

Türkiye Cumhuriyeti

Kamu Yönetiminde Dönüşüm ve

OECD Etkisi

Ozan ZENGİN^(*)

Giriş

II. Dünya Savaşı'nın ardından dünya gündemine çıkmaya başlayan ve günümüze kadar gün geçtikçe ağırlığını artıran uluslararası kuruluşlar ve birlikler, egemenliklerini yavaş yavaş yitiren ulus devletleri ekarte ederek neredeyse bütün insanların yaşamlarına yön verir olmuşlardır. İlk olarak Milletler Cemiyeti'nin *Birleşmiş Milletlere* dönüşmesiyle ivme kazanan uluslararası kuruluşlar ve birlikler, BM'den doğan Dünya Bankası, *Uluslararası Para Fonu* ile uzun yıllar ulus üstü bir yapı olarak inşa edilemeyen, GATT anlaşmasıyla işletilebilen, ticari sistemi kurumsal yapısına 1995 yılında kavuşturan *Dünya Ticaret Örgütü, Ekonomik İşbirliği ve Kalınma Teşkilatı (OECD)* ve birçok boy gösteren birlikten, bizi de yakından ilgilendiren bir tanesi, Avrupa Birliği'yle türlerini de çoğaltmışlardır. Devir, bu tür uluslararası yapıların her alanda sözlerinin geçtiği bir devirdir.

Biz bu çalışmamızda, yukarıda sayılan kuruluşlardan bir tanesi olan OECD üzerinde duracağız. Avrupa'nın II. Dünya Savaşı sonrası tekrar yapılanmasını sağlamak amacıyla hazırlanan Marshall Planı doğrultusunda 1961'de Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı adında faaliyet göstermeye

^(*) A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi, Yönetim Bilimleri Anabilimdalı Araştırma Görevlisi.

başlayan OECD,¹ kırk yıl süre zarfında ticaret, gelişme, eğitim, makroekonomi gibi sosyal ve ekonomik içerikli konularda güvenilir çalışmalar yapan, gündemi belirleyen önemli kuruluşlardan biridir. Son yıllara kadar ekonomik alan üzerinde yoğunlaşan, 90'lı yılların yarısından itibaren de kamusal alana, kamu yönetimine doğru yönünü kaydıran OECD, kamu yönetimi sahasında sürekli ürünler vermekte ve bu alanın haritasını, benimsediği politikalar çerçevesinde çizmektedir. OECD, çalışmalarını, kendisinin oluşturduğu birtakım kurumlardan yararlanarak yürütmektedir. Çalışmamızda, OECD'nin ön plana çıkan kurumlarından bir tanesi olan Public Management Committee'yi (PUMA)/ Kamu Yönetimi Komitesi'ni^(**) ayrıntılı olarak inceleyeceğiz. Ancak, salt bu komiteyi inceleyip bırakmayacağız; bu komiteye ek olarak yönetim (governance), düzenleyici reform (regulatory reform) gibi ilgili kavramlara da kısaca değinip OECD'nin kamu yönetimi alanındaki konumunu belirlemeye çalışacağız.

OECD'nin üzerinde durduğu kavramların teorik yapısına ve kurumlarının özelliklerine ek olarak bunların somuta nasıl indirildiğini anlamak ve Cumhuriyetimizin 80. yılında OECD'nin Türk kamu yönetimini nasıl etkilediğini görebilmek için Türkiye adına düzenlenen en son ülke raporu olan 2001 tarihli *Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek* raporunu inceleyeceğiz. Türkiye'nin ülke raporundan bahsederken gelişmiş ülkeler kategorisinden bir ülke, Fransa'nın raporuna göz atarak, göndermeler yaparak iki ülke raporunu karşılaştırmaya gideceğiz. Türkiye raporunun yanında özellikle de gelişmiş ülke saflarında yer alan bir ülkenin raporunu incelemenin, karşılaştırmada ve OECD'nin farklı ülkeler üzerindeki etkinliğini, bu ülkelerden talep ettiklerini anlamada daha yararlı olacağını düşünüyorum. Ayrıca, bu sayede Türkiye için çizilen yolun sonunu görebilmek konusunda da birkaç ipucu yakalayabiliriz. Çünkü, gelişmiş Avrupa ülkeleri içinde merkezi devlet geleneğiyle farklı bir konumda bulunan Fransa da, OECD'nin yönlendirmesiyle kamu yönetimi ya-

¹ <<http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_201185_2068050_1_1_1_1,00.html>> (23.07.2003)

^(**) *Public Management* kavramının Kamu Yönetimi olarak dilimize çevrilmesi konusunda açıklama yapılması gerektiğini düşünüyorum. Kamu yönetimi sözcüğü, son yıllara kadar literatürde *Public Administration* olarak anılmaktaydı. Ama, ekonomik, siyasi ve yönetsel açıdan dünyadaki dönüşüme bağlı olarak özelleşmenin ve işletmeciliğin hız kazanmasıyla (kuramsal açıdan da Adhokrasi ve Kamu İşletmeciliği Okullarından itibaren) yönetme fiilinin karşılığı, *admistration* kelimesinden tek başına kullanıldığında işletme yönetimine denk düşen *management* kelimesine kaymış durumdadır. Tabii ki bu farklılaşma, sadece kelimelerin değişmesine değil, kamu yönetimini algılayış tarzındaki değişime de işaret etmektedir ve kamu yönetimi uğraşısının günümüzde geçirdiği dönüşümünün en göze çarpan ifadelerinden birisidir.

pısında değişikliklere gitmektedir ve devletin dönüşümü konusunda belli bir seviyeye gelmiştir. Gelişmiş ülkeler arasından Fransa'yı incelemeye almamın çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Ülkemiz açısından Fransa, diğer ülkelere nazaran birçok alanda ayrı bir konumda bulunmaktadır. Tarihsel açıdan üniter devlet yapısını benimsemeye Fransa'nın önümüzde sağlam bir örnek olması (Timur, 2002: 90-91), Osmanlı'nın son döneminden itibaren Batılılaşma amacıyla devlet örgütlenmesi, hukuk, eğitim vb. alanlarda yapılacak değişikliklerin kaynağının Fransa'ya dayanması, (Zürcher, 2001: 91-97) günümüzde mevcut olan birçok kurumsal yapının aynen Fransa'dan alınması, ilginç olarak Fransa'daki gelişmeleri, yapılanları 10-15 yıl sonra kendi bünyemize tatbik etmemiz gibi daha da türetilebilecek noktalar Fransa'nın bizim için arz ettiği önemin ve diğer ülkelere farkının göze çarpan birkaç ifadesidir.

Gerek çalışma noktaları gerekse ülke raporları açısından OECD'nin yerleştirmeye çalıştığı sistemi ve önerdiği reformları genel hatlarıyla kağıda döktükten sonra daha önceki dönemlere ait ülkemizde kamu yönetimi alanında reform çalışmaları olan 1962 tarihli Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ve 1988 tarihli Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'ne (KAYA) kısaca değinip iki farklı dönemde hazırlanan çalışmaları birçok yönden karşılaştırmaya tabi tutacağız. Kamu yönetimi açısından yönetim ve düzenleyici reform diye adlandırılan bir değişim döneminde bulunmaktayız. 1945'lerden 1980'lere hatta ülkemiz bakımından 1980'lerin sonlarına kadar da 'idari reform' denen bir kamu yönetimini dönüştürme dalgasını yaşamıştık. Ülkemizin yaşadığı ve yaşıyor olduğu iki önemli 'reform' dönemi birbirinden çok farklı amaçlara, yöntemlere, kapsama, aktörlere sahiptir. Bu iki farklı 'reform' dönemini karşılaştırmakla kamu yönetimimizin dününü, bugünü daha iyi anlayabileceğimizi düşünüyorum.

I. Public Management Committe (Puma)/Kamu Yönetimi Komitesi

PUMA'yı incelemeye geçmeden önce OECD hakkında kısa bilgi vermek² yararlı olacaktır. OECD, 30 üye ülkeden ve üye olmayan ancak sıkı bir ilişki içinde bulunan ülkelere ve çeşitli sivil toplum örgütlerinden oluşan bir kuruluştur. OECD, ülkeler ve çeşitli örgütlerle ilişki kurma açısından ülkelere ya da sivil toplum örgütlerinde piyasa ekonomisini ve çoğulcu demokrasiyi benimsemiş kriterleri dışında ölçüt aramamakta; ilişki ağı-

² <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html>> (23.07.2003)

nın kapsamında sınırlamaya gitmemektedir.³ Yönetim şablonunda başta, üye ülkelerin ve Avrupa Komisyonu'nun üyelerinden meydana gelen karar alma gücüne sahip bir Konsey bulunmaktadır. Konsey de çeşitli konularda oluşturulan komite ve sekreterliklerden beslenmektedir. Yapılan analizler ile bilgi akışının sağlanmasında Paris'te merkez olarak nitelendirilen bir sekreterlik kurumu inşa edilmiştir. OECD'nin bütçesi ise her üye ülkenin ekonomik gücü doğrultusunda katkıda bulunmasıyla oluşmaktadır. Yıllık olarak yaklaşık 200 milyon dolar seviyelerinde seyreden bütçeye en çok katkıyı ilk olarak ABD ve arkasından da Japonya yapmaktadır. OECD, makro ekonomi, ticaret, eğitim ile gelişme gibi ekonomik ve sosyal konular üzerinde odaklanmıştır. Bunların dışında kamu yönetiminde iyi yönetişimin gerçekleşmesine büyük önem vermektedir. Üye ülkeler arasında genel kabul görmüş araçlar, kararlar ve tavsiyeler doğrultusunda küresel ekonomiyi daha da geliştirmek için çabalamaktadır. OECD'nin diğer önemli göze çarpan özelliği çalıştığı alanlarda güvenilir istatistikler ve farklı niteliklerde yayınlar çıkarmasıdır.

OECD hakkında biraz bilgi verdikten sonra PUMA'yı irdelemeye başlayabiliriz.⁴ PUMA, 1990 yılında kurulmuştur. Bütçeleme ve performans yönetimi, politika belirleme, düzenleyici reform, devlet – vatandaş ilişkilerini güçlendirme, insan kaynakları yönetimi ve etik gibi ülkelerin merkezi yönetiminin unsurları sayılan noktalarla ilgilenmektedir. Buna ek olarak, üye ülkelerin uzmanları tarafından hazırlanan kamu işletmeciliği ve düzenleyici reform ülke programlarını yürütmektedir. Ülkemiz de PUMA'yı dikkate alınması gerekli bir kuruluş olarak değerlendirmektedir. OECD'nin, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı'yla ilişkilendirilmesinin dışında Başbakanlık'ın internet sitesinde OECD ile ilgili kısımda PUMA'ya da ayrıca yer verilmektedir.⁵

PUMA'nın işleyişine baktığımız zaman, Komite (Public Management Committee), PUMA'nın çalışma programlarını düzenler ve bu programlar Mart ve Ekim aylarında yapılan toplantılarda görüşülür. Çalışma programları, PUMA sekreteryası ve uzmanların işbirliğiyle yapılmaktadır. PUMA bünyesinde, kıdemli bütçe uzmanları, üye ülkelerin merkezde çalışan kamu görevlileri, insan kaynakları yönetimi, düzenleyici yönetim ve reform, dev-

³ <<http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_201185_2068050_1_1_1_1,00.html>> (23.07.2003)

⁴ <<http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_33735_1814555_1_1_1_1,00.html>> (23.07.2003)

⁵ <<<http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/anasayfa.htm>>>(23.07.2003)

let-vatandaş ilişkilerini güçlendirme adlarını taşıyan çalışma grupları bulunmaktadır.

Kıdemli bütçe uzmanları grubu, OECD'nin kamu sektörü bütçelemesi ve yönetimi konularındaki çalışmalarına rehberlik etmektedir. Üye ülkelerin en üst düzey uzmanlarının bütçeyle ilgili sorunları tartıştıkları bir forum niteliğini taşımaktadır.

Merkezi hükümetlerin çeşitli düzeylerindeki kıdemli kamu görevlilerinden oluşan grup, merkezi yönetimlerin etkili bir şekilde hareket etmesi, karar verme ve politika belirleme süreçlerinin daha iyi anlaşılması, meslektaşlar arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi ve tecrübelerin paylaşımı ile yönetim alanına ağırlık verilmesi gibi amaçlar için çabalamaktadırlar.

İnsan kaynakları yönetimi çalışma grubu, kıdemli yönetim uzmanlarının tecrübelerini tartıştıkları ve kamu hizmetlerinin kapasitesini arttırmak için çalışan bir gruptur. Kamu yönetiminin unsurları olarak belirtilen liderlik, profesyonelizmin inşası, kamu hizmeti etiği, eğitim, gelişme, performans yönetimi ve bilişim yönetimi gibi konular üzerinde yoğunlaşarak üye ülkelerin yönetim anlayışının geliştirilmesi için uğraşmaktadır.

Düzenleyici yönetim ve reform çalışma grubu, OECD bünyesinde, yatay düzeyde reform politikalarının, bunu destekleyici politikaların ve iyi düzenlemelerin (good regulations) hayata geçirilmesi için üye ülke uzmanlarıyla çalışmaktadır. Bunların dışında önleyici sağlık, güvenlik, çevre ve piyasanın daha fazla serbestleşmesi için *deregülasyon* yapılması, pazarın işlevinin arttırılmasını barındıran iyi düzenlemelerin gerçekleştirilerek kalitenin yükseltilmesi amaçlanmaktadır.

Devlet-vatandaş ilişkilerinin güçlendirilmesini amaç edinen çalışma grubu, üye ülkelerin tecrübelerini içeren tavsiyelerde bulunduğu gibi bu alanda PUMA'nın çalışmalarına da yön vermektedir.

Çalışma gruplarını belirttikten sonra yukarıdaki söylenenlere ek olarak PUMA'nın neleri kapsadığını ayrıntılı şekilde ele alabiliriz. OECD'nin internet sitesinde PUMA, Public Governance and Territorial Development adlı kısım altında açıklanmışsa da ben PUMA'yı, Public Governance and Management başlıklı bölüm doğrultusunda açıklamayı daha doğru buluyorum. Çünkü, kapsamlı olarak PUMA'nın üzerinde durduğu konular, Public Governance and Management adlı bölümde sıralanmış konulardır.

Public Governance and Management bölümüne, durum tespiti yapılarak

ve birtakım gereklilikler dile getirilerek başlanılmıştır.⁶ Hızla değişen dünyada devletlerin, küreselleşme, merkezsizleştirim (decentralisation), yeni teknolojiler, değişen ihtiyaçlar, vatandaşların beklentileri ve etkileri türü etmenleri dikkate alarak rollerini tekrar düşünmeleri gerektiği söylenmiştir. Böyle bir konjonktürel durumda çözüm önerilerinden bir tanesi yönetim olgusudur. Yönetişim ilkelerinin devlet-vatandaş ilişkisini güçlendireceği daha da önemlisi devletin işleyişini etkinleştireceği iddia edilmiştir. Hukuka saygı, demokratik kurumlarda açıklık, şeffaflık ve hesap verilebilirlik, danışma ve katılım mekanizmalarıyla vatandaşlarla eşitliği sağlamak, etkin bir kamu hizmeti, kolayca anlaşılabilen, erişilebilen hukuk kuralları ve düzenlemeler, kararlı ve tutarlı politikalar, yüksek standartlı davranış kalıpları, iyi yönetim ilkeleri olarak ileri sürülmektedir. Bunların dışında kamu yönetişiminin, ekonomik gönenci, toplumsal birlikteliği desteklemek; yoksulluğu önlemek; çevre korunmasına daha fazla önem verilmesini ve kaynakların sürdürülebilir şekilde kullanımını teşvik etmek; kamu sektörüne karşı güveni tazelemek gibi faydaları da beraberinde getireceği belirtilmiştir.

Public Governance and Management, çeşitli konular üzerine odaklanmaktadır. Odaklanılan konular şunlardır: bütçeleme, yönetim ve hesap verilebilirlik; e-devlet, bilgi yönetimi ve bunun kullanımı; çevresel bilgilendirme ve kamunun katılımı; ileri görüşlü devlet; küresel forum: yönetim; yönetim ve yönetim üzerine düşünceler; üye olmayanlarla yürütülen yönetim diyalogları; ticaret politikası açısından yönetim; devlet-vatandaş ilişkileri; yeşil kamu satın alımı(green public purchasing); insan kaynakları yönetimi; kamusal finans; sosyal politikalar; sürdürülebilir kalkınma ve yönetim; bölgesel yönetim; yönetim ve gelişme; düzenleyici yönetim ve reform. Burada bütün konulara değinmeyip PUMA'yı daha anlaşılır kılan konulara değineceğiz.

- a) Bütçeleme, yönetim ve hesap verilebilirlik:⁷ OECD'nin, üye devletlerin kurumlarının ve işleyişinin etkin olabilmesi; etkili kaynak tahsisinin yapılması için kamu sektörü bütçelemesinde ve yönetiminde çalıştığı dile getirilmiştir.
- b) E-devlet, bilgi yönetimi ve bunun kullanımı:⁸ Bu bölüme göre, kamu sektörü, yeni haber ve iletişim teknolojileri ile

⁶ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_37405_1923009_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

⁷ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34119_1832240_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

⁸ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34129_1830946_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

bilgi yoğun topluma karşı tavır sergilemektedir. Devletin geleneksel yönetim yapısı ve işleyişi sorgulanmalıdır. Devletlerin, çok farklı talepleri karşılayabilmesi ve kamu hizmetini verirken etkili olabilmesi için haber ve iletişim teknolojilerini kullanması gerekmektedir. PUMA, burada aktif bir şekilde çalışmalar yapmaktadır. PUMA, ülkelerin e-devleti nasıl uygulayacakları ve bilgi yönetimi tekniklerinin kamu sektörüne nasıl uyarlanacağı üzerinde durarak geleceğin devleti için bunların ne ifade ettiğini anlamak için uğraş verdiği ifade edilmektedir.

- c) Kamunun bilgilendirilmesi ve katılımı:⁹ Kamunun ve piyasa yapımcılarının karar verme sürecine katılabilmeleri için kamusal bilgilendirmenin yerleştirilmesi gerektiği savunulmaktadır. Etkili bir kamu yönetimi ve değerlendirme politikaları açısından yüksek kalitede kamusal bilgilendirme kaçınılmaz olarak görülmektedir. OECD, üye ülkelere bu alanda yardımcı olmak için veriler ve göstergeler üzerinde yoğun bir şekilde çalışmaktadır. OECD'ye göre bilgi edinme vatandaşların en doğal haklarından birisidir. Fayda-maliyet analizinin uluslararası, ulusal ve ulusaltı ölçekte bilgilendirme konusunda uygulanmasını önermektedirler. Vatandaşların ve sivil toplum kuruluşlarının, politikaların, projelerin, planlama ve değerlendirme sürecine katılmaları gerekliliği de dile getirilmiştir.
- d) Yönetişim ve gelişme:¹⁰ Gelişmenin ve sürdürülebilir gelişmenin gerçekleşmesi için yönetişimin ulusal ve uluslararası düzeyde şart olduğu ileri sürülmüştür. Uygun yönetim yapısı olmadığı sürece, ülkelerin küreselleşme sürecinde kendine yer bulamayacakları ifade edilmiştir. Küreselleşme ve yönetişimin bir paranın iki yüzü olduğu iddia edilmiştir. Yönetişimin mekanizmasını ve yapısını güçlendirmek amacıyla fikirlerin ve tecrübelerin paylaşılması için bir forum kurulmuştur.¹¹ Yönetişimin sağlıklı işlenmesini engelleyen ve aksatan unsurların ortadan kaldırılması gayesiyle çalışmak-

⁹ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34407_1856893_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

¹⁰ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_33935_1870601_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

¹¹ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34613_1926339_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

tadırlar. Bu forum, üç hedef merkezli olarak yönetişimi geliştirmek için çabalamaktadır. İlki, kamu sektörünün, hukuki, yapısal ve yönetsel açıdan daha şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimine dönüşmesi; ikincisi, rüşveti önleyici yasaların çıkarılmasıyla, yatırım koşullarının şeffaf hale getirilmesiyle, uluslararası muhasebe standartlarının uygulanmasıyla işletme faaliyetlerinde saydamlığın ve dürüstlüğün sağlanması; üçüncüsü ise hukuki, kurumsal ve düzenleyici bir çatı oluşturularak ve yatırımcılar, işletmeciler açısından öneriler getirilerek yönetişimin gerçekleştirilmesi hedefidir.

- e) Ticaret politikası açısından yönetişim:¹² Bu grup, yönetişim ile esnek fonksiyonlu, açık ve kurallara dayalı çok yönlü ticaret sistemi arasında güçlü bağların kurulması için çalışmaktadır.
- f) İnsan kaynakları yönetimi:¹³ İnsan kaynakları yönetiminin, kamu sektörünün stratejilerini, araçlarını belirleyen ve devletin etkili çalışmasını sağlayacak lider niteliğinde görevliler yetiştirmeyi amaçladığı söylenmiştir. Sorumlulukların dağıtılması, esnek ücret ve personel sistemi gibi reformlarla esnek ve değişen şartlara, küresel dünyaya adapte olabilecek kapasitede bir kamu sektörü oluşturulmak istenmektedir. OECD'ye göre temel sorun, kamu hizmetlerinde iş piyasalarındaki gibi bir rekabet ortamının nasıl oluşturulacağıdır. PUMA da, kamu hizmetlerinde güdülen etkili personel politikalarını desteklemekte ve strateji, bütçeleme ve pazarlama gibi kamu yönetimi unsurlarını iyi bilen, çok yönlü bir personel anlayışını savunmaktadır.
- g) Kamusal finans:¹⁴ Bu bölüm, adil gelir dağılımını sağlamak; etkili kaynak tahsisi ve istikrarlı bir makroekonomik çevre gibi bütçe hedeflerini gerçekleştirmek saikleriyle hareket etmektedir. Ayrıca, kamusal finansla ilgili tavsiyelerde bulunmayı da kendilerine görev bilmektedirler. Çalışmalar, mali politikalar, vergileme ve kamu harcamaları üzerinde

¹² <<<http://www.oecd.org/EN/about/0,,EN-about-11-nodirectorate-no-no-no-11,00.html>>> (10.04.2003)

¹³ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34139_1832257_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

¹⁴ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34113_1830905_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

yoğunlaşmaktadır. Bu temalar, ülke raporlarının içerisinde ayrıntılı şekilde ele alınmaktadır.

- h) Sosyal politikalar:¹⁵ OECD, sosyal politikalara, bireylerin kendi potansiyellerini açığa çıkarmasına yardımcı olmak; aynı zamanda toplumun ve ekonominin etkin bir şekilde işlemesine olanak sağlamak açısından yaklaşmaktadır. OECD'ye göre, eğer sosyal politikalar uygulanmazsa birey, yoksulluk içine düşebilir, birey açısından toplumdan dışlanma söz konusu olabilir ve bu durum, ekonomik gelişmenin önünde engel teşkil edebilir. Sosyal politikaların, çocuk gelişimi ve aile-arkadaş çevresine, iş ve çalışma yaşına, güçsüzlere, emekliliğe ilişkin politikaları kapsadığı belirtilmiştir. Sitenin, sosyal politikalara ayrılan kısmı, sosyal korumanın maliyetinin ne olacağı sorusunun cevaplanması zor bir soru olduğu söylenerek noktalanmıştır.
- i) Sürdürülebilir kalkınma ve yönetim:¹⁶ Etkili ve bütünlükçü ekonomik, çevresel ve sosyal amaçlara ulaşmak için sürdürülebilir kalkınma üzerinde durulduğu söylenmektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın, işletilebilmesi için devlet ve devlet dışı örgütler arasında eşgüdümün sağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın yönetiminin, son 50 yılda çok fazla gelişme gösteren ekonomik hareketlerin ekonomik, sosyal refaha ve çevresel değerlere verdiği zararların giderilmesi; bu unsurlar arasında dengeyin sağlanması ve risklerin azaltılması için uğraş verdiği belirtilmiştir. PUMA'nın da özellikle ekonomi ve çevre arasında eşgüdümün sağlanmasında, gelişme yönetiminin ve ilgili politikaların belirlenmesinde devreye gireceği dile getirilmiştir.
- j) Bölgesel yönetim:¹⁷ Bölgesel yönetimin, yerel, ulusal politikalar arasında sağlanacak denge sayesinde hayat bulabileceği söylenmiştir. Küresel ekonominin yaşandığı şu ortamda ekonomik performansı besleyebilme açısından böl-

¹⁵ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2z649_33933_1832806_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

¹⁶ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34143_1814940_1_1_1_37405,00.html>> (23.07.2003)

¹⁷ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34475_1926303_1_1_1_37405,00.html>> a(23.07.2003)

gesel yönetişimin önemli olduğu düşünölmektedir. Odaklanılan nokta, sorumluluğun ve kaynak dağılımının kamu ve özel sektörü tek bir açı altında toplayacak şekilde nasıl dağıtılacağıdır. Finansal federalizm ve istihdam oluşturma politikalarının desantralizasyonu ile yerel ortaklar gibi yöntemlerle kamu sektöründe yatay ve hiyerarşik düzeylerin eşgüdümünün sağlanması, bölgesel yönetişimin gerçekleştirilmeye çalışıldığı hedeflerdir.

- k) Düzenleyici yönetim ve reform:¹⁸ Düzenleyici yönetimle, tercihlerin, kapasitenin ve kurumların, piyasaya, hukuka ve kamu işletmeciliği esaslarına dayalı olarak düzenlendiği uzun soluklu bir yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmaktadır. PUMA'nın vurgusu, sağlığın korunması, güvenlik, çevre, piyasanın fonksiyonlarının geliştirilmesi ve serbestleşen piyasanın daha iyi çalışmasını kapsayan iyi düzenlemeler aracılığıyla düzenlemelerin kalitesinin artırılmasıdır. Aktiviteler de yönetsel basitleştirme, gelişmeye yönelik düzenlemelere uyum, bağımsız düzenleyiciler ve kendi kendini değerlendirme gibi araçlar üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Public Governance and Management'in odaklandığı konuların, dolayısıyla da PUMA'nın uğraş alanlarının genel hatlarıyla profilini çizdikten sonra iki kavramın gerek PUMA gerekse de OECD bünyesinde öne çıktığını görmekteyiz. Bunlar; birçok alanla bağlantısı kurulan yönetim kavramı ve OECD'nin üye ülkeleri yakinen etkilemede en büyük aracı olan düzenleyici reformlardır.

Yönetişim kavramı ilk olarak Dünya Bankası'nın Afrika üzerine hazırladığı bir raporda geçmiştir. 1989 yılında bu raporla macerasına başlayan yönetim kavramı günümüze kadar birçok değişiklik yaşayarak gelmiştir. Değişmenin yaşandığı süreçte OECD, Birleşmiş Milletler de devreye girmişler ve yönetişimin şekillenmesinde görev almışlardır. DB'nin Afrika raporunda kalkınma yönetimine benzer bir şablon çizen yönetim kavramı, özel sektör için açıklık, kamunun hesap vermesi, rekabet ve katılımın yaygınlaştırılması, yerleşmenin gerçekleştirilmesi, adil ve bağımsız bir yargı düzeni, bilgilendirmenin sağlanması gibi prensipleri barındırmaktaydı (Güler, 2003a: 102-103).

¹⁸ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_34141_1844140_1_1_1_37405,00.html>> (23,07.2003)

1992 yılında yönetişimi benimsediğini ilan eden OECD, DB'nin tanımlamasını aynen kabul etmiştir (Güler, 2003b: 4). OECD'ye göre yönetim altı önemli ilke üzerine oturmaktadır (Güler, 2003a: 105-106). İlki, kamu yönetiminin, çizdiği hedeflere ulaşip ulaşmadığını konu edinen *hesapverilebilirlik* ilkesidir. İkincisi, kamu yönetiminin kararlarının ve eylemlerinin, diğer kamu kurumlarının, sivil toplumun ve yabancı devletlerin, kuruluşların incelemelerine açık olmasını ifade eden *saydamlık*; üçüncüsü kamunun kaliteli çalışmasını ve iktisattaki anlamda en uygun maliyetle amaçlarını gerçekleştirilmesini anlatan *etkinlik ve verimlilik*; yönetimin çevresindeki değişmelere cevap verebilmesi, sivil toplumun eleştirilerine kulak vermesi ve eleştiriye açık olması anlamında duyarlılık; mevcut duruma bakarak gelecekle ilgili doğru kararlar vermeyi içeren *ileri görüşlülük*, altıncı olarak da adil ve güvenilir bir hukuk düzeninin varlığı konusunda *hukuksallık* ilkesidir. OECD, yönetim ve iyi yönetim diye ikili bir ayrım yapmaktadır. İyi yönetim, kavramın çıkış yıllarında DB tarafından yönetişime atfedilen kalkınma yönetimi anlamında kullanılırken, yönetim, daha geniş kapsamlı ve genel bir tanımlama için kullanılmaktadır (Güler, 2003a: 106).>

Aradan geçen 14 yıl sonra Dünya Bankası, yolsuzluk karşıtı, yönetim ve kamu hizmetinde reformu içeren, desantralizasyonu ve e-devleti amaçlayan, kamu harcamaları ve vergi politikalarını düzenlemeyi planlayan, piyasa ekonomisinin hukuki dayanaklarını bulmaya çalışan bir yönetim tanımı yapmaktadır.¹⁹ İlk zamanlardaki gibi kalkınmadan ziyade gün geçtikçe birbirine daha fazla kenetlenen dünyada, DB, işleyişin kontrolünü ve yürütümünü kolaylaştıracak, ekonomi-politik yönü yoğunlaştırılmış bir yönetim kavramı üzerinde durmaktadır.

Yönetişim modeline göre üçlü bir yönetim sistemi söz konusudur. Bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından teşekkül katılımcı bir sistemin en ideal şekilde devleti yönetebileceği düşünülmektedir (Güler, 2003b: 4). Yönetişim modeliyle özel sektöre, diğer taraflara nazaran yönetim kademesinde önemli bir yer biçilmiştir. Üçlü sistemin bir ayağının tartışmasız özel sektör olarak belirlenmesi, her geçen gün daha da yerleştirilmeye çalışılan sistemin özel sektör doğrultusunda yönlendirileceğinin ve yönlendirildiğinin ifadesidir.

Yönetişim, 90'lı yıllarda ekonomik serbestleşmenin hız kazandığı küresel bir dönemin en ideal görülen yönetim tanımıdır. Ekonomik ihtiyaçlar

¹⁹ <<<http://www1.worldbank.org/publicsector/index.cfm>>>(24.07.2003)

doğrultusunda şekillenen yönetim kavramının unsurlarına baktığımız zaman, bu dönemde yapılan diğer tanımlar gibi, ilk bakışta herkes tarafından olumlu karşılanan iyi seçilmiş sözcüklerden oluşmaktadır. Ama bu sözcüklerin açılımına baktığımız zaman ne demek istediğini kolayca anlayabiliyorsunuz.

Yönetişimin, herkese açık, katılımcı bir yapı olduğu hatta kavramdaki işteş takısının da buna işaret ettiği iddia edilmektedir. Tamam, bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını barındıran katılımcı bir yapı olabilir fakat bu katılımcılık ne düzeyde ve ne anlamda bir katılımcılığa denk düşmektedir. Tanımda, taraflardan birisinin tartışmasız özel sektör olarak tasarlanmasından sonra sivil toplum içinde de özel sektörün yer alabileceği hatta diğer sivil toplum kuruluşlarına göre etkin ve sözünü geçirir bir şekilde konumlandığı göz ardı edilmektedir. İşveren kesimini temsil eden bir TÜSİAD, TİSK'le emekçi kesimi temsil eden sendikaların koltuktaki ağırlıklarının bir olması beklenemez.

Şeffaflık ilkesiyle, yolsuzlukların önleneceği, yönetim kademelerinde nelerin yapıldığının halk tarafından kolayca öğrenilebileceği gibi masumane anlamların dışında yönetimin işleyişinin ve kurallarının özel sektörde, ulusal ve uluslararası pazarın serbestleşmesi anlamında gelişmiş devletlerce ve çok uluslu şirketlerce kolayca anlaşılması amaçlanmaktadır. Şeffaflık, pazarın genişlemesi ve kontrolünün ele geçirilmesi için düşünülmüş bir ilkedir.

Duyarlılık ilkesiyle de, yönetimin çevresindeki küresel ekonomik değişmelere ve özel sektörün isteklerine karşı duyarlı olması ve ona göre ayağını denk alması amaçlanmaktadır.

Liberal ekonominin işleyişini güvence altına almak ve küresel sistemin kurallarını standartlaştırmak amacıyla adil ve güvenilir bir hukuk düzeni istenmektedir. Adillik kavramının, gerçek kişiler için mi yoksa sermayenin dolaşımını sağlayan şirketler için mi olduğu üzerine düşünmek gerekmektedir.

Yönetişimden sonra, OECD'nin mucidi olduğu ve uluslararası platformda kendine ait etiketi olan düzenleyici reform (regulatory reform) kavramını incelemeye tutabiliriz.

Düzenleyici reformlar(DR), macerasına 1995 yılındaki *OECD Konseyinin, Hükümetlerin Düzenleyici Politikalarının Kalitesinin Artırılması Hakkında Tavsiye Raporu* başlıklı raporla başlamıştır. Buna ek olarak DR'ın

yerleşmesinde 1997 tarihli, kurumsal düzenleyici reformu konu edinen *OECD Reform Raporu*'nun etkisi büyüktür. Ülkemiz açısından da 2001'in Aralık ayında Ecevit Hükümeti tarafından çıkarılan genelgeyle DR, resmen kabul edilmiştir.²⁰ 1998 yılından itibaren *Düzenlemelerde Reform Programı Gönüllü Ülke İncelemeleri*, OECD'ye üye ülkeler arasında start verilmiştir. Ülkemize ilişkin ilk rapor ve şu ana kadar ki tek rapor ise 2001 yılında yazılmıştır.

1990'larda OECD'nin, kamu yönetimine ağırlık vermeye başlamasıyla çizgisinde bir kırılma yaşandığını belirtmiştim. Diğer kuruluşlar gibi OECD de, küresel sistemde devletin tamamıyla dışlanmaması hatta önemli görevler üstlenerek ve dönüştürülerek sistemin içine sokulması gerektiği düşüncesini benimsemiştir.

Düzenleyici reformlarla, küreselleşmenin hüküm sürdüğü 90'lı ve 2000'li yıllarda sermayenin hareketlerini ve isteklerini karşılama amaçlı, devletin etkin bir şekilde görev aldığı, düzenleme faaliyetinden bahsedilmektedir.

OECD, önceliklerin ve kamu kurumlarının kültürünün değiştirilerek piyasaya, yasalara ve kamu işletmeciliği prensiplerine dayalı etkili bir düzenleme yönetiminin kurulması için DR'ler üzerinde çalışmaktadır.

Düzenleyici reformlarla, piyasa, pazar merkezli; etkinliği, rekabeti, ticaret ve yatırım rejimini içeren bir düzenleme işlevi öngörülmektedir. DR'lar, tüketici faydasını arttırmayı; ihracatın rekabet kapasitesinin ve yükseliş gösteren sektörlerin gelişmesini; esnek yapıları; arz yönlü ekonominin hakimiyetini; ekonomik şoklara karşı kırılma azaltılmasını ve yeni iş alanlarının oluşturulmasını sağlama da en önemli unsur olarak lanse edilmektedir.²¹

DR'ler, düzenleyici yönetim ve reform, düzenleyici reform ve piyasa açıklığı, ekonomik konularda düzenleyici reform olmak üzere üç alanda yoğunlaşmaktadırlar.

Düzenleyici yönetim ve reform kapsamında, OECD bünyesinde yer alan bir diğer önemli bölüm olan Public Governance and Management (PUMA)

²⁰ <<<http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/genelge2001-12.htm>>> (24.07.2003)

²¹ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_37421_1920577_1_1_1_37421,00.html>> (24.07.2003)

ile politikaların inşa edilmesinde ve üye ülkelerin *iyi düzenleme* konusunda yeteneklerini geliştirmede sıkı bir işbirliğine gidilmiştir.²²

Düzenleyici reform ve piyasa açıklığı başlığı altında küresel ekonominin daha fazla entegre olması için çalışılmaktadır. Buna ek olarak GATS'la da bağdaştırabileceğimiz çok önemli bir noktaya değinilmiştir. Kamu politikasının unsurları olan eğitim, sağlık ve çevre gibi alanlarda gereksiz ticari kısıtlamaların kaldırılarak serbestleşmeye açılması gerektiği savunulmaktadır.²³

Düzenleyici Reformun üçüncü önemli çalışma sahası olan ekonomik konularda düzenleyici reform, artan rekabet aracılığıyla ekonomik performansın ve refahın artırılması için çabalamaktadır. Bu çaba, üye ülkeler arası politikaların, düzenlemelerin kıyaslanmasını; reformların, endüstri ve geniş ekonomik düzeyler açısından üretimdeki ve iş gücü piyasasındaki etkilerini içerir.²⁴

DR'ler üç aşamalı bir hareket planına sahiptir. İlk aşama, basit düzenlemelerin gözden geçirilmesidir. İkinci aşama, kurumları içinde barındıran bir çatının inşası; üçüncü aşama ise düzenlemelerin tasarımı ve reformların yönetimi süreçlerinin geliştirilmesidir.²⁵

Ülkeleri yönlendirmenin en somut hali ve politikaların uygulamaya dönük ayağı olarak 1998 yılında başlayan *düzenleyici reform programı gönüllü ülke incelemeleriyle* hükümetlere, yasal ve idari düzenlemelerin kalitesinin artırılması, deregülasyon programı çerçevesinde özellikle ekonomik altyapıyla ilgili sektörlerde mevzuatın azaltılması ve sadeleştirilmesi, piyasaların sağlıklı işlemlerini sağlayacak rekabet politikasının kurumsallaşması, düzenlemelerden etkilenecek ekonomik ve sosyal gruplarla danışma sürecinin yaygınlaştırılması, idari formalitelerin azaltılması, ekonomik ve sosyal etki analizlerinin yapılması, ekonomik büyümenin ve işletmelerin önünde engel oluşturan gereksiz hukuki düzenlemelerin kaldırılması konularında yardımcı olmak amaçlanmaktadır.²⁶ Bu incelemelerin ülkelere zorla

²² <<http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34141_44936_1_1_1_37421,00.html>> (24.07.2003)

²³ <<http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34157_37421_1_1_1_37421,00.html>> (24.07.2003)

²⁴ <<http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_34323_37421_1_1_1_37421,00.html>> (24.07.2003)

²⁵ <<http://www.oecd.org/about/0,2337,en_2649_37421_1920577_1_1_1_37421,00.html>> (24.07.2003)*

²⁶ <<<http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/genelge2001-12.htm>>> (24.07.2003)

bir şey dayatmadığı, hazırlanan raporların tavsiye niteliğinde olduğu söylene de biz ve bizimle aynı düzeyde olan ülkelerin diğer büyük uluslararası kuruluşlar tarafından nasıl kıskaç altına alındığı gözden kaçırılmamalıdır. OECD'nin diğer kuruluşlarla yakın ve birçok konuda iş bölümü yapmışçasına sıkı bir ilişki içine girdiği kendi belgelerinden de tespit edildiği zaman, tavsiye diye nitelendirilen raporların, bağlayıcılık konusunda pek de esnek olmadığını anlaşılmaktadır.

Ülke raporları şu plan dahilinde hazırlanmaktadır: ilk olarak mevcut düzen gözden geçirilmekte, ikinci olarak yapısal reform girişimleri ile piyasaların sağlıklı işlemesine yönelik reformlar ele alınmakta, üçüncü olarak düzenlemelerde kaliteyi sağlayabilmek için ilgili kuruluşların kurumsal yapıları incelenmekte, dördüncü olarak rekabet politikasının söz konusu programdaki rolü ve etkileri tartışılmakta, beşinci ölçüt bağlamında reform programının makroekonomik çerçevesine ilişkin genel değerlendirme yapılmakta ve son aşamada özellikle enerji, telekomünikasyon ve ulaştırma sektörlerinde yapılacak düzenlemeler ortaya konmaktadır.²⁷

Ülke raporlarının genel özelliklerini ortaya koyduktan sonra örnek olarak *2001 Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek* adlı Türkiye Raporuyla düzenleyici reform programı gönüllü ülke incelemelerinden olmayan ama kamu yönetiminde yapılması istenen reformlar konusunda Fransa'nın ne durumda olduğunu gösteren 2000 tarihli raporu incelemeye geçebiliriz.

II. 'Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek' Raporu

Bu rapor, Türkiye'nin 2001 yılında düzenleyici reform programı gönüllü ülke incelemelerine katılma talebi üzerine yapılmıştır. Rapor iki kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda günümüz dünyasında gündeme yön veren kurumların üzerinde durduğu anahtar kelimeler açısından Türkiye'nin yapmış olduğu artı-eksi faaliyetlerin dökümü ve değerlendirilmesi yapılmıştır. İkinci kısımda ise düzenleyici yönetim, rekabet politikası, piyasalarda açıklık, elektrik, gaz ve karayolu yük taşımacılığı sektörü, telekomünikasyon sektörü gibi önemli görülen konularda ayrıntılı betimlemelerde bulunulmakta ve bu alanların istenen şekilde geliştirilmesi için politika seçenekleri önerilmektedir. İki bölüm haricinde ek olarak neredeyse bütün alanları kapsayıcı politika teklifleri tablosu yer almaktadır.

²⁷ <<<http://www.basbakanlik.gov.tr/teskilat/disiliskiler/genelge2001-12.htm>>> (24.07.2003)

Birinci kısımda Türkiye'nin içinde bulunduğu mevcut durum ortaya konmuştur. Piyasa ekonomisini geliştirmeye yönelik etkili ve sürekli çalışmaların sürdürüldüğü, düzenleyici reformların yavaş yavaş uygulanmaya çalışıldığı bunu takiben reformların devam ettirilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Düzenleyici reformun, iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin gelişmesi için zorunlu bir araç olduğu savunulmuştur (OECD, 2002: 13). Düzenleyici reformlarla, rekabetin ve yenileşmenin önündeki engellerin kaldırılarak ekonomik etkinliğin sağlanacağı düşünülmektedir. 2000 yılındaki Fransa'nın kamu yönetimi profilini gözler önüne seren raporda da (OECD, 2001) benzer bir ifadeyle ticaretin küreselleştiği, piyasa ekonomisinin gelişiminin temel amaç olduğu günümüz ortamında devletin düzenleyici reformlarla kendini dönüştürmesi gerektiği söylenmiştir.

Türkiye'nin yolsuzlukla mücadeleyi sürekli gündemde tutması (s. 55), AB'ye katılım sürecinde şeffaflık girişimlerinin başlatması, 2001 yılının Ekim ayında anayasanın birçok maddesini değiştirmesi, bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması için BDDK'yı, ihale ortamını dönüştürmek için Kamu İhale Kurulu'nu kurması, vergi sistemini gözden geçirmesi v.b. faaliyetlerle düzenlemeleri bir nebze olsun gerçekleştirdiği belirtilmiştir. İlerleme olarak gösterilen bu gelişmelere karşılık bazı aksamaların devam ettiği ifade edilmiştir. Yabancı yatırımların teşvikinin yeterli düzeyde olmadığı, piyasa ekonomisine geçişin henüz tamamlanmadığı söylenerek devletin ekonomiden daha fazla çekilmesi, tavsiye edilmektedir. Yabancı yatırımcıların teşvikinin yanında AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda atılacak adımların hızlandırılması, fikri ve sınai mülkiyet hakları konusundaki ihtilafların çözümünü sağlayacak 12 ihtisas mahkemesinin kurulması, ortak tarım politikası ve raporlamanın fazla olduğu istatistik gibi alanlarda rapor hazırlama ihtiyaçlarını destekleyecek yeterli idari yapıların inşası gibi noktaların gözden kaçırılmaması gerektiği dile getirilmiştir. AB üyesi olan Fransa'ya baktığımız zaman, Türkiye için gözden kaçırılmaması gerekenleri hayata geçirebilmiş gibi gözükmektedir. Piyasa ekonomisine geçiş konusunda Fransa açısından bir sorun yaşanmamaktadır. Piyasa ekonomisini benimsedikten sonra da kapitalist sistemin gerektirdiklerini yerine getirmek Fransa açısından pek de zor olmamaktadır. Örneğin, kamu hizmeti konusunda, OECD Fransa'dan, kamu hizmetlerini bireyselleştirmesini ve piyasa hizmetlerinin daha erişilebilir, geniş kapsamlı olduğunu düşündüğü için de piyasa hizmetleri gibi sunmasını beklemektedir (s. 2, p. 2).

Raporda üst kurullara büyük önem atfedilmektedir. Kurulların sayısının, yetkilerinin arttırılmasının sevindirici olduğu dile getirilmiştir. Rekabet po-

litikasının geliştirilmesinin, elektrik, gaz, telekomünikasyon, karayolu yük taşımacılığı gibi sektörlerde, zorunlu devlet tekeli olması gereken alanlar dışında özelleşmenin hız kazanmasının ve reformların ilerlemesinin olumlu olduğu belirtilmiştir (Sayfa 40-44). Çeşitli alanlarda piyasanın düzenlenmesi için Fransa'da da üst kurullar mevcuttur ama yapıları bizdekilerden farklıdır. Ancak, Fransa, düzenlemelerin yapılması ve kamu yönetiminde dönüşümün sağlanmasında üst kurullara ek olarak Devlet Reformu Hedefiyle Bakanlıklararası Komite, Modernizasyon²⁸ ve Yetki Devrinden Sorumlu Yüksek Düzeyli Kamu Görevlilerinden Oluşan Bakanlıklararası Ağ, Modernizasyon Komisyonu gibi birçok kurum kurmuştur (s. 3-4).

Raporun yazıldığı sırada siyasi istikrar ve güçlü siyasi liderlik yokluğunun düzenleyici reformlara sekte vuran bir unsur olduğu söylenmiştir. Ancak, AKP'nin tek başına iktidara gelmesiyle bu sorun halledilmiş gibi görülmektedir. Yerel yönetimlerin hem hukuki hem de pratik açısından yetersiz halde olmasının, rekabet alanında yaşanan gelişmelere rağmen rekabet politikasının genel politikaya tam anlamıyla entegre olmamasının ve hükümet düzeyinde genel bir stratejinin bulunmamasının düzenleyici reformlar için tehlike arz ettiği ifade edilmiştir. Yetersiz olarak nitelendirildiğimiz yerel yönetimler konusunda merkezîyetçi yapıya sahip olmasından dolayı batı dünyası tarafından sürekli eleştirilen Fransa, Türkiye'ye nazaran kendisinden istenenleri yerine getirdiği söylenebilir. Merkezsizleştirme politikaları ve vatandaşların değişen taleplerine göre hareket etmenin, yerel ile bölgesel yönetimleri geliştirmenin, yerelin isteklerine göre karar verme mekanizmalarını tesis etmenin günün şartlarında zorunluluk olduğunu düşünen (s. 1) Fransız devletinin, merkezsizleştirme ve yetki devri (deconcentration) ile güçlü merkezi yapısından bir ölçüde vazgeçtiğini, yerel otoriteleri kademeleli olarak güçlendirdiğini söyleyebiliriz. Merkezdeki yetkilerin bölgelere, yerele, komünlere devredilmesini ifade eden merkezsizleştirme aracılığıyla yerelde bulunan yönetim birimlerine ve vatandaş taleplerine daha fazla kulak verildiği dile getirilmiştir (s. 12).

Raporun ikinci kısmında, düzenleyici yönetim başlığı altında toplanan, düzenleme prensipleri, düzenlemelerin kalitelerinin yükseltilmesi ve düzenleme etki analizi gibi konulardan bahsedilmiştir. Dikkate alınması gereken politika seçenekleri ile bu bölüme son verilmiştir.

²⁸ Fransa raporunda, kamu yönetiminde yapılan bu reform, modernizasyon olarak değerlendirilmiştir (Sayfa 1, Paragraf 4).

1995'te OECD'nin kabul ettiği tavsiyelere dayanılarak sekiz maddeli *iyi düzenleme prensipleri* belirlenmiştir ve Türkiye dahil diğer üye ülkelere önerilmiştir.²⁹ Prensiplerin çoğu ekonomik amaçlara yöneliktir. Fayda – maliyet analizinin düzenlemelerde etkin şekilde kullanılmasıyla rekabet, ticaret ile yatırımın kolaylaştırılması istenmektedir.

İyi düzenleme prensiplerine ek olarak 1997 yılında da düzenlemelerde kaliteyi sağlamak için üçlü bir strateji belirlenmiştir (s. 54). Stratejinin ilk ayağı, alt yapı mahiyetinde, düzenleyici reform politikalarının en yüksek siyasi düzeyde kabulünü, karar mekanizmasına açık standartlar konmasını ve düzenleyici yönetim kapasitelerinin oluşturulmasını kapsamaktadır. Asıl ağırlık, düzenlemelerde kalitenin geliştirilmesi adını taşıyan ikinci basamaktadır. Bu aşama, düzenlemelerde kalitenin geliştirilmesi, düzenleme etki analizi, kamu danışma süreçleri, düzenleme alternatiflerinin dikkate alınması ve düzenlemelerde koordinasyonun geliştirilmesini içermektedir. Yukarıda sayılan stratejilere ilave olarak mevcut düzenlemelerin gözden geçirilmesi, güncel hale getirilmesi ve bürokratik formalitelerin azaltılması amaçlarını barındıran üçüncü aşama yer almaktadır. Türkiye açısından şu an öneri mahiyetinde olan prensiplerin ve stratejilerin birçoğu Fransa açısından atılmış adımlar niteliğindedir. Fransa'nın *iyi düzenleme prensiplerini* gerçekleştirdiği söylenebilir. Fransa raporunda, idari prosedürlerin azaltıldığı, yasal ve düzenleyici yapının kalitesinin artırıldığı ve bunları kapsayan geniş çaplı düzenleyici reformlarla vatandaşların, özellikle de iş çevrelerin isteklerinin her geçen gün daha yüksek bir kapasitede karşılandığı ifade edilmiştir (s. 14).

Bu üçlü stratejinin dışında, rekabeti, ticareti ve yatırımı teşvik edecek, herkesin katılımını öngören, standardize edilmiş süreçleri ve konan kuralların kolayca anlaşılmasını anlatan idari şeffaflığın, kademeli yürütülen idari işlerin kademe sayısının düşürülmesinin yani idari yüklerin azaltılmasının ve en etkili politika araçlarının seçimini içeren düzenleme ve alternatifleri gözetme anlayışının da düzenlemelerde kaliteyi arttırdığı ifade edilmiştir.

²⁹ Bu prensipler şunlardır (Sayfa 56): (i) açıkça belirtilmiş politika hedeflerine hizmet etmek ve bu hedeflerin gerçekleştirilmesini sağlamak, (ii) sağlam yasal bir temel üzerine oturmak, (iii) reformun etkilerinin bütün topluma yayılacağı göz önünde tutulursa yaratılacak faydaların masraflardan daha fazla olmasını sağlamak, (iv) maliyeti ve piyasa çarpıtmalarını asgari düzeyde tutmak, (v) piyasa teşvikleri ve hedefleri bazındaki yaklaşımları geliştirmek, (vi) kullanıcılar için açık, basit ve pratik olmasını sağlamak, (vii) diğer düzenlemeler ve politikalarla uyumlu olmak, (viii) yurtiçi ve yurtdışı düzeylerde rekabet, ticaret ve yatırımı kolaylaştıracak prensiplerle uyumlu olmak.

Kalitenin arttırılmasında bahsettiğimiz *düzenleme etki analizi (DEA)* (s. 64-66), etkin ve verimli politika alternatiflerinin sistemli bir şekilde seçilebilmesi ve OECD'nin en iyi uygulamalarına ulaşılabilmesi açısından yol haritası olarak savunulmaktadır. Türkiye'nin DEA'yı kullanma konusunda çok zayıf olduğu söylenmiştir. DEA uygulanmadığı sürece kalite kontrol prosedürlerinde büyük gediklerin olacağı ileri sürülmüştür. Bu yüzden, OECD ülkelerinin birçoğunda uygulanan DEA'nın en kısa zamanda Türkiye'ye tatbik edilmesi gerektiği dile getirilmiştir. Uzun vadeyi hedef alan DEA, düzenleyicilerin eğitimini, esnek analitik metotları, veri toplama stratejilerini kapsamaktadır. Üst düzey karar verme süreçlerinde, fayda-maliyet analizine göre hareket edilmesinin şart olduğu ve DEA'nın yasalar, tasarılar, idarenin düzenleyici işlemleri gibi hukuksal metinlere uygulaması gerekliliği vurgulanmaktadır. DEA, tüm yönetsel ve hukuksal yapıyı kapsayan bir projedir. DEA yöntemi ile ülkenin yönetim kademelerinin faaliyetlerini izlemek ve kontrol etmek daha da kolaylaşacaktır. Bu da ister istemez hep iddia edilenin aksine merkezîyetçi bir sistemin oluşmasına imkan sağlayacaktır (Bayramoğlu, 2003: 157). Türkiye'nin DEA'yı tamamıyla benimsemesi durumunda Cumhuriyet'ten günümüze uygulana gelen sistem rafa kaldırılacak ve devlet, yeni bir işleyişe sahip olacaktır.

Dikkate alınması gerekli politika seçenekleri düzenleyici yönetim bölümünün sonunda yer almaktadır. Politik düzeyde açık ve hesap verebilir bir düzenleyici reformun ortaya konması; Düzenleme Etki Analizi konusunda yönetimin tümünde adım-adım uygulamalar yapılarak yeni düzenlemelerin kalitesinin geliştirilmesi; bakanlıklarda ve diğer kamu kurumlarında yapılan düzenlemelerin kanuni gerekleri ortaya konarak şeffaflığın sağlanması; düzenleme alternatiflerinin daha yoğun bir şekilde uygulamaya dökülmesi; mevcut düzenlemelerin, etkinlik ve verimlilik açısından, rekabet prensipleri gözetilerek gözden geçirilmesi; Türk ve özellikle de yabancı yatırımcılara zorluk çıkarttığı düşünülen idari prosedür, iş lisans ve izinleri için bir kayıt merkezi oluşturularak idari yüklerin azaltılması, düzenleyici reformların daha iyi uygulanması açısından Türkiye'ye önerilmektedir. Bu raporda Türkiye'ye önerilen birkaç noktanın Fransa raporuna göz attığımız zaman Fransa için de önerildiğini bazılarının da Fransa tarafından yerine getirildiğini görmekteyiz. Fransa açısından da şeffaflık ile etkinlik kavramlarının gözden kaçırılmaması gerektiği dile getirilmiştir (s 1, p 4). Bu önerinin yanında, Fransa uygulamaya dönük olarak, 2000 yılında yönetimin kalitesini artırmak amacıyla yasa tasarılarının hazırlanmasında vatandaşlara danışma, yasalara kolayca erişebilme, yasaları ve yasaların dilini rahatça anlayabil-

me, etki analizlerini geliştirme, yasaların sayısının artmasına karşı mücadele etme, düzenlemelerin maliyetlerini hesaplama gibi esaslar üzerinde yoğunlaşan bir program kabul etmiştir (s. 15).

Bundan sonraki bölümlerde sektörel bazda bazı alanların ayrıntılı dökümü yer almaktadır. Rekabet politikası ve piyasaların açıklığı bölümleri haricinde diğer bölümlere bu çalışmada değinilmeyecektir. Çünkü, diğer bölümler tek başlarına ayrı bir inceleme konusu olabilecek niteliktedirler.

Rekabet politikasını konu edinen bölümde rekabetle ilgili kurumların yerleşik ve faal halde olduğu ancak daha önceki bölümlerde de söylendiği gibi rekabet politikasının genel politikaya tam anlamıyla entegre olmadığı belirtilmiştir. Rapora göre devlet hala, kalkınmacı zihniyet mantığıyla hareket etmektedir ve toplumda rekabet yanlısı bilinç oluşmamıştır (s. 74). Türkiye'nin, rekabete ve piyasalara dayalı politikalar belirleme açısından direnç gösterdiği; yasal düzenlemelerin hemen çıkmasına rağmen istenen düzeyde uygulamaların gerçekleşmediği dile getirilmiştir (s. 82).

Yine de, AB müktesebatı doğrultusunda hazırlanan Rekabet hukukuyla devlet, ekonomiden daha fazla çekilir olmuştur. Reform planları, geleneksel olarak devlet tarafından tekelleştirilmiş alt yapı sektörlerini özelleştirme aracılığıyla rekabete açmak üzerine inşa edilmektedir.

Devlet tekellerinin ve rekabete aykırı korumaların ortadan kaldırılmasının tamamlanması, kamu hizmetleri veren tekeller üzerinde ilgili AB mevzuatının iç hukuka geçirilmesiyle rekabet politikası kontrolünün geliştirilmesi, Düzenleme Etki Analiziyle Rekabet Kurumu'na çeşitli konularda danışma alışkanlığının ve rekabet politikasının rolünün güçlendirilmesi, diğer sektörleri düzenleyen üst kurullarla işbirliğinin sağlanması, farklı ülkelerin rekabet kurumlarıyla irtibat içine girilerek Rekabet Kurumu'nun eriştiği alanın genişletilmesi, dikkate alınması gereken öneriler olarak raporda sayılmıştır.

Piyasaların açıklığı bölümünde, piyasaların açıklığı için altı tane etkili düzenleyici ilkenin benimsenmesi gerektiği söylenmiştir (s. 89). GATS'ın milli muamele ve en çok kayırlan ülke prensiplerine dayanan, aynı nitelikteki ürün ve hizmetlerin, ülke menşei fark etmeksizin eşit rekabet koşullarına tabi tutulması anlamına gelen ayrımcılık yapılmaması, piyasaya girmeye hazırlanan yabancı yatırımcıların, etkili karar alabilmelerini sağlamak amacıyla mevcut ve yeni düzenlemeler hakkında yeterli bilgi sahibi olmalarını gerektiren şeffaflık, idari yüklerin azaltulmasını, ticari kolaylık sağlayacak gümrük prosedürlerini içeren gereksiz ticaret kısıtlamalarından sakınma, iş

çevreleri ve devletlerin çeşitli düzenleyici standartlara uymalarının maliyetlerini en aza indirmek için iç düzenlemelerin uluslararası düzeydeki tedbirlere uyumunu amaçlayan *uluslararası standartların kullanılması*, uluslararası standartların kullanılmadığı zaman ülkeler arasındaki ilişkilerde düzenlemelerin farklı olması, denkliğinin bulunamaması gibi olumsuz sonuçların giderilmesi ve denkliğinin bulunması için uğraş veren *eşdeğerliliğin tanınması*, rekabet karşıtı davranışlara göz yummayan ve pazara rahatça ulaşabilmek için çalışan *rekabet prensiplerinin uygulanması*, ilkeleri, piyasa açıklığı açısından kilit durumda olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye gibi bütün üye ülkeler açısından geçerli olan bu ilkelere değindikten sonra, raporda piyasa açıklığı konusunda Türkiye için nasıl bir değerlendirme yapıldığına bakarsak yaşanan ekonomik krizler sonucu, ekonominin piyasa merkezliliğe yönlendirildiği, uluslararası rekabete açılma doğrultusunda reformların yapıldığı, tarife engellerinin düşürüldüğü, Gümrük Birliği'nin kabul edildiği, özelleştirme programının yürütüldüğü söylenmiştir. Tüm bu yapılanların piyasanın açıklığını sağlayıcı olumlu tedbirler olduğu belirtilmiştir.

Piyasa açıklığı konusunda atılan bu adımlara ek olarak, ürün düzenlemelerinin yapılması, fikri mülkiyet ve tahkim hakkında uluslararası sözleşmelere taraf olunması, gümrük prosedürlerinin basitleştirilmesi gibi ticaret ve yatırım politikalarıyla ilgili reformların gerçekleştirilmesi ve şeffaflığı göz önünde tutarak kamu alımlarının yapılması da Türkiye için gerekli görülmektedir. OECD tarafından yapılanların devam ettirilmesi ve geliştirilmesi istenmektedir.

Türkiye hakkında yapılan değerlendirmelere ve bütün ülkeler için geçerli olan ilkelere baktığımızda piyasaya yönelik sınırlayıcı her türlü ulusal düzenlemelerin önüne geçilmesi amacıyla mücadele verildiği gözlenmektedir. Ayrıca, devletin görevlerinin ve örgütlenmesinin yeniden kurgulanmasında piyasa açıklığı konusunun önemli bir yer tutması gerekliliğine dikkat çekilmektedir (Bayramoğlu, 2003: 148).

Raporun sonunda ise düzenleyici kalite; rekabet politikası; piyasa açıklığı; liberalleşme, özelleşme ve yapısal reformlar başlıkları altında hiçbir konuyu dışarıda bırakmayacak şekilde ve ayrıntılı politika teklifleri tablosu yer almaktadır.

Belli kısımlarda göndermeler yaptığımız Fransa raporuyla Türkiye raporunu kıyasladığımız zaman Fransa'nın yaşadığımız kapitalist dünyanın dö-

nemsel isteklerini karşılamada Türkiye'ye nazaran hayli yol aldığını görebilmekteyiz. Fransa, birçok reformu kabul etmiş ve uygulamaya geçmiştir. Şu anda Fransa'dan istenen şey, bu uygulamaların devam ettirilmesi ve geliştirilmesidir. Biz de ise istenen reformların tamamıyla kabulü ve birkaç örnek dışında reformların uygulaması da söz konusu değildir. OECD tarafından Türkiye'nin olumlu adımlar attığı, reform sürecine başladığı ama kat edeceği yolun uzun olduğu belirtilmektedir.

Gerçi, Fransa'da OECD'nin istediği tempoda reform sürecini gerçekleştirememiştir. Fransa'nın merkeziyetçi yapısının, gerekli olduğu düşünülen reformları gerçekleştirmede zorluk çıkardığı ve reform hızını yavaşlattığı söylenmektedir (s. 12). Türkiye'de de Fransa'dakinden daha yoğun bir dirençle karşılaşıldığı; uygulamanın bir türlü yapılamadığı ifade edilmektedir. Türkiye'den istenen şeylerin neredeyse çok azının iç dinamiklere dayanması, çoğunun ise dıştan zorlama şeklinde ortaya çıkması göz önünde tutulduğunda uygulamanın gerçekleşmemesi kadar doğal bir sonuç yoktur.

Fransa, serbest ekonomiye geçiş, yönetimin piyasa gözetiminde yapılması, bölge yönetimleri, merkezsizleştirim v.b. genel nitelikli reformları hayata geçirmiş, insan kaynakları yönetimi, vatandaş odaklı gibi daha spesifik konular üzerinde durarak son dönem liberal devletin ince ayarını yapmaktadır. OECD'ye göre hatta daha geniş düşünürsek OECD'yle aynı yolda ilerleyen AB, DB, IMF gibi kuruluşlara göre Türkiye daha işin başlangıcı aşamasındadır. Türkiye, dünyada genel kabul görmüş(!) kavramları bile tam olarak özümseyememiştir.

III. İdari Reform Kapsamında Mehtap ve Kaya Örnekleri

A) İdari Reform

1945-80 arası dönem reform çalışmaları açısından idari reform adıyla anılan dönemdir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra dünyanın yeniden yapılandırılması çalışmaları başlamış ve birçok halk bağımsızlığına kavuşmuştur. Bu dönemde, bağımsız devlet yapısına yeni sahip olan azgelişmiş ülkelerle diğer azgelişmiş ülkeler ve geliştirmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkeler tarafından kalkınma amacı doğrultusunda mengeneye sıkıştırılmışlardır. Bu ülkelerin gelişmiş ülkeler gibi modernleşmesi için kalkınma ekonomisinin başlatılması ve kalkınma ekonomisine bağlı olarak kalkınma idaresinin inşa edilmesi gerekliliği savunulmaktadır. Batı tipinde güçlü bir yönetsel (bürokratik) sistem dahilinde azgelişmiş devletlerin, kapitalizmi benimseyen devletler şeklinde modernleşmesi(!) ve sanayileşmesi için idari reform de-

nen bir araç bulunmuştur. Kalkınma ve modernleşme kuramlarınca da idari reformun düşünsel temeli sağlanmıştır (Güler, 1996: 13).

Genel anlamda idari reform, yönetsel yapının çevresindeki değişikliklere cevap verebilmesi ve mevcut durumdan daha etkin bir işleyişe sahip olunması için yapılan düzeltim çalışmalarıdır. Örgütsel ve insani öğeler üzerinde şekillenir. İdari reformla, bürokratik işleyişin, yöntem, standartlar, çalışanlar, karar verme, iletişim v.b. yönetim unsurlarını dikkate alarak idari mükemmelliğe ulaşması amaçlanmaktadır (Caiden, 1969: 25-38).

Ülkemizde idari reformun tanımı konusunda çeşitli görüşler bulunmakta ve idari reform diye adlandırılan birçok kavram kullanılmaktadır. İdari reform kavramının, idari ıslahat, yeniden düzenleme, idarenin geliştirilmesi, idarenin re-organizasyonu v.b. kavramlara denk düştüğü gibi savlar mevcuttur.

İlk olarak Osmanlıda bu konuda, var olan bir şeyi iyi bir hale koymak, iyileştirmek, düzeltmek gibi anlamları kapsayan ıslahat terimi kullanılmıştır. İslahat teriminden sonra Cumhuriyet rejimiyle birlikte idari reform ve idari reorganizasyon kavramları yaygınlık kazanmıştır. İdari reorganizasyon ise örgütlerin amaçlarında, fonksiyonlarında, görev ilişkilerinde bilinçli değişiklikler yapmak olarak tanımlanmıştır (Yalçındağ, 1971: 24).

İdari reform konusunda ise farklı kamplar bulunmaktadır. Kimi kesim, idari reformu, idare sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmalar olarak açıklamaktadır (Yalçındağ, 1971: 24). Diğer bir kesime göre idari reform, köklü ve topyekün değişiklikleri anlatan, devlet aygıtını sosyal, siyasal bağlamda dönüştürmeye çalışan bir faaliyet bütünüdür (Güler, 1996: 27-28). Bu kesim, idari reformu, dar anlamda bürokratik yapı, örgütsel işleyiş olarak ele almakta; geniş kapsamlı olarak devlette yapılacak köklü değişiklikler şeklinde tanımlamaktadır.

İlk kesim, idari reformu, dar anlamda örgüt geliştirme, idareyi geliştirme, yeniden düzenleme olarak ifade etmektedir. Bu kanattan bir yazara göre idari reform, idarenin, ulusal amaçların geliştirilmesine yardımcı olacak süratli, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini hedefleyen çabaların tümü olarak nitelendirilmiştir (Sürgit, 1972: 10). Görüldüğü gibi bu tanımda, radikal bir değişikliği içeren ifade bulunmadığı gibi tanımlama, muğlak bir anlatım göstermektedir. Bu yazara göre, idari reform, daha temel ve uzun

vadeli amaçların gerçekleştirilmesi için bir ara hedef, kurumları istenen yönde değiştirmek için yapılan daha geniş çabanın sadece bir adımı, aşamasıdır. Ayrıca, idari reformun başarısı büyük ölçüde yöneticilere bağlıdır ve idari reform, idarenin kendine düşen bir görevidir (Sürgit, 1972: 19-21). Diğer bir yazar da insanlardan; araç, gereç, para, tesis gibi maddesel olanaklardan; yönetimde kullanılan yöntemler, tekniklerden ve örgütsel yapı, görevlerden teşekkül bir örgüt ve yönetim düzeninde yapılan değişiklikler olarak idari reformu tanımlamaktadır (Payaslıoğlu, 1971: 14). Bu tanımlama içinde de örgüt yapısı içine sıkışıp kalıyoruz.

Ülkemizde 1945-80 arası yapılan idari reform çalışmaları nitelikleri itibarıyla yukarıda incelediğimiz ilk grubun savunduğu idari reform kalıbına oturmaktadır. Şimdi, Türkiye’de yapılan idari reform çalışmalarından önemli iki tanesini incelemeye başlayalım.

B) Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

13.02.1962 tarihli Bakanlar Kurulu kararına göre merkezi hükümet teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet Teşkilatı, Üniversiteler, İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılım tarzını tespit etmek ve bu dağılımın kamu hizmetlerinin, en verimli tarzda sunulmasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu konuda teklif ve tavsiyelerde bulunmak amacıyla MEHTAP projesi başlatılmıştır. TODAİE, DPT, Devlet Personel Başkanlığı, Siyasal Bilgiler Fakültesi, ilgili bakanlık ve dairelerden oluşan bir araştırma gurubu bu projeyi Nisan 1962’den başlayarak 1963 Nisan’ına yetiştirmiştir (MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu, 1966: 1).

MEHTAP, merkezi teşkilatına yönelik bir proje olması, Türkiye Cumhuriyeti devletinin örgütsel şemasının bir bölümünü mercek altına tutmasına rağmen içinde bulunduğu konjonktürel konum dolayısıyla saf iç dinamikler doğrultusunda yapıldığını söylemek yanlış olur. MEHTAP, önceki başlıkta anlattığım idari reformun özellikleri de göz önünde tutulduğunda 1945’ten sonra sadece Türkiye’de değil neredeyse tüm dünyada batılı anlamda modernleşmenin sağlanması hedefiyle yürütülen idari reform dalgasının 1960’lardaki zinciridir (Güler, 1996: 33).

Merkezi hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağılımını sağlamak suretiyle, daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etkin bir mali kontrol, daha iyi işleyen bir personel sis-

temi hedefleyen başka tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zeminin hazırlanmasının; bakanlık, daire ve kurumların iç teşkilat ve usullerinin düzeltilmesi konusunda yapılacak çalışmalara ışık tutulmasının ve bu görevi alacak mekanizma hakkında tavsiyelerde bulunmanın bu projeye amaçlandığı ifade edilmiştir (s. 415).

MEHTAP, adından da anlaşılacağı gibi devlet yönetim sisteminin merkezi teşkilatı üzerinde durmaktadır. Raporunda ilk olarak merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı Bakanlar Kurulu'ndan taşra teşkilatına ve idari usullere kadar ele alınmış; bu yapıların mevcut durumu anlatılmış, aksaklıklar dile getirilmiş ve küçük küçük de olsa çözüm mahiyetinde önerilerde bulunulmuştur. Merkezi teşkilat yapısına değinildikten sonra ortak görevler başlığında yönetim bilimi derslerinde yönetimin evrensel ilkeleri diye öğretilen Fayol'un öne sürdüğü ilkeleri³⁰ andıran koordinasyon, planlama, personel, teftiş ve denetleme v.b. gibi faaliyetler üzerinde durulmuştur. Bunların dışında mali, sosyal ve kültürel görevler incelenmiş ve çeşitli öneriler yapılmıştır.

Yukarıdaki bölümlere ek olarak örgütsel işbölümü esasına göre görevlerdeki eksiklikler ve eksikliklerin sebepleri anlatılmış, bir merkezi hükümet teşkilatı teklif edilmiş ve projenin amacına uygun olarak MEHTAP'tan sonra yapılması gereken araştırmalar sıralanmıştır. Yapılması gereken araştırmaların, personel rejiminin geliştirilmesi; bakanlık, daire ve kurumların iç teşkilat ve işleyişlerinin düzeltilmesi; merkezdeki kuruluşlar ile taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağıtımı; mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması gibi konular üzerine odaklanması gerekliliği savunulmaktadır (s. 415-416).

MEHTAP'ın göze batan önemli özelliklerini açıkladıktan sonra bir değerlendirme yaparsak, bu rapor siyasal, sosyal boyutları olan köklü değişiklikler getiren bir reform çalışması değildir. Bürokratik alan üzerine yoğunlaşmış; yönetim haricindeki dönemsel gerçeklere kulaklar tıkanmıştır. Bu araştırmaya temel olan görüş, yönetim sisteminin kendi içinde yapısal, fonksiyonel ve işlemler bakımından daha çabuk, sade, verimli, ekonomik ve kaliteli çalışmasını gerçekleştirmekle idareden beklenen rolün yerine getirilebileceği görüşüdür (Yalçındağ, 1971: 26). MEHTAP, bir idari reform

³⁰ Fayol'a göre bütün yönetim sistemleri, temel altı özellik üzerine inşa edilmektedir (bu sav ağırlıklı olarak örgütsel anlamda geçerlidir): yönetme, ileri görüşlü olma, örgütlenme, yönlendirme, eşgüdümleme, kontrol etme (Fayol, 1939: 13).

çalışması açısından daha çok idarenin yeniden düzenlenmesi ve idarenin geliştirilmesi, düzeltme gibi dar bir ilgi alanı çizmektedir (s. 414).

C) Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Zamanlama olarak 1980'lerin sonlarında yer alan bir projenin neden idari reform kapsamında incelendiği sorusu akla gelebilir. Ama, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'ne göz attığınız zaman projenin döneminin gelişmelerine kapalı olduğunu rahatlıkla görebilirsiniz. 1980'lerden sonra liberal ekonominin kendi içinde 'neo' ön takısıyla adlandırıldığı bir döneme girmesiyle, ihtiyaçlar ve tanımların içeriği, devlet gibi önemli aktörlerin rolleri değişmeye başlamıştır. Dünyada kamu yönetimi sahasında yürütülen reform çalışmaları da hep kısıtlı bir alanı içeren, bürokratik ve örgütsel yapılanmanın dışına çıkamayan idari reform anlayışından, ekonominin yönü doğrultusunda her alanı, bütünlükçü bir şekilde dönüştürmeye çalışan devlette reform stratejisine yerini bırakmıştır. KAYA, hem düşünsel açıdan hem de şekil açısından, birkaç istisna dışında genellikle yanlış algılanan idari reform olgusundan ve kendinden önceki çalışma stillerinden kopamamış, özgün bir çalışmayı ortaya koyamamıştır.

Bu projeye, DPT'nin 1988 yılında TODAİE'den, beş yıllık kalkınma programlarına ve yıllık programlara ışık tutacak şekilde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek amacıyla bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açığa kavuşturmak; o zamanki isimle Avrupa Topluluğu'na katılma kararı alan Türkiye'nin, topluluğa yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir araştırma yapmasını istemesi üzerine başlanmıştır (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991: 3).

Başbakanlık, Bakanlıklar, Başbakanlık'ın ve Bakanlıkların bağlı kuruluşlarının, yerel yönetimler ve üniversitelerin işbirliği içinde TODAİE tarafından KAYA projesi gerçekleştirilmiştir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesiyle, merkezi, taşra ve yerel yönetimlerin etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında, bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mev-

zuatında, haberleşme ve halka ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları, eksikleri saptamak ve bu konuda yapılması gerekenleri incelemek; sonuç olarak da öneriler getirmek amaçlanmaktadır (s. 3).

KAYA, MEHTAP'tan farklı olarak sadece merkezi teşkilatı ele almamış; merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşları, taşra ve yerel yönetimleri, öteki kamu kurumlarını da proje kapsamına almıştır. KAYA, nerdeyse kamu yönetiminin her alanını inceleme nesnesi yapmıştır.

MEHTAP'ta olduğu gibi bu projede de incelenen yönetim birimlerinin ve personel yapısının ilk olarak mevcut durumu anlatılmış ancak MEHTAP'tan farklı olarak raporun sonunda değil de durum tespitinden hemen sonra her birim için öneriler getirilmiştir. Yine MEHTAP'taki ortak görevler bölümü, araştırma, planlama, eşgüdüm, denetleme ve halkla ilişkiler, enformasyon şeklinde KAYA'da da yer almıştır. Bunlar haricinde, ekonomi, maliye, eğitim, sağlık, turizm v.b. ana hizmet grupları proje kapsamında ayrıntılı olarak ele alınmıştır. İdari işlemlerin basitleştirilmesini, gereksiz görülen mevzuat hükümlerinin ayıklanmasını konu edinen bürokratik yöntem ve işlemler üzerinde durularak proje son bulmuştur.

KAYA projesi de kendini bir reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma çalışmaları gibi tanımlamakta ve varolan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak sistemin sağlıklı çalışmasını, öngörülen amaçları daha etkin bir şekilde gerçekleştirebilmeyi hedef olarak kabul etmiştir (s. 1). Araştırmacılar, MEHTAP'ta olduğu gibi sosyo-ekonomik yapıya, siyaset alanına hiç girmeden örgütsel dar kalıplar içinde idari geliştirme faaliyetleri yapmaya çalışmışlardır. 1970'lerden başlayarak Batılı devletlerde, kamusal hizmetlerin gözden geçirilmesi, etkinliğinin artırılması, devletin küçültülmesi ve rolünün yeniden tanımlanması düşüncelerinin yoğunluk kazanması (s. 4), projenin ilk kısımlarında dile getirilse de Avrupa Topluluğu'na yönetsel uyumun sağlanması amacıyla bir araştırma grubunun kurulması haricinde yaptıkları bu tahlile ilişkin hiçbir düzenleme de bulunulmamıştır.

IV. Düzenleyici Reformla İdari Reformun Kıyaslanması

İki reform türü ve bu reformlara bağlı olarak uygulamaya dökülmüş örnekleri arasında dönemselsel uyumsuzluktan kaynaklı çok önemli farklılıklar tespit edilmektedir. İki reform türünün ontolojisi, kapitalist ekonomiye ve onun aracı olan batılı devlet modeline dayanmaktadır. Ancak, reformlar kapitalist birikim rejiminin, kapitalizmin geçirdiği dönemlerin ayrı ev-

relerine denk düşmektedir. İdari reformlar, kapitalizmin, yapısı gereği geçirdiği bir kriz sonucunda devletin sırtına birçok sorumluluk yüklediği refah devleti ve az gelişmiş ülkeler için de kalkınma idaresi diye adlandırılan döneminin en ideal aygıtıdır. Düzenleyici reformlar ise 1970'lerde kapitalizmin diğer bir krizinden sonra sermayenin dolaşımının serbestleşmesinin, kamunun piyasalaşmasının, pazarın genişlemesinin şiar edinildiği dönemin yönetsel aracıdır. Ülkemizdeki uygulanan reformlar açısından değerlendirdiğimizde, idari reform, kapitalizme giriş denebilecek ya da iki arada bir derede kalan karma ekonominin hakim olduğu zaman sürecinde boy gösteren reform çalışmalarıken; son iki, üç yılda uygulamaya çalıştığımız düzenleyici reformlar ise kapitalizmin sorgulanmasını bir tarafa bırakın kapitalizmin, kafalarda hiçbir soru işaretine gerek yokmuşçasına kabullenildiği çağın alternatifsiz yönetim sistemidir.

İdari reformlara ulus dışı yönlendirmelerle başlansa da reform çalışmaları ağırlıklı olarak ulusal alan üzerinde odaklanmıştır. Düzenleyici reformlar ise mucidi OECD ve kendisini destekleyen diğer uluslararası kuruluşlar tarafından ülkelere dışardan zorla şırınga edilmekte ve ülkeler uluslararasılaşmak gayesiyle, iç dinamiklere dayanmadan reformlar yapmaktadır.

İdari reformlarda, mevcut durumdaki aksaklıkları ve eksikleri gidermek için öneriler içten gelmekteyken düzenleyici reformlarda öneriler ağırlıklı olarak dışarıdaki uzmanlar tarafından ya da yabancı uzmanların değerlendirmeleri dikkate alınarak içeriden yapılmaktadır.

Uluslararası platforma eklenilebilmek ve piyasaya kapılarını daha fazla açabilmek için düzenleyici reformlar söz konusudur. İdari reformlarla, bu seviyede bir dışa açılma sevdası görülmemektedir.

Piyasa ekonomisinin nasıl bir devlet istediğinin yanıtıdır, düzenleyici reform. İdari reformda ise bu oranda ekonominin hamuru olma durumu söz konusu değildir. Sadece, batılı anlamda bürokrasi merkezli modernleşme amaçlanmaktadır.

İdari reformlar, sosyo ekonomik yapıya gözünü kulağını kapatıp bürokratik, örgütsel alana kendini sıkıştıran düzenleme çalışmalarıdır. Düzenleyici reformlar ise kapitalist ekonomi kaynaklı olarak toplumu, devleti, herşeyi kökten değiştirme faaliyetleridir.

İdari reformlarla, kalkınmanın, gelişmenin sağlanması için güçlü bir

bürokratik yapı öngörülürken düzenleyici reformlarla minimal ama piyasaya göre hareket eden etkin bir devlet yapısı öngörülmektedir.

İdari reformlarda, kamu yararı ve kamu hizmeti doğrultusunda tanımlamalar yapılmakta, hareket edilmekteyken düzenleyici reformlarla piyasanın gerekleri, pazar ekonomisinin ihtiyaçları çerçevesinde kamu yönetimindeki tanımlamalar yeni bir forma sokulmakta ve buna göre hareket planı çizilmektedir.

İdari reform kapsamında vatandaşın görüşünün çok fazla önemi yoktur; her şey klikleşmiş olan bürokratik yapı etrafında dönmektedir. Düzenleyici reformlarda ilke olarak katılım mevzusu çok önemli bir yet tutmaktadır ama bu katılım, devletin piyasalaşması amacına koşut olarak vatandaş katılımı kisvesi altında özel sektörün karar verme süreçlerine ve yönetimin işleyişine daha fazla müdahil olmasını anlatmaktadır.

İdari reformlar, ele alınan çalışmalar açısından, Türkiye'nin yönetim şablonu, yönetsel gerekleri, alışkanlıkları üzerinden yükselirken düzenleyici reformlar, tüm dünyada ortak, genel geçer ilkeler belirleyip ve standartlaşmış yapılar inşa ederek reform sürecini başlatmayı metot olarak benimsemiştir.

İdari reformların yapılıp yapılmamasına ilişkin zamanında herhangi bir yaptırım söz konusu değilken şimdi ise düzenleyici reformların yerine getirilmesi hususunda borç vermeme, üyeliğe almama, dışlama v.b. gibi çoğaltılabilecek birçok yaptırım söz konusudur.

Sonuç

Kapitalist birikim sürecinin neo-liberal diye adlandırılan döneminin ilk zamanlarında devletin küçültülmesi, piyasadan elini eteğini çekmesi gibi fikirlerle özel sektör için yolun tamamen açılması (deregülasyon politikaları) savunulurken son yıllardan itibaren kapitalist işleyişin devletsiz olamayacağı düşünölmeye başlanmıştır. Minimal ama liberal ekonominin gerekleri doğrultusunda şirket mantığıyla hareket eden, etkin bir devlet modelinin, sistemin sürdürülebilirliği açısından elzem olduğu üzerinde kapitalist kanat hem fikir durumdadır.

Günümüzde, pazarın genişlemesi ve serbestleşmesi ile piyasanın yönetimini, kontrolünü sağlamakla görevli kabul edilen devlet biçiminin inşasında OECD, PUMA ve düzenleyici reform gibi kurumlarla başı çekmektedir. Son dönmelerdeki kamu yönetiminin felsefesini oluşturan yönetişim

kavramı, kendinden sonraki merhale için alt yapı hazırlıklarını tamamlamış ve bayrağı düzenleyici reformlara bırakmıştır.

Yeni devlet biçimini ve işlevlerini belirleme konusunda mesai yapan OECD, kamu yönetimine yön verme açısından çok önemli bir konumda bulunmaktadır. Devletin, dönüştürülmesinde ve kurgulanmasında şu an baş mimar, OECD'dir. Eğer liberal ekonominin yol haritasında devletin, ne ve nerede olduğunu anlamak, geleceğine ilişkin doğru tahminlerde bulunmak istiyorsak OECD'nin çalışmalarını gözden kaçırmamanız gerekmektedir.

Cumhuriyetimizin 80. yılında kamu yönetiminin yürüdüğü yolun zeminin oluşturulmasında Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü gibi çok uluslu kurumlardan ziyade OECD'nin katkısı aşikar durumdadır. OECD dışında sayılan kurumların etkisi yadsınacak düzeyde değildir ama Düzenleyici Reformlarla OECD, küresel dünya sisteminin düşünsel yapısının uygulamaya dökülmesinde etkin bir rol üstlenmiştir. OECD, yakın markaj altında gün be gün kamu yönetiminizi takip etmekte ve yönlendirmektedir. Ülkemizde kamu yönetiminizle ilgili hazırlanan taslakların, kaldırılan ya da yeni kurulan kurumların, ortaya konan hedeflerin, planların, projelerin en önemli esin kaynaklarından, dayanaklarından biri OECD ve OECD'nin Türkiye'ye yönelik dokümanlarıdır. Cumhuriyetimizin 80 yılındaki devletimizin isminin kapitalizm tercihli 'düzenleyici devlet' olmasında da en önde gelen isim babası OECD'dir. Bu durum da, kamu yönetiminizin evriminin içsel etkilerle değil de dışsal etkilerle gerçekleştiğinin en somut ifadelerinden biridir.

Kaynaklar

BAYRAMOĞLU, Sonay, " 'Düzenleyici Devlet' Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme", **Praksis**, Sayı 9 (Bahar 2003).

CAIDEN, Gerald E., **Administrative Reform**, Allen Lane The Penguin Press, London 1969.

FAYOL, Henri, **Sınai ve Umumi İşlerde İdare**, (Çev. M. Asım Çalıköglü), Hilmi Kitabevi, İstanbul 1939.

GÜLER, Birgül A., "Devlette Reform", **Mimarlar Odası Sunuşu**, 3 Mart 2003b.

GÜLER, Birgül A., "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", **Praksis**, Sayı 9 (Bahar 2003a).

GÜLER, Birgül A., **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayın No: 266, Ankara 1996.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, TODAİE, Ankara 1991.

KARAHANOGULLARI, Onur, **Kamu Hizmeti**, Turhan Kitabevi, Ankara 2002

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, II. Bası, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara 1966.

OECD, **Issues and Developments In Public Management: France-2000**, 2001.

OECD Türkiye Açısından Düzenlemelerde Reform İncelemeleri, **Türkiye'de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileşme İçin Önemli Destek**, Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, 2002.

PAYASLIOĞLU, Arif T., "İdari Reformun Sınırlılıkları", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2 (Haziran 1971).

SÜRGİT, Kenan, **Türkiye'de İdari Reform**, TODAİE Yayınları No: 128, Sevinç Matbaası, Ankara 1972.

YALÇINDAĞ, Selçuk, "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2 (Haziran 1971).

ZÜRCHER, Erik Jan, **Modernleşen Türkiye'nin Tarihi**, 11. Bası, İletişim Yayınevi, İstanbul 2001.

www.basbakanlik.gov.tr

www.oecd.org

<http://www1.worldbank.org>