, ekonomik ve kültürel sistemi, idari reformun başarısı için belirleyici bir faktör konumundadır. Bu nedenle, reformların anlamları politik ve kültürel olarak inşa edilmiştir ve kamu sektöründeki değişiklikler pratikte başkaca anlamlara gelebilmektedir (Peters, 2001: 366). Bu farklılıklar özellikle gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında görülmektedir. Gelişmiş ülkelerde, idari reform genellikle "idari yapılarıdaki ve kamu hizmetleri veya prosedürlerdeki değişim süreci" anlamına gelirken, gelişmekte olan ülkelerde ise idari reform genellikle "toplumsal ve ekonomik dönüşümü etkilemek için toplumda modernleşme ve değişim" anlamına gelmektedir (Farazmand, 2002: 2). Farklı ülkeler ve hükümetler, farklı bağlamlar, riskler ve sorunlarla karşı karşıyadır ve bu bağlamda farklı değerler ve normları esas almaktadır. Başka bir deyişle, ülkeler açısından farklı başlangıç noktaları olduğu için, idari reform sürecinde farklı aşamalar, farklı dış ve iç kısıtlamalarla karşılaşmaları söz konusudur (Christensen ve Laegreid, 2007: 9-10).

Batı ve Doğu Avrupa ülkeleri için daha az oranda ilgili hale getiren bazı temel unsurları açıklamaktadır. Temel sorunlar, bir yandan politik sistemlerini radikal bir şekilde değiştiren ülkeler ve diğer yandan aynı siyasi sistem içerisinde kamu yönetimi reformlarını yürüten diğer devletler arasındaki temel farklılıklara dayanmaktadır. Polit

ve Bouckaert tarafından sunulan Neo Weberyen Devlet unsurları, Batı ve Doğu Avrupa ülkeleri için daha uygun görülmektedir (Randma-Liiv, 2008: 69-77).

1.1. Güçlü Devlet İhtiyacı

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğundaki başlıca zorluklardan biri, daha önce demokratik bir sistem oluşturmadan, gelişmiş idare sistemlerine doğrudan atılmış olmalarıdır. İyi yapılandırılmış bir kamu yönetimi sistemi, modern bir devletin gerçekleşmesi için temel bir gerekliliktir. Geleneksel kamu yönetimi düzgün bir şekilde uygulanmamış olsa da, Batı ve Doğu Avrupa ülkeleri Yeni Kamu İşletmeciliği modelini uygulamakta zorlanmıştır. Bazı yazarlar, Yeni Kamu İşletmeciliği ilkelerinin Batı ve Doğu Avrupa ülkeleri gibi geçiş ülkelerine uygunluğunu sorguladılar. Komünizm sonrası devletler (hala) güçlü bir ülke değildir. Reformdan önce devletler kesinlikle büyüktü ancak bu durum politikaların formüle edilmesi, uygulanması veya idari işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirme kapasitesine sahip olduğu anlamında devletin güçlü olduğu anlamına gelmemektedir. Komünizmin çöküşünden sonra, Batı ve Doğu Avrupası ülkeleri bir tarafta demokrasiye geçmeye çalışırken diğer tarafta da kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik ilkelerini uygulamak durumunda kalmışlardır. Bu süreçte, Yeni Kamu İşletmeciliği yeni bağımsızlığı elde eden ve demokrayi inşa etmeye çalışan devletlerin karşılaştığı birçok iç ve dış sorunu yönetebilecek güçlü bir devlet unsuru ortaya çıkaramamıştır. Batı ve Doğu Avrupa ülkeleri için Yeni Kamu İşletmeciliğinde var olan devlet karıştı görüşler felaket olabilir ve uzun vadeli kalkınma ve sürdürülebilirliği tehdit edebilir.(Acar,2019:189)

b. İstikrar İhtiyacı

Geleneksel kamu sektörü kuruluşları sabit bir kurum olarak kabul edilmekte ve kamu istihdamı bir ömür boyu iş olarak kabul edilmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliği daha çok sözleşmeli personel kullanması ve daha esnek bir organizasyon önermiştir. Sabit ve istikrar, Batı dünyasında sıkıntı olarak görülebilir ancak bu durum Batı ve Doğu Avrupa ülkeleri için bir çözüm getirebilmiştir. İstikrarsız bir politik bağlam, net bir çerçeveye oturmaz sürekli devam eden değişiklikler ve tamamlanmamış reform girişimleri, Batı ve Doğu Avrupa ülkelerinde kamu yönetiminin sürdürülebilir kalkınması için en yaygın engellerden biri olarak öne çıkmaktadır. Bu nedenle, Batı ve Doğu Avrupa ülkelerinin ihtiyaç duyduğu şey, esneklik ve istikrar arasındaki en uygun dengeyi tespit etmektir (Randma-Liiv, 2008: 71-72).

c. Yönetişim ve Teknokratik Değerler

Şeffaflık, eşit fırsatlar, kamu hizmetlerine erişim, adil prosedürler ve karar alma sürecine vatandaş katılımı gibi birçok “demokratik” hedef, verimlilik, etkinlik, hızlı karar verme gibi daha “teknokratik” veya “rasyonel” hedeflerle çatışabilir. Demokratik ilkelerin yerleşmediği Batı ve Doğu Avrupa ülkelerinde bu tür çatışmaların çözülmesi zor olabilir. Yeni demokrasilerdeki “akılcı” kamu yöneticilerinin, kamu tedariklerindeki açık bir sistem veya vatandaşlarla istişare ihtiyacının arkasındaki temel nedenleri anlamaları zor olabilir ve bu süreç pahalı ve zaman alıcıdır. Neo Weberyen Devlet modeli, devlet aygıtı içinde temsili demokrasinin (merkezi, bölgesel ve yerel) rolünü yeniden doğrulamıştır. Bu kavramda, yeni demokratikleşen ülkeler için devletin meşruiyetini güçlendirmek, güçlü iş aktörleri karşısında politikacılara, kamu görevlilerine ve sivil topluma güven vermek için çok önemlidir (Randma-Liiv, 2008: 77-78). Dunn ve Miller’e (2007: 350-352) göre Neo Weberyen Devlet, Max Weber’in bürokratik örgütlenmesine dayanan (ancak özdeş değildir) belirli bir Avrupalı bakış açısına dayanmaktadır. Neo-Weberyen perspektifin, en az dört ilkeyi öne çıkardığı görülmektedir. Bunlar:

1. Devletin merkezileşmesi. Bu ilke, zayıf devletlerin küreselleşme, çevresel tehditler, demografik zorluklar ve teknolojik yenilik gibi yerel ve uluslararası sorunlarla ilgilenmek için politik, örgütsel ve yönetsel kapasiteye sahip olmasını sağlayacaktır;
2. İdare Hukukunun Reform ve İcra Edilmesi. Bu ilke, hukukta tüm bireyler ve gruplar için eşitliği garanti eder ve devlet kurumları tarafından öngörülemeyen eylemlere karşı koruma sağlar;
3. Kamu Hizmetlerinin Korunması. Bu ilke, bir kamu hizmeti fikrini, farklı bir statü, kültür ve istihdam şartları ile sürdürecektir. Bu nitelikler, devlet memurlarının yetersiz bir şekilde ödenmesi, eğitiminin zayıf olması ve politik otoriteler tarafından uzaklaştırılmasının ardından post-sosyalist AB ülkelerinde eksiktir;
4. Temsili demokrasi. Temsili demokrasi, kamu bürokrasisinin istikrarını ve yeterliliğini meşrulaştırmak, kontrol etmek ve sürdürmek için bir temel oluşturmaktadır (Dunn ve Miller, 2007: 352).

Dunn ve Miller (2007: 352-353) Neo Weberyen Devlet’in yeni ilkelerini sadece Weberci bürokrasinin ötesine taşımakla kalmayıp, aynı zamanda Yeni Kamu İşletmeciliği’nin ilkelerini de kullanmışlardır. Bunlar;

1. Vatandaş odaklı yönetim. Bu ilke, iç bürokratik kurallardan vatandaşların ihtiyaçlarına, değerlerine ve algılanan fırsatlarına doğru dışa değişimi temsil eder. Yeni Kamu İşletmeciliği'nin "müşteri odaklı yönetimi"ne benzer şekilde, vatandaş odaklı yönetim, öncelikle, bazı uygun durumlarda piyasa mekanizmaları tarafından desteklenen, profesyonel bir nitelik ve hizmet kültürü üzerine kuruludur;
2. Halkın katılımı. Bu ilke, temsili demokrasiyi tamamlar (yerini almaz), halkın istişarelerde bulunması ve vatandaşların görüşlerinin doğrudan temsili için çeşitli prosedürler önermektedir. Bu ilke, Yeni Kamu İşletmeciliği kapsamında vatandaş ve topluluk kontrolüne benzerdir;
3. Sonuçların oryantasyonu. Bu ilke, sadece resmi prosedürlerin tutarlı bir şekilde uygulanmasının yanı sıra, sonuçların elde edilmesine yönelik daha fazla yön vermeyi teşvik eder;
4. Yönetimin profesyonelliği. Bu ilke, kamu görevlileri tarafından mesleki bilgi ve becerilerin kazandırılmasını yönetir; böylece 'bürokrat' sadece kendi faaliyet alanıyla ilgili hukukta bir uzman değil, aynı zamanda profesyonel bir yönetici konumundadır (Dunn ve Miller, 2007: 353).

2. İdari Reformların Siyasi ve İdari Bağlamı

2.1. Gelişmiş Ülkelerde İdari Reformların Siyasi ve İdari Bağlamı

1980'den bu yana çoğu ülkede uygulanan idari reform modelinin merkezinde Yeni Kamu İşletmeciliği yer almıştır. Gelişmiş ülkelerde, mevcut politik-idari rejimin özellikleri, benimsenecek reformların seçimi ve belirli reform türlerinin uygulanabilirliği üzerinde önemli bir etki yaratmaktadır. Pollitt ve Bouckert, Yeni Kamu İşletmeciliği'ne dayanan idari reformları, iki gelişmiş ülke grubuna bölerek incelemektedirler. Birinci gruptakiler, diğerlerine göre „performansa dayalı“, piyasaya yönelik fikirlere daha açık 'Anglo-Sakson' ülkeleri; Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda, İngiltere ve ABD. İkinci gruptakiler ise , Belçika, Fransa, Finlandiya, Almanya ve İtalya gibi kıta Avrupası ülkeleri. Bu ülkeler Yeni Kamu İşletmeciliği fikirlerini yapısal ve kültürel olarak daha az kabul ederek kendilerinin ürettiği farklı bir reform karışımı geliştirmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 73). Pollitt ve Bouckert (2011: 50-67), bir ülkenin rejimini diğerlerinden ayıran önemli bağlamsal özellikleri şöyle sınıflandırmaktadır: Birincisi, devlet yapısı. Devlet yapısının iki boyut vardır: İlk olarak, otoritenin dikey dağılım derecesi, yani otoritenin farklı hükümet seviyeleri arasında ne kadar bölünmüş olduğu. Bu anlamda, bir tarafta bazı ülkeler merkezileştirilirken önemli kararlar merkezde yoğunlaşmakta ve diğer tarafta bazı ülkeler daha da ademi merkezileştirilmiştir. İkinci boyut, merkezi yönetim düzeyindeki yatay koordinasyon derecesinde bütün bakanlıkların koordineli çalışması sağlanarak, yürütme merkezinin eylemlerini ne oranda bir araya getirebileceği konusuna odaklanılmaktadır. Bu boyut, “çok eş güdümlü”den “çok parçalanmış”a genişletmektedir. Merkezi devletlerdeki merkez yönetimler, hizmet sunumuna yönelik (eğitim, sağlık hizmetleri vb.) daha aktif olma eğilimindedirler. Ademi merkezizetçilikteki merkez yönetimlerde ise, hizmet sunum işlevi yerel yönetim tarafından uygulanmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2011: 50-52).

Anayasaların, kurumların, idari kültürlerin ve ekonomik koşulların farklılıkları nedeniyle idari reform "her ülkeye uyarlanması" süreci sonucunda uygulanmıştır. Yeni Kamu İşletmeciliğinin yakınsama söylemine rağmen, kamu yönetimi reformu tartışmalı olarak öncelikle ulusal (ve anayasal) bir konu olmaya devam etmektedir (Lynn, 2008: 26). Pollitt, 30 yıllık idari reform uygulamalarında, idari reform bağlamının farklılıklarına ilişkin bazı önemli noktaları aşağıdaki şekilde ortaya koymuştur (Pollitt, 2010: 3-4):

1. Özellikle kültür, zaman, mekan ve görev gibi bağlamsal faktörler ciddiye alınmamaktadır. Bazı siyasetçiler ve idari danışmanlar belirli bağlam için belirli çözümler aramak yerine genel ve büyük kavramlar (the next big thing) kullanmaktadır. İdari kaynaklarında, "ortaklıklar", "ağ yaklaşımları", "performans sözleşmesi", "işbirlikçi yönetim" v.b. kavramları belirli koşullarda çalışabilir.
2. Ülkeler arasında ve hatta sektörler arasında büyük farklılıklar gözükmemektedir. Her ülke farklı tarihleri, farklı seçimleri, farklı öncelikleri temsil etmektedir. Her ülkenin belirli bir "iyi yönetim" modeli üzerinde birleşmesi fikri hem yanlış hem de tehlikelidir. Tüm kamu kesimlerinin büyük geleneksel bürokrasilerinin eseri olduğu ve daha sonra dalgasıyla süpürülerek Yeni Kamu İşletmeciliği rejimlerine evrildiği düşüncesi gerçekte bir masaldan ibarettir.
3. Ülkelerin idari reformları birbirlerinden ihraç ve ithal etmesi karmaşık bir süreçtir. Standart bir “cihaz” alıp başka bir “soket”e basitçe takmak gibi gerçekleşmemektedir. Ne reform (cihaz) ne de bağlamlar (“soket”) standartlaştırılmış değildir. Reformlar asla tarafsız bir teknik cihaz değildir. Bağlamlar (soketler) da standart değildir. Bu nedenle, bir ülkede (hatta sektörde) bu reform politikaları iyi çalışabilirken başka bir ülkede aynı politikalar kötü çalışabilir ya da hiç çalışmayabilir. Dolayısıyla ülkelerin siyasi,kültürel,ekonomik vb. bağlamları önemli bir noktaya oturmaktadır. Bu anlamda ülkelerini kendi dinamikleri doğrultusundaki bağlamlar reform politikalarında belirleyici görünmektedir.

2.2. İyi Yönetişim

İyi yönetişim kavramı ilk olarak Dünya Bankası 1989 yılında yayınladığı Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth başlıklı raporunda tanıtılmıştır. Yönetişim, devlet işlerini yönetmek için siyasi iktidarın kullanılması olarak tanımlanmıştır. Yetersiz güç ve denge nedeniyle, birçok gelişmekte olan ülkedeki devlet görevlileri, hesap verilebilirlikten korkmadan kendi çıkarlarına hizmet etmişlerdir. Siyasetin kişiselleştirilmiş olmasından dolayı gücü korumak için patronaj önemli hale gelmiştir. Bilgi kaynakları (basın) ve sivil toplum kuruluşları da devlet tarafından kontrol edilmiştir. Bu ortam, dinamik bir ekonomiye destek vermemiştir. Devlet zorlayıcıya ve otoriter eğilimin odağı haline dönüşmüştür. Bu sorunu çözmek için, çoğulcu bir kurumsal yapı, hukukun üstünlüğüne saygı duyulması, basın ve insan haklarının özgürlüğüne güçlü bir koruma sağlamak için sistematik çabalara ihtiyaç duyulmaktadır (World Bank, 1989: 60-61). “Yönetişim ve Kalkınma” başlıklı 1992 Dünya Bankası raporunda iyi yönetişim, “iyiliği kalkınma yönetimi ile eş anlamlı” olarak tanımlanmaktadır. Bu raporda, zayıf yönetişimin bazı temel belirtileri aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır:

1. Kamu ile özel olan arasında net bir ayırım yapılmaması dolayısıyla kamu kaynaklarının özel amaç için yönlendirme eğilimi bulunmaktadır;
2. Kalkınmaya elverişli bir hukuk ve hükümet davranışı ile öngörülebilir bir çerçeve oluşturulmamasının yanı sıra kuralların ve yasaların uygulanmasında keyfiyet yer almaktadır;
3. Kalkınmada tutarlı olmayan öncelikler bulunur ve bu durum kaynakların yanlış dağılımı ile sonuçlanmaktadır;
4. Aşırı derecede dar tabanlı ve şeffaf olmayan karar mekanizması işlemektedir (World Bank, 1992: 9).

Dünya Bankası, iyi yönetişimin yokluğunun hükümetin "düzeltici müdahale" rolüne zarar verdiğini tanımlamıştır. Örneğin, yoksulluğun azaltılması ve çevre koruma programları, kamu hesap verebilirliğin eksikliği ve elitlerin yolsuzlukları nedeniyle tamamen zarar görebilmiştir. Yoksullara yönelik fonlar, özel çıkar gruplarının yararına yönlendirilebilirken fakirler yasal yollara yetersiz erişime sahip olabilmıştır. Dünya Bankası, iyi yönetişim konusunda hesap verebilirlik, şeffaflık ve hukukun üstünlüğünü tavsiye etmiştir (World Bank, 1992: 10).

2.3. Performans/Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi
“Endonezya kamu yönetiminde hesap verebilirlik sorunları bulunmaktadır. Bürokratik Reform Bakanlığı'nın Hükümet Kurumları Performans Hesap Verebilirlik Raporu'ndaki (*Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah/LAKIP*) değerlendirmesine göre, 2009 yılında hesap verebilir kurumların sayısı sadece %24 oranındadır. Performans/Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi programı, kurumun kurumsal kapasitesini ve hesap verebilirliğini artırmayı amaçlamaktadır. Bu programla, kurumsal performansın geliştirilmesi ve kurumsal hesap verebilirliğin artırılması hedeflenmektedir (Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014, 2010: 25). SAKIP (*Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah*) ile, Devlet Kurumlarının Performans Hesap Verebilirliği Sistemi düzenlenmiştir. SAKIP'in uygulanması ;

a. stratejik plan; b. performans anlaşması; c. performans ölçümü; d. performans verileri yönetimi; e. performans raporlaması; ve f. performans incelemesi ve değerlendirmesi maddelerini içermektedir. Bu sisteme göre Bakanlıklar ve Kuruluşlar, 5 yıllık vadeli bir stratejik planlama belgesi hazırlanmalıdır. Yine Stratejik planlama belgesine göre Çalışma ve Bütçe Planı hazırlanması zorunluluğu bulunmaktadır. Bütçe belgelerine dayanarak, her bir ajans Performans Göstergeleri ve Performans Hedefleri dahil olmak üzere bir Performans Anlaşması belgesi hazırlamaktadır. Performans anlaşmasında hedef ve programları gerçekleştirmek için bir *Key Performance Indicator* (ana performans göstergesi) belirlenmektedir. Performans Anlaşması ve Ana Performans Göstergesine dayanmaktadır.

2.4. Kamu Hizmeti Kalitesinin İyileştirilmesi
Bu program, her kurumdaki kamu hizmetlerinin kalitesini, toplumun ihtiyaç ve beklentilerine göre geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu programla gerçekleştirilecek hedefler şunlardır:

- a) Kamu hizmetlerinin kalitesini iyileştirmek (daha hızlı, daha ucuz, daha güvenli ve daha erişilebilir).
- b) Uluslararası hizmet standardizasyonu alan birimlerin sayısını artırmak.
- c) Kamu hizmetlerinin uygulanmasına ilişkin kamu memnuniyeti endeksini artırmak (Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014, 2010: 25)

İyi Kamu Hizmeti sağlamak için, 2009 Tarihli ve 25 Sayılı Kamu Hizmeti Kanunu yayınlanmıştır. Kamu hizmeti reformu, hizmet prosedürlerinin basitleştirilmesi ile yapılmıştır. Kamu hizmeti prosedürlerinin basitleştirilmesi; hızlı, ucuz, kolay, şeffaf, güvenli ve uygun fiyatlı hizmetin gerçekleştirilmesinin yanı sıra kamu hizmetlerinde topluluk haklarını artırma hedefiyle gerçekleştirilmektedir.

3. Endonezya Cumhurbaşkanı Yudhoyono Dönemi (2004-2014) İlk Dönemi (2004-2009)

2004 yılında Yudhoyono ve Jusuf Kalla Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı olarak atanmıştır. Halk tarafından seçilen ilk Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Yudhoyono ve Kalla'nın Endonezya'yı daha demokratik ve gelişmiş bir ülke getirmesi beklenmektedir. Siyasi destekçilerine yer sağlamak için, Cumhurbaşkanı Yudhoyono cumhurbaşkanlık teşkilatını yeniden örgütlendi. Yudhoyono döneminde çeşitli kurumsal reform politikaları yürütülmüştür:

(1).Kabine Sekreterliği'ni Devlet Sekreterliğinden ayrı bir kurum olarak oluşturuldu. (2).Cumhurbaşkanı Özel Danışmanlığı kuruldu.

(3). Cumhurbaşkanı Danışma Konseyi ve

(4).Kalkınma İzleme ve Denetleme Cumhurbaşkanlığı Birimi (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan/UKP4) kurulmuştur.

3.1.Kabine Sekreterliği'nin Devlet Sekreterliği'nden ayrı bir kurum olarak kurulması

Cumhurbaşkanı Megawati yönetiminin sonunda geliştirilen Devlet Sekreterliği ve Kabine Sekreterliği ayrılığı konusu Cumhurbaşkanı Yudhoyono'nun ilk döneminde gerçekleştirildi. Cumhurbaşkanı Yudhoyono, Yusril İhza Mahendra'yı Devlet Sekreteri Bakanı ve Sudi Silalahi'yi Kabine Sekreteri olarak atadı. 2005 Tarih ve 31 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Yönetmeliğine göre, Devlet Sekreterliği, Cumhurbaşkanının devlet yönetimine ilişkin yetkilerinin uygulanmasında hizmet verirken, Kabine Sekreterliği hükümet yönetimine ilişkin yetkilerin uygulanmasında hizmet vermektedir. Devlet Sekreteri bir bakan statüsü alırken, Kabine Sekreteri ise sadece bakan düzeyinde statü almıştır. Bu statüde, Devlet Sekreterliği bir Bakanlık, Kabine Sekreterliği ise Bakanlık düzeyinde Devlet kurumudur. Hukuk Profesörü olarak ve önceki kabinede Adalet Bakanı olarak görev yapan Devlet Sekreteri Bakanı Yusril İhza Mahendra, Cumhurbaşkanı tarafından mevzuat işlerini yürütmek üzere görevlendirilmiştir. Orde Baru döneminden bu yana, mevzuat işleri Kabine Sekreterliği tarafından ele alınmıştır.

Cumhurbaşkanı Özel Danışmanları	Cumhurbaşkanı ve Yardımcısı	Danışma Konseyi
---------------------------------------	--	-----------------

Kalkınma İzleme ve Denetleme Cumhurbaşkanlığı	Genel Sekreterlik	Kabine(Hükümet) Sekreterliği
---	------------------------------	---------------------------------

Devlet Sekreterliği ve Kabine Sekreterliği ayrıldıktan sonra örgütsel yapısı şu şekilde oluşmuştur:

(1) Devlet Sekreterliği

2005 Tarihli ve 31 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'ne göre Devlet Sekreterliği birkaç kurumdan oluşmaktadır:

(a) Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği

Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği görevleri Cumhurbaşkanına protokol ve hane işleri hizmeti vermektir. Cumhurbaşkanlığı Sekreterliği'nde 2 Sekreter Asistanı bulunmaktadır:

(1) Cumhurbaşkanlığı Hane İşleri ve Saraylar Yönetimi Asistanı; ve

(2) Protokol, Basın ve İletişim Asistanı.

(3) Askeri Sekreterlik

Askeri Sekreterliğin görevi, Cumhurbaşkanına Endonezya Silahlı Kuvvetleri en yüksek lider olarak idare konularında hizmet vermektir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı'na güvenlik ve koruma hizmet vermektedir.

3.2. Cumhurbaşkanlığı Danışma Konseyi'nin Kurulması

Cumhurbaşkanı Özel Danışmanına ek olarak, Cumhurbaşkanı ayrıca bir Cumhurbaşkanlığı Danışma Konseyi (Wantimpres) kurmuştur. Cumhurbaşkanlığı Danışma Konseyi'nin kurulması 1945 Anayasasının emridir. 2006 Tarihli ve 19 Sayılı Kanunu ile Cumhurbaşkanlığı Danışma Konseyi düzenlenmektedir.

Cumhurbaşkanı Danışma Konseyi, Cumhurbaşkanı altında yerleştirilmiş ve görevlerinde Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Cumhurbaşkanı Danışma Konseyi, Cumhurbaşkanı'na tavsiyelerde bulunmakta ve danışmanlık hizmeti vermektir. Cumhurbaşkanı Danışma Konseyi üyeleri, bakan düzeyinde bir devlet görevlisiyken Cumhurbaşkanınca seçilir ve atanır. Teknik ve idari konularda da Cumhurbaşkanı Danışma Konseyi Sekreterliği tarafından destek verilmektedir.

3.3.Cumhurbaşkanlığında Bürokratik Reformun Uygulanması

Örgütsel açıdan ek olarak, cumhurbaşkanlığındaki idari reform, yönetim ve personel yönetimi gibi başka açıdan da uygulanmıştır. Maliye Bakanlığı, Sayıştay ve Yüksek Mahkeme'de 2007 yılında uygulanan bürokratik reform pilot projesine dayanarak, Devlet Sekreterliği ve Kabine Sekreterliği de 2008 yılında bir bürokratik reform programı uygulamıştır. Bürokratik reformda uygulanan programların üç yörü bulunmaktadır: Kurumlar reformu, yönetim reformu, insan kaynakları yönetimi reformu ve yönetim bilişim sistemleri uygulanmasıdır (Kementerian Sekretariat Negara, 2008: 92). Cumhurbaşkanlığındaki bürokratik reform programı sadece Devlet Sekreterliği ve Kabine Sekreterliği'nde uygulanmıştır. Bu arada Cumhurbaşkanı Danışma Konseyi, UKP3R/UKP4 ve Cumhurbaşkanı Özel Danışmanı gibi diğer kurumlar bürokratik reform programını uygulamamaktadır. Bürokrasi Reformu ile ilgili Mevzuata göre, tüm bakanlıklar/bakanlıklar dışındaki kurumlar bürokratik reformu uygulamalıdır.

3.4.Denetimin

Güçlendirilmesi

Kabine Sekreterliği, denetim sorunlarını şu şekilde tanımlamıştır: Kabine Sekreterliği görevlerin ve işlevlerin yerine getirilmesi açısından hiçbir iç denetime sahip değildir. Böyle bir denetim işlevinin olmaması, performans, idari ve bütçe hesap verebilirliğinin düzgün bir şekilde yerine getirilmemesi ile sonuçlanabilir (Sekretariat Kabinet, 2012: 33).Denetim sorunları üzerine, uygulanan reformlar aşağıdaki gibidir:

1. Kamu maliyesinin planlaması, uygulama ve raporlama faaliyetleri ilgili kurallara uygun olarak gerçekleştirilmelidir.
2. Hükümetin İç Kontrol Sistemi uygulanmıştır.
3. Kamu maliyesi yönetimine uyumun iyileştirilmesi için personele kamu maliyesi yönetimi ile ilgili eğitim verilmiştir.
4. Bütçe raporunda Sayıştay'ın görüşüne verilen önem artırılmış ve WTP'nin görüşünü başvurmak sürdürülmüştür.
5. Yolsuzlukla Mücadele Programını uygulanmıştır.
6. Malların ve Hizmetlerin e-Alımının uygulanması iyileştirilmiştir.

3.5.Kamu Hizmeti Kalitesinin İyileştirilmesi

Kabine Sekreterliği, kamu hizmeti sorunlarını şu şekilde tanımlamıştır: Kabine Sekreterliğinde düzenlenen kamu hizmetleri en uygun bir şekilde uygulanmamıştır. Hizmet sonuçlarının memnuniyet düzeyini değerlendirmek için araçlar ve mekanizmalar henüz geliştirilmemiştir. Hizmet performansının izlenmesi ve değerlendirilmesi düzenli olarak yapılmamıştır. Hizmet alıcılarının memnuniyetini ölçmek için anket, rutin olarak yapılmamıştır (Sekretariat Kabinet,2012: 33).

Kamu hizmetleri reformu, hizmet süresi kesinliği, maliyet belirliliği (hizmet tarifeleri), açık servis mekanizmaları ve prosedürleri, güvenlik garantileri ve hizmet sağlayıcılarını belirleyen hizmet standartları ile uygulanmaktadır. Örneğin, Mevzuat Hazırlama Hizmet Standartları, Kabine Toplantıları Hizmet Standartları ve Devlet Memurları Emekliliği ve IV/c Üstü Seviyesinde Yükselme Hizmet Standartları gibidir. Devlet Memurlarının Emekliliği ve IV/c Üstü Seviyesinde Yükselme Standartları, Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile yapılmaktadır. Bu Cumhurbaşkanın Kararnamesi Kabine Sekreterliği tarafından işlenmektedir.

4.Endonezya'da Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anahatları

Endonezya'da Orde Baru (1967-1998) döneminde Devlet Sekreterliği, siyaset ve ekonomi politikası üreten merkez haline gelmiştir. Lider, Devlet Sekreterliği'nde rol oynadığı için çok etkili bir faktör olarak belirmektedir. Orde Lama (1945-1966) ve ilk Orde Baru (Devlet Sekreteri Alamsyah 1967-1972) döneminde, Devlet Sekreterliği yalnızca cumhurbaşkanına idari işlerde destek veren bir kurum görünümündedir. Devlet Sekreteri Sudharmono döneminde, Devlet Sekreterliği kamu politikaları ve kalkınma politikalarında da etkin rol oynamaya başlamıştır. Hukuk ve idarede yetenekli bir kişi olarak bilinen Sudharmono'nun grup arkadaşları da iyi hukuk bilgisi ve idari becerilere sahiplerdi. Bu şekilde Sudharmono ve grubu, Devlet Sekreterliğini politik ve ekonomik bir aktör olarak önemli bir kurum haline getirmiştir. Liderin yeteneği, cumhurbaşkanının desteği, siyasi ve ekonomik çevresi gibi önemli unsurlar

Devlet Sekreterliği'nin rolünü şekillendirmiştir. 1998'de Suharto'nun cumhurbaşkanlığı görevinden istifa etmesinin ardından, Orde Baru rejimi sona ermiştir. Devlet ve siyasal sisteme ilişkin reform Anayasa değişikliği ile gerçekleştirilmiştir. Reformla birlikte yeni kurallar ve düzenlemeler demokratik bir devlet yapısının oluşmasını desteklemek için uyarlanmıştır. Anayasa'nın değiştirilmesi ile Endonezya, güçlerin dikey olarak dağıtıldığı (*vertical distribution of powers*) doktrini terk etmiş ve güçlerin yatay olarak ayrıldığı (*horizontal separation of powers*) doktrine geçiş yapmıştır. Bu doktrinle birlikte Başkanlık süresinin iki dönemle sınırlandırılması; kontrol ve dengenin sağlanması için parlamentonun güçlendirilmesi, cumhurbaşkanlığı seçimlerinin doğrudan halk tarafından yapılması, genel seçimde 3 (üç) parti sisteminden çok partili sistemine geçilmesi, kamu yönetimindeki aktif ordu mensuplarının gönderilmesi, ordunun siyasi tarafsızlığının sağlanması ve devlet memurların siyasi tarafsızlığı gibi ilkeler anayasada yer almıştır.

İdari ve bürokratik reformlarda benimsenen politikaya dayanarak, kamu yönetiminde kalkınma yönetiminden yeni biçime doğru değişim söz konusudur. İyi yönetim paradigmasının benimsendiği Endonezya'daki Reformun başlangıcında, idari reformun odak noktası yönetişimin iyileştirilmesi vardır. İyi yönetim ilkeleri, yani katılım, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, karşılık verme, eşitlik, etkililik ve verimlilik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon gibi ilkeler Endonezya bürokrasisinde de uygulanmaktadır. Reform döneminde idari reform politikası bürokrasiyi iyileştirmeyi amaçlamaktadır ancak Endonezya gibi gelişmekte olan ülkelerin, yapı ve yönetim modelini benimsemelerine rağmen kamu yönetiminde hala patrimonializm ve buna bağlı sorunlar çözülememiştir. Bürokratik reformlara odaklanan Endonezya'daki idari reform hala bürokrasiyi kamu yönetiminde önemli bir faktör olarak görmektedir. Çok liberal yeni bir kamu yönetimi modeli ile idari reformun Endonezya'da uygulanması kolay olmayacaktır. Endonezya'da idari reform politikasının bürokrasiyi ortadan kaldırmaya (yeni kamu işletmeciliği prensiplerinden birisi) değil, bürokrasiyi iyileştirmeye odaklanması gerekir. İlk olarak, patrimonial toplumlarda bürokrat ve özel sektör hala yolsuzluk yapmak gibi alışkanlıklara sahiptir. Bu durumda, kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi bürokratlar ve girişimciler tarafından potansiyel olarak manipüle edilmekte ve kötü amaçla (yolsuzluk) kullanılmaktadır. Reform döneminde özelleştirme ve mal/hizmet alımlarındaki birçok yolsuzluk vakası bunun kanıtı olarak görülebilmektedir.

İkinci olarak, siyasi sistemin değişmesiyle birlikte, kamu yönetiminin karşılaştığı temel sorun, kamu yönetiminin siyasallaşmasıdır. Siyasi sistemde çok partili ve doğrudan cumhurbaşkanlığı seçimlerine ilişkin yapılan değişiklikler, istikrarsızlığı gidermemiş daha da derinleştirmiştir. Bütün cumhurbaşkanları ve bakanlar, bürokrasiyi iktidarı korumak için bir araç olarak kullanılmaktadır. Buna ek olarak, siyasetçilerin konumunu güçlendirmek için, mesela siyasi parti çıkarları için devlet bütçesinin kullanılmakta veya partiye yakın kişilerin devlet memuru olarak işe alınmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı idari reformuna ilişkin tartışmaya dayanan sonuçlar şu şekilde özetlenebilir: İdari ve bürokratik reformlar sadece devlet memurları tarafından doldurulmuş bürokratik kurumlara uygulanmaktadır. UKP4, Cumhurbaşkanı Özel Danışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışma Konseyi gibi politikacılar tarafından doldurulmuş kurumlarda bürokratik reform uygulanmamakta; hesap verebilirlik, şeffaflık, performans, liyakata dayalı personel alımı gibi idari reform ilkelerine uyulmamaktadır.

5.Değerlendirme ve Öneriler

Gelecekte yapılması gereken reformlara yardımcı olmak ve yapılması gereken akademik çalışmalara yol göstermek için, tezin önerilerini de birkaç madde halinde ifade etmek gerekmektedir:

Birincisi, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı arasında birkaç defa sorun ortaya çıktığı için, cumhurbaşkanlığı seçimlerinden önce, Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanı Yardımcısı adayları arasında rollerin paylaşımı, örgütlenme biçimleri ve kadrolara ilişkin bir anlaşma olması daha faydalı olacaktır. Cumhurbaşkanı yardımcısının, cumhurbaşkanının siyasi partisinden daha çok oy oranına sahip bir partiden gelmesi durumunda cumhurbaşkanı ile cumhurbaşkanı yardımcısı arasındaki ilişkilerde sorunlar çıkabilmektedir. Cumhurbaşkanı yardımcısına politika desteği için cumhurbaşkanı yardımcısı sekreterliğindeki politika desteği işlevleri kaldırılıp, cumhurbaşkanlığı bünyesinde tek bir kurumda birleştirilmesi daha verimli bir adım olacaktır.

İkincisi, cumhurbaşkanlığındaki kurumlar tek bir "Cumhurbaşkanlığı" teşkilatında birleştirilmelidir. Bu kurumların statüsü de açıklığa kavuşturulmalıdır. Bakanların performansını denetlemek ve cumhurbaşkanının bir organı olarak, Cumhurbaşkanlığı bir bakanlık değil, "cumhurbaşkanlığı" statüsünde olmalıdır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatı bir Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri tarafından yönetilmelidir. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Koordinatör Bakanı'na eşdeğer kapasiteye sahip olmalıdır. Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, özellikle güven sorununu ortadan kaldırmak için cumhurbaşkanı ile aynı siyasi partiden olmalıdır. Tarihsel faktör, Devlet Sekreterliği, Askeri Sekreterlik

ve Kabine Sekreterliğini ortadan kaldırmayı zorlaştırmaktadır. En uygun olanı, mevcut geleneği yeniden düzenlemelerle devam ettirmektir. En önemlisi, siyasetçilerin Cumhurbaşkanının misyon ve politikalarını desteklemelerine yer olmasıdır. Bu arada, kariyer bürokratları da siyasete girmek zorunda kalmadan, Cumhurbaşkanı'nı idari açıdan desteklemelidir. Hem siyasetçiler tarafından doldurulmuş kurum hem de kariyer bürokratlar tarafından doldurulmuş kurumlarda yolsuzluğun önlenmesi için ehliyet ve liyakat ile hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine ciddiyle uyulması gerekir.

Üçüncüsü, cumhurbaşkanlığının statüsü, konumu ve rolü, organizasyon yapısı net, etkin ve verimli organizasyonel modellerle inşa edilmelidir. Şimdiye kadar, inşa edilen model hiyerarşik bir modeldir. UKP4'te kullanılan matriks organizasyon modeli, bürokraside uygulanabilecek bir örnek olabilmektedir. Yeteneksiz bürokratlara ilişkin sorun, hangi personelin görevine devam edebileceğini vya başka bir kuruma gönderilmesi ya da işten çıkarılması gerektiğini tespit etmek için bir test/sınav yapılması yoluyla çözülebilir. Ayrıca, cumhurbaşkanlığında çalışabilecek diğer kurumların en iyi personelini işe almak için sınav da yapılmalıdır. Cumhurbaşkanlığında kaliteli yönetim oluşturmak için en uygun ve en iyi yönetim modeli kullanılmalıdır.

Dördüncüsü, Türkiye'deki reform çalışmalarını da dikkate alan karşılaştırmalı bir çalışmanın Türkiye ve Endonezya yönetim sistemleri açısından fayda sağlayacağı ve sorunların çözümüne yönelik sentezlere ve önerilere imkan vereceği öngörülmektedir.

KAYNAKLAR

Bank World Bank (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington DC:The World Bank

Dunn, W.N. ve Miller, D.Y. (2007). *A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform*. Public Organization Review 2007. Springer Science & Business Media, LLC. s. 345-358.

Gant, F. George (2015). *The Concept of Development Administration" In Comparative Public Administration*. Published online: 09 Mar 2015; s. 257-285.

Gow, J. I. (2012). *Administrative Reform*, (Editör: L. Côté and J.-F. Savard) Encyclopedic Dictionary of Public Administration, [online], www.dictionnaire.enap.ca (erişim tarihi 2 Ocak 2018)

Kabinet (2013). Jakarta.Sekretariat Kabinet (2015b). *Laporan Kinerja Sekretariat Kabinet Tahun 2014*.Jakarta

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 20 Tahun 2010 Tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 – 2014 (Bürokratik Reform Yol Haritası 2010-2014)

Peraturan Sekretaris Kabinet (Kabine Sekreterliği Mevzuatları)

Peraturan Sekretaris Kabinet Nomor 1 Tahun 2011 tentang Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Kabinet Republik Indonesia (Endonezya Cumhuriyeti Kabine Sekreterliğinin Organizasyon Yapısı ve Çalışma Prosedürü)

Peraturan Sekretaris Kabinet Nomor 1 Tahun 2011 tentang Road Map Reformasi Birokrasi Sekretariat Kabinet Republik Indonesia Tahun 2010 – 2014 (Endonezya Cumhuriyeti Kabine Sekreterliğinin Bürokratik Reformu Yol Haritası 2010 – 2014)

Rabin, J., Hildreth, W.B., ve Miller, G.J. (2007). *Handbook of Public Administration*. Boca Raton, FL: CRC Press Taylor & Francis Group.

Randma-Liiv, Tiina (2008). *New Public Management Versus the Neo-Weberian State in Central And Eastern Europe*. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. Volume I Number 2 Winter 2008/2009. Bratislava, NISPAcee Press. 69-81.

Schultz, David (Ed). (2004). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Facts On File Inc.

Sekretariat Kabinet (2013). *Laporan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Sekretariat*

Sekretariat Kabinet (2015b). *Laporan Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Sekretariat Kabinet 2014*. Jakarta.

World Bank (1992). *Governance and Development The World*. Washington DC :TheWorld