

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/318680097>

TÜRK SİYASAL HAYATINDA AK PARTİ DÖNEMİ (içinde) 2000'Lİ YILLARDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM DİNAMİKLERİ

Chapter · January 2016

CITATIONS

0

READS

3,261

2 authors:



Tahsin Güler

Balıkesir University

29 PUBLICATIONS 133 CITATIONS

SEE PROFILE



Abdullah Yılmaz

Anadolu University

23 PUBLICATIONS 193 CITATIONS

SEE PROFILE

TÜRK SİYASAL HAYATINDA AK PARTİ DÖNEMİ

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM, KAMU POLİTİKALARI,
KURUMSAL İLİŞKİLER

EDİTÖRLER

Doç. Dr. Seyfettin Aslan

Doç. Dr. Yılmaz Demirhan

 **E K İ N**
Basım Yayın Dağıtım

2016

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ 1

BÖLÜM I KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM

2000'Lİ YILLARDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM
DİNAMİKLERİ 5
ABDULLAH YILMAZ
TAHSİN GÜLER

BÖLÜM II DÖNEMİN KAMU POLİTİKALARINDAN SEÇMELER

KAMU POLİTİKALARI: KAVRAMSAL VE KURAMSAL BİR ÇERÇEVE 45
YILMAZ DEMİRHAN

AK PARTİ DÖNEMİNDE TÜRKİYE'DE SOSYAL POLİTİKA:
Sosyal Devletten Sosyal Yardımlaşmaya Dönüşüm Sürecine Teorik Bir Çerçeve
Denemesi 71
VEDAT KOÇAL

AK PARTİ DÖNEMİ TÜRK DIŞ POLİTİKASI 107
ENGİN KOÇ

AK PARTİ DÖNEMİ SAĞLIK POLİTİKALARI 151
M. EMİN KURT

AK PARTİ DÖNEMİ MALİYE POLİTİKALARI 179
S.ŞEHNAZ ALTUNAKAR

AK PARTİ DÖNEMİ TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE ÇEVRE POLİTİKALARI 201
MURAT YAMAN
HAKAN GÜZELSOY

BÖLÜM I

KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM

2000'Lİ YILLARDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜM DİNAMİKLERİ*

Abdullah YILMAZ**
Tahsin GÜLER***

GİRİŞ

Hem siyasal hem de yönetsel bir olgu olarak klasik politika biliminin merkezinde yer alan devlet, doğuşundan itibaren büyük bir gücün temsilcisi olmuştur. Bu gücün elde edilmesi ve kullanımının çerçevesi ise bir yönetim tarzı veya felsefesi olarak modern demokrasilerin gelişmesiyle çizilmeye başlanmıştır. En genel anlamda seçimler yoluyla iş başına gelerek yönetme meşruiyetini elde eden siyasal iktidarlar, kamu hizmetlerinin görülmesi, toplumun beklentilerinin karşılanması ve siyasaların uygulanabilmesi konusunda örgütlenmiş yapılara yani kamu yönetimlerine ihtiyaç duymuştur.

Kamu yönetiminin bu etkileşim sürecinde özellikle en yoğun ve doğrudan ilişki içerisinde olduğu aktör siyaset kurumu ve bunun başat aktörü olan siyasal iktidardır. Dolayısıyla kamu yönetiminin yönetim sistemi içerisindeki konumu büyük ölçüde siyasal sistemle ilişkileri bağlamında şekillenmektedir. Bu ilişkinin niteliği hukuk devletinde anayasa ve yasalarca çizilir, ancak çizilen bu çerçeve, uygulamada mevzuatın ötesinde büyük ölçüde o ülkenin

* Bu çalışma Prof. Dr. Abdullah YILMAZ danışmanlığında Tahsin GÜLER tarafından hazırlanan “AK Parti İktidarları Döneminde Türkiye’de Siyaset- Bürokrasi İlişkisi (2002-2012) adlı doktora tezinden türetilmiştir.

** Prof. Dr, Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fakültesi, İktisadi ve İdari Programlar Bölümü

*** Yrd. Doç. Dr, Balıkesir Üniversitesi, İ.İ.B.F. Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

tarihsel birikiminden beslenen siyasal ve yönetsel gelenekleriyle, siyasal ve yönetsel kültürüyle biçimlenmektedir.

Nitekim köklü bir imparatorluk geleneğine sahip olan Türk yönetim sistemi, İmparatorluğun son yüzyılında merkeziyetçi, gelenekçi ve bürokratik yapısını daha da pekiştirmiş, bu yapıyı Cumhuriyet'e geçişte de büyük ölçüde sürdürmüştür. Kamu yönetiminde 1940'lı yıllarda yabancı uzmanların da desteğiyle başlatılan yeniden yapılanma çalışmaları istenen neticeleri vermemiş, planlı dönemde de bu konuda çeşitli araştırma ve proje çalışmaları yapılmasına rağmen kamu yönetiminde gelişmiş ülke standartlarını sağlayacak değişim ve dönüşüm gerçekleştirilememiştir.

1980'li yıllarda kamu yönetimi dünya konjonktürünün de etkisiyle yeni bir süreci yaşamaya başlamıştır. Küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme argümanları temelinde yaşanan bu süreç 1990'lı yıllarda ise "düzenleyici reformlar" başlıklı bir yönetim politikası çerçevesinde daha kapsamlı değişikliklere evrilmiştir (Güler, 2011: 17). Yeniden yapılanma vizyonu bakımından bir silkelenme sürecini barındıran bu dönem Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarı ile temsil edilen 2000'li yıllarda kamu yönetiminde görülen kapsamlı değişim ve dönüşümün de altyapısını oluşturmuştur.

AK Parti hükümetlerinin bu süreçte, devleti; koşulsuz itaati şart koşan/kadiri mutlak bürokratik devletten, bireye hizmet için var olan etkin bir hizmet devletine dönüştürme iddiası kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında en önemli argümanı olmuştur. AK Parti'nin, gerek son elli yılda birçok kez denenmesine rağmen başarıya ulaşamayan kamu yönetimini yeniden yapılandırma projelerinin son perdesini oluşturması gerekse de Türk siyasal yaşamında iz bırakan Demokrat Parti ve Anavatan Partisi dönemlerine göndermelerle yarım kalan tarihsel bir misyonu üstlendiğini vurgulaması 2000'li yıllarda kamu yönetimindeki değişim ve dönüşümün geçmişten daha farklı ve sonuç odaklı olacağını bir göstergesi olmuştur.

2000'li yıllarda Türk kamu yönetiminin değişim ve dönüşüm dinamiklerini ortaya koymayı amaçlayan bu çalışma özellikle AK Parti iktidarının ilk on yıllık (2002-2012) dönemini kapsamaktadır. 2013 yılı ve sonrasında çalışmaya dahil edilmemesinin çeşitli gerekçeleri bulunmaktadır. Bunlar, 2013 yılı yasal düzenlemelerinde çalışmaya ciddi şekilde katkı sağlayacak önemde bir kamu yönetimi reform çalışmasının bulunmaması ve sosyal bilimlerin doğasında var olan, sağlıklı bir analiz yapabilme kaygısının belli tarihsel kesitler üzerinde çalışmayı zorunlu kılmasıdır. Dolayısıyla sağlıklı bir analiz için taşların belli ölçülerde yerine oturmasına, etkilerin/ sonuçların görülmesine ve çeşitli tartışmaların yapılmasına zaman tanınması açısından Ak Parti

iktidarının ilk on yılının (2002-2012) incelenmesinin uygun olacağı düşünülmüştür.

1. Milenyuma Doğru Türk Kamu Yönetiminde Küresel Esintiler ve Yerel Etkileri

Türk kamu yönetimi, 2000’li yıllarla birlikte ciddi ve etkileri yaşamın her alanında hissedilen bir değişim ve dönüşüm sürecini yaşamaktadır. Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi/ıdari düzeylerde yoğunlaşan çeşitli faktörlerin bileşimi ve etkileşimi olarak ortaya çıkan bu sürecin küresel ve ulusal dinamiklerini ortaya koymak, süreci anlamak ve gelişim çizgisini öngörebilmek bakımından yararlı olacaktır.

Nitekim Türk kamu yönetiminin karakteristik özellikleri arasında yer alan tarihsel birikiminin zaman içinde tortulararak değişimlere dirençli bir yapıya dönüştüğü, yirminci yüzyılın sonlarına değin söz konusu yapının çözülmesini, etkinlik ve verimlilik bağlamında kamu yönetiminin değişimini öngören çeşitli projelerin ise başarıya ulaşamadığı görülmektedir.

Ancak özellikle yirminci yüzyılın son çeyreğinde Batı’da görülen yönetim paradigmasındaki değişimin Türk kamu yönetimini de etkilemesi kaçınılmaz olmuştur. Nitekim söz konusu paradigma değişikliği 2000’li yıllarda AK Parti iktidarı döneminde Türk kamu yönetiminde görülen kapsamlı değişim ve dönüşümün altyapısını oluşturmuştur. Söz konusu altyapının oluşumuna katkıda bulunan faktörler ise küreselleşme ve Avrupalılaştırma, yeni kamu işletmeciliği, yönetişim, demokratikleşme ve yerelleşme süreçleri olarak öne çıkmaktadır.

1.1. Küreselleşme ve Avrupalılaştırma

En genel düzeyde, “devletler, toplumlar ve kültürler arası karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin zamansal/mekânsal genişlemesi, derinleşmesi ve hızlanması” sürecini simgeleyen bir kavram (Keyman, 2013: 9) olarak küreselleşme bütün dünya toplumlarında hayatın her alanında siyasal, ekonomik ve kültürel boyutlu etkilerin yaşanmasına neden olmuştur (Özel, 2007: 175).

Bu süreçte devlet tüm yapılarıyla küreselleşmenin gereklerine cevap veren stratejiler geliştirmek zorunda kalmıştır. Bu stratejiler yönetime katılma, demokratik yönetim, siyaset- yönetim dengesinin yeniden kurulması, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, profesyonel yönetim vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen

yeni yönetim tekniklerinin öncülüğünde geliştirilmektedir (Parlak, 2007: 5-11).

Kamu politikalarının küreselleşmenin baskısıyla şekillenmeye çalışıldığı süreçte kamu yönetimi özellikle *yapı, büyüklük, kapsam, özerklik ve hesap verebilirlik* bakımından değişime zorlanmıştır (Welch ve Wong, 2001: 373).

Kamu yönetiminde görülen stratejik yetersizlik, düşük performans, mali kaynakların zayıflığı ve güven bunalımı sorunu özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla aşılmaya çalışılmış, yönetim paradigmasındaki değişimle birlikte yeni değerler gündeme gelmiş, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının, kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı görülmüştür.

Küreselleşme kavramına göre ortaya çıkışı biraz daha yakın bir tarihi işaret eden, yarattığı etkilerle küreselleşmeyle paralellik taşıdığı ve etkileşimi tartışılan diğer bir kavram olan *Avrupalılaştırma (Europeanisation)* süreci ise özellikle 1990'ların sonlarından itibaren gittikçe popüler hale gelmiştir. Kavram, AB'nin siyasal, sosyal ve ekonomik dinamiklerinin zaman içinde ve birbirini etkileyen çeşitli mekanizmalar yoluyla yerel söylem, kimlik, siyasal yapı ve kamusal politikaların bir parçası haline geldiği bir süreci ifade etmektedir (Okçu, Aktel ve Kerman, 2007: 44; Kösecik, 2004: 12). Radaelli'ye göre Avrupalılaştırma süreci, AB politikalarının ilk kez tanımlandığı ve ardından ulusal ve ulus altı düzeyde söylem, kimlik, siyasi yapılar ve kamu politikalarının parçası haline gelen, resmi ve gayri resmi kuralların, prosedürler, politika paradigmaları, stiller, iş yapma biçimleri, paylaşılan inançlar ve normların inşa edildiği, yayıldığı ve kurumsallaştığı süreçleri belirtmektedir (Radaelli, 2000: 4).

Avrupalılaştırma yaklaşımı klasik Avrupa entegrasyon teorilerinin ötesinde dikkatleri yerel seviyeye çekerek AB üyeliği konusunda üye devletlerin yönetsel/idari adaptasyonuna olan ilgiyi artırmıştır (Wink ve Graziano, 2006: 2).

Türkiye açısından Avrupalılaştırma sürecinin önemi "bölgesel bütünleşme" kavramının önemli bir yansıması olan Avrupa Birliği'ne üyelik sürecini içermesidir. Bu süreçte yapılan anayasa değişiklikleri ve kabul edilen "Uyum Paketleri" ile üyelik sürecinde Türk mevzuatının AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesine çalışılmış, mevcut kanunlarda yapılan çeşitli düzenlemeler, ekleme ve çıkarmalar ile uyum paketleri kamu yönetimi başta olmak üzere toplumun her alanını ilgilendiren konularda önemli adımları oluşturmuştur.

1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği

Temel olarak bürokratik paradigma üzerine inşa edilen geleneksel kamu yönetiminin bir eleştirisi olan YKİ, bürokratik ilke ve değerlerin sorunların çözümündeki yetersizliğine tepki olarak gelişmiş, gelişim sürecini, rekabet, açıklık, şeffaflık, motivasyon ve kullanıcı tercihlerinin ön planda olduğu “kurumsal ekonomi” (Dunsire, 1995: 29) ile kamu sektörüne uygulanacak özel sektör odaklı “işletmecilik” anlayışı üzerine kurmuştur.

OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların ve özellikle 1990’lı yılların sonundan itibaren AB’nin sürükleyiciliğinde ulus-devletlerin yönetim sistemlerini etkileyecek bağlayıcı kararlar alınarak kamu yönetiminin işletmecilik damarı etkin hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla bu kuruluşların reform gündemlerini, liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme, bürokrasiden kaçınma, bütçe reformu, performans ölçümleri, işletme-türü yönetim, yönetimde saydamlık, rekabet, etkinlik ve etkililik gibi unsurlar belirlemektedir (Güzelsarı, 2004: 5).

Kamu yöneticileri yönetimi yeni ilke ve değerlere göre yeniden keşfetmek zorunda kalarak hizmet sundukları alanlarda toplumsal taleplere doğrudan ve etkin şekilde cevap verebilecek, daha iyi hizmet için daha yaratıcı olan, süreç geliştiren ve risk alan bir pozisyona zorlanmışlardır. Bu durum siyasi karar vericileri değişimin ve dönüşümün yönetimi konusunda kamu yönetimini yapısal reformlarla, etkinlik, verimlilik, şeffaflık, hesap verebilirlik, demokratikleşme, yerelleşme ve yönetime katılma araçlarıyla desteklenmesinin gerekliliğine inandırmıştır.

1.3. Yönetişim

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde yaşanan yenilenme hareketi içerisinde kamu yönetiminde sözü edilen yetersizliklerin sonucu oluşan sığılı ortadan kaldırmak (Çukurçayır, 2003: 260) için ulusalın küreselle ve yönetselin piyasayla bütünleştirilmesini öngören, kamu yönetimini yapı ve işleyiş olarak değiştiren yönetişim (governance) modeli önemli bir yere sahip olmuştur (Güler, 2011: 313).

Devletin küçültülmesi gerektiğine inananlar kamunun işlevleri üzerindeki tartışmaları “yönetim” kavramından daha geniş gibi görünen yönetişim kavramına doğru kaydırırken (Keleş, 2013: 58) politik bilimler alanında yeni ve farklı anlamlara kavuşan yönetişim kavramı (Addink, 2005: 28) yeni bir sürece atıfta bulunmaktadır (Rhodes, 1996: 652-653). Kavram, 1990’lardan bu yana uluslararası işbirliğinden kaynaklanan sinerjinin etkisiyle giderek zenginleşmekte ve güçlenmekte (Toprak, 2013: 72), özel-kamu işbirliğiyle

çeşitli düzeylerde politikalar oluşturarak toplumsal sorunların çözümüne katkı yapmaktadır (Biermann, 2004: 5).

Yönetişim sürecinin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkileriyle ilgili olarak özellikle 2002 yılından itibaren Türkiye siyasetinde AK Parti'nin temsil ettiği güçlü bir siyasal iktidarın iş başına gelmesi ve iş dünyası, STK'lar ve toplumun birçok kesiminin “bürokratik devletten hizmet devletine dönüşümü” destekleyici yaklaşımı kamu yönetiminin değişim ve dönüşümü için gerekli reformların hayata geçirilmesinde itici bir güç olmuştur.

Türk kamu yönetiminde bu konuda atılan somut adımlara bakıldığında süreçte öncelikle yönetsel ilke ve usullerin değiştirilerek yeni tip bir örgütlenme ve yeni kurumların altyapısının hazırlandığı görülmektedir. Bu itibarla yönetim sisteminin işleyişini doğrudan etkileyen söz konusu değişiklikler kısaca şu şekilde özetlenebilir.

- ✓ Karar verme sürecinde “düzenleyici etki analizi” yöntemine geçiş
- ✓ Planlamada ulusal kalkınma planlılığı yerine stratejik planlama uygulaması
- ✓ Örgütlenmede merkeziyetçilik ilkesi yerine yerellik ilkesi
- ✓ Personel yönetiminde kariyer sistemi yerine iş sınıflandırma –norm kadro- sistemi
- ✓ Yöneticilikte yönetimin sorumluluğu yerine bilgi edinme, etik sözleşme ve hesap verebilirlik
- ✓ Hizmet sunumunda doğrudan sunum, emanet usulü yerine ihale- imtiyazcılık, kamu-özel ortaklığı uygulamaları
- ✓ Denetlemede hukuksal-yönetsel-içsel denetim yerine mali-performans-bütçe sistemine geçiş.

Diğer taraftan yönetim yaklaşımı, yukarıda belirtilen işleyiş kurallarıyla birlikte kurumsal yapılar üzerinde de bazı değişikliklere yol açmıştır. Bu alanda görülen en önemli kurumsal yapılanma mekanizmaları merkezi düzeyde üst kurulların oluşturulması, bölgesel düzeyde kalkınma ajanslarının kurulması, yerel düzeyde Yerel Gündem 21 uygulamaları ve kent konseyleri oluşturulması ile kamu yönetimi genelinde vakıflaşma ve dernekleşme olarak kendini göstermektedir (Güler, 2011: 319-323).

1.4. Demokratikleşme

Keyman, 1980'den bugüne Türkiye'nin yaşadığı değişim ve dönüşümü küreselleşme, modernleşme, demokratikleşme ve 2000'li yıllarla birlikte bunlara eklenen bir Avrupalılaşma tarihi olarak ifade etmektedir (Keyman, 2013: 3). Siyasal düşüncede iyi toplum arayışında geliştirilen çözümlerden

birisi olan demokrasi kavramı yirminci yüzyıla hâkim olan siyaset biçimini koşullandıran gelişmelerle birlikte bu alanda merkezi bir konuma yerleşmiştir (Özman ve Coşar, 2002: 340-341). Demokratikleşme, bugünde devam eden, son elli yıldır siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanları yoğun şekilde etkileyen bir süreçtir. Türkiye'nin de bu süreçten etkilenimi somut anlamda özellikle 2000'li yıllarda AB üyeliği temelinde demokratikleşme yönünde gerçekleştirilen anayasal ve yasal düzenlemelerle gözle görülür şekilde artmıştır.

2003 yılında yayınlanan ve Batı Avrupa ve Anglo Sakson ülkelerinde yaygın olarak kullanılan “Beyaz Kitap” (*White Paper*) uygulamasına benzer bir niteliğe sahip olan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlıklı raporda demokratikleşmenin, AB'ye üyelik sürecinde yönetim yapısının çağdaş standartlara kavuşturulması açısından bir gereklilik olduğu ifade edilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 79).

Demokratikleşme, kamu yönetimi üzerinde doğrudan ya da dolaylı etkiler yaratmaktadır. Her şeyden önce demokratikleşme yönünde atılan adımlar bir takım yasal ve yapısal düzenlemeler içermektedir. Bu reformlar kamu yönetimini doğrudan ilgilendirmese bile zaman içinde idarenin uygulamalarını, yaklaşımlarını, iş yapma biçimlerini etkilemesi kaçınılmazdır (Sözen, 2011: 137). Çelik ve Aksan'ın da dikkat çektiği gibi bu etkileşimde en önemli sorun alanlarından birisi bürokrasi- demokrasi ilişkisidir. Günümüzün özgürlükçü ve çoğulcu demokrasi anlayışı ile uzmanlaşma, hiyerarşi ve resmi kurallara dayanan karmaşık bir örgütü ifade eden bürokrasi kurumu arasındaki hem birbirini tamamlayan hemde gerilim içeren karmaşık ilişki, modern devletlerin en önemli ve kalıcı sorunlarından birisidir (Çelik ve Aksan, 2011: 179).

Demokratikleşme sürecinin devletin küçültülmesi ve müdahalesinin azaltılmasına yönelik doğası bu süreçte bürokratik mekanizmaların direnç göstermesini muhtemel kılmaktadır. Diğer taraftan aşırı güçlenen bir bürokrasinin de demokratik kurumlar üzerinde baskı yaratması bir o kadar muhtemeldir. Dolayısıyla demokratikleşme sürecini sürdürmek ve bürokrasinin kendi mecrasında işlemesini sağlayabilmek sistemin denge durumunda olmasını gerektirmektedir.

Türkiye'de son on yılda demokratikleşme yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Bu süreçte demokratikleşmeyle doğrudan ilgili olan yasal kurumsal reformlar beş başlık altında özetlenebilir (Sözen, 2011: 138-145; Anayurt, 2007: 245-277).

1. İnsan Haklarını Geliştirme ve Korumaya Yönelik Reformlar:

Demokrasinin pekişmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup gelişmesi ile yakından ilgilidir. Bu nedenle, demokratikleşme sürecinde insan haklarının geliştirilmesi ve korunmasına yönelik önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri başta olmak üzere insan haklarını doğrudan ilgilendiren birçok alanda kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en başında da kamu yönetimi içinde insan haklarını geliştirme ve koruma amaçlı yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Bunlar arasında Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması sayılabilir. Diğer taraftan ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Ayrıca, insan hakları alanında gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemeler kamu yönetiminin uygulamalarını, yaklaşımlarını ve iş yapma biçimlerinde de değişimi gerekli kılmaktadır. Örneğin, kolluk güçleri olan polis ve jandarma, suçla mücadelede sıklıkla başvurdukları “sanıktan delile ulaşmak” uygulamasından vazgeçerek yapılan değişikliklerle uyumlu “delilden sanığa ulaşmak” yaklaşımını temel alan yeni uygulamalar geliştirme baskısını hissetmektedir.

2. Güvenlik Güçleri Üzerinde Sivil Otoritenin Güçlendirilmesine Yönelik Reformlar:

Demokrasilerde asker ve sivil bürokrasinin siyasal otoritenin denetimi ve gözetimi altında olması gerektiği kabul edilir. Türkiye’de de demokratikleşme süreciyle bağlantılı olarak son dönemde gerçekleştirilen anayasal ve yasal değişikliklerle askeri bürokrasinin siyasal nitelikli politika belirleme sürecindeki hâkim rolüne son verme ve sivil otoritenin güvenlik güçleri üzerindeki gözetim ve denetim yetkisini güçlendirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu adımlar kısaca aşağıdaki şekilde belirtilebilir.

- ✓ 2001 Anayasa değişikliği ile MGK’nun yapısındaki sivil üye sayısının artırılması, Kurul kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisinin zayıflatılması.
- ✓ 2004 yılında 8. Uyum Paketiyle Genelkurmay Başkanlığı’nın Yüksek Öğretim Kurulu’na üye seçme yetkisinin sonlandırılması.
- ✓ 2004 yılında Anayasa’nın 160. maddesinde yapılan değişiklikle askerî harcamaların üzerindeki gizliliğin kaldırılması için ilk adım atılmış 3 Aralık 2010 tarihinde, “TBMM adına askerî harcamaların denetiminin de yapılacağı”na ilişkin hükümleri de içeren 6085 sayılı yeni Sayıştay Yasası kabul edilmiştir.
- ✓ Askere toplumsal olaylara müdahale yetkisi veren EMASYA protokolünün kaldırılması.

- ✓ 2010 Anayasa değişikliği ile Yüksek Askeri Şura'nın ilişik kesme kararlarının yargı denetimi içine alınması.
- ✓ Askeri mahkemelerin yetki alanının askerlik hizmet ve görevleriyle sınırlandırılması, devlet güvenliğine, anayasal düzene ve anayasal düzenin işleyişine karşı suçlara ilişkin davaların sivil mahkemelerin yetkisine alınması.
- ✓ Mülki İdare Amirlerinin polis ve jandarma arasındaki görev sınırlarının belirlenmesindeki yetkilerinin güçlendirilmesi.
- ✓ Jandarma komutanlarının illerde valiye, ilçelerde kaymakama geçici bir süre ile vekâlet edebilmelerine imkân sağlayan yasal hükümlerin kaldırılması sayılabilir.

3. Hesap Verme Mekanizmaları Oluşturulmasına Yönelik Reformlar:

Demokratikleşme sürecinde Türkiye'deki mevcut yapılara ilave olarak kamu yönetiminin hesap verebilirliğini güçlendirmeye yönelik yeni kurumsal mekanizmalar oluşturulmuştur. Oluşturulan bu mekanizmalar arasında dikkat çekenler aşağıdaki gibidir.

- ✓ 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur.
- ✓ Bu alanda diğer bir önemli husus ise Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasıdır. 12.9.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğiyle anayasal altyapısı hazırlanan kurum 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurularak 29 Mart 2013'ten itibaren şikâyet başvurularını kabul etmeye başlamıştır.

4. Yönetimde Açıklık ve Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Reformlar:

Demokrasilerde kamu yönetiminin açık ve şeffaf olması temel bir ilkedir. Kamu yönetimini daha açık ve şeffaf hale getirmek için yapılanların en başında kişilere bilgi edinme hakkının tanınması gelmektedir. Bu alanda idarenin kamuyu bilgilendirmesine ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemelerin başlıcaları şunlardır.

- ✓ 2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu
- ✓ 2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. Bu kanunda mali saydamlığı gerçekleştirmeye yönelik çeşitli hükümler yer almaktadır.

5. Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar:

Yönetimde karar alma süreçlerine katılım demokratik yönetimlerin önemli unsurlarından bir tanesidir. Bir yandan demokratikleşme sürecinden beslenen diğer taraftan da bu süreci besleyen uygulamalardan olan yönetime katılımı sağlamaya yönelik

mekanizmalar olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleri uygulaması, kamu kesimi, özel sektör ve STK'lar arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik bölgesel örgütlenme olarak Kalkınma Ajanslarının kurulması, sivil toplum temsilcilerinin İl ve İlçe Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Mütevelli Heyetlerine katılımı ve 2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile yatırım projesinin gerçekleştirileceği yerde yöre halkını yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi öngörülmüştür.

Dağı, üzerinde genel bir kabulün olduğu, AK Parti'nin özellikle iktidara gelişinin ilk beş yılında demokratikleşme alanında gösterdiği olumlu performansı Parti'nin, demokrasinin meşrulaştırıcı gücünün farkına varmasıyla açıklar. Parti'nin, 2002 seçim kampanyasında ve parti programında demokrasi ve insan haklarına yaptığı kuvvetli vurgu, parti programının bir demokrasi ve kalkınma programı olarak sunulması, özel sektör ve hükümet dışı örgütlerin genişlemesine saygı duyacak sınırlı bir devlet sözü verilmesi, bürokrasinin tarihsel egemenliğine son vererek siyasetin alanını genişleteceğine dair iddiası bu farkındalığın işaretleri olarak yorumlanmaktadır (Dağı, 2010: 129-131).

1.5. Yerelleşme

Tüm dünyada özellikle 1980'li yıllardan itibaren meydana gelen ekonomik ve sosyal yapıdaki değişimler neo-liberal söylem adı altında ülke kamu yönetimleri üzerinde değişim yönünde önemli baskılar yaratmıştır. Bu baskıların önemli bir kısmı geçmişte bir takım olumlu etkileri olsa da artık kamu hizmetlerinin tek merkezden planlanması ve yürütülmesinin sürdürülemez olduğu iddiası ile merkeziyetçi yapılar üzerinde yoğunlaşmıştır.

Bu süreçte küreselleşme olgusunun baskısı altında bölgeselleşme, ulus-devletin dönüşümü, özelleştirme, yerel demokrasi gibi kavramlar yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yeniden yapılandırılmasını çağırıştırılmış, bu amaçla yerelleşme, sivil toplumun yerel politika oluşturma sürecine katılarak karar vericileri etkilemesine yönelik mekanizmaların oluşturulmasına çalışılmıştır.

Yerel yönetimlerin demokratik doğası konusunda sahip olunan olumlu görüşün de yerelleşmeyi bu anlamda desteklediği bilinmektedir. Genel olarak yönetsel ölçek ne kadar küçükse doğrudan demokrasi uygulamasının ve dolayısıyla gerçek demokrasinin o kadar mümkün olduğu düşünülür. Böylece yerel yönetimler hem demokrasinin hem de yönetimde verimlilik, etkinlik ve

tasarrufun aynı anda sağlanabileceği en iyi yönetim uygulaması olarak değerlendirilmektedir (Güler, 2011: 280).

Yerelleşme, siyasal, yönetsel, finansal yetki ve sorumluluğun ulus-altı siyasal ve yönetsel birimlere aktarılması sürecini anlatmaktadır (Özel, 2007: 183). Merkezi hükümet kuruluşlarından taşraya ve alt bağlı birimlere, sivil toplum örgütlerine, özel, özerk ya da yarı özerk kuruluşlara yetki, kaynak ve sorumluluk aktarımını öngören yerelleşme politikalarının (Gül ve Özgür, 2004: 162) Türkiye'ye en önemli yansıması, öteden beri dile getirilen ve AB üyelik sürecinin de desteklediği yerel yönetim reformunun gerçekleştirilmesine olanak tanımış olmasıdır.

Ülkemizde yerelleşme ve yerel yönetimlerin gelişimi açısından 2000'li yıllar önemli değişimleri barındırmaktadır. 2000'li yıllar Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen subsidiarite ilkesinin yoğun olarak tartışıldığı, 2003 yılında ortaya *Kamu Yönetimi Temel Kanunu* adlı bir yasanın çıkıp iki yıl boyunca tartışılıp geri düştüğü ancak içerisindeki bazı hükümlerin 2005 yılında çıkarılan yerel yönetim yasalarında yer aldığı, Köy Kanunu dışında tüm yerel yönetim yasalarının değiştiği, 1980'den bu yana söylenen, yapı ve işleyişte yönetsel zihniyet değişiminin hukuksal boyutlara ulaştığı yıllar olmuştur (Güler, 2011: 9-10).

2. Ak Parti İktidarının İlk Beş Yılı (2002-2007): Geniş Kapsamlı ve Yoğun Reformlar Dönemi

Türkiye'de geleneksel kamu yönetimi anlayışı yöntem ve araçlarının, yirminci yüzyılın son çeyreğinde devlet ve toplumun önemli ölçüde değişmiş olan yapısal ve ilişkisel sorunlarına çözüm üretmede yetersiz kaldığı görülmüştür. Kamu bürokrasilerinin hizmet sunduğu ve ilişkide bulunduğu politik, ekonomik ve toplumsal çevrenin hızlı bir değişim ve dönüşüm geçirdiği bu süreçte kısaca;

- ✓ Liberal ekonomik model ve serbest piyasa mekanizmasının kamu yönetimini zorlaması
- ✓ Artan borç yükü ve yaşanan krizler nedeniyle uluslararası finans kurumları ile birlikte oluşturulan istikrar programlarının kamu yönetimine etkisi
- ✓ İletişim ve ulaşım teknolojilerindeki köklü değişimlerle ticaret, sermaye hareketleri, kültürel değişim ve yaşam tarzlarının kamu yönetimlerinden talep edilenleri artırması ve çeşitlendirmesi

şeklinde özetlenebilecek faktörler stratejik açıdan yetersiz, performansı düşük, mali kaynakları zayıf ve uzun yıllardır güven bunalımı içerisinde bulunan Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasını gerektirmiştir.

2000’li yılların başında ise ülkede yaşanan siyasal ve ekonomik krizin derinleşmesi siyasette ve kamu yönetiminde değişim ihtiyacının daha da fazla hissedilmesine yol açmıştır.

Nitekim 3 Kasım 2002 seçimleriyle Türkiye’de siyaset, aktörler anlamında yenilenmiş ve köklü bir değişimin işaretlerini aksettirmeye başlamıştır. Siyasal sistem, küreselleşme ve AB’ne üyelik süreci ile serbest piyasa, demokratikleşme ve sivilleşme alanlarında ciddi reformlara tabi tutulmuştur (Dursun, 2007: 1).

Bir siyasal iktidarın yalnızca iktidar olması değil aynı zamanda muktedir de olabilmesi önemlidir. Keza AK Parti’nin, seçim beyannamelerinde ve hükümet programlarında kamu yönetiminde değişim ve dönüşümü gerçekleştirmek iddiası göze çarpmaktadır.

Bu yaşananlar 58. ve 59. AK Parti hükümetlerinin politika hedefleri arasına devlet ve politik sisteme karşı gelişen bir krizin aşılmasını da eklemiş, devletin özelleştirmeler ve yerele geniş yetkiler aktarılarak küçültülmesini öngören yeni bir kamu yönetimi sistemi modelini gündeme getirmiştir (Yılmaz, 2007: 237).

Bu amaçla 2003 yılında “değişimin yönetimi için yönetimde değişim” sloganıyla yola çıkan AK Parti iktidarı kamu yönetiminde görülen stratejik yetersizlik, düşük performans, mali kaynakların zayıflığı ve güven bunalımı sorununu özelleştirme, sivil toplumu güçlendirme ve yerelleşme yoluyla aşmaya yönelik somut adımlar atmaya başlamıştır. Bu süreçte yönetim paradigmasındaki değişimle birlikte yeni değerler gündeme gelmiş, etkin, etkili, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, saydam ve olabildiğince yerel bir yönetim anlayışının, kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıktığı görülmüştür.

2.1. AK Parti’nin Ekonomi-Politiği

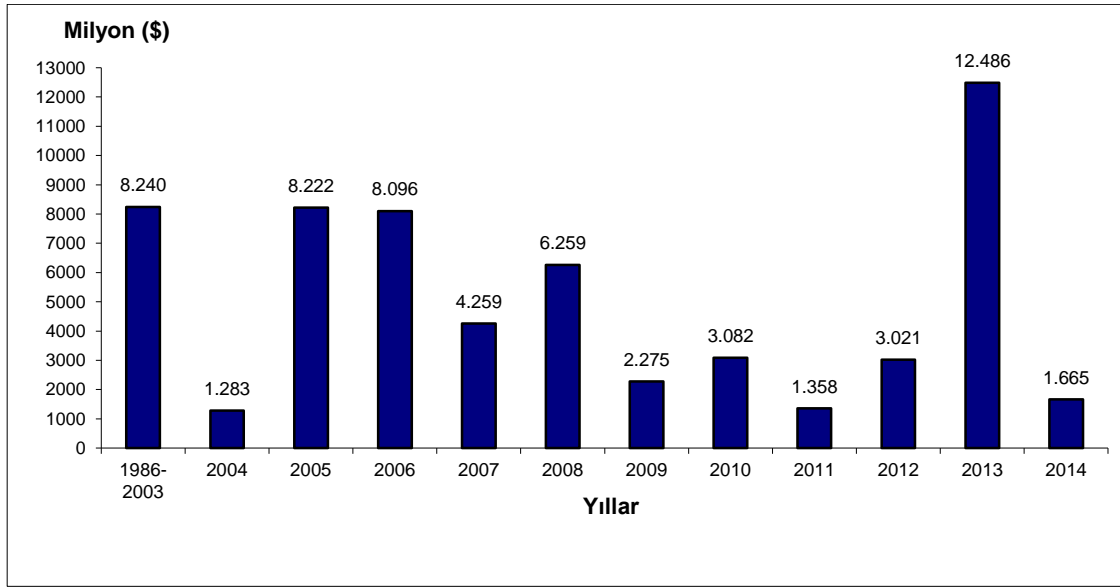
AK Parti, Türkiye’nin 2000’li yıllara kadar çokta iyi olmayan ekonomik göstergelerinin 2001 krizi ile iyice kötüleştiği, ekonominin adeta dip yaptığı (Boratav, 2013: 464) bir dönemde iktidara gelmiştir. Nitekim kamu yönetimlerinin değişim ve dönüşüm sürecine girdiği bu dönemde ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesinde liberal ekonomi politikasının önemli ayaklarından birisi olan özelleştirme programı ve uygulamaları etkili bir rol oynamaktadır.

58. Hükümet Acil Eylem Planı'nda özel sektörün, yönetim ve finansal imkânlarından yararlanmak amacıyla kamu-özel sektör işbirliği ile önemli altyapı yatırımlarının gerçekleştirileceği ve özel sektörün öncü rolü için, özelleştirme uygulamalarına kararlılıkla devam edileceği belirtilirken, 59. Hükümet Programı'nda ulusal düzeyde Ekonomik ve Sosyal Konsey'in etkin olarak çalıştırılacağı, bölgesel ve yerel düzeyde özel kesimin ve sivil toplum örgütlerinin kamu yöneticileri ve siyasî yetkililerle bir araya geleceği benzeri yapıların geliştirilerek yaygınlaştırılacağı vurgulandığı görülmektedir.

Kamu bürokrasilerinin ekonomik ve sosyal alandaki yoğun faaliyetleri karşısında özelleştirme uygulamaları en etkili denetim yöntemlerinden birini oluşturmakta (Eryılmaz, 2008: 224), kamu kesiminin sorumluluk sürecinin kontrolünün, idarenin desteklenmesinin ve etkinliğinin arttırılmasının olanaklarını ortaya koymaktadır (Bailey, 1987: 138).

58. Hükümet'in Kasım 2002 tarihli Acil Eylem Planında özelleştirme çalışmalarına hız verileceği belirtilmiş 59. Hükümet Programı'nda ise özelleştirme kavramının ekonomik faaliyet icra eden kamu kurum ve kuruluşlarının piyasa koşullarında özel sektöre aktarılması olarak ele alınacağı belirtilerek KİT'lerin özelleştirilmesinde hükümetin kararlılığı ifade edilmiştir.

Şekil 1. Yıllar İtibariyle Özelleştirme İşlemleri



Kaynak: Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 2015

Şekil 1’de AK Parti iktidarının resmi belgelerinde belirtmiş olduğu özelleştirmeye ilgili politikasını geçen süre içerisinde somut olarak uygulamaya koyduğu görülmektedir. Buna göre 1986-2003 yıllarını kapsayan sürede gerçekleşen özelleştirmelerin satış tutarı 8,24 milyar \$ iken yalnızca 2005 yılında gerçekleşen özelleştirme satış tutarının 8,22 milyar \$ ile geçmiş 17 yılda gerçekleşen satış tutarını yakaladığı, 2004-2013 yılları arasında gerçekleştirilen özelleştirmelerin satış tutarının ise toplamda 50,341 milyar \$’a ulaştığı görülmektedir.

Tablodan da görüleceği üzere geleneksel kamu yönetimi anlayışının hantal ve verimsiz işleyiş yapısından uzun yıllar kurtulamamış olan KİT’lerin izlenen ekonomi politikalarına uygun olarak özelleştirilmesi AK Parti iktidarı döneminde önemli ve öncelikli bir konu olmuştur.

2.2. Özgürlükleri Geliştirmeye Yönelik Reformlar

2000’li yıllar Türkiye’de demokratikleşme yönünde önemli adımların atıldığı bir dönemi ifade etmektedir. Bu reformların tümü kamu yönetimini doğrudan ilgilendirmese bile zaman içinde idarenin uygulamalarını, yaklaşımlarını, iş yapma biçimlerini etkilemiş (Sözen, 2011: 137), demokratikleşme sürecinin temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, devletin sınırlandırılması ve müdahalesinin azaltılmasına yönelik doğası bu süreçte kamu yönetiminin değişimi noktasında önemli bir baskı unsuru olmuştur.

Bu çerçevede demokrasinin pekişmesi, insan hakları ve temel özgürlüklerin korunup gelişmesi noktasında başta 2001, 2004 ve 2010 Anayasa değişiklikleri olmak üzere çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunların en başında da kamu yönetimi içinde insan haklarını geliştirme ve koruma amaçlı yeni kurumsal mekanizmaların oluşturulması gelmektedir. Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı ile il ve ilçe insan hakları kurullarının kurulması bu konuda gerçekleştirilmiş somut düzenlemelerdir. Ayrıca ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur.

AK Parti iktidarının ilk on yılında demokrasinin ve özgürlüklerin geliştirilmesi noktasında kamu yönetimini doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyen önemli düzenlemeler aşağıdaki gibi belirtilebilir (Beriş, 2013: 19; www.akparti.org).

- ✓ 19 Temmuz 1987’de uygulamaya başlanan Olağanüstü Hal (OHAL) uygulaması 30 Kasım 2002’de sona erdirilmiştir.
- ✓ Darbe ürünü olan ve 1983 yılında kurulan Devlet Güvenlik Mahkemeleri kaldırılmıştır.
- ✓ Askerlerin askeri suçlar dışında sivil mahkemelerde yargılanması sağlanırken sivillerin askeri mahkemelerde yargılanması uygulamalarına son verilmiştir.
- ✓ Bireylere, insan hakları ihlalleri dolayısıyla Anayasa Mahkemesine bireysel başvuruda bulunma hakkı getirilmiştir.
- ✓ Milli gün ve bayramların kutlanması törenlerinin formatı değiştirilerek törenlerin sivilleştirilmesi ve halka mal edilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.
- ✓ “Denetimli serbestlik” düzenlemesi ile basit suçlardan dolayı cezaevinde olan hükümlülerin cezalarını dışarıda çekebilmesine imkân sağlanmıştır.
- ✓ İnsan hakları ihlallerini önlemek üzere Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini referans alan özel bir eylem planı hazırlanarak yürürlüğe konulmuştur.
- ✓ Eğitim alanında özel okullarda farklı dil ve lehçelerde eğitime izin verilerek talepler kısmen karşılanmıştır.

Demokratikleşmeyi sağlayarak hak ve özgürlükleri geliştiren reformlar kamu yönetiminin denetimini sağlamada son derece etkili düzenlemelerdir. Nitekim süreç içerisinde özellikle haklarını koruyan ve gözetilen bilinçli bir toplumun oluşturulması ve hak arama mekanizmalarının sisteme eklenmesi geri dönülemez bir biçimde kamu yönetiminin sivil toplumun denetimine açılmasını sağlamaktadır.

2.3. Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar

Herhangi bir toplumda oy verme ve seçimlere katılma önemli unsurlarsa da, demokratik yaşama katılmak çok daha fazla değer ifade etmektedir. Bu nedenle kararlara katılım ve daha iyi bir toplum kurmaya destek verme amaçlı eylem ve faaliyetler hak, araç, hareket alanı ve fırsatlara sahip olmayı gerektirmektedir (Toprak, 2010: 41). Türkiye’de demokratikleşme sürecine paralel olarak yönetime ve karar alma süreçlerine katılımı sağlamaya yönelik uygulamaların arttığı ve çeşitlendiği bir süreç yaşanırken bu süreçte aşağıda belirtilen uygulamaların özellikle dikkate değer olduğu görülmektedir.

- ✓ 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleri uygulaması.
- ✓ İlgili kanunlarında il özel idareleri ve belediyelerin çeşitli alanlarda dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabilmesi.
- ✓ Kamu kesimi, özel sektör ve STK’lar arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik olarak bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarının kurulması.
- ✓ İl ve ilçelerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Mütevelli Heyetleri’ne sivil toplum temsilcilerinin katılımının sağlanması.
- ✓ 2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile çevresel etki değerlendirme sürecinde ilgili halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi

Sözü edilen uygulamalar arasında yer alan Kent Konseyleri ve Kalkınma Ajanslarının faaliyetleri katılımcı yönetim anlayışını geniş bir coğrafyaya yaygınlaştırmaya kapasitesine sahip olmaları açısından ayrı bir öneme sahiptir.

Kent Konseyleri: Demokratikleşme sürecinde önemli bir etkileşim alanı olarak görülen kent konseyleri 1980’li yıllardan itibaren bir kısım örnekleri görülmeye başlansa da, Birleşmiş Milletler’in öncülüğünde 1997 yılında Yerel Gündem 21 (YG-21) çalışmalarıyla yaygınlaşmıştır (Coşkun, 2007: 100). Yerel Gündem 21 Programının temel hedefi yerel güçlerin bir “Düşünce Strateji ve Denetim Platformu” oluşturarak kamu yönetimi ile birlikte kalkınma ve gelişme konusundaki eylem planını ve uygulama projelerini belirlemesidir. Bu ilke çerçevesinde oluşturulan kent konseyleri ise yerel toplumu temsil eden bütün güç odaklarını, söz hakkı bulunan bütün toplum

kesimlerini bir araya getiren özgün ve bilimsel bir düşünce ve stratejik planlama platformu olarak düşünülmüştür (Aksu, 2008: 44).

Yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılmasını, hemşehrilik hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesini, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışının benimsenmesini sağlamak, katılımcılık ilkesini ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, yerel yönetim karar alma mekanizmalarına aktif olarak katılımı sağlamak gibi işlevleri bulunan kent konseylerinin yerel demokrasiyi güçlendirmede önemli etkilerinin olduğu söylenebilir (Özcan ve Yurttaş, 2010: 159).

Nitekim toplumu yönetmenin zor bir süreç olduğu günümüzde bu zor sürecin seçimle gelmiş insanlar tarafından tek başına başarıyla yönetilemeyeceğini iddia eden tam demokrasi ve katılımcı demokrasi anlayışında kent konseyleri yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde yasal yaptırım güçleri olmasa da sivil toplumun bilinçlenmesini, gönüllü hareketi teşvik etmesi ve herkesin görüş ve düşüncelerini açıklayabileceği bir platform olması açısından (Kocaoğlu, 2014: 4) önemli görülmektedir.

Nihayetinde kent konseylerinin kamu yönetimlerini bir sihirli değnek değmişcesine değiştirmesi beklenmemekle birlikte kamu hizmetlerinin yürütülmesinde vatandaşın istek ve düşüncelerinin ön planda tutulduğu katılımcı yönetim anlayışını canlı tutacak bir mekanizma olarak yönetimi denetlemede etkisi olan yollardan biri olarak işlev görmesini sağlamaktadır.

Kalkınma Ajansları: Yönetişim sürecinde AB kanadından gelen önemli bir etki de 1999 Helsinki Zirvesi'nde temelleri atılan kalkınma ajanslarıdır. Katılım Ortaklığı Belgesi'nde AB, kısa vadede bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi için bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi, orta vadede ise bölgesel kalkınma planlarını uygulayacak bölge birimlerinin kurulmasını önermiştir. Nitekim 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un, kalkınma ajanslarının kurulma amacını açıklayan 1. Maddesinde "kaynakların etkin ve verimli kullanılabilmesi için kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi" ifadesi ile yönetişime vurgu yapması (Şengül ve Yazkan, 2007: 165) dolayısıyla ajansların "kamu, özel ve sivil toplum" temelinde çalışacak olması ajansların *yönetişimci katılımcılık* anlayışını yaşama geçirmek amacıyla kurulduğunu göstermektedir (Güler, 2011: 332).

Bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere, bürokratik yapıdan uzak, özerk veya yarı özerk birim özellikleri sergileyen kalkınma ajanslarının

(Dura, 2007: 142; Özen, 2005: 25) teoride öteden beri şikâyet edilen yatırımların bürokrasiye takılarak gecikmesi sorununa da çözüm olabileceği düşünülmüştür. Bu açıdan bakıldığında ajansların mali kaynakları yereldeki projelere aktarması ve merkezi yönetim bürokrasisini azaltması açısından önemli bir potansiyeli barındırdığı görülmektedir. Nitekim bu tür faydalar ajansın desteklediği birçok projede görülmesine rağmen son yıllarda özellikle yatırım yapmak isteyen sanayicilerin, kalkınma ajanslarının valilerin bürokratik vesayeti altında etkinliğini kaybettiğine ilişkin şikâyetlerinin de arttığı görülmektedir (10 Temmuz 2014, www.sabah.com.tr).

Zaman zaman ajanslarla çalışmanın yoğun bir prosedür ve bürokratik işlemler gerektirdiğine ilişkin eleştirilere rastlansa da kalkınma ajanslarının yerel dinamiklere yönelik yukarıdan aşağıya değil; aşağıdan yukarıya bir kalkınma anlayışının öncüsü olması bakımından Türk kamu yönetimine önemli katkılar yaptığı gözden kaçırılmamalıdır (Atmaca ve Sağır, 2016: 55).

2.4. İyi Yönetişimi Sağlamaya Yönelik Reformlar

Özellikle 2000’li yıllarda Türk kamu yönetiminin yaşadığı değişim ve dönüşüm süreci değerlendirildiğinde bürokratik kültürden vatandaş odaklı hizmet kültürüne geçişi sağlamaya dönük reform çabalarının giderek yoğunlaştığı görülmektedir. Söz konusu çabalar yönetimde süregelen gizlilik ve kapalılığın aşılmasına ve şeffaf yönetimin sağlanmasına yönelik olarak Bilgi Edinme Kanunu, hesap verebilirliği sağlamaya yönelik 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, önemli bir halkla ilişkiler uygulaması olarak BİMER, kamu yönetiminin ve bürokrasinin denetiminde çağdaş bir yöntem olarak Kamu Görevlileri Etik Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu şeklinde somutlaşmaktadır.

Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı: Türk kamu yönetimi uzun yıllar gizliliğe ve kapalılığa önem veren bir karaktere sahip olmuştur. Yönetimin bilgi paylaşmamaya yönelik bu tutumunun kurumsallaşmasında yönetilenlerle ilişkisindeki baskın rolünün zaafiyete uğrayacağı endişesi belirleyici olmuştur (Şengül, 2009: 3; Şengül, 2007: 218; Eken, 2005: 95-96).¹ Ancak son yıllarda yönetim kademesinin tüm aşamalarında kendini gösteren şeffaflık düşüncesi kamu yönetiminin bu olumsuz karakterinin değişmesini gerektirmiştir. Bu değişimin sağlanmasında bilgi edinme hakkının yasalarla güvence altına alınması önemli bir aşamayı oluşturmaktadır.

¹ Eken, öteden beri kamu yöneticilerinde topluma bilgi vermenin, yönetim sürecini toplumsal aktörlere açmanın gereksiz ve anlamsız olduğuna dair bir düşüncenin hâkim olduğunu belirtir.

Geniş anlamda yönetimin elinde bulundurduğu her türlü bilgi, belge ve verilere ulaşabilmeyi ifade eden (Eken, 2005: 64) Bilgi Edinme Hakkı, kamu yönetiminin halkın denetimine açılmasını ve bireylere daha yakın bir yönetimi gerçekleştirilmesi bakımından yönetim karşısında bireyi güçlendiren bir unsurdur. Kullanılan bu hak sayesinde hem halkın devleti denetimi kolaylaşmakta hem de devletin demokratik karakteri güçlenmektedir.

Süreç içerisinde kanunun amacı olarak belirtilen demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanabilmelerinin iyi çalışan medya araçları ve iyi örgütlenmiş baskı grupları ile birleşmesiyle Türk kamu yönetimi üzerindeki denetim çeşitlenmiş ve artmıştır (Al, 2005: 244).

Bilgi toplumu olma yolunda 2006-2010 yıllarını kapsayan Bilgi Toplumu Stratejisi ve bu kapsamda geliştirilen Eylem Planı ile 2003 yılında 58 ve 59. Hükümet Acil Eylem Planı'nda yer alan "e-Dönüşüm Türkiye Projesi" ve bu proje kapsamında 2004 ve 2005 yıllarında uygulanan eylem planları çok daha ileri bir aşamaya taşınmıştır. Bilginin üretilmesi, elde edilmesi, kullanılması ve yayılmasına ilişkin tüm süreçleri kapsayan bu çalışmaların bilgi edinme hakkının daha etkin kullanımını desteklediği aşikârdır.

Bu hususta dikkat çeken önemli bir kurum 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 14. maddesi uyarınca, bilgi edinme başvurusuyla ilgili yapılacak itirazlar üzerine verilen kararları incelemek ve kurum ve kuruluşlar için bilgi edinme hakkının kullanılmasına ilişkin olarak kararlar vermek üzere kurulan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu (BEDK)'dur.

Bilgi edinme istemi reddedilen başvuru sahibinin, yargı yoluna başvurmadan önce yazılı olarak itiraz edebildiği Kurul, bilgi edinme sürecini tarafsız şekilde dışarıdan izleyen bir otorite olarak yönetimle başvuru sahibi arasında bir nevi arabuluculuk işlevi üstlenmektedir. Bu anlamda uyuşmazlık çözme göreviyle BEDK, idari yargıya yardımcı olmaktadır (Şengül, 2012: 57).

Son yıllarda vatandaşların kamu yönetiminin ve sürekli yüz yüze kaldıkları bürokrasinin işleyişiyle geçmişe nazaran daha fazla ilgilenmeye ve demokratik haklarını kullanabilme açısından sürece daha fazla müdahil olma imkân ve bilincine sahip olmaya başladıkları görülmektedir. Bu resim demokratik bir toplumun oluşmasında önemli olan, haklarını bilen, sorgulayan, hesap soran ve denetleyen, katılımıyla sürece yön veren bilinçli kesimlerin etkinliğinin arttığını göstermektedir.

Halkla İlişkiler Uygulaması Olarak BİMER: Türkiye'de uzun yıllardır kamu kurum ve kuruluşlarınca halkla ilişkilere yeterli önemin verilmemesine

yönelik tutumun son yıllarda değişmeye başladığı görülmektedir. Bu değişim sürecinde 2006 yılında faaliyete geçen ve kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde sunulmasını sağlamada etkin bir halkla ilişkiler uygulaması olan Başbakanlık İletişim Merkezi (BİMER) önemli bir yere sahiptir.

BİMER'e, Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kapsamındaki her türlü istek, şikâyet, ihbar, görüş ve öneri her türlü iletişim kanalları kullanılarak yapılabilmektedir. Söz konusu başvurular BİMER koordinatörleri tarafından incelenerek değerlendirilmekte, gereği yapılarak sonucundan müracaat sahibine bilgi verilmek üzere ilgili bakanlık, valilik, kamu kurum ve kuruluşlarına iletilmektedir.

Şekil 2. BİMER Kapsamında Alınan Başvurularla İlgili İşlem Sayıları



Kaynak: Başbakanlık İletişim Merkezi (2015)

Şekil 2’de görüleceği üzere 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun ve 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunlar kapsamında 2015 yılında yapılan müracaatların sayısı 1.267.665’e ulaşmıştır. BİMER’in faaliyete geçtiği 2006 yılında 129.297 olan yıllık başvuru sayısı göz önüne alındığında başvuru sayısının yukarı yönlü sürekli artan bir ivme izlediği görülmektedir. Süreç içerisinde bu kadar büyük artış yaşanmasının nedenini kamu hizmetlerinde sorunların artmasında değil, başvuru olanaklarının yaygınlığı (mektup, faks, telefon, internet, şahsen) ve hizmetin ulaşılabilirliği ile başvuruların cevaplandırılması ve yönlendirilmesinde sistemin etkinliği sebebiyle süreç içerisinde vatandaşın özellikle BİMER’i tercih eder hale gelmesinde aramak daha doğru olacaktır.

Bugün gelinen noktada BİMER uygulamasının şikayet mekanizmaları arasında vatandaşın en kolay ulaştığı ve başvurusuna karşılık bulabildiği uygulama olması, uygulamanın, hesap verebilme, verimli ve etkin çalışma konusunda bürokrasi üzerinde ciddi bir etki yaratmasına neden olmaktadır. Diğer taraftan şikayet ve ihbarların hızlı bir şekilde kayıt altına alınıp gereği için ilgili kurumlara aktarılması, şikayet edilen kurumu, konu hakkında araştırma, inceleme ve gerekirse soruşturma yapma, sonucundan bilgi verme yükümlülüğü altına sokmaktadır. Öyle ki geçmişte bürokrasinin vatandaşlara karşı uyguladığı, prosedürlerin ve evrak işlerinin ağırlığını anlatan bürokratik davranış tarzındaki baskının bir benzerini bugün BİMER'in zorlamasıyla kamu kurumlarının yöneticileri kendi üzerlerinde hissetmektedir.

Kamuda Hesap Verme Sorumluluğu: Kamu yönetiminde yaşanan dönüşümün sonucu olarak geleneksel kamu yönetiminde varolan kamu yöneticilerinin yalnızca siyasilere karşı sorumlu oldukları ve halka/seçmene yalnızca siyasetçilerin hesap verdiği anlayış değişmiş, şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışının gereği olarak kamu çalışanlarının halka/müşterilere karşı da sorumlu olması gereği ön plana çıkmıştır (Eken, 2005: 39).

Tüm örgütler için büyük önem taşıyan hesap verebilirlik anlayışı özellikle kamu örgütleri açısından bakıldığında kamusal yetkilerin yanlış kullanımının ve suistimalinin kontrol altına alınmasını, kamusal kaynakların hukuka ve kamusal değerlere uygun olarak kullanımının güvenceye bağlanmasını ifade etmektedir (Balcı, 2003: 117).

Türk kamu yönetiminin şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya kavuşması yolunda atılan önemli bir adım 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesi olmuştur. Yeni yönetim felsefesi üzerine inşa edilen Kanun, kullandığı dil, dayandığı felsefe, öncelediği konular, yaptığı vurgular ve yaklaşımlar bakımından oldukça farklı bir yapıdadır. Nitekim kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanımı, performans denetimi, stratejik planlama, hesap verebilirlik ve mali saydamlık gibi konulara odaklanması bu farklılığı gözler önüne sermektedir (Al, 2007: 3).

5018 sayılı Kanun, Türk kamu yönetiminde hesap verebilirlik, mali saydamlık, kamu mali yönetiminin yeniden dizaynı, bütçeleme anlayışı ve sürecinin değişmesi (çok yıllık bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme), mali disiplin, harcama sürecinin değişmesi, iç kontrol ve dış denetim gibi yeni kavramların yerleşmesinde etkin bir rol oynamakta, harcama sürecinde görev alan aktörler, farklı görev ve fonksiyonlarla yeniden belirlenmekte, eski kanundaki (1050 sayılı) harcama öncesi kontroller kaldırılarak kamu idarelerinin bu alandaki insiyatifleri arttırılmaktadır. Gelinek noktada kamu

yönetiminde asıl olan hukuksal-yönetimsel denetimin yerine mali-performans denetimini temel alan bir yönetim ve denetim anlayışı getirilmiştir (Güler, 2011: 322).

Etik Yönetimin Anahtarı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu: 1990'lara değin etik davranış standartlarının oluşturulmaya çalışıldığı bir dönem yaşanırken bu tarihten sonra etik konusu özellikle uluslararası kuruluşların ve birliklerin (BM, Dünya Bankası, AB, Avrupa Konseyi, OECD) öncülüğünde küresel bir mesele olarak ele alınmaya başlanmıştır (Demirci, 2007: 200). Söz konusu uluslararası kuruluşlar bir dizi etik davranış kodları, kurumları ve mekanizmaları oluşturmaya başlamış, Birleşmiş Milletler 1996 yılında Yolsuzluğa Karşı Eylem Planı çerçevesinde Kamu Görevlileri Etik Kuralları konusunda üye ülkelere tavsiye kararı yayınlamıştır (Eryılmaz, 2008: 246).

Türkiye'de özellikle 1980'lerden itibaren artarak yaşanmaya başlanan etik krizi, etik olmayan davranışın bir türü olan yolsuzluk bağlamında başta bankacılık, finans, enerji ve bayındırlık gibi alanlarda olmak üzere siyasal-bürokratik yolsuzluklara ve buna bağlı krizlerin yaşanmasına neden olmuş hatta en son 2001 yılında siyasetin tetiklediği ekonomik kriz kamuoyu nezdinde söz konusu kurumların ciddi güven kaybına uğramalarına yol açmıştır.

Bu yaşananlardan alınan dersler ve AB ve küresel finansal çevreleriyle entegrasyon süreci 2000'li yıllarda "etik bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması"² gereğini ön plana çıkarmıştır.

2002 yılından itibaren Türkiye'de etik altyapısının kurulması yolunda mevzuata yönelik önemli çalışmaların yapılmaya başlandığı görülmektedir. Bu çalışmalar:

- ✓ 2002 tarihli "Acil Eylem Planı"
- ✓ TBMM "Yolsuzlukları Araştırma Komisyonu Raporu" (2003)
- ✓ 2003 tarih ve 4982 sayılı "Bilgi Edinme Hakkı Kanunu" ve 2004 tarihli tarihli ilgili Yönetmelik
- ✓ 2004 tarih ve 5176 sayılı "Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun"
- ✓ 2005 tarihli "Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik"
- ✓ Yolsuzlukla mücadele alanında imzalanan uluslararası sözleşmeler³ ve üye olunan uluslararası örgütler⁴ olarak sayılabilir.

² Bu bağlamda gündeme gelen yönetsel etik ya da kamu hizmeti etiği, yönetsel kurum ve kuruluşların her türlü eylem ve işlemlerinde hem önlenmesi gereken istenmeyen davranış biçimleri, hem de teşvik edilen olumlu davranış içeren bir dizi ilke ve standartlardan oluşmaktadır (Nohutçu, 2004: 393).

Türk kamu yönetimindeki yapılanma sürecinde en önemli gelişmelerden birisi 2004 yılında “Kamu Görevlileri Etik Kurulu”nun (KGEK) kurulmasıdır. Kurul kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere görevlendirilmiştir. Kurul, etik davranış ilkelerinin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmektedir. Böylece, kamu yönetiminde ortaya konulan şeffaflaşma çabalarını, kamu çalışanlarının tutum ve davranışlarını yönetmek adına yeni bir çerçeve daha oluşturulmuştur.

Etik davranış alt yapısının kurulmaya başlandığı 2002 yılından bu yana kuralların oluşturulmasında, geliştirilerek sistemleştirilmesinde ilerleme kaydedildiği, yasal düzenlemeler, eğitimler ve projelerle güçlendirilmeye çalışıldığı görülmekle birlikte etik kültürün yalnızca kamu yönetimi ve ekonomik boyutuyla değil toplumsal boyutunun da ele alınarak tüm düşünce ve iş yapma biçimlerini kapsayacak şekilde hayatın her alanına yaygınlaştırılabilmesi önemlidir.

2.5. Yerel Yönetim Reformu

Dünyada özellikle 1980’li yıllardan itibaren küreselleşme olgusuyla biçimlenen yerelleşme, bölgeselleşme, ulus-devletin dönüşümü, özelleştirme, katılımcı ve çoğulcu demokrasi gibi kavramlar yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ve yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Bu gelişmelerin bir reforma dönüşecek boyuttaki etkileri ise Türkiye’de ancak 2000’li yıllarda tam anlamıyla kendini göstermeye başlamıştır.

Bu dönemde yerel yönetimlerin yetki, görev ve kaynak aktarımıyla idari ve mali açıdan güçlendirilmesi düşüncesi küresel eğilimlerle uyumlu olduğu kadar hükümet programlarında ve kalkınma planlarında da kendine yer bularak ulusal politika öncelikleri haline gelmiştir.

Bu çerçevede merkezi hükümet kuruluşlarından taşraya ve alt birimlere, sivil toplum örgütlerine, özel, özerk ya da yarı özerk kuruluşlara yetki, kaynak ve sorumluluk aktarımını öngören yerelleşme politikaları Türkiye’de öteden beri dile getirilen ve AB üyelik sürecinin de desteklediği yerel yönetim

³ Avrupa Konseyi’nin 1997 tarihli “Yolsuzluğa İlişkin Özel Hukuk Sözleşmesi” (2003)

Avrupa Konseyi’nin 1998 tarihli “Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi” (2004)

BM “Yolsuzluğa Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi” (2006)

⁴ OECD’nin “Kara Paranın Aklanmasına Karşı Mali Eylem Görev Gücü’nün Tavsiyelerinin Onaylanması (FATF), (2003)

Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvet Hakkındaki OECD Çalışma Grubu” gözlemlerini kabul etme (2003)

Avrupa Konseyi “Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu” (GRECO)” üyeliği (2004) (Eryılmaz, 2008: 247)

reformunun gerçekleştirilmesinin itici gücü olmuştur. Bu değişim Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısında geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş normlara uygun, yerel yönetimlerin, daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçiş niteliğindedir (Yılmaz, 2007: 228).

AK Parti iktidarının ilk beş yılında gerçekleştirilen reformlarla yerel yönetimlerin ölçek olarak büyüdüğü, idari vesayetini hafifletilerek idari ve mali özerkliğin sağlandığı, yerel katılım mekanizmalarının artırıldığı, yerel yönetimlerin mali kaynaklar açısından güçlendirildiği, yeni yetki ve görevlerle donatıldıkları görülmektedir (Urhan, 2008: 90-97).

Her ne kadar yasalaşmasa da söz konusu yerel yönetim reformlarını kapsayıcı içeriğiyle gerçek manada başlangıcı ve düşünce alt yapısını oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanunu, yerelin hizmet kapasitesini öncelikle il özel idareleri üzerinden artırmayı hedeflemiş, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla 30 ilde il özel idareleri Büyükşehir Belediyelerine devredilerek güçlü yerel yönetimlerin oluşturulmasında büyükşehir belediyelerinin etkinliği artırılarak yeni bir aşamaya geçilmiştir.

6360 sayılı yasa merkez-yerel yönetim ilişkilerinin yeni ve önemli bir aşamaya evrildiğini göstermesi açısından önemlidir. Genel gerekçesinde, mevcut yerel yönetim yapısı ile yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulması olanağı kalmayan bazı illerde, bu hizmetlerin vatandaşların artan beklentilerini karşılayabilecek nitelik ve kabiliyetle donatılmış, ideal ölçekte etkin hizmet sunma potansiyeline sahip yerel yönetimlerce sağlanmasının öngörüldüğü ve bu doğrultuda düzenleme yapıldığı belirtilen, uygulamaya dönük birçok hükmünün 30 Mart 2014 yerel seçimleri sonrasında hüküm ifade etmesi açısından son derece yeni olan yasada dikkat çeken önemli düzenlemeler aşağıdaki gibi belirtilebilir (Çelikyay, 2014: 21).

- ✓ Yasal düzenlemenin, hizmet bütünlüğü açısından imkânların birleştirilmesi, kalitenin arttırılması, tasarruf ve demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği göz önüne alınarak düzenlendiği görülmektedir.
- ✓ İl Özel İdarelerinin kaldırılması ve görevlerinin tek elden yürütülecek olması hizmet etkinliği, verimlik ve kaynak kullanımı açısından önemli bir basamaktır.

- ✓ Büyükşehir sınırları içine alınan köyler de büyükşehirin planlanması ve düzenlenmesinde etkili olacaktır.
- ✓ Türkiye nüfusunun yaklaşık %77'si ve yüzölçümünün % 51'i bu yasa ile yönetilecektir.
- ✓ “Merkeziyetçi yerelleşme / yerelde merkezileşme yasası” olarak da adlandırılan yasa ile yerel yönetimler merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirilmeye çalışılmıştır.
- ✓ Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilat Toplamının Paylaşım Oranları Büyükşehirler için %5 den %6 ya çıkarılmıştır.

6360 sayılı yasanın getirdikleri ve yerel yönetimleri yerelde merkezileşme yoluyla güçlendirmeyi seçmesi çeşitli tartışmaları beraberinde getirmesine, bu konuda çeşitli eleştiriler yapılmasına rağmen (Aksu, 2012: 8; Gözüaçık, 2014: 1; Karasu, 2013: 11, Gözler, 2013: 37) yasanın merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki yetkilerini azaltarak hizmet kapasitesi artırılmış güçlü yerel yönetimlerin oluşturulmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

İdari olarak reform niteliğindeki 6360 sayılı yasanın yerel hizmet sunumundaki etkinliğine ilişkin yapılan saha çalışmasında 30 Mart yerel seçimleri sonrası büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırlarına kadar genişlemiş olmasının vatandaşlarca daha etkin hizmet sunulması açısından olumlu bir gelişme olarak algılandığı görülmektedir (Okçu ve diğ., 2016: 1525).

6360 sayılı yasa çıkmadan önce kapsadığı alanda vatandaşa ne kadar yakın da olsa başta belde belediyeleri olmak üzere birçok belediyenin idari, teknik ve mali açıdan çok yetersiz olduğu, yıllardır tabela belediyesinden öteye gidemedikleri gerçeği göz önüne alındığında yapılan düzenlemeyi “nitelikli hizmetin güçlü belediyeçilikten geçtiği” düşüncesinin hayata geçirilmesi olarak görmek gerekir.

Yerel yönetim reformunun geleceğine ilişkin olarak önümüzdeki süreçte yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini artıracak etkin denetim mekanizmalarının oluşturulması, var olanların geliştirilmesi, yerel yönetim hizmetlerinin e-Devlet kapısına entegre edilerek elektronik ortamda, ortak norm ve standartlarda sunulmasının sağlanması ve yerel yönetimlerin kurumsal kapasitelerinin artırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verileceği düşünülmektedir.

3. Reformlarda Dalgalanma (2008-2012): Statükonun Şanlı Direnişi Ve/Veya Reform Yorgunluğu

Türkiye’de 3 Kasım 2002 seçimleri ile siyasetin aktörler bazında yenilendiği, yönetsel yapılar başta olmak üzere birçok alanda köklü değişimlerin yaşandığı bir dönem başlamıştır. Siyasal sistem bu dönemde, küreselleşme ve Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinin de etkisiyle serbest piyasa, demokratikleşme ve sivilleşme alanlarında ciddi reformlara tabi tutulmuştur Bir bütün olarak düşünüldüğünde söz konusu reformların bu dönemde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarını önemli şekilde desteklediği görülmektedir.

Özellikle 2002- 2005 döneminde ülke gündemi yoğun olarak gerçekleştirilen reformlarla biçimlenmiştir. Bu dönemde değişim ve dönüşümün gerçekleştirilmesine yönelik altın bir reform çağı yaşandığı, AB’ne üyelik sürecine yönelik temel reformların yanında kamu yönetiminde yapısal değişikliklerle ilgili olarak karar verme süreçlerinde düzenleyici etki analizine, kalkınma plancılığında stratejik planlamaya, örgütlenmede merkeziyetçilikten yerelleşmeye, sorumlulukta bilgi edinme ve hesap verebilirliğe, denetimde ise mali, performans ve bütçe denetimine geçilmesi gibi köklü değişimlerin gerçekleştirildiği görülmektedir. Ancak 2006 yılından itibaren 2002- 2005 dönemi ile kıyaslandığında kamu yönetimi reformlarının pozitiften durağana doğru bir seyir izlediğine yönelik tartışmaların yaşanmaya başladığı, bu konuda çeşitli kaygıların dile getirildiği görülmektedir.

3.1. Reformlarda Yavaşlama ve Nedenleri

Reformların yavaşladığına, sürecin eski gücünü yitirdiğine ilişkin bir tablonun görülmeye başlandığı endişelerinin gündemde yerini almaya başlaması bu durağanlığın nedenleri konusunda da farklı bakış açılarını içeren bir takım görüşlerin tartışılmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda reform sürecinin yavaşladığına ilişkin ortaya çıkan tablonun açıklanmasında öne çıkan hususlar şu şekilde belirtilebilir.

AB’ne üyelik sürecinde karşılaşılan güçlükler: 10-11 Aralık 1999 tarihinde Helsinki’de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde Türkiye’nin AB’ye tam üyelik adaylığının kabul edilmesi ve katılım müzakerelerinin başlaması için ön koşul olan Kopenhag Siyasi Kriterleri’nin yerine getirilmesi için yoğun bir reform sürecine girilmesi gerekliliği ortaya çıkmış ve söz konusu reformlar yoğun olarak 2002- 2005 yıllarını kapsayan dönemde gerçekleştirilmiştir. 2001 ve 2004 yıllarında gerçekleştirilen iki önemli anayasal reform ve TBMM tarafından Şubat 2002 ve Temmuz 2004 tarihleri arasında kabul edilen sekiz adet AB uyum paketiyle, mevzuat

bazında ve kurumsal açıdan Avrupa normlarına önemli bir yakınlaşma gerçekleştirilmiştir.

Sivil-asker ilişkilerinin Avrupa normları doğrultusunda geliştiği, yargı sisteminde önemli değişikliklerin gerçekleştirildiği, kamu yönetimi reform çalışmalarının sürdürüldüğü, insan haklarına ilişkin olarak uluslararası hukukun ve Avrupa hukukunun üstünlüğünün kabul edilmesi gibi birçok alanda Türkiye'nin uluslararası sözleşmelere ve kararlara büyük ölçüde uyum sağladığına ilişkin tespitler 2004 yılı AB İlerleme Raporu'nda da yer almıştır (Özer, 2007: 77).

Nitekim tüm bu gelişmeler ışığında Aralık 2004 AB zirvesinde Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yeterli ölçüde karşıladığını belirten tavsiye kararı uyarınca Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlatılması kararı alınmıştır. 2005 yılının son çeyreğinde başlayan müzakerelerde söz konusu dönemde yaşanan özellikle Kıbrıs sorununun etkisiyle (Türkiye, sorunun çözümü konusunda Annan planını kabul etmesine rağmen) sorun ile bağlantılı bazı ülkelerin Müzakere Çerçeve Belgesi'nde yer alan fasılların açılmasına ve sürecin devamına karşı tavır koymaları, bir kısım üyenin süreç "tam üyelik süreci" olmasına rağmen Türkiye için tam üyelik yerine "imtiyazlı ortaklık" formülünü öne sürmeleri gibi hususlar hem AB içerisinde hem de Türkiye'de sürecin gidişatı konusunda kafa karışıklığına neden olmuştur.

Tam üyelik katılım müzakerelerinin başlayabilmesi için gerekli şart olan başta Kopenhag kriterleri temelinde yoğun olarak gerçekleştirilen Avrupa müktesebatına uyum çalışmalarında ilk aşama katılım müzakerelerinin başlamasıyla tamamlanmıştır. İkinci aşama da ise müzakere fasıllarının belirli bir yol haritasına göre açılması ve spesifik olarak reformların müzakere sürecinde açılması düşünülen bu fasıllara göre şekillendirileceği öngörülmüş ancak yukarıda belirtilen sebeplerle sürecin ilerlememesi bu dönemde doğal olarak reform gündeminin özellikle AB ayağında bir durağanlığa yol açmıştır. Geline bu noktada hükümetin reformlardan yorgun düştüğü hatta reform sürecinin durduğu ve herşeyin yeniden eskiye dönebileceği şeklinde çeşitli mecralarda bir takım yorum ve tartışmaların dile getirildiği görülmektedir.

Nitekim reformların Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin bir yansıması olarak yapıldığı dolayısıyla reformlardaki yavaşlamanın üyelik sürecinde yaşanan tıkanmanın tepkisel bir sonucu olduğu hususu bu iddiayı dile getirenlerin temel argümanı olmuştur (AB Bağımsız Türkiye Komisyonu 3. Raporu).

Diğer taraftan bu iddianın aksine katılım müzakerelerinin başlayabilmesi için gerçekleştirilen yoğun reform sürecinin sonunda müzakerelerin başlaması ve

açılacak fasıllarla ilgili diğer reformların sürecin mecrasında akışı esnasında ve sırası geldiğinde gündeme alınması üyelik sürecinin doğasında var olan bir husustur. Dolayısıyla katılım müzakerelerinin başlamasından sonraki reform gündeminin bir önceki reform gündemi kadar yoğun olması doğal olarak beklenmemelidir.

Reformların pekiştirilmesi için ikincil mevzuatın ve projelerin hazırlanması: 2002-2005 döneminde hükümet ve parlamento tarafından onaylanmak suretiyle yoğun olarak gerçekleştirilen reformların uygulanması için kurumsal ve mesleki kapasitelerin geliştirilmesi ve yeni mevzuatın gerektirdiği değişikliklerin tam olarak anlaşılması, reformların varsa eksiklerinin giderilmesi, geliştirilmesi ve pekiştirilmesine yönelik çalışmalar ise takip eden yılların konusu olmaya devam etmiştir.

Örneğin 2004 ve 2005 yıllarında 5302, 5126, 5393 ve 5355 sayılı kanunlarla gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun amaçlanan hedeflere ulaşabilmesi yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin kapasitelerinin geliştirilmesini, yerel katılım mekanizmalarının güçlendirilmesini, belediyelerin koordinasyonu ve işbirliğinin iyileştirilmesini, İçişleri Bakanlığının kapasitesinin artırılmasını gerektirmiş bu amaçla 2005-2007 döneminde, AB tarafından finanse edilen ve UNDP'nin teknik yardımıyla İçişleri Bakanlığı tarafından yürütülen Türkiye'de Yerel Yönetim Reformuna Destek Projesi I (*Local Administration Reform, LAR I*) ve 2009 yılında bu projenin ikinci aşaması olan ve yerel yönetimlerin kurumsal ve mesleki kapasitelerini geliştirme amacına yönelik olarak daha geniş bir alanı kapsayan "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Uygulamasının Devamına Destek Projesi (*LAR II*) uygulamaya konulmuştur.

Bu konuda diğer bir örnek 2003 yılında yürürlüğe giren Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 2004 yılında önemli değişikliklerin yapıldığı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun kapsamındaki hakların vatandaşlarca etkin şekilde kullanılabilmesini sağlamaya yönelik olarak 2006 yılında faaliyete geçen ve yaklaşık 40.000 çalışanı bulunan BİMER projesidir. Nitekim proje ile söz konusu reformların uygulanabilirliğinin ve etkinliğinin artırılması hedeflenmiş, uygulama, daha şeffaf, hesap verebilir, verimli ve etkin bir kamu yönetime geçiş konusunda her kademedeki yönetici üzerinde ciddi bir etki yaratmıştır.

Siyasal süreçte yaşanan güçlükler: Türkiye'de, değişim ve dönüşümü hedef alan reformların ancak siyaseten güçlü ve kararlı hükümetlerin iş başında olduğu dönemlerde gündeme geldiği görülmektedir. Bu bağlamda 58 ve 59. AK Parti hükümetleri döneminde insan haklarından sivil-asker ilişkisine,

yargı reformundan kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına kadar geniş bir alanda reformlar gerçekleştirilmiştir. Ancak özellikle 2006 yılından itibaren Türkiye’de siyasetin gündemi reform gündeminin önüne geçmiş, siyaset kurumunun ve hükümetin, Anayasa Mahkemesinin 367 kararı, askerinin 27 Nisan e-muhtırası ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığının AK Partinin kapatılması istemli davası gibi üstü üste gelen ciddi sorunlarla karşı karşıya kaldığı görülmüştür.

Söz konusu sorunlardan birisi olan 27 Nisan e- muhtırası bu dönemde asker ve hükümet arasında yaşanan en önemli gerilimdir. Nitekim Genelkurmay Başkanlığının internet sitesinden yayınlanan Cumhurbaşkanlığı seçim süreci ve 23 Nisan öncesinde yurdun değişik yerlerinde görülen ve laiklik karşıtı, rejime meydan okuma olarak nitelendirilen gösteriler karşısında ordunun yasalarla kendisine tanınan yetki ve görevleri kullanmaktan çekinmeyeceği ve bu konuda kararlılığını ifade eden bildirisini hükümetin sert tepkisiyle karşılaşmıştır. Seçilmiş hükümetlere karşı yapılan doğrudan veya dolaylı askeri müdahaleler arasında askerinin 27 Nisan 2007 tarihli bildirisini demokratik yönetimi akamete uğratmaya dönük bir e-darbe teşebbüsü olarak değerlendirilmektedir (Akgün ve Özşahin, 2013: 13).

Türkiye’de AK Parti hükümetleri döneminde yaşanan en büyük siyasal kriz ise AK Parti hakkında açılan kapatma davasıdır. Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı’nca, AK Parti’nin laiklik ilkesine aykırı eylemlerin odağı haline geldiği iddiasıyla Anayasa’nın 68. maddesinin dördüncü fıkrası, 69. maddesinin altıncı fıkrası ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu’nun 101. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendi ve 103. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca temelli kapatılmasına karar verilmesi istemiyle açtığı dava (AYM, 2008/2), Türk siyasal hayatında tek başına iktidarda olan bir partinin kapatılması istemiyle açılmış ilk dava olma özelliğini taşımaktadır. Kapatma davasına Avrupa Birliği ve Avrupa ülke yönetimleri de yoğun şekilde tepki göstermişlerdir.⁵

⁵ Avrupa yönetimleri, AK Parti’ye açılmış kapatma davasını yerleşik düzen savunucularının, iktidar araçlarının ellerinden kayıp gitmesini önlemek için hükümete yönelik bir hukuk darbesi girişimi sayıyorlar (Yetkin, 17 Nisan 2008, www.radikal.com.tr). Almanya Federal Dışişleri Bakanı Frank-Walter Steinmeier, AK Parti’nin kapatılma davasını kaygı verici bulduğunu açıklarken Fransa Dışişleri ve Avrupa İşleri Bakanlığı basın sözcüsü bugün yayınladığı açıklamada, iktidardaki AK Parti’nin kapatılmasına ilişkin açılan davadan duyulan rahatsızlığı dile getirerek, seçim sonuçlarının ortaya koyduğu halkın iradesine saygı gösterilmesini istedi (2 Nisan 2008, www.yenisafak.com.tr). Türkiye-AB Karma Parlamento Komisyonu Eş Başkanı Joost Lagendijk AK Parti’nin kapatılması halinde AB’den çok güçlü bir tepkinin geleceğini belirterek demokratik ülkelerde de bu tepkinin olduğunu hatırlattı. Avrupa Parlamentosu’nda Sosyalistlerin grup başkan yardımcısı Wiersma, “AK Parti yasaklanırsa, hükümete, parlamentosunun yarısı boş bir ülke göreceğiz. Ve müzakere edecek kimse olmayacak karşımızda” dedi (3 Nisan 2008, arşiv.ntvmsnbc.com).

Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nca AK Parti'nin kapatılması ve Başbakan Recep Tayyip Erdoğan başta olmak üzere Cumhurbaşkanı Abdullah Gül dahil 71 kişinin 5 yıl süre ile siyasetten uzaklaştırılması istemiyle hazırlanan iddianame 31 Mart 2008 günü Anayasa Mahkemesince kabul edilmiştir. Yargılama neticesinde 30 Temmuz 2008 tarihinde kamuoyuna açıklanan karar Anayasa'nın 149. maddesinin birinci fıkrasında siyasi partilerin kapatılması için öngörülen nitelikli çoğunluğun (5'te 3) sağlanamaması nedeniyle partinin kapatılmaması ancak devlet yardımından yarı oranında yoksun bırakılması şeklinde çıkmıştır.⁶

Yedi oy bulunmadığı için kapatma kararı çıkmadığını söyleyen Anayasa Mahkemesi Başkanı Kılıç'ın ciddi ihtar olarak nitelendirdiği (2008, aksiyon.com.tr), parti kapatılmasa da laikliğe aykırı eylemlerin odağı ilan edildiği bu sonuç yargı erkinin demokratik siyasal yaşamda etkin bir güç ve siyaset kurumu üzerinde “demoklesin kılıcı” olarak sallandığını göstermiştir.

Nitekim 2006- 2009 dönemi bu tür ciddi çalkantıların yaşandığı, güçlü ve istikrarlı hükümetin yeni reformlar yapmak bir yana enerjisini karşılaşılan sorunların üstesinden gelmek ve mevcut kazanımları kaybetmeme mücadelesinde kullanmak zorunda kaldığı bir dönem olarak öne çıkmıştır.

3.2. Yeniden Reform Gündemine Dönüş

Bu sürecin aşılmasında iktidar partisinin 2007 ve 2009 seçimlerinde seçmenin önemli oranda oyunu alarak meşruiyetini demokratik yollarla yeniden kanıtlaması önemli bir etkiye sahip olmuş, siyaset kurumunun yeniden işlerlik kazanması sonucunda kesintiye uğrayan reformların yeniden canlandırıldığı yeni bir döneme tekrar kapı aralanmıştır.

Bu dönemde özellikle 1982 Anayasa Koyucusunun oluşturmaya çalıştığı bürokratik vesayetçi yapının değiştirilmesine yönelik (Hakyemez, 2010: 389) 12 Eylül 2010 tarihinde anayasal boyutta kapsamlı bir değişikliğin gerçekleştirildiği, bu değişiklikle geçmiş programlarda yer verilen yönetim karşısında temel hak ve hürriyetlerin korunmasında bir güvence oluşturacak kamu denetçiliği (ombudsmanlık) kurumunun işler hale getirildiği ve 6360 sayılı yasayla yerel yönetimler reformunun ileri bir aşamaya taşındığı görülmektedir.

⁶ Oylama sonucunda 6 üye AK Parti'nin kapatılması, 4 üye kapatma yerine devlet yardımından yoksun bırakma, 1 üye ise davanın reddi yönünde oy kullanmış, 5271 sayılı Yasanın 229. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince, en aleyhe olan oyların kendisine daha yakın olan oylara katılmasıyla oy dağılımı 6/5 olmuş, parti kapatma için gerekli nitelikli çoğunluk sağlanamadığından Parti'nin 2008 yılında aldığı Hazine yardımının yarısından mahrum bırakılmasına hükmedilmiştir (AYM, 2008/2); Sevinç, 2013: 275).

12 Eylül 2010 tarihli Anayasa değişikliği ile özellikle temel hak ve hürriyetler ile yargı alanında önemli düzenlemeler yapılmıştır. Yargı alanında Anayasa Mahkemesi ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu bağlamında yargının oluşum ve işleyişinde değişiklikler gerçekleştirilirken kamu yönetiminin işleyişini doğrudan ve dolaylı olarak etkileyen temel hak ve hürriyetlerin korunması ve hak arama hürriyetinin sağlanması bakımından da aşağıda belirtilen düzenlemeler gerçekleştirilmiştir (Hakyemez, 2010: 391-395).

- ✓ Kadın erkek eşitliğinin sağlanması bağlamında anayasal düzeyde başta kadınlar olmak üzere çocuklar, yaşlılar, engelliler ve benzeri değişik toplumsal kesimler açısından pozitif ayrımcılık yapılabilmesi öngörülmüştür.
- ✓ Anayasanın 20. maddesinde herkesin kendisi ile ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahip olduğu hükmü eklenmiş, kişisel verilerin işlenmesi, kullanımı, verilere erişme ve bunların silinmesini talep etme gibi farklı boyutlarının değişiklikle getirilen anayasal güvenceler doğrultusunda kanunla düzenlenmesi öngörülmüştür.⁷
- ✓ Değişiklikle getirilen diğer bir yenilik memurlar ve diğer kamu görevlilerine daha önce tanınmış olan toplu görüşme hakkının daha da ileriye götürülerek toplu sözleşme hakkına dönüşmüş olmasıdır. Kamu hizmetlerinde sendikal hakların genişletilmesi olarak yorumlanan ve son derece olumlu bulunan bu değişiklik ikincil düzenlemelerin de gerçekleştirilmesi ile daha fazla anlam ifade edecektir (Güler, 2014: 219).
- ✓ 2010 Anayasa değişikliği paketiyle temel hak ve özgürlüklerin korunması ve kamu yönetiminde mevcut denetim mekanizmalarının çeşitlendirilmesi konusunda önemli bir katkı da Kamu Denetçiliği Kurumunun oluşturulmasıdır. Her ne kadar bu konuda 2006 yılında düzenleme yapılmışsa da Kurumun yapacağı denetimin Anayasada öngörülmemiş olması gerekçesiyle ilgili düzenleme Anayasa Mahkeme'since iptal edilmiştir. Dolayısıyla 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle bu eksiklik giderilmiş ve 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiştir.

Kamu Denetçiliği Kurumu: Günümüzde kamu yönetiminin denetiminin daha çağdaş bir formata doğru kaydırılması, diğer yandan denetimin çeşitlendirilmesi ve güçlendirilmesi yönünde çaba sarf edilmektedir. İnsan hakları alanında yaşanan duyarlılığın artmasının, yöneten yönetilen

⁷ Kişisel Verilerin Korunması Hakkında Kanun 24 Mart 2016 tarihinde TBMM'de onaylanmış ve 7 Nisan 2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

ilişkilerinin karmaşıklaşmasının, yargı alanında tecrübe edilen aksaklıkların ve yönetim alanında yükselişe geçen değerlerin etkisiyle, tipik dış denetimi ifade eden yargısal denetimin yanı sıra ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinin yeni mekanizmalarla denetlenmesi gündeme gelmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 26). Dünyada çok yeni olmamakla birlikte Türk kamu yönetimi için yeni olan söz konusu denetim sistemlerinden birisi Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsman) dur.

Kurum, 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere TBMM'ye bağlı kamu tüzel kişiliğe haiz ve özel bütçeye sahip olarak kurulmuş, 29 Mart 2013 tarihinden itibaren de şikayet başvuruları almaya başlamıştır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan çok sayıda ülkede uzun yıllardır geniş bir uygulama alanı bulunmasına, Türkiye'de ise geç denilebilecek bir tarihte (2012) kurulmasına rağmen kurumun yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkları etkin ve hızlı bir biçimde çözümede, yönetimi yargı dışında denetleyen ancak yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi olarak etkili olacağı söylenebilir.

Kamu yönetiminde kurumların oluşturulması kadar bu kurumların etkin ve verimli bir biçimde çalışmaları da önemlidir. Kamu Denetçiliği Kurumu'nun etkinliğini ve başarısını etkileyen faktörler olarak;

- ✓ Kurumun devlet organlarından bağımsız ve özerk olma derecesi
- ✓ Farklı toplumsal, siyasal ve bürokratik kesimlerin kendisine saygı duyması ve başarılı olması için ombudsmanın kararlarında ve faaliyetlerinde tarafsız olması
- ✓ Ülkenin sahip olduğu siyasal ve yönetsel kültür
- ✓ Kurumun görünürlüğünün fazla olması, vatandaş nezdinde kuruma yönelik bir farkındalığın olması ve vatandaşlar açısından kurumun erişilebilir olması (Sobacı ve Köseoğlu, 2014: 30-31)

gibi hususlar öne çıkan önemli tespitler olarak görülmektedir.

SONUÇ

Türkiye’de 2000’li yıllar başta kamu yönetimi olmak üzere geçmişten gelen birçok yönetsel yapının değişim ve dönüşümünü esas alan reformlarla şekillenmiştir.

Bu dönemin reformist karakteri, Türk siyasal hayatında uzun yıllardır görülmeyen sürekli ve istikrarlı bir tek parti iktidarının, ülkenin iç dinamiklerini AB üyelik süreci ve dış konjonktörün olumlu etkisiyle ortak bir çizgide buluşturmasıyla biçimlenmiştir.

2002- 2012 yıllarını kapsayan on yıllık süreçte AK Parti iktidarınca yeni yönetim anlayışına paralel olarak başta demokratikleşme, temel hak ve özgürlükler ile kamu yönetimi alanında olmak üzere sağlanan gelişmeler kamu bürokrasisinin, siyasetçiler yanında artık kamuoyuna karşı da eskisinden çok daha sorumlu, verimli, etkin, toplumun beklentilerini karşılayan bir anlayışa sahip olmasını zorunlu kılmış, siyasetin ideolojik yönünden çok hizmet yönünü öne çıkaran tarzı da dönüşüm sürecinde ihtiyaç duyulan toplumsal desteği beraberinde getirmiştir. Bu süreçte kamu yönetimi aktörleri değişim ve dönüşüm yönünde bir yandan siyaset kurumundan diğer yandan STK’lar ve vatandaşlardan gelen çift taraflı bir baskıya maruz kalmıştır.

Kamu yönetimi üzerindeki bu çift yönlü baskı kamusal alandaki tüm kurumların şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine göre denetlenebileceği, siyasal iktidarın kontrolünde asli görevi “kamu hizmeti aygıtı” olan bir yapının oluşturulmasında önemli katkılar sağlamıştır.

Bu dönem, 2000’li yıllara gelene kadar Türk kamu yönetiminde kapsamlı yapısal reformların gerçekleştirilememesinin altında yatan en önemli sebep olan, statüsü 1982 Anayasası ile güvence altına alınan ve hiçbir demokratik meşruiyet kaygısı taşımadan millet adına irade kullanmaya yetkili kılınan bürokratik yapının katı ve tutucu biçiminin hiçbir zaman reformların hedefi haline gelmediği (Canpolat ve Cangir, 2010: 40) gerçeğinin değişmesi gerekliliğinin gündeme geldiği, yapısal reformların uygulanabilmesi ve başarıya ulaşabilmesinin öncelikle bürokrasinin değişime olan direncinin kırılmasıyla mümkün olduğunun idrak edildiği bir dönem olmuştur.

Nitekim 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetiminin değişim ve dönüşümüne ilişkin başarılı reform çalışmalarının perde arkasında bir yandan ulusal ve küresel konjonktürün uygunluğu diğer yandan süreci iyi okuyan AK Parti hükümetlerinin, yönetim sisteminin sahibi rolünü oynayan bürokratik vesayet ile mücadelesinde elde ettiği kazanımlar önemli rol oynamıştır. Süreç

içerisinde zaman zaman başrolünde değişime ve dönüşüme direnç gösteren yapıların olduğu krizler yaşanmasına rağmen AK Parti iktidarının ilk on yılının bir bütün olarak değerlendirildiğinde Türk kamu yönetiminin dönüşümünde geçmişte görülmeyen büyüklükte ilerlemenin sağlandığı bir dönem olduğu muhakkaktır.

KAYNAKÇA

AB BAKANLIĞI, (2014)

http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/Avrupa_da_Turkiye_Degisimi_nin_kacinilmazligi_Bagimsiz_Turkiye_Komisyonu-Ucuncu_Raporu-2014-.pdf

Addink, H. (2005) Principles of Good Governance: Lessons From Administrative Law, D. Curtin ve R. Wessel (Ed.), *Good Governance and The European Union* içinde, Tilburg: Intersentia, s. 21- 48

Akgün, B. ve M. C. Özşahin (2013) Türkiye’de Demokratik Konsolidasyon ve Liberal Siyasal Kültür: Teorik Bir İnceleme, M. Yılmaz (Ed.), *Yeni Anayasa, Demokratik Konsolidasyon Siyasal Partiler ve Seçim Rejimi* içinde, Ankara: Stratejik Düşünce Dergisi, s. 1- 30

AK PARTİ, (2015) <http://www.akparti.org.tr/site/icraatlar>

Aksan, G ve Ö. Çelik (2011) Gerilim ve Uzlaşma: Demokrasi Ekseninde Bürokrasi ve Siyaset İlişkisi Üzerine Bir Değerlendirme, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 25, s. 2- 10

Aksiyon, (2008) *Direkten Dönen Yargı Darbesi* http://www.aksiyon.com.tr /aksiyon/newsDetail_openPrintPage.action?newsId=23277 (07Ağustos 2013)

Aksu, İ. F. (2012) *On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, http://tasav.org/usr_img/yayinlar/bilgi_notlari/shy_bnotu_1_belediyeler_aksu_son.pdf (14 Eylül 2014).

Aksu, H. (2008) 5393 Sayılı Belediye Kanunu Çerçevesinde Kent Yönetiminde Yeniden Yapılanma, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.)*Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 35- 56

Al. H. (2007) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Türk Kamu Yönetiminde Yeni Denetim Yaklaşımları, Eryılmaz, B, M. Eken ve M. L. Şen (Ed.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 1- 23

Al, H. (2005) *Türk Kamu Yönetiminde Yolsuzlukla Mücadele: Geleneksel Bürokratik Yapı Ve Yeni Etik Değerler*, <http://www.etiksempozyumu.sakarya.edu.tr/etik/3.1/2Hamza%20AL.pdf> (11 Nisan 2014)

Anayurt, Ö. (2007) Avrupa Birliği Sürecinde Türk Hukukunda Değişim, Davut Dursun, Burhanettin Duran ve Hamza Al (Edt.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye: Aktörler, Alanlar, Sorunlar* içinde, İstanbul: Alfa Yayınları, s. 233- 281

Atmaca, Y. ve H. Sağır (2016) *Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Türk Kamu Yönetimi Sistemine Etkisi Üzerine Değerlendirmeler*, Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, KAYFOR 13, Konya, s. 40- 59

AYM, (2008) <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5664600f-6ce5-4b3b-885f-6a936d14abe2?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>

Bailey, R. W. (1987) *Özelleştirme Kavramının Doğru ve Yanlış Kullanımları*, A. Eker (çev.), <http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/kamu-ekonomisi-genisleme/eker-bailey-ozellestirme.htm> (16 Haziran 2013)

Balcı, A. (2003) Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı, Balcı, A., A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde, Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 116- 133

Beriş, H. E. (2013) Demokrasi Yolunda Yeni Bir Eşik: Demokratikleşme Paketi, *Stratejik Düşünce ve Araştırma Vakfı*, Ankara, s. 14- 21

Biermann, F. (2004) Global Environmental Governance Conceptualization and Examples, Global Governance Working Paper 12, Amsterdam.

BİMER (2015) <http://www.bimer.gov.tr/Forms/pgReports.aspx>

Boratav, K. (2013) AKP'li Yıllarda Türkiye Ekonomisi, Uzgel ve B. Duru (Ed.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, s. 463- 472

Canpolat, H. Ve M. Cangir (2010) Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi, *Türk İdarie Dergisi*, Sayı: 466, Mart 2010, s. 25- 45

Coşkun, B. (2007) Kent Yönetimine Katılım ve Kent Konseyleri, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 99- 115

Çelikyay, H. (2014) Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, *Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA)*, Ankara: Turkuaz Yayıncılık

Çukurçayır, A. (2003) Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim, M. Acar ve H. Özgür (Ed), *Çağdaş Kamu Yönetimi I* içinde, Ankara: Nobel Yayıncılık

Dağı, İ. (2010) Adalet ve Kalkınma Partisi: Güvenlik ve Meşruiyet Arayışında Kimlik, Siyaset ve İnsan Hakları Söylemi, H. Yavuz (Ed.), *AK Parti. Toplumsal Değişimin Yeni Aktörleri* içinde, İstanbul: Kitap Yayınevi, s. 121- 140

Demirci, M. (2007) Kamu Yönetimi Etiğinin Normatif Temelleri, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (Edt.), *Kamu Yönetimi Yazıları* içinde, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s. 200- 219

Dinçer Ö. Ve C. Yılmaz (2003) Değişimin Yönetimi İçin Yönetimin Değişimi, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: I, Ankara, *T.C. Başbakanlık*

Dunsire, A. (1995) Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint, *Public Administration Review*, Volume 73, No 1, 17- 40

- Dura, Y. C. (2007) Dünya Uygulamaları Bağlamında “Kalkınma Ajansları”nın Yapısal Analizi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 455, s. 141- 171
- Dursun, D. (2007) Türkiye'nin Dönüşüm Süreci, Dinamikleri ve Genel Özellikleri, D. Dursun, B. Duran ve H. Al (Ed.), *Dönüşüm Sürecindeki Türkiye* içinde, İstanbul, Alfa Yayınları
- Eken, M. (2005) *Yönetimde Şeffaflık*, Adapazarı: Sakarya Kitabevi
- Eryılmaz, B. (2008) *Bürokrasi ve Siyaset*, İstanbul: Alfa Yayınları
- Gözler, K. (2013) 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, s.37- 82
- Gözüaçık, H. (2014) 6360 Sayılı Kanunun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Anayasa Kapsamında Değerlendirilmesi http://www.mahalliidarelerdergisi.org/Halil_Gozuacik+6360_SAYILI_KANUNU_AVRUPA_YEREL_YONETIMLER_OZERKLIK_SARTI_VE_ANAYASA_KAPSAMINDA_DEGERLENDIRILMESI_yazi43.html (11 Eylül 2014)
- Gül, H. ve H. Özgür (2004) Ademi Merkezizetçilik ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayınevi, s. 161- 206
- Güler, T. (2014) 12 Eylül 2010 Tarihli Anayasa Değişikliğinin Kamu Görevlileri Sendikacılığına Etkileri, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 41, s. 213- 220
- Güler, B. A. (2011) *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları
- Güzelsarı, S. (2004) Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları, *Ankara Üniversitesi SBF Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi*, Tartışma Metinleri No: 66, Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınevi
- Hakyemez, Y. Ş. (2010) 2010 Anayasa Değişiklikleri ve Demokratik Hukuk Devleti, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 14, Sayı: 2, s. 387- 406
- Karasu, M. A. (2013) 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve Olası Etkileri - Şanlıurfa Örneği, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt.15, Sayı.1, s. 1- 17
- Keleş, R. (2013) Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Bakış, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Yönetişim* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, s. 57- 70
- Keyman, E. F. (2013) *Türkiye'nin Yeniden İnşası, Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Kocaoğlu, M. (2014) Katılımcı Demokrasi Algılaması ve Kent Konseyleri: Kırşehir Kent Konseyi Örneği, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 6, No: 1, s. 1- 15
- Kösecik M. (2004) Avrupa Birliği Entegrasyonu ve Ulusal Kamu Yönetimleri, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayınevi, s. 2- 31

- Nohutçu, A. (2004) Etik ve Kamu Yönetimi, Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi II* içinde, Ankara: Nobel Yayın, s. 389- 412
- NTVMSNBC. (2008) AK Parti kapatılırsa müzakereler durur, <http://www.arsiv.ntvmsnbc.com/news/441533.asp> (20 Ekim 2013)
- Okçu, M., H. Özgür, N. Negiz, P. S. Yavuzçehre, G. K. Ürkmez, E. Akman ve Ç. Akman (2016) *6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Hizmetlerin Sunumunda Etkinlik*, Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri, KAYFOR 13, Konya, s. 1508- 1527
- Okçu, M., M. Aktel ve U. Kerman (2007) İki Süreci Anlamak: Kamu Yönetiminde Küreselleşme ve “Avrupalılaşma”, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 43- 67
- Özcan, L. ve F. Yurttaş. (2010) Kent Konseyleri Müzakereci Demokrasinin Uygulama Alanı Olarak Düşünülebilir mi? *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde, B. Parlak (haz), Kaysem IV Bildiriler Kitabı, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, s. 149- 162
- Özel, M. (2007) Küreselleşme Desantralizasyon İlişkisi ve Siyasal Yerelleşmede Kamusal Düzeyler Arasında Çıkarların Yönetimi, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 173- 208
- Özen, P. (2005) *Bölge Kalkınma Ajansları*, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf (11 Ocak 2014)
- Özer, M. A. (2007) Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye- Avrupa Birliği İlişkileri, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 66-67, s. 67- 98
- Özman, A. ve S. Coşar (2013) 1980 Sonrasında Türkiye’de Merkez Siyaseti Yeniden Kavramlaştırmak: Dönüşüm mü, Süreklilik mi? *Türkiye’nin Yeniden İnşası: Modernleşme, Demokratikleşme, Kimlik* içinde, Keyman, E. F. (der.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Parlak, B. (2007) Küreselleşme Sürecinde Ulus- Devlet ve Kamu Yönetimi: Post-Modern Paradigmalar, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 3- 18
- Radaelli, C. M. (2000) Wither Europeanization: Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration Online Papers*, Cilt 4, Sayı 8, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf> (14 Nisan 2014)
- Rhodes, R. (1996) The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies*, XLIV, s. 652- 667
- Sabah. (10 Temmuz 2014) *Bürokrasi İsyanı*, <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2014/07/10/burokrasi-isyani> (11 Ağustos 2014)
- Sevinç, M. (2013) AKP’nin Kapatılma Davası, İ. Uzgel ve B. Duru (Ed.), *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu* içinde, Ankara: Phoenix Yayınevi, s. 264- 279
- Sobacı, M. Z. ve Ö. Köseoğlu. (2014) Türkiye’de Etkin Bir Ombudsman İçin Medya Desteği: Ampirik Bir Analiz, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt. 19, Sayı. 4, s. 25- 45

- Sözen, S. (2011) Türkiye’de Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Reformu: Son On Yıla Genel Bir Bakış, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 83, Sayı 473, s. 133- 148
- Şengül, R. (2012) Bilgi Edinme Hakkının Kurumsallaşmasında Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulunun Rolü, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 34, s. 53- 60
- Şengül, R. (2009) Kamu Yönetiminde Bilgi Edinme Hakkının Algılanmasına Yönelik Uygulamalı Bir Çalışma, *1. Uluslararası Balkanlarda Tarih ve Kültür Kongresi*, Priştine/Kosova, s. 335- 344
- Şengül, R. (2007) Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Türk Kamu Yönetimini Camdan Eve Dönüştürür mü? Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 60-3, s. 215- 234
- Şengül, R. ve E. Yazkan (2007) Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları, A. Yılmaz ve Y. Bozkurt (Ed.), *Küresel Etkiler ve Yerel Esintiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi* içinde, Ankara: Gazi Kitabevi, s. 157- 172
- Toprak, Z. (2013) E- Yönetişim& E- Demokrasi, M. A. Çukurçayır ve H. T. Eroğlu (Ed.), *Yönetişim* içinde, Konya: Çizgi Kitabevi Yayınları, s. 71- 102
- Toprak, Z. (2010) Müzakereci Demokrasi ve Yerel Siyasetin Demokratik Gelişimi, *Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* içinde, B. Parlak (haz), Kaysem IV Bildiriler Kitabı, Bursa: Bursa Büyükşehir Belediyesi Yayınları, s. 37- 50
- Urhan, V. F. (2008) Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, s. 85- 102
- Welch, E. W. ve W. Wong (2001) Effects Of Global Pressures On Public Bureaucracy Modeling a New Theoretical Framework, *Administration & Society*, Vol. 33 No. 4, pp. 371- 402
- Wink, M. ve P. Graziano (2006) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- YENİŞAFAK, (2008) *Kapatma davasına Avrupa'dan tepki yağıyor*, <http://yenisafak.com.tr/politika-haber/kapatma-davasina-avrupadan-tepki-yagiyor-02.04.2008-109101> (20 Ekim 2013)
- Yetkin, M. (2008) Avrupa'nın kapatma davası tutumu ve AK Parti, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=253237> (20 Ekim 2013)
- Yılmaz, A. (2007) AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 17, s. 215- 240