

Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi

M. Kemal ÖKE^(*)
Sait SAY^(**)

A. Giriş

Toplumlar geçmişten günümüze sürekli bir değişim içinde bulunmaktadır. Özellikle son yüzyılda yaşanan teknolojik gelişmelerin yaratmış olduğu bilişim çağı anlayışı ile değişim geçmişe oranla daha hızlı bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır. Toplumun değişimi ile birlikte hem toplumun hem de toplumu oluşturan bireylerin ihtiyaç ve beklentilerinde çeşitli değişimler meydana gelmektedir. Söz konusu bu değişim kamusal alanda özellikle de kamu hizmetlerinin sunumunda kendisini hissettirmektedir. Toplumun kamu hizmetine ilişkin ihtiyaç ve beklentilerinin değişmesi yönetimde yeni düzenlemeleri ve hizmet sunumunda yeni arayışları da beraberinde getirmektedir. Çünkü yönetimin devamlılığı; toplumda meydana gelen değişimin ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişiklikleri karşılayacak düzeyde hatta toplumun bir adım ötesinde sürekli bir yenilenme ve gelişme ile değişimi yakalayabilmesine bağlı bulunmaktadır.

Yönetim çevrede ve toplumda meydana gelen değişimin gerisinde kaldığı zaman yönetimde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkar. Yönetimin yeniden yapılandırılması bir çok nedene bağlı olarak ortaya çıkabilmektedir. Eğer yönetim şimdiki istemleri karşılayamıyor, ya da şimdiki istemleri karşılamasına rağmen yeni gelen istemleri karşılamakta zorlanıyor ise ve görevin yada işlevin gerektirdiği en verimli yöntemleri geliştiremi-

^(*) Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi

^(**) Abant İzzet Baysal Üniversitesi, İ.İ.B.F., Kamu Yönetimi Bölümü mezunu

yorsa yeniden düzenleme gerekir (Ergun,1993:13). Görüldüğü gibi zamanın ve koşulların ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişikliklerin rasyonel ve optimal olarak en iyi şekilde karşılanabilmesi yeniden yapılandırmayı gerekli kılmaktadır. Yeniden yapılandırmayı gerektiren bir diğer önemli neden de hizmetten yararlananların sayısının artması ve teknolojiye meydana gelen değişimlerdir (Tutum, 1994: 7). Bunun yanı sıra dünya yönetim anlayışında meydana gelen değişim küreselleşen dünya içinde ister istemez bütün yönetimleri yeniden yapılanma gereksinimi içine sokmaktadır.

B. Ülkemiz Açısından Durum

Ülkemiz kamu yönetiminin 1950'li yıllardan günümüze kadar yeniden yapılandırma gereksinimi, bugün artık bir zorunluluk olmuştur. Çünkü kamu yönetimi kapsamındaki bir kesim görevler ya hiç yapılmamakta yada ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak bir biçimde gerçekleşmektedir (Kaya Projesi, 1991: 5). Ülkemiz kamu yönetimi, günümüz kamu hizmeti standartlarına ve hizmet bekleyen kitlenin gereksinimlerine yanıt verecek ölçütlere uygun kaliteli ve hızlı hizmet sunamamaktadır. Sunulan hizmetler ise kalitesiz ve yavaş olmasına rağmen oldukça pahalıdır. Bu durum çağımız yönetim anlayışının bir hayli uzağında kalmış hantal ve işlevsel olmayan yönetim yapısından kaynaklanmakta; söz konusu bu yapı yönetimin rasyonel, verimli, etkin ve etkili bir biçimde işleminin önünde engel oluşturmakta ve kamu kurumlarının üretkenliğini sınırlandırmaktadır. Kamu hizmetlerinin optimal bir şekilde sunulması için oluşturulan yönetim yapısı zaman içinde gelişmelerin ve yeniliklerin uzağında kalarak işlevselliğini yitirmiş, bu nedenle de hizmet üretiminin önünde en temel engel olmuştur. Son yarım asırda meydana gelen teknolojik gelişme ile buna bağlı olarak oluşan sosyal ve ekonomik değişme kamu yönetiminin etki alanını daraltmış, söz konusu bu daraltılmış alan içinde rasyonel, verimli, etkin yönetim anlayışı ile hizmet kalitesi ön plana çıkmış, gelişmiş ülkelerde kamu yönetiminin ağırlığı merkezden yerel yönetimlere doğru kaydırılarak katılım ve demokrasi ilkeleri öne çıkarılmıştır. Bu nedenlerle ülkemiz kamu yönetimi için yeniden yapılanma, kaçınılmaz bir gereklilik olmuştur. Bu gerekliliğin nedenleri ise şunlardır:

1- Merkeziyetçi Yönetim

Türk Kamu yönetimi, Anayasanın 123. maddesinde belirtildiği üzere merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Yasa koyucu aynı maddede idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğunu belirt-

miştir. Anayasanın 126. maddesi merkezi idareye ilişkin esasları düzenlemiş ve il idaresinde yetki genişliği ilkesini öngörmüştür. Anayasanın 127. maddesinde ise yerel yönetimlere ilişkin esaslar düzenlenmiş ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile ilgili yetkilerin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğine yer verilmiştir. Anayasanın ilgili maddelerinde belirtildiği üzere ülkemizde merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarının birlikte uygulandığı bir yönetim sistemi vardır. Vakur Versan bu yönetim sistemini ılımlı yahut hafifletilmiş bir merkezden yönetim sistemi olarak tanımlamaktadır (Versan,1990:192).

Anayasada merkezi ve yerinden yönetim sistemlerinin birlikte uygulanacağı açıkça belirtilmesine rağmen ülkemizde merkezi yönetimin daha egemen olduğu ve zaman içerisinde merkeziyetçilik anlayışının daha ağır bastığı görülmektedir. Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin bir çok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına yol açmakta görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ölçülü dağılımı yeterince sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilememektedir (VIII. 5 yıllık kalkınma planı, 2000: 191). Gelişmiş ülkelerde yerinden yönetim ön plana çıkarılırken, ülkemizde bunun tam aksine yerinden yönetim göz ardı edilmiş merkezi yönetim ön plana çıkarılmıştır. Uygulama esas alındığında ülkenin en uzak köşesinde sunulacak hizmetin yada yerine getirilecek görevin merkezi yönetim tarafından belirlendiği görülmektedir. Her bir hizmetin nerede, nasıl ve ne ölçüde yapılacağı Ankara'da planlanmakta, ne derece basit olursa olsun her türlü değişiklik Ankara'nın onayına tabi olmaktadır (Kaya Projesi, 1992: 7). 14 Nisan 2002 tarihli Milliyet Gazetesinde Hasan Pulur'un köşe yazısında; Mardin'de kayık ve salların geçiş ücretlerini belirleyen tarifenin Ulaştırma Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulunu onayı ile yürürlüğe girdiği belirtilmektedir. 1936 yılında çıkan bu bakanlar kurulu kararı; her yılın mart ayında bir daha hazırlanıp Bakanlar Kurulu'nun imzasına açılmaktadır. Bu örnekte görüldüğü üzere Mardin'deki kayık ve salların ücretleri ve benzeri bir çok konuda kararları merkezi yönetim almaktadır.

Merkeziyetçilik eğilimi merkez yönetimden, taşraya ve yerel yönetimlere kadar kendini hissettirmektedir. Merkezde Bakanlar Kurulu yönetimin en üst derecede karar ve yürütme organıdır. Yürürlükteki mevzuat bu kurula çoğu kez ayrıntı sayılabilecek konularda karar verme görevi vermiştir (Tutum,1994: 88). Bu kararların büyük bir bölümü daha alt düzeydeki organlarca alınabilecek türdeki kararlardan oluşmaktadır. (Kaya Projesi, 1991: 16). Daha alt düzeyde alınabilecek kararların bakanlar kurulunda alınması, hantallığa ve verimsizliğe neden olmaktadır. Oysa Bakanlar Kurulu düzeyinde karara bağ-

lanması gereken sorunlar yüksek yönetimle ve eşgüdümle ilgili sorunlar olmalıdır (Tutum,1994: 88). Bu nedenle de bakanlar kurulunda karara bağlanacak konular sınırlandırılmalıdır.

Başbakanlık; bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, devlet örgütünün düzenli bir biçimde işlemesini sağlamak ve anayasa ve yasalar ile başbakana verilen çeşitli görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur (Kaya Projesi, 1991: 17). Başbakanlığa bağlı birimlerin çokluğu nedeni ile başbakanlık gereğinden fazla örgütsel büyüklüğe ulaşmış dev bir hizmet bakanlığını andırmaktadır. Başbakanlık kendisine verilen görevlerin dışında daha alt düzeyde hiç karşılaşmaması gereken bir çok görevle uğraşmaktadır. Ülkemiz başbakanları zaman zaman bu durumdan rahatsız olduklarını dile getirmişlerdir. Bunu yanı sıra sayıları çığ gibi büyümüş olan devlet bakanlıklarının işlevsellikleri gözden geçirilerek bu konuda yeni düzenlemeye gidilmelidir. Merkezde oluşan fakat görevle doğru orantılı bir şekilde gelişmeyen örgütsel büyüklüğün işlevsel bir hale getirilmesi gereklidir.

Ülkemizde yerel nitelikli hizmetlerin sunulması bile zaman zaman merkezi yönetim yada doğrudan merkezi yönetime bağlı kurumlar tarafından yapılmaktadır. Yerel hizmetlerin büyük bir bölümü köy yolları, köy içme suları ve köy imarına varıncaya kadar merkezi yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmektedir (Kaya Projesi, 1992; 5). Merkez yönetimi, ülkenin en uzak köşelerine ilişkin kararları merkezden alarak doğrudan merkeziyetçi yönetimi pekiştirirken, merkezi yönetime sıkı sıkıya bağlanan taşra teşkilatı ve bölge kuruluşları aracılığı ile de merkeziyetçi yönetimin ağırlığını artırmaktadır.

Anayasanın 126. maddesinde belirtildiği üzere kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacı ile birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir hükmünce oluşturulan bölge kuruluşları, yerel nitelikteki bir çok hizmeti yerine getirmelerine rağmen doğrudan merkezi yönetime bağlı ve sorumlu kurumlardır. 1989 yılında sayıları 191 olan bölge kuruluşları adeta çığ gibi büyüyerek 2000 yılında 313 sayısına ulaşmışlardır (Mülki İdare Şurası Notları; 2002). Bölge kuruluşlarının sayısının artması merkezileşme eğiliminin pekiştiğinin bir göstergesidir. Bunun yanı sıra bölge kuruluşlarının bir bölümünün gereksiz oluşu örgütsel büyüklüğü artırmaktadır.

Aşırı derecede merkezileşme eğiliminin kendisini gösterdiği bir başka noktada merkezi yönetimin taşra örgütleridir. Taşra örgütlerinin özerk bir

bütçesinin bulunmaması, yapacakları görevlerin ve sunacakları hizmetin en ince ayrıntısına kadar merkezden belirleniyor olması taşra örgütlerini biçimselliğin ötesine götürememektedir. Bu durum; taşra örgütlerinde girişimciliğin ve yaratıcılığın daha başlamadan ortadan kalkmasına neden olmaktadır. 3046 Sayılı Kanunda açık ve yazılı olmak kaydı ile yetki devretme hükmü bulunmasına rağmen yetki devrine gidilmemesi merkezi yönetimin kendisinin bir uzantısı olan taşra teşkilatına dahi güvenmeyerek ipleri kendi elinde tutma eğilimini gözler önüne sermektedir. Böyle bir yapıda merkezi yönetimin taşra örgütleri karar alamayan, inisiyatif kullanamayan merkezi yönetimin kararlarını aynen uygulayan birer **kopya kağıdı** olmuşlardır. Taşra yöneticileri ise yukardan onaylanmayabileceği düşüncesi ile devamlı olarak merkeze yazı yazan, soran, emir bekleyen ve ancak kendisine gelen kesin talimatları uygulayan çoğunlukla **robot** kişiler haline gelmişlerdir (Kaya Projesi, 1992: 8). Bir çok ilde taşra örgütlerinin bir bölümü işlevsiz bir şekilde sadece görünüm olarak bulunmakta bu durumda örgütsel büyüklüğü artırmaktadır.

Merkezin örgütsel büyüklüğüne gereksiz ve işlevsiz bölge ve taşra kuruluşları eklendiğinde ülkemiz kamu yönetimi oldukça hantal bir görünüme sahip örgütsel büyüklüğe ulaşmaktadır. Örgütsel büyüklük artmasına rağmen kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik artmamakta, sunulan hizmetin niteliğinde bir iyileşme görülmediği gibi maliyetler artmaktadır.

Gelişmiş ülkeler kamu hizmetlerinin sunumu merkezi yönetimden yerinden yönetime doğru bir ivme kaydetmesine ve "Avrupa Yerel Özerklik Şartını" imzalamış olmamıza rağmen ülkemizde merkezi yönetim ağırlığını korumaktadır. Avrupa Birliği üyeliğinin bir devlet politikası olarak benimsemiştiği ülkemizde; temel kamusal hizmetlerin sadece % 10'u yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilirken, bu oran Avrupa ülkelerinde %50'dir (Mülki İdare Şurası Notları; 2002). Kamu hizmetlerinin % 90'ının merkezi yönetim tarafından yapılması ülkemizdeki merkeziyetçi yapıyı gözler önüne sermektedir. Başka bir araştırmaya göre gelişmiş ülkelerde; yerel yönetimlerde çalışan personel sayısı, kamu çalışanlarının % 50 dolayında iken, gelişmekte olan ülkelerde bu oran % 12, ülkemizde ise % 9'dur (Tutum, 1994: 52). Ülkemizde yerel yönetim, merkezi yönetim tarafından sıkı bir denetim ve kontrol altında tutulmaktadır. Yerel yönetimlerin kaynaklarının önemli bir bölümünün merkezi yönetim tarafından sağlanıyor olması ve yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerini yaratabilecek kapasiteye sahip bulunmaması mali açıdan yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır. Yerel yönetimler için bir önemli sorun da yetkilerin yerinden kul-

lanılamamasıdır. Yerel yönetimler için en önemli nokta ise yerel yönetimlerin karar alma ve inisiyatif kullanma alanlarını sınırlayan bir vesayet denetimi bulunmasıdır. Anayasanın 126. maddesi gereğince uygulanan vesayet denetimi ilkesi zaman zaman amacını aşabilmekte ve yerel yönetimlerin özünü ortadan kaldıracak boyutlara ulaşabilmektedir. Kopkoyu vesayet denetiminin tanımı ve kapsamı her yöne çekilebilecek biçimde çok geniş, esnek, genel deyimler ile belirtilmiştir (Geray, 1993: 31). Örneğin; görevleriyle ilgili bir suç isnadıyla hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetim organlarının üyelerini, İçişleri Bakanlığı geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmektedir (Keleş, 1998: 133-134). Böylesi bir uygulama demokrasinin özüne ve yerel yönetim esaslarına ters düşmektedir. Bu kararı ancak yargı organı almalıdır. Yukarıdaki hüküm gereğince görevden almalar yaşanmış, söz konusu bu görevden almalarda kimi zaman nesnel ölçütlere dayandırılmış, kimi zaman öznel ve partizan nedenlerden kaynaklanmış, anayasada belirtilen esasların dışına çıkmıştır (Keleş, 1998: 134). Yerel yönetimlerin herhangi bir bakanlık ile yazışmaları bile valilik tarafından incelenmekte, belediyelerin hurdaya çıkan taşıtlarını satışa çıkarabilmeleri bile valilik onayına bağlı bulunmaktadır. Yerel yönetim üzerindeki bu genel ve belirsizlik içeren vesayet denetiminin anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesine zarar verilmeksizin düzenlenerek yerel yönetimler üzerindeki sıkı kontrol ve denetimin zaman içerisinde azaltılması ve vesayet denetiminin özüne uygun olacak şekilde sınırlandırılması gerekmektedir.

Ülkemizde ağır basan merkezi yönetim yapısı hantallığa, zaman kayıplarına ve yönetimin işlevselliğinin ortadan kalkmasına neden olmaktadır. Aşırı merkeziyetçi yapı; yönetimde verimlilik ve etkinliğin azalmasına, sunulan kamu hizmetinin kalitesinin yetersiz, maliyetinin de oldukça yüksek olmasına neden olmaktadır. Bu durumda kamu kaynaklarının israfı ve yönetimde rasyonelliğin ortadan kalkması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Sunulacak kamu hizmetlerinin merkezden belirlenmesi yersellik ilkesinin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Bu nedenlerdir ki anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesinin özü ortadan kaldırılmaksızın merkezi ve yerel yönetim arasında daha işlevsel bir yönetim için optimal bir denge kurulmalıdır.

2- Yetki - Görev - Sorumluluğu Arasında Dengesizlik ve Koordinasyon Sorunu

Yukarıda da belirtildiği gibi merkezi yönetimin ağır basan niteliği görev ve yetkilerin merkezde toplanması, görev yetki ve sorumluluklar arasında

denge sağlanamaması, kamu hizmeti sunumunda aksamalara, tıkanıklıklara ya da hizmetin hiç sunulmamasına neden olmaktadır. Kamu yönetiminde ne yetki genişliği, ne yerinden yönetim, ne de hiyerarşik açıdan yetki devrine gidilememektedir (Tutum, 1994: 52). Tüm yetkilerin merkezde toplanması eğilimi açık olarak belirtilmese de bürokrat ve siyasetçi tarafından da desteklenmektedir. Çünkü yetkilerin merkezde toplanması siyasetçi için bir dahaki seçime yatırım, merkezdeki bürokrasi içinse prestij sağlama anlamı taşımaktadır. Merkezde bulunan siyasetçi ve bürokratlar en ufak sorunların dahi Ankara'ya akın edilerek çözülmesinden şikayetçi olduklarını belirtmelerine rağmen, bu gereksiz akının merkezi yönetimin doğal bir sonucu olduğunu, sorunu çözmek için yetkilerin taşraya ve devredilmesi gerektiği belirtildiğinde buna yanaşmamaktadırlar (Kaya Projesi, 1992: 9).

Kamu kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir (Kaya Projesi, 1991: 5). Kamu kurumlarında görevlerin ne olduğu, bu görev yerine getirilirken hangi yetkilerin kullanılacağı açık ve net olarak belirtilmemiş olması kurumların verimli ve etkin bir şekilde hizmet üretmelerini engellemektedir. Bunun yanı sıra kurumlara verilen yetki ile sorumluluğun dengelenmemiş olduğu görülmektedir. Kamu kurumlarına görev ve sorumluluk ile ağır bir yük verilirken, bu yükün getirdiği ağırlığı ortadan kaldırarak kurumların etkili ve işlevsel olabilmelerini sağlayacak ölçütlerde rasyonel yetki verilmemesi yönetsel etkililiği olumsuz olarak etkilemektedir.

Ülkemiz kamu yönetiminde en çok karşılaşılan sorunlardan biri de aynı ya da benzer görevlerin birden çok kuruluşa verilmesi sonucu, bu kurumların birbirleri ile güç çekişmesine girmesi ya da görevin diğer kurum tarafından yapılmasını beklemesi sonucunda hizmetin aksaması ya da sunulmaması ile karşılaşılmasıdır. Kaya raporunda bu durumdan şu şekilde bahsedilmektedir: "Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinde görev ortada kalmakta ve sonuç olarak görevsel etkililik azalmaktadır" (Kaya Projesi, 1991: 5).

Yetki, görev ve sorumluluk kargaşası nedenleri şöyle sıralanabilir:

- 1- Merkeziyetçi yapı nedeni ile yetkilerin merkezde toplanma eğilimi ve hiçbir düzeyde yetki devrine gidilmemesi.
- 2- Mevzuatta, yetki ve sorumlulukların açık ve net olarak belirtilmemesi.
- 3- Koordinasyon eksikliğinin neden olduğu kargaşalık
- 4- Yetkiye hukuki olarak bir kurum sahip iken fiili uygulamada yetki-

lerin başka bir kurum tarafından kullanılmasından doğan yetki ve sorumluluk kargaşalığı.

- 5- Kurumlar arası güç ve kurum yöneticileri arasında yaşanan kişisel çekişmelerden kaynaklanan kargaşalık.

Bölge teşkilatları yetki ve sorumluluk kargaşalığı için ilginç bir örnek oluşturmaktadır. Bölge teşkilatları anayasanın 126. maddesi gereğince verim ve uyum sağlamak amacı ile kurulmaktadır. Bölge kurumlarının bir bölümü işlevsel bir yapıya sahip iken, bir bölümü de gereksiz kuruluşlardır. Bu bölge kuruluşları uygulamada eşgüdüm bozukluklarına, planlama aksaklıklarına ve en önemlisi valilerin denetiminden ve hiyerarşisinden çıkarak yönetsel yapıda ve merkez taşra ilişkilerinde türlü sürtüşme ve sorunlara yol açmaktadırlar (Kaya Projesi, 1991: 168).

Kamu görevlerinin kuruluşlar arasında rasyonel bir biçimde dağıtılması, görev, yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde belirtilmemiş olması, yetki devrinden kaçınılması, Türk kamu yönetiminin görevlerini gereği gibi yerine getirememesinin nedenlerinden biridir (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 16).

Ülkemiz kamu yönetiminin yaşadığı temel sorunlardan biri de yönetimin her düzeyinde eşgüdüm ve uyum sorunu bulunmasıdır. Örgütsel işleyiş sırasında ilgili kuruluşlar arasındaki işbirliği ve eşgüdüm yeterince sağlanmamaktadır (Kaya Projesi, 1991: 38). Bu sorun mevzuattan, haberleşme eksikliğinden, iletişim kopukluğundan, yetki ve sorumluluk kargaşalığı ve benzeri nedenlerden ortaya çıkabilmektedir. Eşgüdüm eksikliği yönetsel yapı içindeki kurumların birbirleri ile iletişim kurmaksızın hareket etmelerine neden olmakta, söz konusu bu durum kaynak israflarına ve yönetimin rasyonelliğinin ortadan kalkmasına neden olmaktadır. Eşgüdüm eksikliği nedeni ile devletin bir kurumu diğer bir başka devlet kurumuna iş yaptırmamaktadır. Farklı bakanlıklara bağlı iki müdürlük ya da bazen aynı bakanlığa bağlı iki farklı birim birbirleri ile sürtüşmeye girebilmektedirler. Bu durumdan beklediği hizmeti alamayan vatandaş zararlı çıkmakta, vatandaşın devlete olan güveni sarsılmaktadır.

Yönetsel yapı içindeki kurumlar arasında yaşanan eşgüdüm eksikliği anayasanın 123. maddesindeki "İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür" ilkesine ters düşmektedir. Bu madde kamu kurumlarının birbirinden kopuk, birbirinden habersiz, birbirleri ile uyumsuz ve birbirlerini engelleyici bir biçimde faaliyette bulunmamaları gereğini belirtir (Tutum, 1994: 34). İdare-

nin bütünlüğü ilkesi ile sağlanmak istenen amaç bütün yönetsel faaliyetlerin işlevsel bir uyum, işbirliği ve birliktelik içinde verimli ve etkin bir şekilde yerine getirilmesidir.

Kamu kurumlarının birbirlerinden farklı kuruluş amaçları, farklı yapıları ve farklı görevleri olsa da kamusal hizmetlerin sunumunda ortak hareket etme zorunlulukları bulunmaktadır. Çünkü yönetsel yapı içindeki hiçbir kurum ortak sorumlulukları olan kamu hizmeti sunumu ile kamu yararı anlayışının önünde yer alamaz.

3- Mevzuat

Kamu yönetimimizde kullanılan mevzuat oldukça eski ve işlevsiz bir görünüme sahiptir. Mevzuat eski olması nedeni ile çağımız yönetim anlayışının oldukça uzağında kalmış, işlevsiz olması nedeniyle de zaman zaman hizmet sunumunun önünde engel oluşturan bir nitelik kazanmıştır. Mevzuatı günümüz koşullarına uyarlamak için yapılan değişiklikler, mevzuatı yenilemek bir yana, zaman zaman daha karmaşık ve anlaşılabilir hale getirmiştir. Bugün mevzuatımız sayıca çok ve karmaşık bir halde bulunmaktadır (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000: 45).

Mevzuatımız merkeziyetçi niteliği ağır basan yönetim yapımızın temelini oluşturmaktadır. Avrupa birliğine aday bir ülke olarak, merkeziyetçi yapıya zemin hazırlayan mevzuatımızı üniter devlet yapımızı ve idarenin bütünlüğü esasını koruyacak, fakat yerel yönetimleri güçlendirecek bir şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Oysa bugüne kadar bu yönde biçimsel birkaç uygulamadan başka hiçbir şey yapılmamıştır. Mevzuatımız yetki devrine ilişkin de sınırlamalar getirmekte ve yetkinin yerinde kullanılmasına imkan tanımamaktadır. Mevzuatın aşırı derece merkeziyetçi, katı, karışık ve anlaşılır olmaktan uzak yapısı bürokratik işlemleri ve kırtasiyeciliği arttırarak yönetimin etkinliği ve verimliliğini azaltmakta hizmet sunumunu yavaşlatmaktadır. Kırtasiyecilik yönetim sistemimizin belirgin özelliği olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu bu durum zaman, para, kaynak ve emek savurganlığına yol açmaktadır (Tutum, 1994: 55).

Mevzuatımız günün ihtiyaç ve koşullarına göre yenilenecek çağdaş ve işlevsel hale getirilmelidir. Mevzuat objektif, kesin hükümler taşıyan basit ve anlaşılır olmalıdır (Ö.İ.K. Raporu, 2000: 45). Böylelikle çağdaş bir yönetim anlayışını yakalamamızın önünde bulunan set kaldırılmış olacaktır. Çünkü gelenek ve alışkanlıkları yansıtan bu mevzuat kamu idaresinin gelişmelere uyumunu güçleştirmektedir (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 17).

4- İnsangücü

Kamu yönetimi içindeki yönetsel yapıya işlevsellik kazandırarak yönetimin optimal bir şekilde işlenmesini ve kamu hizmetlerinin kaliteli ve hızlı bir şekilde sunulmasını sağlayacak en önemli öge insangücüdür. Ülkemiz kamu yönetiminin yaşadığı en önemli yönetsel sorunlardan biri personel konusunda yaşanan aksaklıklar ve yetersizliklerdir. Kamu yönetiminde kullanılacak insangücünün nitelik ve niceliği kadar doğru yerde ve doğru şekilde kullanılması etkinlik ve verimlilik açısından önem taşımaktadır.

İyi bir personel yönetimi için etkin bir insangücü planlaması gereklidir. İnsangücü planlaması: Bir örgütün alacağı elemanların nitelik ve nicelik yönünden saptanması olarak tanımlanabilmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 282). Ülkemizde etkin bir insangücü planlaması yapılamamaktadır. Bu nedenle personele ilişkin sorunlar daha işe alınma aşamasında başlamaktadır. Devletin kamu hizmetlerinin gerektirdiği kadro sayısının hizmet gereklerine uygun olarak belirlenmesi ve hizmetlerin etkili, verimli bir şekilde yürütülebilmesi için iş analizi, görev tanımları, iş etüdü ve bunlara dayalı olarak norm kadro çalışmalarını yapmaları gerekmektedir (Ö.İ.K Raporu, 2000: 53). Ülkemiz personel yönetiminde iş analizi ve iş etüdü çalışmalarının yeterli düzeyde yapılmamış olması ortaya bir nitelik ve standart sorunu çıkarmaktadır. Yerine getirilecek görevin standartları ve aradığı özellikler yeterince belirlenmediği için işe alınacak personelin nitelikleri ve işe uygunluğu da tam olarak belirlenememektedir. Başka bir ifade ile işe en uygun ve işi en iyi yapacak personeli bulmak konusunda zorluk yaşanmaktadır. Liyakat ve kariyer esaslı belli alanlar dışında tümü ile terk edilmiştir (Tutum, 1994: 53). Personel alımında liyakat ve kariyer ilkelerinin terk edilmiş olması bunun yerine siyasi ilişkilerin, adam kayırmanın öne çıkması kamu personeli niteliğinin azalarak yönetimde verimliliğin göz ardı edilmesine neden olmaktadır. Ülkemizde kamu vicdanını en çok rahatsız eden husus işe alımlarda kayırmacılığın olmasıdır (Ö.İ.K. Raporu, 2000: 53). Özellikle siyasi partilerin iş bulma ve yükselmede doğrudan veya dolaylı olarak bir görev üstlenmeleri bu yolla oy potansiyellerini artırma eğilimine girmiş oldukları bilinmektedir (Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 108).

Ülkemiz yönetimi için özelliklerine en uygun, niteliği ile işi en çok hak eden kişinin işe alınmasını sağlama, böylece personel sistemindeki mevcut adaletsizliklerin ve dengesizliklerin ortadan kaldırılması ve fırsat eşitliğinin sağlanması için işe almada merkezi sınav sistemini benimsemiştir. Fakat bu sistem bile adam kayırma mekanizmasını tam olarak engelleyeme-

miştir. Bu yöntem genel olarak doğru olsa da özellikle taşra yönetiminin ya da yerel yönetimlerin aradıkları işgücü niteliği ile merkezden gönderilenlerin niteliğinin örtüşmemesi sonucu, sistem bekleneni verememektedir. Ülkemiz kamu yönetiminde nitelikli insangücü sayısının az olduğu görülmektedir.

Memurların Öğrenim Durumları ve Cinsiyetlerine Göre Dağılım

CİNSİYETİ						
Öğrenim Dur.	Kadın	%	Erkek	%	Toplam	%
İlkokul	27954	15.7	149755	84.3	177709	16.0
Ortaokul	31347	22.0	111315	78.0	142662	12.2
Lise	126660	32.4	263793	67.6	390453	35.1
İki Yıllık Y.Ö.	71760	41.7	100419	58.3	172179	15.5
Üç Yıllık Y.Ö.	33352	40.6	48860	59.4	82212	07.4
Dört Yıllık Y.Ö.	42576	32.0	90461	68.0	133037	12.0
Beş Yıllık Y.Ö.	2138	33.7	4204	66.3	6342	00.6
Altı Yıllık Y.Ö.	1809	23.6	5860	76.4	7669	00.7
Toplam	337596	30.4	774667	69.6	1112263	100.0

Kaynak : Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı 1994

Tablodan da görüldüğü gibi kamu yönetiminde görevli memurların % 63.9'u orta öğrenim kurumlarından mezundur. % 35.1 gibi bir oran lise olmasına rağmen toplam içinde ilk ve orta okul mezunları 28.2 gibi önemli bir orana denk gelmektedir. Nitelikli sayabileceğimiz yüksek okul ve üniversite mezunları ise toplam içinde % 12 kadar bir oranı oluşturmaktadır. Ülkemizde binlerce üniversite mezunu, sokaklarda işsiz olarak dolaşırken kamu kurumlarında önemli bir oranda daha düşük eğitim almış personel istihdam edilmektedir. Kamu kurumlarında niteliği düşük personel istihdam edilmesi yönetimin verimliliğini ve etkinliğini azaltmaktadır.

Personelin kendini geliştirmesi ve niteliğinin artırılması için hizmet içi eğitim çalışmaları yapılmaktadır. Fakat hizmet içi eğitim çalışmalarına yeterince önem verilmemektedir (Ergun, 1993: 21). Yapılan hizmet içi eğitim çalışmalarında belirli bir ölçüte, sistematığe ve standarta rastlanmamakta, sonuç olarak da, hizmet içi eğitim çalışmalarının önemli bir bölümü biçim-

sel olmaktan öteye gidememektedir. Hizmet içi eğitim çalışmaları sonucunda yapılan çalışmaların personele ve kuruma sağladığı katkı değerlendirilmemekte, bu nedenle de sonuçta varılan nokta bilinmemektedir. Oysa sürekli yenilenen teknoloji, personelin de kendini sürekli olarak geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu da ancak yararlı ve işlevsel bir hizmet içi eğitim ile sağlanabilir.

İnsangücü kullanımını açısından önemli bir sorun da dengeli ve adaletli bir iş yükü dağılımının yapılamamış olmasıdır. Bazı kamu kurumlarında personel fazlalığı nedeni ile personelin bir bölümü atıl olarak durmakta iken, bazı kamu kurumlarında ise personel eksikliği nedeni ile en temel kamu hizmetlerinin sunumu dahi gerçekleştirilememektedir. Öte yandan bazı kamu kurumlarında personelin bir bölümü nitelikleri ve uzmanlık alanları dışında istihdam edilmektedir. Hizmet ile insangücünün niteliği arasında uygun bir bağ kurulamamıştır (Tutum,1994: 53). Yerinde istihdam ilkesinin göz ardı edilmesi verimliliği düşürmektedir.

Ülkemiz personel sisteminde yaşanan en önemli sorunlardan biri de çalışanların maddi ve manevi açıdan yeterince tatmin olamamasıdır. Ussal bir ücret sisteminde ücretler miktarca yeterli olmalı ve fiyat dalgalanmalarını izleyebilmelidir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 304). Ülkemizde kamu personelinin ücretleri oldukça yetersizdir. Yıllardır yaşanagelen yüksek enflasyon ücretlerde reel bir gerilemeye neden olmuştur. Ücretli kesimin ulusal gelirden aldığı pay 1970'lerde % 31 iken, 1986'da % 17'lere gerilemiştir (Kaya Projesi, 1991: 200).

Ussal bir ücret sisteminde ödenen ücretler ile yapılan işin günlük ve sorumluluk dengesi arasında makul bir ilişki olmalıdır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 305). Ülkemizde kamu personeline ödenen ücret ile verilen görev ve yüklenen sorumluluk arasında rasyonel bir denge kurulamamıştır. Kamu personeli genellikle ücretinin oldukça üstünde bir sorumluluk altında ezilmektedir. Ücretlerin yetersizliği nedeni ile nitelikli iş gücü kamu yönetiminde çalışmak için özendirilememekte, çalışan nitelikli personeli ise kamu alanında tutmak zorlaşmaktadır. Ücretler ve diğer nedenler kamu sektöründe çalışmayı cazip olmaktan çıkarmıştır. Bunun yanında kamu personeli manevi açıdan da tatmin olamamaktadır.

Bir yandan kamusal hizmetler için gerekli olan eğitilmiş ve nitelikli işgücü bulunamaz ve var olanlar elde tutulamazken, öte yandan düşük ücrete razı, eğitimsiz ve niteliksiz işgücünün, yaşam boyu güvence motifiyle dev-

let kadrolarını doldurduğu gözlenmektedir. Sonuç olarak; personelin gerek maddi gerekse manevi açıdan tatmin olamaması iş doyumunu sağlanamamasına ve personelin güdülenmesinin azalmasına neden olmaktadır. Bu da personelin performansının kurumun ise verimliliğinin azalması sonucunu doğurmaktadır. Bunun da ötesinde iş doyumuna ulaşmayan, güdülenmesi yetersiz, maddi açıdan da tatmin olamayan kamu personeli yaptığı işi dolayısı ile kamu yönetimini sahiplenmemektedir.

Var olan personel sistemimizde performans-başarı ölçütlerinin açık ve net olarak belirtilmemiş olmasından dolayı; çalışan, üreten ve yaratıcı personel ile çalışmayan personel arasında değerlendirme sürecinde hiçbir fark bulunmamaktadır. Çalışmadan,hizmet üretmeden oturan atıl bir kitle çalışmak isteyenlere olumsuz bir emsal oluşturmaktadır. Bunun sonucunda ise; çalışan personelin çalışma istek ve azmi ortadan kalkmaktadır. Personel sistemi verimlilik, sorumluluk, duyarlılık gibi kavramların uzağına düşmüştür (Tutum, 1994: 54).

657 sayılı personel yasasının getirdiği güvence; çoğunluk kamu görevlilerince kötüye kullanılarak, kamu personelinin verimli olmasını, kendisini sürekli olarak geliştirmesini ve yaratıcılığını ön plana çıkarmasını engellemiştir. Çünkü getirilen güvence sistemi ile personel başarısız olduğunda ciddi bir yaptırım ile karşılaşmamaktadır.

Personel sistemimizi düzenleyen en önemli düzenleme olan 657 sayılı yasa çıkarıldığı dönemde personel reformu gerçekleştireceği umulmuş fakat bu beklenti gerçekleşmemiştir. Yasa 1965 yılında çıkarılmış, fakat ancak 1971 yılında 1327 sayılı yasa ile % 55'i değiştirilerek uygulamaya konulmuştur (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 278). Devlet Memurları Kanunu en son değişikliğin yapıldığı 06.10.1983 gün ve 210 sayılı kanuna değin 18 kanun, 12 K.H.K., 1 Bakanlar Kurulu Kararı, 1 Anayasa Mahkemesi Kararı olmak üzere 32 defa değişikliğe uğramıştır. Yapılan bu değişiklikler yasadaki aksaklıkları bir ölçüde düzeltse de öte yandan yeni sorunlar ortaya çıkarmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 278). Bugün itibari ile 657 sayılı personel sistemi için yetersizlikler ifade etmekte, ihtiyaçlara ve çağ koşullarına yanıt verememektedir. Üzerinde bu kadar oynanan ama yetersizliği giderilemeyen 657 sayılı yasa yerine yeni ve çağa uygun bir yasa konulmalıdır.

Ülkemiz personel sistemi çağdaş olmayan bir personel yasası, nitelikli personel sorunu, maddi ve manevi açıdan tatmin sağlanamaması, düşük iş doyumunu, yetersiz güdülenme, iş yükünün dengeli dağıtılamaması, persone-

lin yetki ve sorumluluklarının iyi belirlenememesi gibi nedenler ile verimli olamamaktadır. Personelin verimsizliği tüm yönetsel yapının rasyonel, etkin ve verimli olmasını olumsuz olarak etkilemektedir.

5- Kaynak Kullanımı ve Donanım

Kamu yönetimimizin geçmişten bugüne yaşadığı en temel sorunlardan biri kaynak yetersizliğidir. Türk Kamu İdaresi yerine getirmekle görevli olduğu görevleri tam olarak gerçekleştirebilmek için yeterli maddi olanaklardan yoksundur (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 15). Vahim olan nokta zaten yetersiz ve kıt olan kamu kaynaklarının verimli ve rasyonel olmaktan uzak bir anlayış ile kullanılmasıdır. Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açılmakta, sınırlı kaynaklardan etkili olarak yararlanma yoluna gidilmemektedir.(Kaya Projesi,1991:5) Ülkemizin her köşesinde yüzlerce gereksiz yatırım bulunmakta, ülkemiz tam bir tesisler mezarlığı haline gelmiş bulunmaktadır. Yaşanan son ekonomik kriz, iç ve dış borç yükü kamu yönetiminin kaynak sıkıntısını doruk noktasına ulaştırmıştır.

Kaynak yetersizliğinin önemli bir yansıması, gerek merkezde gerekse taşrada kamu kurumlarının donanımlarının yetersiz ve eski olarak kullanımıyla kendini göstermektedir. Kamu kurumlarının çoğunun donanımı çağın oldukça uzağında bulunmaktadır. Bir çok kurumda bilgisayara ilişkin eksiklik giderilememiştir. Gelişmiş ülkelerin şeffaf yönetim anlayışının bir uzantısı olarak elektronik devlet uygulamasını büyük ölçüde yaşama geçirdikleri bir dönemde ülkemiz kamu yönetimi henüz otomasyona dahi tam olarak geçememiştir.

6- Katılım

Günümüz yönetim anlayışı yönetim kavramını ortaya çıkarmıştır. Yönetişim kavramı; yöneten ile yönetilenlerin yönetim sürecine ilişkin kararları birlikte belirlemeleri esasını içermektedir. Söz konusu bu yönetim anlayışının en belirgin unsuru da katılım olarak ortaya çıkmaktadır. İçinde bulunduğumuz çağda dünyamızı en etkin biçimde belirleyecek değişkenin katılım olduğu anlaşılmakta, katılım siyasal bir kavram gibi gözükmekle birlikte yirmi birinci yüzyıla damgasını vuracak devrim niteliği ile sosyolojik ve ekonomik alanları da egemenliğine almış bulunmaktadır. Günümüzde katılım siyasal konuların ötesinde toplumsal ve kültürel olaylara ve olumlara katılma anlayışını da kapsamaktadır (Kongar, 92: 13). Yönetişim

anlayışında katılım geniş olarak ele alınmakta, sadece oy vermenin ötesinde karar alma süreçlerine her düzeyde sürekli olarak etkide bulunma anlamı taşımaktadır. Katılım ise demokrasinin vazgeçilmez unsurudur. Demokratik bir yönetim anlayışının yerleşmesinde önemli bir kamu yönetimi işleyişi ise açık yönetimdir (Bilgin, 1995: 181). Böyle bir yönetim karar ve işlemlerini halka en ince ayrıntısına kadar anlatıp, bu karar ve işlemleri bütün yönleri ile kamuoyunda tartışabilen ya da bir tartışmaya ortam hazırlayan ve bu tartışmalardan bir sonuç çıkaran yönetimdir (Kazancı, 1982, 44).

Açık bir yönetim gerçekleşebilmesi her düzeyde etkin bir katılım ile sağlanabilir. Bunun için de yönetime katılım yollarının açık olması, yönetimin yönetilenleri karar alma süreçlerine katılma konusunda özendirilmesi, yönetilenlerin de katılım konusunda bilinçli ve istekli olmaları gerekmektedir. Batıda yaşanan demokrasi sürecini yaşamamış olmamız ve buna bağlı olarak toplumumuzda demokrasi kültürünün gelişmemiş olması ülkemizde katılımın ya hiç sağlanamamasına ya da işlevsellikten uzak biçimsel bir katılımın ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Çünkü yönetime etkin katılım için öncelikle vatandaşlık bilinci oluşmalı, vatandaş olmanın getirdiği hak ve sorumlulukların farkında olunmalıdır. Toplumumuz vatandaş olma olgusunu henüz tam olarak kavrayamamıştır. Bu nedenle de katılım konusunda oldukça etkisizdir. Bununla birlikte vatandaşların karar alma süreçlerine bireysel olarak katılımının fazla bir anlamı ve ağırlığı bulunmamaktadır. Oysa günümüz dünyasında sivil toplum örgütleri ve baskı grupları katılım sürecinin en önemli ögesi, yönetimin denetlenme sürecinin ise en önemli unsuru olmuştur. Çünkü baskı grupları çalışmalarını devlet işlerini yürütmekle görevli kişi ve kuruluşlara politika oluşturma aşamasında seçmenlerin istemlerine, uygulama aşamasında da adı geçen politikaların uygulama sonuçlarının değerlendirmesine ilişkin bilgi sağlamaktadır (Saybaşı, 1985: 17). Sivil toplum örgütleri ve baskı grupları etkin, etkili ve sonuca götüren bir katılım anlayışının yerine getirilmesini sağlamaktadır. Fakat ülkemizde sivil toplum örgütleri sayıca az, işlevsellik ve nitelik açısından yetersizdir. Bu nedenle karar alma süreçlerine etkileri yok denecek kadar azdır. Ülkemiz mevzuatı da yönetilenlerin yönetim süreçlerine katılmalarına olanak sağlamamaktadır. Öyle ki; sivil toplum örgütleri, kahvehane dernekleri ile cami yaptırma dernekleri ile beraber aynı kategoride değerlendirilmekte ve toplumsal amaçlı demokratik örgütlerin varlığı ve işlevi sulandırılmaktadır. Yine mevzuatla ilgili olarak vurgulanması gereken bir diğer konu da, sivil toplum örgütlerinin sicilinin hala polis marifetiyle tutuluyor olmasıdır. Bu uygulama ülkemizde, örgütlenmenin hala bir polisiye olgu olarak algılandı-

ğının kanıtıdır. Oysa örgütlenme hakkı bir vatandaşlık hakkıdır, anayasal teminat altındadır ve yönetim içinde de ille sicilinin tutulması gerekiyorsa Nüfus ve Vatandaşlık Müdürlüğüne tutulması gerekmektedir.

Katılım konusunda ülkemizde yaşanan bir önemli sorun da yönetimin yönetilenlerin yönetim sürecine katılmalarına sıcak bakmamasıdır. Vatandaşların yönetime katılma boyutunun kamu yöneticileri için pek istenmeyen bir durum olduğu görülmektedir (Bilgin, 1995: 189). Ülkemiz kamu yöneticileri; Türkiye'nin yolsuzluk sıralamalarında liste başı olarak dünyaya duyurulmuş olmasına rağmen, geleneksel, kapalı kapılar ardında, saydamlıktan uzak yönetim anlayışını sürdürme eğilimi içindedir. Oysa gelişmiş ülkeler katılımın önemini kavrayarak karar alma süreçlerinin her aşamasında yönetilenlerin katılımını sağlamaktadır. Böylelikle toplumdaki değişimi kavrayabilmekte, böylelikle değişime uyum sağlayabilmekte, toplumun beklentilerine yanıt verebilmekte ve toplumun memnuniyetini sağlayarak toplumsal destek ile meşruluk düzeylerini arttırmaktadır.

7- Halkla İlişkiler

Halkla ilişkiler kısaca hizmet götürülen hedef kitleyi etkileme ve ondan etkilenme olarak tanımlanabilir (Bilgin, 1995: 186). Halkla ilişkilerin tanıtma ve tanıma olmak üzere iki önemli ayağı bulunmaktadır. Yönetileni aydınlatma, yönetimin eylem ve işlemlerini halka anlatma ve açıklama tanıtma; halkın isteklerini, yakınmalarını öğrenme tanıma olarak nitelendirilebilir (Kazancı, 1995: 65). Çağdaş yönetim, tanıtma işlevini yerine getirirken, yerine getirdiği görev yada sunduğu hizmet konusunda hizmetten yararlanan kitleyi bilgilendirmektedir. Bunun yanı sıra kurum hakkında da kitleye bilgi verilerek kamuoyunun bilgi edinme hakkı gerçekleştirilmektedir. Yönetim tanıtma işlevini yerine getirirken kamuoyunu ikna ederek meşruluk da sağlamaktadır. Tanıtma işlevinde ise; halkın düşünce, istem ve talepleri, sunulan hizmete karşı tepkileri öğrenilmekte, halkın beklenti ve ihtiyaçları doğrultusunda hareket edilmektedir. Böylelikle halkla ilişkiler yönetim ile halk arasında iki yönlü iletişime dayalı bir köprü görevi yapmaktadır (Sezer, 1995: 151). Halkla ilişkilerin iki yönlülüğü yönetimin ve toplumun birbirini karşılıklı olarak etkilemesi, bu etkileşim sonucu sistemin daha iyi işlemesini sağlamaya yöneliktir (Sezer, 1995: 156).

Fakat ülkemizde halkla ilişkilerin önemi yeterince kavranamamıştır. Çok partili yaşama geçiş ile birlikte kitlelerin taleplerinin önem kazanması ve 1960 sonrasında halkla ilişkilerde görece bir ilerleme kaydedilmiş olsa da günümüz itibari ile halkla ilişkiler istenilen düzeye ulaşamamıştır. Bu-

nun birinci nedeni kamu yönetimimizin tanıma işlevini göz ardı etmesi, tanıma işlevini de yeterince yerine getirememesidir. İkinci neden ise; yönetsel bir araç olarak halkla ilişkilerin işlemesi topluma karşı sorumlu (hesap veren) ve duyarlı bir yönetim anlayışı uygulamasını gerekli kılmaktadır (Sezer, 1995: 150-151). Ülkemizde yönetim anlayışı hesap vermekten ve denetimden oldukça uzaktır. Ülkemiz kamu yönetiminde halkla ilişkiler anlayış ve uygulaması yönetim- halk arasında sürtüşmeyi ve bu konuda ortaya sorun çıkmasını engellemek değil, toplumsal sorunların sonuçlarına yönetileni katlandırmak, razı etmek amacına yöneliktir (Kazancı, 1973: 86).

Ülkemiz halkla ilişkiler anlayışında çağdaş yöntemler yerine geleneksel yöntemlerin kullanıldığı görülmektedir. Bazı kuruluşlarda halkla ilişkiler görevi gazete taramak şeklinde anlaşılmaktadır (Kazancı, 1973: 84).

Ülkemizde halkla ilişkiler gerçek anlamı ile uygulanabilse açık, dürüst ve şeffaf bir yönetim anlayışını da beraberinde getirecektir. Bunun yanı sıra yönetim; toplumun beklentilerini ve eğilimlerini en kısa sürede tespit ederek, toplumdaki değişimi anında kavrayabilecek, bu değişime uyum sağlayarak kendini sürekli olarak yenileyebilecektir. Bu da dinamik ve yaratıcı bir yönetim anlayışını da beraberinde getirecektir. Önemli bir noktada; ülkemizdeki vatandaş-yönetim arasındaki güvensizlik etkin bir halkla ilişkiler fonksiyonunun sağlayacağı karşılıklı iletişim ile yerini karşılıklı güven ilişkisine bırakacaktır.

8- Şeffaf Yönetim

Şeffaf yönetim ilkesi ulusal güvenlik, ulusal savunma ve benzeri konular dışında yönetime ilişkin tüm bilgilerin toplum ile paylaşılmasını öngörmektedir. Devlet yurttaşlarının kamu hizmeti ile ilgili olarak bilgi edinme hakkını güvence altına almalıdır (Ö.İ.K. Raporu, 2000: 33). Vatandaşlar diledikleri zaman resmi belge ve bilgilere kolaylıkla ulaşabilmelidirler. Çünkü kamu kuruluşlarının halka bilgi verme yükümlülüğü (Bilgin, 1995; 182) vatandaşların da kamu kuruluşlarının yaptıklarına ilişkin bilgi edinme hakkı bulunmaktadır. Açıklık ilkesinin geçerli olabilmesi ilk olarak karar veya işlemlerden önce veya sonra yeterli açıklamaların yapılması, özel kişi kurum ve kuruluşların resmi bilgi ve belgelere ulaşma hakkının tanınmış olması büyük önem taşımaktadır (Buran, 1995: 215-216). Açık bir yönetim anlayışının oluşabilmesi için yönetenlerin sürece ilişkin bilgileri paylaşma yükümlülüğü, yönetilenin de yönetim sürecine ilişkin bilgiye ulaşma hakkının farkında olup kullanmasının yanı sıra bilgi paylaşımını

sağlayacak sistem ve teknolojinin de bulunması gerekmektedir. Avrupa birliğine adaylık süreci ile şeffaf yönetim anlayışı ülkemizde ön plana çıkarılmıştır. Fakat ülkemiz kamu yönetiminde bilgiyi paylaşma kültürünün bulunmaması, gizlilik anlayışının kemikleşmiş olması, vatandaşın bu konuda yeterince bilinçli olmaması ve böyle bir yönetim anlayışını yaşama geçirecek sistem ve teknolojinin yeterli düzeyde oluşturulamamış olması ülkemizin şeffaf yönetim anlayışının bir hayli uzağında kalmasına neden olmaktadır. Şeffaf yönetim anlayışı sadece yönetimden yönetilene bilgi akışını sağlamayacak, onun ötesinde yönetilenin her an izlendiğinin farkına varmasını sağlayarak duyarlı, sorumlu ve hesap veren bir yönetim anlayışını beraberinde getirecektir.

9- Denetim

Ülkemizde kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri de, denetim sisteminin yetersizliği ve hesap veren yönetici anlayışının yerleşmemiş olmasıdır. Kamu yönetim sistemimiz denetim işlevinin yerine getirilmesinde çok ciddi sorunlar ile karşı karşıya bulunmaktadır (Ö.İ.K. Raporu). Çeşitli nedenlerle yönetsel denetim ve yargısal denetim aksamakta, sivil toplumun güçsüz olması nedeni ile toplumsal denetim de gerçekleşmemektedir. Oysa gelişmiş ülkelerde yönetsel, yargısal ve toplumsal denetim çok yaygındır. Denetim yetersizliği nedeni ile ülkemizde yönetim hesap verme gereklilerinin olmadığı inancına kapılarak sorumsuzca hareket edebilmektedir.

Ülkemizde kamu hizmetlerinden yararlanmak bir vatandaşlık hakkı olmaktan çok, bir lütuf olarak görülmektedir (Karatepe, 1995: 191). Böylesi bir yönetim anlayışında yönetimin yönetilenin mutluluğu ve rahat bir yaşam sürmesi için bir araç olduğu unutulmakta, yönetim adeta kutsallaştırılarak sorgulanamaz ve hesap vermez bir tabu haline getirilmektedir. Yönetimimizin gelişmesi kurumsallaştırılmadığı için, gelişme kişisel başarılarla bağlı kalmaktadır.

C. Sonuç

Yukardan beri açıklanageldiği üzere Türkiye’de yönetim yapısı artık işlerliğinin sınırlarına gelmiştir. Bu yönetim yapısıyla toplumu yönetmek, kamusal hizmetler üretmek ve bunları bireylere sunmak son derece zordur. Verimlilikten uzak ve pahalı hizmet üretimi, zaten kıt olan kaynakların iyiden iyiye irrasyonel dağıtımını ve israfını dayatmaktadır. Tüm dünyanın çok erken tarihlerde tamamladığı kamu yönetimi reformu ya da yeniden yapılanmasının gerçekleştirilmesi için zaman geçmektedir. Türkiye yıllardır

gözünde büyüttüğü bu sorunu çözebilir. Ancak bunun için var olması gereken temel koşul "siyasi iradedir". Bu konu bürokrasinin kendi çaba ve atılımlarıyla gerçekleştirilemeyecek kadar köklüdür. Çağdaş bir devlet yapılanması için önce kararlı bir siyasi irade ve radikal düzenlemeler kaçınılmazdır. Süreç her alanda olduğu gibi sancısız olmaz ama unutulmamalı ki, daha çok gecikildiğinde daha sancılı operasyonlar gerekecektir.

Bugün Türkiye’de var olan devlet ve birey arasındaki toplumsal sözleşme, yurttaşın kuşku ile bakan, onu potansiyel suçlu gören, güvensizlik üzerine kurulu bir sözleşmedir. Bu anlayış günümüz Türkiye’sine yakışmamaktadır. Olması gereken ilişki bunun tam tersidir. Yurttaşların her türlü özgürlüğe, hakka, güvene layık oldukları temeli üzerine oturmalıdır. Bu temel felsefe benimsendikten sonra bunu kötüye kullanan kişiler de sonuçlarına katlanmalıdır.

Ülkemizdeki kamu yönetimi, iş yapan değil "iş yapıyor görünen" bir yönetim biçimine sahiptir. Böyle bir yönetim anlayışının meşruiyetini sürdürebilmek mümkün değildir. Testiyi dolduranın ve testiyi kıranın kesinkes, kalın çizgilerle ayrılması gerekir. Kamu yönetiminin, her değişik devlet dairesini bir özerklik alanı gibi görüp, derebeyliğini ilan eden anlayıştan kurtarılarak; tüm kamu çalışanlarının tek işlevinin, tek misyonunun "**kamuya hizmet**" üretmek olduğu beyinlere kazılmalıdır.

Türkiye bugünden yarına en tepedekinden en aşağıdakine kadar, devletin ihtişamını kanıtlamaya çalışan törensel yapısından kurtarılarak, sessiz, törensiz, iş yapan, hizmet üreten bir konuma sokulmalıdır. Kamu yöneticileri; oturdukları koltuktan güç alan değil, ürettiği hizmetten güç alan kişiler olmak durumundadır.

Artık yerel yönetimin ve yerinden yönetimin; merkezi hükümetin taşra örgütlenmesinin bir çok işlevini üstlenmesi zamanı gelmiştir. Sağlık, eğitime; spordan, çevreye kadar bir çok işlev yerel yönetimlere ve yerinden yönetimlere devredilmelidir. Taşra örgütlenmesi mümkün olduğunca enaza indirilerek, personel ve kaynakların yerinden tedariki yolu açılmalıdır.

Nihayet en ciddi denetimin halk denetimi olduğu inancıyla, saydam yapılaşmayı ve halkın yönetim süreçlerine, karar alma süreçlerine, göstermelik değil gerçekten katılımı sağlanmalıdır.

Bunlar bizim bugüne kadar yerine getiremediğimiz hem dünyaya taahhütlerimizdir; hem de çağdaş yönetimin halkına karşı sorumluluğudur.

Kaynaklar

- BİLGİN, Kamil Ufuk. 1995. "Kamu Yönetiminde Kaliteli Hizmet Anlayışı" **Kamu Yönetimi Disiplininin Sempozyumu Bildirileri**, Cilt: 1, TODAİE Yayınları, No: 261 Ankara.
- BURAN, Hasan 1995. "Yönetim Yurttaş İlişkileri ve Katılımlı Yönetim" **Kamu Yönetimi Disiplininin Sempozyumu Bildirileri**, Cilt: 1, TODAİE Yayınları, No: 261 Ankara.
- ERGUN, Turgay. 1993. **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**. Kayud Yayınları, No: 1 Ankara
- ERGUN, Turgay- Polatoğlu Aykut. 1992. Kamu Yönetimine Giriş. TODAİE Yayınlar, No: 241 Ankara
- GERAY, Cevat. 1993. "Kaya Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi". **Kamu Yönetiminde Yeniden Düzenleme**. Kayud Yayınları, Yayın No:1 Ankara.
- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**. 1972. İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler. TODAİE Yayınları, No: 123.
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor**. 1991. TODAİE Yayını, No: 238 Ankara.
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**. 1992 TODAİE Yayını, No: 247 Ankara.
- KARATEPE, Selma 1995. "Türkiye'de Yönetim Yurttaş İlişkisi ve Uygulamada Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar" **Kamu Yönetimi Disiplininin Sempozyumu Bildirileri**, Cilt: 1, TODAİE Yayınları, No: 261 Ankara.
- KAZANCI, Metin. 1995. **Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler**. Turhan Kitabevi, Ankara.
- KAZANCI, Metin. 1973. "Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler Uygulaması". **Amme İdaresi Dergisi** Cil: 6 Sayı: 3, Ankara.
- KAZANCI, Metin. 1982. **Halkla İlişkiler Kuramsal ve Uygulamaya İlişkin Sorunlar**. Savaş Yayınları, Ankara.
- KELEŞ, Ruşen. 1998. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. Cem Yayınevi, İstanbul.
- KONGAR, Emre. 1992 **Yirmibirinci Yüzyılda Dünya, Türkiye ve Kamuoyu**. Simavi Yayınları, Ankara.
- Mülki İdare Amirleri Şurası Notları**. 2002.
- SAYBAŞILI, Kemali. 1985. **Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar**. Birey ve Toplum Yayınları, Ankara.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyon Raporu. 2000. DPT Yayını, Ankara.

SEZER-UYSAL, Birkan. 1995. "Halkla İlişkiler: Katılımdan- Tanıtıma" **Kamu Yönetimi Disiplininin Sempozyumu Bildirileri**, Cilt: 1, TODAİE Yayınları, No:261 Ankara.

TUTUM, Cahit. 1994 **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**. TESAV Yayınları, No: 3.

Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. 2000 DPT Yayını 2000, Ankara.

VERSAN, Vakur. 1990. **Kamu Yönetimi Siyasi ve İdari Teşkilat** Der Yayınları, İstanbul.

2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Y.Y.'a Girerken Türkiye'de Kamu Yönetimini Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerde Uygulamalar, Araştırma Raporları II. 1994. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.