

# AVRUPA BİRLİĞİ NEO-LİBERALİZM VE İDARİ REFORM İLİŞKİSİ

Hasan Engin ŞENER\*

*Makalenin temel savı Avrupa Birliği ile neo-liberal idari reform arasında zorunlu bir nedensellik bulunmamasına karşın, Türkiye’de AB’ye uyum süreci bağlamında siyasal iktidarların tercihleri doğrultusunda neo-liberal idari reform anlayışının uygulanmış olmasıdır. Türkiye’de uygulanan bu anlayış “yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim” biçiminde kavramsallaştırılabilir. Makalenin yardımcı savlarını, Avrupa Birliği’nin somut bir kamu yönetimi modelinin bulunmayışı ve Türkiye’de 2001’den bu yana AB’ye uyum ile idari reformun eşitlenmiş olması oluşturur.*

**Anahtar kelimeler:** Avrupa Birliği, Neo-liberalizm, Kamu Yönetimi, İdari Reform, Yeni Kamu İşletmeciliği Olarak Yönetişim

Avrupa Birliği’ne uyum ve idari reform ilişkisi bu makalede neo-liberalizm ve onun idari reformdaki izdüşümü olan yeni kamu işletmeciliği (*New Public Management* - NPM) bağlamında değerlendirilecektir. Bunun için öncelikle AB’nin ekonomik modelinin hangi değişkenler ve politikalar üzerine kurulu olduğu ve bunun neo-liberalizmi zorunlu kılıp kılmadığı araştırılacaktır. AB ile neo-liberalizm arasındaki zorunluluk ilişkisi kırıldıktan sonra, AB’ye uyum ile Türkiye’de neo-liberal politikaların (zorunlu olmayan) ilişkisi açıklanacaktır. Bunun olanaklılığı, AB’de kamu yönetimi modelinin yokluğu üzerine kurulacak ve önemi de AB’ye uyum ile Türkiye’de idari reformun eşitliği düzleminde açıklanacaktır.

## AB’NİN EKONOMİK MODELİ ÜZERİNE

Öncelikle Avrupa Birliği içerisinde herhangi genel geçer bir ekonomik model var mı sorusu yanıtlanmalıdır. Ekonomik modelin varlığı, birbirine benzer ekonomik verileri imler. Örneğin, AB ülkeleri içinde devletin ekonomideki büyüklüğü AB ülkelerinde birbirine yakın ise, bu durumda, bu değişkenle ilgili olarak Avrupa Birliği düzeyinde bir “modelin” varlığından söz edilebilir. Neo-liberalizm açısından en temel noktalardan ikisi, küçük devlet ve düşük vergidir. Eğer Avrupa

\* Arş. Gör, ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü (Akdeniz Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü adına)

Birliği ülkelerinde bu iki değişken birbirine yakın değerler içerseydi, o zaman “neo-liberal ekonomi politikası AB’nin ekonomik modelini oluşturur” savı doğrulanacaktı. Ancak, tablo 1’de sunulan veriler ışığında bu savın doğrulanmadığını savunuyorum.

Bundan sonraki değerlendirme, Heritage Foundation’ın<sup>1</sup> 2008 verilerine ve kavramlarına dayanarak yapılacaktır. Devlet müdahalesinin büyüklüğü ölçütü<sup>2</sup> açısından bakıldığında Romanya’da yüzde 70.8 oranında,<sup>3</sup> “devletten (ya da devletin müdahalesinden) özgür olma” durumu vardır. Bunun anlamı Romanya’da devletin büyük ölçüde ekonomiden çekilmiş olmasıdır. İsveç’e baktığımızda ise, yüzde 3.89 oranında<sup>4</sup> bir “özgürlük” vardır, yani neredeyse hiçbir şekilde devletten bağımsız olma gibi bir durum yoktur. Bir başka ifadeyle, İsveç’te devlet, ekonomide çok büyük bir rol oynamaktadır. Türkiye’nin durumu ise, Romanya’ya yakındır ve AB ülkeleri içinde devletin ekonomide en az var olduğu ülkeler içinde Litvanya ile birlikte ikinci sıradadır.

Bu tespitlerin iki sonucu vardır: 1. AB içinde, devletin ekonomideki büyüklüğü ile ilgili bir model yoktur. 2. Türkiye, AB ülkelerinden (ekonomiye müdahale anlamında) daha “küçük” bir devlete sahiptir.

Diğer bir değişken, vergi oranları ile ilgilidir. Tablo 1’de görüldüğü gibi Slovak Cumhuriyeti<sup>5</sup> “mali özgürlüğü”<sup>6</sup> en fazla ülke olarak görülürken, yine İsveç mali açıdan en az özgür<sup>7</sup> ülke olarak görülür. Bu açık fark, AB içinde vergi oranları ile ilgili herhangi bir model olmadığını gösterir. Türkiye yine ortalamanın üstündedir ve mali açıdan “özgür” ülkeler arasında yer alır.

<sup>1</sup> <http://www.heritage.org/index/> (Bütün internet sitesi atıfları açısından son erişim tarihi 1 Mayıs 2008’dir.)

<sup>2</sup> Devlet müdahalesinin büyüklüğü, “tüketim ve transfer harcamaları da dahil olmak üzere bütün kamu harcamalarını içerecek biçimde tanımlanır” (William W. Beach and Kane, Tim, “Methodology: Measuring the 10 Economic Freedoms”, in *2008 Index of Economic Freedom*, Kim Holmes, Edwin J. Feulner, and Mary Anastasia O’Grady (Eds.), The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2008, s. 40).

<sup>3</sup> Kamu Harcamalarının GSYİH’ye oranı yüzde 31.2’dir. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Romania>

<sup>4</sup> Kamu Harcamalarının GSYİH’ye oranı yüzde 56.6’dır. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Sweden>

<sup>5</sup> En yüksek gelir vergisi ve kurumlar vergisi yüzde 19, tüm vergi yükünün GSYİH’ye oranı yüzde 18.3’tür. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=SlovakRepublic>

<sup>6</sup> “Mali özgürlük gelir tarafından hükümetin yükünün bir ölçümüdür. Hem gelir üzerinden en yüksek vergi oranı (ayrı ayrı bireysel ve kurumlar) ile ilişkili vergi yükünü hem de bütün vergi gelirinin GSYİH’ye oranını içerir” (Beach and Kane, *a.g.e.*, s. 40).

<sup>7</sup> En yüksek gelir vergisi yüzde 60, en yüksek kurumlar vergisi yüzde 28, tüm vergi yükünün GSYİH’ye oranı yüzde 51.1’dir. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Sweden>

Benzer şekilde bu tespitlerin iki sonucu şudur: 1. AB içinde, gelir vergisi oranları ve politikaları ile ilgili herhangi bir model yoktur. 2. Türkiye, AB ortalamasından daha düşük bir gelir vergisi oranına sahiptir.

Bu dört ara sonuç bize şu iki temel sonucu gösterir: 1. Neo-liberalizmin iki temel ekonomi politikası (küçük devlet, düşük vergi), AB ülkeleri açısından bir model oluşturmaz. 2. Türkiye ekonomisi, AB ülkelerinin çoğundan daha fazla neo-liberal ekonomi politikasına yakındır.

Buraya kadarki tespit ve sonuçlar, AB içinde hiçbir şekilde ekonomik bir model oluşturmayacak biçimde yakınsama yoktur sonucuna götürmemelidir. Kanımca siyasi bir birlik olmadan önce, ekonomik bir birlik olmayı başaran AB'nin ekonomik modeli iki temel değişkenle ortaya konabilir: Ticaret ve parasal "özgürlük".<sup>8</sup> İlkinden kastedilen dış ticarete konan engellerin yokluğu iken ikincisinden kastedilen düşük enflasyon (fiyat düzeyi) ve fiyat istikrarıdır. Gerçekten, tablo 1'de görüldüğü gibi AB ülkeleri yüzde 81 ile yüzde 86 oranlarında değişen ticaret "özgürlüğüne" sahiptir. Bu benzer yapının temel kaynağı, yüzde iki olan "genel ağırlıklı AB gümrük oranı"dır. Bir başka ifadeyle, gümrük birliğidir. Buradaki ilginç nokta, Türkiye'nin AB'nin en önemli ekonomik modellerinden biri ile uyum içinde olması bir yana diğer ülkelerden yüzde 86.<sup>9</sup> ile ticari açıdan "daha özgür" oluşudur. Parasal "özgürlük" açısından konuya yaklaşıldığında, en yeni üyeler olan Romanya ve Bulgaristan en kötü durumda iken, Finlandiya en iyi durumdadır. Genel olarak parasal birlik ile bağlantılı olan bu değişken, Euro bölgesine dahil ülkeler açısından yine benzerlik içermekte ve aradaki fark yüzde 10 seviyesinde kalmaktadır. Türkiye ise bu kategoride AB ülkelerinden sonra son sırada gelmektedir.

Bu tespitler bize şu sonuçları gösterir: 1. Ticaret özgürlüğü ve (özellikle euro bölgesi açısından) parasal özgürlük bağlamında AB içinde bir modelden söz edilebilir. 2. Türkiye, ticaret özgürlüğü açısından gümrük birliği nedeniyle AB modeli ile uyum içindeyken, parasal

<sup>8</sup> "Ticaret özgürlüğü, mal ve hizmetlerin dış alım ve dış satımını etkileyen gümrük ve gümrük dışı engellerin yokluğunun birleşik bir ölçümüdür." "Parasal özgürlük, fiyat denetimlerinin bir değerlendirmesi ile fiyat istikrarı ölçümünü birleştirir. Enflasyon ve fiyat denetimleri piyasa aktivitesini tahrif eder" (Beach and Kane, *a.g.e.*, s. 40-41).

<sup>9</sup> 2005 yılı itibarıyla ağırlıklı ortalama gümrük vergisi oranı yüzde 1.6'dır. <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Turkey>

**Tablo 1:** Ekonomik “Özgürlük” Düzeyleri, AB27 ve Türkiye, 2008

DÖS	Ülkeler	DB	MÖS	Ülkeler	MÖ	PÖS	Ülkeler	PÖ	TÖ
1	Romanya	70.8	1	Slovakya	89.4	1	Finlandiya	88.45	86.0
2	Litvanya	68.31	2	Litvanya	86.3	2	Hollanda	86.93	86.0
3	Türkiye	68.31	3	Estonya	86.0	3	Danimarka	86.48	86.0
4	İrlanda	64.5	4	Romanya	85.6	4	G. Kıbrıs	84.98	81.0
5	Estonya	61.98	5	Letonya	83.4	5	İrlanda	84.91	86.0
6	Letonya	59.15	6	Bulgaristan	82.7	6	İsveç	82.83	86.0
7	Yunanistan	57.81	7	G. Kıbrıs	78.2	7	Polonya	82.26	86.0
8	İspanya	56.22	8	Türkiye	77.8	8	Estonya	82.03	86.0
9	Bulgaristan	55.99	9	İrlanda	71.5	9	Almanya	81.45	86.0
10	Slovakya	53.9	10	Çek Cum.	71.3	10	Avusturya	81.45	86.0
11	Çek Cum.	45.56	11	Macaristan	70.0	11	Fransa	81.19	81.0
12	Lüksemburg	44.79	12	Polonya	68.6	12	İngiltere	80.75	86.0
13	Polonya	43.49	13	Yunanistan	65.6	13	İtalya	80.59	81.0
14	G. Kıbrıs	42.97	14	Lüksemburg	65.4	14	Belçika	80.37	86.0
15	İngiltere	40.06	15	Finlandiya	64.3	15	Çek Cum.	80.28	86.0
16	Hollanda	38.17	16	Slovenya	62.4	16	Malta	79.82	86.0
17	Almanya	34.01	17	Portekiz	61.3	17	Lüksemburg	79.78	86.0
18	Slovenya	33.16		Malta	61.3	18	Slovenya	79.54	86.0
19	Portekiz	32.6	19	İngiltere	61.2	19	Portekiz	79.41	86.0
20	İtalya	29.43	20	Almanya	58.4	20	Litvanya	78.51	86.0
21	Finlandiya	29.14	21	İspanya	54.5	21	Yunanistan	78.46	81.0
22	Malta	29.14	22	İtalya	54.3	22	İspanya	78.15	86.0
23	Macaristan	26.49	23	Fransa	53.2	23	Macaristan	77.2	86.0
24	Avusturya	25.3	24	Hollanda	51.6	24	Slovakya	76.89	86.0
25	Danimarka	19.81	25	Avusturya	51.2	25	Letonya	73.83	86.0
26	Belçika	17.94	26	Belçika	44.0	26	Bulgaristan	73.7	86.0
27	Fransa	13.17	27	Danimarka	35.0	27	Romanya	72.48	86.0
28	İsveç	3.89	28	İsveç	32.7	28	Türkiye	70.83	86.8
	Ortalama (AB27)	40.66		Ortalama (AB27)	64.79		Ortalama (AB27)	80.47	85.3
	<b>Baskılanmış (özgür değil)</b>			<b>Kısmen Özgür</b>			<b>Özgür</b>		
	St. Sapma (AB 27)	17.65		St. Sapma (AB 27)	15.28		St. Sapma (AB 27)	3.87	1.81

**Kaynak:** <http://www.heritage.org/index>

DÖS: Devletten (müdahalesinden) Özgür Olma Sıralaması; DB: Devletin (müdahalesinin) Boyutu; MÖS: Mali Özgürlük Sıralaması; MÖ: Mali Özgürlük; PÖS: Parasal Özgürlük Sıralaması; PÖ: Parasal özgürlük; TÖ: Ticaret Özgürlüğü

özgürlük açısından (ki bu daha çok üyelik sonrası ile ilgilidir) görelî olarak sorunlu bir konumdadır.

Neo-liberallerin de gümrük birliğini savundukları düşünülürse, AB'nin sırf bu nedenle neo-liberal olduğu sonucuna varılabilir mi? Cevabım olumsuzdur. İlk olarak, ticaret özgürlüğü, “negatif bütünleşme” (*negative integration*) diye adlandırılan bir Avrupalılaşmaya<sup>10</sup> tekabül eder. Bu tarz bir bütünleşme, birtakım kuralların konmasından ziyade, bu kuralların kaldırılması ile söz konusu olmaktadır. “Ticaret engellerinin kaldırılmasının, üretimin ulusal düzeyde nasıl düzenleneceğine doğrudan bir etkisi yoktur.”<sup>11</sup> Bir başka ifadeyle, ticaretin serbest bırakılmasının ulusal düzeyde devletin bu alanlardan çekilmesi üzerinde doğrudan bir etkisi yoktur. Eğer böyle olsaydı, devletin ekonomideki büyüklüğü AB içinde bu kadar farklı boyutlara ulaşmazdı.

İkinci olarak, savımın bir diğerk dayanak noktasını “telafi hipotezi” (*compensation hypothesis*) oluşturur. Glatzer ve Rueschemeyer<sup>12</sup> bu hipotezlerinde ekonomik küreselleşme<sup>13</sup> veri alındığında, bu koşullar altında kamu harcamalarının artması gerektiğini, kapitalizmin yarattığı eşitsiz gelişme ve ekonomik güvensizliğe bağlayarak açıklar. Dolayısıyla, hükümetler, ekonomik küreselleşmenin yarattığı eşitsizlikleri telafi etmek için kamu harcamalarını artırmak zorundadır. Yine de belirtmek gerekir ki, kamu harcamalarının yüksek olması, toplumsal harcamaların yüksek olduğu anlamına gelmez. Bununla birlikte, kapitalizmin yarattığı eşitsiz koşulların devlet eliyle giderilme “olasılığının” mevcudiyetinin kuramsal ve pratik olarak ortaya konması önemlidir. Nitekim AB ortalamasına bakıldığında, hem kamu harcamaları hem de sosyal harcamalar görelî olarak yüksektir. Savımı kanıtlamak için şu verilere bakmak yeterlidir. Tablo 2’de görüldüğü gibi 2000 sonrasında AB ülkelerinde “toplam genel hükümet harcamaları” ortala-

<sup>10</sup> Claudio M. Radaelli, “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change,” *European Integration Online Papers*, Vol. 4 (2000) N° 8, 2000; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

<sup>11</sup> Christoph Knill and Lehmkuhl, Dirk, “How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration Online Papers*, Vol. 3 (1999) N° 7, 1999; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>

<sup>12</sup> M. Glatzer and D. Rueschemeyer, *Globalization and the Future of the Welfare State*, USA: University of Pittsburg, 2005

<sup>13</sup> M. Glatzer and D. Rueschemeyer’in (*Globalization and the Future of the Welfare State*, USA: University of Pittsburg, 2005) ekonomik küreselleşmeden kastettikleri, genişleyen uluslararası ticaret, uluslararası sermaye akışı, çokuluslu şirketlerin uluslararası üretiminin artışı ve uluslararası örgütlerin rolünün artışıdır.

ması yaklaşık olarak GSYİH'nin % 47'sidir. Lane'e<sup>14</sup> göre kamu harcamalarının yüzde 40'ın üstünde olması refah devleti olmanın göstergelerinden biridir. Yalnız kamu harcamalarının yüksek olması başlı başına yeterli değildir. Bu harcamaların ne kadarının sosyal güvenliğe gittiği de önemlidir. 2004 yılında üye olan ülkeleri de dahil etsek bile, AB (25) ortalaması 2003 yılı için yüzde 19.30'dur ki bu Türkiye ile karşılaştırıldığında çok yüksek bir rakamdır. Türkiye'de 2003 yılındaki kamu harcaması yüzde 39.38 idi. Yalnız bunun yüzde 16.43'ünün faiz geri ödemesi olduğu göz önüne alınırsa, gerçek kamu harcaması sadece ve sadece yüzde 22.95 olarak kalır. Sosyal güvenlik harcamaları açısından durum daha kötüdür ve yalnızda yüzde 4.46'dır.<sup>15</sup> Bunun anlamı, AB ortalamasının kamu harcamaları yönünden Türkiye'nin yaklaşık iki katı, sosyal harcamalar yönünden ise yaklaşık 4 katı olmasıdır.

**Tablo 2:** Toplam Genel Hükümet Harcamaları (2000-2005, GSYİH, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AB25	45.5	46.5	47.0	47.7	47.1	47.3
AB15	45.6	46.6	47.1	47.8	47.3	47.5

**Kaynak:** Eurostat

**Tablo 3:** Fonksiyonlarına Göre Genel Hükümet Harcamaları (2003, GSYİH, %)

	Sosyal Koruma	Genel Kamu Harcamaları	Sağlık	Eğitim	Ekonomik İşler	Diğerleri
AB25	19,30	6,80	6,60	5,30	4,30	6,00
MDAÜ10	17,10	7,10	4,40	5,80	5,50	6,30
Euro Bölgesi	19,70	7,10	6,60	5,00	4,40	5,80

**Kaynak:** Eurostat

Bu değerlendirme bize, AB'ye üyelik ile neo-liberal ekonomi politikasının zorunlu bir ilişki içermediğini, bu tercihin üye ülkeler tarafından iç ve dış "etmenlere" bağlı olarak belirlendiğini gösterir.

Kamu yönetimi reformu açısından bu tespitler ve sonuçlar önemlidir. Zira, idari reform ekonomiden bağımsız olarak ele alınamaz. Çünkü "kamu yönetiminde yeniden yapılanma, her şeyden önce devletin rolü ve işlevinin yeniden sorgulanması anlamına gelir."<sup>16</sup> Buna göre,

<sup>14</sup> Jan-Erik Lane, *Public Administration and Public Management*, London: Routledge, 2005, s.2.

<sup>15</sup> İlgili istatistiklere şu adresten ulaşılabilir: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-06/esg.htm>

<sup>16</sup> Cahit Tutum, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", iç. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç vd. (Der.), Ankara: Yargı, 2003, s. 442.

kapitalizmin dönüşümü ve devletin bu dönüşüm içindeki rolü ve işlevi idari reformun ekonomik ve ideolojik arka planını verir. Devletin rolü, ekonomi modeli çerçevesinde biçimlendiğinden, neo-liberal ekonomi modeli söz konusu değilse, kamu yönetimi reformunun da neo-liberal olması gibi bir nedensellik doğmayacaktır.

Şu ana kadarki tespit ve sonuçların çıkardığı önermeler artık sadeleştirilebilir: 1. AB'nin ekonomik modeli neo-liberalizme dayanmadığından, AB'ye üyelik ile neo-liberal kamu yönetimi reformu arasındaki zorunlu belirlenim ortadan kalkar. 2. Türkiye, neo-liberal ekonomi modeli çerçevesinde neo-liberal idari reform uygulamaktadır. 3. Türkiye, AB'ye üyelik zorunlu kıldığı için değil, siyasal iktidar neo-liberalizmi tercih ettiği için, idari reform da bu çerçevede belirlenmiştir. Buraya kadarki tartışmalar daha çok birinci ve kısmen ikinci önerme üzerinden yapıldı. Bundan sonra, Türkiye bağlamında kısmen ikinci ve özellikle üçüncü önermeler tartışılacak ve savunulacaktır.

## **AB'YE UYUM İLE TÜRKİYE'DE NEO-LİBERAL POLİTİKALARIN (ZORUNLU OLMAYAN) İLİŞKİSİ**

Türkiye bağlamında, AB adaylık süreci ile neo-liberalizmin uyum içerisinde ilerlemesinin temel nedeni, siyasal iktidarın AB'nin Kopenhag ekonomi ölçütlerine uyumu için temel aracı IMF politikaları olarak görmesidir. AKP döneminde, AB-IMF ekonomi politikaları yakınsamasının kurumsal izdüşümü, IMF ile niyet mektubunu imzalayan Ekonomiden Sorumlu Devlet Bakanı statüsü ile Başmüzakereci statülerinin 2005 - 2007 yıllarında Ali Babacan'ın<sup>17</sup> kişiliğinde birleştirilmesidir. Bu durum, AB'ye yönelik ekonomi politikalarının IMF öncelikli olması sonucunu güçlendirmiştir. Ayrıca, 2001'den beri IMF'nin "yapısal koşulsallığı",<sup>18</sup> AB'ye uyum ile bir arada gitmekte-

<sup>17</sup> 2 Haziran 2005 tarihli, 2005/15 sayılı Başbakanlık Genelgesi: Devlet bakanı Ali Babacan'a bağlı kuruluşlar: 1. Hazine Müsteşarlığı, 2. ABGS; İlgili Kuruluşlar: T.C. Merkez Bankası Başkanlığı, 2. T.C. Ziraat Bankası Genel Müdürlüğü, 3. T. Halk Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü. Görevi: AB Makamları ile yapılacak tam üyelik müzakerelerinde Başmüzakereci görevini yürütmek.

<sup>18</sup> "Yapısal kriterler program sürecinde üstlenilmesi gereken faaliyetlerdir (bazen bunlar yapısal tedbirler değil rakamsal kriterlerdir). Bu kriterler, bireysel olarak performans kriterlerine eşdeğer olmamakla birlikte programın genel başarısı için yapılması gerekli işler ile ilgili olarak kullanılırlar. Bir yapısal kriterin sağlanamaması, programın devamı için IMF İcra Direktörler Kurulu'nun onayını gerektirmez. Diğer taraftan, eğer önemli bir yapısal kriter sağlanamazsa, IMF bu sağlanana kadar gözden geçirmeyi tamamlamamaya (ve böylelikle kullanımları durdurmaya) karar verebilir."

[http://www.treasury.gov.tr/duyuru/sb\\_turkce.htm#kavram\\_ve\\_terminoloji](http://www.treasury.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm#kavram_ve_terminoloji)

dir. Örneğin, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu<sup>19</sup> ve Maliye Bakanlığı'ndaki gelirler genel müdürlüğünün Gelir İdaresi Başkanlığı şeklinde örgütlendirilmesi<sup>20</sup> IMF'ye verilen niyet mektuplarında IMF yapısal koşulsallığını sağlamak için yer almış olmasının yanında, AB'ye uyum için de yapılmıştır. Türkiye'de ekonomi politikası alanındaki AB-IMF yakınsaması, bu politikaların ve bunun idari reforma yansımalarının neo-liberal yorum ile yürürlüğe girmesi ile sonuçlanmaktadır. Bu da, neo-liberalizmin AB tarafından sağlanan "meşruiyet" ile Türkiye'de uygulanması sonucunu doğurmaktadır. Avrupa Komisyonunun da bu politikaların uygulanmasında destekçi olduğu gerçeği 2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde ekonomide kısa vadeli öncelik olarak açıkça belirtilir: "IMF ve Dünya Bankasıyla mutabakata varılan, mevcut enflasyonla mücadele ve yapısal reform programının uygulanmasının sağlanması ve özellikle kamu harcamalarının kontrolünün temin edilmesi."<sup>21</sup>

AB-IMF politika yakınsaması yanında, AB-OECD yakınsamasının sonuçları da Türkiye açısından değerlendirilmelidir. AB'nin düzenleyici role verdiği önem, "daha iyi düzenleme" politikaları üzerine vurguyu artırırken, OECD tekniği olan Düzenleyici Etki Analizinin (DEA) Türkiye'de AB'ye uyum adına uygulamaya konduğu görülmektedir. 2 Nisan 2007 tarihli, 2007/6 numaralı Başbakanlık genelgesinde belirtildiği gibi idari kapasitenin geliştirilmesi amacıyla,

Avrupa Birliği Lizbon Stratejisi kapsamında, Kasım 2004'te Başbakanlıkta Daha İyi Düzenleme Çalışma Grubu Oluşturulmuş, OECD ve AB ile ortaklaşa eğitim çalışmaları gerçekleştirilmiştir. "Mevzuatı Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında yönetmelik" gereği, 17 Şubat 2007 tarihinden itibaren "hazırlanacak kanun ve kanun hükmünde kararnamelemler ile Başbakanlıkça uygun görülecek diğer düzenleyici işlemler için DEA yapılması öngörülmektedir.

Nitekim adı geçen genelgenin ekinde DEA rehberi yer almaktadır. Bu uygulamayı, AB<sup>22</sup> ilerleme raporu da bir "ilerleme" olarak görür.

Avrupa Birliği'ne uyum ile düzenleyici reformların biraradalığı,

<sup>19</sup> 20/11/2001 tarihli IMF Niyet Mektubu, madde 28; 18/01/2002 Tarihli IMF Niyet Mektubu, madde 42; 30/07/2002 tarihli 4. Gözden Geçirmeye ilişkin Niyet Mektubu, 5 Nisan 2002 tarihi itibarıyla durum, madde 97 ve 100.

<sup>20</sup> 07.07.06 Tarihli IMF Niyet Mektubu , madde 16.

<sup>21</sup> DPT, *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara, 2003, s. 11, <http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabi/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>

<sup>22</sup> European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 8, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/turkey\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf)



AKP hükümeti ile ortaya çıkmış bir mesele değildir. Ecevit hükümeti döneminde 12 Mart 2001 tarihli, 2001/12 sayılı Başbakanlık genelgesi ile düzenlemelerde reform programı çerçevesinde “AB ile uyumun sağlanmasına katkı sağlayacağı düşüncesinden hareketle” İngiltere, Kanada ve Polonya ile birlikte 2001 ülke incelemelerinde gönüllü ülke olmuştur. Bu genelge ile,

düzenlemelerde reform incelemelerinin, bir bütünlük içerisinde yürütülmesi ve gerekli koordinasyonun sağlanması için Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığının bağlı olduğu Müsteşar Yardımcısının Başkanlığında, Adalet, Dışişleri, Maliye, Ulaştırma, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları, Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine Müsteşarlıkları, Rekabet Kurumu ve Telekomünikasyon Kurumu Başkanlıkları ile TODAİE Genel Müdürlüğü’nün en az genel müdür yardımcısı düzeyindeki temsilcilerinden oluşan “Düzenlemelerde Reform Kurumlararası Koordinasyon Komitesi” kurulmuştur.

AB ile Dünya Bankası ilişkisini gösteren bir örnek de yabancı yatırımları teşvik alanından verilebilir. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması AB’ye üyelik sürecinde yerine getirilmesi gereken koşullardan biri olarak görülür. Beklenen amaçlar, AB fonlarından yararlanmak ve güvenilir bölgesel istatistiklere ulaşmanın yanında, bölgesel kalkınmayı sağlamaktır. Bu son hedefte yabancı yatırımların bölgele- re teşviki önem kazanır. Türkiye, yabancı yatırımı teşvik için bölgesel kalkınma ajanslarını yeterli görmez ve 2006 yılında “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı”nı kurar. Güler’in<sup>23</sup> belirttiği gibi “Yeni doğmuş merkezi Yatırım Destek Ajansı, hazırlık raporları ve gelişimi bakımından bir IMF-DB yapımıdır.” 1 Mayıs 2007 tarihli IMF niyet mektubunda 25. paragrafta bu ajansın kurulduğu ve faaliyete geçeceği öngörülmüştür. 22 Nisan 2008 itibarıyla Hazine Müsteşarlığı, 434 bin dolarlık “kapasite inşası projesi” adı altında Dünya Bankası’ndan destek alır.<sup>24</sup> Buradaki önemli nokta, bu kurumun Katılım Ortaklığı Belgesinde belirtilen koşullar arasında yer almamasıdır. Nitekim ulusal programda da bu yer almamıştır. AB Uyum Komisyonundaki<sup>25</sup> uzman görüşünün temel nedenini açıklamaktadır:

Devam eden görüşmeler sırasında Komisyon Üyelerimiz, Tasarı ile kurulan söz konusu kurumsal kapasitenin Avrupa Birliği Müktesebatı’na uyum

<sup>23</sup> Birgül Ayman Güler, “Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları”, 2006,

[http://www.yayed.org/genel/bizden\\_detay.php?kod=194&tipi=9&sube=0](http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=194&tipi=9&sube=0)

<sup>24</sup> <http://www.worldbank.org.tr>

<sup>25</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss1202m.htm>

gerektirip gerektirmediği sorusu üzerine, Hazine Müsteşarlığı yetkilisi; tarama çalışmaları sırasında, “girişimcilik ve sanayi politikaları” faslında kurumsal bir kapasite oluşturulması hususunun gündeme gelmediğini, ayrıca herhangi bir yasal değişiklik veya “müktesebat uyumu”nu gerektirecek bir durum olmadığını ifade ettikten sonra, müktesebatı üstlenme kapasitesini gerektirecek yasal bir düzenleme olmaması nedeniyle de, söz konusu durumun çalışmaları halen yürütülmekte olan “Ulusal Program” kapsamında da yer almayacağını belirtmiştir.

AB’ye uyum içerisinde yer alması da AB’nin bu yeni kurumsallaşmayı da teşvik ettiği açıktır. 2007 İlerleme Raporunun<sup>26</sup> 20. bölümündeki “girişimcilik ve sanayi politikaları” başlığı altında, bu alanda Türkiye’nin ilerleme kaydettiği ve bunun bir nedeninin de ajansın operasyonel hale getirilmesi olduğu belirtilir.

Görülüyor ki, AB’ye uyum; ekonomi politikasında IMF, düzenleyici kapasitenin geliştirilmesinde OECD ve bölgesel yatırım politikalarında IMF-Dünya Bankası ekseninde seyretmektedir.

## **AB’YE UYUM VE TÜRKİYE’DE İDARİ REFORM EŞİTLİĞİ**

AB’ye uyumun önemi nereden kaynaklanmaktadır? AB’ye tam üyelik için idari kapasitenin geliştirilmesi hedefi aday ülkeler tarafından idari reform adı altında yapılmaktadır. Bir başka anlatımla AB’ye üyelik sürecinde müktesebata uyum, ülkedeki idari reform süreci ile eşitlenmiştir. Bu, belirli bir siyasal iktidara ait bir yaklaşım olmanın ötesinde 2001’den bu yana Türkiye’deki bütün hükümetlerin temel politikasıdır. Ecevit Hükümeti tarafından Ulusal Programın yayımlanması ile birlikte, 2001 yılı programının ulusal program ile uyumlu olması yanında, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planının yine ulusal plan ile de uyumlu olması gerekliliği belirtilmiştir. DPT ve ABGS bu konuda sorumlu olacaktır. Tüm yasa tasarılarının önce ABGS tarafından AB müktesebatına uyum açısından değerlendirilmesi öngörülmüştür. Böylece, İdari Refom ile AB bütünleşmesi, aynı düzlemde eşitlenmiştir. 2003 yılında da, AKP hükümeti tarafından benzer bir düzenlemeye gidilmiştir<sup>27</sup>:

<sup>26</sup> European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 55, 56,

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/turkey\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf)

<sup>27</sup> “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” ile “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı”, Madde 8, No: 2003/5930, Resmi Gazete: 24 Temmuz 2003.

Kamu kurum ve kuruluşlarınınca, Ulusal Programda yer alan hedefler doğrultusunda mevcut mevzuatta değişiklik yapılması veya yeni mevzuat çıkarılması halinde mevzuat taslakları, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği koordinasyonunda AB müktesebatına uyum açısından önceden incelenecek ve Genel Sekreterliğin görüşü alındıktan sonra Başbakanlığa sevk edilecektir.

Aynı şekilde Bakanlar Kurulu'nun 2003/5930 sayılı kararının 4. maddesinde, 2001'deki kararlar uyumlu bir biçimde "gerekli finansmanın karşılanmasında öncelikle Ulusal Programda yer alan ihtiyaçların" esas alınacağı belirtilmiştir. Böylece, mali açıdan da idari reform, AB'ye uyuma eşitlenmiştir. Nitekim 2003 Ulusal Programı hem AB'ye uyum sürecinde Türkiye'nin yapacaklarını hem de Türkiye'de idari reformun çerçevesini ayrıntılarıyla çizmektedir. İdari reform başlıkları tablo 4'te belirtilmiştir.

**Tablo 4:** AB'ye Uyum Sürecinde İdari Reform Başlığı Altında Yer Alan Düzenlemeler

- Mali Kontrol
- Bakanlıklar ve Kamu Kuruluşlarında Stratejik Planlamaya Geçiş
- Kamu Mali Yönetiminde "Performans Esaslı Bütçeleme"
- Bütçe Kapsamının Genişletilmesi ve Mali Saydamlık
- Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Yönetişiminin Güçlendirilmesi
- Kamuda Yönetişimin Güçlendirilmesi
- *Kamu Yönetimi Temel Kanunu*
- *Kurumsal Gözden Geçirme*
- *Devlet Personel Rejimi Reformu*
- *Yerel Yönetimler Reformu*
- *Bölgesel Kalkınma Ajansları*
- *Vatandaşın Bilgi Edinme Hakkı*
- *E-Dönüşüm Türkiye Projesi*
- *Kamuda Etik Kuralların Tanımlanması*
- Kamu Yatırım Programının Rasyonelleştirilmesi

**Kaynak:** 2003 Yılı Ulusal Programı

İdari reform ile AB'ye uyumun birbirine eşitlendiği düşünülürse, AB'ye uyum adına yapılan idari reformun temelinde IMF-OECD-DB ekseninin bulunduğu tespiti yapmak idari reformun ideolojik yönünü ortaya koymak açısından gerekli olacaktır. AB'nin kamu yönetimi modeli olmadığı içindir ki Türkiye'de hükümetler kendi tercihleri doğrultusunda daha somut modeller sunan uluslararası örgütlerin önerilerini değerlendirmektedir. O zaman, AB'nin "olmayan kamu yönetimi modeli"nin açıklanması gerekecektir.

## **OLMAYAN AVRUPA BİRLİĞİ KAMU YÖNETİMİ MODELİ**

Avrupa Birliği'nde tek bir kamu yönetimi modeli yoktur. Olmayan bir modele uyumu neo-liberalizmde aramak, olsa olsa bir siyasal ter-

cihtir ve tek seçenek de değildir. Avrupa Birliği'nde model arayışlarının olmadığı anlamına gelmemelidir bu durum. Model arayışlarında üç uğrak noktası vardır. İlki yönetim ilkeleri, ikincisi SIGMA esasları ve üçüncüsü ortak değerlendirme çerçevesidir (ODÇ). Genişleme sürecinde bunlardan en etkilisi ikincisi iken, en günceli birincisi ve en az ön plana alınan ise sonuncusudur. Dolayısıyla AB'ye uyum sürecinde etkili olan ilk ikisidir. Üçüncüsünün konumuz açısından önemi, yeni kamu işletmeciliği etkisinin büyük olmasıdır.

Üyelik süreci, Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen bütün aday ülkelerin yerine getirmesi gereken ev ödevlerini içerir. Bunun yönetsel boyutunu “yönetsel kapasite”<sup>28</sup> kavramı oluşturur. Bu kavramın içeriğinin doldurulması, idare hukukuna içkin “iyi yönetim” ilkeleri ile olmaktadır. Yönetsel kapasitenin içerdiği idare hukukuna ilişkin ilkeler SIGMA<sup>29</sup> raporuna göre dört tanedir ve diğer ilkeler bundan türetilmelidir. 1. Güvenilirlik ve öngörülebilirlik, 2. açıklık ve saydamlık, 3. hesap verilebilirlik ve son olarak 4. verimlilik ve etkenliktir. Bu ilkeler aslında Avrupa yönetişiminin ilkelerinin<sup>30</sup> yeniden formüle edilmiş halidir: 1. Açıklık, 2. Katılım, 3. Hesap verilebilirlik, 4. Etkenlik, 5. Tutarlılık.

Yeni Kamu İşletmeciliği'nin İngilizce'deki “üç E” (etkililik-*effectiveness*, verimlilik-*efficiency*, tutumluluk-*economy*) formülasyonunu içinde barındıran yönetişimin yeni kamu işletmeciliği ile aynı anlama ve amaca sahip olup olmadığı literatürde tartışma konusu olsa da, kanımca yönetim yeni kamu işletmeciliğine indirgenemez. Yönetişim en genel ve esnek anlamıyla “hükümetten daha geniş bir şeye işaret eder, ve yürütüm (steering) ve oyunun kuralları ile ilgilidir. (...) Oyunun kurallarının yönetimi ve kamusal alanın meşruluğunun zenginleştirilmesidir.”<sup>31</sup> Frederickson ve Smith'ten<sup>32</sup> hareketle şu farklar ortaya konabilir: Yönetişim sürece odaklanırken, NPM çıktı odaklıdır. Yönetişim, devlet toplum ilişkilerini içeren bir siyaset

<sup>28</sup> Konuyla ilgili olarak güncel makalelerden ikisi için bkz. Asım Balcı, “Türkiye'nin AB'ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 319 – 338 ve Uğur Ömürgönülşen ve Öktem, M. Kemal, “Avrupa Birliği'ne Yönetsel Uyum ve Yönetsel Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 339 – 370.

<sup>29</sup> SIGMA, *European Principles For Public Administration*, SIGMA Papers No 27, 1999

<sup>30</sup> [http://ec.europa.eu/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_en.htm)

<sup>31</sup> Anne Mette Kjaer, *Governance*, Cambridge: Polity, 2004, s. 7, 15.

<sup>32</sup> H. George Fredericson, *New Public Administration*, USA: The University of Alabama, 1980.

kuramı olarak görülebilirken, NPM örgüt kuramı çerçevesine sahiptir. Yönetişimin devlete yüklediği rol düzenleyici iken NPM devletin ekonomiden elini çekmesini savunur. Belki de en önemli fark, yönetişimde bulunacak çözümlerin piyasa temelli olmak zorunda olmayışıdır. Buna karşılık, NPM piyasa temelli yaklaşımları ön plana çıkarır.

Ancak bu demek değildir ki yönetim ideolojiden bağımsızdır ve neo-liberal amaçlar için kesinlikle kullanılamaz. Tam aksine, “iyi” yönetim derken kullanılan “iyi” sıfatının dahi ideolojik bir karakteri olduğu savunulabilir. Burada “iyi” ile kastedilen, uluslararası mali kuruluşların algıladığı şekilde “iyilik”tir. Bu da, “neo-liberalizm, dünya görüşü olarak serbest piyasa ve devletin geri çekilmesidir.”<sup>33</sup> Bu makalede, neo-liberal görüş ile aynı bağlamda hareket eden yönetim anlayışına, Rhodes’tan<sup>34</sup> hareketle “yeni kamu işletmeciliği olarak yönetim” adı verilmiştir. Bunun en “iyi” örneklerinden birinin Türkiye olduğu ileriye bölümlerde savunulacaktır.

Ulusal kamu yönetimleri ile yakınsamayı amaçlayan ikinci ilkeler bütünü, daha çok aday ülkelerle ilgili SIGMA esaslarıdır.<sup>35</sup> Burada en can alıcı nokta özellikle kamu personel reformu ile ilgili AB’nin beklentilerinin yeni kamu işletmeciliği değil, bunun savunucuları tarafından zıttı olarak literatürde kabul edilen<sup>36</sup> Weberyen bürokrasi temelli olmasıdır.<sup>37</sup> Avrupa Komisyonu’nun Dimitrova’nın<sup>38</sup> deyişiyle “örtük

<sup>33</sup> Wolfgang Dreschler, “The Rise and Demise of the New Public Management,” *Post-autistic Economics Review*, Issue 33, 2005, pp.17-29.

<sup>34</sup> R. A. W. Rhodes, “The New Governance: Governance without Government”, *Political Studies*, XILV, 1996, pp. 652-667.

<sup>35</sup> SIGMA, *European Principles For Public Administration*, SIGMA Papers No 27, 1999

<sup>36</sup> Yeni Kamu İşletmeciliği ile Weber’i de içinde barındıran Ortodoks Kamu Yönetimi’nin epistemolojik olarak modern ve kapitalizme içkin olduğuna dair görüşler için bkz. Hasan Engin Şener, “Kamu Yönetiminde Postmodernizm”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 31 – 48. Ayrıca Yeni Kamu İşletmeciliği’nin Weber’in hayaletini içinde barındırdığı benzetmesi ile aralarındaki farklar yerine ortak noktalara odaklanan bir görüş için bkz. Robert Gregory, “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?” in *Transcending New Public Management*, Tom Christensen and Per Laegreid (Eds.), England and USA: Ashgate, 2007, s. 221-243..

<sup>37</sup> “Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi açısından Komisyon spesifik bir model öngörmemektedir. Bakanlıkların sayısı ve örgütlenişi, merkezi hükümetin rolü, karar alma süreci ve kamu yönetiminin işleyiş yöntemi, Weber’in geleneksel modeli ile yeni kamu işletmeciliği arasında yaşanan tartışmalar hakkında dokümanda bir değerlendirme yoktur” (Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri”, iç. *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Der.), Ankara: Nobel, 2004, s. 5-6).

<sup>38</sup> Antoaneta Dimitrova, “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, 2002, pp. 171-190.

olarak klasik Weberyen” kamu hizmetini yeni kamu işletmeciliğine tercih ederken üstünde durduğu noktalar, profesyonelleşme, siyasi tarafsızlık ve kariyer sistemi gibi unsurlardır.

Yukarıda AB’nin model arayışlarında üçüncü unsur olarak belirttiğimiz ortak değerlendirme çerçevesi, 1980’lerde toplam kalite yönetimi ile başlayan, 1990’larda çoğalan kalite model ve teknikleri (EFQM, ISO) temelinde yükselir.<sup>39</sup> Bu “kalite” deneyiminin son hali, bir başka ifadeyle, yeni kamu işletmeciliği perspektifinin 2000’li yıllardaki uygulaması olarak görülebilir. Avrupa Birliği ile ilişkisine gelince, CAF, bizatihi AB’nin kamu yönetiminden sorumlu bakanlarının işbirliğinin sonucu olarak dünyaya geldi. Maastricht’teki Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü’nde, 2000’deki pilot versiyonundan sonra 2002’de başlatıldı.<sup>40</sup> 2006’ya kadar dört toplantısı yapıldı. Amaçları şu şekilde sıralanmıştır:<sup>41</sup>

1. Toplam Kalite Yönetimi (TKY) ilkelerinin kamu yönetimine tanıtılması ve özdeğerlendirmenin uygulanması ve anlaşılması yoluyla kamu idarelerine yol gösterilerek aşama aşama “Yap-Uygula” eylem sıralamasından tam bir “PUKÖ: Planla-Uygula-Kontrol Et-Önem Al” döngüsüne geçilmesi,
2. Tanımlama ve iyileştirme faaliyetlerine geçilmesi için, kamu kuruluşunun özdeğerlendirme yapmasını kolaylaştırmak,
3. Kalite yönetiminde kullanılan çeşitli modeller arasında köprü görevi görmek,
4. Kamu sektöründe faaliyet gösteren kuruluşlar arasında kıyaslama yoluyla öğrenmeyi kolaylaştırmak.

2005 yılı başında zorunlu bir unsur olarak hiçbir üye ülkenin mevzuatına girmiş değilken,<sup>42</sup> 2005 yılı içinde Çek Cumhuriyeti ve Slovakya merkezi düzeyde bunu zorunlu tutmuş, Romanya bir yöntem olarak benimsemiştir.<sup>43</sup> Türkiye’de, 31 Temmuz – 31 Ekim 2006 tarihleri arasında ODÇ projesi yürütülmüş ve T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı bu konu ile sorumlu tutulmuştur. Başkanlık Aralık 2006 itibariyle çalışmalarını tamamlamış “Başbakanlıkta Avrupa Birliği

<sup>39</sup> Patrick Staes and Thijs, Nick, “Quality Management on the European Agenda”, *EIPAScope* 2005 (1), s. 33.

<sup>40</sup> <http://www.eipa.eu/en/projects/show/&tid=10>

<sup>41</sup> <http://www.sp.gov.tr/documents/OrtakDegerlendirmeCercevesi.pdf>

<sup>42</sup> Staes and Thijs, “Quality Management ...”, s. 36.

<sup>43</sup> Patrick Staes and Thijs, Nick, “Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years”, *EIPAScope* 2005 (3), s. 41

Ortak Değerlendirme Çerçevesinin Uygulanması”<sup>44</sup> başlıklı bir çalışmayı yayımlamıştır.

Burada önemli olan nokta, AB destekli olmasına karşın bunun uygulamasının tamamıyla üye ülkeye kalmış durumda olmasıdır. Bu hiçbir şekilde, üyelik ölçütü olmadığı gibi, üyelik sonrası dönemdeki Maastricht ölçütleri gibi bir zorunluluk içinde barındırmaz. Yine de AB içindeki “ortak kamu yönetimi modeli” arayışlarının vardığı noktayı gözler önüne serer: Yeni kamu işletmeciliği çerçevesinde somut teknikler aracılığıyla uyum.

### **AB’YE UYUMDA TÜRKİYE’NİN UYGULADIĞI MODEL: Yeni Kamu İşletmeciliği Olarak Yönetişim**

Türkiye’de kamu yönetimi reformu felsefesini, yasa yapıcılarının da açık bir şekilde ifade ettiği gibi, “yeni yönetim anlayışında” bulur. Yeni yönetim anlayışı, yasa gerekçesinde,<sup>45</sup> dört temel değişim üzerinde kurulur.

1. Ekonomi teorisinde değişim
2. Yönetim teorisinde değişim
3. Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler
4. Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi

Gerekçeyi rafine ettiğimizde neo-liberal ekonomi temelinde, yeni kamu işletmeciliğine dayalı, özel sektör ve sivil toplumu odak alan bir değişime ayak uydurulması talebi ortaya çıkar. Bunu 21. yüzyılın kamu yönetimi anlayışı olarak sunan gerekçe adını “iyi yönetim” olarak adlandırır. O zaman reformun kuramsal ve pratik çerçevesini çizen yeni yönetim anlayışının bileşenlerini ortaya koymak yararlı olacaktır.

---

<sup>44</sup> <http://www.basbakanlik.gov.tr/source.cms.docs/basbakanlik.gov.tr/birimler/igb/docs/caf.pdf>

<sup>45</sup> Başbakanlık, T.C., *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ömer Dinçer vd. (Haz.), Ankara, 2003, s. 68.

Şekil 1: Yeni Yönetim Anlayışı\*



**Kaynak:**

\* Bilal Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa, 2002, s. 234.

\*\* Yılmaz Üstüner, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 33, No. 3, 2000, s. 21.

\*\*\* D. Osborne and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin: NY, 1993.

\*\*\*\* C. Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, no. 1, 1991, s. 4-5.

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısını<sup>46</sup> hazırlayan çalışma grubunda yer alan Prof. Dr. Bilâl Eryılmaz'ın<sup>47</sup> "yeni kamu yönetimini" nasıl tanımladığı, reform kanununun bu kavramı nasıl anladığı sorusuna açıklık getirebilecektir. Eryılmaz,<sup>48</sup> piyasa merkezli rasyonellik olarak özetlenebilecek olan "yeni yönetim anlayışını" ifade eden tek bir kavramın olmadığını belirtir. Şekil 1'de belirtildiği gibi bu anlayışı işletmecilik (*managerialism*), yeni kamu işletmeciliği (*new public management*), piyasa temelli kamu yönetimi (*market-based public administration*) ve girişimci idare (*entrepreneurial government*) kavramları açığa çıkarmaktadır. Eryılmaz'a<sup>49</sup> göre bu kavrayışların ortak oldukları temel noktalar şunlardır. Her şeyden önce Weber'in bürokrasi modeline karşı çıkar. Esneklik, ademi merkeziyetçilik, dar merkez, geniş yatay çevre benimsenen ana eksenidir. İkinci olarak kamu yönetiminin mal ve hizmet sunumunda doğrudan rol almasına karşı çıkar.

<sup>46</sup> Değişen adı: "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun," No: 5227, Tarih: 15.07.2004. Ancak bu kanun yürürlüğe girmedi.

<sup>47</sup> Bilâl Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa, 2002

<sup>48</sup> A.k., s. 234.

<sup>49</sup> A.k., s. 234-238.



Piyasa odaklıdır ve devlete düzenleyici rol vererek hakemlik görevini yükler. Sorumluluk sadece lidere değil, hizmet sunduğu çevreye de olmak zorunda olduğundan, yeni yönetim anlayışı vatandaş odaklıdır. Bununla birlikte vatandaş, hizmet satın alan kimsedir, dolayısıyla ticarileşen kamu hizmetinde “müşteri” durumundadır. Son olarak özel sektörle daha çok işbirliği teşvik edilir ve özel sektör yönetim tekniklerinin (toplam kalite yönetimi gibi) kamu yönetimi alanında da kullanılması istenir.

“Yeni kamu yönetimi-işletmeciliği”<sup>50</sup> anlayışı, kavram olarak 1., 7., 11., 14., 16., 22., 36., 42., 43. madde gerekçelerinde bizatihi yer almaktadır.<sup>51</sup> “Yeni yönetim zihniyeti” ve “yeni yönetim anlayışı” kavramları ise genel gerekçede yerini bulmuştur. Bunun ötesinde, yeni yönetim anlayışı, idare yerine “kamu yönetimi” terimini yasada kullanmak suretiyle en baştan konumunu belli eder. Terim değişikliğini, dilde sadeleşmeden ziyade anlayış değişikliğine bağlamak gereklidir. Buradaki yönetimden aslında “*management*” kastedilmektedir. Kavramların köklerine inilirse Ömürgönülşen’den<sup>52</sup> hareketle şunlar söylenebilir.

[İdare] *Administration* terimi *minor* ve *ministrare* sözcüklerinden türetilmiş olup (...) “hizmet etmek” anlamına gelir. “*Administration*” daha önceden belirlenmiş kural, süreç ve prosedürlerin görev, yetki ve sorumluluklar çerçevesinde uygulanması demektir. [Yönetim] *Management* terimi ise *manus* sözcüğünden türetilmiş olup, kontrol etme, amaçlara ulaşma ve çekip çevirme anlamında kullanılmaktadır. (...) “*Management*” terimi görev ve faaliyetlerin, ortak amacın, etkin ve etkili olarak gerçekleştirilmesi yönünde yürütülmesini ifade etmektedir.

<sup>50</sup> “Yeni Kamu Yönetimi” kavramını yasa gerekçesi aslında “*new public management*” (NPM) yani “yeni kamu işletmeciliği” olarak okumaktadır. Bu, yönetim kuramlarında toplumsallığı ön plana alan “yeni kamu yönetimi – *new public administration*” (NPA) anlayışından farklıdır. NPA, NPM’den farklı olarak kamu yönetiminin değer yüklü olduğunu ve bunun toplumun güçsüz kesimlerine yönelik olması gerekliliğini savunur. “Hakkaniyet” kavramını merkeze alır. (Hasan Engin Şener, “Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, 2005, s. 13; H. George Fredrickson, *New Public Administration, USA: The University of Alabama*, 1980) Bu nedenle, makale içerisinde yasa gerekçesinde kullanıldığı anlamıyla “yeni kamu yönetimi” kavramı tırnak işareti içine alınmış ve yanına italik olarak *işletmecilik* kavramı eklenmiştir.

<sup>51</sup> Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden ....*

<sup>52</sup> Uğur Ömürgönülşen ve Öktem, M. Kemal, “Avrupa Birliği’ne Yöneltilen Uyum ve Yöneltilen Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 339 – 370

Gerçekten de Eryılmaz,<sup>53</sup> idare-kamu yönetimi ayrımını özellikle ortaya koymaktadır. Kamu yönetimi “süreçlere, yöntemlere ve kural-lara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektir.” Buna karşılık, işlet-me, verilmiş talimat ve yönergelere göre değil, hedefleri ve öncelikleri kendi belirlemek koşuluyla performans dayalı insan kaynakları yöne-timiyle bir çok fonksiyonu içinde barındırır. Demek ki “idare” yerine “yönetim” kavramının yerleştirilmesi bizatihi yeni “yönetim” (işletme-cilik) anlayışının doğrudan sonucudur. APK’lar yerine “strateji gelişt-irme” kavramının kullanılması da bu anlayış değişikliğinin ürünü-dür. Benzer bir bilinçli kavram değişikliği, “personel” daire başkanlığı yerine “insan kaynakları” daire başkanlığı kavramının kullanılmasıdır. İlk kavram yaşam boyu ve tam zamanlı memuriyeti ifade ederken, insan kaynakları kavramı piyasa mantığı çerçevesinde esnek istihdam anlayışını ortaya koymaktadır. Yasa gerekçesi insan kaynakları yakla-sımını şöyle açıklamaktadır:<sup>54</sup>

Maddede kamuda istihdam sistemine yeni bir yaklaşım getirilmektedir. (...) Devlet memurluğu sisteminin, ömür boyu istihdam garantisi tanınması, liya-kat sisteminin bozulması, kariyer planlamasının yapılamaması ve cezalan-dırma sisteminin öne çıkması sebebiyle etkisini kaybettiği ve kamu yöneti-minin ağır bir sorunu haline geldiği söylenebilir. Maddede kamu yönetimi sisteminin karşı karşıya kaldığı bu sorunlarla ilgili olarak devlet memurları sayısının azaltılması, işgücü planlaması yapılması, nitelikli istihdamın sağ-lanabilmesi, liyakatin ve ehliyetin öne çıktığı istihdam politikasının uygulanmasına imkan sağlamak amacıyla yeni düzenlemeler öngörülmektedir. Sözleşmeli personelin yaygınlaştırılması ve kısmi zamanlı istihdam uygula-ması bunlara birer örnektir.

Kanunun çeşitli maddelerine yerleştirilen “yeni kamu yönetimi-*işletmeciliği*” anlayışı ve uygulaması gerekçede de belirtildiği gibi;<sup>55</sup>

1. piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır.
2. sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır.
3. yerel ve yerinden yönetim yapılarını öne çıkarır.
4. stratejik yönetim anlayışı içinde öncelikli alanlara yoğunlaşır, performans ve kaliteye dayanır.
5. bilgi teknolojilerini yönetimin bütün süreçlerine yayar ve kul-lanır.

<sup>53</sup> Eryılmaz, *a.g.e.*, s. 234.

<sup>54</sup> Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden ...*, s. 137.

<sup>55</sup> *A.k.*, s. 71.

6. mevzuatta kısıaldıktan ve sadelikten yanadır.
7. yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir.
8. katılımın gelişmesi için gerekli güvenli ortam ve mekanizmaları oluşturur.
9. hesap verilebilirliği artırır.
10. herkesin bilgi edinme hakkı olduğuna inanır.
11. her şeyin başı olan insan kaynaklarını geliştirmeye ve güçlendirmeye çalışır.

Kanun, Avrupa yönetişiminin temel kavramları ile başlar (katılım, saydamlık, hesap verilebilirlik), yeni kamu işletmeciliğinin kavramları olan “kalite, etkililik ve verimlilik” kavramları ile sürer. Kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişlerinin temel ilkeleri (5. madde), “yeni kamu yönetimi-*işletmeciliği*” anlayışının en açık ortaya konduğu maddelerden biridir. Avrupa yönetişiminin ve NPM’nin ilkeleri tekrar edilir. Hizmetlerin sonucuna odaklı olması isteği bunlardan biridir (5/b). Açık standartların ve performansın ölçülmesini sağlayacak olan düzenleyici etki analizi, yasa ve düzenlemelerin fayda/maliyet analizini yapacaktır (5/c). Madde 3/c’de belirtilen stratejik plan da bu bağlamda değer kazanır. Hedefler ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ve kaynak dağılımları belirlenecektir. Bu durum aslında kaynak kullanımındaki disiplini de beraberinde getirecektir. (5/c, 5/i) Kamu kurum ve kuruluşlarının işletme kuramayacakları, mal ve hizmet üretmeyecekleri, personel, bina araç, gereç ve kaynak tahsis edemeyecek olması, bir aktör olarak kamu kurumlarının piyasa içinde yer almasının istenmediğini gösterir (5/l). Zaten 11. madde kamu işlerinin piyasa tarafından yapılması gerektiğini açıkça belirtir. Bu durum kamu sektöründe rekabetçi yapının oluşturulması olarak da okunabilir. 6. madde Avrupa yönetişimin çeşitli ilkelerinin de benimsendiğini gösterir. F bendi kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılacağını belirtir. G bendi saydamlık ilkesi gereği bilgi edinme hakkının önemine vurgu yapar. J bendi aynı ilke gereği usul ve standartların önceden hazırlanarak herkes tarafından bilinmesi gerektiğini ortaya koyar. Yönetişimin yardımcı ilkelere olan subsidiarite (yerellik, aşamalı sorumluluk paylaşımı) 5/e’de ve daha geniş olarak “merkezi idarenin ve mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarının” belirtildiği 6, 7, 8 ve 9. maddelerde yer alır. Sonuç olarak, reformun temel anlayışının kendi deyimiyile “iyi yönetim” ve “yeni kamu yönetimi”, bizim tabirimizle ise “yeni kamu işlet-

meciliği olarak yönetişim” olduğu ortaya konabilir. Şekil 2’de belirtil- diği gibi yönetişim ilkeleri, giderek daha dar kapsamda ve neo-liberal önceliklerde yorumlanmış ve tanımlanmıştır.

Bu çerçeve kanun yürürlüğe konmadı; ancak, içeriğinin önemli bir bölümü bir bir uygulandı (iç denetim - dış denetim<sup>56</sup>, stratejik plan- lama<sup>57</sup>, strateji geliştirme başkanlıklarının kurulması<sup>58</sup>, düzenleyici etki analizi<sup>59</sup>, bilgi edinme<sup>60</sup>, ombudsmanlık kurumu<sup>61</sup>, yerel yönetim- ler<sup>62</sup> vs.). Bunun anlamı, biz bu kanundan bahsederken aslında, uygu- lamaya başka kanunlarla konan bir bütünden bahsediyoruz.<sup>63</sup>

## AB’YE UYUMDA İSTENENLER VE YAPILANLAR

Son bölümde, aşağıda sıralanan ve AB tarafından istenen unsurlar- ının aday ülke tarafından yerine getirilirken kendi tercihlerini yansıtmal- arının mümkün olduğu Türkiye’den verilecek örneklerle açıklanacak- tır. 2008 Katılım Ortaklığı Belgesi<sup>64</sup> kamu yönetimi<sup>65</sup> alanında kısa vadeli öncelikleri şu şekilde belirtir:

- Daha fazla verimlilik, hesap verebilirlik ve saydamlığın sağla- nabilmesi için kamu yönetimi ve personel politikası reformunun sürdürülmesi.
- Merkezi idarede reforma giderek, yerel yönetimlere yetki devre- derek ve onlara yeterli kaynaklar sağlayarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.

---

<sup>56</sup> 5018 sayılı yasa.

<sup>57</sup> YPK Kararları, 2003/14 ve 2004/37.

<sup>58</sup> 5436 sayılı yasa.

<sup>59</sup> “Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” (md. 24, 17/2/2006); Başbakanlık genelgesi 2007/6

<sup>60</sup> 4982 sayılı yasa.

<sup>61</sup> 5548 sayılı yasa.

<sup>62</sup> 5302, 5216, 5393 sayılı yasalar.

<sup>63</sup> Hükümet, 2005 katılım öncesi ekonomik programında idari reform bölümünde TBMM’den geçmesine karşın, Anayasaya aykırı bulunduğu için geri gönderildiğini yazmıştır. Yani hükümet, bu kanunun hala arkasındadır. Zaten arkasında olmasa içeriği uygulamaya koymazdı. İkinci olarak, Avrupa Birliği bu metne hala değer vermektedir. İlerleme raporu, (European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 8, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/turkey\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf)) bunun uygulanmamasını bir ilerleme olmadı şeklinde raporuna yansıtmıştır.

<sup>64</sup> European Commission, *The Accession Partnership for Turkey*, 2008, s.3, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05815.en08.pdf>

<sup>65</sup> Belgede belirtilen diğer bir unsur “Sayıştay Kanununu mevzuatının benimsenin uygulanması”dır.

- Tümüyle işleyen bir Ombudsman sisteminin kurulmasını amaçlayan mevzuatın uygulanması.

Sondan başlayacak olursak, Avrupa Komisyonu'nun Ombudsmanlık kurumunu her aday ülkeden istediği bir gerçektir. Ancak, bunun için nasıl doldurulacağı ise aday ülkeye bağlıdır. Ombudsmanlık kurumu Yedinci Beş Yıllık kalkınma planından<sup>66</sup> bu yana kamu hizmetlerinin etkililiğinin artırılması yönünde getirilen önerilerden biri olarak gündeme gelmekteydi. Ancak, 5227 ile getirilmek istenen ombudsmanlık sistemi ile 5548 ile getirilen aynı değildir. Ombudsmanlık için 5227 sayılı (yürürlükte olmayan) kanun, “mahalli idareler halk denetçisi” şeklinde bir düzenleme getirirken, 5548'in isim, sayı, içerik ve seçilme biçimi konularında değişikliğe gittiği görülmektedir. Buna göre “halk denetçisi” yerine “kamu denetçiliği”<sup>67</sup> kavramı kullanılacak ve sayı 81 yerine bir kamu başdenetçisi ve en çok on kamu denetçisi ile sınırlandırılacaktır. Ayrıca ilkinde mahalli idareler ile sınırlı görev alanı bu sefer genişletilmiştir.<sup>68</sup> İlkinde denetçilerin seçimi İl Genel Meclisi tarafından yapıyorken, şu anki yasaya göre seçimi Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu tarafından yapılır. 2007 ilerleme raporunda Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüğün durdurulması, uygulamayı geciktirdiğinden, zımnen eleştirilmektedir. Bunun dışında içeriğe dair bir eleştiri söz konusu olmamıştır. İlerleme raporunda çerçeve kanun olumlu bir durum olarak görüldüğüne göre, onun içerdiği ombudsmanlık da kabul edilen bir düzenlemedir. Avrupa Komisyonu hem eski hem de yeni düzenlemeyi olumlu görmektedir. Oysa ikisi arasında az önce belirtildiği gibi büyük farklar vardır. Buradan çıkan temel sonuç, AB'nin içerikten ziyade biçimsel kurumsallaşmaya verdiği önemdir. Bu, kamu yönetimi modeli olmayan AB'nin aday ülkeye tanıdığı bir esneklik olarak görülmelidir.

<sup>66</sup> DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 1996, s. 119, 121, 283, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>; DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2001, s. 193, <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>

<sup>67</sup> Kamu denetçiliğini açıklayıcı mahiyette, komisyon raporunda yurttaş sözcülüğü, halkın sözcülüğü ve halkın avukatlığı gibi kavramlara da yer verilmiştir. [http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/ab/belge/kamu\\_denetciligi\\_kurumu\\_komisyon\\_raporu.htm](http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/ab/belge/kamu_denetciligi_kurumu_komisyon_raporu.htm)

<sup>68</sup> Yasaya göre kamu denetçilerinin görev alanına giren idare tanımı “merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarını, mahallî idareleri, mahallî idarelerin bağlı idarelerini, mahallî idare birliklerini, döner sermayeli kuruluşları, kanunlarla kurulan fonları, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşları, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişilerini” içerir.

İkinci nokta, yerel yönetim reformları ile ilgilidir. AB içinde ortak bir modelin olmamasının bir sonucu olarak, aday ülke Türkiye, Avrupa Konseyi'nin eleştirileri<sup>69</sup> doğrultusunda mevcut sistem içerisinde çeşitli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bununla birlikte siyasal iktidar bir adım daha giderek, bu modeli “yeni kamu yönetimi-*işletmeciliği*”<sup>70</sup> anlayışı ile harmanlamıştır. İlerleme raporlarında her iki anlayış çerçevesinde gerçekleştirilen bu reformlar övülmekte, başarılı bir reformun Türkiye'nin gelecekteki AB'ye üyelik çabalarını destekleyeceği öngörülmektedir.<sup>71</sup> Bu övgünün bir nedeni “verimli, sonuç odaklı ve saydam yerel yönetimi” gerçekleştirmek için yeni işletmecilik kavramlarının kullanılmasıdır.<sup>72</sup> Raporda övgüyü hak eden bir diğer düzenleme de kent konseyleridir.<sup>73</sup> Eleştirilerde temel nokta, çerçeve kanunun yürürlüğe konmaması ve yerel yönetimlere daha fazla kaynak aktarımının yapılmamış olmasıdır.<sup>74</sup> Model seçimi konusundaki esneklik, AB'ye üyelikte somut bir kurum önerisi olarak sunulan “Bölgesel Kalkınma Ajansları” açısından dahi savunulabilir. Bunun nedeni Avrupa Birliği Uyum Komisyonunda, ABGS ve DPT yetkilileri tarafından belirtildiği gibi asıl önemli olanın “ajansların teşkilat yapısının nasıl olması gerektiğinden ziyade Türkiye'ye AB tarafından tahsis edilen fonların yönetimini ve denetimini sağlayacak ve bu alandaki boşluğu dolduracak bir idari otoritenin ivedilikle kurulması”dır.<sup>75</sup> Bu bağlamda

<sup>69</sup> 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinde öngörüldüğü gibi meclis başkanı ile valinin birbirinden ayrılması, madde 15'teki İl Genel Meclisi kararlarının kesinleşmesinde vali onayının kaldırılması, madde 44'te bütçe kesinleşmesinde vali onayının kaldırılması; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda madde 47'deki İçişleri Bakanı tarafından uygulanan görevden uzaklaştırma tedbirinin 3 ayda bir gözden geçirilmesi düzenlemesi, madde 8'deki belde birleşmelerinde belde halkına sorulması ilkesi, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilse de merkezin görevlerinin tek tek sayılması yani subsidiarity prensibi, meclislerin 20. maddede öngörüldüğü gibi sık sık toplanmasının öngörülmesi ve madde 59'daki yetkiye göre gelir düzenlemesi Avrupa Konseyi Yerel yönetimler Özerklik Şartı'na referansla getirilmiş düzenlemelerdir.

<sup>70</sup> 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda madde 41'deki stratejik planlama anlayışı, madde 48-49'daki esnek teşkilat ve norma kadro düzenlemesi, madde 54'teki hata bulmaya değil sürece odaklanan denetim ile 55'teki mali kontrol ve performans denetimi bu anlayışın ürünleridir.

<sup>71</sup> European Commission, *2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession*, 2004, s. 21, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_tr\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf)

<sup>72</sup> European Commission, *Turkey 2005 Progress Report*, 2005, s. 12,

[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1426\\_final\\_progress\\_report\\_tr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf)

<sup>73</sup> European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, 2007, s. 8,

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/turkey\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf)

<sup>74</sup> *A.k.*, s. 8.

<sup>75</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>

getirilen sistemin merkeziyetçi ya da özerk bir yapı olarak kurulması siyasal iktidarın tercihine kalacaktır. Nitekim, Türkiye’de bölgesel kalkınma ajansları bağlamında getirilen düzenleme merkezileşmeci bir anlayışla hazırlanmıştır.<sup>76</sup>

Personel reformuna gelince, SIGMA<sup>77</sup> değerlendirmesine bakıldığında, Türkiye’de Weberyen kariyer temelli kamu görevlileri sistemi ilke olarak AB tarafından eleştirilmemektedir. Memurların profesyonelliklerinin görelî olarak teminat altında olduğu ve idari yargının da kurumsallaşmış olduğu belirtilir. Kamu çalışanlarının motivasyonunun artırılması yöntemi olarak da NPM değil, “kariyer gelişimi içinde hakkaniyet ve liyakat sisteminin daha etkili bir şekilde korunması” önerilmiştir. Ülkedeki yasallık boyutunun Türkiye’de uzun süreden beri varolan bir standart olduğu belirtilmektedir. Asıl eleştiri alan noktalardan biri maaş ve ücret düzenlemelerinin karmaşık, dengesiz ve eşitsiz oluşudur. Diğer sorunlu nokta, Avrupa ve ILO standartlarına uygun olmayan haklar ve yükümlülüklerdir. Grev hakkından yoksun kamu görevlileri eleştiri almaktadır. Sonuç olarak, bazı sorunların halledilmesi yönünde eleştirileri olsa da, Türkiye’nin “ilkeler düzeyinde” AB standartları açısından bir sorunu olmadığı söylenebilir. Bu bağlamda siyasal iktidar tarafından tercih edilen sözleşmeliliğin artırılması ve esnek personel rejimi gibi uygulamalar AB’ye üyelik için zorunlu olan politikalar olarak değerlendirilmemelidir. Öyle ki, uygulamaya konmayan 5227 ile üst düzey bürokratların görev sürelerini siyasal iktidar ile eşitleyen düzenlemenin<sup>78</sup> AB’ye uyum açısından temellendirilmesi zordur.

Kamu yönetimi reformu ile ilgili olarak hesap verilebilirlik ve saydamlık gibi temel ilkelerin hayata geçirilmesinde en önemli düzenle-

---

<sup>76</sup> Atanmış Vali başkanlığında, DPT koordinasyonda bir yönetim belirlenmiştir. Bunun dışında, gerekli toplam kamu kaynağının (sanayi ve ticaret odalarının gelirleri ile AB fonları hariç) arasında genel bütçeden aktarılan paylar yüzde 70’i bulmaktadır. Dahası, yüzde 19 Belediye ve yüzde 13 İl Özel İdare kaynaklarından sağlanmaktadır. Zaten yetersiz gelirleri olan yerel yönetimlerin, merkez yönlendirmeli bir kurumsallaştırmaya pay aktarması, iki yönlü merkezileşmecedir; bir yandan belediyelerin kaynakları azaltılmakta diğer yandan yeni kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları merkezden aktarılan kaynaklara bağımlı kılınmaktadır.

<sup>77</sup> SIGMA, “Turkey - Public Service and the Administrative Framework Assessment”, 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/45/35851033.pdf>

<sup>78</sup> Kanun no. 5227, madde 46/5: Hükümetin görevi sona erdiğinde, Millî Savunma Bakanlığı Müsteşarı hariç müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılır.

me 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunudur. Daha önce belirtildiği gibi siyasal iktidar tercihini yeni kamu işletmeciliği yönünde yapmıştır. 1996'dan beri Türkiye'de uygulanmakta olan performans denetiminin ötesinde "peformans yönetimine" geçilmesinin zorunlu olup olmadığı tartışmalıdır. Coşkun ve Karabeyli,<sup>79</sup> kamu kurumlarının "performans göstergelerini belirleyip performans yönetimine geçmeden, Sayıştay'ın performans denetimi yapamayacağı" kanaatinin yanlış olduğunu, performans denetiminin, performans yönetimine geçmeden önce de yapıldığını belirtmektedirler. Performans ölçümünün kişilerden ziyade asıl olarak kurumlarla ilgili olduğunu da ekleyen Coşkun ve Karabeyli,<sup>80</sup> "bu ölçümlerden tek tek kişiler için sonuçlar çıkarmaya çalışmak, bizatihi performans ölçümü faaliyeti için en büyük riski oluşturmaktadır" görüşünü savunmaktadır. Türkiye'de getirilen performans yönetimine dayalı sistemin bu anlamda yeni kamu işletmeciliğini öngören siyasal tercihler ile şekillendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. 5018 sayılı kanun ile getirilen bir başka düzenlemede çok yıllık bütçeleme (madde 13d, 17c, 18e) ile Akbulut'un<sup>81</sup> deyiimiyle "siyasetin bütçe yoluyla ussallaştırılması" yoluna gidilmiş, böylece IMF-DB gibi uluslararası örgütlerin istekleriyle uyumlu kamu harcamalarının yapılması üç yıllık süre için güvence altına alınmıştır. "3 yıllık bütçe planı, otomatik olarak bir sonraki hükümetin bir önceki hükümet tarafından bağlanması, yeni hükümet politikalarının önceki hükümet bütçesi yoluyla sınırlandırılması anlamını taşımaktadır."<sup>82</sup>

## SONUÇ

Türkiye'de AB'ye uyum adına neo-liberal ekonomi politikaları ve onun kamu yönetimindeki yansıması olan yeni kamu işletmeciliği uygulanmaktadır. Böyle bir zorunluluk söz konusu olmasa da Avrupa Komisyonu, ilerleme raporlarıyla bu gelişmeleri olumlamaktadır. Bunun temel nedeni, AB'ye uyumda tek bir modelin olmayışı ve aday ülkenin "iyi yönetişim" ilkeleriyle uyumlu olmak koşuluyla istedi-

<sup>79</sup> Arife Coşkun ve Karabeyli, Levent, "Kamu Yönetimi Bağlamında Sayıştay Denetimi", iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 217.

<sup>80</sup> *A.k.*, s. 221.

<sup>81</sup> Örsan Ö. Akbulut, "Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu", *Mülkiye*, cilt XXXI, sayı 254, 2007, s. 83-84.

<sup>82</sup> Ahmet Alpay Dikmen, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", *Cumhuriyet*, 7 Kasım 2003.



ği modeli seçme özgürlüğüne sahip olmasıdır. Türkiye bu bağlamda IMF-OECD-DB ekseninde neo-liberalizmi ve yeni kamu işletmeciliğini içeren bir modeli tercih etmiştir.

## KAYNAKÇA

- Akbulut, Örsan Ö., “Kamu Yönetiminde İşletmecilik Sorunu”, *Mülkiye*, cilt XXXI, sayı 254, 2007.
- Balcı, Asım, “Türkiye’nin AB’ye Entegrasyonunda Kamu Yönetiminin Rolü”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 319 – 338.
- Başbakanlık, T.C., *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Ömer Dinçer vd. (Haz.), Ankara, 2003.
- Beach, William W. and Kane, Tim, “Methodology: Measuring the 10 Economic Freedoms”, in *2008 Index of Economic Freedom*, Kim Holmes, Edwin J. Feulner, and Mary Anastasia O’Grady (Eds.), The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc., 2008, s. 39-56.
- Coşkun, Arife ve Karabeyli, Levent, “Kamu Yönetimi Bağlamında Sayıştay Denetimi”, iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 215 – 238.
- Dikmen, Ahmet Alpay, “Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler”, *Cumhuriyet*, 7 Kasım 2003.
- Dimitrova, Antoaneta, “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *West European Politics*, Vol. 25, No. 4, 2002, s. 171-190.
- DPT, *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 1996. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/>
- DPT, *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*, Ankara, 2003. <http://www.dpt.gov.tr/abigm/tabii/kob/KOB-DPT21Nisan2003.pdf>
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, Ankara, 2001. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/>
- Dreschler, Wolfgang, “The Rise and Demise of the New Public Management,” *Post-autistic Economics Review*, Issue 33, 2005, s.17-29
- Eryılmaz, Bilâl, *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa, 2002.
- European Commission, *2004 Regular Report on Turkey’s progress towards accession*, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_tr\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf)
- European Commission, *Turkey 2005 Progress Report*, [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2005/package/sec\\_1426\\_final\\_progress\\_report\\_tr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf)
- European Commission, *Turkey 2007 Progress Report*, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/turkey\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf)
- European Commission, *The Accession Partnership for Turkey*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st05/st05815.en08.pdf>
- Fredrickson, H. George, *New Public Administration*, USA: The University of Alabama, 1980.
- Frederickson, H. George and Smith, Kevin B., *The Public Administration Theory Primer*, Boulder: Westview Pres, 2003.
- Glatzer M. and Rueschemeyer, D. *Globalization and the Future of the Welfare State*, USA: University of Pittsburg, 2005.
- Gregory, Robert, “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?” in *Transcending New Public Management*, Tom Christensen and Per Laegreid (Eds.), England and USA: Ashgate, 2007, s. 221- 244.

- Güler, Birgül Ayman, "Ajanslar Sistemi Üzerine: Merkezi Yatırım Destek Ajansı Işığında Bölgesel Kalkınma Ajansları", 2006,  
[http://www.yayed.org/genel/bizden\\_detay.php?kod=194&tipi=9&sube=0](http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=194&tipi=9&sube=0)
- Hood, C., "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, Vol. 69, no. 1, 1991, s. 2 - 19.
- Kjaer, Anne Mette, *Governance*, Cambridge: Polity, 2004.
- Knill, Christoph and Lehmkuhl, Dirk, "How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization", *European Integration Online Papers*, Vol. 3 (1999) N° 7, 1999; <http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>
- Köseçik, Muhammet, "Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri", iç. *Çağdaş Kamu Yönetimi*, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Der.), Ankara: Nobel, 2004.
- Lane, Jan-Erik, *Public Administration and Public Management*, London: Routledge, 2005.
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin: NY, 1993.
- Ömürgönülşen, Uğur, "İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır?", *İdarecinin Sesi*, cilt XV, sayı 96, 2003.
- Ömürgönülşen, Uğur ve Öktem, M. Kemal, "Avrupa Birliği'ne Yöneltilen Uyum ve Yöneltilen Kapasitenin Artırılması Sürecinde Türk Kamu Yönetiminde Etik Sorunu", iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 339-370.
- Radaelli, Claudio M., "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration Online Papers*, Vol. 4 (2000) N° 8, 2000; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governance without Government", *Political Studies*, XLV, 1996, s. 652-667.
- SIGMA Baselines, "Control and Management System Baselines for European Union Membership", 1999, <http://www.oecd.org/dataoecd/57/32/35007180.pdf>
- SIGMA, *European Principles For Public Administration*, SIGMA Papers No 27, 1999.
- SIGMA, "Turkey - Public Service and the Administrative Framework Assessment", 2005, <http://www.oecd.org/dataoecd/55/45/35851033.pdf>
- Staes, Patrick and Thijs, Nick, "Quality Management on the European Agenda", *EIPAScope* 2005 (1), s. 33-41.
- Staes, Patrick and Thijs, Nick, "Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after Five Years", *EIPAScope* 2005 (3), s. 41-49.
- Şener, Hasan Engin, "Kamu Yönetiminde Katılım ve Çoğulculuk", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 38, Sayı 4, 2005, s. 1-22.
- Şener, Hasan Engin, "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", iç. *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Der.), Ankara: Nobel, 2007, s. 31 - 48.
- Tutum, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", iç. *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Burhan Aykaç vd. (Der.), Ankara: Yargı, 2003.
- Üstüner, Yılmaz, "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Vol. 33, No. 3, 2000, s. 15-31.