

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum¹ Kasım 2006

Kamu Reformunun Genel Görünümü

Ekonomi Politikaları
Araştırma Enstitüsü

Yönetişim Etütleri
Programı

- Hükümet ortaya koyduğu politikalarla kamu reformunu salt yetki paylaşımı ve yerel yönetim reformu olarak algılamadığını göstermektedir. Seçim beyannamesi, Acil Eylem Planı ve Hükümet programında hükümet, kamu yönetiminde reform için siyasi iradesini ortaya koymuştur. Acil Eylem Planında (AEP) yapılacak çalışmalar, ilgili kuruluşlar ve çalışmanın vadesi belirtilmiştir. Acil Eylem Planında yer alan hususlardan başarı elde edilemeyen alanlarda ilgili kuruluşların çabalarında bir yavaşlama görünse de Hükümetin son yılına girilen bu dönemde Başbakanlık planı izlemeye devam etmektedir.
- Anayasadaki düzenlemeler kamu reformunun bütüncül bir biçimde gerçekleştirilmesinde kısıtlar oluşturmaktadır. Yeniden yapılanmanın Anayasadan başlatılması daha uygun olabilirdi. Hükümetin yeni bir Anayasa tasarısı hazırlama niyeti yukarıda bahsedilen belgelerde ortaya konmuştu. Tamamen siyasetin alanına giren Anayasa için yeni bir tasarı hazırlanamamasına rağmen son hükümet döneminde anayasa maddelerinin üçte birine yakını değişikliğe uğradı. Ancak siyasi tercih sonucu kamu reformunu ilgilendiren herhangi bir değişiklik Anayasada gerçekleştirilemedi.
- Anayasa gibi hukuki metinlerin yorumlanmasındaki yaklaşımlar reform çalışmalarında oldukça etkili olmaktadır. Örneğin Anayasa Mahkemesi kararlarında devlet tanımı kimi zaman “genişletici” bir yaklaşımla merkezi ve yerel yönetimleri içerirken kimi zaman da “daraltıcı” bir tanımla yerel yönetimleri dışlamaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında da bu genişletici yaklaşımı görmek mümkündür ancak bu tasarıyla ortaya konan politika, daraltıcı bir yaklaşımla yorumlanmıştır.
- Yerel yönetim dünyasının kendine özgü nitelikleri merkez kamu bürokrasisi içinde zaman zaman ihmal edilebilmektedir. Örneğin 1997 yılında çıkarılan bir genelgede tüm kamu kuruluşlarında açıktan atamaların Başbakanlığın iznine tabi olduğu belirtilmiştir. Kast edilen “merkezi yönetime bağlı kuruluşlar” iken ancak 2004 yılında bu genelgenin yerel yönetimleri kapsamadığı belirtilmek durumunda kalmıştır. Hâlbuki idari ve mali özerkliğe sahip olan yerel yönetimlerin bu tip genelgelerde özel olarak belirtilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim özerkliğinin Anayasada yeterince tanımlanmamış olması, mevzuat çalışmalarında merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki ayrımının iyi yapılamaması ve uygulamada da bu ayrımın algılanamaması yerel yönetimlerin iradelerini zayıflatmaktadır.
- Kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının yerel yönetimler tarafından yerine getiriliyor olması gerekir. Diğer türlü ne Anayasanın 127. maddesindeki yerinden yönetim

¹ Burada yer alan notlar 7 Kasım 2006 tarihinde TEPAV’da yapılan toplantıda yapılan konuşma ve sunuşlardan çıkartılmıştır. Notlarda mümkün olduğu oranda konuşmacıların ifadelerine yer verilmeyle birlikte, bazı yerlerde anlamı değiştirmemeye gayret gösterilerek özetlemeler yapılmıştır. Bilahare TEPAV tarafından bu toplantı sırasında yapılan tartışmaları da içeren kamu reformu konusunda bir “politika notu” yayımlanacaktır.

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

ilkesini yerine getirmek ne de Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartındaki yerel yönetim özerkliği ilkesini yerine getirmek mümkün görünüyor. Örneğin okul öncesi eğitimin belediyeler eliyle yürütülmesini Anayasa Mahkemesi yerinden yönetime atfın olduğu 127.maddeye aykırı bulmuştur.

- Kamu yönetimi reformunun yönetimi ve izlenmesi için çeşitli mekanizmalar oluşturulmuş olsa da çok etkili olmadı. Ocak 2003'te Bakanlar Kurulu kararıyla Başbakan Yardımcısı Mehmet Ali Şahin koordinatörlüğünde 6 Bakandan oluşan bir alt komisyon oluşturuldu. Bu Bakanlar Kurulu kararı halen geçerli olmakla birlikte çalışmaların bürokrasi ayağında koordinasyonu 59.Hükümet döneminde Başbakanlık Başdanışmanı olarak Ömer Dinçer üstlendi. Dinçer'in Başbakanlık Müsteşarı olmasıyla birlikte reform koordinasyonu Müsteşar, iki müsteşar yardımcısı ve lojistik düzeyde İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından yürütülmektedir. Başlangıç döneminde Reform *Danışma Kurulu ve İzleme Yönlendirme ve Koordinasyon Kurulu* oluşturulmuş olsa da kurulların devamlılığı sağlanamadı.
- Başbakanlıkta kamu reformu kapsamında yürütülen çalışmalarda hazırlanan düzenlemelerin durumu ve bundan sonraki dönemde yapılacak çalışmaların planlanması için bir çalışma yürütülmektedir. Bu kapsamda Parlamentoda, Başbakanlıkta ve kurumlarda bekleyen yasal düzenleme çalışmaları bir araya getirilecek ve önceliklendirilecektir.
- TBMM bu yasama yılında gereğinden çok yüklü durumdadır. Geçmişten gelen yığılmalar ve AB'ye uyum çerçevesindeki tasarılar nedeniyle hem komisyonlar hem de genel kurul gündeminde yığılmalar bulunuyor. Ayrıca iki büyük seçim nedeniyle önümüzdeki yıl kamu reformu kapsamında büyük değişiklik öngören kanunların çıkmayacağı düşünülüyor.
- Bürokrasinin değişime oldukça kapalı olduğu görülmektedir. Değişimi gerektiren harekete bürokrasi muhafazakâr yaklaşıyor. Siyasi ve ideolojik kamplaşmaları da eklediğimizde bürokrasi direnci ortaya çıkıyor.
- Bürokrasi ve siyasetin direncine yol açabilecek büyük çaplı reformlar genellikle iktidarın ilk 1-2 senesi içinde yapılabilmektedir. Bu hükümet döneminde de önemli kanunlar ilk iki yıl içinde meclisten geçmiştir.

Reformda Darboğazlar

- Kamu yönetiminde “sistemimizde sorun nedir” sorusunu sormaya alışık değiliz. Sorunu ortaya koymak ve tanımlamak konusunda önemli eksikliklerimiz var. Öte yandan Kanun çıkarmakla reform yapılacağı konusunda bir yanılı var. Sürekli kanun yapıp adına reform diyoruz.
- Kamu reformu konusunda dış faktörlerden talep gelmekte ancak içerden ciddi bir talep bulunmamaktadır. Reformun güçlü bir toplumsal talep çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve eğer bu yoksa farkındalık yaratılması gerekmektedir. Aynı zamanda reform motivasyonu yüksek, cesur bürokrat ve siyasetçilere ihtiyaç duyulmaktadır. Kurumlarda bu nitelikte bürokratların eksikliği hissedilmektedir.
- Reform sadece iktidar partisi tarafından desteklenmekte ve kısıtlı bir merkez bürokrasi eliyle yürütülmeye çalışılmaktadır. Sorunlar reformun daha geniş paydaşlarca benimsenmemesinde ve uygulanmamasına yoğunlaşmaktadır. Reformun sahiplenilmesi ve kanunlarla amaçlananların hayata geçirilmesi için sivil toplumun ve

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

akademik dünyanın desteğinin alınması gerekmektedir. Burada talebin beklenmemesi, talebin yaratılması gerektiği unutulmamalıdır. Nitekim ceza kanununun hazırlanmasında sivil toplumla uzlaşma özellikle cinsiyet ayrımcılığının giderilmesi konusunda oldukça başarılı olmuştur. Reformun değerlendirilmesine ve izlenmesine yönelik mekanizmalarda siyasetçiler ve bürokratların yanında sivil topluma da yer verilmelidir.

- Reformla ilgili iklim kaybolmuştur. Bu Türkiye'nin öncelikli gündem maddesi olmaktan çıkmıştır. Taşrada da bu heyecanın devam ettiğini söylemek mümkün değildir. Sonuca götürmeyen ideolojik tartışmalar ve güven bunalımı içinde herkes “niyet okuyucu”, insanların ne söylediği ile değil kafasının arkasında ne olabileceği ile ilgileniliyor.
- Kamu reformunun bürokrasi tarafından sahiplenilmesine ve bununla ilgili farkındalık yaratılmasına, AB süreci kamu reformunun sürükleyicisi olan siyasetlerin ve bürokratların bu alandaki çabasından daha büyük rol oynamıştır. 2000'e yakın bürokrat AB müktesebatı için tarama toplantılarına katıldı ve bürokratlarda reform bilinci kendiliğinden oluşmaya başladı. Bu çerçevede müzakere süreci ve kamu reformuna yönelik yürütülen çalışmalar aynı zamanda başlamış olsaydı daha da olumlu sonuçlar ortaya çıkabilirdi.
- AB müzakere süreci kamu reformunun sürdürülmesi ve uygulamalardan sonuç alınması için elverişli bir ortam oluşturmakta ve kolaylaştırıcı bir işlev üstlenmektedir. Bu süreç herhangi bir aksamaya uğramadan devam ettiği takdirde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve sorumlulukların paylaşılmasına önemli katkısı olacaktır. Diğer yandan reformun arkasında durabilmek ve geriye dönük uygulamaların önüne geçebilmek için AB süreci bir çapa işlevi görecektir.

Kamu Mali Yönetimi

- Bütçe dairesi başkanlıklarının kapatılması ve genel bütçe dışındaki saymanlıkların kurumlara devredilmesi ve iç denetçilik ile ilgili teşkilatlanma çalışmaları, stratejik plan, performans programı ve etki analizleri sistemin temelini oluşturuyor.
- Kamuda stratejik yönetimin sağlanmasına ilişkin çalışmalar önceki hükümet döneminde başlatılmakla beraber mevcut dönemde de bu alana çok önem verildi. Stratejik plan ve performansa dayalı yönetim anlayışı ile ilgili yasal altyapı merkez yönetim ve yerel yönetimler için oluşturuldu. Ancak planların içeriğine ilişkin daha çok çabanın sarf edilmesi gerekmektedir.
- Her bakanlıkta strateji geliştirme başkanlıkları kuruldu. Bunlar sistemin beyni olması bekleniyordu. Ama bunun altı boş kaldı. Çünkü bu dairelere gerekli insan sermayesi yerleştirilemedi. Özelleştirilen kuruluşlar ve eski APK'ların personeli buraya yerleştirildi. Bu nedenle kendilerinden çok şey beklenen strateji geliştirme başkanlıkları tekrar APK'lara dönüşme riski taşıyor.
- Orta Vadeli Mali Plan, Orta Vadeli Program adı verilen çok yıllık bütçeleme enstrümanlarının uygulanmasında da önemli sorunlar bulunuyor. Ödeneği veren, OVP, OVMP'de öncelikleri tespit eden ve ödenek talebini yapan kurumlar farklılar ve arada hiçbir bağlantı bulunmuyor. Parasallaştırılmayan ve kurumlar tarafından içselleştirilmeyen öncelikler de adeta bir “istek listesi” gibi oluyor. Eğitim politikası DPT'de önceliklendiriliyor, MEB bunu okumadan ödenek talebinde bulunuyor, yine bu öncelikler dikkate alınmadan ödenekler veriliyor. Kurumların üst yönetimleri yeni

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

kavramlara çok yabancı kalmaktadır. Maliye Bakanlığı'nın, reformun uygulanması için bir yol haritası yapması reformun başarı şansını artırır.

- Belli bir mantık sırası içinde uzun yıllar içinde benimsenmesi ve mali yönetimin doğal bir parçası olması gereken stratejik plan, performans esaslı bütçeleme gibi yönetim araçları bir anda ve yeterli yönlendirme olmadan uygulanmaya çalışılmaktadır.
- Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hazırlanırken yerel yönetim boyutu ihmal edildi. Büyük kamu kuruluşlarının yanısıra küçük ölçekli belediyeler de aynı yasaya tabi oldu ve altından kalkamayacakları yükümlülüklerle karşı karşıya kaldılar. Stratejik Planlama, çok yıllık bütçeleme, iç denetim, mali kontrol gibi yükümlülüklerin 3225 belediyede her hangi bir geçiş dönemi olmadan ve etkin bir yönlendirme bulunmaksızın uygulanması ne kadar gerçekçidir?
- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 2003 yılında çıkarılmasına rağmen Kanun bir bütün olarak 2006 yılı başından itibaren fiilen uygulanmaktadır. 5018 uygulamasının bütün yönleriyle değerlendirilmesi için geçen süre bu anlamda çok değerlidir.
- Sayıştay Kanunu teklifi ile ilgili olarak eleştiriler, öngörülen düzenlemelerin yerel yönetimlerin denetimini etkin olarak sağlayamayacağına yoğunlaşmaktadır. Yeni kamu yönetimi vizyonunun, denetim bağlamında, Sayıştayca tarafından hayata geçirilebilmesi için Sayıştay'da kapasite geliştirilmesi kaçınılmazdır. Ancak denetlemenin örneklemeler yoluyla yapılacağı, teklifte yer alan düzenlemelerin özel denetçilerden de faydalanılabilesine olanak sağladığı düşünüldüğünde geçiş aşamasında büyük bir problem yaşanmayacağı düşünülmektedir. Diğer yandan denetlenen kurumun sayısından hareketle değil denetlenmiş bütçe büyüklüğü oranından hareketle konuya yaklaşmak daha sağlıklı olabilir. Bu kapsamda mevcut belediyelerin sayı olarak %3'ü denetlenmekle birlikte denetlenen belediyelerin bütçe büyüklüğü %90'ı temsil etmektedir.

Yerelleşme, Yetki Devri ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi

- Kamu yönetiminde yeniden yapılanma stratejisi teorik bir çerçeve olarak "Değişimin Yönetimi için Yönetimin Değişimi" başlıklı beyaz kitapta ortaya konmuştur. Yerelleşme stratejisi ise Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısının (KYTK) geçici maddelerinden okunabilmektedir. Buna göre bakanlıkların iki türlü olabileceği belirtilmiştir. 1) Sadece merkez teşkilatı olan Bakanlıklar 2) Hem merkez hem de yerel teşkilatları olan Bakanlıklar. Bu düzenlemede merkezi idarede yer alan Bakanlık dışı diğer kuruluşların kapatılmasına, bazılarının kapatılıp mahalli idarelere devredilmesine, bazılarının ise merkezi teşkilatlarının korunup taşra teşkilatlarının mahalli idarelere devredilmesine ilişkin hükümler yer almaktaydı. Ayrıca strateji; Maliye, Çalışma, Dışişleri, İçişleri ve Milli Savunma Bakanlığı dışındaki tüm bakanlıkların taşra teşkilatlarının kapatılmasını öngörmekteydi. KYTK'nın Cumhurbaşkanı'nın Meclise iade edilmesine rağmen hükümet tasarıda öngörülen stratejinin arkasında durmakta ve bu stratejiyi farklı kanunlarla uygulamaya geçirmektedir. Ancak seçimler öncesinde yeni yerelleşme tasarıları gündeme getirilmeyebilir.
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün yerel yönetimlere devrinin yanında merkezi yönetim içinde de çeşitli devirler gerçekleştirilmiştir. Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü kapatılarak Toplu Konut İdaresine devredilmiştir. Devlet Personel Başkanlığı bünyesindeki Yabancı Diller Yüksek Okulu kapatılmıştır. Şu anda gündemde olan

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

çalışmalar: Gençlik Spor Genel Müdürlüğünün devri Başbakanlıkta; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme ile ilgili düzenleme Bakanlar Kurulunda; Kültür Bakanlığına ait bazı kurumların devrine ilişkin düzenlemeler de Parlamentoda değerlendirilmektedir.

- Yerleşmenin arkasındaki temel felsefe: Merkezin, yerele oranla aşırı güçlü olduğu, bu gücün özellikle yönetilenlerce yeterli etkinlikte denetlenememesi sonucu yolsuzluk dahil kötü yönetim sonuçlarına yol açtığıdır. Dolayısıyla bu gücü mümkün olduğunca yönetilenlere daha yakın konumda olan yerel yönetimlere dağıtmak ve yönetilenlerle paylaşmak gerekiyor. Ayrıca yerel yönetim reformun idealde yerel yönetimlerin merkeze karşı yerleşmeyi talep etmesi ve şehrin ihtiyaçlarını savunması üzerine inşa edilmesi gerekir. Ancak yerel yönetimlerin ve vatandaşların böyle bir talebinin olmadığı bir ortamda reform merkezden beklenmektedir. Yerel yönetimlerin kamu reformunun vizyonuna sahip çıkacak anlayışta olmadıkları görülmektedir.
- Yerel yönetimin görevli ve yetkili olduğu çoğu alanda merkezi yönetim gerçek yetkili ve görevli olmaya devam etmektedir: Bunlar; imar, ulaşım, çevre ve çevre sağlığı, acil yardım kurtarma, ambulans hizmetleri, şehir içi trafik, ağaçlandırma, konut, turizm ve tanıtım, kültür turizm, sosyal hizmet ve yardımlaşma, gençlik ve spor, mesleki beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesidir.
- Yerel yönetim reformunu benimsetebilmek için daha derinden ve tabandan bir hareket olması gerekmektedir. Bunun için gerekli mekanizma Belediye Kanununda yer almıştır. Reformun aşağıdan yukarıya sahiplenilmesi sürecinde “mahalle” yönetiminin işlevsel kılınması önemlidir. İnsanlar mahalleden itibaren sorunlarıyla ilgilenir hale gelmelidir.
- Türkiye’deki yerelleşme stratejisi doğrudan merkezi yönetimden yerel yönetime yetkinin devrini öngörmektedir. Yerelleşme kavramını “yetki genişliği” boyutu ile de algılamak gerekir. Merkezin birçok görevini merkezin taşra örgütüne aktarmak mümkün görünmektedir. Güçlü bir yerel yönetim kurabilmek için önce valilik, kaymakamlık ve taşra teşkilatlarını güçlendirmek de atılacak önemli bir adımdır. Yerinde iş yapma kapasitesinin artırılması ve ardından yerel yönetime devri bir seçenek olabilir.
- Valilik kurumunun Türkiye’de çok saygın bir yeri bulunmaktadır. TESEV araştırmasına göre Valiler Türkiye’de en çok güvenilen kamu görevlileri arasında ön sırada yer almaktadırlar. Valinin kürek çeken değil dümen tutan, yönlendiren kişi olması gerekir. Valilik kurumu merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkinin hızlandırılabilmesi için güçlendirilmelidir. Kamu hizmetinin önemli bir kısmının yürütüldüğü valilikler bünyesinde demokratik bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. İl çapında bir yönetim mekanizmasının oluşturulması gerekmektedir. Valileri denetleme anlamında değil ama bir bildirim mekanizması marifetiyle kanunların yerel yönetimler tarafından uygulanışını izleyebilir hale getirmek gerekmektedir. Diğer yandan bir il ne kadar kamu kaynağının kullanıldığını takip edebilmek mümkün değildir. İl bütçesi diye bir kavram yoktur. Bakanlıklar kendi inisiyatifleri kapsamında illere ödenek göndermektedirler. Dolayısıyla il için yapılan harcamaların hesabı ne kamunun kendisi ne de vatandaşlar tarafından sorulamamaktadır.
- İdari kapasitenin artırılmasında, sivil toplumu harekete geçirmede, katılım mekanizmalarının oluşturulmasında merkeze büyük roller düşmektedir. Diğer yandan yerel ölçekte valinin ikna olmadığı bir ortamda reformu uygulamak çok zordur. Valiler kamu reformu ile daha ilgili olmalı ve sürece yeterli katkı sağlamalıdır.

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

Değerlendirme ve reform izleme çalışmaları yeterince yapılmamaktadır. Başbakanlığın ve İçişleri Bakanlığının valileri sürece daha etkin katacak politikaları geliştirmesi gerekmektedir.

- Merkezi yönetim valiliklere genelge, talimat yazarak sorunların çözülebileceğini düşünmektedir, ancak taşradaki maddi ve insan kaynaklarının yokluğunda sorunlar çözüleceği yerde birikmektedir. Yeni yasalarla, yeni mekanizmalar oluşturulurken ve yerel yönetimlere yeni yetki ve sorumluluklar verilirken taşranın kapasitesinin bu mekanizmaları gereğince kullanmak için çok düşük olduğu bilinmeli ve idari ve mali kapasitesinin geliştirilmesine özel önem verilmelidir.
- Yerel yönetimlerin gelirleri ile ilgili mevcut tasarı yürürlüğe girdiği takdirde yerel yönetimlerin gelirlerinde %28'lik bir artış öngörülmektedir. 2007 bütçesi hazırlanırken yerel yönetimlerin gelirlerindeki artış hesaplara alınmamakla birlikte tasarı hükümetin öncelikleri arasında yer almaktadır ve bütçede gerekli düzenlemeler tasarı yasalastığında yapılabilecektir.
- Belediye Gelirleri Kanunu basına yansıdığı gibi vatandaş üstüne ağır bir yük getirmemektedir. Yasada harç sayısı 13'ten 4'e, vergiler 8'den 6'ya düşürülüp sistem basitleştirilmektedir. Önümüzdeki yıl bu yasanın yürürlüğe girmesi önem taşımaktadır.
- Bu ölçekte bir kaynak transferine yol açan Belediye Gelirleri Kanunu tasarısı TBMM'de tartışılmasına rağmen bunun asli taraflarından olan, belediyeler de belediye birlikleri de bu konuya yeterince ilgi göstermiyorlar ve sorumluluk üstlenmiyorlar. Bu alanda da talebin ve sahiplenmenin yaratılması gerekir. Dolayısıyla sivil toplumu ve yerel yönetimleri ısrarla toplantılara davet edip görüşlerini almak gerekir.
- Belediyelerin sundukları hizmetlere göre gruplandırılması konusunda yeni adımlar atılmalıdır. Örneğin hizmetler; nüfusu 10.000'e kadar olan belediyelerde çöp-temizlik, su-kanalizasyon, zabıta ve park ve yeşil alanlarla ilgili hizmetler, Nüfusu 10.000-25.000 arası belediyelerde öncekilere ilave olarak imar, zabıta, itfaiye hizmetleri; 25.000-100.000 kültür-sanat, turizm-tanıtım, çevre temizliği şehir içi ulaşım, kentsel altyapı hizmetleri; nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyeler için ise coğrafi-kent bilgi sistemi, kurtarma-ambulans, şehir içi trafik, gençlik ve spor, sosyal hizmetler ve sosyal yardım, mesleki beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi şeklinde gruplandırarak, ölçek ekonomisinin kullanılmasıyla bir rahatlık sağlanabilir. İl özel idareleri ve birlikler her düzeyde hizmetlerin desteklenmesi için kullanılabilir.
- Belediyelerin denetimine ilişkin olarak da mevzuatı gözden geçirmekte fayda vardır. Belediyeler 124 alanda hesap vermektedirler. Bu sayının çokluğu belediyelerin iş yapması önünde önemli engel oluşturmaktadır. Belediye başkanı, belediye meclisi, iç denetçiler, mali denetim, harcama birimlerinin denetimi gibi 13 adet iç denetim ve teftişler de dâhil edilmek üzere 111 dış denetim saymak mümkündür. Bunlar: Devlet Denetleme Kurulu (1), Başbakanlık Teftiş Kurulu (1), Kamu İhale Kurumu (1), Kamu Görevlileri Etik Kurulu (1), Başbakanlık Özelleştirme İdaresi (1), Kamu Denetçiler Kurumu (1), Maliye Bakanlığı (2), İçişleri Bakanlığı (28), Bayındırlık ve İskân Bakanlığı (8), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (4), Tarım ve Köyüşleri Bakanlığı (9), Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (3), Kültür ve Turizm Bakanlığı (11), Çevre ve Orman Bakanlığı (7), Sağlık Bakanlığı (1), Valilik ve Kaymakamlık (21), Sayıştay (1), Yargı (4), Büyükşehir Belediyesi (6). Bu tablo belediyelerdeki tüm iradeyi yok etmekte ve ciddi bir zaman ve etkinlik kaybına mal olmaktadır. Burada bahsedilen denetimlerin çoğu uzmanlaşmamış, gerekli donanıma sahip olmayan denetçiler

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

tarafından yapılmaktadır. Teftişin genel yapısını belirleyen bir çerçeve kanunla yerel yönetimlerin üzerindeki bu yük azaltılmalıdır.

- Stratejik plan çerçevesini yerel yönetimler için daha farklı algılamak gerekir. Çünkü yerel yönetimlere ekonomiyi, sanayiye ve ticareti geliştirme görevleri de verilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin stratejik planları diğer kamu kuruluşlarının yapmakla yükümlü olduğu “kurumsal” plandan öte bir kalkınma planı olmak durumundadır. Yerel yönetimler, kanunun zaman sınırlaması ve yetersiz yönlendirme sonucu hızla stratejik plan yaptılar. Ancak bunlar kanunda belirtilen katılımcı yöntemlere hiç uygun olmamış, planlar genellikle ihale edilmiştir.
- Yerel yönetimler genişleyen yetkilerini kullanmaktan kaçınmaktadırlar. Örneğin il/ilçe trafik komisyonunun yetkileri belediyelere devredilmesine rağmen pek çok yerde devir öncesi usuller aynen devam etmektedir. Belediyeler yeni sorumlulukları üstlenmekten kaçınmaktadırlar.
- Yerelde güçlü bir büyükşehir bürokrasisi yeni düzenlemelerle de devam etmektedir. Büyükşehirden belediyelere, belediyelerden mahallelere ve sivil topluma ayrıca merkezden valiliklere valiliklerden kaymakamlıklara ve kaymakamlıklardan muhtarlara ve sivil topluma doğru tekrar bir yerelleştirme yapılması gerekmektedir.

Yerel Yönetime Yönelik Politika Mekanizmaları

- İçişleri Bakanlığında güvenlik meselesi ön planda olduğundan yerel yönetim politikaları gerekli önceliği almakta sıkıntı yaşamaktadır. Yerel yönetimler ile ilgili birimlerin İçişleri Bakanlığı altında ayrı bir Müsteşarlık olarak teşkilatlanması düşünülebilir.
- İçişleri Bakanlığının yeniden örgütlenmesine daha demokratik ve özgürlükçü bakmak gerekiyor. Örneğin Polonya’da dernekler kamu kaynağı kullanıyorsa mahkemeye kaydolmaktadır, eğer kamu kaynağı kullanmıyorsa da hiç bir yere kayıtlı olmak zorunda değildir. Bildirimde bulunması yeterlidir. Bu çerçevede Dernekler Dairesinin İçişleri Bakanlığı bünyesinden çıkartılması düşünülebilir.
- Kanunlarla yerel yönetimlere verilen yetkilerin diğer kanun, yönetmelik ve genelgelerle tekrar merkezileştirilmesi konusunda mevzuat hazırlama usul ve esasları hakkındaki yönetmeliğin değiştirilmesi bir çözüm olabilir. Buna göre Başbakanlık ve ilgili bakanlıklar önüne gelen mevzuat taslaklarında merkezi kuruluşlara verilen yetkilerin yerel yönetimlerin görev ve yetki alanına girip girmediği konusunda kontrol noktası oluşturabilir.
- Öte yandan Mecliste “Yerel Yönetimler Komisyonu” kurulmalı ve tasarılar bu komisyondan da geçmelidir. Zira İçişleri Komisyonuna gelmeden pek çok tasarı yasalaşabilmektedir.
- Merkezi idarenin yerel yönetimlere bakış açısını ortaya koyan bir kapsayıcı bir politika belgesi bulunmamaktadır. İçişleri Bakanlığında bir AB projesi kapsamında hazırlanan Yerel Yönetim Strateji Belgesinin hükümetin bir politika belgesine dönüştürülmesi düşünülmektedir. Bunun 2007-2013 döneminde yerel yönetimlerle ilgili yapılması gereken işlerin yer aldığı ve mahalli idarelerle ilgili vizyonun belirtildiği bir başvuru belgesi olması beklenmektedir.

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (MİGM) günlük rutin içinde mevcut kapasitesinden çok değerli bir zamanı kaybetmektedir. Uygulamada karşılaşılan sorunların çözülmesi için politika önerilerinin geliştirilmesi ve yerel yönetimlere gerekli yönlendirmenin sağlanması konusunda kapasite yetersizliği göze çarpmaktadır.
- MİGM bünyesinde mevzuatın, uygulamanın, izlenmesi ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine müdahale anlamı taşıyacak unsurların tespiti için bir izleme grubu oluşturulması planlanmaktadır.
- MİGM'de uzman personel çalıştırma konusunda ciddi problemler bulunmaktadır. Uzmanlık sisteminin İçişleri Bakanlığında kurulması gerekmektedir. Önümüzdeki dönemde AB fonlarından yararlanma ve bölgesel kalkınma konusunda özel olarak ilgilenecek bir yapılanmanın MİGM içinde oluşturulması düşünülmektedir.
- Yerel yönetimlerin karşılaştıkları sorunların gerek kamuoyu gerek Bakanlar Kurulu nezdinde tartışılması için Yerel Yönetimler Danışma Konseyinin oluşturulması ve Bakanlar Kurulunun yılda en az bir kez yerel yönetimlerin sorunlarını tartışmak üzere toplanması ve bu konuda yıllık taahhütlerde bulunması Taslak Strateji Belgesinde yer almaktadır.

Personel Reformu

- Personel reformu kamu yönetimi reformu çerçevesinde değerlendirilmektedir. 130'a yakın mevzuatı ortandan kaldıran bir tasarı hazırlanmıştır. Tasarıda İş Kanununa bağlı olarak çalışanlar dışında yerel yönetimler dahil kamuda çalışan tüm çalışanlarla ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Tasarıya ilişkin görüşler ilgili çevrelerden toplanmakla beraber bu kanunun seçimlerden sonra yeni hükümet döneminde gündeme gelmesi beklenmektedir.

Yolsuzlukla Mücadele

- Yolsuzlukla Mücadelenin Koordinasyonu ve bununla ilgili strateji ve eylem planlarının geliştirilmesi konusunda Ekim 2006'da yayınlanan genelge ile Devlet Bakanı Sayın Beşir Atalay başkanlığında görev yapan Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Komisyonunun görevleri arasına yolsuzlukla mücadelede uluslararası kuruluşlarla işbirliğini sağlamak, yapılan çalışmalara ve alınması gereken tedbirlere ilişkin genel prensipleri belirlemek konuları dahil edilmiştir. Komisyonun sekreteryası Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı tarafından yürütülecektir. Ayrıca, Avrupa Birliği'nden sağlanan mali kaynakların kullanımıyla ilgili usulsüzlükler ve suiistimaller konusunda yapılacak inceleme ve soruşturmalarda koordinasyonu sağlayacak muhatap kuruluş olarak Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı görevlendirilmiştir.
- Yolsuzlukla Mücadele öncelikli olarak bir yargı meselesidir. Ancak yargı memurlarla ilgili konularda hüküm vermekten kaçınmaktadır. Örneğin 2003 yılında bir soru önergesi üzerine İçişleri Bakanlığında bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Buna göre son 10 yıl içinde belediye başkanları hakkında 7.000 soruşturma izni verilmiştir. Ancak ironik olarak yolsuzluktan mahkûm olan hiçbir belediye başkanı bulunmamaktadır. Konu daha etraflıca yargı reformu bütünlüğünde ele alınmalıdır.

Demokratikleşme ve Kent Konseyleri

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

- Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartında belirtilen öz yönetim ilkesi Anayasamız açısından karşılanabiliyor mu? Uygulamada ancak zorlama yorumlarla bunun karşılanabildiğini görebiliyoruz.
- Güçlü yerel yönetimlerin olduğu yerde merkezi yönetim zayıflıyor mu endişesi bürokrasinin çeşitli kademelerinde yaygın. Ancak yetki ve kaynakların yeni bir anlayışla yeniden paylaşılması gerçeği bugünkünden farklı bir merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisine işaret etmektedir. Diğer bir endişe de yerelleşmenin yerel yönetimlerde tıkanarak yerel derebeyliklerinin oluşturulacağı düşüncesidir. Bunun çözümü ise iyi yönetim ve kent konseyleri de bu noktada devreye girmektedir.
- Türkiye Yerel Gündem 21 Programı iyi yönetişime dayanan temel bir araç olarak 10 yıldır devrede. Yerelleşme sürecinde buradaki deneyimden etkin bir şekilde yararlanılmalıdır. Kent Konseyleri, Türkiye'ye özgü bir yapılanmayla, merkezi yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu bir işbirliği ortaklığı çerçevesinde bir araya getiren benzersiz yönetişim mekanizmalarıdır. Bu modeli zengin kılan kent konseyleri bünyesinde yer alan gençlik meclisleri, kadın meclisleri, kıdemli hemşehriler, mahalle meclisleri ve kurulları, örgütsüz kesimlerin ve gönüllerin katılımını ön planda tutan ve kentin öncelikli alanlarında çalışmalar yürüten çalışma gruplarının varlığıyla zenginleşen bir model olarak ortaya çıktı.
- Kent konseyi ne belediye meclisinin demokratik yapısını sorgulayıp onun yerine geçmeye çalışmakta ne de kendisi bir sivil toplum kuruluşu gibi davranıp diğer sivil toplum kuruluşlarını temsil iddiasıyla ortaya çıkmaktadır. Kent konseyi kentte ortak akıl oluşturulmasına yönelik olarak ortaya çıkan ve kentine sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerinin bütünlüğünde çalışan bir ortaklık modelidir.
- 2002 yılındaki Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi için yapılan ve pek çok ülkedeki Yerel Gündem 21 uygulamalarını araştıran bir çalışmada Türkiye deneyimi katılım özelliğiyle ön planda yer aldı. Mahallerden başlayarak kentteki gönüllülerin mobilizasyonu anlamında Avrupa'daki uygulamaları geride bırakırken zayıf özelliği ise katılımın eyleme geçmesi olarak vurgulandı.
- AB katılım sürecinde, katılım ortaklığı belgesi ve ilerleme raporlarında yerel yönetim yasalarının katılımcı bir anlayışla uygulamaya geçirilmesinden bahsedilmesine ve kent konseyleri gibi bir deneyime sahip olmamıza rağmen kent konseyleri hak ettiği şekilde sahiplenilmemektedir.
- Kent konseyleri bugün 100'e yakın beldede bu konuya sıcak bakan ve benimseyen belediyelerin yönlendiriciliğinde yürümekteyken yeni Belediye Kanunu ile birlikte 3225 belediyede zorunlu olarak kurulacaktır. Bu yasal yükümlülük reformun amaçlarının içselleştirilmesi sorununu tekrar ortaya çıkarmaktadır. Kent konseyini ele geçirilmesi gereken yeni bir hiyerarşik yapı olarak görmeyip kentteki "ortak akıl" oluşturulacağı platformlar olarak algılamak gerekir.
- Demokratik anlayışın iyi yönetim taraflarınca tam olarak benimsenmemesi nedeniyle katılım ve ortaklığın Türkiye'de yasa güvencesi altına alınması ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Hâlbuki ideal olarak bir yerel yönetimin dayandığı ilkeler gereği herhangi bir yasal düzenlemeye gerek kalmadan sivil toplumla ortak platformlar kurulabilmesi gerekir. Diğer yandan kent konseylerinin kanundaki esnek tanımından öte nasıl kurulacağını ve işleyeceğini yasal mevzuatlarla (yönetmelik) tanımlanmaya çalışılması sivil nitelikli bir platforma kamu kuruluşu gömleği giydirilmesi anlamına

Kamu Yönetimi Reformunda Mevcut Durum

gelmektedir. Bu durum kent konseyleri ve yerel yönetimler arasında idari ve mali ilişkilerin dikey hiyerarşik yapıda gelişmesi riskini beraberinde getirmektedir.