

TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİ BAŞARISIZLIĞINA TEORİK BİR YAKLAŞIM

Yrd. Doç. Dr. Hasan Hüseyin Çevik

Polis Akademisi

Güvenlik Bilimleri Fakültesi



Özet

Kamu yönetimi başarısızlığı son zamanlarda ele alınmaya başlanılan bir konudur. Bu alanla ilgili yazılmış yapıt veya yapılmış alan araştırma sayısı yok denecek kadar azdır. Sayısı az olan mevcut literatür ise daha çok gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi başarısızlıklarını piyasa ekonomisi başarısızlığı paralelinde ekonomik bir bakış açısıyla tartışmaktadır. Bu yaklaşım istikrarlı ve düzenli siyasal, sosyal, ekonomik ve idari yapılara sahip gelişmiş ülkeler için geçerli olabilir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde bu konuyla ilgili bakış açısının daha geniş tutulması gerekmektedir. Çünkü siyasal, sosyal, ekonomik ve idari yapılarıdaki sorunların kamu yönetiminin çalışmasında ve hizmet sunmasında başarısız olmasında önemli rol oynadığı düşünülmelidir. İşte bu çalışmada yapılan Türkiye'de niçin kamu kuruluşları ve kamu politikalarının genelde niçin başarısız olduklarını anlamak için bu geniş bakış açısıyla konunun tartışılması ve ele alınmasıdır.

Anahtar Kelimeler: Devlet, bürokrasi, kamu yönetimi, kamu politikası, kamu yönetimi başarısızlığı.

A Theoretical Approach to Government Failure in Turkey

Abstract

Government failure is a recent subject in public administration, being discussed by only a few writers for mostly developed countries. However, it is possible to say that there is no such literature for the case in Turkey. Even the present literature discussing government failure uses the notion of market failure to explain public sector failure. This may be probably accepted for the developed countries, which relatively, have stable political, social, economic and administrative managements. However, for developing countries like Turkey there is a need for a wider perspective, which takes into account political, social, economic and administrative systems to explore and explain government failure because in many developing countries the political systems are unstable, and there are severe economic problems. Thus, there seems to be a need for developing a wider approach to the issue. In this study, this is done to find out why the public administration usually (or always) fails to provide proper public policy implementation and public services.

Keywords: State, Turkish public administration, government failure, public policy, public service.

Türkiye’de Kamu Yönetimi Başarısızlığına Teorik Bir Yaklaşım

GİRİŞ

Bir ülkede kamu yönetiminin başarılı veya başarısız olması önemli bir konudur. Kamu yönetimi devletin kamu hizmetlerini sunan en önemli organıdır. Özellikle yürütmenin eli ayağı olan kamu yönetimi, sunduğu hizmetlerin halkın gereksinimlerine verdiği cevap oranında başarılı veya başarısız kabul edilebilir. Her ne kadar günümüzde konuyla ilgili olarak somut çok fazla ampirik çalışma veya veri olmasa da gelişmiş demokratik ülkelerde bile kamu yönetiminin kamu hizmetlerini sunmada oldukça yetersiz ve başarısız olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle birçok ülkede kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının altında siyasal ve sosyal nedenler olsa bile bir açıdan çalışmayan hantal yapıların daha işler hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Yönetimde başarıluluk veya başarısızlık kavramlarının kullanımı daha çok belli bir sürecin sonucuyla ilgilidir. Yönetim sürecindeki her aşama (programların oluşturulması- uygulanması- uygulamadaki performans seviyesi ile iç ve dış diğer koşullar ve sorunlar) sürecin sonunda başarıluluk veya başarısızlığın ortaya çıkmasında rol oynayabilir. Örneğin kamusal programların isabetli oluşturulması için demokratik devletlerde devlet-toplum (merkez-çevre) ilişkilerindeki iletişim seviyesi önemlidir. Sağlıklı iletişim ve halkını dinleyen bir kamu yönetimi vatandaşların talep, ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanmasında daha hassas olabilir. Böylece bir ülkenin devlet-toplum ilişkilerindeki seviye ve karşılıklı uyum başarılı olmada önemli rol oynayabilir. Çünkü demokratik bir devlette en azından teorik olarak kamu yönetiminin en temel varlık nedeni (amacı) halkına hizmet etmek olarak düşünülmektedir. Bunun yanında kamusal programların uygulanmasında yaşanan iç ve dış sorunlar ile ortaya konan performans düşüklüğü de doğrudan programlarla amaçlanan hedeflere ulaşmada zorluklar ortaya çıkarabilir. Dolayısıyla başarılı veya başarısız olma daha çok hedeflenen amaçlarla ilgilidir. Bu noktada kamu

yönetiminin başarısı araştırılırken iki seçenek vardır. Bir tanesi bir ülkedeki belli bir kamusal program, belli bir dönemde ele alınarak amaçlanan hedeflerle ilgili çok yönlü analiz edilerek başarılı veya başarısız sonucuna varılabilir. Bir de genel anlamda bir ülkenin kamusal programlarının başarı veya başarısızlık nedenleri yapısal ve işlevsel açıdan ele alınabilir. İkinci yöntem daha çok genellemeler yapılarak teorik düzeyde kalmaktadır. Bu çalışmada yapılmaya çalışılan ikinci yoldur. Ayrıca yazar tarafından Türkiye'de Toplu Konut Politikasının 1984-1994 arasındaki performansı ile politikanın temel amaç ve hedefleri noktasında başarısızlığı doktora tezi olarak analiz edildiğinden birinci seçeneğe bir örnek oluşturabilir (ÇEVİK, 2000). Bu çalışmanın oluşturulmasında bu tezin önemi nedeniyle tezin dayandığı argümanlardan fazlaca yararlanılmıştır.

Bu çalışmada Türkiye'deki kamusal programların (özellikle de temel sosyal hizmetlerin sağlanıp sunulmasında- eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, planlama, çevrenin korunması vb gibi) uygulama ve yürütülmesinde çoğu zaman başarısız olduğu öngörüsü ile hareket edilecektir. Bunun en bireysel gerekçesi bir vatandaş seviyesinde her birimiz bu ülkede bu hizmetleri alan kişiler olarak özellikle gelişmiş ülkeleri gördükçe çok da halimizden memnun olmadığımızdır. Ayrıca yıllardır Türk hükümetlerinin verdikleri sözlerin çoğunu gerçekleştirememeleri kamusal programlarla amaçlanan hedeflere ulaşmada halkın umutlarını azaltmıştır. Bu çalışmada 'kamu kurumları ve programları kesinlikle yapısal ve işlevsel açıdan başarısız olurlar' gibi bir determinist bir anlayış olmayacaktır. Bununla birlikte Türkiye'deki kamusal programların sonuçları her ne kadar ulusal bağlamda çok ölçülemese ve açıklanmasa da, kamu yönetiminin genel anlamda niçin başarısız olduğunu açıklamak önem kazanmaktadır.

Kamu kurumlarının ve uyguladıkları politikaların genelde başarısız olmalarının veya öyle düşünülmesinin temel nedenlerinin ne olduğu konusu kamu yönetimi üzerine çalışan bilim adamlarının çok fazla dikkatini çekmemiştir. Bu konuyla ilgilenen literatür sayısı yok denecek kadar azdır. Mevcut literatür ise gelişmiş ülkelerin kamu yönetimlerindeki başarısızlık nedenleri üzerine yoğunlaşmıştır. Bu teoriler kısmen gelişmiş ülke yönetimlerinin başarısızlık nedenlerini açıklasa da gelişmekte olan ülkelerin kendine özgü nedenlerinden dolayı bu ülkelerdeki durumu açıklamaktan uzaktır. Bu çalışma özetle, Türkiye'deki kamu kurum ve politikalarının başarısızlığını genel bağlamda Türkiye'deki devlet, toplum, bürokrasi ve baskı gruplarına referans yaparak analiz edecektir. Bu analizi yaparken gelişmiş ülkelerle ilgili başarısızlık teorisine ve ilgili kaynaklara kısaca referans yapılacaktır. Bu noktada ilgili teoriler ve eleştirisi için yazarın başka bir yazısına (ÇEVİK, 2002) bakmak yararlı olabilir. Sonuçta gelişmiş ülkelerin

gelişmekte olan ülkelerle yapısal ve işlevsel farklılıkları başarısızlık nedenlerinin açıklamalarında farklı perspektif gerektirmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de kamu yönetiminin niçin genelde başarısız olduğu konusu kendine has bir teorik yaklaşımın geliştirilmesiyle açıklanabilir. Makalede yapılmaya çalışılan budur.

TÜRKİYE’DE DEVLET, TOPLUM, BÜROKRASI VE BASKI GRUPLARI

Türkiye’de genel olarak kamu yönetiminin daha dar olarak kamu kuruluşlarının ve kamu politikalarının niçin başarısız oldukları konusu aşağıda özetlenmiştir. Başka bir çalışmada detaylı anlatılan piyasa ekonomisinin başarısızlık nedenlerine paralel gelişmiş ülkelerin kamu yönetimlerinin başarısızlığıyla ilgili teorik açıklamalarla analiz edilemeyeceği anlaşılmaktadır (ÇEVİK, 2002). Türkiye’deki kamu yönetimi başarısızlığının sadece piyasa ekonomisindeki başarısızlığın analizini yapmaya yarayan ekonomik bir yaklaşımla açıklanmasının mümkün olmadığı bunun yanında siyasal ve idari faktörlere de bakmanın zorunlu olduğu söylenebilir. Türkiye’de 1984-1994 arası toplu konut politikasının niçin başarısız olduğu doktora tezinde yine yazar tarafından (ÇEVİK, 2000) analiz edilmiştir. Ancak tek bir örnek çalışmada bir kamu politikasının analizi genelde Türk kamu yönetimindeki başarısızlık eğilimini açıklamada eksik kalabilir. Bu yönüyle konuya genel açıdan bakarak her türlü kamu kuruluşu veya politikasının açıklanmasına yarayacak genel bir teorik çerçeve oluşturmak yararlı olabilir.

Bunu yaparken önce Türkiye’deki devlet ve bürokrasi yapı ve işleyişine tarihsel olarak kısaca bakmak yararlı olabilir. Çünkü bizim oluşturmaya çalıştığımız teorik yaklaşımda özellikle Türkiye’nin siyasal ve idari yapılarının ve bunların işleyişinin etkilerini ele almak çalışmamız için önemli ip uçları olacaktır. Daha sonra yönetim anlayışının, siyasal ve idari ve diğer bazı ikincil faktörlerin kamu yönetimini Türkiye’de nasıl başarısızlığa götürebileceğini analiz etmemiz kolaylaşacaktır.

Modernleşme bağlamında, Türkiye’deki mevcut bürokrasinin kökleri veya ilk oluşum dönemleri II. Mahmut dönemine kadar uzanmaktadır. Aslında bir yönüyle batı Avrupa ülkelerinde ilk defa milliyetçilik hareketleriyle ulus devlete ve sanayileşme sonucu modern topluma götüren modernleşme süreci Osmanlı Devletini de etkilemeye başlamış ve Avrupa ülkelerine eğitim amaçlı gönderilen kişiler ilk modern bürokrasinin öncüleri olmaya başlamışlardır. Avrupa’da gördüklerini Osmanlı Devletinde uygulama ve Avrupa’yla aradaki farkın kapanması için çabalar bu döneme rastlar. II. Mahmut zamanında Yeniçeri Ocağının kapatılması, Avrupa tipi yeni bir

ordunun kurulma çabaları, yeni bakanlık kurma çalışmaları ve buralarda daimi memur çalıştırma modern Türk bürokrasisinin ilk tohumlarıdır (İNALCIK,1964).

Türk devletinin, aşırı merkeziyetçi, güçlü ve bir imparatorluk (non-kolonist) devleti olarak geliştiğini söylemek mümkündür (MANGO, 1977; HALE, 1976; HEPER, 1985). Türkiye Cumhuriyetinin ilanıyla yeni ve genç bir ülke kurulduğu ve bir çok yönden Osmanlı Devletinden ayrıldığı söylene de, Türkiye'deki siyasal ve sosyal sistemler çoğunlukla bütün sorunlarıyla beraber Osmanlılardan devralınmıştır (HEPER, 1989:206). Roos ve Roos (1968:270) da aynı nokta üzerine vurgu yapmış ve çağdaş Türk devletinin özelliklerinin çoğunlukla Cumhuriyet öncesi geçmiş dönemden kaynaklandığını söylemişlerdir.

19. Yüzyılın başlarında Osmanlı Devletinde önemli değişikliklere tanık olunmaya başlamıştır. Osmanlı Devleti çöküş içine girdiğinden, Sultan da dahil bütün bürokratik elitler, bilimsel ve askeri alanlarda Avrupa'nın gerisinde kalınmaması için, Osmanlı Devletinin yeniden örgütlenmeye ve yapılanmaya ihtiyacı olduğuna inanmışlardır. 1808-1839 arası tahtta bulunan Sultan II. Mahmut, yönetime merkeziyetçi bir sistem getirerek bu çabaların ilklerinden birini gerçekleştirmiştir (ERYILMAZ, 1995).

Mustafa Reşit Paşa ile başlayan Osmanlıdaki bürokratikleşme süreci, özellikle Osmanlı Sultanlarının kişisel ve keyfi işlemlerine karşı koyma şeklinde sessizce başlamıştır (Ahmad, 1993). Yukarıda belirtildiği gibi, yeni bürokrasi Batıdaki gelişmelerden doğrudan etkilenmiştir. Bu bürokratların ilk davranış biçimi kesinlikle Osmanlı'da saltanata karşı olmamış daha çok devletin korunması ve yüceltilmesi; Avrupa seviyesine çıkarılması şeklinde gelişmiştir. Bu bağlamda Sultanların keyfi işlemlerine karşı koymakla ayrılık ve çatışma, Sultanlar ile Avrupa'da eğitim görmüş bürokratlar arasında yaşanmaya başlanmıştır. Örneğin 1908'de II. Abdülhamit'in saltanattan indirilişi bu tür bir çatışmanın sonucudur ve bürokratların ülke yönetiminde etkinlik kazanmaya ve bunu göstermeye başladıkları bir olaydır. Bu zamana kadar zaten Osmanlı bürokrasisinde bürokrat diye görülebilecek kesim çoğunlukla asker kökenli olanlardı ve sivil bürokratlarla aralarında ciddi bir çatışma yoktu. Zaten bir süre sonra Türkiye Devleti Mustafa Kemal Atatürk'ün önderliğinde giriştiği Kurtuluş Savaşından sonra Osmanlı'dan gelen bu bürokratik kadro tarafından kurulmuştu.

1923'te Türkiye Cumhuriyeti ilan edildikten sonra, Modern Türkiye'nin kurucusu Mustafa Kemal Atatürk ile siyasal, kültürel ve sosyal değişiklikleri yönlendirmeye amaçlayan altı ilke (laiklik, milliyetçilik, halkçılık, devletçilik, cumhuriyetçilik ve inkılâpçılık) (AKURAL, 1984:125)

bütün yönleriyle Türk toplum yaşamına egemen olmuştur. Atatürk'ün ortaya koyduğu temel ilkeler, Türk devlet ve toplumunun günümüze kadar uzanan süreçte esas alındığı ilkeler olmuştur. Türkiye Cumhuriyeti, "hızlı modernleşmeyi başlıca hedef olarak gören ve benimseyen yeni kurulmuş bir siyasal sistemin ilk örneği olan bir ülke" durumundadır (TURAN,1984:99).

Türkiye'de devlet yönetimi ve bürokratik gelenek, kendine has özellikleri olan özel bir durumdur. Bu noktada Türk devlet ve bürokratik yapısı seçkinci yaklaşımın tanımladığı yönetim anlayışına benzer bir yapı izlenimi vermektedir. Türkiye'de bu özellikler, güçlü devlet, aşırı merkeziyetçi yapı, imparatorluk yaşamış olması, reformların tepeden aşağıya yapıldığı yukarıdan aşağıya yönetim anlayışı ve koloni olmaması gibi özelliklerdir.

Türk bürokrasisiyle ilgili olarak özetle şunlar denebilir: Türk bürokrasisi, 1923-1950 arası hariç, tarihsel olarak devlet seçkinleri (atanmışlar) ile seçilmiş seçkinler arasında bir mücadele bağlamında bir ikilem içinde olmuştur. 1970'lerin ilk yıllarından sonra, atanmış bürokratlar güç kaybına uğramışlar ve siyasetçilere yakın ve taraftar bir hale gelmişlerdir. Yöneten seçkinler daima toplum ve ülke için yapılacak şeyleri toplumdan daha iyi bildiklerine ve yaptıklarına inanmışlardır. Bu yüzden kamu yönetimi ve kamusal programlar (kamu politikaları ve benzerleri) yönetici seçkinlerin bakış açısından oluşturulmuş ve uygulanmıştır. Bürokratlar, özellikle uygulama süreci olmak üzere yönetim sürecinin her aşamasına kendilerini karıştırmışlar ve her şeyi kontrol altında tutma eğilimine girmişlerdir. Türk bürokrasisi Weber'in bakış açısı içerisinde, yasal-ussal yöntemleri oluşturma gayretlerine rağmen patrimonyal-yasal özelliklere sahip olarak karakterize edilebilir. Güçlü bir devlet anlayışına sahip olmanın sonucu olarak bürokrat seçkinler daima devlet çıkarlarını korumayı ve önde tutmayı amaçlamışlardır.

Türkiye'de devlet geleneği, özellikle son iki yüzyıl boyunca, çok güçlü ve merkeziyetçi bir yapı olarak gelişmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de kamu yönetimi faaliyetlerinde toplumun rolü ne olmuştur? Sivil toplum Türk tarihinde devletle beraber el ele gitmemiştir. Tam aksine devletin yanında toplum daima ikincil durumda kalmıştır. Osmanlı'nın ilk zamanlarında, devletin yapısına Sultanlar egemendir ve bu yapı patrimonyal bir özellik gösterir. Osmanlı'da halk sultanın tebaasıydı. Eğer sultan insanlara adil ve iyi davranırsa, herhangi bir sorun olmazdı. Yok öyle olmazlarsa, yine herhangi bir sorun yoktu. Türkiye'de tarih boyunca, devlet sosyal yaşamın ana kaynağı olmuş ve "baba devlet" anlayışı içinde devletten toplum için her şeyi yapması beklenmişti. Dolayısıyla, devletten sosyal, ekonomik ve siyasal yaşamı düzenlemesi bekleniyordu. Gerçekten Türkiye'de halâ çoğu insan devletten beklenti içindedir ki, devlet iş bulmanın kaynağı, insanların geleceğinin

garanti altına alınmasını sağlayan bir unsur ve toplumun bütün kesimlerinin bakımını üstlenen bir kurumdur.

Türkiye'de Cumhuriyetin ilanına kadar Osmanlı döneminde toplum çok uluslu idi ve bu uluslar daha çok dini inanışlarına göre ayrılıyorlardı. 1839 ve 1876 arası yıllarda reformların gerçekleştirilmesi ile ortaya çıkan gelişmelerden sonra bile, kamuoyu düşüncesinin örgütlenebileceği ve ortaya çıkabileceği sınırlı bir kamu alanı vardı (MARDİN, 1992:30). Türkiye'de devletle karşılaştırıldığında toplumun bu ikincil durumu aslında daima mevcudiyetini koruyan bir gerçekliktir. Kamu yönetimi ve onun elindeki uygulama programları olan kamu politikalarının, toplumun taleplerine göre değil; toplumun gereksinimlerini herkesten daha iyi bildiklerini düşünen yönetici elitlerin görüşlerine göre şekillendiğini söylemek mümkündür. Türk tarihindeki siyasal olaylar politika süreci açısından daima önemli rol oynamışlardır. Kamu politikası süreci daima tepeden aşağıya doğru, bireylerin katılımının ya hiç olmadığı ya da son zamanlardaki gibi sınırlı derecede katılımın olması şeklinde gerçekleşmiştir.

Modern bağlamda Türk toplumunun örgütlenmesi ve toplumun taleplerini devlete aktaran en önemli çağdaş kurumlar olan baskı gruplarının ortaya çıkışı, yaklaşık, çok partili sisteme geçmeye çabaladığı II. Dünya Savaşı sonrası döneme rastlar. Aslında bu dönem, Türkiye'nin şehirleşme ve sanayileşme yoluyla hızlı kalkınmaya çalıştığı bir dönemdir. Bu gelişmelerin belki de doğal bir sonucu olarak, sistem içinde baskı gruplarının temsili ile siyasal partiler ve kamu kuruluşlarıyla bu grupların ilişkileri artmaya başlamıştır. Ancak, baskı grupları, etki, çeşit ve büyüklük olarak sektörden sektöre farklılıklar arz etmiştir.

Bianchi (1984:4) Türkiye'de baskı gruplarının kompleks ve değişken yapısının, genelde Türkiye'de bir araya gelme evreninin farklı ve çoğu zaman örtüşen iki ayrı ağa (networka) bölünmesinin sonucu olduğuna işaret etmektedir: Özel gönüllü birliklerin çoğulcu ağı ve yarı resmi zorunlu kuruluşların oluşturduğu korporatist (yasalarla kurulan ve düzenlenen ancak devlete bağlı olmayan sivil kuruluşlar) birlikler. Bianchi tarihsel olarak toplum tarafından kurulan çoğulcu baskı gruplarının bazı dönemlerde belli sosyal ve ekonomik sektörlerde ağır bastığına işaret etmektedir. Ancak toplumun temsilinde devlet ile toplumun arasında ilişkilerde köprü görevini yerine getirmek üzere kurulan yarı resmi nitelikli korporatist baskı grupları genelde toplumun devlet katında temsilinde daha etkili olmuştur.

Toplumun kendisi tarafından doğrudan kurulan çoğulcu grupların faaliyetleri, siyasal katılımın genişletilmesi için önemli kanallar (ilişki yolları) olarak hizmet etmek ve parti-seçmen siyasetinin yeniden biçimlendirilmesine

katkı sağlamak amaçlarını gerçekleştirmektedir. Korporatist gruplar ve birlikler yarı resmi nitelikleri ve ilgili Bakanlıklar tarafından gerektiğinde yönlendirilebilme özelliklerinden dolayı siyasal katılımı daraltmak için çıkar çatışmasını baskı altına almak, böylece sosyal kontrol araçları olarak hizmet etmeye eğilimli görünmektedir. Türkiye’de bu iki tip baskı grubunun çıkar temsilini yapılandırma araçları olarak rekabet ettiğini söylemek mümkündür.

Dolayısıyla Türkiye’de kamu politikalarının oluşturulmasında ve sisteme siyasal katılımında toplumun baskı grupları aracılığıyla temsili iki yoldan gerçekleştirilmektedir: Özel birlikler ve yarı-resmi birlikler (korporatist). Birinciler, çoğulcu bakış açısına göre bağımsız toplumsal gruplar tarafından örgütlenmişlerdir. İkinciler ise, genellikle belli meslek ve alanlardaki sosyal grupların katılımına yardım etmek amacıyla devlet kurumları tarafından kurulmuş ve yönlendirilmişlerdir. Bu tür bir güdümlü baskı grubu örgütlenmesi Türkiye’deki devlet özelliklerinin doğal bir sonucu sayılabilir.

Türkiye’deki örgütlü toplumsal yaşamda, hem çoğulcu (demokratik) gruplar hem de korporatist grupların var olduğu söylenebilir, toplumsal çıkarların temsilinde korporatist baskı grupları daima çoğulcu olanlara egemen olmuştur. Toplum tarafından örgütlenen baskı grupları genelde resmi bir izne gerek duymadan halk tarafından doğrudan kurulurlar. Ancak yine de kurulduktan sonra ilgili bakanlıklara kayıtlarını yaptırmak zorundadırlar. Bunların faaliyetleri kendi kuruluş tüzüklerine sıkı sıkıya bağlı olmak zorundadır. Diğer bir deyişle, kurulduklarında kabul ettikleri tüzükleri dışında faaliyet gösteremezler.

Korporatist baskı grupları özel kanunlarla kurulurlar. Bu birliklerin himayeci birer bakanlıkları vardır. Bunların kuruluşunu sağlayan ilgili kanunlar, üyelik, faaliyetler ve diğer konularda bütün detayları belirlerler. Bu korporatist birlikler özellikleri gereği yarı resmidir (kamusal niteliklidir). Bu yarı resmi birlikler bir sektörde kurulduktan sonra, o sektörde faaliyet gösteren bütün teşebbüsler üye olmak zorundadırlar ve üyelik aidatlarını öderler. Örneğin her şehirde bir ticaret ve sanayi odası vardır ve bunların tamamı Ankara’daki merkeze bağlıdır: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB). Aslında bunlar diğer plüralist baskı gruplarından daha fazla otonomiye sahiptirler. Çünkü kendilerine ait yasal çerçeve içinde kolayca hareket edebilmektedirler.

1960’lardan beri işveren ve işçi sendikaları işgücünün temsilinde korporatist baskı gruplarına verilebilecek örneklerindedir. En önemli işçi sendikaları konfederasyonları, TURK-İŞ, DİSK ve HAK-İŞ’tir. Tarihsel olarak her bir konfederasyon bir siyasal partiye veya siyasal bir harekete yakındır. DİSK solda yer alırken, TURK-İŞ merkezde ve HAK-İŞ sağda yer almaktadır.

Son zamanlarda anayasada yapılan değişikliklerle devlet memurlarının sendika veya konfederasyon kurmalarına izin verilmiş, KAMU-SEN ve MEMUR-SEN gibi sendikalar kurulmuştur. Diğer yandan işverenleri temsilen TİSK gibi sermaye sahibi kesimin kurduğu sendikalar vardır. Bu sendikaların kendi aralarındaki ve devlet (ve hükümet) ile olan ilişkileri kamusal programların oluşturulmasında ve uygulanmasında önemli yer tutmaktadır. Fakat ekonomik güce sahip işveren sendikaları ile işgücüne sahip işçi sendikalarının kamu yönetimi üzerine etkileri farklı olabilmektedir. İşveren sendikaları ellerindeki sermaye gücüyle ve dayandıkları ekonomik servet açısından devlet üzerinde daha fazla etkiye sahip olabilmekte ve karar mekanizmalarında daha etkin olabilmektedirler. Diğer yanda sadece işgücüne sahip işçi sendikalarının etkisi daha zayıf olmaktadır. Çünkü bir taraf devlete vergi veren ve devleti besleyen taraf görülmekte diğer taraf devlete katkısı çok az olan kesim olarak görülmektedir. Dolayısıyla hükümet veya kamu yöneticileri için siyasal ve ekonomik nedenlerden dolayı ilişkide bulunulması daha önemli olan taraf işverenler gözükmektedir.

Ekonomik baskı grupları açısından, hükümetler ve siyasal partiler ile kamu politikaları kararları ve uygulamaları, üzerine gerçekten en fazla etkide bulunabilen bazı önemli sanayi ve ticaret dernekleri vardır. En etkili olanlar TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği) ve MÜSİAD (Müstakil İşadamları Derneği) gibi derneklerdir. TÜSİAD gibi sanayici ve işadamları derneklerinin üyelerinin Türkiye'nin en büyük sanayici ve işadamları olması, ellerindeki ekonomik gücün desteğiyle hükümet ve kamu yöneticileri üzerindeki etkisi büyük olmaktadır. Yaptıkları destek açıklamaları veya eleştiriler hükümetlerin birçok kararlarını gözden geçirmesine neden olmaktadır. Bu nedenle Hükümet içindeki parti veya partiler bu derneklerle arayı iyi tutmaya çalışmaktadırlar. Benzer şekilde yerel bazdaki karar mekanizmalarına etki yapan birçok ilde Genç İşadamları Dernekleri ve benzeri kuruluşlar vardır. İldeki merkezin temsilcisi yerel yöneticiler (vali ve il müdürleri) bu derneklerle genelde çok yakın ilişki içinde olmaktadır. Bunun başlıca sebebi bu dernek üyelerinin ekonomik güce sahip olmasıdır.

Sonuç olarak, Türkiye'de toplumun temsilinde baskı grupları hem korporatist hem de çoğulcu bir yapıyı daima bir arada bulundurmuşlardır. Fakat zaman zaman devlet tarafından etki altında bırakılan korporatist baskı grupları özellikle Türkiye'de merkezi planlamanın başladığı 1960'lardan beri toplumun temsilinde daha egemendirler. Son zamanlarda, baskı grupları özellikle ekonomik baskı grupları, tarihlerindeki en etkin dönemlerini yaşamaktadırlar. Buna rağmen, gelişmiş demokratik ülkelerde görülen baskı gruplarının işlevine denk bir işlev yapamamaktadırlar. Bu açıdan Türkiye hem korporatist hem de plüralist baskı grupları arasında karma bir baskı grubu yapısına sahip olarak

kendine ait özellikleri olan özel bir örnektir. Güçlü devlet anlayışına sahip olarak Türkiye’de görünen, toplumsal çıkarların kamu yönetimi önünde temsili, sosyal ve ekonomik grupların kontrolü ve yönlendirilmesi amacıyla önce devlet tarafından sonra da toplumun kendisi tarafından örgütlenmiş olmasıdır.

Bundan sonraki başlık altında teorik açıklamalar yapmaya çalışacağımız Türkiye’de kamu yönetimi başarısızlığının olası nedenleri konusuna alt yapı oluşturan Türkiye’de devlet, toplum, bürokrasi ve baskı grupları hakkında özet bir değerlendirme yapılmıştır. Şimdi önce gelişmiş ülkeler için geliştirilmiş kamu yönetimi başarısızlık teorilerine kısaca referans yaparak ve daha sonra yukarıda özetlenen Türkiye’deki devlet, bürokrasi, toplum ve baskı grupları göz önünde tutularak Türkiye’deki olası kamu yönetimi başarısızlık nedenleri üzerine teorik bir analiz denemesine girişilecektir.

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİ BAŞARISIZLIĞININ NEDENLERİ

Türkiye’de kamu kurumlarının ve kamusal programların niçin genelde başarısız olabilecekleri ile ilgili tartışmalara başlamadan önce gelişmiş ülkelerdeki kamu yönetimi başarısızlığını açıklamaya çalışan teorik yaklaşımlara kısaca bakmakta yarar vardır. Daha sonra bu teorilerin de ötesinde her ülkeye özgü yaklaşımların geliştirilmesinin gereği olarak Türkiye ile ilgili analiz yapılabilir.

Gelişmiş Ülkelerdeki Kamu Yönetimi Başarısızlığı Teorilerine Kısa Bir Bakış

Daha önceki bir yazıda yine yazar tarafından (ÇEVİK, 2002) gelişmiş ülkelerde kamu yönetimlerinin başarısızlık nedenleri ile ilgili ortaya atılmış teorik yaklaşımlar ele alınıp eleştirisi yapılmıştı. O yazıda kamu yönetiminin niçin başarısız olduğuyula ilgilenen eser sayısının çok az olduğuna işaret edilmişti. Bu noktada özetlemek gerekirse şu çalışmaların önemli olduğu görülmektedir. Jr. C. Wolf, Piyasa Dışı (Kamu Yönetimi) Başarısızlık Teorisi (A Theory of Nonmarket Failure) adlı makalesiyle 1979 yılında ilk defa bu konuyla ilgili teori oluşturmaya teşebbüs etmiş kişi olarak görülebilir. Wolf’ın daha sonra kaleme aldığı daha detaylı bir çalışma olan Piyasalar ve Kamu Yönetimi (Markets and Governments) adlı eserinde (WOLF, 1988) bu konuya derinlemesine girmiştir.

Wolf’ün yanında Le Grand (1991) da bir makalesiyle Wolf’ün teorisine hem eleştiri yapmış hem de alternatif açıklamalar getirmiştir. Bunun yanında

Weimer ve Vinning (1992) kamu yönetimi içindeki kamu kuruluşlarının başarısızlığı ile ilgili olarak, kaleme aldığı Politika Analizi adlı eserlerinin bir bölümünü bu konuya ayırmışlardır. Diğer bir önemli makale Patrick Dunleavy'nin (1995) İngiltere'deki kamu yönetimi uygulamaları ile ilgili ortaya koyduğu Kamu Politikaları Fiyaskoları: İngiltere'nin Durumunun Açıklanması (Policy Disasters: Explaining the UK's records) adlı makaledir. Bu çalışma İngiltere'nin diğer Avrupa ülkeleriyle karşılaştırılmasını içermekte olup, son yıllarda çıkmış olan, teoriden çok uygulamalarla ilgili örneklerle ilgilenen Muhafazkar Parti hükümetini ağır şekilde eleştiren bir çalışmadır. Pat Gray (1996) Dunleavy'nin makalesine sert eleştiriler getirerek konuyla ilgili açıklamalar yapmış ve politika fiyaskosu yerine politika başarısızlığı kavramının kullanılmasını tercih etmiş ve savunmuştur. Sayıları üç beşi geçmeyen kamu yönetiminin başarısızlığı teorisi ile ilgili çalışmaya ilave olarak konuya ikincil konumda yaklaşan ve kamu tercihi (public choice) üzerine çalışan Mueller (1989), McLean (1987) gibi kaynaklardan söz edilebilir. Ancak bunlar doğrudan konuyla ilgilenmedikleri için daha önce sözü edilenler kadar bu teori açısından önemli görülmemeyebilirler. Kamu yönetiminin niçin başarısız olduğu sorusuna cevap arayan kişi sayısı çok azdır. Halbuki kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerin çoğunu vatandaşların neredeyse tamamı almakta olduğu için kamu yönetimindeki aksaklıklar ayrı bir önem kazanmaktadır.

Wolf, (1979, 1988) kamu hizmetlerine olan arz ve talebin kaçınılmaz olarak sistemli kamusal başarısızlıklara götürdüğüne inanmaktadır. Wolf, dört çeşit kamu politikası başarısızlığı saymaktadır: maliyetler ile gelirler arasında dengesizlikler (farklar) vardır. Bunun nedeni piyasadaki gibi bir maliyet- gelir dengesi yoktur ve tam maliyetin hesaplanması zorluğu söz konusudur. İkincisi kamusal örgütlerin amaç ve hedefleri tam olarak belli olmayabilir veya kamu sektörü örgütleri objektif performans ölçmelerinden yoksun olabilirler. Böylece, bu örgütler, kendi performanslarının değerlendirilmesi için kendileri ölçüler koyup kendi standartlarını ortaya koymak zorunda kalmaktadırlar. Üçüncüsü, kamu sektörü tarafından, ortaya çıkan hizmet dışı etkiler (externality) üretilir. Dördüncü tip kamu yönetimi başarısızlığı ise, güç ve önceliğin eşitsiz şekilde, siyasetçilere, bürokratlara ve onları destekleyenlere yararı olan bir avantajla adaletsiz dağılımıdır (ÇEVİK, 2002).

Kamu yönetimi başarısızlığına benzer bir yaklaşım Le Grand (1991) tarafından ortaya konmuştur. Le Grand kamu yönetimi teorisini tartışırken ve açıklarken, daha önce Wolf tarafından ortaya konan kamu yönetimi başarısızlık teorisine eleştiriler getirerek açıklamaya çalışmıştır. Le Grand (1991: 428) Wolf ile şu konuda aynı düşüncede değildir: Wolf'ün dördüncü çeşit başarısızlık olarak verdiği 'dağılımsal adalet' aslında teorik seviyede kalan bir konudur ve gerçekte çok bağdaşmaz. Çünkü kamu kuruluşlarının faaliyetlerindeki

başarısızlık için öne sürdüğü nedenlere ek olarak diğer nedenler de vardır. Gelir ve maliyetler arasındaki bağlantısızlıkla ilgili olarak, Le Grand, sorunun Wolf'ün yaptığı şekliyle formüle edilmesinde iki zorluk var olduğunu vurgulamaktadır: birincisi, her türlü hükümet müdahale yöntemlerinin tamamı maliyet ile gelirler arasında bağlantısızlık (dengesizlik) içermez. İkinci zorluk ise, eğer bir gelir ve maliyet arasında doğrudan bir denge olsa bile, bu verimliliğin olacağı anlamına gelmez.

Le Grand (199: 432-442) kamusal başarısızlıklara yaklaşımını formüle ettiğinde, iki nosyon (kavram, düşünce) üzerine konsantre olmuştur: verimlilik ve adalet (hakkaniyet). Her iki kavram da Le Grand tarafından kamusal hizmet sunma, kamusal sübvansiyon veya vergileme ve kamu yönetimi düzenlemeleri bağlamında tartışılmıştır. Le Grand'ın vurguladığı gibi, verimlilik veya adaleti başarmada kamu yönetiminin göstereceği başarısızlık konusundaki argümanlar, içinde bulunulan hükümet müdahalesinin tipine göre değişecektir. Le Grand, bir mal veya hizmetin üretilmesi için üç çeşit hükümet müdahalesinin varlığından söz eder: üretim (sunma), sübvansiyon (destek) ve düzenleme. Bu üç durumda da kamu politikalarının verimlilik ve adaleti başarmada başarısız olabilecekleri gerçeğini düşünmek için bazı nedenler vardır. Örneğin, kamu hizmetleri sunucuları, daima olmasa da çoğunlukla monopol konumundadırlar. Böylece, sadece bir kamu kuruluşu tarafından üretilip sunulan bir mal veya hizmetin pazarı rekabetin olmadığı bir alandır. Hatta bu kuruluşun statüsü ve hizmet sunması hükümet tarafından garanti altına alınmış olabilir. Dolayısıyla, bu kamu kuruluşunda çalışanlar maliyetlerin minimum seviyede tutulması için herhangi bir gayret göstermeyebilirler veya buna önem vermeyebilirler. Le Grand tartışmaya şöyle devam eder. Kamu kuruluşunun iflasa gitmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Çünkü hükümet tarafından garanti altına alınmıştır. Ayrıca kuruluşun yönetimi müşterilerine karşı verimsizlikle ilgili herhangi bir neden ortaya koymak zorunda değildir. Fakat siyasilerin kendi gelecekleriyle ilgili olmaları nedeniyle, kamu bürokratları siyasetçilerden gelen verimlilik baskılarını göz önüne almak zorunda kalabilirler. Çünkü seçilmiş siyasetçiler seçimde yerlerini kaybedebilirler. Ancak, siyasal rekabetin kamu sektöründe piyasa rekabeti gibi etkili olacağı konusunda bir şüphe vardır.

Weimer ve Vinning (1992:112-143) ise kamu yönetimi başarısızlığını dört başlık altında ele almışlardır: doğrudan demokraside sorunlar, temsili hükümette sorunlar, bürokratik mal ve hizmet sunumunda sorunlar ve yerleşmede sorunlar. Bu yazarlar kamu yönetimi başarısızlığının kaynaklarını özetle şöyle belirtmektedirler. Weimer ve Vinning, oylama paradoksu, tercih yoğunluğu ve tercih toplaması gibi sosyal (kamusal) tercihlerin bir araya getirilmesi için doğrudan demokratik yöntemlerde sorunların (örneğin azınlıkta

kalan oyların sahipleri verimsiz sosyal tercihlerin maliyetlerini yüklemek zorunda kalabilirler) var olduğunu tartışmaktadırlar (ÇEVİK, 2002).

Sonuç olarak Wolf'ün kamu yönetimi başarısızlığı teorisi oluşturmada çok önemli katkısı olmasına rağmen, kamu örgütleri konusundaki tartışmalarında kendine ait kamu yönetimi başarısızlık teorisini ne tam doğru olarak ortaya koyabilmiş ne de belirleyebilmiştir. Aslında, kamu sektöründe örgütsel biçim ve kurumsal yapının etkisi konusunu çok az hesaba katmıştır. Hatta kamu hizmetlerini sunmada, desteklemede ve düzenlemede kamu sektörünün daima başarısız olduğunu düşünmek doğru olmaz. Bu noktada Le Grand konuyu şöyle değerlendirmektedir: 'bir kamu yönetimi başarısızlığının çalışılması, hükümetlerin daima başarısız ve özel sektörün daima başarılı olduğuna işaret etmez. Belli bir hükümet müdahalesinin, eğer bu müdahale olmasa o zaman ortaya çıkacak verimsizlik ve adaletsizlikten daha fazla verimsizlik veya adaletsizlik ortaya çıkaracağı nihayetinde ampirik bir sorundur ve hiçbir şekilde kanıtlarla desteklenmeyen bir durumdur. Kamu yönetimleri (hükümetler) bazen başarılı olurlar ve bu piyasanın parlak ışıklarının ışıltısında görüntüde kaybolmaması gereken bir gerçektir' (LE GRAND, 1991: 442). Kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesi ile ilgili, Britanya'da yeni kamu yönetimi hareketine, sorunlara kamu yönetiminin yeni çözümler bulabilmesini sağlama amacına yönelik teşebbüsler olarak bakılmaktadır. Böylece, doğru bir örgütsel yapının benimsenmesiyle, hükümetler, kamu politikalarının uygulanmasında başarısız olmayabilirler.

Bu çalışmaların hepsinin kamu yönetimindeki başarısızlığın özüne inmede benzer bir özelliğe sahip oldukları görülmektedir: Bunların büyük çoğunluğu dolaylı ve zımnen, bir ülkenin gelişmişlik seviyesine bağlı olarak herhangi bir sorun olmadan veya kamusal arzı gerçekleştirmek için dış sorunlar olmaksızın mükemmel çalışan tam bir kamu yönetimi yapısının var olduğunu farz etmektedirler. Halbuki, bu en azından evrensel olarak doğru olamaz. Çünkü her ülke kendine özgü özellikleriyle beraber göz önüne alınıp tartışılmalıdır. Çünkü başarısızlık veya başarı bağlamında bir kamu yönetiminin faaliyet ve çalışma seviyesi ülkenin genel gelişmişlik (ekonomik, şehirleşme, sosyal ve siyasal) seviyesine ve o ülkenin sahip olduğu kaynaklarla doğrudan bağlantılı düşünülmelidir.

Böylece, liberal bir ekonomide piyasanın çalışması durumuna benzer şekilde, bir ülke kamu sektörünün çalışması için her şeyin mükemmel olduğu bir an düşünülse bile, o ülkenin kamu hizmetlerini karşılamak için kaynakları, gelişimi ve kalkınması, bütçe açığı, yüksek fiyat enflasyonu, devalüasyon gibi ekonomik zorluklar, bir kamu kuruluşunun kamu politikasını uygulamada veya sonuçları üretmede başarılı veya başarısız olmasını etkileyebilir. Hatta, bir kamu hizmetiyle ilgili olarak kamu sektörüne herhangi bir alternatif

olmayabilir. Bu bağlamda, herhangi bir kamu politikasının başarısızlık analizinin bazı ortak özelliklere sahip olabileceği öne sürülebilir. Ancak belli durumlar için her teorisyen veya analizci kendi teorik yaklaşımını geliştirmek zorundadır. Patrick Dunleavy'nin İngiltere'deki kamu yönetimi başarısızlıklarını İngiltere'ye özgü durumlara göre ele alınmasını önerdiği ve tartıştığı gibi, genelde her ülke özelde her örnek kamu kurumu ve kamu politikası uygulamaları kendine özgü nitelikleri açısından tartışılmalıdır. Kamu politikaları daima başarısız olmazlar. Bazen başarısız bazen de başarılı olurlar. Bu tür bir analizi yapacak olan araştırmacılar, teorik yaklaşımın ilgilendirdiği kadarıyla, ampirik kanıtların bulunması çabasına girmelidirler.

Bu teorilerin gelişmiş ülkelerin kamu yönetimlerinin işleyişlerindeki aksaklıklar ve bunların neden olduğu başarısızlıkları ele aldığı görülmektedir. Ancak günümüz dünyasında özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetimlerinin niçin başarısız oldukları sorusuna cevap ararken yukarıda sunulan teorilerin getirdiği yaklaşımların çok fazla açıklayıcı olmadıklarını söylemek mümkündür. Çünkü yukarıda belirtildiği gibi bu yaklaşımlar genelde soruna ekonomik başarısızlık açısından bakmışlar ve açıklamaları da piyasa ekonomisinin işleyişi ile kamu yönetimini bir tutma yönünde olmuştur. Halbuki bir ülkenin siyasal yapısı, yönetim anlayışı ve diğer etkiler başarısızlığa ve başarıya götürmede etkili olabilirler. Dolayısıyla kamu yönetimi başarısızlığı ile ilgili açıklamaların yararlı olduğu düşünülse bile her ülkenin durumunu açıklayan genel teoriler olduklarını söylemek zordur. Bu nedenle Türk kamu yönetimindeki genel başarısızlık eğilimi sadece ekonomik yaklaşımla açıklanamaz. Bu noktada, Türk yönetim yapısı ve anlayışı ile Türk siyasal hayat yapısı da göz önüne alınmak zorundadır.

Türkiye'de kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetlerinde ve uyguladıkları politikalarda muhakkak başarısız olduklarını düşünmek aslında gerçekçi olmayabilir. Fakat sunulan kamu hizmetlerinden toplumun çoğunun memnun olmadığı farz edildiğinde kamu yönetimi birimlerini genel anlamda başarısız kabul etmek olasıdır. Gelişmekte olan bir ülke kabul edilen Türkiye'de kamu hizmetlerinin sunumunda çok fazla sorunun olduğu ve halkın çoğunun bundan memnun olmadığı Türkiye'de yaşayan herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir.

Acaba kamu kuruluşları daha başarılı seviyede bir hizmet sunabilirler mi? Bunun cevabını verebilmek için önce niçin başarısız olduklarını açıklamak yararlı olacaktır. Ancak yazının başında belirtildiği gibi, kamu yönetimlerinin ve onların programları olan kamu politikalarının niçin başarısız olabilecekleri konusunda yapılan teorik açıklamalar, daha çok gelişmiş ülke yönetimlerinin başarısızlığı hakkında piyasa ekonomisinin başarısızlığı teorisi (*the theory of market failure*) kullanılarak yapıldığı bilinmektedir. Halbuki bu teorik

yaklaşımların çok dar ve sadece gelişmiş ülkelerdeki kamu yönetimlerinin başarısızlığını açıklamaya yönelik olduğu ve bunun büyük eksiklik olduğu başka bir çalışmada analiz edilerek eleştiriler getirilmişti (ÇEVİK, 2002). Dolayısıyla kendine özgü özelliklere sahip olan Türkiye'nin siyasal, idari ve ekonomik yapısına referans yapmadan kamu yönetiminin başarısızlık nedenlerini açıklamak mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda şimdi Türkiye'deki kamu yönetimi başarısızlıkları nedenleri bu yapılara referans yapılarak tartışılacaktır. Bu bağlamda açıklamalar üç başlık altında yapılacaktır. Birincisi Türkiye'nin siyasal yapısının, ikincisi Türk yönetim yapısının ve üçüncüsü ekonomik kalkınma ve sorunların kamu yönetimi ve kamu politikaları başarısızlığına nasıl etkide bulunabilecekleri sırasıyla ele alınacaktır. Böylece bu teorik açıklamalar ışığında Türk kamu yönetimindeki başarısızlık konusu ortaya konabilecektir.

Türkiye'nin Siyasal Yapısı ve Kamu Yönetimi Başarısızlığına Etkileri

Yukarıda incelenen Türk siyasal hayatı ve bürokratik yapıdan ortaya çıkan sonuçlardan biri Türk sosyal ve siyasal sistemlerinin şu temel özelliklere sahip oldukları ve bu özelliklerin Türkiye'de bütün alanlara işlediği konusudur: Güçlü ve aşırı merkezi bir devlet, istikrarsız hükümetler, zayıf bir sivil toplum, siyasal yaşama parti siyasetinin hakimiyeti, çoğulcu grupların yanında devlet güdümlü korporatist baskı gruplarının varlığı, yukarıdan aşağıya yönetim anlayışı, patrimonyal özellikleriyle yasal-ussal bir bürokrasi. Türk siyasal ve yönetim yapısının bu özellikleri ve kamu politikalarının oluşturulmasında ve başarısızlıklarında bunların etkileri sırasıyla ele alınacaktır.

Söylenmesi gereken ilk nokta, başarılı bir devlet yönetmenin ve devletin topluma en önemli hizmet aracı olan kamu politikalarının başarılı şekilde oluşturmanın ve uygulamanın devlet ve toplum arasındaki ilişkinin niteliğine bağlı olduğu gerçeğidir. Gelişmiş demokratik ülkelerde, devlet topluma hizmet etmesi gereken ve toplumsal ihtiyaçları karşılamaya çabalayan bir kurum olarak düşünülmektedir. Bunun arkasında yatan temel neden, demokratik liberal bir ülkede devlet temel hizmetleri kısmen de olsa topluma sağlayan bir kurum olarak görülmektedir. Bu bağlamda, insanlar, kamu politika ve programlarının kendi beklentileri ve ihtiyaçlarına göre oluşturulması için hükümetler üzerine baskı uygulamaya çalışırlar. Böylece, demokratik gelişmiş ülkelerde, kamusal beklentiler ve kamuoyu baskısı kamu politikaları sürecinde önemli rol oynarlar. Bu ülkelerin hükümetleri, bu kamusal beklentileri karşılayan politikaları yarlamak için yükümlülük hissedeceklerdir.

Dunleavy (1995) temsili demokrasiye sahip bir devlette, kamu politikalarının seçmenlerin temsilcileri olan seçilmişler tarafından yapıldığını tartışmaktadır. Bu temsilciler çok farklı sosyal gruplardan gelen baskılar altındadırlar. Dolayısıyla, gelişmiş ülkelerde, kamu politikaları kısmen de olsa sivil toplumun talepleri, ihtiyaçları ve beklentileri tarafından şekillendirilir. Bu noktada kamu politikalarının toplumsal beklentilere göre yapılması ile ilgili politika şekillendirme ve yürütme şansı oldukça yüksektir. Kamu politikası sürecinin başından sonuna devlet ve toplum arasında bir dengenin başarılması, gelişmiş ülkelerin siyasal kültürlerinin bir ürünüdür.

Devlet-Toplum İlişkisi

Türkiye'ye bakıldığında, yukarıda açıklandığı şekliyle, devlet güçlü bir devlet ve sivil toplum bu açıdan zayıf bir toplumdur. Güçlü bir devlet geleneğine sahip olarak, kamu politikaları ve uygulamalarının, Türk hükümetleri tarafından kamuoyunun fikrini ve sosyal etkileri fazla dikkate almaksızın yukarıdan aşağıya formüle edildiği ve uygulandığı söylenebilir. Gerçekten oldukları şekliyle bu tür baskı grupları, taleplerini bir döneme kadar çok da kolay ifade edememişlerdir.

Bu, baskı gruplarının korporatist (yasalarla kurulan yarı resmi nitelikli) kısmen çoğulcu ve genelde devlet güdümlü olarak şekillenmeleri Türk siyasal kültürünün doğasında var olan bir durumdur. Baskı grupları, hükümet üzerine güçlü baskı yapmaktan ziyade hükümetle uyumlu çalışmayı yeğleyen bir çizgi ortaya koymaktadırlar. Böylece, kamusal program ve politikalar açısından, Türk hükümetleri, kamu politikalarını toplumun talep ve beklentilerine göre şekillendirmek ve uygulamak için toplumdan çok fazla baskıyla karşılaşmamaktadırlar.

Hatta eğer hükümetler bir politikaya veya teklif edilen bir yasa tasarısına karşı ağır baskılarla karşılaşarlarsa (ki son yıllar hükümete karşı kamusal tepkilerde bir artışa tanıklık etmektedir), Türk hükümetleri, bunları göz önüne almayabilir ve teklif ettikleri yasa tasarısının Türkiye için daha iyi olduğunu iddia edebilirler. Kamu politikaları süreci bağlamında, kamusal program ve politikalar çoğunlukla tepeden aşağıya doğru planlanmakta, formüle edilmekte ve uygulanmaktadır. Bu durum kendi içinde kamu yönetimi başarısızlığına götürebilir. Çünkü toplumun ihtiyaç ve taleplerine göre formüle edilmeyen ve uygulanmayan politikalar ne bu toplumsal ihtiyaçları karşılayabilirler ne de cevap verebilirler.

Bu çeşit bir siyasal kültür ve yapı, toplumun taleplerini devlete iletebilecek gerekli ilişki kanallarından yoksun olabilir. Dolayısıyla güçlü devlet geleneği, kamusal hizmet ve programların gerçekleştirilmesi ve

sunulmasında, insanların hükümetlere olan talep veya beklentilerini duyurmalarını engelleyen veya alıkoyan bir faktör olarak görünmektedir. Bu dahi gerekli hedeflerin gerçekleştirilmesinde kamusal programların başarısız olmasına neden olabilir. Çünkü bu programlar genellikle toplumun talepleri göz önüne alınmadan hükümetler tarafından şekillendirilip uygulanmaktadır. Ancak, Türkiye'de kamu sektörünün güçlü bir devlet anlayışına sahip olması nedeniyle daima başarısız olduğu anlamına gelmemelidir. Daha ziyade burada anlatılmaya çalışılan nokta, siyasal yapının bu özelliğinin Türk hükümetlerinin ülkeyi tepeden aşağıya bir anlayışla yönetmeye götürdüğü düşüncesidir. Dolayısıyla yapısal olarak devlet-toplum ilişkilerinde devletin genelde üstün karakter çizmesi, çoğu zaman devletin toplumu göz önüne almadan hizmet üretmesi anlamına gelir ki bu da toplumun ihtiyaç ve taleplerine göre sunulmayan hizmetlerin ne kadar başarılı olacağı konusunda tereddütleri beraberinde getirir. Böyle bir durum zaman içinde başarısız olmaya doğru götürebilecektir.

Siyasal İstikrarsızlık

Diğer bir başarısızlık nedeni ve kaynağı siyasal istikrarsızlıkta bulunabilir. Türkiye'de siyasal istikrarsızlığın kamu hizmetlerinin ve politikalarının formüle edilmesini hatta özellikle uygulanmasını nasıl etkilediğini tartışarak ele almak başarısızlık analizi açısından aydınlatıcı olacaktır. Çoğu kamu politikaları hem uzun dönemli bir bakış açısını hem de istikrarlı hükümet ve yönetimleri gerektirir. Fakat Türkiye'de siyasal istikrar, hem askeri müdahalelerle hem de kısa dönemli koalisyon hükümetleri tarafından kesintiye uğratılmıştır. Siyasal istikrarın olmaması, başarısızlığa götürecektir olan kötü veya zayıf hizmet uygulamasına neden olabilir.

Çünkü kamu politikaları uzun dönemli programlar olup siyasal istikrar gerektirir. Hatta bir hükümet değişse bile, politikalar uygulanmaya devam edilir. Liberal demokratik gelişmiş ülkelerde, sosyal politikalar genellikle uzun dönemli olarak uygulanır. Diğer bir parti hükümeti kurduğunda, politikanın yönü değişebilir. Ancak bu çok sınırlı bir değişiklik olarak kalır. Diğer bir ifadeyle, politika uygulamalarında temel değişiklikler olmaz. Özellikle ilgili kamu politikasının halkın ihtiyaçlarını karşılamada uygun olduğu zamanlarda fazla değişiklik olmaz. Türkiye'de ise durum siyasal ve kültürel özellikler nedeniyle farklı gözükmektedir. Siyasal istikrarsızlık ve ideolojik uyumsuzluk hükümetlerin kendilerinden önceki hükümetlerin oluşturdukları ve uyguladıkları kamu politikalarını uygulamaya devam etmelerini zorlaştırmaktadır.

Önceki başlıkta tartışıldığı gibi, 1950'den beri çok partili yaşam askeri müdahalelerle üç kere (1960, 1971 ve 1980) doğrudan kesintiye uğratılmıştır. 1970'lerin ilk yıllarından beri Türkiye kısa dönemli koalisyon hükümetlerine tanıklık etmiştir. Buna istisna kısmen 1983-1989 arası Özal hükümetleridir. İstikrarsız kısa dönemli koalisyon hükümetlerine ilave olarak, bakanların bakanlıktaki süreleri genellikle kısa olmuştur. Gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, Türk siyasal sistemi istikrarlı bir yapı değildir. Nispi temsil sistemine dayanan Türk seçim sistemi, baraj olmasına rağmen kaçınılmaz olarak koalisyon hükümetlerine götürmektedir. Çünkü Türkiye'de parçalanmış bir siyasal parti yapısı mevcuttur ve hiçbir parti tek partili hükümet kurabilmek için çoğunluğu sağlayamaz. Bu baraj sisteminin engelleyebildiği son dönemdeki istisnası 1980'li yıllardaki Özal hükümetleri ve 2002 Kasım seçimlerinde Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP)'nin tek başına iktidara gelmesidir. Çünkü daha önceki on yıllık dönemde baraj sistemi bile tek partinin iktidara gelmesini sağlayamamıştı.

Türk siyasal tarihinde oldukça ilginç olan şeylerden bir tanesi, siyasal anlamda uyumsuz partilerin bazı dönemlerde koalisyon hükümetleri kurması olmuştur. Örneğin, 1974'te Cumhuriyet Halk Partisi ve Milli Selamet Partisi bir koalisyon hükümeti kurabilmişlerdir. Birisi solda birisi aşırı sağda olmak üzere bu iki parti birbiriyle ideolojik anlamda tam aykırı olmalarına rağmen hükümeti kurmuşlardır. Hükümetin ömrü bir yıldan az bir süre olmuştur. Aynı şekilde 1990'lı yıllar, sağ, sol ve milliyetçi partilerin birbirleriyle kolayca koalisyon hükümeti kurmalarına tanık olmuştur.

1970'lerin son yıllarında Milliyetçi Cephe olarak adlandırılan sağ partilerden oluşan kısa dönemli hükümetler kurulmuştur. 1960-1980 arası en uzun süreli hükümet Süleyman Demirel'in liderliğini yaptığı Adalet Partisi tarafından 1965 yılında kurulan hükümet olmuştur. 1980 askeri darbesinden sonra askeri yönetim tek bir partinin hükümet kurmasını sağlayan bir seçim sistemini oluşturmayı amaçlamıştır. Bu göreceli istikrar sadece Özal Hükümetlerinin bulunduğu 1983-1989 arası sürmüştür. Bu tür bir seçim sistemi sayesinde 1983 ve 1987'de Anavatan Partisi tek başına iktidar olmuş ve 1991 yılına kadar tek başına siyasal gücü elinde bulundurarak ülkeyi yönetmiştir. Daha sonraki dönemlerden günümüze kadar hükümetler genelde birbirine zıt ideolojilere sahip partiler tarafından kurulmuştur. Türkiye son beş-altı yıldır siyasal istikrarsızlık ve yüksek siyasal tansiyonla yaşamıştır. Örneğin 28 Şubat 1997'de askeri bir muhtıra ile mevcut hükümet bir süre sonra istifa etmiştir.

Bir hükümet değişikliği olduğunda yeni gelen hükümet genellikle mevcut programların uygulamasının devamını terk ederek yeni bir politika benimsenmesi veya oluşturması eğilimine girmektedir. Örneğin, 1979'da Cumhuriyet Halk Partisi konut finansmanı için yeni bir kamu fonu kurmaya

teşebbüs etmiştir. İkincisi ise 1980'de milliyetçi cephe denilen başını Adalet Partisi ve diğer üye partilerin oluşturduğu koalisyon hükümeti tarafından kabul edilen "milli konut politikası" idi. Birinci teşebbüste, başlıca amaç kamu sektörünü, bir fon kurarak yeni kentsel alan ve inşaatların hazırlanmasında daha aktif bir rol oynamasını sağlamaktı (ERGÜDEN, 1982:7). Ancak bu hükümet kararnamesi uygulanamadı. Çünkü hükümet iktidardan düştü. Eğer iktidarda kalsaydı bile hükümet kararnamesindeki anlaşılmaz noktalar yüzünden yine uygulanamazdı (KELEŞ, 1984: 337-338). 1980'de hükümet tarafından başlatılan milli konut politikasının amacı ise özel sektörün konut sunumunda daha fazla role sahip olması ve devletin düzenleyici olması gerektiği düşüncesiyle, düşük gelirli insanları ev sahibi yapmaktı. Sonuç olarak Türkiye'de hükümetlerin istikrarsız olmaları ve siyasal anlamda her hükümetin yeniden işe başlaması kamu programlarının istikrarlı uygulanmasını engellemiş ve bu da başarısızlığa bir çeşit neden oluşturmuştur.

Sadece hükümet değişimlerinde mevcut politikalar terk edilmemekte aynı zamanda aynı hükümet içinde bakan değişikliklerinde bile program ve uygulama değişmektedir. Bu noktada örneğin Milli Eğitim Bakanlığı sürekli politika değiştiren bir Bakanlıktır. Hatta bir bakan döneminde bile uygulanan kamusal eğitim programlarında sapmalar meydana gelmekte ve bakan kendi yaptığından vazgeçerek yeni bir uygulamaya geçmektedir. Halbuki kamu politikaları ve kamu hizmetleri uzun dönemli strateji geliştirmeyi ve vizyon sahibi olmayı gerektirir. Bu yönüyle yap-boz tahtası gibi kısa dönemli uygulanan kamu politikalarının başarılı olması zor gözükmemektedir. Siyasal istikrarın bu yönüyle önemi büyüktür. Sonuç olarak Türkiye'de kısa dönemli hükümetlerin varlığı siyasal istikrarsızlığı ortaya çıkarmış ve bu durum da Türkiye'de etkin ve verimli kamu hizmetleri sunumunu engellemekte ve dolayısıyla başarısızlığa adım adım götürmektedir.

Siyasal istikrarsızlığın bürokraside beraberinde getirdiği sonuçlar kamu kurumlarında başarısızlığa neden olabilmektedir. Özellikle 1970'lerden beri idari bürokrasinin siyasalere taraftar hale gelmesi ve her bürokratin bir siyasi himayecisi geleneği Türk bürokrasisine yerleşmeye başlamıştır. Özellikle bazı dönemler hariç kısa dönemli hükümetlerin kurulduğu son otuz yılda bir hükümet değişikliğinde bürokrasinin üst kademelerinde yandaş kişiler göreve atanmışlardır. Böylece her hükümetin kendine ait ekibi oluşmuş bu ister sağ veya sol düşünce ayrımına ister başka kriterlere göre ayrılmış olsun bürokraside de istikrarsızlığı beraberinde getirmiştir. Bu anlamda kısa dönemli kamu bürokratlarının istikrarlı uygulayıcılar olamayacağı ve böylece kamusal programların istikrarlı uygulanmasında sorunların ortaya çıkacağı muhakkaktır. Kendisinin ne kadar görevde kalacağı belli olmayan bir bürokratin temel amacının siyasi büyüğünü memnun etmek en rasyonel davranış olurken

kamusal programın gerektirdiği iş anlayışı uygulamaya yansımazdır. Dolayısıyla bürokraside bu kayırmacılık, korumacılık ve himayecilik kamu politikalarının ve kamu kurumlarının başarısını veya başarısızlığını doğrudan etkileyecektir. Çünkü sık sık değişen yöneticiler, ne zaman göreve geleceğini ve görevden alınacağını bilmeyen kamu görevlileri ne kadar güvenle ve uzun dönemli iş yapabilirler? Bütün bunlar genel anlamda siyasal istikrarsızlığın başarısızlığa götürebilecek olumsuz etkilerine katkı yaparak başarısızlık olasılığını artırmaktadır.

Halbuki İtalya ve Fransa'da belli dönemlerde görülen kısa dönemli istikrarsız hükümetlere rağmen bu ülkelerde kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve sunulmasında çok sorun yaşandığına dair ciddi bir bulgu yoktur. Çünkü Batılı gelişmiş ülkelerde muhtemelen bunun nedeni bu tür istikrarsız hükümetlerin sık sık yıkılıp yenisinin kurulması bürokrasiye olumsuz yansımadığından ve kamu bürokratlarının hükümetlere göre değil hizmete (liyakate) ve kurallara göre yer değiştirmesinden olumsuz etkileri çok fazla hissedilmemiştir. Bu yönüyle Türkiye'de son yıllarda bürokraside atanmış yöneticilerin siyasallaşması ve partizan tutum içine girmesiyle bu tür bir yozlaşmanın olması, liyakate göre değil kişisel bağlılık ve itaate göre yönetimin gerçekleştirilmesi gibi nedenlerden dolayı kamu politikalarının iyi uygulanma şansı kalmamıştır. Sonuçta siyasal istikrarsızlık (hükümetlerin genelde kısa süreli olması) bir bütün olarak kamu bürokrasisine de katlanarak yansımış ve kamu yönetiminin başarısızlığına diğer nedenlere ilave olarak çok fazla katkı yapmıştır.

Sonuç olarak özetle Türkiye Cumhuriyeti tarihi özellikle 1960'lardan beri, ya askeri müdahalelerle ya da kısa dönemli koalisyon hükümetlerinin neden olduğu siyasal istikrarsızlığın görüldüğü bir tarih olmuştur. Bazen, bir koalisyon hükümetini kuran partiler bile ideolojik ve siyasal olarak birbirinden tamamen farklı olmuşlardır. Ayrıca, özellikle son yıllarda her hükümet değişikliği beraberinde bürokrasinin içinde orta ve üst yöneticilerinin iktidarın yandaşları olanlardan seçilerek tamamen değiştirilmesini beraberinde getirmiş ve liyakat esaslı göz ardı edilmiştir. Dolayısıyla siyasal istikrarsızlık beraberinde idari istikrarsızlığı getirmiş ve kamusal programların uygulanmasına çok zarar vermiştir. Böylece bu tür durumlar kamu yönetimi programlarının ve politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında olumsuz etkiler yaratmıştır. Bu istikrarsızlık ve kısa dönemli hükümetler uzun dönemli perspektife sahip olarak kamusal programların oluşturulması ve uygulanması düşüncesini engellemiştir. Türkiye Cumhuriyeti tarihinde şu ana kadar 59 hükümet kurulmuştur. 59 hükümeti Cumhuriyetin yaşı olan 80 yıla böldüğümüzde yaklaşık her hükümetin ortalama ömrü 1,3 yıl olmuştur. Bazı istikrar dönemleri de çıkarıldığında belki ortalama 6 ayda bir hükümet değişikliği olmuştur. Uzun

dönemli ve kararlı uygulamalar gerektiren kamusal programlar bu durumdan olumsuz etkilenmektedir. Kısa dönemli karaktere sahip hükümetler günü kurtarma ve kısa dönemli vizyon ile uygulamalar gerçekleştirmektedir. Bu değişimler Türk bürokrasisinin tamamına yansımakta ve böylece olumsuz etkilemektedir. Yönetim, özellikle devlet yönetimi, uzun dönemli vizyon ve istikrar gerektirir. Sonuçta böyle bir durumdan başarıyla çıkması zor görünmektedir. Sonuç olarak Türkiye'de özellikle son 30-40 yıldaki siyasal istikrarsızlığın ve beraberinde idari istikrarsızlığın, kamu kuruluşlarının ve uyguladıkları kamu politikalarının başarısız olmasında en belirleyici katkıyı yapan olumsuz etkilerden biri olduğu söylenebilir.

Parti Politikası ve Parti İçi Yönetim

Kamu program ve politikalarının uygulanmasıyla ilgili olarak Türk siyasal yapısının başka bir özelliği siyasal sürece parti politikasının egemen olmasıdır. Diğer bir deyişle, Türkiye'de bir hükümeti kuran parti veya partiler siyasal yapı içinde önemli rol oynarlar. Siyasal partiler temsili demokrasinin en önemli kurumu olarak siyasete egemen oldukları için bir ülkede kamu yönetimini ve programları belirleyen ve yönlendiren temel kurumlardır. Ancak Türkiye'de siyasal partiler, güçlü bir iç demokratik yapıya sahip değildirler. Parti liderleri, parti ve üyeler üzerinde tam bir güce sahiptirler. Daha da ötesi, eğer parti iktidarda ve parti başkanı başbakan ise, bu kişi aşırı katı parti disiplini nedeniyle, her şeye karar veren tek kişidir. Partinin hiçbir üyesi, liderine karşı muhalefet yapma eğiliminde olmaz. Muhalefet edenler var ise bunlar partiden ya kişisel olarak ayrılarak ya da başka bir parti kurarak tepkilerini ortaya koyarlar. Dolayısıyla parti içinde bulunan kişilerden beklenen parti başkanına ve yönetimine itaattir. Ancak bir çok batılı ülkede örneğin İngiltere'de parti yönetimine ve başkana karşı kişiler muhalefet ederken aynı zamanda parti içinde kalmaya devam etmekte ve böylece parti içi demokrasi kısmen de olsa sağlanabilmektedir.

Türkiye'de siyasal partilerin ve liderlerinin dar açıdan kısmen kendi çıkarlarını izlediklerini söylemek mümkündür. Özellikle son yıllarda yargılanan siyasetçiler veya kamuoyuna yansıyan yolsuzluk iddiaları bunu teyit etmekte ve toplumun siyasete ve siyasetçiye güvenini azaltmaktadır. Parti ve siyasetçilerin kısmen de olsa siyasal çıkarları peşinde koşmaları genelde kısa dönemli popülist politikaları benimsemelerine neden olmaktadır. Çünkü popülist olmayan politikalar hükümetin sonu anlamına geleceğinden kısa dönemde toplumu memnun ederek bir daha ki seçimi kazanma duygusu ağır basmaktadır. Bu noktada dolayısıyla Türkiye'de siyasal partilerin çıkarlarının toplumun talep ve beklentilerinin önüne geçtiğini söylemek mümkündür.

İlginç bir şekilde bir parti iktidarda iken savunduğu bir kamu politikasını muhalefete geçtiği zaman savunmaktan vazgeçip aleyhine olabilmektedir. Benzer şekilde muhalefette iken karşı çıktığı bir politikayı iktidara geldiği zaman devam ettirmektedir. Bu bize partilerin içinde bile ya da kendi politikalarında bile ne kadar ilkesiz ve istikrarsız olduklarını göstermektedir. Örneğin, son yıllarda sol partiler daima Kamu İktisadi Teşebbüslerinin (KİT'ler) özelleştirilmesine karşı çıkmalarına rağmen iktidara geldikleri değişik dönemlerde koalisyon olduklarını bahane ederek özelleştirme politikasını sürdürmüşlerdir. Milliyetçi partilerin de yine söylemlerinde muhalefette iken söylediklerini iktidara geldiklerinde yapmayıp tam tersi politikaları uyguladıkları bilinmektedir. Aslında bütün partilerin aynı olduğunu söylemek mümkündür.

Siyasal belirsizliğin diğer bir kaynağı, muhalefetteki bir partinin reformları gerçekleştirmek için söz verdiği zaman görülebilir. Örneğin KİT'lerin özelleştirilmesi konusunda 1984'den beri bütün hükümetler söz vermekte ancak iktidara geldiklerinde bunların başına kendi yandaş veya destekledikleri kişileri atamaktadırlar. Özellikle son zamanlarda iyi ücret ödenen ve özelleştirmenin aksine devletin gücünü daha da artıran yetkilere sahip kişilerden oluşan üst kurullar oluşturulmuştur. Bu çeşit bir davranış eninde sonunda Türk siyaseti üzerine kötü şekilde yansımakta ve siyasetin bozulmuşluğunu artırmaktadır. Kesinlikle uzun dönemli kararlılığı gerektiren kamu program ve politikalarının uygulanması, bu tür kısa dönemli çıkarların siyasal yaşama egemen olması yüzünden zorluklarla karşılaşmaktadır. Böyle kısa dönemli siyasal çıkarların bulunduğu bir yönetim ortamında, uzun dönemli stratejilerin başarısız olma olasılığı yüksektir. Bu son 30-40 yıl için özellikle doğru sayılabilir. Sonuç olarak kamu yönetiminin ve kamu politikalarının bunlardan negatif etkilenmesi kaçınılmazdır. Bu da başarısızlığa gidişte etkili olacaktır.

Sonuç olarak dar parti siyasal çıkarları Türk siyasal sürecine egemen olmuştur. Siyasal partiler kısa dönemde kendi geleceklerini güven altına alma veya kurtarma peşindedirler. Siyasal partiler, demokratik bir iç yapıya sahip değildirler. Parti liderleri, partilere tamamen egemen konumdadır. Kamu hizmetlerinin formüle edilmesi ve uygulanması açısından partiler, bir hükümet kurdukları zaman sonraki seçimde kendilerine daha fazla oy getirebilecek ve kazanımlar sağlayacak kısa dönemli politikalar benimsemeye çalışırlar. Bu ise, uzun dönemli başarılı bir politika uygulaması şansını azaltabilir.

Atanmış- Seçilmiş Bürokrasi Ayrışması (Çatışması)

Türk siyasal yapısının kamu yönetimini başarısızlığa götürdüğü diğer bir husus, atanmış bürokrasi ile seçilmiş siyasal elitler arasındaki ikilem ve çatışmadır. Bu ayrılık ve çatışma özellikle 1950-1960 arası Demokrat Partinin iktidarda olduğu dönemde en üst noktaya çıkmıştır. Bunun nedenlerinden başlıcası, Demokrat Parti iktidara gelmeden önce Türkiye'yi uzun süre idare eden ve tek parti döneminde Türkiye'ye egemen olan Cumhuriyet Halk Partisi bu dönemde, iktidara uyumlu bir atanmış bürokrasi oluşturmuş ve iktidar değişikliğinde bu atanmış bürokrasi yeni seçilmiş siyasetçileri kabullenmekte zorlanmıştır. Ayrıca yeni iktidara gelen Demokrat Parti, kendini halkın gerçek temsilcisi olduğunu söylemiş ve aradaki soğukluk ve gizli çatışma en üst seviyesine çıkmıştır.

İlke olarak bu ayrışım günümüze kadar kısmen devam etmiştir. Ancak, 1970'lerin ilk yıllarında idari bürokratlar yavaş yavaş politize olmuş ve siyasal partilere daha yakın olmaya başlamışlardır. 1970'lerde ve daha sonra hem sağ hem de sol partiler bürokrasi içindeki kendine eğilimli olan bürokratlara sahiptiler. Bir hükümet değişikliği olduğu zaman iktidara gelen partiler önemli noktalara kendilerine bağlı bürokratları önemli makam ve noktalara getirirlerdi. Bu eğilimin dışında kalan belki de askeri bürokrasi idi. Çünkü askerlerin yükselme ve atama işlemleri ayrı bağımsız bir sistemle gerçekleştirilmekte idi. Hükümetler bu noktada askeri bürokrasiye hiçbir müdahale edememişlerdir.

Kamu politikalarının formüle edilmesi ve uygulanmasında, idari bürokrasi siyasal seçkinlere daima bir şekilde bağımlıdır. Aslında demokratik yönetime sahip bir ülkede seçilmişlerin atanmışlara üstün olması en olağan durumdur. Ancak bu bağımlılık Türkiye'de siyasal yönetici seçkinlerin bürokratlar üzerinde güçlü bir kontrolünü sonuç vermiştir. Siyasal efendiler bürokratlardan memnun kaldıkları sürece, bu bürokratlar makamda kalabilirler. Bürokratlar kamu politikaları uygulamalarında yapabilecekleri en iyi şeyi yapsalar bile, eğer siyasal seçkinler bu çabaları hükümetin ve iktidar partisinin geleceğini mahveden çabalar olarak görürlerse, bu siyasal seçkinler ya bürokratu görevden alırlar ya da başka daha az aktif bir yere verirler. Bu, bürokratlarda kamu politikasına ve uygulamaya karşı bir ilgisizliğe neden olabilir. Bunun anlamı, başarılı kamu politikaları uygulamalarında olumsuz bir etkiye sahip olabileceğidir.

Kamu yönetiminin başarısızlığını siyasal yapı ve özellikleriyle ilgili tartışan bu bölüme sona bağlarken şu sonuçlar ortaya konabilir: Merkezi ve güçlü devlet, toplumun taleplerinin, ihtiyaçlarının ve beklentilerinin hükümete kanalize edilmek üzere akışına çok izin vermeyebilir. Eğer bu talepler hükümete ulaşsa bile, bu talep veya ihtiyaçlar hükümetlerin kendi

düşüncelerine uymazsa, hiçbir şey yapılamaz. Türkiye’de devletin çıkarları olarak algılanan şeyler toplumun çıkarlarından önce gelecektir. Bu kamu yönetiminin başarısızlığına neden olabilir. Çünkü sosyal politikalar genelde bu haliyle toplumun ihtiyaçlarına göre formüle edilip uygulanmamaktadır.

Türk Yönetim Yapısı ve Kamu Yönetimi Başarısızlığına Etkileri

Türkiye’de yapısal açıdan kamu yönetiminin veya fonksiyonel açıdan kamu hizmetlerinin başarısızlığında sadece siyasal yapıdaki sorunlar rol oynamaz. Bunun yanında idari yapılanmanın da bu kötü hizmet sunulmasında önemli rolü vardır. İdari yapıyla ilgili iki faktör incelenebilir: Aşırı merkezîyetçi idari yapı ve Türk bürokrasisinin halka karşı sorumluluğu ve hesaba çekilebilirliği.

Türk idari sistemi iki seviyeli bir yönetime sahiptir: Merkezi ve yerel. Merkezi yönetim teşkilatı ülkenin başından sonuna merkezde merkezi teşkilat ve merkez dışında taşra teşkilatı olmak üzere örgütlenmiştir. Bu sistem 1850’lerde Napolyon Fransa’sından örnek alınarak oluşturulmuştur. Bu aşırı merkezîyetçi yapı tek başına Türkiye’deki güçlü-merkezîyetçi devlet geleneğinin bir yansımasıdır.

Merkezi yönetim, merkezde Cumhurbaşkanından başlamak üzere, Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve Bakanlıkların alt birimleri şeklinde, taşrada ise hem ilde hem de ilçelerde her bakanlığın birer temsilcisi olacak şekilde örgütlenmişlerdir. İllerin başında vali ve onlara bağlı olarak ilçelerde kaymakamlar vardır. Her Bakanlığın bu illerde bir temsilcisi vardır. Bunların hepsinin yönetiminde vali sorumludur. Ayrıca bu taşra birimlerinin bütün genel politikaları, personel işlemleri ve gelir-gider işlemleri merkez tarafından yönetilmektedir. Ancak kendi il sınırları içinde valiler her türlü işlem ve idari eylem yapma yetkisine anayasal düzenlemeyle de desteklenerek sahip kılınmıştır. Yetki genişliği denilen bu uygulama ile hizmetlerin hızlı görülmesi amaçlanmıştır. Türkiye’de en temel kamu hizmetlerini merkezi yönetim yapmaktadır. Adalet, savunma ve güvenlik hizmetlerini bir kenara bıraksak bile, diğer her türlü sosyal nitelikli hizmetler merkezi yönetimin merkez ve taşra teşkilatları tarafından yapılmaktadır. Eğitim, sağlık, konut, sosyal güvenlik, sosyal hizmetler, bayındırlık, ve benzeri temel hizmetler merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Bu yönüyle merkezi yönetim Türkiye’de bütün yaşama egemendir.

Son dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan yasal çalışmalarla merkezîyetçi yapı zayıflatılıp yerel yönetimlerden olan İl Özel İdarelerinin sağlık, bayındırlık, konut, köy hizmetleri vb. kamu hizmetlerini devralması amaçlanmaktadır. Bunun gerçekleşeceği farz edildiğinde Türkiye’deki katı

merkeziyetçi yapı yerini yerel yönetimle merkezi yönetim arasında dengede olan bir yönetim yapısına sahip olacaktır. Ancak uygulamada bu yerelleştirmenin ne kadar katkı getireceği belli değildir. Özellikle alt yapı açısından incelendiğinde yerel yönetimlerin bu hizmetleri üretmesi ve sunması kolay olmayacaktır. Dolayısıyla biçimsel bu değişikliklerin etkili olabilmesi uzun zaman alacağına benzemektedir.

Aşırı Merkeziyetçi İdari Yapı

Merkezi yönetim ile karşılaştırıldığında yerel yönetimler Türkiye'de oldukça zayıftır. Hem görev alanı olarak hem de Türk yönetim sistemindeki oynadıkları rol itibarıyla yerel yönetimler daha az etkiye sahiptirler. Bunun başlıca nedeni Türkiye'de merkeziyetçi yapının ve güçlü devlet anlayışının baştan sona sosyal, siyasal, ekonomik ve idari alanlara derinlemesine yayılması ve nüfuz etmesi olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerden en önemlisi belki coğrafi açıdan örgütlendirilen belediyelerdir. Belediyelerin sunmak durumunda oldukları hizmet alanlarına bakıldığında sadece şehirlerin altyapılarının gerçekleştirilmesi, temizlik faaliyetleri, park ve bahçe yapımı, şehir içi ulaşım ve su dağıtımının yapılması gibi hizmetler olduğu görülür. Ancak yukarıda sayıldığı gibi çok daha önemli hizmetleri merkezi yönetim sunmaktadır. Yerel yönetimler daha çok altyapı niteliği taşıyan ve ikincil öneme sahip hizmetleri sunmaktadır. Bu da merkezi yapılanmanın hizmet sunulmasına da nasıl yansıtıldığını göstermektedir.

Kamu yönetimlerinin elindeki en önemli kamusal programlar olan kamu politikalarının formüle edilmesi ve uygulanması açısından, merkezi yönetim Türkiye'de bütün sorumluluğu üstlenmiştir. Başarısızlık riskini artırabilecek olan bu tür bir idari yapının bir sonucu hizmetlerin sunulmasında çap (büyüklük) sorunudur. Çünkü çoğu sosyal nitelikli kamusal hizmetler yerel seviyede yapılmayı gerektirir ve hassas bir yönetim, genel politikalar merkezi yönetim tarafından yapılsa bile, yerel seviyede yerel yetkililer tarafından uygulanmasını gerektirebilir. Çünkü yerel ihtiyaçları ve detayları yerel yönetimler daha iyi bilebilirler. Örneğin ABD, İngiltere ve Almanya gibi çoğu gelişmiş ülkede eğitim, konut, polis hizmetleri ile ilgili olarak genel politikalar merkezi yönetim tarafından çizilirken uygulamalar yerel yönetimlerin sorumluluğundadır.

Ancak Türkiye'de neredeyse bütün kamu politikaları, merkezi yönetim ve onun alt şubeleri tarafından belirlenir, yapılır ve uygulanır. Bu büyük merkezi yönetim yapısı içinde, yerel koşulları ve ihtiyaçları göz önüne alarak bir hizmetlerin gerçekleştirilmesi, merkezi yönetimin merkez veya taşra temsilcileri için zor olacaktır. Bu kadar hantal ve büyük yapının hareket yeteneği az olacağı için hem yerel ihtiyaçları dinamik olarak her an göz önünde tutması hem de

gereken hallerde değişiklik yapması imkansız görülmektedir. Bu bile tek başına kamu yönetiminin başarısızlığını ortaya çıkarma olasılığına sahiptir. Yerel ihtiyaçlar, yerel seçilmiş yetkililer tarafından merkezi yönetim temsilcilerine göre daha iyi saptanabilir. Çünkü merkezi yönetimin taşradaki atanmış temsilcileri başkentteki üstlerine karşı halka duydukları sorumluluktan daha fazla sorumluluk duyarlar. Bu bizi hizmetlerin sunulması için politikaların uygulanması bağlamında kamu görevlilerinin hesaba çekilebilirliğini sorgulamaya ve düşünmeye götürmektedir.

Fakat son zamanlarda yapılmaya çalışılan kamu yönetimi reformunun da ne getireceği belli değildir. İl Özel İdarelerinin güçlendirildiği ve merkezin birçok hizmeti bunlara devrettiği yeni yapılanma çalışmalarının sonucunun uzun dönemde görülebileceği düşünülmelidir. Çünkü özellikle altyapısı bu hizmetleri sunmaya çok uygun görünmeyen İl Özel İdarelerinin devraldığı hizmetleri ne kadar başarılı yapacağı tartışmalı bir konudur. Bunu zaman gösterecektir. Fakat bu hizmetlerin sunumunda başarısızlık görülme olasılığı kuvvetli gözükmektedir. Dolayısıyla merkezîyetçi yapının neden olabileceği düşünülen sorunların bu sefer yerel yönetimlerde özellikle deneyim ve altyapı eksikliği gibi nedenlerden dolayı yeni sorunlar çıkabileceği düşünülmelidir.

Türk İdari Bürokrasisinin Halka Karşı Sorumluluğu ve Hesaba Çekilebilirliği

Türkiye’de her seviyedeki kamu görevlileri yaptıkları görevleriyle ilgili performans açısından ve hukuki denetim açısından özel bir yargılama sürecine tabidirler. Daha önce İl veya İlçe İdare Kurulları tarafından verilen memurların yargılanması izni şimdi mülki amirin izniyle verilmektedir. Bu süreç, 1982 Anayasasının 129. maddesi tarafından düzenlenmiştir. Detaylar ise eski Memurin Muhakemat Kanunu ve yeni Memurların Yargılanması Hakkında Kanun tarafından dizayn edilmiştir. Bunun anlamı, Türk Devlet bürokrasisi, görev yaparken kanunlar tarafından korunmaktadır. Bu yine güçlü devlet sahip olmanın bir yansımasından başka bir şey değildir.

1982 Anayasasının 129. maddesi şöyle demektedir: “devlet memurları ve diğer kamu görevlileri Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlüdürler. ...memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilir... memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü, ceza kovuşturması açılması kanunla belirlenen istisnalar dışında kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır”.

Devlet memurlarının hem halka karşı sorumlulukları hem de hesaba çekilebilirlikleri açısından, bu yasal düzenlemeler şu düşüncüyü vermektedir. Devlet memurları Türk Devletinin temsilcileridir ve görevlerini devlet çıkarlarına göre yerine getirmek zorundadırlar. Böylece, bu memurlar devlet yetkisini kullanırken, devlete sadık olmak zorundadırlar ve bu nedenle kanunlar tarafından kamu görevlileri korunmaktadır. Bu kaçınılmaz olarak, kamu politikalarının uygulanmasında ve hizmetlerin sunulmasında kamu görevlilerinin hesaba çekilebilirliği sorununu ortaya çıkarmaktadır.

İdeal şekliyle kamu yönetimi ve elindeki programlardan, topluma hizmet etmesi ve toplumun talep ve ihtiyaçlarını karşılaması beklenmektedir. Ancak, mevcut sistem, devlet memurlarına görevlerini yerine getirirken halkın etkili denetimi olmaksızın rahat çalışma sağlamaktadır. Hizmeti sunanlar (devlet memurları) ile alanlar (halk) arasında bu gerekli karşılıklı etkileşimin olmaması, devlet memurlarının halka karşı sorumluluk ve hesaba çekilebilirlik içinde olmasını engellemektedir. Çünkü kamu görevlileri hiyerarşik bağlılıkları nedeniyle siyasal ve bürokratik efendilerine karşı sadece sorumluluk hissedeceklerdir. Dolayısıyla, devlet memurları üstlerini mutlu ettikleri sürece, görevlerini iyi veya kötü yerine getirmede hiçbir sorun olmayacaktır.

Bu görüş Özen'in (1996) bir çalışması tarafından da desteklenmektedir. Özen, Türk bürokratlarının davranışı üzerine literatür incelemesi yaparken, Türk bürokrasinin bazı anahtar tutumlarını saptamıştır: merkeziyetçi eğilimlere sahip olma, yetkiyi astlara devretmeme veya astlara danışmama ve kamu politikaları oluşturma sürecinde astların katılımını engelleme ya da onları dışlama. Özen şöyle devam etmektedir. Bürokratlar, işlerini daha iyi yapmaları için astlarını teşvik etmede gönülsüzdürler. Bunun aksine, astlar, politika ve yönetim sürecinde üstleriyle uyum içinde olma yollarını arama çabası içindedirler. Özen şu sonuca varır: üst-ast ilişkileri himayeci bir karakter çizer. Bir yanda üstler astlara karşı himayeci bir tavır sergiler. Diğer yanda astlar, üstlerine bağlılık, saygı ve bağımlılık ortaya koyarlar. Sonuçta kişiye bağlılık hizmetin gereği yerine bağlılığın gereğini yapmayı sonuç verir. Bu da başarılı hizmet sunumunu doğrudan olumsuz etkileyebilir.

Bu bölümü bitirirken şu sonuca varılabilir. İdari yapının iki özelliği, kamu politikalarının formüle edildiği ve uygulandığı biçimi etkileyebilir. Bu etkilemeler de kamu yönetiminin başarısızlığına neden olabilirler. Birincisi, aşırı merkeziyetçi ve büyük çaplı hantal idari yapı ulusal bazda çoğu kamu hizmetini uygulamadan sorumludur. Bu yapı, halkın ve yerel birimlerin ne politikaların formüle edilmesine ne de uygulamasına katılmalarını teşvik etmez. Hatta çoğu zaman halkı dinlemeyen ve bildiğini okuyan bir yapı olarak gözükmektedir. Bu büyük yapı kamusal programlarının uygulanmasını daha az etkili yapabilir ve başarısızlık riskini artırır. Diğer faktör ise, merkezi ve güçlü

devlette, kamu görevlilerinin hesaba çekilebilirliği bir sorun haline gelmektedir. Çünkü bu bürokratlar sadece üstlerine ve siyasal efendilerine karşı sorumluluk hissetmektedirler. Her iki faktörün de başarısızlığa katkıda bulunduğu ve başarısızlık sonucunu doğurduğu söylenebilir.

Ekonomik Kalkınmanın ve Sorunların Kamu Yönetimi Başarısızlığına Etkileri

Yukarıdan beri, Türk siyasal ve idari yapısının karakteristik özelliklerinin kamu yönetimini ve kamu politikalarını nasıl başarısızlığa götürdüğü konusu analiz edilmeye çalışılmıştır. Kamu yönetimini başarısızlığa götüren bu yapısal ve fonksiyonel özelliklerin yanında, kamu yönetiminin başarılı işlenmesini ve hizmetlerin başarılı sunulmasını etkileyebilecek en önemli unsur ekonomik kaynaklar ve gelişmişlik seviyesidir. Çünkü kamu hizmetlerinin finanse edilmesi için temel kaynak olan vergilerin miktarı, ekonomik gelişmişlik seviyesiyle ilgilidir. Ya da ülkenin ekonomik durumu kamu yönetiminin finanse edilmesinde önemli role sahiptir. Dolayısıyla kamu yönetiminin başarısız olmasında sadece siyasal ve idari sorunlar ile bunların özellikleri rol oynamaz. Aynı zamanda ekonomik durum ve sorunlar da önemli rol oynar. İyi finanse edilemeyen kamu kuruluşlarının ve hizmetlerinin ne kadar etkili çalışacağı şüphelidir. Bu anlamda özellikle Türkiye’de kamu yönetiminin niçin başarısız olduğu konusunda ekonomik kalkınma ve sorunların nasıl rol oynadığı tartışılmalıdır.

Türkiye Cumhuriyetinin kurulduğu yıllarda Türkiye, savaştan da çıkmanın verdiği zorluklarla karşı karşıya olarak oldukça fakir bir ülke idi. 1930’larda Türk hükümetleri hem 1929 dünya ekonomik buhranının olumsuz etkilerini azaltmak hem de özel sektörün gelişmesine öncülük yapmak ve örnek olmak üzere Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT’ler) kurmayı amaçlayan bir program başlatmışlardır. Bu program Türkiye’nin ekonomik kalkınmasında rol oynaması gereken özel sektörü harekete geçirecek ve özel sektörde sermaye oluşumuna götürecektir bir programdı. Ancak, bu KİT’ler çoğunlukla şu ana kadar devletin önemli ekonomik işletmeleri olmaya devam etmişlerdir. Hatta ekonominin yaklaşık yüzde 60’ına yakın bir kısmı bunlar işgal etmektedirler. 1950’lerde Türkiye kendi yurtiçi ekonomik alanını uluslar arası dış sermayeye açmaya teşebbüs etmiştir. Türkiye ekonomik bağlamda kalkınmasını belki hala tamamlayamamıştır. Fakat 24 Ocak 1980 ekonomik kararlarından sonra özellikle Özal hükümetleri döneminde önemli ekonomik atılımlar gerçekleştirilmiştir.

Diğer yandan Türkiye’de sosyal politikalar, genel bir kalkınma politikası çerçevesi içinde ele alınmıştır. Aynı ayrı politikaların oluşturulup uygulamaya

geçirilmesi 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonra olmuştur. Örneğin konut politikası ilk defa 1982 Anayasasında ayrı ele alınmıştır. Sağlık ve çevre politikaları ise aynı bağlamda ele alınmaya devam etmiştir. Gerçekten özellikle planlı dönemde bile kalkınma planları adı altında çoğu kamu hizmeti bir bütün paket halinde ele alınmış ve genel kalkınmanın her alana yansıtacağı düşünülmüştür.

Türkiye'nin kişi başına milli geliri, diğer ülkelerle karşılaştırıldığında daima düşük olmuştur. 1950'lerde 600 USD olan milli gelir yavaş yavaş 1980'lerde 2000 USD civarına yükselmiştir. Bu yükseliş 1990'larda 3000 USD'a yaklaşmıştır. Ancak son yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal krizlerle milli gelir özellikle aşırı devalüasyon nedeniyle tekrar 2500 USD civarına düşmüştür. Çoğu gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerle karşılaştırıldığında Türkiye hala göreceli olarak düşük seviyede ekonomik kaynaklara sahiptir. Bu bile tek başına kamu hizmetlerinin sağlanması ve sunulmasına yansımakta hatta genel refah durumuna da yansımaktadır. Genel olarak konuşmak gerekirse, bir ülke ne kadar gelişmiş ise, o kadar daha iyi hizmet sunma kapasitesine sahiptir denebilir.

Tablo: 1 Yıllara Göre Enflasyon (12 Aylık Ortalama Yüzde Değişme)

ENDEKS YILLAR	TEFE (*)	TÜFE (**)
1980	107.2	--
1981	37.6	--
1982	29.2	--
1983	30.4	31.4
1984	50.4	48.4
1985	43.2	45.0
1986	29.6	34.6
1987	32.5	38.0
1988	70.5	68.8
1989	64.0	63.3
1990	52.3	60.3
1991	55.3	66.0

1992	62.1	70.1
1993	58.4	66.1
1994	120.7	106.3
1995	86.0	89.1
1996	75.9	80.4
1997	91.0	99.1
1998	54.3	69.7
1999	62.9	68.8
2000	32.7	39.0

Kaynak : DİE, DPT

(*) 1981-82 Dönemi İçin HDTM 1963 = 100, 1982-87 Dönemi İçin DİE 1981=100. (**) 1983-1987 Dönemi İçin DİE 1978-79 = 100, TEFE ve TÜFE İçin 1987-94 Dönemi İçin DİE 1987 = 100, 1995-96 Dönemi İçin DİE 1994 = 100 Bazlı Endeksleri kullanılmıştır.

Son 30-40 yıl boyunca Türkiye, yüksek enflasyon, Türk Lirasının (TL) aşırı değer kaybı, bütçede büyük açıklar, yüksek oranda işsizlik ve benzeri birçok ciddi sorun yaşamıştır. Bu büyük ekonomik zorluklar kamu politikalarının başarılı şekilde kamu kurumları tarafından uygulanmasında olumsuz etkilere sahiptir. Çünkü kamu kuruluşları hükümetler tarafından kendilerine tahsis edilen mali kaynaklarla belli bir dönemde kamu hizmetlerini sunmak durumundadırlar. Ancak yüksek enflasyon ile kendilerine verilen mali kaynakların ekonomik değeri ve alım gücü azaldığı için hizmetlerin gerektiği şekilde sunulması mümkün olmamaktadır. Gerçekten tablo 1'de görüldüğü gibi Türkiye özellikle son yıllarda yüksek enflasyon sorunuyla iç içe yaşamaktadır.

Tablo 2: Kamu Kesimi Gelir ve Gider Miktarları (milyar TL)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Giderler	8.165	12.696	21.006	38.051	67.193	130.263	221.658	485.249	897.296
Gelirler	6.754	10.089	17.016	30.379	55.239	96.747	174.224	351.392	745.116
Bütçe Açığı	-1.412	-2.607	-3.990	-7.672	-11.955	-33.516	-47.434	-133.857	-152.180

Kaynak: DPT (1996) Temel Ekonomik Göstergeler

Tablo 3: Konsolide Bütçe Temel Göstergeler (Gelir ve Gider Miktarları)

	Cari Fiyatlarla (Trilyon TL.)				
	1996	1997	1998	1999	2000
Harcamalar	3.940	7.991	15.601	28.094	46.970
Gelirler	2.702	5.749	11.706	18.809	33.245
Açık	-1.238	-2.241	-3.895	-9.285	-13.725

Kaynak: İSO, 2002

Türk hükümetleri, kamu politikaları arasında tercih yapmak zorunda kalmakta ve çoğunlukla seçmen açısından en popüler olan kısa dönemli programları seçmektedirler. Özellikle tablo 2 ve 3'den anlaşıldığı gibi genel bütçe son yıllarda sürekli açık vermektedir. Bu açıklar son iki yılda artarak devam etmiştir. Kamu hizmetlerinin temel finansman kaynağı olan vergilerin iyi toplanamaması, vergi mükellefleri tarafından kaçırılması ve böylece beklenen verginin elde edilememesi nedeniyle kamu yönetimi büyük bütçe açıklarıyla finansman krizi içine girmektedir. Diğer yandan bütçedeki borç faiz ödemeleri de sürekli artmaktadır (tablo 4). Bunlar Türk kamu yönetiminin sadece personel giderlerini karşılamaktan başka bir şey yapamamasına neden olmaktadır. Bu, doğrudan hizmetlerin başarılı şekilde sunulmasını olumsuz etkileyerek başarısızlığa götürebilir. Kamu yönetimi bütçede verdiği açıkları borçlanma yoluyla kapatmaya çalışmakta ve borçların faizini bile ödeyemez hale gelmektedir. Bu da kamu politikalarının mali kaynak yetersizliği nedeniyle iyi uygulanmasını engellemekte ve daha baştan hizmetin istenildiği gibi sunulmasını zora sokmaktadır.

Diğer bir ekonomik gösterge olan gayri safi milli hasıla (GSMH) içindeki toplam vergi payı, Türkiye'nin de üye bulunduğu Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ülkeleri ile karşılaştırıldığında son yıllarda artış gösterse bile genel olarak düşüktür. Bunun anlamının devletin kamu hizmetlerini üretmesi ve sunması için gerekli gelirlerin az olduğu böylece kaynak yetersizliğinin varlığı olduğu söylenebilir. Gerçekten OECD ülkelerinden seçilerek oluşturulan izleyen tabloya bakıldığında durum daha iyi anlaşılabilir.

Tablo4: Bazı OECD ülkelerinde GSMH içinde Vergi Payı (Parafiskal Gelirler Hariç)

Ülke adı	1975	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002
Kanada	28.7	27.7	28.1	31.5	30.6	31.0	30.6	29.9	
ABD	21.4	21.1	19.5	19.8	20.7	22.0	22.8	21.8	
Avusturya	27.1	27.5	28.6	27.2	26.5	28.9	28.5	30.6	
Danimarka	39.5	43.2	45.7	45.7	47.8	49.3	47.2	47.6	
Almanya	21.5	22.7	21.8	20.6	23.3	22.9	23.0	22.2	
İzlanda	28.9	28.7	27.9	30.5	29.3	34.2	35.3	33.6	
İtalya	14.1	18.9	22.5	26.1	28.2	30.9	30.0	29.9	
Fransa	21.3	23.3	24.8	24.0	25.2	29.3	28.9	28.6	
Meksika	-	13.9	15.0	15.0	13.9	14.3	15.4	15.7	
TÜRKİYE*	13.8	14.1	10.8	11.4	13.8	18.9	21.1	22.5	21.8

Kaynak: Türkiye dışındaki ülkelerle ilgili rakamlar Maliye Bakanlığı (2003) Yıllık Ekonomik Rapor'dan derlenmiştir.

**Türkiye ile ilgili rakamlar Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü (2004 Şubat) internet sayfasındaki vergi istatistikleri bölümündeki verilerden alınmıştır. www.maliye.gov.tr*

Tabloya bakıldığında kamu hizmetlerini gerçekleştirme ve kamu yönetiminin bütün faaliyetlerini finanse etmek üzere toplanan vergilerin GSMH içindeki payı son zamanlara kadar oldukça düşük seyretmiştir. Kamu yönetiminin hizmetleri sürdürmek için gereksinim duyduğu mali kaynakların temelini oluşturan vergilerin GSMH içinde diğer OECD ülkelerine göre düşük olması kaynak yetersizliği anlamına gelebilecektir. Bu durumun kamu yönetiminin başarısında olumsuz rol oynayabileceği göz önüne alınmalıdır.

Aşağıda tablo 5'de görülen faiz oranlarıyla kamu yönetimi aldığı iç ve dış borçların altından kalkamamaktadır. Bu ekonomik zorluklarla Türk kamu yönetimi yatırım bir tarafa veya hizmetin gerekleri bir tarafa sadece personel giderlerini ödeyerek günü kurtarmaya çalışmaktadır.

Tablo-5: Yıllık Faiz Oranları (*)

Yıllar	Tasarruf mevduat Faiz oranı	TCMB reeskont Faiz oranı	İnterbank gecelik Faiz oranı
1980	33.00	26.00	--
1981	35.00	31.50	--
1982	50.00	31.50	--
1983	45.00	48.50	--
1984	45.00	52.00	--
1985	55.00	52.00	--
1986	48.00	48.00	39.09
1987	58.00	45.00	42.36
1988	83.90	54.00	46.77
1989	58.80	54.00	26.87
1990	59.40	50.75	62.72
1991	72.70	54.50	59.87
1992	74.20	54.50	67.77
1993	74.80	54.50	69.93
1994	95.56	64.00	92.05
1995	92.32	57.00	106.31
1996	93.77	57.00	74.33
1997	96.6	80.00	77.93
1998	93.77	80.00	79.00
1999	46.7	80.00	69.9
2000	45.6	----	198.95

(*) Faiz oranları , yılın son ayında cari olan oranları yansıtmaktadır.

Kaynak : DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 - 1997), Mart 1997, s.78.

Sonuç olarak ekonomik durumun ve sorunların kamu yönetiminin elindeki programlar olan kamu politikalarını ve kamu hizmetlerini uygulamadaki olumsuz etkileri de başarısızlığa götürmektedir. Yönetim

faaliyetini yaparken kullanılan üç önemli kaynaktan (insan, fiziksel ve mali) mali kaynak olan para Türkiye’de kamu kuruluşlarının elinde sınırlıdır. Dolayısıyla doğru ve halkın ihtiyaçlarını karşılayan bir hizmet sunumu özellikle mali kaynakların ya yetersiz olması veya plansız kullanılması veya israf edilmesi sonucu ve diğer ekonomik sorunlar, kamu yönetimini başarısızlığa götüren siyasal ve idari nedenlere ilave nedenler olarak sunulmalıdır. Çünkü hizmetlerin kaliteli ve halka göre sunulması ülkenin kalkınmışlık seviyesiyle doğrudan bağlantılıdır. Devletin elinde yetersiz kaynak olması nedeniyle, bu kaynakların en yaşamsal yerlere kullanılması sonucu ve günü kurtarma amacıyla birçok hizmet yatırımı ve sunumu geriye bırakılmaktadır.

Ekonomik sorunların yarattığı deprem ve kaos ortamını Türkiye 1994 ve 2000 ve 2001 yılındaki ekonomik krizlerde ayrıca yaşamıştır. Daha önceki dönemlerde ise Türkiye’nin ekonomik kalkınmışlık seviyesi zaten düşük olduğu için kamu yönetiminin elindeki kaynaklar sınırlıydı. Dolayısıyla Türkiye’de kamu yönetimi niçin başarısız olmaktadır sorusuna cevap ararken siyasal ve idari nedenlerin yanında ekonomik nedenlerin de rol oynadığını düşünmek yanlış olmayacaktır.

SONUÇ

Türkiye’de kamu yönetiminin (kamu kuruluşlarının ve kamu politikalarının) niçin başarısız olduğuyula ilgili çalışma yok denecek kadar az veya hiç yoktur. Aslında bu konuda bugün dünya literatüründe bile yapılmış çalışma çok azdır. İşte bu noktada bu çalışmanın bu boşluğu doldurmada ilk adım olması düşünülmektedir.

Bugün gelişmiş ülkelerde göreceli de olsa kamu yönetimlerinin başarısızlık nedenleri daha çok ekonomik bir yaklaşımla açıklanmaktadır. Ancak bu yaklaşımlar, Türkiye gibi kendine özgü siyasal, idari ve ekonomik sorunları olan ülkelerdeki kamu yönetimi başarısızlığını açıklamada yetersiz kalmaktadır. O yüzden Türkiye için ayrı bir teorik yaklaşıma ihtiyaç olduğu ortaya konarak açıklamalar yapılmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de kamu yönetiminin başarısızlığında rol oynayan önemli unsurlar siyasal, idari ve ekonomiktir. Bu yapısal sorunlar nedeniyle Türkiye’de devletin ya da kamu yönetiminin başarılı hizmet sunması zor görünmektedir. Özellikle güçlü ve merkeziyetçi yapının toplumun taleplerinin kendine akmasını engellemesi, siyasal istikrarsızlık, çıkara dayalı parti politikaları ve parti yapısı, seçilmiş- atanmış bürokraside genel uzlaşmazlık, çok büyük bir idari merkeziyetçi yapının işleminin zor olması, devlet memurlarının ilgili mevzuatın da koruması nedeniyle halka karşı değil sadece üstlerine karşı sorumluluk duymaları, ekonomik sorunların yoğunluğu gibi nedenler kamu

kuruluşlarının başarılı şekilde çalışmasını engellemekte ve başarısızlığa götürmektedir.

Türkiye'de kamu yönetiminin başarılı olması mevcut yapısal ve fonksiyonel yapıda olumlu değişimler olmadıkça kısa ve uzun dönemde mümkün gözükmemektedir. Özellikle daha demokrat, halka hizmeti önemseyen, hukuka ve insan haklarına saygılı, kamu kaynaklarını kendi malından daha çok koruyan,, halka daha yakın olmak amacıyla yerleşen bir kamu yönetimi yapısı ve hizmet anlayışının Türkiye'de egemen olması zorunluluğu vardır. Başarılı kamu yönetimi o zaman gerçekleştirilebilir.

Kaynakça

- AHMAD, F. (1993), *The Making of Modern Turkey* (London: Routledge).
- AKURAL, S.M. (1984), "Kemalist Views on Social Change," LANDAU, J.M. (Ed.), *Ataturk and the Modernization of Turkey* (Boulder, Colorado: Westview Pres).
- BIANCHI, R. (1984), *Interest Groups and Political Development in Turkey* (Princeton: Princeton University Press).
- BOZKURT, Ö. (1980), *Memurlar: Türkiye'de Kamu Bürokrasisinin Sosyolojik Görünümü* (Ankara: TODAİE).
- ÇEVİK, H.H. (2000), *A Public Policy Failure Analysis: The Case of Mass Housing Policy in Turkey 1984-1994* (Yayınlanmamış Doktora Tezi) (England: Nottingham University).
- ÇEVİK, H.H. (2002), "Kamu Yönetimi Başarısızlık Teorisi ve Eleştirisi," *Amme İdaresi Dergisi*, 35/3.
- DPT (1996), *Temel Ekonomik Göstergeler* (Ankara).
- DPT (1997), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 - 1997)* (Ankara).
- DUNLEAVY, P (1995), "Policy Disasters: Explaining the UK's Record," *Public Policy and Administration*, Vol. 10, No.2 (Summer): 53-70
- DYSON, K.H.F. (1980), *The state tradition in western Europe: Study of an idea and institution* (Oxford: Martin Robertson).
- ERGÜDEN, S. (1982), "An Overview of the Housing Sector in Turkey," *the 18th Congress of International Society of City and Regional Planners* (İstanbul: 1-7 September).
- ERYILMAZ, B. (1992), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (İstanbul: İşaret).
- ERYILMAZ, B. (1995) *Kamu Yönetimi* (İzmir: Akademi Yayınevi).
- FINDLEY, C.V. (1980), *The bureaucratic reform in the Ottoman empire: The sublime porte, 1789-1922* (Princeton NJ: Princeton University Pres).
- GRAY, P. (1996), "Disastrous Explanations- or Explanations of Disaster? A Reply to Patrick Dunleavy," *Public Policy and Administration*, Vol. 11, No.1 (Spring): 74-82.
- HALE, W. (1976), *Modern Turkish Politics: Historical Introduction*, HALE, W. (Ed.), *Aspects of Modern Turkey* (London: Bowker).
- HEPER, M. (1976), "Political Modernisation as reflected in bureaucratic change: the Turkish bureaucracy and a historical empire tradition," *International Journal of Middle Eastern Studies*, 7: 507-521.
- HEPER, M. (1977), "Negative buraucratic politics in a modernising context: the Turkish case," *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, 1: 65-84.
- HEPER, M. (1978), *Gecekondu Policy in Turkey* (İstanbul: Bogazici University Publications).

- HEPER, M. (1984), "Bureaucrats, Politicians and Officers in Turkey: Dilemmas of a New Political Paradigm," EVİN, Ahmet (Ed.), *Modern Turkey: Continuity and Change* (Ogladen: Leske Verlag & Budrich GmbH.).
- HEPER, M. (1985), *The State Tradition in Turkey* (Walkington, England: Eothen Press).
- HEPER, M. (1987), "State, Democracy, and Bureaucracy in Turkey," HEPER, Metin (Ed.), *the State and Public Bureaucracies: A Comparative Perspective* (New York: Greenwood Press).
- HEPER, M. (1990), "The State and debureaucratization: the case of Turkey," *International Social Science Journal*, Vol. 42, No. 4: 605-615.
- HEPER, M. (1992), "The Strong State as a Problem for the Consolidation of Democracy: Turkey and Germany Compared," *Comparative Political Studies*, Vol. 25, No. 2, July 1992: 169-194.
- HILL, M. (1997), *The Policy Process in the Modern State* (London: Prentice Hall).
- HILL, M. (Ed.) (1997a), *The Policy Process - A Reader* (Hertfordshire: Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf).
- HOGWOOD, B. W. / GUNN, L.A. (1984), *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press).
- İNALCIK, H. (1964), "The Nature of traditional society," WARD, R.E. / RUSTOW, D.A. (Eds.), *Political Modernisation in Japan and Turkey* (Princeton: Princeton University Press).
- ISO (2002), *Türkiye Ekonomisi*, Yayın No: 2002-3.
- KELEŞ, R. (1984), *Kentleşme ve Konut Politikası* (Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Basımevi).
- KEY, V.O. (1964), *Politics, Parties and Pressure Groups* (New York: Crowell).
- MANGO, A. (1977), "The State of Turkey," *Middle Eastern Studies*, 13: 261-273.
- MARDİN, Ş. (1992), *Türkiyede Siyaset ve Toplum* (İstanbul).
- Maliye Bakanlığı (2003), *Yıllık Ekonomik Rapor* (Ankara).
- MCLEAN, I. (1987), *Public Choice: An Introduction* (Oxford: Basic Blackwell).
- MCLENNAN, G. (1989), *Marxism, Pluralism and Beyond* (Cambridge: Polity Press).
- MINOGUE, M. (1983), "Theory and Practice in Public Policy and Administration," *Policy and Politics*, 11: 63-85.
- MUELLER, D. C. (1989), *Public Choice II* (Cambridge: Cambridge University Press).
- ÖZEN, Ş. (1996), *Bürokratik Kültür* (Ankara: TODAİE).
- ROOS, N.P. / ROOS, L.L. (1968), "Changing Patterns of Turkish Public Administration," *Middle Eastern Studies*, 4(3): 270-295.
- ROSE, G. (1982), *Deciphering Sociological Research* (London: The Macmillan Press Ltd.).
- TURAN, I. (1984), "Continuity and Change in Turkish Bureaucracy: the Kemalist Period and After," LANDAU, J.M. (Ed.), *Ataturk and the Modernization of Turkey* (Boulder, Colorado: Westview Press).
- WEIMER, D.L. / VINNING, A.R. (1992), *Policy Analysis* (Englewood Cliffs: Prentice Hall).
- WOLF, C. JR. (1979), "A Theory of Non-Market Failure: Framework for Implementation Analysis," *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No:1 (April): 107-139.
- WOLF, JR. C. (1988), *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives* (Cambridge: MIT Press).
- WOOD, B. (1990), "Policy Failure: The Non-Reform of American Health Care" *Public Policy and Administration*, Vol. 5, No.3 (Winter): 19-36.
- www.maliye.gov.tr