

## TÜRKİYE'DE DEMOKRATİKLEŞME VE KAMU YÖNETİMİ REFORMU: SON ON YILA GENEL BİR BAKIŞ

Doç. Dr. Süleyman Sözen\*

### ÖZET

21. Yüzyılın ilk on yılında Türkiye, iç ve dış dinamiklerin etkisiyle, siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda yoğun bir değişim sürecine girmiştir. Demokratikleşme reformları bu değişim sürecinin önemli bir unsurudur. Demokratikleşme ve kamu yönetimi reformu arasında güçlü bir ilişki vardır. Modern demokrasiler iyi işleyen, profesyonel bir kamu yönetimi aygıtına ihtiyaç duyar. Ayrıca, demokratikleşme politikaları kamu yönetiminin hem yapısı hem de işleyişinde esaslı değişiklikleri gerekli kılar. Bu çalışmada öncelikle kamu yönetiminin demokratikleşmedeki rolü ve önemi üzerinde durulmakta, sonrasında da demokratikleşmeye paralel olarak Türk kamu yönetiminde son on yılda gerçekleştirilen reformlara değinilerek genel bir değerlendirme yapılmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Demokratikleşme, Demokratik Pekişme, Kamu Yönetimi Reformu

### ABSTRACT

#### ***Democratization and Public Administration Reform in Turkey: A General Outlook to the Last Decade***

*Democratization and Public Administration Reform in Turkey: A General Outlook to the Last Decade*

*In the first decade of the 21st Century, Turkey has experienced an intensive change process in political, social, economic and administrative areas with the influence of external and internal dynamics. Democratization reforms have been one important aspect of the change process. There is a strong link between democratization and public administration reform. Modern democracies need well-functioning and professional public administrati-*

\* Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi

*on apparatus. Besides, democratization policies require essential changes in the structure and operation of public administration. In this study, first of all, the role and importance of public administration in relation to democratization is addressed. This is followed by a general assessment of public administration reforms undertaken in the last decade in line with democratization process.*

**Key Words:** *Democratization, Democratic Consolidation, Public Administration Reform*

## GİRİŞ

21. Yüzyılın ilk on yılında Türkiye, iç ve dış dinamiklerin etkisiyle, siyasal, sosyal, ekonomik ve yönetsel alanlarda yoğun bir değişim sürecine girmiştir. Kuşkusuz, bu değişim ve dönüşümün itici gücünü oluşturan en önemli dış dinamik Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesinde Türkiye'ye aday ülke statüsü verilmesi ile Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkilerinde yeni bir dönemin başlamasıdır. Bu tarihten sonra Türkiye, üyelik kriterlerini yerine getirmek, AB normlarına uyum sağlamak için demokratikleşme yönünde geniş kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemeleri hayata geçirmiştir. İçeride ise 2000'li yıllardan itibaren siyasal iktidarların Türkiye'nin AB'ye tam üye olması yönünde gösterdikleri ortak irade demokratik reformların gerçekleştirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu çerçevede, özellikle 3 Kasım 2002 ve 22 Temmuz 2007 genel seçimlerinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) büyük bir çoğunluk sağlayan Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) tarafından kurulan hükümetlerin demokratikleşme ve kamu yönetimini yeniden yapılandırma konusunda sergiledikleri güçlü siyasal irade ve liderlik değişim ve dönüşüm sürecine ivme kazandırmıştır. Ayrıca, Sivil Toplum Kuruluşları (STK) ve iş dünyası başta olmak üzere toplumun değişik kesimlerinin daha fazla demokrasi ve daha iyi yönetim yönündeki değişim talepleri de bir iç dinamik olarak etkili olmuştur.

Türkiye'de yaşanmakta olan bu değişim sürecinin önemli bir unsurunu demokratikleşme reformları oluşturmuştur. Demokratikleşme siyasal, sosyal, ekonomik, hukuki ve yönetsel yönleri olan çok boyutlu bir olgudur. Demokratikleşme sürecinden en çok etkilenen alanların başında ise kamu yönetimi gelmektedir. Her şeyden önce, kamu yönetimi siyasal bir çevrede faaliyet gösterir ve yürütmenin bir kolu olarak siyasal iktidarın politikalarını yürütme aracıdır. Ayrıca, kamu yönetimi günümüzde tüm ülkeyi kapsayan örgütlenmesiyle devletin günlük işleyişinde ve bireylerin devletle olan ilişkilerinde en önde gelen bir kurumdur. Kamu yönetimi ve bireyler arasındaki bu etkileşimin demokrasi açısından çok önemli sonuçları vardır. Demokrasi ve kamu yönetimi

arasında iç içe geçmiş, karşılıklı etkileşime dayalı bir ilişki söz konusudur. Bu ilişki temelde iki yönlüdür. İlişkideki birinci yön, kamu yönetiminin demokrasinin pekişmesinde önemli bir rolünün olmasıdır. Modern demokrasiler etkin ve iyi işleyen bir kamu yönetimine ihtiyaç duyarlar. İlişkinin bir diğer yönü de demokratikleşmenin kamu yönetiminin hem yapısı hem de işleyişinde esaslı değişiklikleri gerekli kılmasıdır. Türkiye’de de demokratikleşmeye paralel olarak kamu yönetiminde son on yılda geniş kapsamlı reformlar gerçekleştirilmiştir. Görüldüğü gibi, kamu yönetimi hem etkileyen hem de etkilenen bir aktör olarak, demokratikleşme sürecinde önemli bir role ve yere sahiptir. Bununla birlikte, literatürde demokratikleşme ve kamu yönetimi ilişkisi üzerinde yeterli düzeyde çalışma yapıldığını söylemek güçtür.

Bu çalışmada demokratikleşme ve kamu yönetimi arasındaki karşılıklı ilişki incelenecektir. Çalışmanın birinci bölümünde kamu yönetiminin demokratikleşmedeki rolü ve önemi ele alınacaktır. İkinci bölümde ise demokratikleşmeye paralel olarak Türk kamu yönetiminde son on yılda gerçekleştirilen reformlar özetlenecek, son bölümde de bu reformlara ilişkin genel bir değerlendirme yapılacaktır.

## **1. DEMOKRATİKLEŞMEDE KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ VE ÖNEMİ**

Demokrasi-bürokrasi çalışmalarında her ne kadar bu ikisi arasında, doğaları itibariyle, bir paradoksal ve gerilimli bir ilişki olduğu ifade edilse de modern demokrasilerin etkin ve iyi işleyen bir bürokrasiye ihtiyaç duyduğu konusunda genel bir görüş birliği vardır.<sup>□</sup> Örneğin, Joseph A. Schumpeter (1949) bürokrasiyi demokrasinin ayrılmaz bir parçası olarak görmüştür. Ona göre profesyonel bürokrasinin varlığı demokrasinin gerekli şartlarından bir tanesidir. Schumpeter, modern demokrasilerin seçilmiş siyasilerin profesyonel bürokrat tabaka tarafından desteklenmiş olmaları durumunda en iyi biçimde işleyeceğini ifade eder. Modern anayasal demokrasiler iki ana unsurdan oluşur. Bunlardan birincisi seçilmiş temsilciler ve parlamento, ikincisi de idari sistemdir. Birincisi siyasal sorumluluğu sağlamak için gereklidir, ikincisi de idari işleri yürütmek için vardır. Bir başka deyişle, demokrasiler teknik açıdan yetkin, etkili ve iyi işleyen bir bürokrasi olmadan varlıklarını devam ettiremezler. Yine benzer biçimde Linz ve Stepan (1996)<sup>□</sup> ve Diamond (1997) etkin ve iyi işleyen bir bürokrasinin varlığını demokratik pekişmenin temel koşullarından birisi olarak görmektedir.

Her modern demokrasinin iyi işleyen, profesyonel bir kamu yönetimi aygıtına ihtiyaç duymasının nedenleri temelde iki noktada açıklanabilir. Birinci nok-

ta, siyasal sistemde devletin görevlerini yerine getirmede kamu yönetiminin üstlendiği rol ile ilgilidir. Kamu yönetimi, yasama organı tarafından kabul edilen kanunları ve hükümetin belirlediği kamu politikalarını uygulama aracıdır. Demokratik sistemlerde kamu yönetimi hukukun üstünlüğünü koruyan, hükümet politikalarını uygulayan, vergi toplayan, kamu düzenini ve adaleti sağlayan, kamu hizmetlerini yürüten devasa bir aygıt olarak son derece kritik bir role sahiptir. Devletin bu işlevleri yeterli düzeyde yerine getirebilmesi idari kapasitesi yüksek ve iyi işleyen bir kamu yönetiminin varlığını gerektirir. Ayrıca unutulmamalıdır ki siyasal iktidarın demokratikleşme politikalarını uygulayacak olan da kamu yönetimidir. İdari kapasitesi yüksek, profesyonel bir idarenin varlığı demokratikleşme politikalarının hem oluşturulması hem de etkili bir biçimde uygulanması aşamalarında önemlidir. Dolayısıyla, demokratikleşme kapsamında gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemelerin etkili bir biçimde uygulanması ve beklenen sonucu verebilmesi bunların kamu yönetimi tarafından etkin bir biçimde uygulanmalarına bağlıdır. Bu çerçevede, iyi işleyen profesyonel bir kamu yönetiminin demokrasinin derinleşip kök salmasına ve pekişmesine önemli katkıları olacaktır (Suleiman, 2006). Literatürde etkin ve iyi işleyen bir kamu yönetiminin Weber'in modern yasal-ussal bürokrasisinin özelliklerini taşıması gerektiği vurgulanmaktadır (Linz ve Stepan; 1996).

Kamu yönetiminin demokratikleşmedeki bir diğer rolü ise devlet ve toplum arasında başlıca arayüz olma işlevinden kaynaklanmaktadır. Peters (2010), demokrasilerde kamu yönetiminin devlet ve toplum arasında başlıca arayüz olma işlevini gördüğünü ifade eder. Demokratik bir devlette kamu yönetimi, topluma hizmet sunmanın yanında devlet ve toplum arasındaki karşılıklı iletişimin gerçekleştiği başlıca alandır. Gerçekten, 20. Yüzyıl boyunca kamu yönetiminin işlevleri son derece çeşitlenmiş ve buna paralel bir biçimde yapısal olarak da çok büyümüştür. Bugün, doğumdan ölüme kadar kamu örgütlerinin hayatımızın her alanında önemli bir yeri vardır. Bu nedenle, günümüz modern toplumlarında bireylerin günlük hayatlarında en fazla yüz yüze geldiği devlet organı kuşkusuz kamu yönetimidir. Vatandaşlar hemen hemen her gün bir kamu görevlisi ile ilişki içerisinde. Buna karşılık vatandaşların siyasal temsilcileri ile ilişkileri nadiren gerçekleşen bir durumdur. Vatandaşların kamu görevlileri ile etkileşimleri kamu hizmetlerinin ne kadar iyi sunulduğunu ortaya koymada önemli olduğu kadar, bu ilişkiler aynı zamanda halkın genel olarak devlet hakkındaki algısının oluşmasında da belirleyici bir rol oynar. Bu tür etkileşimler devlet ve hükümetin kamuoyu nezdinde meşruiyet düzeyini belirlemede etkilidir (Peters, 2010:216). Kamu yönetiminin kötü uygulamaları vatandaşın gözünde devletin meşruiyetini zayıflatacak, devlet ve toplum arasında güven ortamı oluşma-

yacaktır. Bu durumda demokratik kurum ve kurallar kökleşemeyecek, aksine kırılğan hale gelecektir. Diğer taraftan, kanunları etkili bir biçimde uygulayan, insan haklarına saygılı ve kaliteli kamu hizmeti sunan bir idarenin varlığı ise vatandaşın devletine güven duymasını sağlayacak ve meşruiyetini pekiştirecektir. Bu durum, ülkede demokrasinin kalıcı olmasına ve ilerlemesine önemli bir katkı yapacaktır. Sonuç olarak, kamu yönetimi, Ezra Süleiman’ın (2003) belirttiği gibi, duruma göre demokrasinin meşruiyetini güçlendiren veya zayıflatan bir aygıt konumundadır.

## **2. DEMOKRATİKLEŞMENİN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ: SON DÖNEM KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI**

Kamu yönetimi, siyasal bir çevrede faaliyet gösterir ve siyasal gelişmelerden etkilenir. Kamu yönetimi reformu da yönetsel ve örgütsel bir süreçten ziyade siyasal bir süreçtir. Dolayısıyla, siyasal sistemin doğası ve bu sistemdeki değişimler kamu yönetiminin örgütsel yapısını ve işlevsel rolünü belirleyen temel unsurlardan bir tanesidir. Demokratik bir sistemde de kamu yönetiminin şeffaf, katılımcı, hesap veren, hukuk kurallarına bağlı, insan haklarına saygılı, toplumun taleplerine duyarlı, seçilmiş siyasal otoritenin gözetim ve denetiminde olması beklenir. Bu nedenle, demokratikleşme, diğer birçok alanda olduğu gibi kamu yönetiminde de önemli reformları gerekli kılar (Harris, 2004). Bir diğer deyişle, demokratikleşme ve kamu yönetimi reformları birlikte el ele gider.

Demokratikleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkileri doğrudan veya dolaylı bir biçimde gerçekleşmektedir. Demokratikleşme yolunda atılan her adım kamu yönetimini ya doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendirmektedir. Her şeyden önce demokratikleşme yönünde atılan adımların birçoğu kamu yönetiminin mevcut yapısı ve işleyişinde doğrudan değişiklik yaratan yasal ve yapısal düzenlemelerden oluşmaktadır. Diğer taraftan, demokrasiye derinlik kazandırmak için gerçekleştirilen düzenlemeler kamu yönetimini doğrudan ilgilendiren bir değişimi içermiyor olsa bile bu tür reformların idarenin uygulamalarını, yaklaşımlarını, iş yapma biçimlerini etkilemesi kaçınılmazdır. Özetle, demokratikleşme politikaları kamu yönetiminin hem kurumsal yapısında ve hem de yönetim kültüründe değişimi gerekli kılmaktadır. Bu değişim, özellikle demokratik pekişmeyi tam olarak henüz gerçekleştirememiş olan ülkeler için daha geniş kapsamlı olmaktadır. Çünkü bu ülkelerdeki kamu yönetimlerinin geleneksel yapı ve rollerinin demokratik bir yönetime dönüşebilmesi için atılması gereken birçok adım vardır.

Türkiye, son on yılda demokratikleşme yönünde kayda değer bir ilerleme göstermiştir. Demokratikleşme sürecine paralel olarak da 2000'li yılların ilk on yılında kamu yönetiminde geniş kapsamlı yasal ve kurumsal reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu reformlardan demokratikleşmeyle doğrudan bağlantılı olanlar aşağıda beş başlık altında özetlenecektir.

### **2.1. 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. Bu düzenlemelerle, insan hak ve özgürlüklerine yönelik kısıtlamalar önemli ölçüde giderilerek bireylerin temel hak ve özgürlükler alanı genişletilmiş ve insan haklarına ilişkin evrensel standartlara ulaşma yönünde önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Demokratikleşme sürecinde insan hakları alanında gerçekleştirilen bu reformların kamu yönetimine önemli etkileri olmaktadır. 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.

Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığı, Başbakanlık teşkilat kanununda değişiklik yapan 12.4.2001 tarih ve 4643 sayılı Kanunla kurulmuştur. Ayrıca, 2.11.2000 tarih ve 24218 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ile 81 il ve 892 ilçede insan hakları kurulları kurulmuştur. Bu ilk yönetmelikte kurul üyelerinin önemli bir kısmının kamu görevlilerinden oluştuğu görülmektedir. 23.11.2003 tarih ve 25298 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan ve önceki yönetmeliği yürürlükten kaldıran İl ve İlçe İnsan Hakları Kurullarının Kuruluş, Görev ve Çalışma Esasları Hakkında Yönetmelik ise kurulların yapısını büyük oranda sivil bir karaktere büründürecek biçimde değiştirmiştir. Kurullar, yeni yönetmelikle baro, yerel yönetimler, mesleki kuruluşlar, üniversite, siyasi partiler ve diğer sivil toplum kuruluş temsilcilerinden oluşan sivil toplum ağırlıklı yeni bir yapıya kavuşmuştur. Bunlardan başka, ilgili kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde de insan hakları birimleri oluşturulmuştur. Örneğin İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu bünyesinde Nisan 2004'te İnsan Hakları İhlal İddialarını İnceleme Bürosu, Jandarma Genel Komutanlığı'nda da 26 Ni-

san 2003 tarihinde Jandarma İnsan Hakları İhlallerini İnceleme ve Değerlendirme Merkezi (JİHİDEM) kurulmuştur. Bu kurum ve kurulların en önemli işlevi İnsan hakları ihlali iddialarını inceleme ve araştırma yetkisine sahip olmalarıdır.

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 vazgeçmek ve yapılan değişikliklerle uyumlu olarak “delilden sanığa ulaşmak” yaklaşımını temel alan yeni uygulamalar geliştirmek baskısını hissetmektedir. Kolluk güçlerinin bu yeni yaklaşımı benimseyebilmesi için hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimlerinde insan hakları konularına yer verilmektedir. Bu çerçevede, polis, jandarma, sahil güvenlik ve gümrük muhafaza personeli için kolluk meslek etiği ilkeleri hazırlanmış ve 24 Ekim 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

## **2.2. Güvenlik Güçleri Üzerinde Sivil Otoritenin Güçlendirilmesine Yönelik Reformlar**

Modern demokrasilerde kamu yönetimi demokratik olarak seçilmiş siyasal iktidarların politikalarını etkin ve verimli bir biçimde yürüten bir aygıt olarak görülür. Bürokrasinin halkın temsilcisi olan seçilmiş siyasal iktidarın emrinde olması demokratik değerlerin millet egemenliğine vurgu yapmasının doğal bir sonucudur. Ancak hemen belirtmek gerekir ki bürokratların seçilmiş liderlerin emrinde olmaları, bürokrasinin siyasal iktidarın keyfi emirlerini yerine getirme aracı haline gelmesi anlamına gelmez. Demokratik bir devlette kamu yönetimi hukuk kurallarını bireysel durumlara uygulamada özerktir ve yasal olarak siyasal iktidarın, siyasal partilerin, çıkar gruplarının ve bireylerin günlük müdahalelerinden korunmuştur.

Demokrasilerde asker ve sivil bürokrasinin siyasal otoritenin denetimi ve gözetimi altında olması gerektiği kabul edilir. Özellikle, silahsız güçlerin silahlı güçler üzerinde gözetim ve denetim yetkisine sahip olmaları demokrasinin en temel ilkelerindedir. Bu alandaki reformlar, askeri bürokrasinin politika oluşturma sürecindeki belirleyici rolünü dikkate aldığımızda Türkiye’nin demokratikleşmesi açısından son derece önemlidir. Demokratik pekişme, demokratik bir tarzda seçilmiş sivil otoritelerin seçimle işbaşına gelmemiş olanlara üstünlüğü ve tüm vatandaşların temel sivil özgürlüklerine geniş ve etkili garantiler gerektirmektedir (Özbudun, 2000). Türkiye’de de demokratikleşme süreciyle

bağlantılı olarak son dönemde gerçekleştirilen anayasal ve yasal değişikliklerle askeri bürokrasinin siyasal nitelikli politika belirleme sürecindeki hakim rolüne son verme ve sivil otoritenin güvenlik güçleri üzerindeki gözetim ve denetim yetkisini güçlendirmeye yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bunlar arasında

2001 Anayasa değişikliği ile Millî Güvenlik Kurulu'nun yapısındaki sivil üye sayısının artırılması ve Kurul kararlarının Bakanlar Kurulu üzerindeki etkisinin zayıflatılması,

2004 Anayasa değişikliği ile Genelkurmay Başkanlığı'nın Yüksek Öğretim Kurulu'na üye seçme yetkisinin sona ermesi

Türk Silahlı Kuvvetleri'nin Sayıştay'ın mali denetimine tabi kılınması,

EMASYA protokolün 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,

Genelkurmay Başkanı, Kara, Hava, Deniz ve Jandarma Kuvvetleri Komutanlarının resmi görevleri sırasında işledikleri suçlardan ötürü Yüce Divan'da yargılanabilmelerinin önünün açılması,

Mülki İdare Amirlerinin polis ve jandarma arasındaki görev sınırlarının belirlenmesindeki yetkilerinin güçlendirilmesi,

Jandarma komutanlarının illerde valiye, ilçelerde kaymakama geçici bir süre ile vekalet edebilmelerine imkan sağlayan yasal hükümlerin kaldırılması sayılabilir.

### **2.3. Yeni Hesap Verme Mekanizmaları Oluşturulmasına Yönelik Reformlar**

Seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerinin iş ve işlemlerinden dolayı hesap verebilmeleri demokrasinin temel unsurları arasında yer alır. Demokrasilerde hesap verebilirlik mekanizmaları çok boyutludur. Demokratikleşme sürecinde Türkiye'deki mevcut yapılara ilave olarak kamu yönetiminin hesap verebilirliğini güçlendirmeye yönelik yeni kurumsal mekanizmalar oluşturulmuştur. Bunlar genelde kurum dışı bağımsız gözetim mekanizmaları şeklinde kurulmuşlardır. Daha önce değinilen insan hakları ihlallerine ilişkin oluşturulan kurum ve kurul-



lar dışında 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile 2004 yılında Başbakanlık bünyesinde Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulmuştur. Bakanlar Kurulu tarafından atanan 11 üyeden oluşan Kurul, etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlâl edildiği iddiasıyla reşen veya yapılacak başvurular üzerine gerekli inceleme ve araştırmayı yaparak sonucu ilgili makamlara bildirmek, kamuda etik kültürünü yerleştirmek üzere çalışmalar yapmakla yetkilidir. 5176 sayılı Kanun kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında etik davranış ilkelerine aykırı uygulamalar bulunduğu iddiasıyla, en az genel müdür veya eşiti seviyedeki kamu görevlileri hakkında Kurula başvurulabilir.

Bu alanda üzerinde durmaya değer bir başka çalışma da Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmasına ilişkindir. Bilindiği gibi kamu denetçisi (Ombudsman), kişilerin kamu yönetimine ilişkin şikâyetlerini ele alır, inceleme ve araştırma sonucunda yönetimin olaydaki tutumunu ve uygulamasını değerlendirir. Yönetimin aksayan, iyi işlemeyen yanlarını, yetersizliklerini ortaya çıkarır ve işin çözümlü için önerilerde bulunur. Bu yönüyle kamu denetçiliği kurumu, yönetimin denetlenmesi, vatandaş ile yönetim arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü ve kamu yönetiminin iyileştirilmesine yapacağı olumlu katkılar nedeniyle demokratik toplumlarda önemli bir hesap verme mekanizması olarak görülmektedir (Diamond, 1997).

Türkiye’de uzun yıllar Ombudsmanlık sisteminin kurulması yönünde tartışmalar yaşanmıştır. Bu alanda atılan ilk somut adım 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunla olmuştur. Kanunun 42. maddesinde her ilde mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir mahalli idareler halk denetçisinin seçilmesi öngörülmüştü. Ancak bu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye geri gönderildiğinden yürürlüğe girmemiş, dolayısıyla, yerel Ombudsmanlık kurumu da oluşturulamamıştır. Daha sonra, 28.9.2006 tarih ve 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (KDKK) çıkarılmıştır. Ancak, Anayasa Mahkemesi 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun önce yürütmesini durdurmuş, daha sonra 25.12.2008 günlü, E. 2006/140, K. 2008/185 sayılı kararıyla da bu Kanunu Anayasa’ya aykırı bularak tümünden iptal etmiştir. Bu gelişme üzerine, 12.9.2010 tarihinde yapılan halkoylaması ile kabul edilen Anayasa değişikliğinde 74. maddenin kenar başlığı “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” olarak yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu madde herkesin bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahip olduğunu

belirterek, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemek üzere Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak Kamu Denetçiliği Kurumu kurulacağını hükme bağlamıştır. Böylece, Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulabilmesi için gerekli olan Anayasal dayanak sağlanmış bulunmaktadır.

Ayrıca, 2009 yılı sonunda gündeme gelen demokratik açılım politikası çerçevesinde öngörülen reformlara bakıldığında da insan hakları ile ilgili mevcut kurumları daha etkin bir yapıya kavuşturmak ve hesap verebilirlikle ilgili yeni yapılar oluşturmak yer aldığı görülmektedir. Bu kapsamda, Başbakanlık İnsan Hakları Başkanlığını Birleşmiş Milletler Paris Prensipleri ile uyumlu, bağımsız, kamu tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip bir İnsan Hakları Kurumuna dönüştürülmesi; kolluk hakkındaki şikâyetlerin incelenmesi, izlenmesi ve sonuçlandırılmasını sağlamaya yönelik Bağımsız Kolluk Şikâyet Mekanizması oluşturulması ve ayrıca Ayrımcılıkla Mücadele Komisyonu kurulması öngörülmektedir.

#### **2.4. Yönetimde Açıklık ve Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Reformlar**

Demokrasilerde kamu yönetiminin açık ve şeffaf olması temel bir ilkedir. Demokratik toplumlarda, bürokrasinin doğasında bulunan dışa kapalılık, gizlilik, halka uzak olma gibi nitelikleri en aza indirgeyerek; şeffaf, katılımcı ve halka hesap verebilen bir yönetim oluşturma gayretleri her zaman güncelliğini korumuştur. Kamu yönetimini daha açık ve şeffaf hale getirmek için yapılanların en başında kişilere bilgi edinme hakkının tanınması gelmektedir. Bilgi edinme hakkı, giderek önem kazanan ve demokratik yönetimin temel bir unsuru haline gelen bir insan hakkıdır. Bu hakka dayanarak birey, belli konularda idareye başvurarak bilgi isteme, bilgi ve belgelere ulaşma gibi haklara sahiptir. Bu hakkın tanınmasıyla, idarenin tek taraflı bilgi açıklamalarının yeterli kabul edilmediği, belli koşullar altında idarenin bireylerin bilgi edinme taleplerini de karşılamaının demokratik ve şeffaf bir yönetim tarzının bir gereği olduğu kabul edilmektedir (Sözen ve Algan, 2009). Türk kamu yönetiminde de son dönemde idarenin kamuyu bilgilendirmesine ilişkin önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Bunların en başında da 09.10.2003 tarihinde kabul edilen ve 24.04.2004'te yürürlüğe giren 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (BEHK) gelmektedir. Ayrıca, bu kanunun uygulanmasına ilişkin esas ve usulleri düzenleyen 2004/7189 sayılı yönetmelik 27.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre, tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, hakkın yükümlüsü olarak belirlenmiştir. Kanununun 4. maddesinde de herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu ifade edilmiştir.

Görüldüğü üzere, bilgi edinme hakkı kişi yönünden bir hak, idare yönünden ise bir yükümlülüktür.

Kamuoyunun bilgilendirilmesine yönelik kamu kurumlarına yükümlülükler getiren dikkate değer bir diğer yasal düzenleme de 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur (KMYKK). Bu Kanunda mali saydamlığı gerçekleştirmeye yönelik çeşitli hükümler yer almaktadır. Kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflığı sağlama yönünde atılan bir diğer adım da kamu kurumlarına hizmet standartlarını belirleme yükümlülüğü getirilmesidir. 31.7.2009 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Uyulacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelik ile idarelerin sundukları kamu hizmetlerinin envanterini ve “Kamu Hizmet Standartları Tablosunu” hazırlayarak vatandaşların kolayca görebileceği panolarda, kurumsal internet sayfalarında ve e-Devlet Kapısında duyuruları öngörülmüştür.

Son olarak, her ne kadar henüz yasallaşmasa da idarî işlemlerin yapılmasında uygulanacak ilke, esas ve usullerin belirlenmesini amaçlayan Genel İdari Usul Yasa Tasarısında (GİUKT) açıklık, şeffaflık ve katılımı ilgili çarpıcı hükümler yer almaktadır. Türkiye’de idarenin işlemlerine ilişkin esas ve usullerin oluşturulması çalışmalarının uzun bir geçmişi olmasına rağmen bugüne kadar bir idari usul kanunu henüz çıkarılamamıştır. Ancak, yapılan hazırlıkların son aşamaya geldiği söylenebilir. Çalışmaları 1990’lı yıllardan beri devam eden Genel İdari Usul Yasa Tasarısı (GİUKT) Adalet Bakanlığı tarafından Kasım 2003’te, en son sürümü de Eylül 2008’de Başbakanlığa sevk edilmiştir. Hükümetin 2008 yılı programının “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması” başlıklı bölümünde kamu kurum ve kuruluşlarının işlem ve eylemlerinde uyacakları usul ve esasları içeren yasal düzenlemenin gerçekleştirilmesi öncelikli politika olarak kabul edilmiş ve bunu gerçekleştirmek için de Genel İdari Usul Kanunu Tasarısına ilişkin çalışmaların yılsonuna kadar sonuçlandırılacağı belirtilmiştir. Ancak 2010 yılı itibarıyla tasarının hala yasallaşmadığını görüyoruz. 2010 yılı programında da Genel İdare Usul Kanunu taslağı üzerindeki çalışmaların sonuçlandırılarak taslağın Aralık sonuna kadar TBMM’ye sevk edileceği ifade edilmiştir (2010 Yılı Programı, 242). Genel İdari Usul Kanunu Tasarısının yasallaşması ile şeffaf ve katılımcı bir yönetim oluşturulmasında önemli bir adım atılmış olacaktır.

## 2.5. Yönetime Katılımı Sağlamaya Yönelik Reformlar

Yönetimde karar alma süreçlerine katılım, demokratik yönetimlerin önemli unsurlarından bir tanesidir. Özay'a göre yönetimde demokrasiyi gerçekleştirmenin üç temel unsurundan bir tanesi yönetimin karar almak üzere yaptığı toplantılara yönetilenlerin katılabilmelerinin sağlanması ve bu toplantıların yurttaşlara açık olmasıdır (Özay, 2002). Demokratikleşme sürecinde üzerinde önemle durulan ve sıklıkla dile getirilen görüşlerden birisi de yönetim sürecine halkın katılımının sağlanması gerektiği görüşüdür. Bu çerçevede demokratikleşme sürecine paralel olarak Türkiye'de yönetime katılımı sağlamaya yönelik yeni mekanizmalar oluşturulması önem kazanmıştır. Bu oluşturulan yeni mekanizmalar daha çok kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile Sivil Toplum Kuruluşlarının kurullarda temsil edilmesi şeklinde gerçekleşmiştir.

Yönetime katılım konusunda gerçekleştirilen önemli bir yenilik 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kurulması öngörülen kent konseyleridir. Belediye Kanununun 76. maddesine göre kent konseyi kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kent hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmek amacıyla güder. Kent konseyi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan geniş bir platformdur. İçişleri Bakanlığı tarafından kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazete'de Kent Konseyi Yönetmeliği yayımlanmıştır.

Ayrıca, ilgili kanunlarında il özel idareleri ve belediyelerin sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleri ile yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayacağı ifade edilmiştir. İl özel idaresi ve belediye hizmetlerinin yürütülmesinde hemşehrilerin gönüllü katılımına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan bir yönetmelikle belirlenmiştir.

Kamu kesimi, özel sektör ve STK'lar arasında işbirliğini geliştirmeye yönelik atılan adımlardan bir diğeri de bölgesel düzeyde Kalkınma Ajanslarının kurulmasıdır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunda belirtildiği üzere Ajansların kuruluş amacı kamu

kesimi, özel kesim ve STK’lar arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Ajansın karar organı olan yönetim kurulu, vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya STK’lardan seçilecek üç temsilciden oluşur. Yönetim kurulunun başkanı validir (md. 10).

Bir başka düzenleme ile de il ve ilçelerdeki Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları Mütevelli Heyetlerinde sivil toplum temsilcilerinin katılımı sağlanmıştır. 29.05.1986 tarih ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununun 7. maddesinde düzenlenen vakıf mütevelli heyetlerinin oluşumu 01.12.2004 tarih ve 5263 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 19. maddesi ile değiştirilmiş ve eskiye göre sivil katılımın daha etkin olabileceği bir mütevelli heyet yapısı getirilmiştir. Bu yeni yasal düzenleme ile İl Emniyet Müdürünün mütevelli heyet üyeliği sona erdirilerek yerine Tarım İl Müdürü getirilmiştir. Ayrıca köy muhtarlarının ve mahalle muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri birer muhtar, iki sivil toplum kuruluşu temsilcisi ile iki hayırsever vatandaş da mütevelli heyet üyesi olarak atanmıştır.

Bu kapsamda bir diğer katılım mekanizması da çevre ile ilgilidir. 17.07.2008 tarihli Çevresel Etki Değerlendirmesi (ÇED) Yönetmeliği ile çevresel etki değerlendirmesi<sup>□</sup> sürecinde ilgili halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde halkın katılımı toplantısı düzenlenmesi öngörülmüştür (ÇED, m.9).

## **SONUÇ**

Yukarıda özetle değinildiği gibi demokratikleşme sürecinde son yıllarda Türk kamu yönetiminde çok önemli yasal ve yapısal düzenlemeler gerçekleştirildi. Kuşkusuz, bu reformların kamu yönetiminin geleneksel rol ve işlevleri üzerinde ciddi etkileri olacaktır. Öncelikli olarak, bilgi edinme hakkı, yeni hesap verme mekanizmalarının oluşturulması ve benzeri düzenlemelerle bireyin idare karşısında hak arama yolları güçlendirilmiştir. Ayrıca, gerçekleştirilen yasal ve yapısal düzenlemelerle sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların yönetimin karar alma süreçlerine katılımı sağlanmıştır. Bunlara ek olarak, demokratik-

leşme ile doğrudan ilgisi olmadığı için burada değinilmeyen eğitim, sağlık ve sosyal yardım alanlarındaki hizmetlerin iyileştirilmesine yönelik atılan adımlar da dikkate alındığında, tüm bunlar, Türk kamu yönetimi sisteminde "devlet-merkezli" bir yönetim anlayışından "vatandaş-odaklı" yönetim anlayışına doğru bir yöneliş olduğunun göstergeleri olarak değerlendirilebilir. Böylece, birey ve devlet arasındaki temel ilişki biçimi ağırlıklı olarak "kamu düzeni ve güvenlik" ekseninde belirlenirken son dönemde "kamu hizmeti" anlayışı da ağırlık kazanmaya başlamıştır. Devletin insan için olduğu ve insanın devletten önce geldiği düşüncesi, AK Parti Genel Başkanı ve Başbakan tarafından "insanı yaşat ki devlet yaşasın" sözüyle sıklıkla ifade edilmektedir.

Demokratikleşme kapsamında kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların bir diğer etkisi de siyaset kurumları ile askeri bürokrasi arasındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır. Bilindiği gibi Türkiye Cumhuriyeti Osmanlı İmparatorluğundan güçlü bir bürokratik yönetim geleneği devralmıştır. Bu gelenek içinde bürokratik seçkinlerin siyasal seçkinler de dahil diğer toplumsal katmanlar karşısındaki güçlü konumu ve onlar üzerindeki vesayeti söz konusudur (Heper ve Keyman, 1998). Ancak, son dönemde gerçekleştirilen demokratikleşme reformlarıyla askeri bürokrasinin siyasal kurumlar üzerindeki vesayetini ortadan kaldırmaya yönelik önemli adımlar atılmıştır. Böylelikle, bürokratik niteliği ağır basan cumhuriyetten demokratik niteliği ağır basan cumhuriyete doğru bir dönüşüm sürecinin içinde olduğumuz ifade edilebilir.

Ancak her ne kadar yasal ve yapısal düzenlemeleri yapmak kendi başlarına çok önemli bir gelişme olsa da bu reformlarla elde edilmek istenen sonuçlara ulaşabilmek için yasaların etkili bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Bu çerçevede, uygulamaya ilişkin bazı sorun alanlarından söz etmek mümkündür. Bunlardan bir tanesi Türkiye'deki devlet merkezli yönetim geleneği ve buna bağlı olarak oluşan bürokratik kültür ile demokratikleşme reformları arasındaki uyum sorunudur. Son dönemde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarına ilişkin altı çizilmesi gereken nokta bu düzenlemelerin içerik ve yaklaşım açısından geleneksel idare tarzından oldukça farklı yeni bir yönetim anlayışını yansıtmasıdır. Şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık gibi kavramlara sıklıkla vurgu yapan yeni yönetim anlayışı, merkeziyetçiliğe, hiyerarşik yapılanmaya ve devlet otoritesine vurgu yapan, yöneten-yönetilen ayrımının keskin olduğu geleneksel idari yapımızdan birçok açıdan farklılıklar göstermektedir. Bu derin yaklaşım farkının uygulamaya ilişkin önemli yansımaları olması ise kaçınılmazdır. Burada ortaya çıkabilecek sorun alanlarından bir tanesi kamu yöneticilerinin yeni rollerine ne kadar uyum sağlayabilecekleridir. Yukarıda belirtildiği üzere, yeni yasalarla kamu idarelerinin karar alma ve uygulama süreçlerine

STK’ların katılımını sağlamaya yönelik yeni mekanizmalar oluşturulmuştur. Bu yeni yapılarda kamu hizmetlerinin yürütülmesinde kararları tek başına alan ve uygulayan kamu yöneticisi yerine kararlarını daha demokratik ve katılımcı şekilde alan bir yönetici profili öne çıkmaktadır. Dolayısıyla, bu yapıların verimli ve etkin çalışması büyük ölçüde kamu yöneticilerinin bu yeni rollerine uyum sağlamalarına bağlıdır. Bu bağlamda, mevcut bürokratik kültürdeki dışa kapalı yapı ve işleyiş, kamu yöneticilerinin kendi yetkilerini paylaşmak istememeleri, katılımcılığı kendi yetkilerine bir müdahale gibi algılayabilmeleri, tek karar verici olma isteği, sivil toplumun yönetime katılımının devleti zaafa düşürebileceği, “devlet hesap vermez hesap sorar” gibi düşüncelerin katılım mekanizmalarının işleyişinde karşılaşılabilecek muhtemel sorun alanları olarak değerlendirilebilir.

Sonuç olarak, bu çalışmada ilk önce kamu yönetiminin demokrasinin pekişmesindeki rolü üzerinde durularak güvenilir, etkili ve iyi işleyen bir idari aygıtın demokrasinin pekişmesi için esaslı bir gereklilik olduğu vurgulanmıştır. Daha sonra da demokratikleşme sürecinde Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar ana hatlarıyla ele alınarak demokrasi ve kamu yönetimi arasındaki karşılıklı ilişki ortaya konmaya çalışılmıştır. Son dönem kamu yönetimi reformlarının Türkiye’de demokrasinin pekişmesine önemli katkıları olabileceği düşünülmektedir. Ancak bunun olabilmesi için siyasal iktidarın demokratikleşme yönündeki tutumunun kararlılıkla devam etmesi, reformların aksayan ve yetersiz kalan yönlerinin giderilmesi ve etkili bir biçimde uygulanması gerekmektedir. Bir diğer ifadeyle, kamu yönetimindeki değişim ve dönüşümün devam etmesi demokratikleşme sürecinin devam etmesine bağlıdır.

## **KAYNAKÇA**

**DIAMOND L. (1997).** “Consolidating Democracy in the Americas”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Cilt. 550, Mart, s. 12-41.

**HAMILTON, M. R. (2007).** “Democracy and Public Service” içinde Box, Richard C. (ed.) *Democracy and Public Administration*, New York: M. E. Sharpe, Inc.

**HARRIS, Richard L. (2004).** “Democratization of the State: A Global Perspective and South African Case Study”, *International Journal of Public Administration*, Cilt. 27(13), s. 1061-1100.

**HEPER, M. and Keyman, F. (1998).** “Double-Faced State: Political Patronage and the Consolidation of Democracy in Turkey,” *Middle Eastern Studies*, Cilt. 34(4), s. 259-277.

**LINZ, Juan. J. ve Alfred Stepan, A. (1996).** *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

**ÖZAY, İ. (2002).** Günışığında Yönetim, İstanbul: Alfa Yayınları.

**ÖZBUDUN, E. (2000).** Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation, Colorado: Lynne Rienner Publishers.

**PETERS, B. G (2010).** "Bureaucracy and Democracy", Public Organization Review, 10:209-222.

**SCHUMPETER, Joseph A. (1949).** Capitalism, Socialism and Democracy, 3rd ed. New York: Harper.

**SÖZEN, S. ve B. ALGAN (2009).** İyi Yönetişim, Ankara: İçişleri Bakanlığı Yayınları

**SULEIMAN, E. (2003).** Dismantling Democratic States, Princeton: Princeton University Press.

**SULEIMAN, E. (2006).** "Is Weber Still Relevant? The Future of Bureaucracy"<<http://www.afsp.msh-paris.fr/activite/2006/collinz06/txtlinz/suleiman.pdf>> er. tar: 17.09.2010