

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE LİBERAL VE POSTMODERN ESİNTİLER: KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI

Hamza AL *

Özet: Bu çalışmada Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışı arasındaki ilişki ele alınmaktadır. Buna göre söz konusu tasarı, Batıda yaklaşık yirmi yıldan beri uygulanan Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türkiye'ye yansımasıdır. Çalışmada daha çok tasarıyla getirilmek istenen ilkeler üzerinde durulmuş ve yeni anlayışın zihniyeti ortaya konmaya çalışılmıştır. Tasarının Batıda uygulanan Yeni Kamu Yönetimi anlayışına uygun olduğu fakat büyük çaplı değişimlerin yeni sorunlara yol açacağı üzerinde durulmuştur.

Anahtar Sözcükler: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Yeni Kamu Yönetimi, yönetiminin yeniden yapılanması.

GİRİŞ

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile ilgili tartışmalar ülke gündemini uzun bir süre işgal ettiyse de, bu tartışmaların akademik literatüre yeterli düzeyde yansıdığı tam olarak söylenemez. Diğer taraftan, konunun niteliği, ülkenin içinde bulunduğu şartlar, tasarının hazırlanış şekli, tasarıyla getirilen değişimin boyutu ve ortaya konulan yenilikler tasarının daha çok başka alanlarda tartışılmasına yol açmıştır.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, kimileri tarafından Türkiye'nin bir kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri de tam tersini ileri sürmektedir. Hatta daha da ileri gidilerek tasarı ile ülkenin bölünmesi ilişkilendirilmektedir.

Osmanlı Devleti'nin parçalanma sürecini henüz hafızasından silememiş, uzun bir süreden beri dış müdahalelere maruz kalmış ve bölücü terör olaylarının acı sonucunu hâlâ yaşamakta olan bir toplum, birçok konuda aşırı hassas ve şüpheci olabilir. Özellikle, ekonomiden yasal düzenlemelere kadar birçok alanda dış müdahalelerin açıkça yapıldığı ve bazı konularda tavizlerin uluorta istendiği bir dönemde bu tasarının hazırlanması, konuyla ilgili tartışmaları içerikten farklı alanlara kaydırmaktadır. Diğer taraftan tasarının liberal değerlerle olan ilişkisi, konunun ideolojik alanda tartışılmasına yol açmaktadır. Liberal değerle-

* Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi İİBF Öğretim Üyesi.

re olumlu bakanlar ile bu değerlere şüpheyle yaklaşanlar, doğal olarak tasarıyla ilgili farklı yaklaşım sergilemektedirler.

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜYÜK KIRILMALAR

Türk yönetim tarihinde büyük bir kırılmadan söz edilecekse bu kırılma, hiç kuşkusuz Tanzimat dönemine rastlar. Tanzimat, aynı zamanda toplumsal bir dönüşümün yaşandığı dönemdir. Tarım toplumundan sanayi toplumuna geçiş bir yönüyle Osmanlı'ya Tanzimat olarak yansımıştır. Tanzimat'la birlikte Türk kamu yönetiminin yapısı, sanayi toplumu anlayışı doğrultusunda yeniden şekillenmiş ve günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir.

Benzer bir dönüşüm ve kırılma da günümüzde yaşanmaktadır. Değişimin boyutu ve nereye varacağı ile ilgili tartışmalar bir yana, sanayi toplumu yapısının ve kurumlarının sarsıntı geçirdiği, mevcut yapıların ve kurumların yerlerini yeni yapılara ve kurumlara bıraktığı bir gerçektir. Başta gelişmiş Batı toplumları olmak üzere dünyadaki bu dönüşüm; Bilgi Toplumu, Sanayi Ötesi Toplum, Post-modern Toplum olarak adlandırılmaktadır.

Diğer taraftan günümüz Türkiye'si'nde yaşananlarla Tanzimat dönemindeki olayların benzerlikleri oldukça ilginçtir. 1838 Baltalimanı Ticaret Antlaşması ile Gümrük Birliği Anlaşması; o günkü dış borç yükü ile günümüzdeki dış borç yükü; Düyun-u Umumiye-i Osmaniye (Osmanlı Genel Borçları) ile IMF programları; Tanzimat paşaları ile günümüzdeki bazı bakanlar; Tanzimat ve Islahat Fermanları ile günümüz reformları arasında birçok yönden ilişki kurulabilir. Ayrıca o dönemdeki dış müdahaleler ile günümüzdeki dış müdahaleler birçok yönden benzerlik göstermektedir.

Tanzimat dönemindeki değişimin kamu yönetimini ilgilendiren yönü, Türk kamu yönetimi sisteminde patrimonial bürokratik yönetim anlayışından hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışına geçişin ilk adımlarının bu dönemde atılmış olmasıdır. Günümüzde ise Weberyen hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışından Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur. Hukuki rasyonel bürokratik yönetim ile patrimonial bürokratik yönetimin birbirinin zıtlığı üzerine inşa edilmesi gibi, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile hukuki rasyonel bürokratik yönetim anlayışı da karşıtlık üzerine inşa edilmiştir.¹

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamusal faaliyetlerin azaltılmasını yani devletin küçültülmesini; kamusal hizmetlerin bir bölümünün piyasa ortamında kâr amacı güden veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlara gördürülmesini; kamu bürokrasisinin özel sektör gibi işler hale getirilmesini; kamu yönetiminin deneti-

¹ Hatta Weberyen bürokrasi birçok şeyin baş sorumlusu olarak görülmektedir. Du Gay'ın da belirttiği gibi (2002: 1) bu günler bürokrasinin iyi günleri değil; her yerde onun ölümü istenmekte, ölüm haberleri rapor edilmekte ve ölümü kutlanmaktadır. O, hantallık ve kırtasiyecilik gibi kabahatlerin yanı sıra soykırım, totaliteryanizm ve despotizm gibi suçlarla itham edilmektedir.

mine vatandaşların ortak edilmesini; kurallardan çok sonuca, etkinliğe ve verimliliğe odaklanılmasını; kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve ekonomiklik sağlanmasını; otoritenin merkezden uzaklaştırılmasını ve yönetimde katılımın sağlanmasını amaç edinmiştir (du Gay, 2002; Osborne ve Gaebler, 1992; Hood, 1991). Bu yaklaşımların önemli bir bölümü Weberyen hukuki rasyonel yönetim anlayışından oldukça farklıdır.

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISININ GETİRDİĞİ YENİLİKLER

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı üzerine inşa edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı² bir yönüyle Türk kamu yönetimi sisteminin geleneksel Weberyen hukuk-i rasyonel bürokratik yönetim anlayışından kopuşunu ifade etmektedir. Bu kopuş, tasarının adından kullandığı dile kadar birçok yönden kendini göstermektedir. İdari teşkilatla ilgili bir yasada ilk kez ‘kamu yönetimi’ kavramı kullanılmaktadır. Kullanılan bu dil, aynı zamanda Kıta-Avrupası geleneğinden bir kopuşu ifade etmektedir. Yine tasarıda Türk idare teşkilatının yabancı olduğu “katılımcılık”, “saydamlık”, “hesap verebilirlik”, “hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık” gibi kavram ve ilkelere yer verilmektedir (m.5). Bunlar, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türk mevzuatına ilke düzeyinde yansımalarıdır.

Katılımcılık ilkesi, bireylere yönetime doğrudan katılım yolunu öngörmektedir. Buna göre bireyler yönetime sadece temsilciler aracılığıyla dolaylı bir şekilde değil, doğrudan da katılabilmelidirler. Eğer uygulama alanı bulursa, bu ilke ile birlikte temsili yönetim anlayışı zayıflayacak, doğrudan yönetim anlayışı güçlenecektir. Böylece, uzun vadede, bürokrasinin yanı sıra siyasi iktidarların gücü de azalacaktır.

Tasarı, ilke düzeyinde de olsa saydamlık ilkesine yer vermiştir. Bilindiği gibi, Weberyen yönetim anlayışında gizliliğin bürokrasinin doğasından kaynaklandığı varsayılmış (Weber, 1996) ve böylece gizlilik, uzun bir süre memurlar için bir korunak olarak işlev görmüştür. Gizlilikle yakın ilişkisi olan “resmi sır” kavramı, bürokrasinin en özgün buluşlarından birisidir ve fanatik bir şekilde korunmaya çalışılmıştır. Fakat bu yaklaşım zamanla terkedilmiştir. Yönetimde gizliliğin yerini, tam zıt bir yaklaşım olan yönetimde açıklık/saydamlık almıştır. Yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile birlikte artık birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de gizlilik istisna açıklık kuralıdır.

Tasarıda yer alan yeni bir ilke de hesap verebilirliktir. Tasarıyla yönetime genel sorumluluk (responsibility) anlayışının yanında hesap verme sorumluluğu (accountability) da yüklenmektedir. Bu ilke, kamusal sorumluluğu genişleterek ve kamunun denetiminde yeni yaklaşımları gündeme getirecektir. Hesap verebi-

² Tasarının gerekçesinde Yeni Kamu Yönetimi anlayışından açıkça bahsedilmektedir.

lirlik oldukça kompleks bir ilkedir. Artık kamu görevlileri, mevzuata, toplumun değerlerine, siyasal normlara, mesleki standartlara, vatandaşların menfaatlerine ve piyasaya duyarlı olmak zorundadırlar (Denhardt ve Denhardt, 2000; Minogue, 2000).³

Tasarıda (m.5) kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, hizmetten yararlananların ihtiyacının esas alınacağı ifade edilerek, Yeni Kamu Yönetiminin öngördüğü müşteri/vatandaş odaklılık anlayışı, Türk kamu yönetimi sistemine sokulmaktadır. Yeni yönetim taraftarları, Weberyen yönetim anlayışının, vatandaş yerine kamu görevlilerinin gereklerine göre şekillendiğini ve bunun doğru olmadığını dile getirmektedirler. Onlara göre idare, hizmeti sunanların değil, hizmetten yararlanan vatandaşların ihtiyaçlarına göre şekillenmelidir (Osborne ve Gaebler, 1993).

Vatandaşın müşteri olarak algılanıp algılanamayacağı önemli bir sorundur. Yeni Kamu Yönetimi anlayışına eleştiri kitabı olarak nitelenebilecek olan Bürokrasiye Övgü adlı kitabında Paul du Gay (2002: 167), müşteri memnuniyeti üzerine yoğunlaşmanın sakıncaları üzerinde durur ve bu yaklaşımın kamuda uygulanmasının mümkün olmadığını ileri sürer. Yeni yönetim taraftarları ise vatandaş/müşteri odaklılığa, olumlu anlam atfederler ve özel sektörde müşterinin öneminin artmasına paralel olarak kamuda da vatandaşın öneminin artmasını isterler.

Tasarı, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının üzerinde yoğunlaştığı, sürat, kalite, etkililik, verimlilik ve sonuca odaklılık gibi kavramlara yer vermektedir (m.5). Yeni yaklaşımdaki kaliteye vurgu (Peters, 1997), bu tasarıya da yansımıştır. Verimlilik ile sonuca odaklılık yakın kavramlardır. Tasarıya göre (m.5) kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, hizmetlerin sonucuna odaklılık esas alınacaktır. Yeni Kamu Yönetimi taraftarları, geleneksel kamu yönetiminin sonuçlardan çok usullere odaklandığını ve kural yönelimli olduğunu dile getirmektedirler. Onlara göre kamu çalışanları, mevzuata uymakla yükümlülüklerini yerine getirmiş saymakta ve yapılan işlerin sonuçlarından kendilerini sorumlu tutmamaktadırlar (Hood, 2000). Yeni anlayışa göre ise kamu kurumlarının dik-kati, kurallar ve düzenlemeler yerine sonuçlara, hedeflere ve misyona odaklanmalıdır (Osborne ve Gaebler, 1993: 108). Verimlilik üzerine inşa edilen Weberyen yönetim modeli, yeni yönetim taraftarlarınca verimsizlikle suçlanmakta ve Weberyen yönetim anlayışının en önemli buluşlarından biçimsellik, en fazla eleştiri konusu yapılmaktadır.

Sonuca odaklılık ilkesi, Türk kamu yönetiminde yepyeni bir yönetim anlayışı ve kültürü yaratacaktır. Her şeyden önce hesap verme yükümlülüğünün odak noktası süreçlerden, faaliyetlerin sonuçlarına doğru kayacaktır. Şunu da gözden uzak tutmamak gerekir ki, kamu kesimi yönetimindeki verimlilik ve sonuca -

³ Hesap verebilirlikle ilgili mizahi yaklaşım için bkz. (du Gay, 2002:XV).

odaklılık özel sektörden farklı olmak durumundadır. Verimlilik ilkesi, eşitlik ilkesine bağlı olarak uygulanmak durumundadır. Bazen idare 1 liralık hırsızlığı önlemek için 100 lira harcamak durumunda kalabilir ve bu verimsizlik değildir. Fakat 50 lira harcamayla yapılabilecek bir işin, kamu kesiminde yapılması gerekçe gösterilerek 100 liraya mal edilmesi normal sayılamaz.

Tasarıda dikkat çeken bir ilke de hizmette yerelliktir. Tasarıya göre (m.5) görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir. Bu aslında Avrupa Özerklik Şartı'nda yer alan (m.4-3) 'hizmette yerellik' ilkesinin Türk mevzuatına aktarılmasıdır. Bu ilkeye benzer bir düzenleme Anayasada "yerinden yönetim" ilkesi olarak yer almaktadır (m.127), fakat "yerinden yönetim" ilkesi ile "hizmette yerellik" ilkesi aynı şey değildir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, birçok alanda olduğu gibi merkezi idare ile mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarının belirlenmesinde geleneksel anlayıştan bir kopuşu ve birçok yönüyle zıtlığı ifade etmektedir. Mevcut idari sistemde merkezi yönetim genel, yerel yönetimler ise özel yetkilidir. Yeni tasarıda ise merkezi idarenin yetkileri sayılarak sınırlandırılmış, mahalli idareler ise yerel nitelikli hizmetlerle ilgili olarak geniş yetkilerle donatılmıştır (m.8).

Üzerinde en fazla tartışılan bir konu da bazı bakanlıkların taşra teşkilatının kaldırılmasıdır. Yeni tasarıyla, on beş bakanlıktan dokuzunun taşra teşkilatı tamamen kaldırılmaktadır.⁴ Taşra teşkilatı kaldırılan bakanlıkların taşrada yürüttüğü kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü il özel idarelerine aktarılmakta; kültür ve spor gibi bazı hizmetler ise belediyelere devredilmektedir.

Yeni tasarı (m.11) özel sektörü ve üçüncü sektörü, kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik sağlamanın bir yolu olarak görmektedir. Birçok konuda olduğu gibi bu konuda da Yeni Kamu Yönetimi anlayışı benimsenmiştir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışına göre, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunumunun sağlanabilmesi için piyasa/rekabet mekanizmalarının daha fazla kullanılması gerekir. Kamu kesiminin verimsiz, yüksek maliyette ve düşük kalitede çalışmasının en büyük nedeni, kamunun rekabet ortamında değil, tekel ortamında çalışmasıdır. Yeni yönetim taraftarlarına göre piyasa, birçok kamusal mal ve hizmeti sunmada devletten daha iyi donanımlıdır (Osborne ve Gaebler, 1993). Özellikle 1929 Bunalımı ile Sol ve Marksist düşünce, Batı ülkelerinde piyasaya bakışı önemli ölçüde etkilemiştir. Bu dönemde yaygın bir şekilde uygulanan Keynesçi yaklaşım ve politikalar, piyasa düzeninin kendi kendini düzeltmesinin mümkün olduğu fikrinin reddedilmesinde etkili olmuş ve kaynakla-

⁴ Dışişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı.

rın tam kullanımının dengelenmesini sağlamak için kamu müdahalesinin gerekli olduğu fikrini güçlendirmiştir (Bary, ty: 33).

Günümüzde ise piyasa ekonomisinin, kolektivist ve merkezi planlamacı sistemler karşısındaki başarısı,⁵ Marxizmin entelektüel cazibesini yitirmesine⁶ ve piyasanın çekiciliğinin artmasına yol açmıştır. Bu konuda Kamu Tercih Teorisinin etkisini de unutmamak gerekir. Teorik refah iktisatçıları piyasayı, kaynakların etkin dağılımında yetersiz görürken, Buchanan ve Tullock'un öncülüğünü yaptığı liberal kamu tercihi teorisyenleri ise tam aksine devletin uyguladığı düzenleyici önlemlerin, etkin kaynak dağılımını gerçekleştirmede başarısız olduğunu iddia etmektedir (Barry, ty: 41; Buchanan, 1991).⁷ Piyasaya yönelik olumlu yaklaşımlar, birçok ülkede olduğu gibi, özel sektörü kamu sektörü aleyhine güçlendirmektedir.

Yıldızı parlayan sadece piyasa ya da özel sektör değildir. Daha önceleri pek gündemde olmayan fakat günümüzde en fazla gündemi işgal eden "üçüncü sektör" söz konusudur. Hatta Drucker gibi bazı yönetim bilimciler üçüncü sektörün ABD'de fiilen en büyük işveren durumunda olduğunu iddia etmektedirler (Drucker, 1993). Artık günümüzde kamusal hizmetler, kamu örgütleri, özel sektör ve üçüncü sektör olmak üzere üçlü bir yapı tarafından yürütülmektedir. Refah devleti anlayışına olumsuz bakan yeni yaklaşım, bir yönüyle refah devletinin boşluğunu üçüncü sektörle doldurma gayretindedir. Yeni dönemde refah devleti uygulamalarının terk edilerek, kamunun küçültülmesi ile birlikte, kamu tarafından boşaltılan alan, yalnızca özel sektör tarafından değil, üçüncü sektör tarafından da doldurulmaktadır. Tasarı, bu anlamda kamu sektörü, özel sektör ve üçüncü sektör dengesini koruma gayretindedir.

Tasarı, denetim anlayışında da köklü değişiklikler öngörmektedir. Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin denetimi konusunda Weberyen yaklaşımla uzlaşmaz niteliktedir. Weberyen anlayışa göre, yolsuzlukları önlemek ancak katı ve karmaşık prosedürler sayesinde olur ve bunu sağlamak için kırtasiyeciliğe ve mali külfete dahi katlanılmalıdır. Bu anlamda kamu yönetiminin karmaşık ve pahalı bürokratik işlemlerden kurtulma olanağı yoktur. Yeni yaklaşım ise tam tersine aşırı kuralların ve aşırı denetimin bizzat yolsuzluğa yol açtığını ileri sürer. Birincisi yolsuzlukları azaltmak için denetimi artırmayı, ikincisi ise denetimi azaltmayı öngörür.

⁵ Fukayama (1999), Batı liberalizmine alternatif olduğu varsayılan sistemlerin bütünüyle çöktüğünü belirtir. O, sadece Soğuk Savaşın sona ermesi anlamında değil, insanoğlunun ideolojik evriminin son noktası ve beşeri yönetim biçiminin son evresi olan Batılı liberal demokrasinin evrenselleşmesi anlamında 'tarihin sonu'nu ilan eder.

⁶ Marksizmin cazibesini yitirmesi Komüniteryenizmi yok etmemiştir.

⁷ Diğer taraftan kamu tercihi teorisyenleri, 'kamu yararı' ve 'kamu çalışanlarının kamu yararı doğrultusunda hareket edebilecekleri' yönündeki geleneksel inancı önemli ölçüde sarsmıştır (Barry, 1989: 31; (Buchanan, 1991, 1). Onlara göre kamu kuruluşları, sanıldığı gibi toplumun iyiliğini maksimize etmeye çalışan birimler değildir; daha çok kendi çıkarlarını ön planda tutarlar. Bu yaklaşım yeni tasarıya da yansımıştır. Tasarıda 'kamu yararı' gibi kavramlar pek kullanılmamaktadır.

Kamu yönetiminde denetim, en fazla mali konularla ilişkilendirilmektedir. Bu yaklaşım, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında da görülmektedir. Tasarı, 'mevzuata uygunluk' denetiminin ötesinde 'mali' denetim ve 'performans' denetimi öngörmektedir (m.38, 39). Diğer taraftan katılımcılık, bilgi edinme hakkı ve saydamlık gibi ilkeler ve düzenlemeler, kamu yönetiminin denetimine dolaylı da olsa yeni aktörler katmaktadır.

Yeni tasarı denetimi, iç ve dış denetim şeklinde ikiye ayırmaktadır. İç denetim, iç denetim elamanları tarafından yapılabileceği gibi, kamu kurum ve kuruluşlarının kendi yöneticileri tarafından yapılabilmektedir (m.40). Dış denetim yetkisi ise öncelikle Sayıştay'a verilmektedir (m.40). Sayıştay, bu denetimi bizzat yapabileceği gibi, başka kuruluşlara da yaptırabilir.

Tasarı, denetimle ilgili olarak Batı ülkelerinde yaygın olarak bulunan ve Osmanlı'dan esinlenilerek oluşturulduğu iddia edilen, ombudsman benzeri bir kurumu, Mahalli İdareler Halk Denetçisi adı ile, Türk kamu yönetimi sistemine sokmaktadır (m.42).

Tasarı "insan kaynakları yönetimi" kavramını, Türk hukuk mevzuatına sokmuş bulunmaktadır. Ayrıca tasarıyla kamu çalışanları yeniden düzenlenmektedir (m.46). Kamu hizmetlerinin 'memurlar', 'işçiler' ve 'tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri' eliyle yürütüleceği öngörülmektedir. Tam zamanlı veya kısmi zamanlı kamu görevlileri kavramları yeni bir olgudur. Mevcut sistemdeki sözleşmeli personel ve geçici personel yerine tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlisi kavramı kullanılmaktadır. Fakat birçok konuda olduğu gibi bu konuda da söz söylemek için konuyla ilgili düzenlemeleri beklemek gerekmektedir.

TASARIYA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Hazırlanışından içeriğine kadar Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı birçok yönden eleştiriye tabi tutulmuştur. Tasarının temel amacını benimsemekle birlikte mevcut anayasa çerçevesi içinde bunun gerçekleşmeyeceğini ileri sürenler bulunmaktadır (Çoker, 2004: 8). Bazı bilim adamları da tasarıyı tehlikeli bulmaktadır. Azrak'a göre her şeyden önce tasarının başlığı Türk idare hukuku terminolojisine aykırıdır. Ayrıca "temel kanun" teriminin federatif devletlere özgü olduğunu, yerel yönetimlerin genel yetkili, merkezi yönetimse sınırlayıcı sayma yöntemine göre görevlerinin belirlendiğini, bunun da sadece federal devletlerde rastlandığını ifade etmektedir. Denetim konusunda getirilen yeniliklerin, teftişin bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşüreceğini ve denetimde yabancı şirketlerin rol alabileceğini ileri sürmektedir (Azzrak, 2004: 85-86).

Yaygın olarak ileri sürülen bir diğer eleştiri konusu da, bu tasarının ulusal birliği ve toplumsal varlığı tehdit ettiğidir. Diğer taraftan birçok sivil toplum örgütü ve sendikalar, bu tasarıyla ilgili çeşitli eleştiriler ileri sürmektedir. Özetle vatandaşların müşteriye dönüştürüldüğü, sosyal devletin tasfiye edildiği, idare-

nin bütünlüğünün bozulduğu, ulusal kalkınma plancılığının sona erdiği, idarenin ticarileştirildiği, kamu gücünün özel sektör ile sermaye tabanlı kuruluşlara devredildiği, sendikal hakların zayıflatıldığı dile getirilmektedir (www.kamuyonetimi.org; www.sendika.org). Bu eleştirilerin önemli bir bölümü tasarının tümüne yöneliktir. Diğer bazı eleştiriler ise tasarının tümüne değil bazı maddelerine yöneliktir (www.hakis.org.tr).

Kanun tasarısına genel olarak yöneltilebilecek eleştirilerin başında hazırlanış şekli gelmektedir. Hazırlanması aşamasında bazı kurumlarla birlikte atölye çalışması yapıldığı belirtilmekteyse de, bunun yeterli olduğu söylenemez. Eğer tasarıyla ilgili bir çelişki aranacaksa, bu çelişki tasarının hazırlanış yönteminde aranmalıdır. Tasarının hazırlanışı kanunun genel felsefesine ve dayandığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışına terstir. Tasarının hazırlanışında grupların, sendikaların, sivil toplum kuruluşlarının, kamu çalışanlarının vs. görüşleri yeterli düzeyde alınmamıştır. Yeni tasarı yeni yöntemlerle değil geleneksel yöntemlerle hazırlanmıştır. Her zaman olduğu gibi, yine uzmanlara aşırı şekilde güvenilmiştir.

Vatandaşların müşteriye dönüştürüldüğü ve sosyal devletin tasfiye edildiği yönündeki eleştiri ile ilgili olarak, Yeni Kamu Yönetimi taraftarları kamu hizmetlerinin bedava olmadığını ve bir maliyetinin olduğunu sık sık dile getirmektedirler. Kamu hizmetlerinin “bedava” olması, diğer bir ifadeyle kamu hizmetlerinin vergi vb. yöntemlerle dolaylı bir şekilde finanse edilmesi gerektiği düşüncesi egemen bir paradigma değildir. Yeni anlayışa göre kamusal mal ve hizmetlerin maliyetinin belirli bir bölümü, onu kullananlar tarafından doğrudan karşılanmalıdır. Bu da, kamu hizmetlerinin ücretlendirilmesini gündeme getirmektedir. Fakat Yeni Kamu Yönetiminin savunduğu vatandaş odaklılık ya da müşteri odaklılık farklı bir anlam ifade etmektedir. Bu anlayış, vatandaşlara kamusal mal ve hizmetlerle ilgili seçme hakkı tanınmasını, kamusal politikaların belirlenmesinde daha fazla söz hakkı verilmesini, mal ve hizmetin sunumunda daha yüksek kalite sağlanmasını ifade etmektedir.

İdarenin bütünlüğünün bozulduğu yönündeki eleştiri ile ilgili olarak, bilindiği gibi Weberyen bürokratik örgütün en önemli özelliklerinden birisi onun bütünselliğidir. Bütünselliği sağlayan en önemli unsur da hiyerarşik yapılanmadır. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ise, bütünselliğe çok fazla vurgu yapmaz. Birçok alanda olduğu gibi post-modern (Fox ve Miller, 1996) ve parçalanmış bir kamu yönetimi söz konusudur. Bu anlamda yeni yapılanmalarda geleneksel bütünselliği görmek oldukça zordur. Fakat kamu yönetimindeki bu parçalanmışlığı siyasal parçalanmışlıkla, yani federalizmle ilişkilendirmek oldukça zordur.

Ulusal kalkınma plancılığının sona erdiği eleştirisi ile ilgili olarak, tasarının dayandığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışı liberal değerleri ön planda tutmaktadır ve liberal düşünce geleneksel planlamacılığa pek olumlu bakmaz (Hayek, 1995). Planlama yerine misyon, vizyon ve strateji gibi kavramlara vurgu yapar.

SONUÇ

Tasarı, reform yönünde önemli bir adımdır fakat birçok kusuru ve eksikliği içinde barındırmaktadır. Geleneksel anlayıştan çok farklı bir zihniyeti öngören yeni tasarının ortaya koyduğu yeni zihniyet, bu tasarının muhatabı olan kamu çalışanları ve Türk halkına sunulmalı ve tartışma ortamı sağlanmalıydı. Başta çalışanlar olmak üzere, kamuoyu ikna edilmeli ve yeni anlayışın getirdiği yenilikler konusunda bilgilendirilmeliydi. Bu, tasarıya yönelik direnci kıracağı gibi çalışanların kendilerini yeni anlayışa göre hazırlamalarını hızlandırdı. Yeni zihniyetin kamu çalışanları tarafından benimsenmemesi reformun başarı şansını önemli ölçüde azaltacaktır.

Bakanlıkları taşra teşkilatı kurabilen ve kuramayan şeklinde ayırmak ve bazı bakanlıkların taşra teşkilatını kaldırmak yerine, tüm bakanlıkların taşra ile ilgili görevleri azaltılma yoluna gidilmeliydi. Ayrıca bu büyüklükte bir yetki devri, belirli bir süre karmaşaya yol açacaktır. Daha az risk taşıması bakımından bu konuda evrimci bir sürecin takip edilmesi gerekirdi. İl özel idareleri yeniden yapılandırıldıktan sonra, merkezi idarenin bazı görevleri bu birimlere yavaş yavaş aktarılma yoluna gidilmeliydi.

Yerel nitelikli her türlü görev, yetki ve sorumlulukların mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi, Yeni Kamu Yönetimi ve Avrupa Yerel Özerklik Şartı ile uyum içindedir. Fakat mahalli idareler, sadece hizmetlerin daha etkin bir şekilde yürütülmesi için oluşmuş/oluşturulmuş birimler değildir. Mahalli idareler, demokratik rejimin temellerinden birisidir ve bu anlayış ilke düzeyinde dahi olsa tasarıya yansıtılmalıydı.

Görev ve sorumluluklarda olduğu gibi mali konularda da daha somut düzenlemeler yapılmalıydı. Mahalli idarelerin mali konularını düzenleyen maddenin çok kısa olarak geçirilmesi, bu konudaki hassasiyetin azlığını yansıtmaktadır. Halen yürürlükte olan ve mahalli idarelerin mali sorunlarını çözemeyen sistem korunmuş ve oldukça genel ifadeler kullanılmıştır.

Denetimle ilgili önemli sorunların olduğu ve sistemin değişmesi gerektiği söylenebilir. Fakat, denetim faaliyetlerinin tek bir elden yürütülmesi bazı sorunlara yol açabilir. Her şeyden önemlisi bu reformun dayandığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, büyük organizasyonlar yerine küçük organizasyonların daha etkili çalıştığını varsaymaktadır.

Mahalli idarelerin denetimi ayrı başlık altında sistematik olarak düzenlenmeli ve merkezi yönetimin müdahalesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü şekilde, sadece merkezi idarenin yetkilendirdiği işlerle ilgili sınırlandırılmalıydı.

KAYNAKÇA

- Azrak, Ülkü (2004), "Kamuda Tehlikeli Reform" *Yerel Yönetimler Dergisi*, Şubat, Sayı 9, ss. 85-87.
- Barry, Norman (1989), *Yeni Sağ*, (Çev. Cevdet Aykan), Tisamat, Ankara.
- Barry, Norman (ty), *Birey Cemaat ve Piyasa*, (Çev. Aliye Mavili Aktaş), Liberte, Ankara.
- Buchanan, James M. (1991), *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat*, Ed. Aytaç Eker ve C. Can Aktan, İzmir.
- Çoker, Ziya (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısına İlişkin Düşünce ve Eleştiriler", *Yerel Yönetimler Dergisi*, Şubat, Sayı 9, ss. 8-20.
- Denhardt, Robert B. - Janet Vinzant Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering" *Public Administration Review*, Nov/Dec, Vol. 60 Issue 6.
- Drucker, Peter F. (1993), *Yeni Gerçekler*, (Çev. Birtane Karanakçı), 3. Baskı, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ankara.
- Du Gay, Paul (2002), *Bürokrasiye Övgü: Weber-Organizasyon-Etik*, (Çev. E. Yıldırım, S. Bayraktar, Ş. Çalış, İ. Haşlak), Değişim Yayınları, İstanbul.
- Fox, Charles J. - Hugh T. Miller (1996), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, SAGE, USA.
- Fukayama, Francis (1999), "Tarihin Sonu mu?", *Tarihin Sonu mu?*, Ed. Ercan Şen, (Çev. Cemal Aydın), Vadi Yayınları, Ankara.
- Hayek, Friedrich (1995), *Kölelik Yolu*, (Çev. Turhan Feyzioğlu ve Yıldırım Arslan), Liberal Düşünce Topluluğu, Ankara.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, pp. 3-19.
- Hood, Christopher (2000), "Paradoxes Of Public-Sector Managerialism, Old Public Management And Public Service Bargains", *International Public Management Journal*, Vol. 3, Issue 1, pp. 1-22.
- Minogue, Martin (2000), "Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues And Practices", *Institute for Development Policy and Management*, University of Manchester, Precinct Centre, Manchester.
- Osborne, David ve Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, A Plume Book, New York.
- Peters, B. Guy (1997), "Policy Transfers Between Government: The Case Of Administrative Reform", *West European Politics*, Vol. 20, No 4, Oct., pp. 71-89.
- Weber, Max (1996), *Sosyoloji Yazıları*, Çev. Taha Parla, İletişim Yayınları, İstanbul.
- www.hakis.org.tr/arsiv/31mart04_kamuref-gorus.html.
- www.kamuyonetimi.org.
- www.sendika.org.