

## YEREL YÖNETİMLER VE “REFORM” ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Prof. Dr. Atilla GÖKTÜRK

Muğla Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

### Giriş

2004 yılı Kamu Yönetiminde ve özellikle yerel yönetimler temelinde “reform” gerekçesi ile ardarda gelen yasaların TBMM’den geçtiği bir yıl oldu.<sup>1</sup> İçerik ve düzenlemeleri nedeni ile kamuoyunda uzun uzun tartışılan bu yasaların biri (5216 sayılı Büyükşehir Yasası) dışında hepsi Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye tekrar görüşülmek üzere geri gönderildi. Varolan Kamu Yönetimi yapısını, görev ve yetki alanları başta olmak üzere değiştirmeyi hedefleyen bu yasa tasarıları bir yandan merkez yönetiminin yetkilerinin kısılması ve yerelin önünün açılması ve dolayısı ile demokratikleşme olarak değerlendirilirken, öte yandan yönetimde yetki kargaşası yaratması, kamu yönetim yapısının ters yüz edilmesi, üniter devlet yapısının yok edilmesi vb. kaygılara zemin hazırladı. Konunun bir başka boyutunu ise yapılan bu düzenlemelerin AKP iktidarının tasarrufları olarak ele alınması ve bir siyasi çizginin ürünü olarak değerlendirilmesi oluşturdu. Bu açıdan bakıldığında ise düzenlemelere karşı çıkmak hükümete karşı siyasi bir tavır almanın bir parçası olarak algılandı ve yaşama geçirildi.

Oysa, tüm Türkiye’de konu ile ilgili çevrelerin çok uzun bir zamandır dile getirdiği ve üzerinde birleştikleri bir nokta ‘merkezi yönetimin’ aşırı güç sahibi olması idi. Merkezi yönetimin bu gücü, yerel yönetimler üzerindeki katı vesayet uygulamaları, ‘demokratikleşmenin’ önünde önemli bir engel oluşturuyor, yerelin katılımını ve hizmetin yerelde örgütlenmesini sınırlıyordu. Bu noktadan bakıldığında kamu hizmetlerine ilişkin yetkilerin merkez yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşımı konusunda bir sorun vardı. Bu sorunun çok önemli bir ayağını da yerel yönetimlere daha fazla yetki ve kaynak verilmesi gerekliliği oluşturuyordu.

2004 yılında bir paket halinde sunulan Kamu Yönetimi Reform Yasaları, hazırlayan ve sunanlar açısından tüm bu sorunları çözen, yerele inisiyatif tanıyan, demokratikleşme doğrultusunda önemli açılım sağlayan bir içerik taşımaktaydı. Değişimin yanı sıra verimliliği, performansı, yönetimde şeffaflığı, hesap verebilirliği, yönetime katılımı, yerel kaynakların yerel hizmetlerde kullanımını ve yerelde denetimi, vb. birçok düzenlemeyi birden getiren bu reform paketine neden karşı çıkılıyordu?

---

<sup>1</sup> 5197 sayılı ve 24/06/2004 tarihli İL ÖZEL İDARESİ KANUNU, 5215 sayılı ve 09/07/2004 tarihli BELEDİYELER KANUNU, 5216 sayılı ve 10/07/2004 tarihli BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, 5227 sayılı ve 15/07/2004 tarihli KAMU YÖNETİMİNİN TEMEL İLKELERİ VE YENİDEN YAPILANDIRILMASI HAKKINDA KANUN

## Reform Paketinin Gerekçeleri

Bu soruyu yanıtlamak için yasa koyucunun 'Kamu Yönetimi Reformu' için sunduğu gerekçeler önemli bir veri oluşturmaktadır. Çünkü, yeni yapılan düzenlemelerin ötesinde bu düzenlemelerin niçin yapıldığı, neden gerek görüldüğü reformların gerekçelerinde açıkça tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalara dayanılarak, reformun gerekçesinin Türkiye'de uzun bir zamandır sürdürülen 'demokratikleşme' talebine yanıt vermek mi, yoksa farklı bir açılıma yönelmek mi olduğu okunabilir. Kanımca bu gerekçeler yeni düzenlemelerin kimin talebine yanıt verildiğini göstermesi açısından çok önemli veriler sunmaktadır.

Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı'nın (KYTYT) genel gerekçelerinde bu reformun, kamu açısından eksik kalan bir boyutu tamamlamak için "...ülkeminin 1980 sonrası ekonomi alanında gerçekleştirdiği serbestleşmeyi ve değişimi kamu yönetimi alanında gerçekleştirememiş olması"<sup>2</sup>ni gidermek amacıyla yapıldığı belirtilmektedir. Reform ile önemli bir eksikliğin giderildiği "1980'li yıllarda uygulanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu "birinci dalga" yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren ve daha zorlu olan "ikinci dalga" yapısal uyum politikaları ile tamamlanamamıştır. Diğer bir ifade ile, daha çok "engellerin kaldırılması ve serbestleşme" üzerine kurulu reformlar yapılmış, ancak devletin rolünü yeniden tanımlayıcı ve genel olarak "yeniden yapılanma" gerektiren ikinci dalga reformlarda tam olarak başarıya ulaşamamıştır." tanımlaması ile daha da açıkça belirtilmektedir.

Bunun yanı sıra reform gerekçesinde, dünyadaki gelişmelere dikkat çekilmekte ve halkın artan ve çeşitlenen talepleri için katılımcılık ekseninde kamu yönetiminde kapsamlı bir yeniden yapılanma ihtiyacının gündeme geldiğine de vurgu yapılmaktadır. "Küreselleşme ve bilgi toplumu" tanımlamaları ile bütünleştiği anlaşılan halkımızın artan ve çeşitlenen talepleri, "özelleştirme, sivilleşme ve yerleşme şeklinde gelişen eğilimlerin" desteklenmesini gerektirmektedir. Desteklenmesi gereken bu eğilimler "Kamu kuruluşları özel sektörün daha verimli üretim yaptığı alanlarını terk etme[si]... özel kesime açılma[si]..., bazı kamu hizmetleri sivil toplum kuruluşlarına devr[etmesi],...merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı[nın] hakim hale" getirilmesini kapsayacak olup, verimlilik ve etkinlik Kamu'nun özel sektöre devrettiği alanlardaki yeni yapılanma ile sağlanacaktır..

Bunun için "Kamu kurum ve kuruluşlarının üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirmesi" gerekmekte olup, bu ilişkinin temel aracı ise "iyi yönetim" olacaktır.

Varolan yönetim yapısındaki "Merkezi idare ile mahalli idareler arasında uygun olmayan görev dağılımı, vesayet uygulamaları ve aşırı bağımlılığın" yanı sıra "yetersiz mali kaynaklar" ile hedeflenen yeni yönetim anlayışının hayata geçmesi olanaklı gözükmemektedir. Çünkü, yeni yönetim anlayışı, "Piyasaya saygılıdır ve mümkün olduğu ölçüde piyasa araçlarını kullanır, sivil toplum kuruluşlarına geniş bir alan tanır, stratejik yönetim anlayışına, performansa ve kaliteye dayanır, yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirir." Bu yaklaşımı hayata geçirecek personel sisteminin ise "Performansa

<sup>2</sup> Bu makaledeki italik yazılanların tamamı KYTYT ve İl Özel Yönetimi Yasa Tasarısı Gerekçelerinden (<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>) adresinden alınmıştır.

*dayalı olmayan çalışma ve ücret sistemi, verimliliğe dayalı olmayan ve haksız ücret farklılıkları, aşırı ve dengesiz personel yapısı”ndan kurtulması gerekmektedir.*

Reformun gerekçelerinde yönetimin temel fonksiyonları arasında denetimin önemli bir yer tuttuğu vurgulanırken, özelleştirme ve yerinden yönetimin gündeme geldiği bir ortamda denetimin öneminin daha da arttığına dikkat çekilmektedir. Ülkemizde arzu edilen nitelikte bir denetim sisteminin oluşturulamamış olmasından yakınılmakta ve son bir vurgu olarak “*Yetersiz kamuoyu denetimi*”nden de yakınılmaktadır. Bu çerçevede yasa tasarısının önerisi ‘*Denetim sisteminin performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale*’ getirilmesi ve “*Halk denetçisi (ombudsman) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetiminin güçlendirilmesi*” olmakta, pakette yer alan yasa tasarılarının açıklımalarında ise “iç” ve “dış” denetim mekanizmalarının oluşturulması tanımlanmaktadır.

Yasa tasarısına göre Türkiye “*son yıllarda belirgin hale gelen strateji açığı, mali açığı, performans açığı ve güven açığını kapatmak ve yaşanan olumsuz süreci tersine çevirmek zorunda[dır]... Bu kapsamda, özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla; kaynak kullanımında stratejik planlar esas alınarak verimlilik sağlanacak ve her şeyden önemlisi, halkın yönetime olan katılımı artırılarak, güveni tazeleneyecektir.*”

Aynı çerçevede bu yaklaşım reform paketinde yer alan tek tek yasaların gerekçelerine de yansımış olup, bu tanımlamalarla bütünleşen bir çizgi izlenmektedir. Örneğin İl Özel Yönetim Yasasının gerekçelerinde de “*Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu*” belirtilmektedir. Yapılan yeni düzenlemeler ile İl Özel Yönetimlerinin, imtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında, birçok iş ve hizmetleri yaptırma veya işlettirme yetkileri olacak, sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayabileceklerdir.”

Bunlara ek olarak performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek örgütlenmeye imkân verilmesi rekabetçi bir anlayışında önünü açacak ve tüm bunlar yerel yönetimlerde etkin bir yönetim kurulmasının araçları olacaktır

(<http://www.belgenet.com/yasa/k5197-2.html>).

KYTYT gerekçelerinden yapılan yukarıdaki okuma ve yasaların getirdiği yeni düzenlemelere bakılarak; küreselleşme ve “bilgi toplumu” çağına uygun ve halkımızın gereksinimleri doğrultusunda yetersiz kalan kamu hizmetlerini yeniden düzenlemeye, bu düzenleme çerçevesinde, merkez-yerel yönetim ayrımını yerel lehine çevirmeye, hizmet sunumunda piyasaya ve özel sektöre öncelik tanımaya, sivil toplumu öne çıkararak katılımcılığı geliştirmeye, yereli hedefleyen akçal kaynaklara ağırlık kazandırmaya, kamuoyunun kendisinin yanı sıra kamuoyu adına denetimi öne çıkarmaya yönelik bir Kamu Yönetimi yapılanması hedeflendiği belirtilmektedir. Tüm bu yapıya uygun personel düzenlemeleri ise performans, verimlilik ölçütleri ile yürütülecek olup, bu yaklaşım stratejik bir yönetim anlayışının temel dokusunu oluşturacaktır. Bu düzenlemeler ile Türkiye’nin mevcut Kamu Yönetimi Şeması tamamı ile değiştirilmekle kalınmayıp, mali yapı, personel rejimi, istihdam, hizmet tanımı, denetim yöntem ve araçları gibi çok geniş bir alanı kapsayan bir değişim öngörülmektedir.

Türkiye yönetim yapısında önemli bir değişimi üstelik de demokratikleşme savı ile ortaya koyan bu reform yasaları konu ile ilgili çevreler tarafından detaylı bir biçimde incelenmiş ve değerlendirilmiştir. Yapılan tartışmalarda merkezden yerel hizmet devri için gerekli düzenlemelerin yapılmadığı, ben yaptım oldu anlayışı ile Kamu Yönetiminin düzenlenemeyeceğine ilişkin çeşitli kaygılar farklı boyutlarda dile getirilmiştir. Keleş (2003), Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısının [KYTYT], kamu hizmetlerinin “toptancı bir yaklaşımla” yerel yönetimlere devredilmesini öngördüğünü ve fakat yerel birimlerin bu hizmetleri sağlıklı bir şekilde yürütebilmeleri için hiçbir açılım sunmadığını belirtmektedir. Keleş (2003), bu tespitin, yalnızca yürütme açısından değil, siyasal açıdan da geçerli olduğunu ifade etmektedir: “Gereğeleri ne olursa olsun, güçlü bir merkezi yönetimi tümüyle dışlayan bir siyaset anlayışı, yerel demokrasinin temel kurumları olan yerel yönetimleri yok sayan jakoben eğilimlerden daha az tehlikeli ve geçersiz değildir” (Keleş, 2003: 13). Sonuç olarak, Keleş’e göre, tasarı ile “güçlendirilmek istenen şeyin, yerel yönetimler değil de, liberalizmin kendisi olduğu” anlaşılmaktadır (Keleş, 2003: 13).

Benzer bir yaklaşım sunan Falay (2003)’a göre ise Türkiye’de merkezi yönetimin sahip olduğu kamusal fonksiyonları yerel yönetimlere devretmeyi öngören düzenlemelerin, adem-i merkezileşme kuramının optimallik kriterleriyle de bağdaşmadığı, söylenebilir. KYTYT ile yapılmak istenenin, Türkiye’de yerel demokrasi ve siyasal katılım olanaklarını artırmayı amaçlamak yerine, küreselleşmenin temel ayakları olan özelleştirme, yerelleşme ve ticarileşme sürecini oluşturduğu doğrultusunda kapsamlı bir çözümleme ise Beşiktepe (2003) tarafından sunulmaktadır. Hoca (2003), Dünya Bankası’nın gelişmekte olan ülkelere empoze ettiği adem-i merkezileşme politikalarının, büyük ölçüde, yerel yönetimlerin “yeniden yapılandırılması”nı hedeflediğini ortaya koymaktadır. Dünya Bankası’na göre, piyasa mantığı içinde hizmet sunacak yerel yönetimler, bu hizmetlerin sunumunda kullanacakları ve merkezi yönetimden devralacakları tüm personel üzerinde her türlü tasarruf hakkına sahip olmalı; mali sistemin ve bu arada mali sermayenin istikrarına birincil öncelik tanınmalı ve karşılaştıkları mali sorunlar hangi düzeyde olursa olsun merkezi yönetimden yardım almamalıdır. “Böylece, yerel yönetimler üzerinde ‘pazar disiplini’ işler hale gelecektir.” (Hoca, 2003: 44).

Güler (2003), devlette reform konusunu değerlendirdiği çok boyutlu çalışmasında, Türkiye’de yapılan düzenlemeleri bir bütün olarak ele alarak, reddettiği bu son uygulamanın da zincirin bir parçası olduğunu belirtmekte ve bu düzenleme ile yerel yönetimleri ulusal merkezi siyaset ve yönetimden koparıp küresel merkezlere bağlamanın hedeflendiğini belirtmektedir. Bu nedenle “sorunun alışageldiğimiz merkezin kıskançlığı-yerelin demokratikliği kısıncasında” konuşulamayacağına dikkat çekerken, Dünya Bankası’nın “Yerel Yönetimler Reformu Kredisi” açma hazırlıkları içinde olduğunu belirtmektedir (Güler, 2003).

Azrak (2004) ise Anayasa, diğer yasalar, merkez hizmetleri ve yerel hizmetler ile denetim açısından incelediği tasarıların sunduğu çizgiye karşı çıkarıken “Türkiye’nin kuşkusuz ki bir idari reforma ihtiyacı vardır, fakat bunun hem idari işlerin basitleştirilmesi ve hızlandırılması, hem de suiistimalleri önleyecek ciddi bir denetim sisteminin geliştirilmesi suretiyle yapılması gerekirken, tasarıda böyle bir nitelik görülmemektedir” saptamasında bulunmaktadır.

İnönü Üniversitesi tarafından düzenlenen Kamu Yönetimi 1. Ulusal Kurultayı Sonuç Bildirgesi KYTYT konusunu ele almakta ve reform uygulamasını “küresel güçlerin” uzun vadeli ve tek yönlü dayatmacı müdahalesi olarak görmek gerektiğini belirtmekte, idarenin bütünlüğünün ve sosyal devletin ortadan kalktığına dikkat çekmekte ve bunun da kesimler, bölgeler, kentler, köyler, semtler ve cinsler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi olanağını ortadan kaldıracığı uyarısı yapılmaktadır (2003).<sup>3</sup> Bunların yanı sıra aralarında Akkaya (2004) ve (2003), Erdoğan (2003), Sarı (2003), Avcı (2003)’nin da bulunduğu çok sayıda çalışma Kamu “reformu”nun çalışma hayatı için öngördüğü yeni düzenlemelerin yaratacağı tahribata dikkat çekmektedir.

Konunun önemli bir ayağını oluşturan ve demokratikleşme beklentisini toplumsal talep açısından irdeleyen Göktürk ve Akkaya’nın (2004) Mersin’de yaptığı saha araştırması sonuçlarına göre ise, Mersin verilerinden, yoksulluğun ve işsizliğin bunca arttığı, yatırımların durduğu, borç faiz ödemelerinin bütçenin yarısına el koyduğu bir ortamda, kamu kaynaklarının tahsisinde geliştirici düzenlemeler yapılmaksızın, demokratik ve etkin bir yapının oluşturulması mümkün gözükmemektedir.

Yukarda belirtilen bu değerlendirmelerin içeriklerinde de ele alındığı gibi bu yasalar ve savunucuları, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği arttırmak, demokratik ve katılımcı bir yönetim anlayışını getirmek gerekçesini öne çıkarmaktadırlar.

Oysa reform paketi ile öngörülen bu değişimin, Türkiye’nin yıllardır beklediği ‘demokratikleşme’ arzusuna ne derece yanıt verme yeteneğinde olduğu hala çok ciddi bir soru işaretidir. Çünkü, reform paketinin hemen başında da açıkça belirtildiği gibi bu düzenlemeler, 24 Ocak ile uygulanmasına başlanan “neo-liberal” politikaları tamamlayıcı bir gereklilik olarak sunulmaktadır. Başka bir ifade ile reform yasa tasarıları, Türkiye’de o güne kadar kazanılmış hak ve özgürlüklerin üzerine bir balyoz gibi inen 12 Eylül askeri darbesinin en önemli gerekçesi olan 24 Ocak kararları ve sonraki süreçte uygulanan politikaların bir devamı, tamamlayıcısıdır. 12 Eylül sonrası süreçte ekonomik ve toplumsal yaşama ardarda yapılan negatif müdahaleler ile sürdürülen çizgide hükümetler üstü bir işlev gözlenmekte olup, bu işlevin yeni yasal düzenlemeler ile de sürdürüldüğü belirtilmektedir. Yukarda sunulan bu tanımlamalar eşliğinde Türkiye’nin tartıştığı ve uzun zamandır beklediği ‘demokratikleşme’ doğrultusunda açılım sağlamaya temel oluşturacak kamu hizmetlerinin merkez ve yerel yönetimler arasındaki paylaşımını yeniden ele alan bir düzenlemeden çok kamu hizmeti tanımlamasını değiştiren, performans, verimlilik vb. işletme bazlı ölçütlerle hizmet tanımlamalarını değerlendiren; kamu hizmetlerini kamu dışında özel sektöre ve kurumlara, örgütlere terk eden bir çizgi sunulmaktadır. Açıkça gözlenmektedir ki, neo-liberal politikalara uygun düzenlemeleri yapmayı hedefleyen bu çizgi, demokratikleşme talebini gerekçe olarak kullanmaktan çekinmemekte; katılım adına sunduğu “iyi yönetim (good governance)” ile kamunun karar süreçlerine özel sektör (hatta yabancı sermaye) ve (kullanan göre farklı anlam ve tanımlamalar içerebilen) STK’nın ortaklığının önünü açmakta; kamu maliye sistemini yeniden düzenleyerek işletme temelli bir yapı oluşturulmasını hedeflemekte; kaynak yetersizliğini aşmak amacı ile kamu hizmetlerinin finansmanında iç ve dış kaynaklardan ticari nitelikli borçlanmanın önünü daha da açmakta; mevcut denetim mekanizmalarının yetersizliğine değinilerek iç

---

<sup>3</sup> (Bakınız <http://www.cydd.org.tr/?sayfa=haberac&id=170>).

ve dış denetim tanımlamaları çerçevesinde denetimin kamu dışındaki profesyonel firmalar aracılığı ile yapılması sağlanmaya çalışılmaktadır.

### **Reformun Kaynağı**

Yukarda yapılan sunuş açısından bakıldığında, yapılmak istenen reform düzenlemelerinin içerde var olan bir talebi, demokratikleşme beklentisini kullanarak, çok farklı bir amaca hizmet etmeye yöneldiği belirtilebilir. Bu noktada 1980 sonrasında Türkiye'nin tüm karar süreçlerinde giderek artan bir belirleyiciliğe sahip olan uluslararası kuruluşların bakış açıları önem arz etmektedir. Başta Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası (DB) olmak üzere Birleşmiş Milletler (BM), OECD, Avrupa Birliği (AB) vb. kuruluşların Türkiye'nin karar süreçlerine müdahale etmekte oldukları kanıksanmış bir gerçekliktir. Bu uluslararası örgütlerin hemen hepsi ağız birliği içinde, doğrudan destekledikleri "yeniden yapılanma" politikalarını gündemde tutmaktadırlar. Bu politikalar ile katılım olanaklarının artırılmasının yanı sıra kaynakların rekabetçi bir ortamda rasyonel kullanımı sağlanacak, devlet şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya dönüşecektir. Bu değişim, bölgesel eşitsizlikleri giderme, ekonomik birliği sağlama, yerel özerklikleri tanıma, temel insan haklarını güvence altına alacak yargı sistemlerini geliştirmede başarısız olan ulus-devletler için bir zorunluluk haline gelmiştir. Sorunlar ancak devletin yeniden yapılanması ile giderilebilecektir. BM ve DB'ye göre kamu yetkisinin devletten çeşitli örgütler ve piyasaya (özelleştirme) devrini kapsayan bir yerelleşme (desantralizasyon), siyasal-yönetimsel karar mekanizmasının özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile paylaşımını da içermeli, katılımı genişletme yolu ile ilgililerin karar süreçlerinde yer almaları ile yönetimin verimliliği, hesap verebilirliği ve şeffaflığı artırılmalıdır. Kamu kaynaklarının yerel yatırımları karşılamakta yetersiz kalması önemli bir gerekçe oluştururken, bir yandan yerel yönetimlerin kendi alanlarında vergi koyabilme, oranlarını belirleme, hizmet fiyatlandırma yeteneklerinin artırılması öte yandan ise yerel yönetimlere kaynak yaratılması için iç ve dış borçlandırma kapasitelerinin genişletilmesinin hedeflendiği belirlenmektedir (Çınar ve Güler, 2004, 10-14).

Yeniden yapılanma sürecinin hedeflerinin belirlenmesinde çok önemli bir rol üstlenmiş olan Dünya Bankası metinlerinde "Desantralizasyon" a çok özel bir yer verildiği birçok çalışmada belirtilmektedir. Bu çalışmalardan birisini yapan Hoca (2003, 41-45)'ya göre Dünya Bankası'nın "kamusal işlevlerle ilgili yetki ve sorumluluğun merkezi hükümetten bağlı ya da yarı-bağımsız hükümet organizasyonlarına veya özel sektöre transferidir" şeklinde tanımladığı desantralizasyon, "politik, idari, mali ve pazar desantralizasyonu" olarak farklı biçimlerde sunulmaktadır. Buna göre "Mali desantralizasyon, yerel hükümetlerin ve özel organizasyonların gelir elde etme ve harcama kararları alma yetkisini içermektedir. Gelir elde etme sunulan hizmetin kullanıcılarının ödeme yapması, mülk satışı, vergi salma, transferler ve borçlanma gibi biçimlerde olabilir. "Pazar desantralizasyonu," mal ve hizmetlerin hükümet kararları yerine pazar mekanizmalarıyla sağlandığı koşulların yaratıldığı süreç olup "iki temel biçimi vardır: Özelleştirme ve deregülasyon. Dünya Bankası, 1970'lerin sonu ve 1980'lerde yapısal uyum programları ya da "1. Kuşak Yapısal Reformlar" ile pazar desantralizasyonunu öne çıkarmış daha sonra giderek özellikle sivil toplum kavramı etrafında politik desantralizasyona vurgusunu arttırmıştır. Ekonomik ve politik desantralizasyonun sonucu ve onların tamamlayıcısı olarak da mali ve idari desantralizasyon giderek daha çok gündeme gelmiştir (Hoca, 2003, 41-45).

Dünya Bankası genel olarak merkezi devletin azalan itibarının bir sonucu olarak desantralizasyonun ortaya çıktığını belirtmekte, piyasa mantığı içinde hizmet sunacak yerel yönetimlerin, yararlanıcıları için hizmetlerini bedellendirmesini, hizmet sunumunda kullanacakları (ve merkezi yönetimden devralacakları) tüm personel üzerinde her türlü tasarruf hakkına sahip olmasını gerekli görmektedir. Yerel yönetimler üzerinde “pazar disiplini” işlerlik kazanmalı, merkez tarafından iflastan kurtarılmayacakları kurala bağlanmalıdır (Hoca, 2003, 41-45).

### **Sonuç Yerine**

2004 yılında Türkiye gündeminde önemli bir yer tutan Kamu Yönetimi Reformu ile ilgili olarak yasa gerekçelerinden ve uluslararası kuruluşların yaklaşımlarından yararlanılarak yukarıda yapılan sunum, çeşitli çevrelerce savlanan “demokratikleşme” savunusuna aykırı bir görünüm sunmakta ve sürecin daha çok dış belirleyicilerin tanımlaması içinde oluştuğunu sunmaktadır.

Konumuz ile ilgili çarpıcı bir bilgilendirme ise neo-liberal politikalar döneminde devletler ve uygulamaları ile ilgili bir değerlendirme sunan Fukuyama (2005)’dan gelmektedir. Fukuyama (2005)’ya göre 1980’lerin başında, birçok ülkede devlet, GSYİH’nın %50’sinden fazlasını tüketiyordu. IMF ve DB’nın yanı sıra ABD’de devletin ekonomiye müdahale oranını azaltmak amacı ile “Washington konsensüsü”nü oluşturdular. Buna göre, gelişmekte olan ülkelerin devlet sektörleri, çoğu durumda büyümenin önünde engeldi ve yalnızca ekonomik liberalleşme sayesinde uzun vadede ıslah edilebiliyorlardı. Daha doğrusu sorun bazı alanlarda devletin küçültülmesi, aynı anda başka alanlarda ise kuvvetlendirilmesi gerekiyordu. Bu dönemdeki görece vurgu, büyük ölçüde devlet faaliyetlerinin azaltılması üzerineydi. Bu azaltma da, çoğu zaman ya herkesi ilgilendiren devlet kapasitesinin küçültülmesi çabasıyla karıştırılıyordu ya da bu yönde kasten yanlış yorumlanıyordu. Sonuç, liberal ekonomik reformların pek çok ülkede, vaatlerini gerçekleştirilmeyi başaramamasıydı. Gerçekten de bazı ülkelerde uygun bir kurumsal çatının bulunmaması, onları liberalleşme öncesinde olduklarından daha kötü durumda bıraktı (Fukuyama, 2005, 30-31). Süreçle ilgili yaptığı değerlendirme için dünyanın çeşitli ülkelerindeki devlet olma derecelerini farklılaştırmak üzere X ekseninde “devletin işlev sahası”, Y ekseninde ise “devletin gücü”ne yer verdiği bir grafik üzerinde oluşturduğu X ve Y ekseninden birine paralel, diğerine dikey inen iki doğru ile elde ettiği dört çeyreğe (orijini de kapsayan III no’lu çeyrek, onun çaprazında ve orijine en uzak olan II no’lu çeyrek, Y eksenine bitişik ve III no’lu çeyreğin üstünde yer alan I no’lu çeyrek ve IV no’lu çeyreğin ise X eksenine yapışık ve III no’lu çeyreğin sağında yer aldığı) ülkeleri yerleştirerek tartışan Fukuyama, uygulanan neo-liberal politikalar konusunda çarpıcı tespitlerde bulunmaktadır. Fukuyama’ya göre 90’ların başında tercih edilen yer, pazarların kendi kendine organize olabileceği gerekçesi ile III. çeyrekti. Bu süreçte “Çoğu durumda, yeni ortaya çıkan ya da dönüşüm geçiren pazara sahip ülkelere, mümkün olduğunca hızlı bir şekilde devlet sahalarını daraltmaları tavsiye ediliyordu... Birçok ülkede sorun şuydu: Devlet sahasını daraltma sürecinde ya devletin gücünü azalttılar ya da zaten zayıf olan, hatta olmayan yeni tipte devlet kapasiteleri için fazladan talep oluşturdular... Başka bir deyişle optimal reform yolu, gücü artırıp sahayı küçültmek iken, pek çok ülke uygulamada hem sahayı, hem de gücü azaltarak aşağıya ve sola hareket etti (Fukuyama, 2005, 28).” Bu tip bir değişim için Afrika’nın Aşağı Sahra bölgesini örnek veren Fukuyama bu bölgedeki rejimlerin “neopatrimonyal” olarak nitelendirildiğini belirtmekte ve uygulanan politikalar ile

özetle “yağmacı” bir davranış durumuna yol açıldığını tanımlamaktadır. Bu tür gelişmelere yol açılmasını Washington konsensüsünü hazırlayanların pek çoğunun kurumların, hukuk düzeninin ve reformların uyumunun önemini kavrayamamış olmasına bağlayan yazar “düzgün işleyen kurumların yokluğunda liberalleşmenin doğuracağı tehlikelerle ilgili pek az uyarıda” bulunduğu belirtmekte ve bunun da ötesinde Washington kaynaklı politika üretkenler arasındaki genel eğilimin, liberalleşmenin herhangi bir düzeyde gerçekleştirilmesinin belki de hiç yoktan iyi olacağı yönünde olduğunu belirlemektedir.

Bu yaklaşımlardan da anlaşılacağı üzere yazarın ulaştığı sonuç neo-liberal politikaların uygulanabilmesi için güçlü bir kurumsal yapı gerekmekte olup, devlet işlev sahasının küçültülmesi sırasında bu güçlü kurumsal yapının yönlendirici olması gerekmektedir. Örneğin aynı yazarın ifadesi ile “özelleştirme, devlet faaliyet sahasında daralmaya yol açmasına karşın, tamamlamak için aktif pazarlar ve yüksek düzeyde devlet kapasitesi gerektirir (2005, 32). Aksi takdirde ‘hortumlama (tunneling)’ ve benzeri istismarlar engellenemez.

Yaşanan süreçte neo-liberal politikalarından kaynaklanan çeşitli sorunları kurumsal ve hukuki düzenlemelerin yetersizliği bağlamında değerlendiren Fukuyama bir ülkede reform için kurumsal talebin yaratılması gerektiğini ve reform talebinin yaratılmasında da dış kaynak kullanılabileceğini belirtmekte ve talep yaratmak için “ülkeler ya da ülkeler topluluğu tarafından, otorite kullanımı ya da yerel yönetimle daha güçlü bir ilişki yoluyla, doğrudan uygulanan siyasi erk (2005, 52)”in devreye girebileceğinin altını çizmektedir. Ona göre “Uluslararası toplum hükümet hizmetlerinin nasıl arz edileceğini biliyor; çok daha az bildiği şey, kendisini devam ettirebilen yerli kurumların nasıl yaratılacağıdır (2005, 56).”

Tüm bu tespitleri ve çıkarımları çerçevesinde, neo-liberal politikaların uygulanmasında karşılaşılan yetersizlikleri gidermek doğrultusunda, KYTYT’nin öne sürdüğü *“İç ve dış arasındaki ayrımın göreceli olarak kolay çizilebildiği bir dünyanın yerini, sınırların gittikçe belirsizleştiği ve etkileşimin yoğunlaştığı bir ortamda dışarı ile içerisinin kaynaşması”* savının aksine, ulus-devletin çok önemli bir aktör olmayı sürdüreceği izlenimimizi güçlendiren Fukuyama’nın aşağıdaki cümleleri 2004 yılında yapılmak istenen kamu yönetimi reformunun kaynağı ve talepleri konusunda şüphe bırakmayacak bir açıklık sunmaktadır.

“Kurumlar ve kurumsal reformlara yönelik talebin yetersiz olması yoksul ülkelerdeki kurumsal gelişimin önündeki tek ciddi engeldir. Bu çeşit bir talep genellikle krizlerin ya da reformlara kestirme bir yol sunan olağanüstü koşulların bir ürünü olarak ortaya çıkar. Güçlü iç talebin yokluğunda, kurumsal talep dışarıdan yaratılmalıdır. Bunun iki kaynağı olabilir. Birincisi yapısal düzenlemelere, programlara dış yardım sağlayan kuruluşlar, borç verenler ve bağışçılar tarafından uygun görülen projelere bağlı olan şartları içerir. İkincisi, başarısız çökmüş ya da işgal edilmiş ülkeler üzerinde örtük egemenlik iddia eden yabancı otoritelerin doğrudan uyguladıkları siyasal nüfuzdur. (2005, 50).”

Hangisine girdiğimiz konusunu değerlendirmelerinize bırakıyorum.

## **KAYNAKÇA**

Akkaya, Y. (2003), “Kamuda "Reform" ve Kamu Emekçilerine Olası Yansımaları”, <http://www.sendika.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=82>

- Akkaya, Y. (2004), "Kamuda Reform mu, Bir Yıkım Harekatı mı?", <http://www.sendika.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=72>
- Avcı, İ. (2003), "Çalışanlar ve Sendikal Hareket Üzerindeki Etkileri", *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu: "Reform Değil, Sosyal Devlet"* s.11-15.
- Azrak, Ü. (2004), "Kamuda Tehlikeli Reform" , Radikal Gazetesi, 12.01.2004
- Beşiktepe, C. (2003), "Doğrudan Demokrasi Alanı: Yerel Yönetimler", *İktisat Dergisi*, No. 439, s.34-40.
- Çınar, T. ve Güler, B. A (2004), Yerel Maliye Sistemi, TODAİE Yayını, TODAİE-313/YAEM-17, Ankara
- Erdoğdu, S. (2003), "Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma", *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu: "Reform Değil, Sosyal Devletin Tasfiyesi"*, 20 Kasım 2003, DİSK – KESK – TMMOB – TTB, Ankara.
- Falay, N. (2003), "Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri", *İktisat Dergisi*, No. 439, s.23-27.
- Fukuyama, F. (2005), Devlet İnşası 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim, Remzi Kitabevi, İstanbul
- Göktürk, A. ve Akkaya, Y. (2004) "Mersin Örneği ile Yerel Yönetimler, Beklentiler ve 'Reform' Üzerine Bir Değerlendirme", Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, 3-4 Aralık Biga/Çanakkale, s.43-57
- Güler, B. A., (2003), Devlette Reform, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara Şubesi Yayını, Ankara
- Hoca, B. (2003), "Dünya Bankası ve Desantralizasyon", *İktisat Dergisi*, No. 439, s.-41-45.  
<http://www.belgenet.com/yasa/k5197-2.html>  
<http://www.belgenet.com/yasa/k5197-2.html>  
<http://www.belgenet.com/yasa/kamu-02.html>  
<http://www.cydd.org.tr/?sayfa=haberac&id=170>  
<http://www.kesk.org.tr/kesk.asp?sayfa=egitimgor&id=8>  
<http://www.mersin.yerelnet.org.tr>
- Keleş, R. (2003), "Yerel Seçimler Yaklaşırken Yerel Demokrasimiz", *İktisat Dergisi*, No. 439,
- Sarı, P. (2003), "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Çalışanlar", *Kamu Yönetimi Temel Kanunu Sempozyumu: "Reform Değil, Sosyal Devletin Tasfiyesi"*, 20 Kasım 2003, DİSK – KESK – TMMOB – TTB, Ankara.