

AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)¹

İpek Özkal Sayan, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi,
e-posta:ozkal@politics.ankara.edu.tr

“AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)” Doç. Dr. Barış Övgün’ün editörlüğünde Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde görev yapan altı akademisyenin 2002-2015 yılları arasında AKP politika ve reformlarını “katılım”, “kamu personeli”, “denetim”, “merkezleşme”, “bölgelleşme ve “söylem” kavramları özelinde analiz ettiği bir kitaptır. Açılan her başlık altında ve belirlenen tarihsel dönem içerisinde AKP politikaları editörün deyişiyile “iyi” ya da “kötü” yanıtı aranmadan farklı boyutlarıyla ele alınmıştır.

1990’lı yılların sonları ve 2000’li yılların başlarında kamu yönetimi kamu işletmeciliğinin de etkisiyle farklı bir form almaya başlamıştır. “Küçük ama etkin devlet”, “piyasa dostu devlet” dönemin çok bilinen birkaç sloganı olmakla birlikte bu dönemde devlete farklı bir “rol” yüklenmiştir: “Düzenleyici devlet”. Düzenleyici devlet hem mevzuat hem de örgütlenme düzeyinde pek çok farklı yapılanmayı, editörün deyişiyile “reform projesini” gerektirmiştir. AKP’nin 2002 yılında tek başına iktidara gelmesiyle birlikte kamu yönetiminde bu kapsamlı dönüşüm başlamıştır. 2002-2015 döneminde, uluslararası örgütlerin de desteğiyle AKP reform sürecini tek başına yönetme fırsatını bulmuş ve kamu yönetimini kendi isteğiyle şekillendirmiştir. Kitabın yazılma amacını “sonuca giden yolu aydınlatmak” olarak betimleyen editöre göre, kitapta kamu yönetiminde yaşanan bu dönüşümün en tartışmalı alanları analiz edilmektedir.

Şulener Özkan Erdoğan tarafından kaleme alınan “Katılım: Kimin Katılımı? Neye Katılımı?” kitabın ilk makalesidir. Erdoğan’a göre “katılım” kavramı, küreselleşme, yerelleşme, yönetişim, e-devlet, katılımcı demokrasi gibi çok tartışılan kavramların odak noktasında durmaktadır. Bu sebeple ilgili kavram analiz edilirken, bu kavramların da araştırma kapsamına dâhil edilmesi gerekmektedir. Makalede AKP’nin katılım politikasının kapsamı; kent konseylerinin kurulması, e-devlet uygulamaları, ombudsmanlık kurumu, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru olarak belirlenmiş ve konu bu başlıklar üzerinden incelenmiştir. Çalışmada mevzuat değişiklikleri, akademik çalışmalar, konuyla ilgili çeşitli raporlar ve medyada konuyla ilgili olarak çıkan haberlere yer verilerek AKP politikalarının kamuoyuna nasıl yansıdığı gösterilmiştir. Erdoğan’a göre AKP, “katılıma kapalı bazı alanları katılıma açması ve mevcut alanlarda katılımın artırılması için bir takım önemli adımlar atmıştır.” Makalede buna örnek olarak kent konseyleri ve ombudsmanlık kurumu gösterilmiştir. Ancak her iki mekanizmanın tarafsızlığı daha oluşum aşamasında gölgelenmiştir. Kent konseylerinin siyasi parti

temsilcileri, milletvekilleri, belediye ve il genel meclisi üyelerinden oluşacak biçimde şekillendirilmesi vatandaş katılımını engellediği gerekçesiyle Danıştay tarafından iptal edilmiştir. Bununla birlikte oluşumları bazı belediyelerce geciktirilmiş, toplantılar düzenli olarak yapılmamıştır. Makalede ombudsmanlık kurumuna ilişkin de pek çok eleştiri getirilmiştir. Kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin TBMM tarafından seçilerek göreve gelmesi bunlardan biridir. Başarılı olmayan bu ve bunun gibi uygulamalar sebebiyle AKP'nin bu girişimleri etkin olamamıştır. Yapılan mevzuat değişiklikleriyle bilgi hakkının edinilmesi ve Anayasa Mahkemesine bireysel başvurunun anayasa tarafından güvence altına alınması yapılan çalışmada olumlu bir takım değişiklikler olarak ele alınsa da yine de uygulamada pek çok aksaklıkla karşılaşıldığından söz edilmektedir. Bilgi edinme hakkı sırasında çeşitli kuruluşların bilgi vermekten kaçınması ve bireysel başvuruyu düzenleyen kanunun pek çok açıdan yetersiz kalması bunlardan bazılarıdır. Yazarın eleştiri getirdiği bir başka nokta ise, AKP'nin onüç yıllık iktidarı döneminde Türkiye'deki mevcut %10'luk seçim barajıyla ilgili olarak herhangi bir değişiklik girişiminde bulunmamasıdır. Makalede yukarıda analiz edilen başlıklara ek olarak seçim barajı meselesi, kadınların, dezavantajlı ve /veya sıra dışı grupların siyasal temeline ve katılımına ilişkin problemleri Türkiye'de katılıma ilişkin çözüm bekleyen diğer başlıklar olarak tanımlanmış ancak yazara göre dönem iktidarı bu konuların hiçbirinde tatmin edici bir adım atamamıştır.

Kitabın ikinci bölümünde AKP politikaları kamu personeli açısından mercek altına alınmıştır. İmren Pınar Dülger tarafından kaleme alınan bu bölümün başlığı "Kamu Personel Politikalarının Ortak Çatısı: Devlet Memurluğu Kalıbından Sıyrılma"dır. "Genel bir ifadeyle, devletin kamu hizmetini yürütmede ihtiyaç duyduğu personelin istihdamının yönetimi" olarak tanımlanan kamu personel politikası, devletin yönetim algısıyla yakından ilişkilidir. Dülger'a göre 2002-2015 dönemleri arasında AKP politikaları kamu personeli alanı açısından değerlendirildiğinde, devletin hem piyasaya destek olma hem de kendi işleyişinde özel sektör kurallarını içselleştirme misyonunu üstlendiği tespit edilmektedir. Örgütlenme başlığına gelindiğinde ise AKP'nin tercihi, mevcut bürokratik yapının iyileştirilmesinden ziyade, yeni bir örgütlenme modeline geçiş olmuştur. Yazara göre bu değişim dört başlıkta gruplandırılabilir. Bunlar; parçacılaşma, esnekleşme, işletmeleşme ve siyasileşmedir. Bu dört başlığın birleştiği ortak çatı ise "devlet memurluğu kalıbından sıyrılma" olarak tanımlanmıştır. İşletme yönetimi alanında kullanılan personel yönetimi tekniklerinin kamu yönetimi alanında uygulanabilmesi için ise devlet memurluğu istihdamından vazgeçilmesi gerektiği ve bu durumun dönemsel bir zorunluluk olduğundan bahsedilmektedir. AKP'nin politikalarıyla uyumlu olan

istihdam biçimi“esnek istihdam” olarak tanımlanmaktadır. Makalede analiz edilen bir diğer konu 2011 yılında peşpeşe çıkan ve kamu personel yönetimi alanına köklü değişiklikler getiren Kanun Hükmünde Kararnameler (KHK) dir. Bunlardan başka çalışmada 2003- 2015 yılları arasında kamu personeli istihdam rakamları ve 2006-2014 yılları arasında kamu bütçesindeki personel giderleri tablollaştırılarak söylem ve uygulama bağlantısı analiz edilmiştir. Yazara göre iktidar kamu personeli-devlet-piyasa üçgeni açısından tutarlı bir politika izlemiş, piyasanın ihtiyaçlarını bu anlamda ön planda tutmuş ve kamu personel sisteminde esnekliği amaçlamıştır. İnsan kaynakları yönetimi, performans sistemi ve sözleşmelilik dönemin özellikle öne çıkan kavramları olmuştur.

Kitabın üçüncü makalesinde AKP'nin denetim politikaları İlkay Tosun tarafından analiz etmiştir. Bölüm başlığı “Denetimin Değişen Yüzü”dür. Yönetimin temel işlevlerinden biri olarak tanımlanan denetim, yönetim mekanizmasının tümünün kontrol edilmesini sağlamak ve yazara göre her zaman kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen reform başlıkları arasında yer almaktadır. Kitapta denetim alanında AKP'nin kendinden önceki iktidarlardan farklı olarak “somut reform adımları attığı” ileri sürülmektedir. Örneğin teftiş sistemi olarak adlandırılan geleneksel denetimin yerine rehberlik faaliyetlerini ön plana çıkaran iç denetim sistemine geçilmiştir. Ancak yazara göre bu geçiş yalnızca denetim tekniğinin değişimine ilişkin bir düzenleme değil, devlete içkin bir dönüşümdür. “Esnek yapıda örgütlenmiş olan mali devlet”, performans hedeflerine ulaşmak için yönetimin işini kolaylaştıran, rehberlik ve danışma faaliyeti sağlayan bir yapıya bürünmüştür. “Bir firma gibi yönetilmesi gereken bu devlet” geleneksel teftiş sistemiyle denetlenemez bir hale gelmiş ve bu misyonu “yeni denetim bürokrasisi” üstlenmiştir. Makalede 2011 yılında çıkarılan KHK'lar ile bakanlıkların tek bir denetim sistemine dayalı yapısının farklı yapılar haline dönüştürüldüğü belirtilmekte ve buna istinaden dört farklı yapının ortaya çıktığı ileri sürülmektedir. Belirli çevrelerin, baskı gruplarının denetim sisteminin değişimine ilişkin taleplerinin de ivme kazandırdığı süreçle birlikte denetim sistemine ilişkin radikal bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Çalışmada Ombudsmanlık ve Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurumu da kamuya ilişkin denetimleri açısından analiz edilmiştir. Yazar çalışmasında denetim alanına ilişkin reformların AKP iktidarından çok daha önce dile getirildiğini, ulusal ve uluslararası baskı grupları tarafından önerildiğini, AKP'nin ise uzun bir dönem iktidarda olmasından kaynaklanan gücüyle bu reformları uygulamaya soktuğunu belirtmektedir. Yazar makalede dönüşümün aslında yönetim ve bürokrasi anlayışındaki dönüşümün bir parçası olarak ele alınması ve değerlendirilmesi gerektiğini özellikle vurgulamaktadır.

Kitabın dördüncü bölümü “Kamu Yönetiminde Artan Merkez Etkisi” başlığını taşımakta olup Recep Fedai tarafından kaleme alınmıştır. Merkez ve yereli kapsadığı belirtilen merkezileşme kavramı, merkezi idarenin gücünün merkezde toplaması olarak tanımlanmıştır. Bu anlamda merkezi idarenin siyasi olarak merkezileşmesinin örgütsel ve işlevsel boyutlarıyla yerelde de görülebileceği ileri sürülmektedir. Konunun örgütsel boyutunu değişen örgütsel yapısıyla Bakanlıklar oluşturmaktadır. Türkiye’de bakanlıklar örgütlenme, planlama, denetim, personel gibi kamu yönetiminin ilkeleri açısından bir dönüşüm geçirmiştir. Bakanlık örgütlenmesindeki siyasi merkezileşmenin bakan yardımcılığı statüsü ile başladığı, üst kurullarla ilgili düzenlemelerle devam ettiği ileri sürülmektedir. Bu süreçte üst kurullar karar verme sürecine engel olarak görüldükleri için bakanlıklara bağlanmışlar ve özerklikleri sınırlandırılmıştır. Fedai’ye göre bakanlıkların işlevsel olarak merkezileştirilmesi “planlama” üzerinden gerçekleştirilmiştir. Ulusal düzeyde bu görev Kalkınma Bakanlığına verilirken, yerel düzeyde Çevre ve Şehircilik Bakanlığı üzerinden belediyelerin imar ve planlama yetkileri merkezileştirilmiştir. Siyasi ve işlevsel merkezileştirme kavramlarının yanı sıra makalede kullanılan diğer bir kavram “yeni merkezileşme”dir. AKP geleneksel merkez yerel ilişkilerinden farklı olarak hem Ankara’da hem de yerelde siyasi merkezileşmeyi sağlamıştır. Bunun da yeni bir merkez yarattığı yazıda vurgulanmaktadır. Bölümde sürecin KHK’larla dönüştürülmesi ele alınan ve eleştirilen bir diğer alt başlıktır.

Kitabın beşinci makalesi “Kırılma mı Pekiştirme mi? AKP Hükümetleri Döneminde Yeni Bölgeselleşme Politikaları” başlığını taşımakta olup Meryem Çakır Kantarcıoğlu tarafından kaleme alınmıştır. Bu bölümde Türkiye’nin AKP iktidarı döneminde bölgeselleşme politikalarından ne kadar ve nasıl etkilendiği analiz edilmektedir. “Merkezi yönetim karşısında yerel ve bölgesel birimlerin yönetsel açıdan güçlendirilmesi” olarak tanımlanan bölgeselleşme kavramı, “yeni bölgeleşme”den ayırt edilmektedir. Yazara göre yeni bölgeselleşmenin bölgeselleşmeden farkı, “piyasa ekonomisiyle bağlantılı olarak yeni sağ düşüncesinin etkisiyle ortaya çıkması ve merkezi yönetim karşısında bölgelerin ölçek ve yönetim kavramları etrafında şekillendirilmesidir.” Yazar bu yeni bölgeselleşme anlayışına geçişle AKP’nin iktidara geldiği dönemin çakıştığını belirtmektedir. Esnek üretim modellerinin yaygınlaşmasının ve sermayenin daha parçalı yerel yapılara girişinin kolaylaşmasının bu yeni tip bölgeselleşme anlayışını gerektirdiği ileri sürülmektedir. AB müktesebatına uyum süreci de bölgeselleşme sürecinde etkili olmuştur. Bu yeni dönemde Türkiye’deki bölgeleri yeniden düzenleyen bir sistem kabul edilmiş, kalkınma ajansları, yeni bölgeselleşme ile uyumlu birlikler, bölge adliye mahkemeleri vb. birçok yapı kurulmuştur. Ancak yeni bölgeselleşme ile kalkınma kavramının içeriği değişmiş,

yeni kalkınma anlayışı bölgelerarası rekabete dayanır olmuştur. Bununla birlikte yeni bölgeselleşmenin yerel demokrasi ve yerel kalkınma açısından yeterli olmadığını ileri sürüldüğü bölümde, çözüm bekleyen pek çok sorun da olduğu belirtilmektedir. Makalede bir önceki bölümde sözü edilen AKP'nin güçlenen merkezîyetçiliğinin bu çözümsüzlüğü arttırdığı ileri sürülmektedir. Yazarın bölüme ilişkin genel çıkarımı bölgeselleşmenin; yerel eşrafın, yerel ya da uluslararası sermayenin değil, yereldeki tüm sınıfların çıkarlarına uygun olarak yerel demokrasi temelinde yapılandırılmasıdır.

Kitabın son bölümü “Yerel Yönetimler Reformunda Söylem Eylem Eksikliği” başlığını taşımakta olup Erol Uğraş Öcal tarafından kaleme alınmıştır. Genel olarak “yerelleşme” kavramı üzerine inşa edilen bu bölümde yerelleşme kavramı, “demokratikleşmeyi ve karar alma sürecine yurttaş katılımını sağlamayı amaçlayan siyasal form ve merkezi idare dışındaki kuruluşlara yetki ve sorumluluk devretmeyi içeren yönetsel boyutuyla” tanımlanmaktadır. Yazarın saptamasına göre 2002 sonrası mevzuat açısından yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının arttırıldığı bir dönem olmuş ancak mali ve ekonomik yerelleşme üzerine önemli bir gelişme yaşanmamıştır. Bununla birlikte reformda eylem-söylem uyumsuzluğu yazarın dikkat çektiği başlıklardandır. Makalede yerelleşme ve demokratikleşme söylemlerinin eylemi tam olarak karşılamadığı vurgulanmakta bu anlamda yerel yönetimlerin özerkliğe sahip kılınmadığı belirtilmektedir. Merkezin yerel üzerindeki denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması, vesayet kaldırılması yerel yönetimlerin idari özerkliği açısından önemli bir adım olarak tanımlansa da merkezi yönetimin hala belirli konularda yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini elinde tuttuğu, bu anlamda yerel yönetimlerin özerliğini tehdit ettiği belirtilmektedir. Yerel finansman kaynaklarının güçlendirilmesinin mali özerliği sağlama noktasında önemli olduğunun vurgulandığı bu bölümde, AKP iktidarının 13 yıllık dönemde yerel yönetimlere kendi kaynaklarını yaratabilmeleri için herhangi bir imkân yaratmadığı ileri sürülmektedir. Makalede üzerinde durulan bir diğer başlık bölgesel ve uluslararası örgütlerin (DB, OECD, IMF, AB ve AK) yerel yönetim reformuna etkileridir. Yazara göre bu örgütlerin yerel yönetim reformunun demokrasi ve yerelleşme boyutuna dikkat çekme nedeni, arzu edilen ekonomik düzenin küresel çapta inşasının önemli bir parçası olmasından kaynaklanmaktadır. “Yerel yönetimler güçlendirme” amacını taşıması gereken yerel yönetim reformunun tam anlamıyla hayata geçirilemediğinin vurgulandığı bölümde; merkezi yönetimin vesayetinden kurtulmuş, kendi öz kaynaklarına sahip, halkın karar alma süreçlerine katıldığı, “şeffaflık” ve “hesap verilebilirlik” ilkesi üzerinden yapılandırılan yeni bir reformunun gerekliliği vurgulanmaktadır.

Sonuç olarak “AKP Nasıl Yönetti”, 2002-2015 dönemleri arasında katılım ve merkezileşme kavramlarının sorgulandığı, denetim, kamu personeli, bölgeselleşme ve yerel yönetim reformları üzerinden kamu yönetiminin analiz edilmesinin amaçlandığı bir kitaptır. Ele alınan bu başlıklarda Türkiye’nin uluslararası örgütlerle olan ilişkileri ve örgütlerin reform sürecine katkıları da değerlendirmeye alınmış, yazılı basında konuyla ilgili bazı haberlerden örnekler verilmiştir. Şimdilik 13 yıllık bir süreci tek başına yöneten AKP iktidarının politika ve reformlarının değerlendirildiği bu kitapta, AKP dönemine ilişkin önemli tespitler yapılmakta ve pek çok noktada kamu yönetimi reformlarına eleştiriler getirilmektedir.

Sonnot

Barış Övgün (der) (2015). *AKP Nasıl Yönetti? (2002-2015)*. Ankara: Nika.