

# KAMU YÖNETİMİ REFORMU ve KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

*Dr. Necla YIKILMAZ*

## **Kamu Reform Politikalarının Anlamı**

12 Eylül döneminde başlayan yapısal reform denilen politikalarla, kamu sektörünün daraltılması ve piyasa mekanizmasının serbestçe işlemesi öngörülmüş ve sanayi üretiminin artırılması piyasa koşullarına bırakılmıştır. Mevcut kamu işletmelerinin zaman içinde özel sektöre devredilmesi amaç olarak benimsenmiştir. Dünya Bankası öncülüğünde yürüyen devleti yeniden yapılandırma, kamu sektörünün KİT'lerle başlayan tasfiye süreci olmuştur. Kamu sektörü sosyo-ekonomik kalkınmada öncülük pozisyonundan alınmıştır. Bu süreçte, başta sanayi olmak üzere tarım ve hizmet alanındaki KİT'ler özelleştirilmiştir.

Örneğin, hepimizin yakından bildiği gibi, Demir Çelik sektöründe özelleştirme uygulamaları ile kamuya ait büyük ölçekli demir-çelik üreticisi firma kalmamıştır. Gelinen noktada, demir çelik sektöründe, kapasitesi çok düşük olan MKEK dışında üretim yapan işletmelerin tümü özel sektörün elindedir. Diğer taraftan, sektörümüzün en büyük kamu kuruluşlarından Etibank 1993 yılından itibaren, parçalanarak özelleştirilmeye devam edilmektedir. Bu kapsamda, Etibank'ın bağlı kuruluşlarından Çinkur 1995 yılında satılmış, diğer bağlı kuruluş olan Karadeniz Bakır İşletmeleri birkaç kez ihaleye çıkmasına rağmen satılamamıştır. Eti Krom, Eti Metalurji, ve Eti Bakır özelleştirme kapsam ve programına alınmıştır. Geçtiğimiz günlerde Özelleştirme yüksek kurulu Eti Gümüş'ün satışını onaylamıştır. Seydişehir Eti Alüminyum'un özelleştirilmesi şimdilik, yetkililerce dillendirilmese de, özelleştirme planları gündemdedir.

KİT'lerin tasfiyesi ile hemen tüm yaptırım ve yönlendirme gücünü yitiren devlet örgütlenmesinde, kamu sektörünün daralması, kamu yönetiminin kendisinin de kapsamlı daralma başlamasına neden olmuştur. Bürokratik varlığını, kendisine bağlanmış veya kendisi ile ilgilendirilmiş KİT'lerden alan merkezi yönetim aygıtı temelsiz ve araçsız kalmıştır. 1990 yıllara gelindiğinde, bakanlıkların merkezdeki ve taşradaki birimleri işlev ve yetki boşluğuna düşmüşlerdi. Mevcut görev tanımlarının içi boşalmış ve tasfiye sırası bakanlıklara gelmişti. Bu anlamda da, Kamu yönetimin işlevlerinin yeniden tanımlanması zorunluluğu doğmuştur.

Kamu yönetimi reformu 24 Ocak 1980 kararları ile 12 Eylül döneminde başlayan yapısal uyarılama reformlarının devamıdır. Yaklaşık 10 aydır gerek hükümetin gerekse

kamuoyunun gündeminde olan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, devlet örgütlenmesini köklü biçimde değiştirecektir. Tasarının yasallaşması ile Türkiye’de yönetim yapısı temel değişikliklere uğrayacaktır.

Kamu Yönetimi Reform Projesi şemsiyesi altında, devlet personel rejimi reformu yasası, kamu mali yönetimi reformu yasaları gündeme gelecektir. Kamu yönetimi Temel Kanunu Tasarısının yasallaşması ile birlikte, Büyükşehir Belediyeleri, Belediyeler ve İl Özel İdareleri Kanunlarının yeniden düzenlenmesi gündeme gelecektir. Böylece kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma yoluna gidilmeye çalışılmaktadır.

### **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının Genel Gerekçe’sinin başlangıç sözcüğü “küreselleşme”dir. Tasarının hazırlanmasına temel oluşturan asıl nedenin “küreselleşme ve bilgi toplumu” olduğu ifade edilmektedir. Gerekçeye göre, “İç Pazar ağırlıklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır.”

Tasarının asıl olarak hizmetlerin özelleştirilmesine odaklı olduğu görülmektedir. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmiş görevlerin en kısa zamanda özel sektöre aktarımı hedeflenmektedir.

Tasarının üç temel özelliği vardır. Bu tasarı, yerelleştirmeci ,özelleştirmeci ve yönetişimci bir tasarıdır.

### **Yerelleştirme- Özelleştirme**

Tasarıda “...Kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve yakın birime verilir.” hükmü yer almaktadır. Bu fıkra ile, kamusal hizmetler yerele devredilmektedir.

Tasarıda yer alan diğer hüküm ise, “Kamu kurum ve kuruluşları kanunlarla yetkili ve görevli kılınmadıkları alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina , araç, gereç ve kaynak tahsis edemezler.” dir. Burada ise, devlet 1995 tarihinde imzaladığı Hizmet Ticaret Genel Anlaşması (GATS) ile uluslar arası sermayeye taahhüt ettiği bütün alanlardan çekileceğini ifade etmektedir.

Tasarı merkezi yönetimi yerel yönetimler lehine, her ikisini birlikte piyasa lehine yasaklamakta, sonra tüm kamu kurum ve kuruluşlarının görev alanlarını piyasa sistemine devretmeye hazırlanmaktadır.

Tasarının can alıcı noktalarından biri, yukarıdaki hükümlerde somutlanan, kamu hizmetlerinin çok büyük bir bölümünün merkezi yönetimin sorumluluğundan alınarak yerel yönetimlere devrediliyor olmasıdır. Aslına bakacak olursak, Merkezi hükümetin hantallaşmış

olduğu, Ankara'nın etkinliğini kaybettiği ve bazı kamu görevlerinin yerel yönetimlerle paylaşması gerektiği yıllardan beri taraftar toplayan bir görüştür. Bu konudaki tartişmalar, kamu yönetimin aşırı merkeziyetçiliği ve etkinsizliği üzerine oturtulmaktadır. Aşırı merkeziyetçiliğin yerel işleyişlerde etkinsizlik yarattığı tartişmalarına yanıt olarak getirilmeye çalışıldığı ileri sürülen projenin, dikkatle incelendiğinde, bu masum istekten çok öte, hizmetlerin tüm aşamaları ile yerelleştirilmesini amaçladığı anlaşılmaktadır. Milli savunma, adalet, maliye, içişleri, çalışma ve milli eğitim (en son taslakta dahil edildi) ve çalışma bakanlıkları dışında kalan tüm bakanlıklara bağlı hizmetler tüm aşamalarıyla yerel yönetimlere devredilmektedir. Bu noktada, Uluslararası kuruluşların da hkmete bu yöndeki telkinleri de hatırlanmalıdır.

Yasa tasarısının göre, başta sağlık olmak üzere çok sayıda önemli kamu hizmeti bundan böyle başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimler tarafından görülmeye başlanacaktır. Bu durumda kamu hizmetlerinde yerel yönetimlerin farklı olabilecek uygulamaları bir karmaşa ortamına neden olacaktır.

Yerel yönetimlerin bu kadar çeşitli ve yoğun kamu hizmetini başarıyla yürütecek örgüt ve kadrolara sahip olmadığı gerçeği diğer önemli bir sorundur. Bu durumda, hizmetlerin ciddi şekilde aksaması kaçınılmaz olacaktır. İrili ufaklı sayıları 3bin 300' bulan yönetim biriminin bu kadar kapsamlı hizmeti nasıl yürütebileceği ve bu birimler arasında gereken koordinasyonunun nasıl sağlanacağı gerçekten cevaplandırılması çok zor bir sorudur.

Yerel yönetimlerin yönetsel yetersizlikleri yanında, hizmetlerin yerelleştirilmesi, kısa dönemde yönetsel kaosa neden olurken, uzun dönemde bölgeler arasında kutuplaşma ve zıtlaşma eğilimlerini gclendireceğini söylemek ise çok güç değildir.

Tasarı bir yandan çok önemli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğunu yerel yönetimlere verirken, diğer yandan da merkezdeki bütün denetim mekanizmalarını ortadan kaldırmayı amaçlıyor. Taslağa göre, İçişleri Bakanlığı dahil bütün bakanlıkların teftiş kurulları kaldırılıyor. Onların yerine yerel yönetimlerin kendi denetim mekanizmalarını koymaları öngörülüyor. Tek bir Sayıştay, daha da genişletilmiş yetkileri ile kalıyor. Kamu hizmetlerini yürütmede büyük sorumluluklar alacak olan yerel yönetimlerin, aynı zamanda denetim görevini de üstlenmeleri kaçınılmaz olarak sorunlar yaratacaktır.

### **Yönetişim**

Tasarıda, *“Kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.”* ve *“ Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliği sağlayıcı*

*mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek.”* hükümleri yer almaktadır.

Taslakta, vatandaşlara, Sivil Toplum Örgütlerine (STÖ), meslek odalarına daha fazla katılım sağlanıyor ve kamu yönetiminin işleyişine özel sektör ile STÖ'lerin katılımını sağlamak ve bunun için gerekli mekanizmaları kurmak öngörülüyor. Bu hükümlere baktığımızda, tasarının ilk bakışta sivil toplum kuruluşlarının katılımını destekleyen bir görüntüsü var .Özellikle TMMOB'nin ve Odamızın bulunduğu yerden bakınca bu durumu nasıl değerlendirmek gerekir. ” STÖ yer vermek “ cümlecığının görüldüğü her yerde hemen özel sektör ifadesi de vardır. Özel sektör ile STÖ'lere kamu karar mekanizmalarını açmak “yönetişim” tipi yeni yönetim modelini kurmak demektir. İlk bakışta demokratik, katılımcı bir mekanizma öngörüyor gibi durur bu fıkralar, ama bütün anlamı özel sektör sözünde saklıdır.

Yönetişim kavramı 1989 yılında yayınlanan bir Dünya Bankası raporunda “Good governance” olarak karşımıza çıkmıştır. Dünya Bankasının yönetişim lafını ortaya attığından beri, gerek dünya bankası, gerek OECD ve Birleşmiş Milletler ve de çeşitli akademisyenler yönetişim modelini övmektedirler. Nihayet 1997 yılında yukarıda anılan uluslar arası kuruluşlar tarafından,Yönetişim, 21. yy'ın kamu iktidarında kamu iktidarını kim kullanır sorusuna cevap veren bir model olarak netleştirilmiştir. Bu modele göre bundan böyle kamu iktidarı 3 eşit ortak arasında paylaşılacaktır. Bu ortaklar ise, bürokrasi, özel sektör ve STÖ'ler olacaktır. Katılım unsuru olarak STÖ'ler demokratik bir manzara çizmektedir.

Yönetişim, devletin demokratikleşmesi ve toplum arasındaki mesafenin giderilmesi olarak tanımlanmaktadır. Yönetişim devlet bürokrasisinin ehlileştirilmesini, devletin işlevlerinin daha az ve daha demokratik olmasını talep eden bir yaklaşım olarak ortaya koyulmaktadır. Ama burada sorunlar vardır. Bilindiği gibi, STÖ dendiğinde, örgütlü toplum anlatılır. Ülkemize dönüp baktığımızda, örgütlü toplumun olanaklarından hangi kesimler yararlanmaktadır. Genel olarak baktığımızda, iş çevreleri, özel sektör ya da sermaye dediğimiz kesim toplumumuzun en örgütlü kesimleridir. Sermaye dışı kesimlerin örgütlü toplumun unsuru olduğunu söylemek oldukça güçtür.

Diyelim ki, metalurji sektöründe yönetişim üzerine bir model açıyoruz. Masadaki bir sandalyeye bürokrasiyi oturtturuyoruz, diğer sandalyeye metalurji alanındaki şirketlerden yerli ya da yabancı ayrımı yapmadan özel sektörün temsilcisini oturtuyorsunuz. Masadaki üçüncü sandalyede STÖ olarak Metalurji Mühendisleri Odası yerine, sektördeki işveren derneklerinden birini, TOBB veya TUSİAD'ı görebilirsiniz. Dolayısıyla siz üçüncü sandalyeye metalurji sektöründeki belli bir kesimin örgütünü oturttuğunuz zaman, adeta kamu

kudretini bürokrasi ile sermayenin doğrudan metalurji alanındaki çıkar grupları arasında paylaşmış olmaktadır.

Yönetişim formülü karar alma sürecinin temel unsurlarını değiştirmektedir. Bu model, devlet mekanizmalarına çeşitli toplumsal unsurların etki etmesini ya da o mekanizmalarda yer alması olduğundan katılımcıdır. Ancak katılımcı modelin demokratik olup olmadığını, katılanların kimliği ve katılanlar arasındaki dengeler belirler. Bu anlamda Yönetişim modeli katılımcı olmakla birlikte demokratik değildir.

Tasarı, merkezi yönetimin yetkilerini yerele, yerele devredilen hizmetleri de “sivil topluma ve özel sektöre“ bırakıyor. Ama sivil toplum deyince, demokratik kitle örgütlerini, odaları, sendikaları filan anlamayın. Çünkü sivil toplumdan ne anlayacağımız, tasarının genel çerçevesin ortaya koyan çalışmada dile getirilmiştir. Tasarının hazırlanmasında katkı koyan arasında sayılan “sivil toplum” örgütleri şunlardır: “TOBB, TÜSİAD, TESEV”

Ülkemize baktığımızda, yönetişim formülü doğrudan yaşamdaki yerini almış durumdadır. Günümüzde sayıları hızla artan üst kurullar diğer bir deyişle Bağımsız İdari Otoriteler (BİO) yönetişim formülünün uygulama örnekleridir. Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu, Şeker Kurulu, Rekabet Kurulu .vb. Yönetişim uygulamasının yerel düzeydeki örnekleri ise, Yerel Gündem 21 Projeleri ve bu kapsamda yaratılan “Kent Konseyi” oluşumlarıdır.

### **Esnek Bürokrasi ve Sözleşmeli-Yerel İstihdam**

Kamu hizmetlerinin başlıca özelliklerinden biri, sürekliliktir. Hizmetlerde sürekliliğin güvencelerinden en önemlisi ise, yasaları uygulamakla görevli kamu bürokrasisidir. Kamu hizmetlerinin sürekli, güvenli, tarafsız bir biçimde sürdürülmesi kamu görevliliği sistemiyle sağlanmaktadır. Özel sektörden farklı olarak, kamu kesiminde hizmete girme, liyakat, hizmete ömür boyu bağlanma konuları özel önem taşır.

Taslakta ise, bu temel nitelikler göz ardı edilerek, kamu istihdamına iki değişiklik getirilmektedir.

Taslağa göre, müsteşar, genel müdür, başkanlık görevlerinde iş gören üst düzey yöneticiler siyasal iktidarın gidiş gelişine bağlı olarak değişecektir.

Taslaktaki ikinci değişikliğe göre ise, kamu kesiminde, memur, tam-yarı zamanlı sözleşmeli, işçi olmak üzere üç farklı statüde çalışılacaktır.

Buna göre, taslak, bir yandan üst düzey yöneticileri siyasal kadro haline getirmekte, hem de diğer taraftan sözleşmeli personel statüsünü, kamuda istisnai bir durumdan esas hale

getirmektedir. Taslak ayrıca memurlarında performans ölçütlerine göre değerlendirilmesini ve buna göre ödüllendirilmesini öngörmektedir.

Kamu hizmetlerinin hantallaştığı ve verimsiz olduğu iddiasıyla personel sayısı azaltılmak istenmektedir. Birçok kamu kurumu siyasi partilerin çiftliği gibi görülmesi personel yığılmasını getirirken, birçok kurumda ise, personel sıkıntısı yaşanmaktadır. Diğer taraftan, OECD rakamlarına baktığımızda ise, ülkemizdeki oranların, birçok ülkedeki memur sayıları ve nüfus oranlarının altında oluşu ve OECD ülkelerindeki en düşük oran olduğu görülmektedir. Ülkemizdeki memur sayısı 2.143.206 olarak görülüyor. Bu sayı boş oranları da içeriyor, şu andaki dolu kadro sayısı 1.750.000 civarındadır. Dolu kadro baz alındığında memur sayısının toplam nüfusa oranı yüzde 2,2 dir. Diğer ülkelere baktığımızda ise, Fransa'da 4.819.300 memur ve bunların nüfusa oranı 8,2, Kanada'da 2.548.000 memurun nüfusa oranı 8,1, ABD'de 20.572.000 memurun nüfusa oranı 7,5, Yunanistan'da ise, 270.897 memurun nüfusa oranı 2,6 dır.

Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas olması ve performans değerlendirilmesi sistemine geçiş ise, kamu da siyasi kadrolaşmanın hiç görülmemiş düzeylere çıkmasına yol açacaktır. İstemediği personelin performansını yetersiz bularak keyfi olarak işten çıkartılmasının ve yerine kendi partisinden birisinin geçirilmesinin kapılarını açmaktadır. Kamuda her ne kadar siyasi bir kadrolaşma söz konusu olsa bile, memuriyet göreceli güvenceli bir konumdur. Memurun siyasi gerekçelerle işten çıkartılması çok kolay değildir. Kamu görevliliğinde sözleşmeliliğin esas hale getirilmesine gerekçe olarak ise, sözleşmeli personelin daha verimli çalışacağı gösterilmektedir. Ancak sözleşmeli personelin daha verimli bir biçimde çalıştığı doğrultusunda elimizde ispatlanmış her hangi bir veri ve bilgi bulunmamaktadır. Bu tasarı ile bir milyondan fazla memur, kadro şartı aranmaksızın sözleşmeli personel olarak atanacaktır. Bunların ücretleri subjektif değerlendirmelere açık performansa dayalı olarak belirlenecektir. Sicil amirine göre , iki yıl performansı düşük olan işten atılabilecektir. Çalışanlar amirin istediği durumlarda başka kurumlara da "geçici görev" adı altında gönderilebilecektir. Bu da , bir anlamda, çalışanların sürekli şikayet ettiği "sürgün"lerin yasalaştırılması, meşrulaştırılmasıdır. Bu taslak, bunun da önünü açmaktadır.

Yasa taslağı ile memurluk istisnai, sözleşmelilik ise esas durumu haline gelecektir. Türk kamu yönetiminde anlayışında ise bunun tersi geçerlidir. Kamu personeli kamuyu temsil eder, dolayısıyla, kamu personeli piyasa koşullarında performans denetimine tabi tutulamaz, ancak kamunun kendi içerisinde kurduğu denetim süreçlerine tabi tutulabilir. Kamu personeli için liyakat esası geçerlidir. Kamu çalışanı için yaptığı işten çok makam önemlidir. Bu nedenlerden dolayı, kamu personeli göreve başladığı anda, yani makama atandığı anda ücret

almaktadır. İşçiler için ise yapılan iş önemlidir. Diğer taraftan işçiler işe girdikten ve bir hafta veya bir ay gibi belli bir süre çalıştıktan sonra ücret alırlar. Yani yaptıkları işe ve performansa göre ücret alırlar.

Kalite, verimlilik ,performans denetimi gibi parlak ifadelerle sözleşmeli personel uygulamasının önü açılmaya ve kamu kesiminde iş güvencesi kurumu kaldırılmaya çalışılmaktadır. Tüm bu parlak söylemlere rağmen, adam kayırma ve yandaş istihdamına uygun bir ortam sağlamaya yönelik bu plan personel arasında husumet yaratacak ve kutuplaşmaya yol açacaktır. Daha önce de belirttiğim gibi, kamu personel rejimi, bu temel kanun tasarısı çerçevesinde ayrı bir yasa olarak hazırlanmaktadır.

### **Sosyal Devlet Yerine Düzenleyici Devlete Geçiş**

Tasarıda, devletin görevi, “rekabeti sağlayacak bir piyasa düzeni kurmak ve düzenleyici fonksiyonu görmektir.” ifadesi yer almaktadır. Tasarıda, sosyal devlet yoktur . Sosyal devleti kendi genel amacı içerisinde görmeyen tasarı,sosyal devletin unsurları olarak örgütleri olsa bile, sermaye dışı kesimlerin temsilcilerini iktidar sandalyesine niye soksun.

Tasarı tercihini sosyal devlet yerine düzenleyici devlet ilkesinden yana yapmıştır. Hükümet yetkilileri de, devletin hizmet veren değil, hizmeti verdiren bir yapıya kavuşturulacağını, devlete düzenleyici devlet rolünü biçtiklerini ifade etmektedirler. Düzenleyici devlet, piyasa mekanizmasına dayanan bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetme amacına bağlıdır.

Düzenleyici devlet yaratmanın ilk şartı, devletin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten tüm kurum ve mekanizmalarını, yani KİT’leri, bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşları ile okulları ve hastaneleri tasfiye etmekten geçmektedir.

Düzenleyici devlet, tüm toplumsal işleri özel sektöre devrederek, özel sektörün güvenli bir ortamda işlemesini sağlayacak kurum ve mekanizmaları kurmakla görevli sayılmaktadır. Düzenleyici devlette öncelik, küresel sistemle kaynaşması teşvik edilen şirketlerin ihtiyaçlarına verilmektedir.

### **Sonuç**

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, yerelleştirme, özelleştirme amacı için bütün kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi, iktidarda özel sektöre yer açmak için, 3’lü bir saç ayağı üzerine kurulmuştur.

Hazırlıkları on ay önce başlayan, AKP iktidarı ile birlikte son dönemde tartışılmaya açılan, kamu kesimindeki yeniden yapılandırmayı amaçlayan temelleri ve içeriğini incelemeye çalıştığımız bu tasarı, birçok çelişki ve aldatmacayı barındırmaktadır. Özünde

neo-liberal politikaların bir yansıması olan bu yasa tasarısı kamuda bir reform bir yenilik gibi yansıtılarak kamu oyu oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Tasarı, katılımcılık, etkin kamu hizmeti, şeffaflık, hesap verebilirlik, yönetim, sürekli gelişim, performans denetimi, saydamlık, öngörülebilirlik, gibi parlak ifadelerle, kulağa hoş gelen kavramlarla süslenmiş, ama içeriği ise, bambaşka şeylerle döşenmiş. Kısacası bu reform, çok derin, manalı ve “özgürlükçü”dür.

Tasariya karşı çıkarken, mevcut durumu savunduğumuz anlamı çıkartılmasın. Kamu yönetiminde sorunlar olduğunu herkes kabul ediyor. Ama bu hastalığın tedavisi gerçekten önerildiği gibi mi olmalı? Şu anda kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinin sunulmasında büyük bir bozulma, dejenerasyon yaşanmaktadır. Daha etkin, daha demokratik bir kamu yönetimi, daha güçlü ve demokratik bir kamu yönetimi, daha güçlü ve demokratik bir yerel yönetim, kamu hizmetlerinin daha nitelikli ve yaygın verilmesi hepimizin isteğidir. Ve, bunların sağlanması içinde REFORM kaçınılmazdır. Ancak kamuda gerçek reform nasıl olanaklı hale gelir ve kamu reformu nasıl olmalıdır , bu ise başka bir yazının konusu olacak kadar kapsamlı ve derindir.