

T. C.  
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**KAMU YÖNETİMİ REFORMU UYGULAMALARININ  
KARŞILAŞTIRMALI ÇÖZÜMLENMESİ  
(GÜNEY AMERİKA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ)**

**Saim Uğur ALPSOYKAN**

Danışman  
**Doç. Dr. Yeşim Edis ŞAHİN**

2006

## Yemin Metni

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Kamu Yönetimi Reformu Uygulamalarının Karşılaştırmalı Çözömlenmesi: Güney Amerika ve Türkiye Örnekleri” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

Tarih

.../.../.....

Adı SOYADI

İmza

## YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

### Öğrencinin

**Adı ve Soyadı** : Saim Uğur ALPSOYKAN  
**Anabilim Dalı** : Kamu Yönetimi  
**Programı** : Kamu Yönetimi  
**Tez Konusu** : Kamu Yönetimi Reformu Uygulamalarının Karşılaştırmalı  
Çözümlemesi: Güney Amerika ve Türkiye Örnekleri  
**Sınav Tarihi ve Saati** :

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün ..... tarih ve ..... Sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini ..... dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI	<input type="radio"/>	OY BİRLİĞİ ile	<input type="radio"/>
DÜZELTME	<input type="radio"/>	OY ÇOKLUĞU	<input type="radio"/>
RED edilmesine	<input type="radio"/>	ile karar verilmiştir.	

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır.  O\*\*\*  
Öğrenci sınava gelmemiştir.  O\*\*

\* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.  
\*\* Bu halde adayın kaydı silinir.  
\*\*\* Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	<input type="radio"/>	Evet
Tez mevcut hali ile basılabilir.	<input type="radio"/>	
Tez gözden geçirildikten sonra basılabilir.	<input type="radio"/>	
Tezin basımı gerekliliği yoktur.	<input type="radio"/>	

### JÜRİ ÜYELERİ

### İMZA

.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red	.....
.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red	.....
.....	<input type="checkbox"/>	Başarılı	<input type="checkbox"/>	Düzeltilme	<input type="checkbox"/>	Red	.....

## ÖZET

**Yüksek Lisans Tezi**  
**Kamu Yönetimi Reformu Uygulamalarının Karşılaştırmalı Çözümlemesi**  
**(Güney Amerika ve Türkiye Örnekleri)**  
**SAİM UĞUR ALPSOYKAN**

**Dokuz Eylül Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü**  
**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**  
**Kamu Yönetimi Programı**

Küreselleşme sürecinin kamu yönetimine en önemli yansıması, tüm dünyada farklı zamanlarda uygulanmaya başlamasına rağmen benzer özellikler taşıyan kamu yönetimi reformlarıdır. Bu reformlar, kamu yönetiminin çeşitli alanlarında, aynı kavramlar ışığında ortaya konulmuş ve geleneksel kamu yönetimi anlayışında önemli değişiklikler yaratmışlardır. Reform çabaları küreselleşme sürecinin neo-liberal politikalarından kaynaklanmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi (NPM) anlayışının yaygınlaşması, işletme tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması sonucunu doğurmuş ve merkezi yönetimlerin küçültülmesi, yerel birimlere yetki ve kaynak devredilmesi ve hizmetlerin özelleştirilmesi konularında daha önceki reform denemelerinde rastlanmayan bir hızla hareket edilmesini sağlamıştır. Özellikle az gelişmiş ülkelere kredi sağlayan uluslararası finans kuruluşları, benimsedikleri neo-liberal politikaların az gelişmiş ülkelere hızlı bir şekilde yayılmasında önemli bir rol üstlenmişlerdir. Böylelikle az gelişmiş ülkeler, küreselleşme sürecinin popüler kavramlarıyla bezenmiş ancak kendi özel koşullarına ve ulusal karakterlerine uyumu yeterince sorgulanmayan reformlarla karşı karşıya kalmışlardır.

Güney Amerika ülkeleri ile neo-liberal politikaları empoze eden uluslararası organizasyonlar arasındaki ilişki, bu ülkeleri bahsedilen kamu yönetimi reformlarının ilk uygulandığı ve sonuçlarının gözlemlendiği ülkeler haline getirmiştir. Reformların uygulanma şekli ve sonuçları fayda ve maliyet boyutlarıyla tüm dünyada akademik ve politik çevrelerde tartışma konusu olmuştur. Ülkemizde uzun zamandır çeşitli alanlarda gerçekleştirilen dağınık neo-liberal reform uygulamaları son dönemde sistematik, hızlı ve yaygın bir şekilde kamu yönetimi sistemini çevrelemeye başlamıştır. Bu tez çalışmasında Güney Amerika ülkelerinde uygulanan reformların sonuçları incelenmiş ve Türkiye’de gerçekleştirilmek istenen benzer reformların muhtemel sonuçlarına yönelik çikarsamalarda bulunulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** 1) Neo-liberalizm, 2) Yeni Kamu Yönetimi, 3) Yönetişim, 4) Toplam Kalite Yönetimi, 5) Desantralizasyon, 6) Yerelleşme, 7) Özelleştirme

## **ABSTRACT**

**Master Thesis  
The Comparative Analysis of Public Administration Reform Practices  
(The Patterns of Latin America and Turkey)**

**SAİM UĞUR ALPSOYKAN**

**Dokuz Eylul University  
Institute Of Social Sciences  
Department of Management**

**The most important reflection of globalization duration to public administration is the public administration reforms which have been started to implement at different times in the world although they show similar specifications. These reforms were introduced in the various areas of public administration in the light of the same terms and they created significant changes in traditional public administration mentality. Reform efforts resulted from neo-liberal policies in globalization duration.**

**New Public Management (NPM) view grew up resulted with applying business methods to public administration and contributed to move faster than previous reform experiments about the minimalization of central government, transfer power and source to local governments and privatization of services. Especially, international finance organizations which give loan to undeveloped countries undertake an important role to spread their neo-liberal policies to them fastly. So, undeveloped countries faced with reforms which bespangled popular terms of globalization duration but nonconformity to their special conditions and nation characteristics.**

**Relationship between South American countries and international organizations imposing neo-liberal policies made these countries which have implemented reforms and have been observed their results first. Method and results of reform practice have been discussed in the dimension of benefit and cost at academic and political area all over the world. Disorganised neo-liberal reform practices which have been realized on various areas in Turkey for a long time have started to surround public administration system recently in a systematic, fast and extensive way. In this thesis, the results of reforms which have been implemented in South American countries were investigated and inferences directed possible results of similar results which tried to implement in Turkey were drawn.**

**Key Words: 1) Neo-liberalism, 2) New Public Management, 3) Governance, 4) Total Quality Management, 5) Decentralization, 6) Localization, 7) Privatization**

**KAMU YÖNETİMİ UYGULAMALARININ KARŞILAŞTIRMALI  
ÇÖZÜMLENMESİ  
(GÜNEY AMERİKA VE TÜRKİYE ÖRNEKLERİ)**

YEMİN METNİ	ii
TUTANAK	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	ix
ŞEKİL VE TABLO LİSTESİ	xi
GİRİŞ	xii

**BİRİNCİ BÖLÜM**

**ÜLKELERİ KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA ZORLAYAN NEDENLER**

1.1. ULUSAL EKONOMİLERDEKİ BÜTÇE AÇIKLARI VE NEO-LİBERAL POLİTİKALAR	1
1.2. TEKNOLOJİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMLER	3
1.3. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS SORUNU VE ORTAYA ÇIKAN GÜVEN AÇIĞI	4
1.4. ÖRGÜTLERİN DOĞASINDAN KAYNAKLANAN DEĞİŞİM İHTİYACI	6
1.5. DEMOKRASİ VE İNSAN HAKLARI ANLAYIŞININ DEĞİŞMESİ VE YERELLEŞME ÇABALARI	7
1.6. KURAMSAL GELİŞMELER SONUCUNDA ULUSLARARASI ÖRGÜTLERDEN GELEN BASKILAR VE ÜLKE DENEYİMLERİ	8

**İKİNCİ BÖLÜM**

**KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE DEVLETİN ROLÜ  
ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

2.1. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR	10
--	----

2.1.1. Yönetişim (Governance) Yaklaşımı	10
2.1.1.1. Genel İlkeler	11
2.1.1.1.1. Katılımcılık	11
2.1.1.1.2. Sorumluluk	12
2.1.1.1.3. Hesap verilebilirlik	13
2.1.1.1.4. Şeffaflık	13
2.1.1.1.5. Etkinlik	14
2.1.1.1.6. Desantralizasyon	14
2.1.1.1.7. Stratejik vizyon	14
2.1.1.2. Yönetişimin Kamu Yönetimi Açısından Uygulanması	15
2.1.2. Toplam Kalite Yönetimi (Total Quality Management)	
Yaklaşımı	22
2.1.2.1. Genel İlkeler	24
2.1.2.1.1. Müşteri Odaklılık	24
2.1.2.1.2. Liderlik	25
2.1.2.1.3 Sıfır Hata Prensibi	26
2.1.2.1.4. Stratejik Planlama	26
2.1.2.1.5. Eğitim ve Ödüllendirme	27
2.1.2.1.6. Sürekli Gelişme (Kaizen)	28
2.1.2.1.7. Takım Çalışması	29
2.1.2.1.8. Ölçüm ve İstatistik	29
2.1.2.2. Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Yönetimi Açısından Uygulanması	30

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### GÜNEY AMERİKA ÜLKELERİNDE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI UYGULAMALARI

3.1. GENEL OLARAK GÜNEY AMERİKA'DA UYGULANAN NEO-LİBERAL POLİTİKALAR VE SİYASAL, SOSYAL VE EKONOMİK SONUÇLARI	45
3.2. ARJANTİN VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI	54

3.2.1. Arjantin’de Siyasal Yapı ve Anayasal Sistem	54
3.2.2. Arjantin’de Neo-Liberal Politika Uygulamaları ve Yansımaları	57
3.2.3. Arjantin Yapısal Reform Sonuçlarının Genel Değerlendirmesi	66
3.3. BREZİLYA VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI	68
3.3.1. Brezilya’da Siyasal Yapı ve Anayasal Sistem	68
3.3.2. Brezilya’da Devlet Reformu Uygulamaları	71
3.3.3. Brezilya Yapısal Reform Sonuçlarının Genel Değerlendirmesi	80

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE SON DÖNEMDE GÜNDEME GELEN**  
**KAMU YÖNETİMİ REFORMU ÇALIŞMALARI**

4.1. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU: TKY VE YÖNETİŞİM İLKELERİNİN AÇIK YANSIMALARI	85
4.1.1. Desantralizasyon ve Demokrasinin Artırılması Çabaları	87
4.1.1.1. Türkiye’de Kamusal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri ve Özelleştirilmesi	88
4.1.1.2. Katılımcılık ve Yerel Demokrasi	90
4.1.2. Merkezi Yönetimin Küçültülmesi Çabaları	92
4.1.2.1. KİT’lerin Tasfiyesi ve Kilit Kamu Sektörlerinde Düzenlemeler	92
4.1.2.2. Deregülasyon ve Bakanlık İşlevlerine Sahip Yeni Yapılanmalar	94
4.2 GÜNEY AMERİKA REFORM SONUÇLARI İLE TÜRKİYE’Yİ BEKLEYEN OLASI SONUÇLARIN KARŞILAŞTIRILMASI	95

SONUÇ	110
KAYNAKLAR	120



## KISALTMALAR

<b>ABD</b>	Amerika Birleşik Devletleri
<b>a.g.e.</b>	Adı Geçen Eser
<b>a.g.m.</b>	Adı Geçen Makale
<b>AGÜ</b>	Az Gelişmiş Ülke
<b>BİO</b>	Bağımsız İdari Otorite
<b>Bkz.</b>	Bakınız
<b>AKP</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi
<b>DB</b>	Dünya Bankası
<b>DPT</b>	Devlet Planlama Teşkilatı
<b>FUMAC</b>	Fundo Municipal de Apoio Comunitario
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>KAYA</b>	Kamu Yönetimi Araştırması
<b>KAYAUM</b>	Kamu Yönetimi Araştırmaları Merkezi
<b>KİT</b>	Kamu İktisadi Teşebbüsü
<b>KYTK</b>	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
<b>MEHTAP</b>	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
<b>NGO</b>	Non-governmental Organisation
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>NRDP</b>	North-east Rural Development Programme
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>PAC</b>	Programa de Apoio Comunitario
<b>s.</b>	Sayfa No
<b>S.B.F.</b>	Siyasal Bilgiler Fakültesi

<b>STK</b>	Sivil Toplum Kuruluşu
<b>STKY</b>	Stratejik Toplam Kalite Yönetimi
<b>SYDTF</b>	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
<b>TBMM</b>	Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TESEV</b>	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
<b>TKY</b>	Toplam Kalite Yönetimi
<b>TOBB</b>	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
<b>TODAİE</b>	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TÜİK</b>	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>TÜSİAD</b>	Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği
<b>UK</b>	United Kingdom
<b>UTs</b>	Unit of Technics
<b>v.b.</b>	Ve Benzeri
<b>y.a.g.e.</b>	Yukarıda Adı Geçen Eser
<b>y.a.g.m.</b>	Yukarıda Adı Geçen Makale
<b>YASED</b>	Yabancı Sermaye Derneği

## **TABLO LİSTESİ**

Tablo-1: Latin Amerika’da Demokrasiye Yönelik Destek	s. 53
Tablo-2: Arjantin’in İstatistiksel Profili	s. 55
Tablo-3: Arjantin Merkezi ve Yerel Yönetimler Toplam Harcamalar Tablosu	s. 62
Tablo-4: Brezilya’nın İstatistiksel Profili	s. 68
Tablo-5: Türkiye’nin İstatistiksel Profili	s. 84

## **ŞEKİLLER LİSTESİ**

Şekil-1: Demokrasi, Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirmeye Duyulan Güven	s. 52
Şekil-2: Brezilya’da Yıllara Göre Özelleştirme Gelirlerinin Dağılımı	s. 75
Şekil-3: Latin Amerika Ülke Liderlerinin Popülariteleri	s. 79
Şekil-4: Brezilya’da Özelleştirme Yatırımcıları	s. 100
Şekil-5: Latin Amerika’daki Önemli Sorunlarla İlgili Anket Sonuçları	s. 102
Şekil-6: Türkiye’de 2006 Yılı İçin İşsizlik Sorununa Yönelik Beklentiler	s. 103
Şekil-7: Türkiye’de Algılanan Refah Düzeyi	s. 104

## GİRİŞ

Kamu yönetimi alanındaki reform çalışmaları uzun yıllardır yönetimin içine düştüğü sorunları, mekanizmada ortaya çıkan aksaklıkları gidermeye yönelik teorik ve pratik çalışmalarla yürütülmüştür. Her dönemde gerçekleştirilmek istenen reformların belirli ideolojik temelleri olmakla birlikte, bu temeller bazen reform uygulamalarının içinde fazla ön plana çıkmadan erimekte, bazen de keskin bir şekilde kendisini hissettirmektedir.

Son 25 yılda yapılan kamu yönetimi reformlarına kadar devletçilik, sosyal devlet gibi kavram ve uygulamalarla ulusal devletin sınırları içinde merkezi yönetimin gücü belli ölçüde korunmaya çalışılmış ancak bürokrasi, kırtasiyecilik gibi sorunlar merkezi yönetime olan tepki ve şikayetleri artırmıştır. Kamu yönetiminde ortaya çıkan hemen her türlü sorunun kaynağı merkeziyetçilikte aranarak adem-i merkezileşmenin sorunların çözümüne yardımcı olacağı fikri savunulmuştur. Bu yöndeki fikirlerin son halkası ve en geniş biçimiyle uygulamaya geçirilen şekli, neo-liberal yönelimli kamu yönetimi reformları olmuştur. Küreselleşme sürecinin katkısıyla ve DB, OECD, IMF gibi önemli uluslararası kuruluşların sahiplenmesiyle dünya genelinde hızla yayılan neo-liberal reformlar, farklı ülkelerde kamu yönetimi sistemlerini önemli ölçüde değişikliğe uğratmıştır.

Neo-liberal politikalarla şekillenen reform serilerinin, farklı ülkelerin kamu yönetimlerine, ideolojik kaynağında barındırdığı aynı kavram ve teknikleri uygulaması ve ulusal devleti zayıflatabilecek nitelikte desantralizasyon, yerelleşme ve özelleştirme politikalarına yer vermesi, bu reformların ortaya çıktıkları andan itibaren tartışılmaya başlanmasına sebep olmuştur. Reformlara sahip çıkan geniş bir kesimin karşısında, şiddetle karşı çıkan azımsanamayacak büyüklükteki bir kesim adeta dünya kamuoyunun neo-liberal reformlar karşısında ikiye bölündüğünün bir göstergesidir. Uygulamaların ilk başladığı ülkelerde alınan sonuçlar ve bunların özellikle akademik çevrelerce değerlendirilmesi sonucunda kararsızlar grubundan muhalefete geçişin hızlanması ve küreselleşme süreci içinde önemli etkiye sahip güçlerin ekonomik ve siyasal çıkarları nedeniyle neo-liberal ideoloji doğrultusundaki reformların son dönemde dünya genelinde büyük bir hıza erişmesi ilginç bir tezat oluşturmaktadır.

Çalışmanın amacı, küreselleşme rüzgarıyla hız kazanan neo-liberal reformların teorik boyuttan, uygulama aşamasına geçirilmesiyle ülke deneyimleri ışığında ortaya çıkan sorunların ortaya konulması ve ülkemizdeki neo-liberal reform sürecinin sonucunda bu sorunlarla karşılaşılma olasılığının incelenmesidir. Bu kapsamda ülkelerin kamu yönetimlerini reforma tabi tutma ihtiyaçlarının nedenleri sorgulanarak, neo-liberal yönelimli reformların ideolojik çerçevesini oluşturan genel, kavramsal bir inceleme yapılacaktır. Ardından neo-liberal reformların ilk uygulanmaya başladığı ülkelere olan Arjantin ve Brezilya'nın uygulamaları incelenerek, bu ülkelerde reformlar sonucunda kamu yönetiminin değişik alanlarında alınan sonuçlar değerlendirilecektir. Son bölümde ise Türkiye'de yakın dönemde hızlanan neo-liberal yönelimli reformların en sistematik ve kapsamlı hali olarak değerlendirilen "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı" ışığında kamu yönetimi sisteminde amaçlanan değişim ortaya konularak Arjantin ve Brezilya örneklerinde alınan sonuçların Türkiye'de ortaya çıkabilecek muhtemel sonuçlarla karşılaştırmalı bir analizi yapılacaktır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### ÜLKELERİ KAMU YÖNETİMİ REFORMUNA ZORLAYAN NEDENLER

#### 1.1. ULUSAL EKONOMİLERDEKİ BÜTÇE AÇIKLARI VE NEO-LİBERAL POLİTİKALAR

1960'lı yıllarda egemen olan refah devleti anlayışı, devletin bir çok konuda ve alanda faaliyette bulunması, böylece de ekonomideki kamu payının giderek artması sonucunu doğurmuştur. Farklı sosyal kesimler için devletin yaptığı transfer harcamaları giderek bütçe üzerinde yük oluşturmaya başlamıştır. Bunun sonucunda ortaya çıkan bütçe açıkları, kamu ekonomisinin gidişatı üzerinde genel bir hoşnutsuzluk oluşmasına neden olmuştur. Bu hoşnutsuzluğun temel noktasını, kamunun ekonomideki büyüklüğünün artmasıyla birlikte kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda verimsizlik ve pahalılığın baş gösterdiği doğrultusundaki yaygın görüş oluşturmaktadır.<sup>1</sup>

Ülkelerin bütçe açıklarının giderilmesinde kullandıkları finansman kaynaklarından olan dış borçlanma bu konuda bir çözüm olmaktan çok, özellikle az gelişmiş ülkelerin aldıkları borçları yatırımlara ve üretime yeterince yönlendirememeleri sonucunda kendilerini kronik bir borç sarmalı içerisinde bulmalarıyla önemli bir soruna dönüşmüştür. Az gelişmiş ülkeler aldıkları dış borcun tamamına yakını, daha önceki borç faizlerinin ödenmesinde kullanarak bir kısır döngü içine girmişlerdir. Diğer bir finansman kaynağı olarak iç borçlanma da, yatırımlara yönlendirilememe bakımından benzer sorunları beraberinde getirmiş, borç ödeme yöntemi olarak seçilen para basma ve yeni borç alma bir çok ülke açısından enflasyonun körüklenmesiyle sonuçlanmıştır. Son finansman kaynağı olarak düşünülebilecek vergilendirme de, vergisini normal koşullarda ödeyen yükümlülerin yüksek oranda ödeme yapmaları ve yüksek enflasyon nedeniyle

---

<sup>1</sup> Osman Yılmaz; Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2001, s. 3-4. Erişim: 22.11.2004, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>)

servetlerinin azalmasına ve giderek toplumsal eşitsizliklerin belirginleşmesine neden olmuştur.<sup>2</sup>

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren küreselleşmenin hızlandırdığı gelişmeler, kuramsal anlamda klasik liberal görüşlerin yeniden şekillenerek neo-liberal ekonomi politikaları şeklinde birçok ülkede uygulamaya konulmasıyla sonuçlanmıştır. Bu politikaların ekonomi alanına taşıdığı genel sonuç, artan harcamaları ve bütçe açıkları ile verimsiz ve etkisiz bir hal alan devletin küçültülerek ekonomi sahnesinden olabildiğince uzaklaştırılması olmuştur.

Yeni liberal yaklaşımlar çerçevesinde uygulanan politikalarda temel amaç, düşme eğilimi gösteren kâr hadlerinin tekrar yükseltilmesidir. Devletin ekonomiye müdahalelerinin özel kesimde kararsızlık yarattığı iddia edilmiştir. Bu olumsuz ortamın yatırım gelirlerini düşürdüğü savunulmuştur. Neo-liberal politikaların olumsuz havanın dağıtılmasındaki işlevi, devletin sosyal harcamalarında kısıtlamalara gidilmesi, sübvansiyonların kaldırılması, vergi oranlarının düşürülmesi gibi sermayenin getirisini yükseltme amacı taşıyan uygulamalara yer verilmesi olacaktır. Benzer politikalar bu dönemde IMF ve Dünya Bankası eliyle birçok azgelişmiş ülkeye yayılmıştır. Uluslararası piyasalardaki gelişmeler sonucu önemli oranda dış kaynak sorunları yaşayan AGÜ’lere kaynak akışını sağlayan bu finansman kuruluşları, dış açık finansmanını karşılamının ön koşulu olarak bu ülkelerin kalkınma politikasının dışa yönelik düzenlenmesi koşulunu öne sürmeye başlamışlardır.<sup>3</sup>

Klasik iktisat anlayışındaki bekçi konumundaki devletin, neo-liberal anlayışta da özel sektör için uygun koşullar yaratan ve rekabetin devamını sağlayıcı tedbirler alan devlet rolüne indirgenmesi sağlanmıştır. Devletin rolünü en iyi şekilde yerine getirebilmesi ve piyasanın işlerliğinin sağlanması için bu yönde çeşitli yasal düzenlemelerde bulunulması gerekmektedir. Bu noktada kamu yönetiminin

---

<sup>2</sup> Firuz Demir Yaşamış; “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’ dan ‘Management’ a...”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 417, Ankara, 1997, s. 3.

<sup>3</sup> Gülten Demir; “Küreselleşme Üzerine”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 56-1, Ankara, 2001, s. 85-86.

ekonomik boyutundaki reform ihtiyacı gündeme gelmektedir. Parlamentoların neo-liberal yaklaşım ve politikalara uygun olarak kabul edip kamu kurumlarının ve özel sektörün uygulayacağı kanun ve diğer düzenlemeler sayesinde refah devleti uygulamalarındaki olumsuzlukların ortadan kalkacağı, devletin sınırlı işlevleriyle etkinliğini ve verimliliğini kazanacağı düşünülmektedir.

## **1.2. TEKNOLOJİK, SOSYAL VE KÜLTÜREL DEĞİŞİM VE DÖNÜŞÜMLER**

Dünyada özellikle son otuz yıl içerisinde teknoloji alanında baş döndürücü değişme ve gelişmeler yaşanmaktadır. Özellikle haberleşme, iletişim, bilişim ve ulaşım alanlarında ortaya çıkan yenilikler, teknolojinin insanların günlük yaşantılarında önemli bir yer edinmesini sağlamıştır. Bu sayede dünya üzerinde daha önce hayal edilemeyecek derecede hızlı bir şekilde bilgi, insan ve sermaye akışı sağlanmaktadır. Bu teknolojik gelişmeler ekonomik, sosyal ve kültürel anlamda küreselleşmenin etkilerinin de ivme kazanmasına yardımcı olmaktadır. Haberleşme ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde insanlar çok kısa sürelerde dünya kamuoyunda olup bitenler hakkında ayrıntılı bilgi sahibi olabilmekte, sermaye piyasaları ve ulus ötesi şirketler sermayenin akışkanlığından faydalanarak ön plana çıkabilmektedirler. Teknolojik gelişmeyle birlikte özel sektörde mal ve hizmet üretilmesi ve sunulmasında ortaya konan yenilikler müşteri tatminine yönelik eğilimlere yol açarken kamu sektörü de bu eğilimlerden etkilenmektedir.

Eğitim ve bilinç düzeyinin artması gerek vatandaşlar gerekse kamu personelinin yönetimden yeni beklentiler içine girmesine yol açmaktadır. Yönetimin de bu doğrultuda kendini yenilemesi ihtiyacı, kamu yönetiminde reform çalışmalarının hızla gerçekleştirilmesine dayanak oluşturmaktadır. Örgüt yapısı, personel düzeni ve yöntemlerdeki değişimler reforma yönelik yeni imkanlar ve fırsatlar olarak değerlendirilmiştir.<sup>4</sup> Yönetim yapısının teknolojik gelişmelerin gerisinde kalması ve kendini yenilemekte gecikmesi onu bu imkan ve fırsatlardan

---

<sup>4</sup> Raci Kılavuz; "İdari Reform Olgusu ve Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları", Türk İdare Dergisi, Sayı: 420, Ankara, 1998, s. 168.



yoksun bırakacak, sistem ve süreçlerin ağır işleme neticesinde halkın yönetime karşı olan hoşnutsuzluğu katlanarak devam edecektir.<sup>5</sup> Bu yüzden teknolojik gelişmelere uygun olarak, kamu yönetiminde sosyal ve kültürel alanlara yansiyacak biçimde yeni vatandaş profilinin ihtiyaçlarına yanıt verebilecek yasal düzenleme ve uygulamalara gidilmesi gerekli görülmektedir.

### **1.3. KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS SORUNU VE ORTAYA ÇIKAN GÜVEN AÇIĞI**

Dünya nüfusu hızla artmaya devam ederken kıt kaynakların kendi kendilerini üretme kapasitelerinin çok ötesinde tüketilmeleri sonucu dünyada ekonomik büyümenin sınırlarına yaklaşılmakta olduğu tartışmaları yapılmaktadır. Buna rağmen dünya ekonomisi gelişmesini devam ettirmiş, dünya üzerinde kişi başına düşen gelir artarken yaşam düzeylerinde de belirgin bir iyileşme meydana gelmiştir. Ancak dünya refahının ülkeler arası dağılımında büyük bir adaletsizlik ve eşitsizlik göze çarpmaktadır. Gelişmiş ülkelerle az gelişmiş ülkeler arasında ekonomik ve sosyal veriler açısından ortaya çıkan uçurum artarak devam etmektedir. Küresel düzeyde yaşanan tüm bu gelişmeler kamu yönetiminin performansını da yakından ilgilendirmektedir<sup>6</sup>. Artan nüfus, kamu ekonomisinde meydana gelen değişimler ve yaygınlaşan sosyal adaletsizlikler kamu yönetiminin mal ve hizmet sunumunda artmalara ve çeşitlenmelere yol açmıştır. Bu durumu daha önce de sözü edilen hakim durumdaki refah devleti (sosyal devlet) politikaları da desteklemiş ve birçok ülkede kamu yönetiminin adı etkinsiz ve verimsiz uygulamalarla birlikte anılır olmaya başlamıştır. Görev yükünün artmasıyla kendini gösteren bürokratik yapı, kurallar ve aşırı denetimlerle tıkanmalara sebep olurken, örgütsel büyüme ve merkezileşme de kırtasiyeciliğe ve işlemlerde uzamalara yol açmıştır. Öyle ki sözlüklerde kırtasiyecilik bürokrasi ile eş anlamlı olarak kullanılmaya başlanmıştır<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Ali Kuyaksil, “Yönetimi Yeniden Düzenleme”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 407, Ankara, 1995, s. 104.

<sup>6</sup> Firuz Demir Yaşamış; a.g.m., s. 2.

<sup>7</sup> “Kırtasiyecilik; devletle ilgili işlerin yürütülmesinde şekle gereğinden çok önem verme, bürokrasi.” Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğü, Erişim: 19.02.2005. (<http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk>)

Kamu yönetiminin çeşitli kurumlarıyla günlük işlerinin görülmesinde her gün yüz yüze gelen vatandaşlar, işlemlerinin gecikmesi, uzaması ve bazı mercilerde tıkanması durumlarıyla sık sık karşılaşır olmuşlardır. Bu durum kamu yönetimine karşı genel bir memnuniyetsizliği beraberinde getirmiştir. Bürokrasinin çarkları arasında sıkışan işlemlerin hızlandırılmasını sağlamada yaygınlaşan rüşvet, kayırmacılık ve yolsuzluklar kamuoyunda kamu yönetimi açısından önemli bir güven açığı doğmasına neden olmuştur. Başlangıçta bu türlü yasadışı uygulamaların önüne geçme amaçlı olarak düşünülen ayrıntılı ve katı bürokratik kurallar, çelişkili bir şekilde yasadışı uygulamalara karışan görevlilerin arkasına sığındıkları bir paravan halini almıştır.

Bürokratik mercilerin toplumsal çıkarlara yönelik hareket etmekten çok, kendi çıkarlarını maksimize edebilme duygusuyla hareket ettikleri inancı birçok ülkede somutlaşan uygulama örnekleriyle bu güven açığının büyümesinde önemli rol oynamıştır<sup>8</sup>.

Güven açığının kapatılması için kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılması ve yasadışı uygulamaların önlenmesini sağlamak isteyen hükümetler bu konularda sınırlamalar ve denetimler getiren, bürokratik kuralların uygulanmasında belli ölçülerde esneklik sağlayan yasal düzenlemeleri kapsayan çalışmalar yapmaktadırlar. Özellikle hükümetlerin verdikleri kararların nedenini kamuoyuna açıklama ve bu yolla şeffaf, hesap verme sorumluluğu taşıyan bir yönetim oluşturma söylem ve uygulamaları dünya genelinde kamu yönetimi reformu gündeminin baş sıralarında yer almaktadır<sup>9</sup>.

Kamu yönetimine duyulan güvenin artması idari olduğu kadar siyasal bir anlam da ifade etmektedir. Bürokrasinin iyi işlediğine dair artan inanç ve kabul hiç şüphesiz siyasal iktidarın meşruiyetini de yakından ilgilendirmektedir. Çünkü genel olarak halk, devlet aygıtını siyasal iktidar ve bürokratik yapı olarak ayırmadan bir bütün olarak değerlendirmektedir. Böylece kamu kurumlarının iyi işlemesi, halkın

---

<sup>8</sup> Osman Yılmaz; a.g.e., s. 4.

<sup>9</sup> DPT Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu; Ankara, 2000, s. 11. Erişim: 22.11.2004. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>)

gözünde devletin hükümetiyle ve bürokrasisiyle görevini gerektiği şekilde yerine getirmesini ifade etmektedir. Bu da kamu kurumlarına duyulan güvenin siyasal iktidarın meşruiyetine de katkıda bulunmasını sağlamaktadır.

#### **1.4. ÖRGÜTLERİN DOĞASINDAN KAYNAKLANAN DEĞİŞİM İHTİYACI**

Örgütler, genel olarak bir amacın gerçekleştirilmesinde veya çeşitli ihtiyaçların giderilmesinde yararlanılmak üzere oluşturulan yapılardır. Ancak insan eliyle oluşturulan bu yapıların bir kez var olduktan sonra yaşayan, canlı organizmalar halini aldıklarını görmekteyiz. Bu durum örgütlerin doğasından kaynaklanan sebeplerle doğma, gelişme ve kendilerine yüklenen görevi tamamladıktan sonra yok olma şeklinde bir çizgiyi takip ettikleri gerçeğini ifade etmektedir.

Kamu yönetimi içinde oluşturulan örgütler de, genel olarak örgütlerin izlediği doğal çizgi doğrultusunda var olup gelişimlerini sürdürmektedirler. Modern gelişmelere ayak uyduramayan ya da dönemindeki ihtiyaç açığını kapattıktan sonra yeni dönemde işlevsiz bir hal alan kamu örgütleri ise son aşamada ortadan kalkmaktadır. Konunun kamu reformu çalışmalarını ilgilendiren yönü, gelişim ve yok olma süreçleridir. Kamu yönetimi bünyesindeki örgütlerin doğal yaşam çizgilerinde yeni ihtiyaçların karşılanmasına yönelik geliştirilmeleri ve işlevsiz hale gelenlerin ise yerlerini yeni örgüt yapılarına bırakmaları kamu yönetimi reformunun önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bir örgütün eskimesi, makinenin bir çarkında meydana gelen paslanmaya benzetilebilir. O örgütün yapısının yenilenmemesi veya yeni bir örgütle değiştirilmemesi kamu yönetimi mekanizmasının önemli bir bölümünde işleyiş aksaklıklarına yol açabilir.

Örgüt yönetimlerinin koşullarda meydana gelen değişmelere uygun olarak kendilerini check-up etmeleri ve bu değerlendirmeler sonucunda ortaya çıkan anormalliklerin giderilmesi gerekmektedir. Olumsuz bir durum dışında genel kural, bu değerlendirmenin “her beş yılda bir” yapılmasıdır. Beş yıllık süreçlerde yapılan

gözden geçirmeler, örgütün sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve doğal ömrünün uzatılması açısından faydalı görülmektedir<sup>10</sup>.

### **1.5. DEMOKRASİ VE İNSAN HAKLARI ANLAYIŞININ DEĞİŞMESİ VE YERELLEŞME ÇABALARI**

Son dönemde “demokratik bir yönetim” oluşturma söylemleri uluslararası alanda sıkça gündeme getirilmektedir. Bu anlayışın değişen koşul ve beklentilerle birlikte halktan kopuk, kapalı kapılar ardında gerçekleştirilen yönetim anlayışına bir tepki olarak ortaya çıktığı savunulmaktadır. Bir çok uluslararası ve ulus üstü kuruluş da demokrasi ve insan hakları kavramlarına vurgu yaparak, demokratik bir şekilde yönetilmenin bir insan hakkı olduğuna değinmektedir. Dünya üzerindeki hiçbir insanın bu haktan mahrum bırakılmasının kabul edilemeyeceği üzerinde birleşilmektedir.

Demokratik yönetim yaklaşımı bir bakıma demokratik değerler ile bürokratik değerlerin uzlaşmasını ifade etmektedir. Demokrasi insanı esas alıp katılımı öngörürken, bürokrasi önümüze hiyerarşik kurallar ve değerleri getirmektedir. Bu iki karşıt kavramın uzlaştırılması demokratik yönetime ulaşmanın anahtarı olarak sunulmaktadır<sup>11</sup>.

Günümüz anlayışında demokratik yönetimin hesap verebilir, şeffaf ve hukukun üstünlüğünü benimsemiş bir yönetim olması yeterli görülmemektedir. Aynı zamanda katılımcılık demokrasinin vazgeçilmez bir ilkesi olarak önem kazanmaktadır. Katılımcılığın sağlanmasında halkın kararlarla ilgili bilgilendirilmesi ve karar verme mekanizmalarına çeşitli yollarla katılımı gerekmektedir. Bu noktada toplumun geniş kesimlerini temsil ettikleri savunulan sivil toplum kuruluşlarına da yönetim ile halk arasında bir köprü vazifesi verilmektedir. Katılımcı yönetimin en etkin şekilde gerçekleştirilebileceği düzeyin ise yerel yönetimler olduğu

<sup>10</sup> Hayrettin Kalkandelen; “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Süreç ve Aşamalar)”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 420, Ankara, 1998, s. 100.

<sup>11</sup> Mürteza Hasanoğlu; “Küreselleşmenin Devlet Yönetimine Etkileri”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 43, 2001, s. 79, Erişim: 15.01.2005, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der43m4.pdf>.

düşünülmektedir. Yerel halkın yönetime katkı sağlaması, kendilerine en yakın birimlerde yönetimle işbirliği içinde kendi sorunlarını çözmeleri beklenmektedir.

Merkezileşme, katılımın önündeki en büyük engel olarak görülmekte, artık günümüzde en doğru alternatifin “yerelleşme” olduğu tartışılmaktadır. Bu yüzden hükümetler ve parlamentolar merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve kaynak devredilmesine yönelik düzenlemelerle ilgilenmektedir. Kamu yönetimlerinde son zamanlardaki reform çalışmalarının önemli bir ayağını yerelleşme çalışmaları oluşturmaktadır. Yerelleşme bir anlamda modern demokratik yönetim anlayışıyla ayrılmaz bir bütün olarak değerlendirilmektedir.

## **1.6. KURAMSAL GELİŞMELER SONUCUNDA ULUSLARARASI ÖRGÜTLERDEN GELEN BASKILAR VE ÜLKE DENEYİMLERİ**

Akademik alanda son zamanlarda ortaya çıkan ve gündem güne geliştirilen yaklaşımlar, uluslararası alanda tartışmaya açılmıştır. Karşı çıkanlarla geçerliliğini kabul edenler kendi nedenlerini savunmuşlar ve savunmaya devam etmektedirler. Bu yaklaşımların en önemlileri; yönetim (governance), toplam kalite yönetimi (TKY) ve yeni kamu yönetimi (new public management) yaklaşımlarıdır. Bu yaklaşımların getirdiği ilkeler neo-liberal politikaların da altyapısını oluştururken, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler ve OECD gibi önemli uluslararası örgütlerin desteğiyle yaygınlaşmayı başarmışlardır<sup>12</sup>. Yeni yaklaşımlarla gelen genel ilkeler, özellikle uluslararası finans örgütlerinin AGÜ'lere sağladıkları kredilerde bir ön koşul olarak söz konusu ülkeye dayatılmaktadır. Daha önce özel sektörde uygulanıp başarı sağladığı savunulan bu yaklaşım ve ilkeleri kamu yönetimine yönelik düzenlemelerinde göz önüne almayan ülkeler uluslararası alanda kredi ve borç sıkıntısına düşmekte, dolayısıyla da ekonomik kriz tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu yolla yeni ilkelerin üstüne inşa edilen politikalar özellikle az gelişmiş ülkelerde büyük bir hızla yaygınlaştırılmaktadır. Küreselleşme akımları da bu yöndeki yaygınlaşmayı desteklemektedir.

---

<sup>12</sup> Osman Yılmaz; a.g.e., s. 6.

Gelişmiş ülkelerin kamu yönetimi alanında yaptıkları reformlarda başarıya ulaştıkları ve bu deneyimlerin AGÜ'ler için bir yol haritası oluşturması gerektiği yönünde telkinler de uluslararası alanda bir çeşit baskı unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Bu şekilde bir çok ülke gerek zorlama sonucu gerekse de kendi isteklerine bağlı olarak birbirine benzer kamu reformu çalışmalarına girişmektedirler. Ancak unutulmaması gereken nokta; kamu yönetiminde ortaya çıkan reform ihtiyacı ve bu ihtiyaca karşılık ortaya konan reçetenin, ülkelerin içinde buldukları ortam ve koşullara göre önemli farklılıklar gösterebileceğidir. Her zaman aynı doğrultuda gerçekleştirilen reformların tüm ülke uygulamalarında mutlak başarı sağlamaları beklenemez. Bu açıdan reformların her ülkenin özel olarak ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel koşullarının en iyi şekilde değerlendirilerek o ülke gerekleri ışığında gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **KÜRESELLEŞME SÜRECİ VE DEVLETİN ROLÜ**

#### **ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Küreselleşmenin kavramsal olarak birçok farklı tanımı bulunmakla beraber, “en genel anlatımla ulaşım haberleşme ve bilgi işlem teknolojisindeki gelişmelerin, toplumsal (ve kültürel) düzenlemeler üzerinde mekansal uzaklıklardan kaynaklanan farklılıkları ortadan kaldırdığı (toplumsal) bir süreci anlatmak üzere kullanılmaktadır.” Küreselleşmenin temel varsayımı, türdeşleştirici niteliğiyle sürecin sonunda tüm ekonomilere aynı oranda yarar sağlayarak ülkeler ve bölgeler arasındaki uçurumları dengeleyeceği şeklindedir. Ancak çıkar çatışmalarına dayalı bir dünyada bu varsayımın gerçeklerle bağdaşabilirliği tartışılmaktadır.<sup>1</sup>

Küreselleşme olgusu uluslararası birçok alanda önemli etkilerde bulunurken yönetim alanını da önemli ölçüde etkilemiştir. Güçlü merkezîyetçi yapıların kırılması, adem-i merkezîyetçi ve esnek yapılara geçiş, dışa kapalı ve hantal bürokratik mekanizmaları terk etme eğilimleri hız kazanmıştır. Küreselleşen ve değişen dünya koşullarına yönetimi uyarlama çabaları, farklı yaklaşımların ve bu yaklaşımların altyapısını oluşturduğu politikaların uluslararası alanda boy göstermesiyle sonuçlanmıştır. Aşağıda dünya üzerinde kamu yönetimi reformlarını da şekillendiren bu yaklaşımlardan en çok üzerinde durulup tartışmalara konu olanları incelenecektir.

### **2.1. KÜRESELLEŞME SÜRECİNDE KAMU YÖNETİMİNDE**

#### **YENİ ARAYIŞLAR**

##### **2.1.1. Yönetişim (Governance) Yaklaşımı**

Yönetişim, ilk olarak Dünya Bankası'nın 1989 yılında yayınladığı Dünya Gelişme Raporu'nun takdim kısmında “özel sektör girişimleri ve piyasa

---

<sup>1</sup> Gülten Demir; a.g.m., s.75.

mekanizmaları önemlidir, ancak bunların **iyi yönetim** ile el ele gitmesi gerekir” şeklinde ifade edilmiş<sup>2</sup> ve yine Dünya Bankası tarafından “bir ülkenin ekonomik ve sosyal gelişmesinde gücün kullanılma şekli” olarak tanımlanmıştır. Yönetişim anlayışı kamu yönetiminde hizmet sunumunu politik olmaktan çok ekonomik bir bakış açısıyla değerlendirmekte ve bu hizmetlerin etkin sunumunda bürokrasinin yetersizliği üzerinde durmaktadır.<sup>3</sup> Klasik yönetim anlayışının açıklarını yönetimde çok aktörlü bir iletişim sürecinin kapatabileceğine vurgu yapmaktadır. Bu aktörler temelde üç ayak üzerinde yer almaktadır: bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum.

### **2.1.1.1. Genel ilkeler**

Yönetişim anlayışı, klasik yönetim anlayışındaki eksiklikleri gidermek ve yeni bir yönetim mekanizması ve felsefesi oluşturmayı sağlamak amacıyla literatüre yeni ilke ve kavramlar getirmektedir. Bu ilkeler genel olarak; “katılımcılık”, “sorumluluk”, “hesap verilebilirlik”, “şeffaflık”, “etkinlik”, “desantralizasyon”, “sivil toplum ve özel sektörle işbirliği” olarak sıralanabilir.

**2.1.1.1.1. Katılımcılık:** Yönetişim anlayışındaki en önemli ilkelerden biri, katılımcılıktır. Yönetişim, yönetimde demokratikleşme ve verimliliği sağlama tezleriyle yola çıkmıştır. Demokrasinin uygulanmasında ilk aranacak kriterlerden biri olan katılım, hem halkın kararlara katılımı, hem de yönetimin kendi yapısı içinde üst yönetimin astlarla fikir ve bilgi alışverişinde bulunması anlamlarında kullanılmaktadır.

Katılımcılık ilkesinin önem kazanmasındaki pratik gerekçe, insanların karar verme ve uygulama yapıları içinde yer aldıkları projelere sahip çıkma ve benimseme duygularının daha fazla olacağı yönündedir. Bu hissiyatın ve paylaşım duygusunun

---

<sup>2</sup> Namık Kemal Öztürk; “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 437, 2002, s. 27-28, Erişim: 15.01.2005.

([http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/437\\_27\\_38.doc](http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/437_27_38.doc))

<sup>3</sup> Recep Kızılcık; “21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 438, 2003, s. 191, Erişim: 15.01.2005.

([http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/438\\_181\\_194.doc](http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/438_181_194.doc))



projenin başarılı olma ihtimalini de yükselteceği düşünülmektedir. Ancak katılımın genelde karar alımına katılım olarak değil de, yalnızca projeden etkilenecek olan insanlara bilgi aktarımı şeklinde düşünüldüğü görülmektedir<sup>4</sup>. Oysa katılım yelpazesinde, tek taraflı bilgi aktarımının ötesinde, vatandaşın bilgisini ve görüşlerini sunabildiği “danışma” ve karar alma sürecine katılımı ifade eden “aktif katılım” da yer almaktadır.<sup>5</sup> Demokratik bir katılımcılıktan söz edilebilmesi için bilgilere kolayca ulaşabilen ve görüşlerini özgürce ifade edebilen bilinçli bireylerin kararların alınması ve uygulanması süreçlerine eşit bir şekilde katılımı gerekmektedir. Bu katılımcı yapıda yurttaşların temsilini gerçekleştiren aktörler ise toplumun tüm kesimlerini kapsadığı iddia edilen sivil toplum kuruluşlarıdır.

Yönetişim anlayışını eleştirenler ise, katılımcılık ilkesinin gerçek ve arzulanan demokratik anlamından uzak yapay bir kavram olduğunu savunmaktadırlar. Eleştirilere göre yönetişimin tanımladığı katılım, yönetişim kavramının en önemli ayağını oluşturan özel sektörün katılımına yöneliktir ve toplumu temsil ettiği iddia edilen sivil toplum kuruluşları (STK’lar), aslında toplumun tüm kesimlerini değil yalnızca özel sektörün çeşitli çıkar gruplarını temsil etmektedir. Bu anlamıyla katılımcılık, demokrasiyle ilgisi olmayan bir retorik halini almaktadır.

**2.1.1.1.2. Sorumluluk:** Katılımcılık ilkesinin doğal bir sonucu olarak, katılımın sağlandığı alanlarda sorumlulukların kimlere ait olduğunun net çizgilerle belirlenmesi de önem kazanmaktadır. Özellikle yönetimin üst kademelerinden astlara yetki devri yoluyla astların karar verme sürecine dahil edilmeleri konusunda, kullanılan yetkilerin sınırlarının sorumlulukların tespit edilmesiyle çizilebileceği düşünülmektedir.

Yönetişim yaklaşımında sorumluluk ilkesinin diğer bir boyutunu uluslararası organizasyonlar oluşturmaktadır. Bu organizasyonlar faaliyette buldukları

---

<sup>4</sup> Namık Kemal Öztürk; a.g.m., s. 29-30.

<sup>5</sup> M. Akif Çukurbayır, Esra B. Sipahi; “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, Sayıştay Dergisi, Sayı: 50-51, Ankara, 2003, s. 52.  
Erişim: 07.11.2005. (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m3.pdf>)

konularda yalnızca üye devletlere karşı sorumluluk taşımakla kalmamaktadırlar. Bunun yanında sivil toplum kuruluşlarına, bireylere ve devlet dışı diğer aktörler tarafından da sorumluluğa davet edilmektedirler. Yönetişim yaklaşımını savunanların önemli işlevler yüklediği hükümet dışı organizasyonlar (NGO), uluslararası organizasyonlara sorumluluklarının farkında olmaları konusunda sürekli uyarılarda bulunduğu ve bu sayede çok uluslu organizasyonların üye devletler dışında halka karşı da sorumluluklarının bilincinde olarak hareket ettikleri belirtilmektedir.<sup>6</sup>

**2.1.1.1.3. Hesap verilebilirlik:** Karar alma ve uygulama süreçlerine katılımın sağlandığı ve sorumlulukların belirlendiği bir ortamda yöneticilerin her türlü işlemlerinde hesap verebilme düşüncesiyle hareket etmeleri gerekmektedir. Bu anlamda bilinçli ve katılımcı vatandaşlar kendilerine hizmet etme ve beklentilerine yanıt verme konusunda yöneticilerden hesap sorabileceklerdir.

Devlet, sivil toplum ve piyasalar arasında sağlıklı bir güçler dengesinin kurulduğu bir ortamda hesap verilebilirliğin daha güçlü olacağı ifade edilmektedir. Ayrıca hesap verilebilirlik yalnızca kamu kuruluşlarının değil, özel sektör ve STK'ların da uymaları gereken bir ilke olmalıdır.<sup>7</sup>

**2.1.1.1.4. Şeffaflık:** Şeffaflık ilkesi de yönetim yaklaşımında daha önce bahsedilen ilkelerle bağlantılı bir anlama sahiptir. Özel sektör ve bireylerin doğru karar verebilmeleri için bürokrasinin olumsuz yönlerinden olan dışa kapalılık ve gizlilikten sıyrılması ve şeffaf bir yönetimin yaratılması gerekmektedir.

Hükümet ve idari yönetim izlenen politikalar ve her türlü yasal düzenlemeler hakkında kamuoyunu en iyi şekilde bilgilendirmelidir. Şeffaflık sayesinde rüşvet ve yolsuzluklar en aza indirgenebileceği gibi mali piyasaların sağlıklı işleyişi de sağlanacak ve kamuoyu denetimi, kaynakların etkin ve verimli kullanımını temin edecektir.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Namık Kemal Öztürk; a.g.m., s. 30-31.

<sup>7</sup> M. Akif Çukurbayır, Esra B. Sipahi; a.g.m., s. 52.

<sup>8</sup> y.a.g.m., s. 51-52.

**2.1.1.1.5. Etkinlik:** Etkin bir yönetimden beklenenler üç noktada toplanmaktadır. Bunlar vatandaşların toplumsal sorunların çözümüne, performans ve çıktı ölçümlerine ve devletin yapısal reformlarına aktif katılımıdır. Böylelikle pasif konumdaki vatandaşlar aktif tüketici ve sorumlu yurttaş kimliklerine kavuşturulabileceklerdir.<sup>9</sup>

Etkinliğin bir başka boyutu ise, kamu hizmetlerinin sunumunda tüm kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasıyla ilgilidir. Kamu hizmetinin sunumunu kolaylaştıracak hiçbir kaynak israf edilmemeli ve etkinlik ve verimliliğe ulaşılması bakımından yönetimi en kolay yoldan çözümlere kavuşturacak yollar araştırılmalıdır.

**2.1.1.1.6. Desantralizasyon:** Yönetişim yaklaşımının eleştirdiği en önemli noktalardan biri kamu yönetimlerindeki merkezileşme ve bu merkezileşmenin getirdiği hantal bürokratik yapıdır. Bu yapının ortadan kaldırılması gerek merkezi yönetimin kendi içinde gerekse de merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki ve kaynak devrini gerçekleştirmekle mümkündür. Yetki ve kaynak devri yapılırken her zaman sorumluluk ilkesinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Bu sayede patolojik bir hastalık halini alan bürokrasinin karmaşık yapısının çözülmesi ve merkezdeki görev yükünün azalmasıyla yönetimde etkinliğin sağlanabilmesi amaçlanmaktadır.

**2.1.1.1.7. Stratejik vizyon:** Yönetişimin tanımladığı stratejik vizyon, “liderde ve halkta iyi yönetim ve insani gelişim konusunda tarihi, kültürel ve sosyal taban dayanan uzun dönemli geniş açılı bir anlayışın olması”<sup>10</sup>dır.

Görüldüğü gibi yönetişimin getirdiği ve yukarıda bahsettiğimiz ilkelerin tümü birbiriyle yakından ilişkilidir. İyi yönetişimin sağlanabilmesi için tüm bu ilkelerin birlikte benimsenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

---

<sup>9</sup> y.a.g.m., s. 55.

<sup>10</sup> y.a.g.m., s. 56.

### 2.1.1.2. Yönetişimin Kamu Yönetimi Açısından Uygulanması

Yönetişim yaklaşımı, yalnızca kamu yönetiminde değil, diğer tüm örgütlerde gerçekleştirilmesi gereken bir ideal olarak sunulurken, dünya genelinde gündeme getirilen ve evrenselleştirilmeye çalışılan Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) hareketi, yönetim ilkelerinin kamu yönetimine aktarılmasını sağlamıştır. Kamu yönetiminin yapısını yeniden şekillendirme iddiasıyla ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (NPM), küreselleşme akımları ve teknolojik gelişmelerden de güç alarak özellikle kamu yönetiminin kendi içindeki ve devlet ile sivil toplum arasındaki güç dengelerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülke, kamu yönetimi alanındaki reformlarını bu doğrultuda gerçekleştirmektedirler.

Neden olduğu tüm bu değişikliklere rağmen NPM anlayışının yeni bir ideoloji olduğunu söyleyebilmek mümkün değildir. Bunun sebebi, NPM'in yönetim biliminin günümüze uyarlanmış hali olması, kamu eğilimli değil, özel sektör eğilimli olması ve teknokratik değil, kamu seçimi ve arz yanlısı iktisatçı desteklenmesidir. D. Osborne ve T. Gaebler'in "Yönetimi Yeniden Keşfetme" (Reinventing Government) isimli kitabıyla ve ABD'de Başkan yardımcısı Al Gore'un yürüttüğü kampanyayla etkisi tüm dünyaya yayılan NPM reformist hareketi, etkin ve verimli bir kamu yönetimi yaratmanın yolunun yönetim ilkeleriyle birlikte pazar anlayışına dayanan ve "müteşebbis yöneticiler" in işlev yüklendiği bir yönetim yapısından geçtiğini savunmaktadır. Özel sektör ve sivil toplumun devletle etkin bir iletişim içinde olduğu, eşitlikçi ve katılımcı bir yapı düşünülmektedir.<sup>11</sup>

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımında etkin bir devlet yaratma amacına ulaştıracak beş ilke öne çıkarılmaktadır. Bunlar; küçülme, işletmecilik, adem-i merkeziyetçilik (desantralizasyon), bürokrasiyi azaltma ve özelleştirme. Yönetişim ilkeleriyle paralel olduğu görülen bu ilkelerin uygulanmasıyla kamu yönetiminde hizmet sunumunda hedeflenen kaliteye ulaşılabileceği belirtilmektedir.<sup>12</sup> Buradan da, Toplam Kalite Yönetimi'ne (TKY) bir açılım yapılmaktadır. Zaten

<sup>11</sup> Recep Kızılcık; a.g.m, s. 185-186.

<sup>12</sup> M. Akif Çukurbayır, Esra B. Sipahi; a.g.m., s. 40.

bakıldığında kamu yönetimi reformlarında amaçlanan sistemin kurulabilmesi için farklı anlayışların arasında bağlantılar kurularak ve ortak noktalar keşfedilerek tek bir bütüne ulaşma kaygısı göze çarpmaktadır.

Yönetişimin kamu yönetimine uygulanmasında özellikle katılım boyutunun ön plana çıkarıldığını görmekteyiz. Çoğulcu bir toplum yapısı oluşturma, demokrasiyi sağlamada önem kazanmakta ve aktif katılımcı yurttaş profili modern yurttaşı temsil etmektedir. Bu yapıda kamusal hizmetlerin etkin sunumu kamu örgütleri ve özel sektör yanında “üçüncü sektör” olarak da adlandırılan sivil toplum kuruluşları (STK) tarafından gerçekleştirilmektedir. Devletin küçültülmesi ile boşalan sosyal alanı üçüncü sektör ve özelleştirmeler yolu ile özel sektör dolduracaktır. Aynı zamanda devletin küçültülmesi ve özel sektörün geliştirilmesi sonucu ortaya çıkabilecek dengesizliklerin STK’lar tarafından giderileceği düşünülmektedir. Pasif yurttaşlık kavramı ise yerini aktif bir anlam kazandırılan “paydaş”a (stakeholder) bırakmaktadır.<sup>13</sup> Yönetişimin pazar mekanizmasına dayalı bir yapıda aktif yurttaş tanımı altında vatandaşın bir müşteriye dönüştürüldüğü yönündeki eleştiriler yaygınlık kazanmaktadır. Yönetişim yaklaşımı, müşterilerin satın alma güçleri oranında varlıklarını devam ettirebildikleri bir hizmet piyasası ortamında, kamu yönetiminde hayati önem taşıyan “kamu yararı” kavramının görmezden gelindiği tehlikeli durumun çözümüne yönelik doyurucu bir açıklama getirmemekle eleştirilmektedir.

Kamu yönetimi reformlarında yönetim ilkelerinden olan desantralizasyondan, merkezi yönetimin küçültülmesi ve yerel yönetimlere kaynak ve yetki devredilmesinde yararlanılmaktadır. Yönetişim anlayışında yerleşmenin önem kazanmasının bir başka nedeni, bu ilkelerin yerel ölçekte uygulanmasının daha kolay olacağının düşünülmesidir. Büyük örgütlerde reformların uygulanması zorlaşacaktır.

Hizmetin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi (subsidiyarite ilkesi) gerektiği yönündeki anlayış da yerleşmenin bir başka boyutunu

---

<sup>13</sup> y.a.g.m., s. 50.

oluşturmaktadır. Halkın ihtiyaçları ancak halka en yakın otoriteler tarafından bilinebilir ve böylece kaynakların merkezi yönetim tarafından ekimsiz ve verimsiz şekilde kullanılmasının önüne geçilmiş olacaktır. Ancak subsidiyarite ilkesinin uygulanması sonucunda hizmetlerin etkinlik bakımından dağılımında bölgeler arasında adaletsizlikler meydana gelebilir. Bu durum ülke kalkınması açısından da istenmeyen bir olasılıktır<sup>14</sup>. Bu yüzden kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimin belirli bir düzeyde denetim ve planlamasının gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

Jon Pierre, kentsel yönetişimin kurumsal boyutunu açığa çıkarabilme amacını vurguladığı makalesinde yerel otoriteler ile yerel sivil toplum arasındaki ilişkilerin önemine işaret etmektedir. Kentsel yönetişim modeli, kamu-özel sektör ilişkisinin ve çıkarların koordinasyonunu sağlayan bir süreç olarak görülmektedir. Yerel otoriteler bu ilişki sayesinde özel çıkarlarla toplumsal faydayı uzlaştırma yöntemlerini araştırma fırsatını yakalarken, özel sektörden ve sivil toplum kuruluşlarından gelmesi muhtemel baskılarla da karşı karşıya kalabilecektir. Kentsel yönetişim modeli ise bu noktada oluşabilecek baskıları kanalize edebilen çift yönlü bir yöntem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu modelin anlaşılabilmesi için yerel yönetimlerin bir aktör olarak yönetişim içindeki anahtar konumlarının anlaşılması gerekmektedir. Makalede kentsel yönetişimin de içinde dört farklı modeli barındırdığı belirtilmektedir: Yönetimsel, kurumsal, gelişme sonrası ve refah yönetişim modelleri.

Yönetimsel yönetişim modeli; yerel yönetimlerin demokratik-katılımcı yönüne ve Yeni Kamu Yönetimi (NPM) anlayışına vurgu yapmaktadır. Yurttaş yerine müşterilerin ve hizmet dağıtıcıları arasındaki rekabetin ön planda olduğu bir pazar zihniyeti hakimdir. Kentsel hizmetlerde meydana gelen hızlı artış ve örgütsel gevşemeler yönetimde profesyonelliği gerektirmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimsel yönetişim modelinde müşteriye sunulan kamu hizmetlerinde sorumluluk ve siyasal kontrol konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Ayrıca kamu örgütlerinin hizmet taleplerinin büyüklüğüne göre yeterli esnekliğe sahip olmaları

---

<sup>14</sup> Namık Kemal Öztürk; a.g.m. s. 36.

gerekmektedir. Yönetimsel yönetim modelinin hizmet sağlayıcıları ve müşteriler arasındaki ilişkilere ve yönetim standartlarına uygun performans çıktısına dönük yaklaşımı özel sektör-kamu sektörü ayırımını da bulanıklaştırmaktadır. Yönetimsel yönetişimin ve NPM'nin kamu hizmetlerinin üretilmesinde verimliliğin artmasına yönelik sınırlı katkısı yeterli görülmemekte ve kamu yönetimi reformuna yönelik tartışmalı bir strateji olarak yorumlanmaktadır.<sup>15</sup>

Kurumsal (korporatist) yönetişim modeli ise; yerel yönetimlerin ilk dağıtım sektörlerinde görülmekte ve katılımcı yerel demokrasiye kesin bir vurgu yapmaktadır. Bu modele göre yerel yönetimler, “sosyal ve organize olmuş çıkar gruplarını kapsayan politik ve demokratik bir sistem”dir. Bu durumda kentsel politikalar da katılımcılığı teşvik edecek şekilde hazırlanmalıdır. Model içinde önemli işlev yüklenen gönüllü kuruluşların girdileri kamu harcamalarıyla karşılanmakta ve bu kuruluşlar arasındaki çıkar ilişkileri mali disiplin açısından çoğu zaman sorunlara neden olmaktadır. Sonunda yerel yönetimler önemli mali baskılara maruz kalabilmektedirler. Korporatist yönetişimin en önemli aracı, modelde yer alan örgütlerin kendi sistemlerini içermeleri ve bu sistem doğrultusunda hizmetlerin dağıtımında sorumluluk taşımalarıdır. Korporatist yönetişim modelinin uygulanması sonucunda mali disiplinin zayıfladığı, bütçe dengelerinin bozulduğu ve çıkar çatışmaları sonucunda bazı sosyal grupların arasında eşitsizlikler doğduğu belirtilmektedir.<sup>16</sup>

Gelişme öncesi yönetişim modelinde; yerel ekonomilerde büyümeyi gerçekleştirmek amacıyla kamu ile özel sektör faaliyetlerinin birleştirilmesi söz konusudur. Büyümede doğrudan ya da dolaylı olarak çıkarı bulunan birçok aktör olmasına rağmen model, alt tabaka seçkinleri ile seçilmiş görevlileri katılımcı olarak belirlemekle seçkin bir hal almaktadır. Refah yönetişim modeli ise; anti-kapitalist düşüncelerden sonuçlar çıkartarak merkezi hükümetteki üst düzey yönetim kademelerindeki ağlar üzerinde yürümektedir. Modeldeki temel amaç, yerel

---

<sup>15</sup> Jon Pierre; “Kentsel İyi Yönetim (Governance) Modeli”, (Çev: M. Akif Özer), s. 1-6, Erişim: 23.09.2004. (<http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/cilt.asp?c=4&s=3>)

<sup>16</sup> y.a.g.m., s. 6-7.

ekonomileri destekleyecek devlet fonlarının akışını sürdürmektir. Ancak refah yönetişim modelinin uzun dönem için geçerli olmadığı, kendi ekonomik büyümesini gerçekleştiremeyen kentlerin merkezi hükümetçe suni olarak desteklenmesinin mantıklı olmayacağı görüşü savunulmaktadır.<sup>17</sup>

Evrensel düzeyde kamu yönetimi reformlarının başlıca konuları arasında yer alan yerelleşme ve yönetişimi yerel düzeyde gerçekleştirme çabaları görüldüğü kadar kolay uygulamaya aktarılamamaktadır. Her fırsatta yerelleşme çabaları diğer ülkelere örnek olarak gösterilen İngiltere’de dahi uygulama sonuçlarına yönelik araştırmalar her zaman olumlu tablolar çizmemektedir. İngiltere’de bir takım birikmiş baskılar (rekabet, belirsiz yerel yönetim finansmanı, performans ölçümü, özelleştirme) yerel otoriteleri “daha önce hiç olmadıkları kadar” değişmeye zorlamıştır. Yerel otoriteler önlerine çıkan yerelleşme reformunu bir fırsat olarak algılamışlardır. Bu yolla kurumsal yönetişimin (corporate governance) ilkelerinin uygulamaya geçirilebileceği ve yerel hizmetlerin sunumunda etkinlik sağlanacağını düşünmüşlerdir. Bu amaçla harekete geçen yerel otoriteler, politik ve yönetsel desantralizasyonu<sup>18</sup> gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Yerel otoriteler bünyelerindeki birimlerin bazılarını kaldırma ya da birleştirme yoluyla örgüt şemasında yalınlaşmayı sağlamaya çalışmışlar, kurdukları “bilgi merkezleri” (information centers), “bilgilendirme noktaları” (info points) ve “müşteri hizmet noktaları”yla (customer service points) müşteri tatminine yönelik şeffaf bir hizmet sunum politikasına girişmişlerdir. Yerel düzeyde kurulan hemşehri konseyleri (parish councils) ve semt temelli istişari forumlar (consultative neighbourhood-based forums) yoluyla da katılımcılığı ve yerel demokrasiyi artırmayı amaçlamışlardır. Ancak yapılan araştırmalar göstermektedir ki; Yerel Yönetimin Yeniden Gözden Geçirilmesi (Local Government Review) programı birkaç yerel yönetim dışında özellikle büyük mali yetersizlikler ve belirsizlikler yüzünden başarıya ulaştırılamamıştır. Hatta tüm bu reform uygulamaları ve örgütsel yapıları desantralize etme uğraşları bazı otoritelerde örgüt şemasının daha da karmaşıklaşmasına yol açmıştır. Araştırmada görüşülen

---

<sup>17</sup> y.a.g.m, s. 7-10.

<sup>18</sup> Politik desantralizasyon; hizmet dağıtım fonksiyonlarındaki gelişmeyi, yönetsel desantralizasyon ise; yerel demokrasinin artırılmasını ifade etmektedir.



yerel yöneticilerin çoğu reform çabalarının sonuçlarını ve karşılaştıkları engelleri düşündüklerinde belki de merkezileşmenin daha iyi olabileceği yorumunda bulunmuşlardır.<sup>19</sup>

John Stewart araştırmada ortaya çıkan gerçeği şu şekilde ifade etmiştir: “Bazı değişiklikler yerel yönetime kolaylıkla gelir, bazıları ise kolayca başarılamaz. Desantralizasyon böyle bir değişikliktir. Desantralizasyon düşüncesine verilen öneme rağmen yalnızca birkaç otorite bu konuda önemli bir yol katetmiştir.”<sup>20</sup>

Yönetişimin kalitesini ölçme bakımından çeşitli kriterler kullanılarak farklı indeksler oluşturulmuş, böylelikle hangi ülkelerin daha iyi yönetildiğine karar vermeye çalışılmıştır. Dünya Bankası uzmanları Kauffman, Kraay ve Zoido-Labadon iyi yönetim kriterleri olarak hukukun üstünlüğü, devletin mal ve hizmet arzında etkinliği ve yolsuzlukları esas alarak 160 ülkeyi iyi yönetim bakımından karşılaştırmışlardır. Aynı araştırmacılar başka bir çalışmada ise altı ana gösterge altında (katılım ve hesap verilebilirlik, siyasal istikrar, devlet hizmetlerinde kalite, regülasyonların büyüklüğü ve yükü, hukuk devleti ve yolsuzluklar) yönetim kalitesi ile ekonomik ve sosyal kalkınma ve gelişme arasındaki ilişkiyi sorgulamışlardır. Bu çalışmalarda yönetişimin unsurlarını göreceli olarak daha iyi gerçekleştiren ülkelerin diğerlerine göre kalkınma ve refah bakımından daha iyi durumda oldukları sonucuna ulaşmışlardır.<sup>21</sup>

Yönetişimin genel felsefesine getirilen eleştiriler, bu yaklaşımın temel ilkelerinin öne çıkarılan anlamlarından farklı amaçlar taşıdıkları noktasından hareket etmektedir. Özellikle yönetim anlayışının katılımcılık ve demokrasi boyutlarının, günümüz toplumunun güncel ve arzulanan kavramları olarak yönetim felsefesinin arka planda tutulan gizli amacını gerçekleştirmeye yönelik olduğu belirtilmektedir.

<sup>19</sup> John Fenwick, Mark Bailey; “Local Government Reorganisation in the UK Decentralisation or Corporatism”, International Journal of Public Sector Management, Vol. 12, No. 3, 1999, s. 249-259. Erişim:23.09.2004.

(<http://zerlina.emeraldinsight.com/vol=5097796/cl=14/nw=1/fm=docpdf/rpsv/cw/mcb/09513558/v12n3/s3/p249>)

<sup>20</sup> y.a.g.m., s. 250.

<sup>21</sup> Coşkun Can Aktan; “Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkelerarası Mukayese: Hangi Ülkeler Daha İyi Yönetiliyor?”.

Erişim: 22.10.2005. (<http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisim-kalitesi.htm>)

Yaklaşımına karşı çıkanlara göre, yönetim formülünde yer alan üç sandalyeli yapı (bürokrasi-özel sektör-sivil toplum) demokratik bir görünüm taşımamaktadır. İkinci sandalyede yer alan özel sektör, yaratıcı ve üretken niteliği sayesinde “toplumsal gelişmenin lokomotif” olarak yapıya dahil edilirken, özel sektörün temsil edemeyeceği toplum kesimlerinin ise üçüncü sandalyede yer alan sivil toplum kuruluşları tarafından temsil edileceği ileri sürülmektedir. Ancak sivil toplum kuruluşları sayısal ve niteliksel olarak zaten sermaye tabanlı kuruluşlardır. Bu durumda yönetim formülünde bürokrasi dışındaki sandalyeler sermayeye bırakılmaktadır. Eleştiriler, böyle bir formülde yönetim yaklaşımının bir “tüm iktidar sermayeye” modeli olduğu ve katılımcı olmakla birlikte demokratik bir model olmadığı noktasında toplanmaktadır.<sup>22</sup>

Yönetişim, küresel bir pazarın yaratılması için uluslararası finans kuruluşlarının sarıldığı yeni bir strateji olmakla da eleştirilmektedir. Yönetişimin asıl hedefinin, uluslararası sermaye akışını güvence altına almak olduğu ve DB, IMF gibi uluslararası kuruluşların yönetim ilkeleri doğrultusunda devletlere dayattıkları programlar ve yaptırımlar yoluyla sermaye akışının sağlandığı belirtilmektedir. Yönetişim yaklaşımındaki sivil toplum projesi de söz konusu hedeften bağımsız değildir ve uluslararası kuruluşların devletleri zorladığı kamu yönetimi reformuna yönelik bir baskı unsuru olma işlevi taşımaktadırlar. Ayrıca eleştirilere göre sivil toplum projesinin diğer bir amacı da, STK’ların uluslararası kuruluşların ekonomik ve toplumsal programlarındaki olası başarısızlıklarda bu kuruluşlara yönelecek tepkileri, toplumsal dalgalanmaları denetleyici, yatıştırıcı ve sistemle bütünleştirici bir rol oynamalarıdır. Yönetişim yaklaşımının vurgu yaptığı yerelleşme, yerel gereksinimleri tanıma ve katılımı artırma gibi işlevlerin de bir nedeninin uluslararası kuruluşların yapısal uyum programlarından zarar gören ülkelerde toplumsal kesimlerin tepkilerini en aza indirme olduğu savunulmaktadır. Bu amaçla bir

---

<sup>22</sup> Birgül Ayman Güler; “Devlette Reform”, Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 37-41.

arabulucu rolü üstlenmesi amacıyla yerel düzeyde devlet dışı örgütler devreye sokulmaktadır.<sup>23</sup>

Yönetişim yaklaşımı günümüzde hala çok tartışılmakta ve yoğun eleştirilere hedef olmaktadır. Eleştirileri yoğunlaştıran asıl neden, yaklaşımın, devletlerin kamu yönetimi reformlarında kilit öneme sahip olan DB, IMF, OECD gibi uluslararası kuruluşlar tarafından benimsenmiş olmasıdır. Bu durum, değişik ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel geleceklerini etkileyecek düzenlemelerin yönetim ilkeleri doğrultusunda gerçekleştirilmesine sebep olurken, yönetişimin karanlıkta kalmış yönlerini açığa çıkarmaya çalışan bazı bilim çevreleri olup bitene seyirci kalmama adına harekete geçmeye çalışmaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda farklı ülkelerde gerçekleştirilen başarısız uygulama sonuçları ise durumdan olumsuz etkilenen toplumsal kesimleri kitlesel eylemlere itmektir. Hiç şüphesiz uzun süre daha yönetişim yaklaşımı savunulup eleştirilirken, dünya üzerinde birçok ülkede kamu yönetimi reformları bu ilkelere uygun olarak hayata geçirilmeye devam edecektir.

### **2.1.2. Toplam Kalite Yönetimi (Total Quality Management) Yaklaşımı**

Toplam kalite yönetimi (TKY) yaklaşımı, küreselleşme sürecinde kapitalist birikim rejiminin yeniden yapılanması aşamasında ortaya atılan ve yönetimleri yeni bir felsefe çerçevesinde yapılandırma amacı güden bir anlayıştır. TKY, birden bire oluşturulup kamuoyuna sunulan bir kavram değildir; belirli bir oluşma sürecini kapsamaktadır.

Kapitalizmin kendini idame ettirebilmesi için en başta sermaye birikiminin sağlanması ve kar hadlerinin yüksek tutulması gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için ise üretimde verimliliği sağlayacak ve geliştirecek yöntemler geliştirilmesi şarttır. Bu tekniklerin ilk halkası olan Fordist üretim biçimi 1900'li yılların başlarında montaj bandı uygulamasıyla kitlesel üretimin hızlı bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Bu dönemde üretim, katı bir hiyerarşi içinde yönetimin planladığı ve denetlediği bir yapıda gerçekleştirilmiştir. 1929 ekonomik

<sup>23</sup> Filiz Çulha Zabcı; "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 57-3, Ankara, 2002, s. 153-170.

bunalımı sonrası ise Fordist birikim rejiminin refah devleti politikaları çerçevesinde yeniden yapılandığı bir dönem olmuştur. Fordizm temelini, devlet müdahaleciliği, özel sektör ve örgütlenmiş bir işçi kesimi arasında dengenin sağlanmasına ve böylece siyasal demokrasinin ekonomik demokrasiyle desteklenmesine dayandırmıştır.

1970’li yıllar refah devletinin çöküşünü simgelemekte, kapitalist birikim rejiminde sermaye birikiminin ve kar hadlerinin hızla düşmesi, kapitalizmi yeni bir krizin eşiğine getirmektedir. Post-fordist birikim rejimi bu doğrultuda kapitalizmin yeniden yapılanmasını temsil etmektedir. Fordist dönemin katı hiyerarşi ve denetiminin yerini esnek bir üretim tekniği almaktadır. Bu dönemdeki neo-liberal politikalar ise devleti refah devleti politikalarının tersine ekonomik alandan olabildiğince uzak tutmaya yönelmiştir. Ayrıca işçi kesiminin örgütlenmesi de artık eskiden olduğu gibi hoş karşılanmamaktadır. Fordist dönemin üretim tekniği olan montaj bandı üzerindeki kitlesel üretim post-fordist dönemde terk edilerek, müşteri talebine en iyi yanıt verebilecek esnek üretimi simgeleyen “yalın üretim” tekniğine geçilmektedir. Yalın üretim aynı zamanda hatasız üretim demektir. Yalın üretim tekniğinin en iyi şekilde hayata geçirilebilmesi, TKY yaklaşımının yönetime uygulanmasıyla gerçekleştirilecektir. Toplam kalite yönetimini, küreselleşme süreci ve post-fordist birikim rejiminden bağımsız düşünmek kavramının anlaşılmasını güçleştirecektir.

TKY yaklaşımının odağında bulunan “kalite” kavramının farklı tanımlarına rastlanmaktadır. J. M. JURAN kaliteyi, “bir ürünün müşteri ihtiyaçlarına uygun şartları taşıması ve herhangi bir kusur barındırmaması”<sup>24</sup> olarak tanımlarken, kalitenin klasik tanımlarında standartlara ve müşteri isteklerine uygunluk ön plana çıkarılmaktadır.

Günümüzde TKY’nin bir uzantısı olarak, müşteriye verilen önemin üzerine çevre bilincinin eklenmesiyle yeni bir yaklaşım ortaya atılmıştır. “Stratejik toplam kalite yönetimi” (STKY) olarak adlandırılan bu yaklaşım ürün ve hizmetlerin üretiminde müşteri ve çevre sağlığını dikkate alma, böylece sosyal sorumluluğu

<sup>24</sup> M. Ulvi Saran, Ahmet Göçerler; “Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığı’nda Toplam Kalite Yönetimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 70, Sayı: 421, Ankara, 1998, s. 226.

geliştirme amacına yöneliktir. Yönetimde başarılı olmanın anahtarını “doğru strateji belirleme”de gören bu yaklaşım, uzun ve kısa vadeli kararların oluşturduğu esnek bir yapıda TKY’nin kalite geleneğine sosyal sorumluluk bilincini eklemektedir.<sup>25</sup>

### 2.1.2.1. Genel ilkeler

Toplam kalite yönetimi, yönetim yaklaşımında olduğu gibi ve çoğu zaman ona paralel ilkelere dayanmaktadır. Yaklaşımın savunucuları toplam kalite yönetiminin genel ilkelerinin bütünüyle ve her yönüyle uygulanmaksızın başarıya ulaşmanın mümkün olmadığını belirtmektedirler. Bu ilkelerden en önemlileri; “müşteri odaklılık”, “liderlik”, “sıfır hata prensibi”, “stratejik planlama”, “eğitim ve ödüllendirme”, “sürekli gelişme (kaizen)”, “takım çalışması” ve “ölçüm ve istatistik”tir.

**2.1.2.1.1. Müşteri odaklılık:** TKY, piyasa mekanizmasında ürün ve hizmetlerin sunumunda müşteriye mutlak bir otorite kazandırmaktadır. Rekabet ortamında müşterilerin istek, dilek ve beklentilerini en iyi karşılayan kuruluşların ayakta kalabilecekleri anlayışı hakimdir.

TKY, müşteri kavramını da “iç müşteri” ve “dış müşteri” olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Buna göre iç müşteri işletmenin çeşitli servislerinde çalışarak üretim sürecinde görevleri münasebetiyle karşılıklı ilişkide bulunan çalışanlar, dış müşteriler ise, sunulan mal veya hizmeti satın alanlardır. Her iki tip müşterinin de memnuniyetini esas alan TKY’de müşteri önceliği ilkesi gereği işletmeler “ne yaparsak satılır” anlayışından, “satılabileni yapmalıyız” anlayışına geçmek mecburiyetindedirler.<sup>26</sup> Dış müşterilerin beklentilerini karşılamaya yönelik amaca ulaşmada işletme çalışanlarından birinin yapacağı hata, üretimde olumsuz etki doğuracağı için dolaylı yoldan diğer bir işletme çalışanının da (iç müşterinin) beklentisini karşılayamayacak ve müşteri memnuniyeti her yönüyle gerçekleştirilmiş

---

<sup>25</sup> Özlem İpekgil Doğan, Engin Deniz Eriş; “Stratejik Toplam Kalite Yönetimi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 2, 2000. Erişim: 22.10.2005. (<http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/2002sayi3PDF/tandircioglu.pdf>)

<sup>26</sup> M. Ulvi Saran, Ahmet Göçerler; a.g.m., s. 235.

olmayacaktır. Müşteri memnuniyetini gerçekleştirebilmek, ayrıca müşterilerle iletişim kurma ve anket yöntemi yardımıyla geri besleme elde etme sayesinde mümkündür. Müşteri tatminini sağlayabilmek TKY yaklaşımında bir kuruluşun varlık nedeni haline almıştır.<sup>27</sup> TKY yaklaşımının fikir babası olan ISHIKAWA, yaklaşımın “insan” temeline dayandığını ve bu yüzden insanların yaşadığı her türlü coğrafyada uygulanabileceğini şu sözlerle ifade etmiştir: “Çok değişik kültürlere sahip ülkelerin bir noktada birleştiklerini anlayamamıştım. O da insandı. Çünkü insan dünyanın neresinde olursa olsun insandır ve tüm insanları birbirine bağlayan ortak bir bağ mutlaka bulunabilir.”<sup>28</sup>

İşletmelerin varlıklarını ve kârlılıklarını sürdürebilmeleri, müşterilerin taleplerini günümüz beklentileri doğrultusunda karşılamakla mümkün görülürken, işletme çalışanları da üretimde gerekli motivasyonu sağlamak ve verimliliği artırmak adına sürece iç müşteri kimliğiyle dahil edilmektedir.

**2.1.2.1.2. Liderlik:** TKY felsefesinin başarıya ulaşmasını sağlayacak en önemli ilkelerden biri, TKY'nin yönetimde liderlik özelliğine sahip birisi tarafından ele alınmasıdır. TKY anlayışını uygulamaya girişen liderin ona inanması ve tüm benliğiyle benimsemesi gerekmektedir. Astların da bu doğrultuda motive edilmesi için en önemli şart budur.

Üst düzey yöneticilerin; vizyonunu belirlemiş, ileri görüşlü, yeniliklere açık ve risk alabilen bir nitelikte olduğu işletmelerde TKY'nin başarıya ulaşma şansı yüksektir. Çünkü ancak bu niteliklere sahip bir liderlik anlayışıyla müşteri tatminin sağlayacak mal ve hizmet üretim sürecine yatkın bir çevre ve kültür oluşturulabilir. Yöneticiler; mal ve hizmet üretiminin geliştirilip iyileştirilmesinin önündeki engelleri kaldırmakla, gerektiği zaman en alt düzey personele yetki aktarımında bulunmakla, görev tanımlarında katı yaklaşımlardan kaçınmakla ve uzun dönemli hedefleri

---

<sup>27</sup> Hasan Dursun; “Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 76, Sayı: 442, Ankara, 2004, s. 53-54.

<sup>28</sup> DPT Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 62.

engelleyecek kısa dönemli “pansuman önlemler” almaktan kaçınmakla yükümlüdürler.<sup>29</sup>

TKY'nin üst düzey yönetimden beklediği, kendilerini geleneksel kalıplarından kurtarıp katı disiplinli, hiyerarşik yapıdan sıyrılmaları ve yenilikçi, esnek kalıplar içinde kendilerini TKY felsefesi doğrultusunda yeniden programlamalarıdır. TKY, amaçladığı örgüt kültürünü yerleştirmede bu yeni liderlik profiline muhtaçtır.

**2.1.2.1.3. Sıfır hata prensibi:** TKY felsefesinde müşteri odaklılığın bir sonucu olarak, mal ve hizmetlerin üretilmesinde hata payını sıfıra indirme hedefi ortaya konulmaktadır. Hatalı üretilen bir mal veya hizmet, rekabet mekanizmasının acımasızca işlediği bir pazarda kaynak ve zaman israfına yol açarken işletmeyi felsefesinin odak noktasına yerleştirdiği müşterilerini kaybetme riskiyle de karşı karşıya bırakabilecektir.

Hatanın olumsuz sonuçlarından korunabilmek için TKY “önlemeye dönük” bir yaklaşımla “hataları ayıklama” yerine, “hata yapmama” amacına yönelmektedir. Bu amacı gerçekleştirebilmek için de kapsamlı bir planlama çalışmasına ihtiyaç bulunmaktadır.<sup>30</sup>

**2.1.2.1.4. Stratejik Planlama:** Üretimde ortaya çıkabilecek hataları en aza indirme ve ortadan kaldırma amacı, iyi bir planlamayı gerektirmektedir. TKY yaklaşımındaki planlamanın niteliği stratejik olmasıdır.

Stratejik planlama; “kurum ve kuruluşların mevcut durum, misyon ve kuruluş ilkelerinden hareketle geleceğe yönelik bir vizyon oluşturup bu vizyona uygun hedefler saptamaları ve çeşitli göstergeler saptayarak başarıyı izleme ve değerlendirmelerini ifade eden katılımcı, hesap verme sorumluluğuna temel teşkil eden ve esnek bir planlama anlayışıdır.”<sup>31</sup> Tanımda önemli bir yer tutan “geleceğe

---

<sup>29</sup> Hasan Dursun; a.g.m., s. 49-50.

<sup>30</sup> Ömer Peker; “Toplam Kalite Yönetimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1, 1993, s. 202.

<sup>31</sup> Hasan Dursun; a.g.m, s. 51.

yönelik vizyon”, “katılımcılık”, “hesap verme sorumluluğu” ve “esneklik” ifadeleri aynı zamanda daha önce yönetişimin ilkeleri olarak belirtilen kavramlardır. Bu yönden stratejik planlamanın tanımı yönetişim ile TKY arasındaki ayrılmazlığı ve tamamlayıcılığı gözler önüne sermektedir.

Stratejik planlama, kaliteli mal ve hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi için zorunlu görülmektedir. Kısa ve uzun vadeli kalite geliştirme planları da stratejik plana dahil edilerek planlamada belirli bir bütünlük sağlanmaktadır. Stratejik planlama; vizyon ve misyon belirleme, çevre analizi yapma, kuvvetli ve zayıf yönleri belirleme, kurumun üst düzey yönetiminin değerlerini saptama ve alternatif stratejiler geliştirme aşamalarından geçtikten sonra uygulanmaktadır.

Vizyon, bir işletmenin uzun dönemde ne gibi şeyler yapmayı amaçladığının somut bir ifadesi; misyon ise, saptanan vizyona ulaşabilmek için gerçekleştirilmesi gereken görev olarak tanımlanabilir. Vizyon ve misyon belirlendikten sonra kurumun faaliyet gösterdiği çevrenin kapsamlı bir analizi yapılmaktadır. Siyasi, hukuki, ekonomik, sosyal ve kültürel boyutlar ile piyasa yapısı değerlendirilmektedir. Bu analizi güçlü ve zayıf yönlerin değerlendirilmesi takip etmektedir. Mali kaynakların durumu, siyasi ve yönetsel yapı, teknik ve kurumsal sistemlerin işleyişi kapsamlı bir şekilde belirlenmektedir. Bundan sonra kurumsal liderlerin enerji ve yaratıcılıkları saptanarak kendilerini işlerine ne ölçüde adadıkları sorusuna yanıt aranmaktadır. Son aşama ise, tüm senaryoların değerlendirilmesiyle alternatif stratejilerin üretilip bu stratejilerden birinin seçilmesi ve en iyi şekilde uygulamaya konulmasıdır.<sup>32</sup>

**2.1.2.1.5. Eğitim ve Ödüllendirme:** TKY, savunucuları tarafından bir anlayış olmanın ötesinde bir “hayat felsefesi” olarak görülmektedir. Bu hayat felsefesinin amaçladığı başarıya ulaşması, onu uygulayacakların tüm benlikleriyle kendilerini ona adanmalarıyla mümkündür. Bu üstün duyguları sağlayacak olan da TKY felsefesi doğrultusunda gerçekleştirilecek sürekli bir eğitim olacaktır. Her kurum kendi bünyesinde nitelikli bir eğitim planı hazırlayacak ve bu plan çerçevesinde hem üst düzey yöneticiler hem de diğer kurum çalışanları eğitim

---

<sup>32</sup> Hasan Dursun; a.g.m, s. 51-52.



programlarına alınacaktır. Bu sayede TKY konusunda bilinçlenen hatta bu anlayışı bir yaşam felsefesi olarak benimseyen yönetim ve personel kadrosuyla “daha verimli ve kaliteli üretimi nasıl gerçekleştirebiliriz?” sorusunun çözümüne katılımcı bir yaklaşım geliştirilebilecektir.

TKY yaklaşımında çalışanlar, üretimde gösterdikleri performansları çerçevesinde ödüllendirilmelidirler. Şirketin kaliteli üretim hedeflerine yaklaşmasında ve gerçekleştirmesinde payı olan herkes en küçük başarılarında bile hak ettikleri takdiri görmelidirler.

**2.1.2.1.6. Sürekli gelişme (Kaizen):** Sürekli gelişme çevrimini ilk ortaya atan Dr. W. A. Shewhart, Japonlara aktaran ise Dr. E. Deming olmuştur. Sürekli gelişme, süreçlerin aralıksız geliştirilmesini esas alır. Çalışanların yalnızca performanslarıyla veya üretim sonuçlarıyla değerlendirilmemesi ve üretim faaliyetlerinin “süreç öncelikli” bir anlayışla ele alınması gerekmektedir. Sürekli gelişme, yani Japonca’daki karşılığıyla kaizen (kai=değişim, zen=iyi), 1950’li yıllardan itibaren Japon sanayisinde başarının anahtarı olarak görülmüştür. TKY yaklaşımında sürekli gelişmenin üç aşaması bulunmaktadır. İlk aşama olan birey öncelikli kaizen, “çürük yumurtalardan iyi omlet olmaz” ilkesi gereğince çalışanların niteliklerinin geliştirilmesini gerektirmektedir. Grup öncelikli kaizen aşamasında bireylerin grup içi motivasyonları artırılarak süreçlere katılımları sağlanmalıdır. Yönetim öncelikli kaizen ise, kalitenin iyileştirilmesinde önemli işlev ve sorumluluklar yüklenen yöneticilerin niteliklerinin geliştirilmesi anlamını taşımaktadır.<sup>33</sup>

Sürekli gelişme, planla-uygula-kontrol et-önlem al (P-D-C-A) şeklinde bir çevrimi takip etmektedir. TKY yaklaşımında “kalite” bile sonul bir amaç olarak değil, rekabeti arttırmaya yarayan bir araç olarak değerlendirilirken, kaliteyi en yükseğe çıkarmak dahi yetmemekte, her zaman rakiplerinden iyi olmanın anahtarı sürekli gelişme yönteminde görülmektedir.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> M. Ulvi Saran, Ahmet Göçerler; a.g.m., s. 238.

<sup>34</sup> Ömer Peker; a.g.m., s. 203-204.

**2.1.2.1.7. Takım çalışması:** TKY yaklaşımı, çalışanlarda bir “ekip ruhu” yaratarak kaliteli ve verimli üretim için motivasyonu gerçekleştirme amacına büyük önem vermektedir. Esnek, yatay örgüt yapıları sayesinde çalışanlar birbirleriyle daha kolay iletişimde bulunabilecekler ve kalite amacı etrafında işletmeyi hedeflerine ulaştırmada katılımcı bir çalışma gerçekleştirilebilecektir. Tüm çalışanlar kalite kontrol çevrimleri ve diğer katılın kanalları vasıtasıyla kaliteli ve verimli üretim doğrultusunda güdülenmektedir. TKY yaklaşımının katılımcı boyutunun demokratikliğiyle ilgili eleştiriler de bu noktada ortaya çıkmaktadır. TKY, katılımcılarını yalnızca üretimde kalite sorununa çözüm bulmaya yöneltirken, personelin üretimin ötesindeki gerçek sorunlarıyla ilgili demokratik bir katılımcılığa yer vermemektedir. Sendikal haklar, ücret rejimi, çalışma şartları veya sözleşmeleriyle ilgili üst yönetimle demokratik bir iletişim kanalı öngörülmemektedir. TKY’de eğitimin ve takım çalışmasının amacı, çalışanlara aldıkları ücret karşılığında kalite bilincini yaşamlarının içinde en üst noktaya koymaları; etkin, verimli ve kaliteli üretimi mutluluklarının kaynağı olarak görmeleridir. Bu nitelikte bir katılımcılık TKY yaklaşımını gerçek anlamda bir demokrasiden uzaklaştırmaktadır.

Takım çalışmasında oluşturulan beyin fırtınaları çalışanların yaratıcılıklarını ortaya koymalarını ve fikirlerinin kabul görmesiyle işletmenin hedefleri için bir katkıda bulunmanın mutluluğu ile aidiyet duygularının güçleneceği savunulmaktadır. İşini seven bireyler yaratmanın müşteri memnuniyeti açısından da önemi vurgulanmaktadır. Ancak kendini ve tüm yaşantısını işine adayan birey profili hala geniş çevrelerce eleştirilmeye ve tartışılmaya devam etmektedir.

**2.1.2.1.8. Ölçüm ve istatistik:** TKY yaklaşımının ölçüm ve istatistiğe gereksinimi, rekabette üstünlük sağlama noktasında ortaya çıkmaktadır. Lord Kelvin’in “ölçülemeyen bir şey yönetilemez”<sup>35</sup> ifadesi üretimde süreç ile çıktılardan ölçülmesinin gerekliliğini vurgulamaktadır.

TKY felsefesinde istatistiğin kullanılması; doğal olaylardaki değişkenliğin ölçülmesinde, hataların kaynaklarının saptanıp azaltılmasında, iletişimin

---

<sup>35</sup> Hasan Dursun; a.g.m., s. 57.

kolaylaştırılmasında ve yönetici ve personele “istatistiksel düşünme” alışkanlığı kazandırılmasında fayda sağlamaktadır.<sup>36</sup>

İstatistik teknikleri kullanılarak süreç ve çıktıların ölçümleri yapılmakta ve bu ölçümlerin değerlendirilmesi sonucu üretimde etkinlik ve verimliliğin artırılması düşünülmektedir. Sürecin belli noktalarında tespit edilen aksamalar giderilirken hata payının da ortadan kaldırılabilceği varsayılmaktadır.

### **2.1.2.2. Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Yönetimi Açısından Uygulanması**

Devletin tarihsel gelişim çizgisi üzerinde farklı meşruluk temeli teorileri ortaya atılmıştır. Meşruluk kaynakları tanrıda, kutsal kaynaklarda, tanrının yeryüzündeki gölgesi sayılan krallarda aranmıştır. Egemenlik anlayışının gökyüzünden yeryüzüne inmesi ve halkın eline verilmesinden sonra ise meşruluğun temeli demokratik teorilerle aranmaya başlamıştır. Demokratik teorilerin etkisiyle yakın zamanlara kadar kamu yönetiminde meşruluğun temeli; hukukun üstünlüğü, hukuk devleti gibi kavramlarda görülmekteydi. Ancak kamu yönetiminde TKY yaklaşımının tartışılmaya başlaması, bu doğrultuda kamu yönetiminin meşruluk temelini deşışip deşışmediğı sorusunu gündeme getirmiştir. TKY yaklaşımının uygulamaya geçirildiğı bir kamu yönetiminde TKY'nin en önemli ilkesi olan müşteri odaklılığın, hukuk devleti temelini de ötesine geçerek kamu yönetimi açısından yeni bir meşruluk temeli sağlayıp sağlayamayacağı tartışma konusu olmuştur.<sup>37</sup>

Yönetilenlerin, yönetimin meşruluğuna inandığı sürece o yönetimin kararlarına uyacakları düşünülünce, meşruluk temelini başka bir kavrama kaymasının önemi anlaşılmaktadır. Aslında kamu yönetiminde meşruluğun kaynağını “müşteri odaklılık” olarak belirleme TKY yaklaşımına tamamen uygun düşmektedir. Yaklaşımın onu uygulayacaklardan (kamu görevlileri) ve uyacaklardan (yurttaşlar) beklediğı ve arzuladığı da budur. Çünkü daha önceki TKY ile ilgili açıklamalarımızda ön plana çıkan hususlardan biri, bu yaklaşımın kendisini tüm

---

<sup>36</sup> Ömer Peker; a.g.m., s. 203.

<sup>37</sup> Veysel Eren; “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58-1, Ankara, 2003, s. 56.

benliğiyle benimseyecek ve başarısına inanacak uygulayıcılara ve müşterilere ihtiyacı vardır. Kamu yönetiminde uygulayıcı statüsüne kamu görevlileri, müşteri statüsüne ise yurttaşlar geçirildiğine göre, kamu yönetiminin meşruluk temelini yani yönetilenlerin yönetime itaatlerinin anahtarının, TKY'nin birincil ilkesi olan “müşteri odaklılık” olarak belirlenmesi doğaldır.

Dünya genelinde kamu yönetimlerinin önümüzdeki yüzyıl içinde karşılaşacakları en büyük sorunun kıt kaynaklar ve bunların akılcı ve verimli kullanımı olduğu savından hareketle, TKY ilkelerinin bu sorunun yegane çözümü olarak kamu kesiminde uygulanması savunulmaktadır. Bu bağlamda kamu yönetimi açısından TKY yaklaşımıyla ilgili merkezi ve yerel yönetimlerin rolleri, kamu kesiminin büyüklüğü, özelleştirmeler, yerinden yönetim ve yetki paylaşımı, performans yönetimi, sonuç yönetimi, kamusal hizmet standartları, pazar tarzı yönetim gibi birçok kavram ve konu ön plana çıkarılmaktadır.<sup>38</sup>

TKY yaklaşımının kamuya uygulanmasında kamu örgütü bir işletme olarak algılanmaktadır. Hizmetler ise vatandaşların ihtiyacını karşılamak ve belirli bir fayda ve doyum yaratmak amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler bütünüdür. Hizmetin üretim ve tüketimi ise eş anlı gerçekleşmektedir. Yani hizmetler üretildiği anda tüketilmektedirler.

TKY yaklaşımında öngörülenin aksine gerçekte özel sektörde üretilen mal ve hizmetler ile kamusal hizmetler arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar şöyle sıralanabilir:<sup>39</sup>

- Özel sektörde mal ve hizmetler kâr amaçlı olarak üretilir ve sunulur. Kamusal hizmetlerde ise kâr değil, ortak toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacı önceliklidir.

---

<sup>38</sup> Firuz Demir Yaşamış; a.g.m, s. 9-10.

<sup>39</sup> M. Ulvi Saran, Ahmet Göçerler; a.g.m., s. 246-247.

- Özel sektörde mal ve hizmetler, esas olarak rekabet ortamında üretilir. Kamu kuruluşları ise ilkesel olarak tekel nitelikli hizmetler sundukları için kamusal hizmet sunumunda rekabet yoktur.

- Özel sektörde faaliyet gösteren işletmeler üretim alanları ve ürün çeşitlerini belirlerken belirli bir müşteri grubunu hedef alan spesifikasyona gidebilirler. Kamu kuruluşları ise kamusal mal ve hizmet üretimi ve sunumunda tek bir müşteri grubunu değil, farklı toplumsal grupları göz önünde bulundurmaya zorundadırlar.

- Özel sektör, mal ve hizmet üretiminde müşterilerinin talep ve beklentilerine uygun olarak hareket eder. Kamu hizmetleri ise her zaman vatandaşların istek ve beklentileriyle uyumlu değildir.

Kamuda hizmet sunumunda TKY'nin genel ilkelerinden olan "müşteri odaklılık"; "vatandaş odaklılık" olarak uygulanmaktadır. Bürokrasi kısa ve uzun dönemli olarak belirlediği stratejilerle vatandaşların memnuniyeti için faaliyet gösterecektir. Kamu görevlileri arasında mevcut durumda yaygın olan değerler de tümünden değiştirilerek "vatandaşa odaklı" yeni bir kültür geliştirilmelidir. Yeni kültürü yerleştirmenin yolu ise düzenli bir eğitimden geçmektedir. Hem üst düzey yöneticiler hem de diğer kamu görevlileri mutlak surette TKY'nin gerekliliğine kayıtsız şartsız inanmalıdır. Çalışanların motivasyonunun sağlanması onlara "başarma onuru" duygusunun aşılmasıyla mümkün olacaktır. Aynı zamanda yönetim de çalışanların başarılı olabilmeleri için gerekli zemini hazırlamakla sorumludur. Modern bir örgüt yapısı oluşturabilmek için kamu yönetiminde kapsamlı bir kadro planlaması çalışmasının gerçekleştirilmesi ve hiyerarşik yapıların olabildiğince esnetilip yataylaştırılması gerekmektedir.<sup>40</sup>

Toplam kalite yönetiminin kamuya uygulanmasında dört aşamadan bahsedilmektedir. İlk aşama, üst düzey yöneticilerin TKY yaklaşımı konusunda en iyi şekilde bilgilendirilmeleri ve bu konuda inançlı, kararlı ve sabırlı bir tavır sergilemeleridir. İkinci aşama, örgütlenme süreci ile ilgilidir. Planlama, eşgüdümü

<sup>40</sup> DPT Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 64-65.

sağlama ve denetleyici bir üst kurul oluşturma konularının bu aşamada değerlendirilmesi gerekmektedir. Üçüncü aşamada TKY'nin uygulanmasına yönelik süreç yer almaktadır. Uygulamaların öncelikle pilot kamu kuruluşlarında başlatılması, başarı sağlandıktan sonra genele yaygınlaştırılması önerilmektedir. Ayrıca kamu kuruluşlarında durum analizleri yapılması ve stratejik yönetim tekniklerinden (beyin fırtınası, benchmarking, problem tanı ve tedavi matrisleri vb.) yararlanılmasına önem verilmektedir. Son aşamada ise TKY'nin en önemli ilkelerinden olan “sürekli gelişme” (kaizen) felsefesi yardımıyla kalitenin her seferinde daha da iyileştirilmesine çalışılmalıdır.<sup>41</sup>

TKY yaklaşımı ayrıca kamu yönetimindeki “kalite sorunu”na bir çözüm olarak görülmektedir. Devlet yönetiminde “liderlik ve yönetim kalitesi”, “sistem kalitesi”, “insan kalitesi” ve “hizmet kalitesi” sorunları TKY’de öncelikli olan kaliteyi yönetme hedefi sayesinde, yaklaşımın uygulanmasıyla ortadan kaldırılabilecektir. Kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu liderlik ve yönetim kalitesi, misyonunun farkında olan ve vizyonunu geliştirebilen yöneticiler sayesinde iyileşecektir. İnsan kalitesinin iyileştirilmesi için ise, kamu yönetiminden yaygın olan işe alımlardaki kayırmacılık, patronaj gibi yozlaşmaların önüne geçilmesi gerekmektedir.<sup>42</sup> Ayrıca kamu yönetiminin mevcut durumunda yasalara duyulan saygının azalması ve uygulamada ortaya çıkan gevşeklikleri tanımlamakta kullanılan “kanunsuzluk sendromu” devlet mekanizmasındaki işleyişi aksatan hukuki bir sorun olarak görülmektedir. Yine kamu yönetiminin kalitesi ile bağdaştırılan “meşruiyet sorunu”, halkın kamu yönetimini kabullenme ve onun kurallarına uymasıyla ilgili yetersizliği vurgulanmaktadır.<sup>43</sup> TKY'nin kaliteyi geliştirmeye yönelik katılımcı felsefesinin halkın (müşterilerin) kamu yönetiminin kalitesine olan güvenini geliştireceği ve müşteri odaklı yaklaşımın yurttaşlıktan müşteriliğe geçişte genel memnuniyeti sağlayacağı varsayılmaktadır.

---

<sup>41</sup> Coşkun Can Aktan; “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 71, Sayı: 422, 1999, s. 4-5.

<sup>42</sup> y.a.g.m., s. 1-2.

<sup>43</sup> M. Akif Çukurbayır, Esra B. Sipahi; a.g.m., s. 43.

TKY yaklaşımı kamu yönetimine müşteriye odaklanma anlayışını adapte etme gerekliliğinin nedenini, günümüzün gelişen toplumunda kamu yönetimi ile yurttaş arasındaki ilişkilerin artması ve vatandaşların çeşitlenen ihtiyaç ve beklentilerine cevap verme zorunluluğu olarak belirlemektedir. Yurttaşlar seçimlerde oy kullanmaktan daha anlamlı bir katılıma gereksinim duyan bireyler, yani aktif yurttaşlar haline almıştır. Bu değişim ve gelişim TKY yaklaşımında “uyrukluktan müşteriye geçiş” olarak değerlendirilmektedir. Kamu yönetiminde sistemin gerektirdiği birçok durumda artık yurttaşların yönetimin müşterileri olarak görülmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminin de müşterilerinin istek ve beklentilerini rahatça karşılayacak esnek bir yapıya ihtiyacı bulunmaktadır. Ancak TKY yaklaşımı, yeni kamu yönetimi mekanizmasındaki farklı ilişkilerde yurttaşlara farklı statüler yüklemektedir. Yani kamu sektöründe yurttaşın müşteri rolüne bürünmesi onun yurttaş olma niteliğinin ortadan kaldırmamakta, toplumsal ve bürokratik ilişkilerde çok kimlikli bir yurttaş yaratılmaktadır.<sup>44</sup> Aslında özel sektörden mal veya hizmet temin eden müşteri ile kendisine kamu hizmeti sunulan vatandaş arasında temel bir algılama farklılığı bulunmaktadır. Buna göre, müşteri kar amacıyla üretilen bir mal veya hizmeti satın aldığı anda gerekli bedeli ödediğini ve karşılığını aldığını düşünmektedir. Oysa kamusal hizmetlerden yararlanan vatandaşlar genel olarak bir “lütuf veya ihsan” ile karşılaştıklarını düşünmektedirler. Devlet, hizmete bağlı olanağı kendilerine bir lütuf olarak sağlamıştır. Bu algılamanın temelinde siyasal kültür ve toplumsal gelişmişlik düzeyi yatsa da, buna ek olarak vatandaşların kamusal hizmet üretiminde belirleyici konumda olamamalarının da etkisi bulunmaktadır. Toplam kalite yönetiminin kamu yönetimine uygulanması sonucu vatandaşların kendilerine sunulan hizmetin bir lütuf değil, devletin varlık nedeninin gereği olduğunun bilincine varabilecekleri düşünülmektedir.<sup>45</sup> Ancak bu bilince vatandaşların kamusal hizmetlere özel sektörde olduğu gerekli bedeli ödeyerek ulaşmaları, kamusal hizmetlerin toplum içinde eşit bir şekilde dağıtılmasını engelleyici bir durum yaratacaktır.

---

<sup>44</sup> Veysel Eren; a.g.m., s. 62-64.

<sup>45</sup> M. Ulvi Saran, Ahmet Göçerler; a.g.m., s. 247 ve 250.

Devlet yönetiminde katılımın sağlanması TKY’de “toplam katılım” veya “sinerjik yönetim” olarak kavramlaştırılmaktadır. Karar alma sürecine geniş bir kesimi dahil etme amacıyla, kararların onaylanmasını sağlamada referandum yoluna gidilmesi, yurttaşlara seçtikleri temsilcileri yetersiz gördükleri zaman “geri çağırma hakkı” tanınması, kamu kurum ve kuruluşlarına başvuranların her türlü bilgiden kolayca yararlanması ve sorunlarıyla ilgili başvurularının en kısa zamanda cevaplandırılması bu kavramlar bünyesinde değerlendirilmektedir.<sup>46</sup>

TKY yaklaşımının kamu yönetiminde uygulanması sonucu vatandaşların devlete karşı memnuniyetsizliklerinin baş sorumlusu olarak görülen “bürokrasi”nin en aza indirilebileceği düşünülmektedir. Aynı zamanda kamu yönetiminde belirsiz olan yetki-sorumluluk dengesi de TKY ilkelerinin hayata geçirilmesi sayesinde netleşecektir. Mevcut durumda geniş yetkilerle donatılan ancak yetkisiyle dengeli sorumluluğu taşımayan bir bürokrat ya da memur yetkisini kötüye kullanabilmektedir. Tam tersi bir durumda sorumluluğuyla paralel yetki verilmeyen bir kamu görevlisinin ise işlemlerde eli kolu bağlı hale gelmekte ve bu durum sistemin tıkanmasıyla sonuçlanmaktadır. Bürokrasiden doğan rahatsızlık esasında yetki ve sorumlulukların dağılımı noktasında düğümlenmektedir. Yaklaşımın savunucularına göre, TKY’nin kamuda uygulanması sonucu hizmet sunumundaki kalite ve vatandaşın doyumunu artarken, kaynak israfı azalacak, hizmetin süresi kısalacak, verimlilik ve hizmette esneklik artacaktır. Böylece vatandaş ile devlet arasında zayıflayan bağ kuvvetlenecektir.<sup>47</sup>

TKY yaklaşımında yurttaşın sorumluluklarının yanında haklarının da bulunduğu ve bir müşteri gibi devletin sunduğu kamu hizmetlerini kalite, çabukluk, miktar vs. yönlerinden eleştirebileceği kabul edilmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi yurttaş ilişkilerinde yurttaşın üç farklı rolünden söz edilmektedir: işveren (vekalet veren) olarak yurttaş, müşteri olarak yurttaş ve ortak biçimlendirici olarak yurttaş<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Coşkun Can Aktan; a.g.m., “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin...”, s. 5-6.

<sup>47</sup> DPT Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s. 63.

<sup>48</sup> Veysel Eren; a.g.m., s. 65-68.



Vekalet veren olarak yurttaşın politikaların belirlenmesi ve uygulanması s¼recine katılımı ifade edilmektedir. Y¼netilenlerin yasal bir bi¼imde temsili, katılımın teşvik edilmesi i¼in ilgilerinin arttırılması, katılımcı yurttaşların kapsamlı bir Şekilde bilgilendirilmesi ve katılımcı yurttaşlara yetki verilmesi bu s¼re¼ i¼inde değerlendirilmektedir.

M¼řteri olarak yurttaş kamusal hizmetlerin alıcısı konumunda dikkate alınarak, kamu hizmeti sunan birimlerin ¼zel sekt¼r¼n m¼řterilerine uyguladığı anlayış ve davranışları yurttaşlara aynı Şekilde uygulamaları anlamına gelmektedir. Bu Şekilde kamu hizmetlerinin kalitesinde ve verimliliğinde bir artış olması beklenmektedir. Daha ¼nceki kamu y¼netimi reformlarının tepeden inmece bir yaklaşımla b¼rokrasi ve siyaset ¼evrelerince ger¼ekleřtirildięi, bu y¼zden s¼recin dışında bırakılan vatandaşların ihtiya¼ ve beklentilerine karşılık veremediği vurgulanmaktadır. Kamu y¼netimindeki yurttaşın m¼řteri rol¼ne kavuşturulmasıyla kamu y¼netimi reformlarında daha ¼nceki d¼nemlerde sağlanamayan başarının kazanılacağı d¼ř¼n¼lmektedir.

Ortak bi¼imlendirici olarak yurttaş rol¼ ise, toplam kalite y¼netimi yaklaşımının kamuda ama¼ladıęı ¼zelleřtirmelere zemin hazırlamaktadır. Kamu kesimindeki finansman krizinin sonucu olarak artık kamu hizmetlerinin bazılarının yurttaşlar (m¼řteriler) tarafından y¼klenilmesi, kamu kesimi i¼in bir ¼ıkıř yolu olarak sunulmaktadır. Bu noktada m¼řteri olarak değerlendirilen yurttaşların toplumun t¼m kesimleri olmadığı d¼ř¼ncesi uyanmaktadır. M¼řterilerin yalnızca bir takım kamu hizmetlerinin sunumunu ¼stlenenler ve kamu hizmetlerinin bedelini ¼deyebilen bireyler olduğu y¼n¼ndeki izlenime TKY yaklaşımında a¼ık bir yanıt bulunamamaktadır. TKY yaklaşımıyla y¼netilen bir kamu y¼netimine yurttaş katılımının m¼řteri kimliğiyle sınırlandırılarak yorumlanması, yine kamu yararı ilkesinin zedelenmesi gibi bir durumu karşımıza ¼ıkarmaktadır. Kamu y¼netimindeki m¼řteri kimliği bu haliyle, birbiriyle bağlantılı olarak TKY ve y¼netiřim yaklaşımlarının sık¼a telaffuz ettikleri demokrasi kavramının da i¼ini boşaltan bir detay halini almaktadır.

Kamu yönetimine TKY'nin müşteri odaklı yaklaşımının getirilmesi, hizmetlerin fiyatlandırılması ve rekabet mekanizmasının işlediği bir piyasa ortamında müşterilere (vatandaşlara) sunulması anlamına gelmektedir. Oysa kamu hizmetlerinden eşit olarak tüm vatandaşların yararlanması esas olmalıdır. Yalnızca parasını ödeyebilenlerin yararlandığı bir hizmet kamu hizmeti niteliğinden hızla uzaklaşmaktadır. İşletme mantığındaki müşteriye, hiçbir fark varsaymadan devletin vatandaşıyla bir tutmak bizi “kamu yararı” anlayışını hiçe saymak ve bireysel faydayı kamu çıkarlarının önüne geçirmek gibi sonuçlarla karşı karşıya bırakabilecektir. Ayrıca yine kamu çalışanlarının TKY işletmelerindeki çalışanlara benzer şekilde TKY yaklaşımı doğrultusunda beyinleri yıkanırçasına kaliteli hizmet üretimine koşullandırılmaları abartılı bir beklenti ve çalışanların bireysel ve sosyal haklarının yeterince dikkate alınmadığı bir yapı olarak değerlendirilebilir.

Yeni kamu yönetimi (New Public Management) anlayışı ile TKY arasındaki ilişki, “müteşebbis yönetici” ve “vatandaş-tüketici” gibi kavramlarla ortaya konulmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışının devlet politikalarına aktarılmasında bir kılavuz işlevi gören Osborne ve Gaebler'in “Reinventing Government” kitabında da bu kavramlaştırmalara rastlanmaktadır. Bu kitapta kamu yönetiminin yenilenmesinde görev alacak, klasik bürokrat mantığından kurtulmuş, özel sektör mantığıyla düşünebilen, kendini beğenmiş, kendini işine tüm benliğiyle adanmış, sorgulayıcı bir “müteşebbis yönetici” profili çizilmektedir.<sup>49</sup> Yeni kamu yönetiminin özel sektör ilkelerini kamu yönetimine aktarma amacı; yaklaşımın kamu sektörünü “müşteri körü” olarak yorumlaması ve vatandaşların seçtiği hükümetler halka hizmet etme gereğini yeterince yerine getiremezken, özel sektörün halkın memnuniyeti için gösterdiği çabadır. Bu çabanın sebebi özel sektörün gelirlerinin kaynağının direkt olarak halktan gelmesidir.<sup>50</sup> Buradan hareket ederek NPM yaklaşımına uygun olarak ancak kamusal hizmetler bedellendirildiğinde kamu sektörü, müşterilerine karşı bir memnuniyet çabasına girişecek ve bir anlamda “gözünü açacaktır”. Yaklaşımında halkın ödediği vergilerin devlet açısından direkt gelir olarak değerlendirilmemesi ve

<sup>49</sup> Recep Kızılcık; a.g.m., s. 187.

<sup>50</sup> Murat Önder; “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 69, Sayı: 416, 1997, s. 121.

kamu yönetimi-hizmet bedeli-halk (müşteri) memnuniyeti üçgeninin zorunlu olarak gösterilmesi ayrıca ilginçtir.

NPM yaklaşımının bir anlamda TKY'nin kamu yönetimine uygulanması anlamına geldiğini NPM'nin isim babası sayılan HOOD'un saydığı beş temel tezde daha net şekilde görmekteyiz: “a) Performans kalitesinin artırılması ve maliyet disiplininin sağlanabilmesi için kamu sektöründe rekabet düşüncesi geliştirilmelidir. b) Kamuya ait olmayan kişi ve kurumlarca kamu sektörü ile denk ya da ondan daha iyi görülen hizmetler, kamu sektörünün görev yelpazesinden çıkarılmalıdır. c) Özel sektörde denenilen yönetim metotları kamu sektöründe de uygulanmalıdır. d) Kamusal faaliyetlerin yönetimi, açık sonuç öngörülerini amaçlamalıdır. e) Tekelci kamu örgütleri dağıtılmalı ve yerlerini adem-i merkezîyetçi yapılar almalıdır.”<sup>51</sup> NPM ve TKY yaklaşımlarında göze çarpan paralelliklere yönetişim yaklaşımının ilkeleri de eklendiğinde tüm bu yaklaşımlar bir bütünün parçaları halini almaktadır. Daha doğrusu yönetişim ve TKY'nin özel sektördeki uygulamalarından elde edilen başarının kamu yönetiminde tekrar edilmesi hedefi NPM anlayışının kamu politikalarına yansımalarıyla somutlaşmıştır. Ancak tüm bu yaklaşımları ve uygulamalarını savunanlar özel sektör-kamu yönetimi farklılıklarını ve uygulamada ortaya çıkabilecek olumsuzlukları tümüyle görmezden gelme gibi bir yanılaşa düşmektedirler.

TKY ve NPM yaklaşımlarında ön plana çıkartılan “rekabet” kavramı genel olarak ekonomik kaygılara dayanmaktadır.<sup>52</sup> Kamu kuruluşları ekonomik kaygılarla hareket eden işletmelerden farklılık taşıdıkları için rekabete dayalı düzenlemelerin kamu yönetimine aktarılması birtakım tehlikeleri de beraberinde getirmektedir. Bu tehlikeler, rekabete odaklanmanın, kamusal hizmetlerin tamamını özel sektöre açmakla yani özelleştirmeye sınırlı düşünülmemesi, kamu kuruluşlarının kendi içinde verimliliği ve kamu hizmetlerinde maliyetleri düşürmeyi amaçlayan bir bakış açısıyla değerlendirilmesiyle bir ölçüde azaltılabilecektir. Ayrıca bu rekabetçi

<sup>51</sup> Veysel Eren; “Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 58-4, Ankara, 2003, s. 84.

<sup>52</sup> y.a.g.m., s. 87

ortamın, verimliliği artırma, kamu alanındaki tekelleri ortadan kaldırma gibi yararlar sağlayabileceği düşünülmektedir.

Rekabetçi yapının bir takım olumsuzlukları da öngörülmektedir. Özellikle küçük, bölgesel piyasalarda kümelenme eğilimlerini beraberinde getirebilme, rekabetçi yapıların uzun süre devam ettirilebilmesi ekonomik işletmeler açısından dahi büyük bir sorun olarak görülürken, kamu yönetiminde de bir süre sonra oligopolleşme ve monopolleşme eğilimleri ortaya çıkabilecektir. Ayrıca rekabet, farklılaşma eğilimi ve sosyal eşitsizliklere de yol açabilecek bir potansiyele sahiptir. Verimlilik ve etkinlik adına sosyal adalet ve fırsat eşitliği gibi değerler bu çeşit bir yapıda kolayca göz ardı edilebilmektedir. Rekabetçi yapıdaki pazarlama anlayışı ve reklam giderleri gibi ek maliyetler ise, toplam maliyetleri yeniden artırarak rekabetçi anlayışın amaçlarıyla çelişebilecek bir özelliğe sahiptir.<sup>53</sup>

Örnek olarak toplam kalite yönetiminin eğitim sistemine uygulanabilirliği tartışmalarında eğitim bir “ürün”, öğrenciler ve velileri ise “müşteri” olarak değerlendirilmektedir. Eğer eğitim kurumundan mezun olan öğrenci hala istenilen davranışlara sahip olamamış veya istediği bir yüksek öğretim kurumunu kazanamamışsa bu “fireye ayrılmış mal” olarak tanımlanmaktadır. Eğitilen kişide arzulanan davranışlar hâlâ görülüyorsa, defolu mal gibi, “defolu insan” ve “defolu eğitim”den söz edilmektedir.<sup>54</sup>

Yönetişim-TKY-NPM üçlüsüne getirilen eleştirilerde, bu yaklaşımların bürokrasinin azaltılmasında sağladıkları katkıya rağmen, evrensel olma tutkuları ve ben merkezli olmaları yüzünden gelişmekte olan ülkelerde bir takım olumsuzluklara neden oldukları belirtilmektedir. Bu başarısızlığın nedenleri olarak da, dayandıkları kamu tercihi politikası<sup>55</sup> ve arz yanlısı ekonomi anlayışları gösterilmektedir. Kamu

---

<sup>53</sup> y.a.g.m., s. 103-104.

<sup>54</sup> Ömer Peker; “Toplam Kalite Yönetiminin Eğitim Sistemine Uygulanabilirliği”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 1, 1994, s. 69 ve 71.

<sup>55</sup> “Kamu tercihi kuramı”, siyasetçilerin, siyasal partilerin, bürokratların ve seçmenlerin davranışlarını ekonomik bir çerçeve içinde değerlendirerek, birey ve kurumları kendi çıkarları doğrultusunda hareket eden analiz birimleri olarak yorumlamaktadır. Kurama göre, hükümet, bürokratlar ve kamu kuruluşları toplumun çıkarlarını maksimize etmekten ziyade, kendi çıkarlarını ön planda tutmaktadırlar. Siyasilerin seçim dönemlerindeki popülist vaatleri, bürokratların kamu yönetimi

tercihi politikasının kamu hizmeti ve kamusal faydayla uyumu tartışılmaktadır. “Bunlar yönetimi yeniden şekillendirmekten çok toplumu ve hatta insanı yeniden keşfetme eğilimine girmişlerdir.”<sup>56</sup>

Yönetişim yaklaşımındaki desantralizasyon ve yerelleşme ilkeleri, toplam kalite yönetiminin ilke ve yöntemlerinin yerel yönetimlerde uygulamaya geçirilmesiyle desteklenmektedir. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerde kalite ve verimliliği artırmak için TKY'nin müşteri odaklı yaklaşımı önerilmektedir. Bunun için yerel yönetim çalışanlarının hizmet sunumunda “insan”ı odak noktasına yerleştirmeleri ve hizmet üretiminde de “sıfır hata prensibi”nin eksiksiz uygulanması gerekmektedir. Çalışanlara görevlerini yürütürken gereken yetki ve sorumluluk verilmeli, performansları oranında motive edici takdir, ilerleme fırsatı, ücret ve çalışma koşullarının iyileştirilmesi gibi uygulamalar geliştirilmelidir.

TKY ilkeleri doğrultusunda müşteri odaklılığın sonucu olarak yerel yönetimlerde katılımcılık sağlanmalıdır. Vatandaşın istek, dilek ve şikayetleri bir geri bildirim olarak hizmetlerin iyileştirilmesinde dikkate alınacaktır. Ayrıca yerel yönetimlerin karar organlarının toplantıları tüm halka açık olacak şekilde şeffaf yapılmalıdır. Yerel topluluk gerektiği zaman bu organları olağanüstü toplantıya çağırma hakkına sahip olmalıdır. Bu şekilde TKY yaklaşımının yerel yönetimlere demokrasiyi getireceği savunulmaktadır.<sup>57</sup>

Yerel yönetimlere TKY yaklaşımının uygulanmasında izlenecek yöntem, genel olarak TKY'nin uygulama yönteminden pek de farklı değildir. Kalite

---

içindeki mevkilerini ve prestijlerini koruma ve kurumlarının ödeneklerini artırmaya çalışarak kamu kesiminin faaliyet alanlarını genişletme eğilimleri bu çerçevede değerlendirilmektedir. Yurttaşlar açısından bakıldığında ise, onlar da devamlı olarak siyasetçilerden ve bürokratlardan daha fazla hizmet talep etmektedirler. Bunların sonucunda kamu kesimi olabildiğince büyümekte ve özel sektör verimliliğini ve etkinliğini artırırken kamu kesimi hantal ve verimsiz bir yapıya bürünmektedir. Kurama dayalı politikalar, rekabete dayalı, saydam, tercih özgürlüğünün bulunduğu inisiyatif alan bir bürokrasi oluşturma arzusuyla bir dizi kamu yönetimi reformunun gerçekleştirilmesini öngörmektedirler. Veysel Eren; a.g.m., “Kamu Yönetiminde Rekabet...”, s. 100-101.

<sup>56</sup> Recep Kızılcık, a.g.m., s. 181.

<sup>57</sup> Celal Fatih Türe, İlknur Türe; “Demokratik ve Etkin Bir Yerel Yönetim Yapısı Oluşturulması Doğrultusunda Çağdaş Bir Yaklaşım: Toplam Kalite Yönetimi”, Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı: 418, 1998, s. 128.

planlama, kalite geliştirme ve kalite kontrol çalışmaları yapılması, üst yönetimin en iyi şekilde bilgilendirilmesi ve uygulamaya önderlik etmesi, çalışanlarda ve yerel toplulukta kalite bilincinin yerleştirilmesi için eğitim çalışmaları yapılması, sürekli gelişme felsefesinin benimsenmesi TKY'nin yerel yönetimlerde uygulanmasına yönelik genel aşamalardır. Ayrıca hizmetlerin süratli, etkin ve verimli sunulması için performans standartları hazırlanıp yönetim tarafından bu standartlara uygun hizmet sunulacağına dair halka taahhüt verilmesi önerilmektedir. Bunun yanında yerel yönetimlerdeki TKY uygulamalarında “benchmarking” olarak isimlendirilen yönetim tekniğinin uygulanmasına önem verilmektedir. Bu teknik, hizmet sunumunda performansı artırma amacıyla bir örgütün kendi içinde veya farklı örgütler arasında en iyi uygulamanın (best practice) bulunarak örgüte uygulanmasıdır. Yerel yönetimlerde bilgi teknolojilerinin yaygınlaştırılması ve bilgi sistemleri kurulması da TKY uygulamaları kapsamında düşünülmektedir.<sup>58</sup>

Yerel yönetimlerde hizmetin belirli bir kalitede sunumunu sağlamak için belirlenen standartlar çerçevesinde yönetimin vatandaşlara karşı taahhüt altına girmesi, yerelleşme açısından dünyada öncü olan İngiltere’de “Yurttaş Şartı (Citizen’s Charter) Programı”yla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 1991 yılında başlatılan program için yayınlanan ilk Beyaz Kitap (White Paper) ile kamu hizmetlerine dair halkın beklentileri değerlendirilmiş bundan sonra dört yeni Beyaz Kitap ile yurttaşların talep edebilecekleri standartlar ortaya konulmuştur. Ayrıca tüm yerel birimler kamu hizmetlerinin sunumunda belirlenen kalite standartlarına ulaşmakla sorumlu tutulmuşlardır. Bu kapsamda “Hasta Şartı”, “Yolcu Şartı” gibi şartlar hazırlanarak bu hizmetlerle ilgili kalite standartları bu şartlarda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda yerel yönetimlerce geliştirilen 10 bin yerel şart bulunmaktadır. 1998 yılında hükümet değişikliği sonrası Tony Blair hükümetinin Kamu Yönetimini Modernize Etme (Modernizing Government) girişimi kapsamında, ancak Yurttaş Şartı Programı’nın üstüne inşa edilen “Hizmette Öncelik Yeni Şart

---

<sup>58</sup> Coşkun Can Aktan; “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, Türk İdare Dergisi, Yıl:70, Sayı: 419, 1998, s. 83-86.

Programı” (Service First- The New Charter Programme) kalite ve etkililik sloganıyla başlatılmıştır.<sup>59</sup>

Yerelleşme ve TKY yaklaşımı açısından hizmette yerellik önceliği anlamına gelen subsidiyarite ilkesi de önem taşımaktadır. Avrupa Konseyi anlaşmalarında yer bulan kavram, hizmetin yurttaşa en yakın düzeyde ve onlara en yakın birimler tarafından görülmesi gerekliliğini ve böylece merkezden yerele yetki ve kaynak devrini öngörmektedir. Güçlü bir merkezîyetçi yapıda ve mali açıdan yeterince özerk olmayan yerel yönetimlerde ilkenin hayata geçirilmesi zorlaşmaktadır.<sup>60</sup> TKY ilkelerinin uygulanmasıyla yerel yönetimler güçlendirilirken yerel hizmetlerin olabildiğince yerel birimler tarafından görülmesi sağlanacak ve bu da subsidiyarite ilkesinin gerçekleştirilmesine ortam hazırlayacaktır.

Yerel yönetimler açısından TKY yaklaşımının mali özerkliğin sağlanması bakımından da faydası olacağı düşünülmektedir. Merkezi yönetimin yardımlarıyla ayakta duran bir yerel yönetimin idari ve siyasi açıdan güçlü ve bağımsız olamayacağı bu yüzden yerel yönetimlerin olabildiğince öz kaynaklarına dayanmaları gerektiği bilinmektedir. TKY yaklaşımı bu sorunun çözümü için yerel yönetimlerde mal ve hizmet temini için özel sektörün desteğine başvurma, ihale (contracting), kupon (voucher), imtiyaz veya muafiyet (franchises), gönüllülük (volunteers) gibi tekniklerden<sup>61</sup> faydalanılmasını önermektedir. Ayrıca merkezi yönetimin denetimi “yerindelik denetimi” şeklinde değil hukuka uygunluk denetimi olarak uygulanmalıdır. Şeffaf ve katılımcı bir yönetimin simgesi olarak halkın şikayetlerini dikkate alıp gerekli çözümleri üretecek bir “yerel ombudsmanlık” kurumu düşünülmektedir. TKY yaklaşımı gerek yerel yönetimlerin kendi arasında

<sup>59</sup> Osman Yılmaz; a.g.e., s. 39-41.

<sup>60</sup> Zerrin Toprak; Yerel Yönetimler, 5. Baskı, İzmir, 2001, s. 16.

<sup>61</sup> İhale (contracting) yöntemi, kamu mal ve hizmetlerinin sözleşme ile özel sektöre devredilmesi; kupon (voucher) yöntemi, tüketicilere sunulan mal ve hizmet bedellerinde dağıtılan kuponun üzerinde yazılı değer oranında indirim yapılması; imtiyaz veya muafiyet (franchises) yöntemi, belirli bir coğrafi alanda bir hizmetin temini ve dağıtım imtiyazını özel bir kuruluşa devretmesi, böylece yerel yönetimin hizmetin tamamıyla bu özel kuruluş tarafından görülmesine izin vermesi; gönüllülük (volunteers) yöntemi ise, yerel yönetimlerin bütçelerindeki yetersizlikler sonucu yerel topluluktan kişilerin çeşitli kurumlarda veya hizmetlerde para almadan çalışması anlamına gelmektedir. Zerrin Toprak; a.g.e., s. 304-305.

gerekse de merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki ve hizmet paylaşımı yapılırken yerele daha büyük önem verilmesini istemektedir.<sup>62</sup>

TKY'nin kamu yönetimine uygulanmasının zorluğu ve karşılaşılabilecek genel sorunlar incelendiğinde, kaliteye inanmama ve kaliteli hizmet üretmenin getireceği ek maliyet, değişime karşı direnç, yöneticilerin TKY ilkelerini yeterince benimsememeleri, TKY'den gereğinden fazla başarı umulması, mevcut durumun yeterince analiz edilmemesi, eğitim çalışmalarının yetersizliği, kaynak yetersizliği gibi sorunlar sayılabilmektedir.<sup>63</sup>

Herkes daha kaliteliyi üretmek için daha fazla çalışılması gerektiğini düşüneceğinden kimse bu ek maliyete katlanmak istemeyecektir. Buna karşı Deming, kaliteyi sağlamanın çok çalışmakla değil zekice çalışmakla mümkün olabileceğini belirtmektedir. Ayrıca TKY'yi uygulaması gereken kadroda mevcut konumlarını kaybetmekten çekinen kişiler uygulamaya direnç gösterebileceklerdir. Yöneticilerin de bu direnci göstermeleri veya TKY'nin ihtiyacı olan benimseme ve kendilerini adamayı kabullenmemeleri uygulamada sorunlara yol açabilecektir. TKY uygulamalarının dünya genelindeki örneklerinde abartılı bir başarı senaryosu ortaya koyulması ve "tüm sorunlara garantili çözümün reçetesi" olarak sunulması uygulama sonucunda hayal kırıklığına sebep olabilecek, TKY uygulayıcılarına ve topluma TKY ilkelerinin benimsetilmesini sağlayacak eğitim çalışmalarındaki eksiklik de sorun ortaya çıkaracaktır. TKY ilkeleri doğrultusunda kamu yönetiminde yapılacak reformlar ve bunların yüksek maliyetleri için yeterli bütçe ayrılması da önemlidir. Özellikle TKY için büyük önem taşıyan yerel yönetimler açısından kaynak sıkıntısı daha açık bir şekilde ortaya çıkacaktır.

---

<sup>62</sup> Celal Fatih Türe, İlknur Türe; a.g.m., s. 129 ve Coşkun Can Aktan, a.g.m., "Yerel Yönetimlerin Yeniden...", s. 76-79.

<sup>63</sup> Murat Önder; a.g.m., s. 125-128.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### GÜNEY AMERİKA ÜLKELERİNDE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI UYGULAMALARI

Uzun yıllar boyunca anti-demokratik yönetimler ve askeri rejimlerle yönetilen Güney Amerika ülkelerinde, 1980'li yıllarda demokrasi platformuna yaklaşma amacı taşıyan anayasal ve yasal düzenlemeler hazırlanmış, ancak seçimle işbaşına gelen iktidarlar demokratik süreci toplumun geneline yayılan bir refah sürecine dönüştürmede çoğu zaman başarısız olmuşlardır.

Güney Amerika ülkelerinde siyasal yapı, genelde Amerika Birleşik Devletleri örneği ışığında federalist tarzda hazırlanmıştır. Ancak federal yapının yapaylığı, uygulamada merkezîyetçiliğin ağır basması ve yetki ve kaynakların federe eyaletlerden çok federal hükümetin elinde toplanması sonucunu doğurmuştur.

Güney Amerika ülkelerinin demokrasiye geçiş aşamalarına paralel olarak 1980'li yıllarda yükselişe geçen neo-liberalizm ideolojisi ve bu doğrultuda uygulamaya yansıyan neo-liberal politikalar açısından, federal bir örgütlenmenin altında yatan merkezîyetçi yapıya sahip bu ülkeler cazip bir uygulama alanı haline gelmiştir. Ancak Güney Amerika ülkeleri ard arda büyük ekonomik krizlerle karşılaşmış, ekonomik açıdan bir türlü arzuladığı istikrarı yakalayamamıştır. Latin Amerika'da bir çok ülkenin arka arkaya yaşadıkları bu krizlerin, DB, OECD ve IMF gibi uluslararası kuruluşların tahsis ettikleri krediler karşılığı uygulama şartına bağladığı kapitalist ekonomi politikalarının bir sonucu olabileceği düşünülmeksizin, neo-liberal politikalar ekonomi yanında kamu yönetiminin bir çok alanına yayılarak uygulanmaya devam edilmiştir. Uygulama sonuçları yavaş yavaş ortaya çıkarken, bu sonuçlar uluslararası kuruluşların bu ülkelere yönelik hazırladığı raporlarda yer almaktadır.

Bu bölümde genel olarak Güney Amerika ülkelerinde neo-liberal politikalarla birlikte yaşanan süreçten bahsedildikten sonra, politikaların en yoğun

olarak uygulandığı ve daha belirgin sonuçların alındığı ülkeler olan Arjantin ve Brezilya özel olarak incelenecektir. İncelemenin bu ülkeler üzerinde odaklanmasının diğer bir nedeni, bu ülkelerin ve bu ülkelerde uygulanan neo-liberal politikaların karşılaştırmalı analiz açısından bir sonraki bölümde ele alınacak olan Türkiye ile belirli açılardan benzerlikler taşımalarıdır. Güney Amerika'da uzun süreden beri uygulanan ve özellikle Arjantin ve Brezilya'da sonuçları gün ışığına çıkmaya başlayan bu politika ve sonuçların, Türkiye'de uygulanmak istenen veya yeni uygulanmaya başlanan politikaların muhtemel sonuçlarıyla da benzerlikler taşıyabileceği savıyla, inceleme alanını belirli ülkeler temelinde sınırlandırma yönteminin daha uygun olacağı düşünölmektedir.

### **3.1. GENEL OLARAK GÜNEY AMERİKA'DA UYGULANAN NEO-LİBERAL POLİTİKALAR VE SİYASAL, SOSYAL VE EKONOMİK SONUÇLARI**

Güney Amerika ülkelerinde diktatörlüklerin ve askeri rejimlerin yıkılmasından sonra seçimle göreve gelen iktidarlar siyasal, sosyal ve ekonomik konularda iyileştirme sağlayacak politika arayışına girmişlerdir. O dönemde yıldızı parlayan ve dünya genelinde bir çok ülkede uygulanan neo-liberal politikaların belirtilen amaçları ve kapsamı, demokrasinin yeni filizlendiği Güney Amerika ülke iktidarları açısından beklentileri karşılayacak ölçüdeydi. Ancak ülkelerin bu politikaları bağımsız olarak kendi başlarına uygulaması küreselleşen dünya koşullarıyla örtüşmüyordu. Bu sürece, uluslararası nitelikte çok sayıda aktörün katılımı söz konusuydu. Bu doğrultuda Güney Amerika ülkeleri de politikalara karar verilmesi, uygulanması ve sonuçlarının izlenmesi süreçlerine dahil olan IMF, DB ve OECD başta olmak üzere bir çok uluslararası aktörle yüz yüze gelmişlerdir.

Güney Amerika ülkeleri son on beş yılda çarpıcı bir piyasa yönelimli reform dalgası deneyimi yaşamışlardır. Reformların bu ülkelerde hızlı bir şekilde ilerlemesine, 1980'lerde ve 1990'ların başında yüzleştikleri büyük bütçe açıkları ve enflasyona bağlı krizlerle başa çıkma uğraşının yardımcı olduğu vurgulanmaktadır.

Uygulanan ilk reformların amacı, enflasyonu azaltarak makro-ekonomik istikrarı yerleştirmek ve böylece ekonomik büyümeyi sağlamak olduğundan, büyük oranda ekonomi alanını kapsamıştır. Ancak daha sonra bu reformlar dış ticaret, maliye, vergi reformu ve özelleştirmelerin dışında, personel, eğitim, sağlık gibi bir çok alana yayılmıştır. Bu reformlar bazı politika alanlarında diğerlerinden çok daha ileri düzeyde gerçekleştirilmiştir. Bölge hükümetleri ekonomilerini her konuda dış ticarete açık hale getirmişler, gümrük tarifeleri büyük oranlarda düşürülmüştür. Latin Amerika ülkelerinde ortalama gümrük tarifesi seviyesi 1986'da % 41.6 iken 1996'da %13.7'ye düşmüştür. Kamu şirketlerinin özelleştirilmesi de benzer şekilde hızlı adımlarla ilerlemiştir. 1990-1994 yılları arasında Latin Amerika'da 694 kamu işletmesi özelleştirilmiş ve bu yolla 59.1 milyar dolar gelir elde edilmiştir. Vergi ve maliye politikası reformları da hızla gerçekleştirilmeye çalışılan reformlar arasındadır. Mali politika alanında Güney Amerika ülkelerinde hükümetler çok daha bağımsız merkez bankaları yaratmışlar, mevduat ve kredi faiz oranlarını değişken hale getirmişler ve sermayenin sınır-ötesi dolaşımı üzerindeki kontrolü ortadan kaldırmışlardır. Vergi alanında da çok sayıda Güney Amerika ülkesinde kurumlar vergisi ve bireysel gelir vergisi oranları indirilmiş, katma değer vergisi gibi genel tüketim vergileri benimsenmiştir<sup>1</sup>.

Güney Amerika ülkelerinde uygulanan reformlar da dünya genelindeki reformlara paralel olarak, yönetim, TKY ve Yeni Kamu Yönetimi ilkelerinin bir bileşimi halinde gerçekleştirilmiştir. Merkeziyetçi yapı terk edilerek desantralizasyon politikaları tercih edilmeye başlanmıştır. Merkezi hükümetin elindeki yetkiler yerleşme politikaları doğrultusunda federe eyalet yönetimlerine, eyalet valileri ve belediye başkanlarına yayılmak istenmiştir. Merkezi yönetimde istihdam edilen personel, işten çıkarma ve emekliye sevk edilme yöntemleriyle sayıca azaltılmış ve yetkilerin dışında merkezi yönetim kaynaklarının da yerele devredilmesi işlemi hızlandırılmıştır. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, merkezdeki kaynakların yerel

---

<sup>1</sup> Raul L. Madrid; "Labouring Against Neoliberalism: Unions and Patterns of Reform in Latin America", Cambridge University Press, DOI: 10.1017/S0022216X0200665X, 2003, s. 53 ve 55. Erişim: 21.11.2005.  
(<http://journals.cambridge.org/bin/bladerunner?REQUNIQ=1101601877&REQSESS=4422606&117000REQEVENT=&REQINT1=143164&REQAUTH=0>)

yönetimlere devri ve merkezi yönetimdeki istihdamın azaltılması, merkezi yönetimi küçültmeye yönelik olağan neo-liberal politika uygulamalarının örnekleridir. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesi dışında kamu hizmet alanları da hızla yerel yönetimlere devredilerek imtiyaz sözleşmeleri vasıtasıyla özelleştirilmeye başlanmıştır. Eğitim, sağlık, su, elektrik dağıtımı gibi temel kamu hizmetleri imtiyaz sözleşmelerine konu edilmiştir. Kamu yönetiminde personel sözleşmelilik ilkesine göre istihdam edilmiştir.

Uygulanmak istenen veya uygulanan bazı reformlar bunlardan olumsuz etkilenen veya etkilenmeleri muhtemel kesimlerin olumsuz tepkileri veya yoğun muhalif baskılarıyla karşılaşmıştır. Yerleşme ve özelleştirme uygulamalarının bazı yönleriyle yoksul kesimler üzerinde negatif etki yarattığı gerçeği, DB uzmanları tarafından da değerlendirme konusu yapılmıştır. Özelleştirme stratejilerinin getirdiği rekabet anlayışı övülürken, aynı zamanda yoksul kesimlere yönelik devlet yardımlarının ortadan kalkmasına sebep olarak yoksullara zarar verici bir nitelik taşıyabileceği belirtilmektedir. Aynı zamanda hizmetlerin özelleştirilmesi, vatandaşları tüketici konumuna iteceğinden, ücreti ödeyemediği takdirde hizmet alamayacak bu kesimlerin reformların amaçladığı oranda hizmete bağlanamamaları sorununun Latin Amerika'da sıkça rastlanılan bir durum olduğuna dikkat çekilmektedir. İmtiyaz sözleşmeleri doğrultusunda hizmet sunum yetkisini üzerine alan özel işletmelerin bu durumdaki tavırları belirleyici olmaktadır. Özelleştirme sırasında işletcinin üzerine yüklenen yükümlülüklerin tanımlanmasında, belirlenen yatırım ve kalite hedefleri büyük önem taşımaktadır. Kârlılık ilkesine göre faaliyet gösteren özel işletme, eğer üstlendiği hizmeti yoksul ailelere ulaştırmayı kârlı görmezse, hizmetin özelleştirmesinden dolayı zarar gören yoksul kesimlerle karşılaşmak kaçınılmazdır. Bu olumsuz durumu ortadan kaldırmak için DB uzmanlarının tavsiyesi, eyalet yönetimlerinin imtiyaz sözleşmelerine yoksul kesimlere özel tarifelerle hizmet ulaştırılması zorunluluğuna dair bir hüküm koymaları ve buna uyulup uyulmadığını sıkı bir şekilde denetlemeleridir. Latin Amerika genelinde özellikle su ve kanalizasyon dağıtımıyla ilgili imtiyaz sözleşmelerinde hizmeti bölgesel olarak genişletme hedefine yönelik hükümler

bulunduğu belirtilmektedir<sup>2</sup>. Hizmetlerin özelleştirilmesinden yoksulların zarar görmemesi amacıyla DB uzmanları tarafından sunulan öneriler, tüketici-vatandaşın ücret tarifelerine göre sunulan hizmetlerden eşit şekilde yararlanması açısından doyurucu görünmemektedir. Yerel yönetim ve özel işletmelerin insafına bırakılmış yoksul kesimlere yönelik bölgesel tarife kampanyalarının, hizmet sunumunda kamu yararı gözetilmesi gerekliliğine yönelik yaygın görüşe göz kırpan bir iyi niyet gösterisinden öteye gitmeyeceği ve sorunların tümünü ortadan kaldırma amacından uzak olduğu açıktır.

Reformlara yönelik muhalif baskılar en kuvvetli olarak, sendikalardan gelmiştir. Latin Amerika’da bir çok alanda reformlar hızla ilerlerken, özellikle sendikaları yakından ilgilendiren iş yasası ve emeklilik reformuyla ilgili çalışmalar istenilen hızı kazanamamıştır. Başlangıçta sendikaların reformlara yönelik tepkisi sert olmamış, hatta bazı durumlarda sendikalar bu reformları destekleyici bir tutum bile takınmışlardır. Bunun sebebi, sendikaların o dönemde istikrar politikalarının maliyetlerinin kısa-vadeli olacağına inanmaları ve istikrar politikalarını daha ciddi maliyetler yükleyen ekonomik krizlerin üstesinden gelebilmek için gerekli görmeleridir. Ancak zamanla sendikalar, kendilerini doğrudan ilgilendiren alanlardaki reform çalışmalarında tepkilerini sert bir şekilde göstermişlerdir. Özellikle, iktidar partisiyle yakın bağlantısı bulunan sendikalar, reformlar karşısındaki muhalefetlerinin sonucunu olumlu bir şekilde alabilmişlerdir. Ancak bunun aksi yönünde bir etki de zaman zaman söz konusu olmuştur. Sendikalara yakın iktidar partileri, reform önlemlerinin sendikalar üzerinde büyük maliyetler yüklediği sürece reformlara destek sağlamak amacıyla sendikaları etkileyebilmişlerdir. Reform sürecinde çoğu durumda ise sendika liderleriyle iktidar partisi arasındaki pazarlıklar belirleyici rol oynamıştır. İktidarcı verilen belirli politik imtiyazlar sonrasında sendikaların belirli bir reform konusunda sessiz kalması veya destek vermesi Latin Amerika ülkeleri genelinde sıkça rastlanan bir durum halini almıştır. Ancak Latin Amerika’da sendika muhalefetiyle ilgili göze çarpan en önemli özellik, reformun olumsuz etkisinin toplumun geneline yayıldığı durumlardan ziyade

---

<sup>2</sup> Antonio Estache, Andres Gomes-Lobo, Danny Leipziger; “Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America”, Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor, London, 2003, s. 23. Erişim: 21.11.2005 (<http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpapers/2407.pdf>)

genellikle doğrudan sendikanın çıkarlarıyla çatıştığı noktada sendika muhalefetine devreye girmesidir. Bu genelleme, sendikaların Latin Amerika ülkelerinde reform sürecinde toplumun genel menfaatlerini savunma açısından yetersiz kaldıkları izlenimini uyandırmaktadır. Ancak Meksika’da sendikaların geniş toplum kesimlerini ilgilendiren, emeklilik sisteminde özelleştirmeyi amaçlayan reform tasarısıyla ilgili hükümlere yönelik yoğun tepkisi sonucu düzenlemenin önemli değişiklikler yapıldıktan sonra yasalaşabilmesi ve iş yasasıyla ilgili bir reform tasarısının sendikaların muhalefeti sonucu tümüyle rafa kaldırılması, bazı durumlarda bazı Latin Amerika ülkelerinde reformlara karşı sendika muhalefetine etkili sonuçlar doğurabildiğinin bir göstergesidir<sup>3</sup>.

Latin Amerika’da reformların olumsuz etkilerinin ortaya çıkmasıyla birlikte toplum genelinde piyasa politikalarına karşı azalan kamu desteğinin, popülist ve radikal alternatiflere dönüşüp dönüşmeyeceğine yönelik soruya yanıt aramak amacıyla 2000-2005 yılları arasında 17 Latin Amerika ülkesinde her ülkeden 1000 kişinin katılımıyla “Latinobarometro” adıyla bir kamu görüşü anketi yapılmıştır. Anket sonuçlarına göre, bölgede makro-ekonomik ve sosyal politikalar üzerine önemli bir reform süreci yaşanmasına rağmen, bölge genelinde güvensizlik, eşitsizlik ortamı ve sosyal hizmetlerin dağılımındaki yetersiz ve eşitsiz koşulların yüksek seviyelerde süregeldiği saptanmıştır. Ayrıca ilk kez Richard Easterlin’in çalışmalarıyla önem kazanan ve daha sonra geliştirilen mutluluk ekonomisi üzerine çalışmalar, standart ekonomik tahminlerin ötesinde bir paradoksu özetlemektedir. Ülkeler zaman içinde zenginleştikçe ayrıntılı şekilde incelenen mutluluk seviyeleri yükselmemektedir. İncelenen ülkelerde varlıklı bireylerin mutluluk seviyeleri yoksul kesimlerden daha yüksek olmakla birlikte, bireylerin temel ihtiyaçları bir kez karşılandıktan sonra artan gelirin her zaman artan mutlulukla sonuçlanmadığı belirlenmiştir<sup>4</sup>. Bu sonuca göre, makro-ekonomik çözümler mutluluk seviyelerini açıklamakta yetersiz kalmakta ve daha fazla gelir elde eden bireylerin

<sup>3</sup> Raul L. Madrid; a.g.m., s. 55-59 ve 79.

<sup>4</sup> Carol Graham, Sandip Sukhtankar; “Does Economic Crisis Reduce Support for Markets and Democracy in Latin America? Some Evidence from Surveys of Public Opinion and Well Being”, Cambridge University Press, DOI: 10.1017/S0022216X0400745X, 2004, s. 350-353. Erişim: 21.11.2005(<http://journals.cambridge.org/bin/bladerunner?REQUNIQ=1101600659&REQSESS=1483554&117000REQEVENT=&REQINT1=217582&REQAUTH=0>)

mutluluk seviyelerinde temel ihtiyaçlarının karşılanmasından sonra gelir dışındaki göstergeler de belirleyici olabilmektedir. Neo-liberal politika uygulayıcılarının çoğu kez vndğu ekonomik göstergelere yönelik iyileştirmelerin, toplumun genelinde refah seviyesinin yükselmesi anlamını taşımadığı anket sonuçlarıyla gözlemlenmektedir.

Dünya Bankası'nın tavsiyeleri doğrultusunda Latin Amerika'da hizmetlerin özelleştirilmesi sonucunda azalan refah seviyesini dengelemek amacıyla devlet tarafından yoksul vatandaşlara yönelik sosyal yardım projeleri yaratılmıştır. Bu projeler için gerekli fon, genel vergi gelirleri, hizmeti yüklenen şirketlerin müşterilere hizmet maliyetinden daha yüksek bir fiyatla hizmet götürmesi veya imtiyaz sahibi şirketlerin oluşturulacak bir fona belirli bir prim ödemeleri gibi yöntemlerle sağlanmaktadır. Ancak şirketler ödeyecekleri bu primi karşılamak için müşteriler üzerine bir fiyat maliyet zammı ykleyebilmektedirler. şirketler hangi fiyatları hangi müşterilere ykleyeceklerini belirlemede serbest bırakılmalıdır<sup>5</sup>. Sosyal politika stratejisinde özelleştirmenin yol açtığı olumsuzlukların, olumsuzluğun odak noktasındaki şirketlere değil, müşteri konumuna getirilen vatandaşa fatura edilmesi dikkat çekicidir. Neo-liberal politikaların sosyallik anlayışı, özelleştirilen hizmet alanına toplumun tüm kesimlerinin eklenmesi için belirli müşteri-vatandaş gruplarının hizmeti daha pahalıya almayı kabullenmelerini zorunlu görmektedir. Sosyal politikada pay sahibi olmak adına, şirketlerin hizmet sunumundan sağladığı krdan feragat etmesi akla yatkın bir çözüm gibi görülmekle birlikte, Dünya Bankası önerilerinde ve buna bağlı olarak Güney Amerika uygulamasında yer almamaktadır.

Latin Amerika lkelerinde uygulanan dengeleyici sosyal politika stratejilerine rağmen, Latinobarometro anketi sonuçları yaşanan olumsuzluklara dikkat çekmektedir. Latin Amerika halklarının piyasa eğilimli politikalara yönelik desteklerinin sorgulandığı anket çalışmasında piyasa ekonomisi ile ilgili sorulara verilen yanıtlar analiz edilmiştir. Özellikle zelleştirme, piyasa ekonomisine yönelik memnuniyet, işsizlik, vergi ve gelir dağılımı ile bölgesel ekonomik bütünleşme

---

<sup>5</sup> Antonio Estache, Andres Gomez-Lobo, Danny Leipziger; a.g.e., s. 26.

doğrultusundaki eğilimler sorgulanmıştır. Çoğunluk, temel piyasa ilkelerini kabul etmekle birlikte hükümetlerin aynı zamanda sosyal hizmetlerde ve sosyal güvende iyileşmeyi sağlaması yönünde artan bir talep göze çarpmaktadır. 2000’li yıllarda yoğun eleştirilere maruz kalan ve bölge basınında olumsuz şekilde tasvir edilen özelleştirme üzerine odaklanıldığında özelleştirme konusunda bölge genelinde artan bir memnuniyetsizlik bulunduğu açıktır. 2002’de 2000 yılında yapılan çalışmaya göre çok daha fazla kişi özelleştirmenin ülke için faydalı olduğu iddiasından şüphe duymaktadır. 2000 yılında yapılan anket çalışmasında ekonomik krizle karşılaşan ülkelerle karşılaşmayanlar kıyaslandığında belirgin bir farka rastlanmıyorken, 2002 yılında yapılan çalışmada ekonomik krizle karşılaşan ülkelere %10 daha fazla oranda kişi özelleştirmeden memnun olmadıklarını söylemişlerdir<sup>6</sup>.

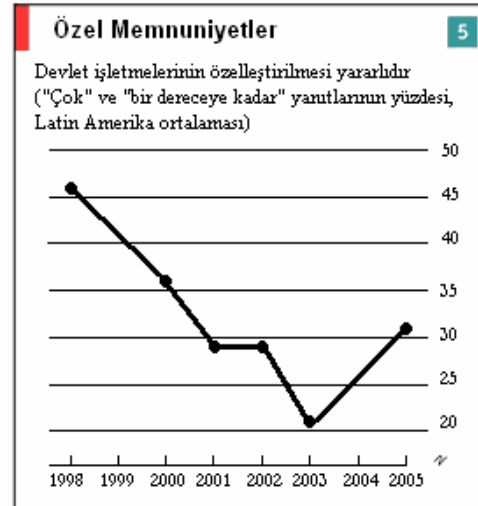
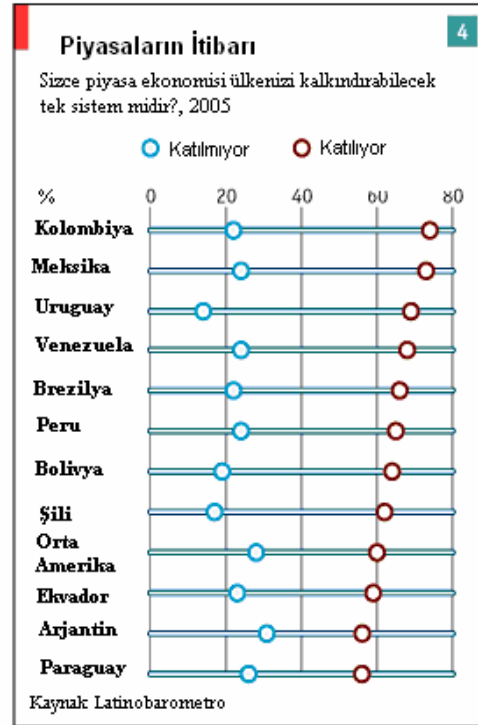
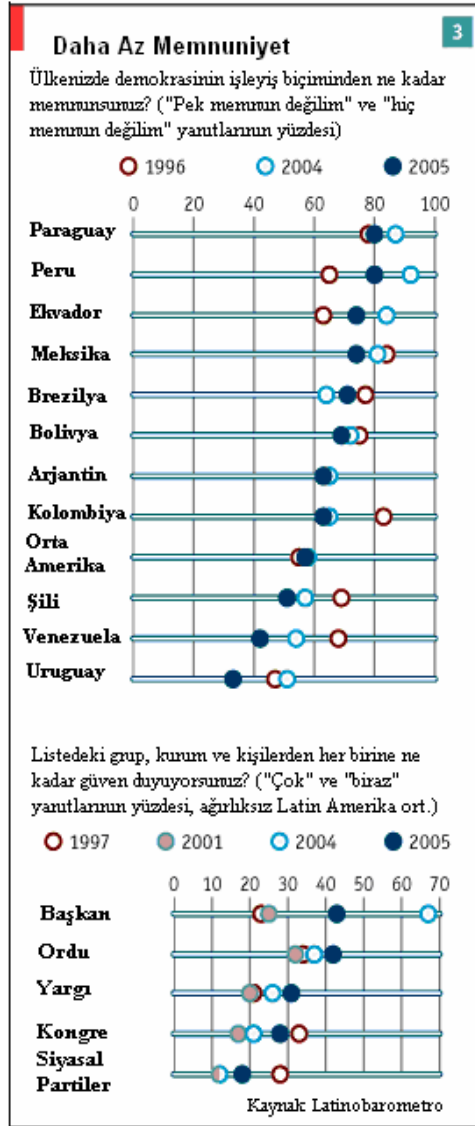
Özelleştirmelerden memnun olanların karakteristik özellikleri incelendiğinde yine bazı büyük farklılıklara rastlanmaktadır. 2000 ve 2001’de eğitilmiş yanıtlayıcıların özelleştirmeyi ülkeleri için yararlı görme olasılığı daha fazla iken, 2002’de artan eğitim düzeyiyle birlikte özelleştirmeye karşı memnuniyetsizlik de artmıştır. Ayrıca ilk yıllarda zengin kesimde özelleştirmeye yönelik memnuniyet dikkat çekerken 2002’de yalnızca ikinci dereceden bir ilişki saptanmıştır. 2004 ve 2005 yılı sonuçlarında halkın artık özelleştirmeyi normal karşılamaya başladığı görülmektedir. Piyasa mekanizmasının işleyişine ve piyasa reformlarının devam etmesine yönelik güvene ilişkin sorularda da özelleştirmeye benzer sonuçlar alınmıştır. Piyasa politikalarına ve reformlarına karşı anket sonuçlarında gözlemlenen memnuniyetsizlik, gerçek hayata protesto ve gösterilerle yansımıştır. Temmuz 2002’de Peru’da ve Ekim 2003’te Bolivya’da büyüyen özelleştirme karşıtı protestoları Ekvador, Bolivya, Arjantin ve Brezilya’da günler boyunca ekonomik faaliyetleri felce uğratan su dağıtım özelleştirmeleri karşıtı gösteriler izlemiştir<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Carol Graham, Sandip Sukhtankar; a.g.m., s. 363.

<sup>7</sup> y.a.g.e., s. 362-364.





Kaynak: The Economist (27.10.2005 tarihli haberden alınarak Türkçe'ye çevrilmiştir.)

## Şekil-1 Demokrasi, Piyasa Ekonomisi ve Özelleştirmeye Duyulan Güven

2005 yılı Latinobarometro anketi sonuçları Latin Amerika halkının neo-liberal politikalar doğrultusundaki görüşlerinde meydana gelen önemsiz iyileşmelere işaret etse de, her sene anketi yayınlayan tek basın kuruluşu olan İngiliz Economist

tarafından verilen haberde Latin Amerikalılar'ın diktatörlük yönetimine geri dönmek istemedikleri, ancak hala ülkelerinde demokrasinin iyi işlemediğini düşündükleri vurgulanmıştır. 18 ülkede yapılan anket çalışmasının 2005 yılı sonuçları Latin Amerikalıların yalnızca yarısına yakınının güvenilir demokratlar olduklarını, üçte birinin ise demokrasinin iyi işlediğine inanmadıklarını ortaya koymuştur<sup>8</sup>.

**Tablo-1** Latin Amerika'da Demokrasiye Yönelik Destek

<b>Demokrasinin Hayal Kırıklıkları</b>						<b>Bazı şartlarda otoriter bir yönetim demokratik yönetime tercih edilebilir</b>				
Aşağıdaki durumlardan en çok hangisine katılırsınız?										
	<b>Demokratik yönetim diğer yönetimlerden daha iyidir</b>				<b>1996'dan beri değişim</b>	<b>Bazı şartlarda otoriter bir yönetim demokratik yönetime tercih edilebilir</b>				<b>1996'dan beri değişim</b>
%	1996	2001	2004	2005		1996	2001	2004	2005	
Venezuela	62	57	64	76	14	19	20	11	11	-8
Meksika	53	46	53	59	6	23	35	14	13	-10
Şili	54	45	57	59	5	19	19	14	11	-8
El Salvador	56	25	50	59	3	12	10	10	4	-8
Nikaragua	59	43	39	57	-2	14	22	10	10	-4
Uruguay	80	79	78	77	-3	9	10	7	10	1
Arjantin	71	58	64	65	-6	15	21	20	17	2
Kostarika	80	71	67	73	-7	7	8	7	8	1
Ekvador	52	40	46	43	-9	18	23	30	18	0
Honduras	42	57	46	33	-9	14	8	11	10	-4
Brezilya	50	30	41	37	-13	24	18	18	15	-9
Kolombiya	60	36	46	46	-14	20	16	12	11	-9
Bolivya	64	54	45	49	-15	17	17	19	19	2
Guatemala	50	33	35	32	-18	21	21	11	17	-4
Panama	75	34	64	52	-23	10	23	8	12	2
Peru	63	62	45	40	-23	13	12	20	20	7
Paraguay	59	35	39	32	-27	26	43	39	44	18
Dominik Cumhuriyeti	-	-	65	60	-	-	-	11	15	-

Kaynak: Latinobarometro 1996'dan beri demokrasiye yönelik destekteki artışa göre sıralanmıştır.

**Kaynak:** The Economist (27.10.2005 tarihli haberden alınarak Türkçe'ye çevrilmiştir.)

<sup>8</sup> The Economist gazetesinin 27 Ekim 2005 tarihli haberinden. Erişim: 28.09.2006. ( [http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=5093522](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=5093522))

Latin Amerika’da demokrasiye olan destek 2005 yılında 1996 yılına oranla gerilemiştir. Brezilya’da 2002 yılında Lula da Silva’nın iktidara gelmesiyle ortaya çıkan artış, rüşvet skandalı ve bunun sonucunda partide meydana gelen bölünmeler sonucu anlamını yitirmiştir. 1996-2005 yılları arasındaki değişim incelendiğinde Brezilya halkının gözünde demokrasi, %50’den %37’ye düşen bir destek kaybına uğramıştır. Arjantin’de de durum pek farklı değildir. Ülkede demokrasinin alternatifsiz bir yönetim şekli olduğuna dair inanç on yıl içinde %6 oranında bir düşüş sergilemiştir. (Bkz. Tablo-1). Venezuela’da demokrasiye yönelik destekte meydana gelen artış, hem Başkan Hugo Chavez taraftarlarının hem de muhaliflerin demokrasiye olan özelemleri ve taleplerinden kaynaklanan bir ivme olarak yorumlanmaktadır<sup>9</sup>.

### **3.2. ARJANTİN VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI**

#### **3.2.1. Arjantin’de Siyasal Yapı ve Anayasal Sistem**

Arjantin 23 eyalet ve 1994 yılında eyalet statüsü kazanan Buenos Aires şehri ile federal bir yapıya sahiptir. Arjantin federalizmi XIX. yüzyılda “birlikçiler” ile “federalistler” arasındaki uzun ve kanlı mücadeleler sonucunda ortaya çıkmıştır. 1853’te Buenos Aires haricindeki tüm eyaletlerin bir federasyon oluşturmalarına karar verilmiştir. 1859’da Buenos Aires şehri de ulusal bir sermaye olarak belirtilerek federasyona bağlanmıştır<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> The Economist, 27.10.2005.

<sup>10</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; “Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil”, World Bank Policy Research Working Papers, s. 7.  
Erişim: 10.11.2005 (<http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpaperspdf/2121.pdf>)

**Tablo-2** Arjantin'in İstatistiksel Profili

	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Toplam nüfus	36.9 milyon	38.4 milyon	38.7 milyon
Yıllık nüfus artış hızı (%)	1.1	1.0	1.0
Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) (\$)	284.2 milyar	153.0 milyar	183.3 milyar
Yıllık GSYİH artışı (%)	-0.8	9.0	9.2
Yıllık enflasyon (%)	1.0	9.2	8.9
İhracat (GSYİH içindeki payı %)	10.9	25.3	-
İthalat (GSYİH içindeki payı %)	11.5	18.1	-
Savunma harcamaları (GSYİH içindeki payı %)	1.3	1.1	1.0
Doğrudan yabancı sermaye yatırımı (\$)	10.4 milyar	4.1 milyar	-
Uzun vadeli borçlar (\$)	114.0 milyar	127.7 milyar	-

(Kaynak: Dünya Bankası)

“Arjantin’de eyaletlerin yapısı, siyasal bir teşkilatın ötesinde tarihsel ve kültürel bir süreç sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu konuda göz önünde bulundurulması gereken temel prensip eyaletlerin Arjantin Devleti’nin kuruluşundan önce var olduklarıdır. Bu itibarla, eyaletler, bünyelerinde barındırdıkları ve hiçbir zaman devretmemiş oldukları bir yetkiyi temsil etmektedirler.”<sup>11</sup>

1853 orijinal federal anayasası, 1860, 1866, 1898, 1957 ve 1994’teki değişikliklere ve askeri yönetim dönemleri boyunca rafa kaldırılmasına rağmen hala yürürlüktedir.

Arjantin anayasal olarak federal bir devlet yapısına sahip olmasına rağmen 1990’lı yılların ortalarına kadar uygulamada federalizmin temel ilkelerinden uzak, adeta bir üniter devlet gibi yönetilmiştir. 1853 Anayasası federal bir anayasa görüntüsündedir; ancak uygulama federal ilkelere aykırı şekilde gerçekleşmiş, federe yönetimler gerekli yetkilere sahip olamazken yetkilerin büyük çoğunluğu merkezi yönetimde toplanmıştır. 1853 Arjantin Anayasası ABD Anayasası gibi federal yönetimin yetkilerini sınırlı olarak saymış ve geriye kalan yetkileri federe birimlere

<sup>11</sup> M. Necati Kutlu; “Arjantin”, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ülke Örnekleri, A.Ü. S.B.F. Kamu Yönetimi Araştırmaları Merkezi (KAYAUM), Ankara, 2004, s. 377-378.

bırakmıştır. Ancak sınırlı olarak sayılan federal yönetime ait yetkiler tüm önemli konuları kapsamaktadır. Bu şekilde federe eyaletlerin yetkileri kısıtlanmış olmaktadır<sup>12</sup>.

Anayasa iki başlı bir yasama organı ile bir başkanlık sistemi kurmaktadır. Başkan, dört yıllık bir süre için ve doğrudan halk tarafından seçilmektedir. 1853 Anayasası güçlü bir merkezi yönetim sağlamaktadır. Başkan, kongrenin tüm yasama işlemlerini değiştirme veya veto hakkına sahiptir. Rudolph'a göre, Arjantin'de başkanın yetkileri, başkanlık kurumu politik sistemin merkezi olduğundan çok geniştir. Patronaj ve karar alımına katılım yalnızca başkana ait bir ayrıcalıktır. Başkan iktidara geldiğinde politikalarına yasal olarak yaygın bir destek arama ihtiyacı duymamaktadır. Tarihsel olarak kongre, başkanı denetleme organı olarak işlev görmemekte ve zamanının büyük bölümünü başkanın programını görüşmekle harcamaktadır<sup>13</sup>.

Ulusal Kongre'nin üst organı olan Ulusal Senato, her eyaletten üç senatörün seçilmesiyle oluşmaktadır. Senatörler de başkan gibi doğrudan seçilmektedirler. Alt organ olan Millet Meclisi'nin üyeleri nüfusa göre belirlenen sayıda doğrudan seçimle seçilmektedirler. Ulusal Senato'nun 72, Millet Meclisi'nin ise 257 üyesi bulunmaktadır. Dört yıl için seçilen milletvekillerinin yarısı iki yılda bir yapılan seçimlerle yenilenmektedir. Senatörler ise milletvekillerinden farklı olarak altı yıllık dönem için seçilmekte ve iki yılda bir tekrarlanan seçimlerle senatörlerin üçte biri yenilenmektedir<sup>14</sup>.

II. Dünya savaşından sonraki dönemde General Juan Domingo Péron tarafından bir süre otoriter bir rejimle yönetilen ülke, daha sonra çoğuna askerlerin önderlik ettiği kısa ömürlü hükümetlerle yönetildikten sonra 1976'da yapılan darbe ile idare ordunun eline geçmiştir. Darbe sonrasında oluşturulan askeri yönetim

---

<sup>12</sup> y.a.g.e., s. 378.

<sup>13</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 7.

<sup>14</sup> y.a.g.m., s. 7.

1983'e kadar sürdükten sonra demokrasiye dönülmüş, ancak bundan sonra göreve gelen sivil hükümetler ekonomik sorunlar yüzünden istikrar yakalayamamışlardır<sup>15</sup>.

### 3.2.2. Arjantin'de Neo-Liberal Politika Uygulamaları ve Yansımaları

Arjantin'de demokrasiye geçiş sürecinde bir türlü yakalanamayan siyasi istikrar ile birlikte yaşanan ekonomik krizlerin sorumlusu, federal bir yapıya sahip ülkede uygulamada merkeziyetçi eğilimlerin ağırlık kazanması olarak görülmeye başlanmıştır. O dönemlerde yükselmeye başlayan neo-liberal ideoloji, kamu yönetiminde merkezi yapının ortadan kaldırılması, yönetim ve TKY ilkelerinin hakim kılınması savıyla Arjantin'in içinde bulunduğu durum açısından cazip bir akım olma özelliği taşımıştır. Birçok ülkede olduğu gibi uygulamalar iktidara gelen neo-liberal görüşlü hükümetle birlikte hız kazanmıştır. Yine dünya genelinde görüldüğü gibi, uluslararası kuruluşlar etkin aktörler olarak sürece dahil olmuşlardır.

Arjantin'de 1946 yılında başkanlığa gelen Juan Peron günümüzde Arjantin halkının gözünde efsane yönetici olarak yerini almıştır. 2003 yılındaki seçimi kazanarak iktidara gelen Kirchner'in Peron'un döneminde halkın sempatisini toplayan politikalarıyla benzerlik taşıyan politikalar uygulaması, Kirchner'in "sol çizgide bir Peroncu" olarak tanımlanmasına ve Kirchner yönetimine Arjantin kamuoyunda umutla bakılmasına katkıda bulunmuştur. Peron dönemi, sendikalara yönelik ılımlı bir destekleme politikasıyla birlikte işçiler lehine önemli sayılabilecek sosyal düzenlemelerle ön plana çıkmıştır. Peronizm<sup>16</sup>, Arjantin ekonomisinin beş yıl boyunca hızlı bir büyüme sürecine girmesiyle etkinliğini göstermiş, ancak uluslararası konjonktürün 1950'lerde sergilediği dalgalanmanın etkisiyle ekonomi büyük bir durgunluğun içine sürüklenmiştir. Bu ekonomik kriz ortamını, 1955

---

<sup>15</sup> M. Necati Kutlu; a.g.e., s. 373.

<sup>16</sup> Peronizm, Arjantin'e özgü ilginç bir fenomendir. Sağ-sol görüşleri, devletçi yaklaşımla serbest piyasacı yaklaşımı kendi içinde barındıran, orduyla yakından ilişkili kesimlerinin yanında orduya muhalif bir kanadı da bulunan popülist-korporatif bir modeldir. Bu modelin içinde sendikalar da güçlü bir konuma sahiptir. Hayri Kozanoğlu; Küreselleşme Heyulası, 1. Baskı, İthaki Yayınları, İstanbul, 2003, s. 59.

yılında ordunun yönetime el koymasıyla 1970'lere kadar sürecek bir dizi askeri diktatörlük takip etmiştir<sup>17</sup>.

Arjantin'de piyasa eğilimli reformlar 1983'te yönetime gelen Alfonsin iktidarıyla başlamış, 1989'da iktidara gelen Carlos Menem hükümetiyle ise yoğunluk kazanmıştır. Peronist Parti adayı Carlos Menem başkanlığa gelir gelmez acil olarak bir istikrar programı başlatarak, seçim öncesi savunduğu geleneksel devletçi Peronist politikalarının aksine iki yıl içinde Arjantin'i dünyada en fazla özelleştirme yapılan ülke haline getirmiştir<sup>18</sup>. Menem döneminde gerçekleştirilen devlet reformu uygulamaları, hantal ve verimsiz görülen devleti rasyonel, etkin ve verimli bir devlet haline getirme amacıyla yola çıkmıştır. Neo-liberal politikaların ana hedefi olan, devleti düzenleme, üretim ve hizmet fonksiyonlarından uzaklaştırarak devletin boşalttığı bu alanlara özel sektörü yerleştirme amacı politika uygulamalarında açıkça görülmektedir. Bu amacı gerçekleştirmede regülasyon, deregülasyon, yerelleşme ve özelleştirme yöntemlerine sıklıkla başvurulmuş, devlet minimize edilmiş, kamu yönetiminde ise kamu işletmeciliği teknikleri hakim kılınmıştır.

Özelleştirme sürecinde iç dinamiklerden çok, IMF ve Dünya Bankası yönlendirmeleri belirleyici olmuş ve dünya çapında adeta bir özelleştirme rekoru kırılarak telekomünikasyon şirketinin tamamı ve havayolları şirketinin %85'inin yanı sıra, radyo-televizyon istasyonları, limanlar, karayolları, elektrik kurumu, su arıtma tesisleri ve demiryolları hızla özelleştirilmiştir. Özelleştirme politikalarının diğer bir göze çarpan özelliği, özelleştirme uygulamasının genel olarak büyük KİT'lerin doğrudan yabancı şirketlere devredilmesi şeklinde gerçekleştirilmiş olmasıdır. Ayrıca bu devirler çoğu zaman, büyük kamu şirketlerinin piyasa değerlerinin çok altında satılmasıyla sonuçlanmıştır. EN-Tel'in hisselerinin %60'ı Telefonica ve STET adlı yabancı şirketlere, Arjantin Havayolları ise Iberia'ya devredilmiştir. Hükümet EN-Tel'in satışından nakit olarak yalnızca 214 milyon dolar elde ederken, hisseleri devralan konsorsiyumlar Arjantin'in dış borcunun 5 milyon dolarlık

---

<sup>17</sup> Alpaslan Işıklı; "Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveni-3", Türk-İş Dergisi, Sayı:368, ISSN: 1300-6843, Ankara, 2005, s. 81-82.

<sup>18</sup> Menemin seçim öncesinde iktidara geldiği taktirde izleyeceği özelleştirme politikası ile ilgili sözleri şöyledir: "Bizler, temel devlet işletmelerini özelleştirmeyecek, onları verimli hale getireceğiz." M. Necati Kutlu; a.g.e., s. 384

bölümünü ödemişlerdir. Ayrıca hisseleri satın alan konsorsiyumlar içinde alacaklı bankalar da bulunmaktadır<sup>19</sup>. Yani ülkenin kâr garantisi yüksek telekomünikasyon şirketi borç karşılığı özelleştirilmiştir. Asıl olarak özelleştirme politikalarının temeli, devlete sürekli gelir sağlayan ve önemli alanlarda faaliyet gösteren kârlı kamu şirketlerinin, hazineye bir defaya mahsus kaynak yaratma ve üstelik ülkenin yerli sanayi güçlerini uluslararası sermaye şirketlerine ezdirme pahasına ekonomik yapının iyileşeceği yönündeki riskli sayılabilecek bir savla piyasa değerlerinin çok altında satışa çıkararak, kısa vadeli bir olumlu tablonun arkasına sığınma ve uzun vadede ortaya çıkabilecek olumsuzlukları görmezden gelme politikasına dayanmaktadır. Kâr marjları yüksek kamu şirketlerinin daha verimli ve kârlı hale getirilmesinin ve yerli sermayenin reel yatırımlara ve üretime ağırlık vermesinin ulusal ekonominin gelişme ve iyileşmesi açısından daha sağlıklı olacağı gerçeği, çoğu zaman uluslararası finans kuruluşlarının baskıcı yönlendirmelerine, özelleştirme politikalarının kolaycılığına ve iktidarlar açısından geçici iyileşme tablosunun cazibesine yenilmektedir.

Menem yönetimi derin bir ekonomik krizin ortasında görevi devralarak, ekonomiye yönelik temel yapısal reformlara girişmiştir. Bu kapsamda çok sayıda kamu işletmesi özelleştirilmiş<sup>20</sup>, temel vergi ve maliye reformları uygulanmıştır. Bazı devlet bankaları özelleştirilerek merkez bankası daha özerk bir hale getirilmiş, ticari bankacılık ve sermaye piyasalarına dair regülasyonlar modernize edilmiştir.

Menem yönetimini diğer iktidarlardan ayıran en önemli özellik, bu dönemde yapısal uyum programlarının şiddetli bir şekilde uygulandığı yeni bir “birikim rejimi”ne geçilmiş olmasıdır. Menem döneminde adeta eski sistemin tasfiye süreci gerçekleştirilmiştir. Serbest piyasa liberalizasyonu, özelleştirme, ihracatın öncelik kazanması, sendikaların gücünün kısıtlanması, politik katılım mekanizmalarının sınırlandırılması sürecin belirleyici özellikleriydi. Bu birikim rejiminde emeğe olan talep hızla azalırken, orta ve üst gelir grupları yerli ve yabancı yatırımcıların etki alanı içine girmişlerdir. Bu durum tarım ve sanayi dışında finans sektöründe de

---

<sup>19</sup> y.a.g.m., s. 384-385.

<sup>20</sup> 1990-1995 yılları arasında Arjantin’de 123 kamu işletmesi özelleştirilmiş ve bu satışlardan 18.4 milyar dolar elde edilmiştir.



yaşanmış ve bazı temel ihtiyaçların piyasa süreçlerine tabi kılınarak hizmetlerin özelleştirilmesi gelir dağılımını bozucu bir etki yaratmıştır. İstihdamda esneklik ilkesinin uygulanması sonucu reel ücretlerde yaşanan düşüş, işsizlik ve yoksullukla birlikte ilerlemiştir. Ekonominin kilit sektörlerinde Amerikan tipi bağımsız kurullar etkin rol oynamaya ve bu sektörleri piyasa ilkeleri doğrultusunda yönetmeye başlamışlardır<sup>21</sup>.

Arjantin’de uygulanan yapısal reformların hedeflediği en önemli ekonomik sorun dış borçlardı. IMF politikaları ile bağlantılı dış borçları azaltma uğraşı, özelleştirmeleri hızlandıran en önemli neden halini almıştır. Bu dönemde özelleştirme gelirleri ve borçları kamulaştırılan yerli sermayeyle ortaklıklar kurarak Arjantin ekonomisi sahnesindeki yerini alan yabancı sermaye makro-ekonomik verilerde kısa vadeli iyileşmeler sağlamıştır. 1998’de yaşanan Asya Krizi’ne kadar makro-ekonomiye yabancı sermayenin getirdiği canlılık mikro çözümlenmelerde ve sosyal refah seviyelerinde iyileşme yaratmasa da rakamsal verilere olumlu olarak yansımıştır. Ancak Asya Krizi sonrasında yabancı sermayenin ülkeyi hızla terk etmesi, bu büyümenin reel bir gelişme olmadığını kanıtlamış ve gerisinde ödenmesi gereken bir borç yüküyle birlikte Arjantin’i kaderine terk etmiştir. Yapılan özelleştirmelerin uygulamanın başında kamu maliyesine sağladığı fayda, uzun vadede kamu gelirlerinin azalmasına yol açarak Arjantin’in kriz ortamına sürüklenmesinde pay sahibi olmuştur<sup>22</sup>. Makro-ekonomik verilerdeki iyileşmenin yarattığı pembe tablo ortamında bu durumun mikro ölçekli göstergelere ve toplumun genel refah seviyelerine olumlu etki edip etmediğinin iyi çözümlenmesi önem kazanmaktadır. Kalıcı çözüm olmaktan uzak uygulamalar ve günü kurtarmaya yönelik uğraşlar sonuçta yalnızca ülke ekonomisini değil, sosyal dengeyi de olumsuz etkilemekte ve Arjantin’de yaşanan sosyal patlama olaylarına zemin hazırlamaktadır.

Arjantin’de kamu yönetimi alanındaki reform çalışmaları yerelleşme ve desantralizasyon çabalarını da kapsamıştır. 1990’ların başında eyaletlerle yapılan hukuksal ve mali desantralizasyon sözleşmeleri, ilk ve orta öğretim gibi belirli

---

<sup>21</sup> Hayri Kozanoğlu; a.g.e., s. 75-79.

<sup>22</sup> y.a.g.e., s. 62-63.

hizmet fonksiyonlarını eyalet ve belediyelere devredildiğine dair resmi belgeler haline gelmiştir. Eyaletler kamu maliyetlerinde kısıntıya gitme otoritesine sahip kılınmak istenmiş ancak kamu istihdamıyla ilgili genel kural ve prensipler sebebiyle uygulamada sorunlarla karşılaşmıştır<sup>23</sup>.

2000 yılı rakamlarında Arjantin’de desantralizasyon çalışmaları sonucu yerel yönetimler tarafından yapılan kamu harcamalarında bir kaç kalemin ön plana çıktığı görülmektedir. Eğitim, bilim ve teknoloji giderleri ile sağlık giderlerinin çok büyük bir bölümü federe eyaletlere aittir. Bu yüksek oranlar eğitim ve sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlere devredildiğini göstermektedir. Ayrıca yoksulluk yardımı ile iskan hizmetlerinde de eyaletler ve belediyelerin payı oldukça büyüktür. Kentsel hizmetlerin tamamının belediyeler tarafından görülmesi neo-liberal politikaların en önemli ilkelerinden olan subsidiyaritenin anlamıyla uyumludur. (Bkz. Tablo-3). Ancak 2000 yılı tablosu incelendiğinde desantralizasyon reformunun yerel yönetimler içinde belediyelere çok fazla inisiyatif tanımadığı görülmektedir. Yerel yönetimler içinde eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik giderlerin tamamına yakını eyaletlerce kullanılmaktadır. Ayrıca kamu borç giderlerine yönelik oranlar, belediye ve federal eyaletlerin borçlarının önemli bir bölümünün merkezi hükümetçe ödenmeye devam edildiğini ispatlamaktadır. Arjantin yerelleşme reformunun sonucunda toplam kamu harcamaları tablosundan hareketle belediyelerin kentsel hizmetler dışında yerelleşmeden bekledikleri payı alamadıkları, önemli hizmet kalemlerine sahip kılınan eyaletlerin ise ekonomik bakımdan kendilerine yetecek seviyeye gelemedikleri ve bu anlamda tam bir otonomi kazanamadıkları söylenebilir.

---

<sup>23</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 6.

**Tablo-3** Arjantin Merkezi ve Yerel Yönetimler Toplam Harcamalar Tablosu

%	Merkezi Yönetim	Eyaletler	Belediyeler	Yönetimler Toplamı
<b>Genel Giderler</b>	55.8	35.2	8.9	100.0
<b>Yönetim ve Hukuk Harcamaları</b>	54.2	35.7	10.1	100.0
<b>Genel Hizmetler, Yargı ve Yasama Harcamaları</b>	47.6	37.6	14.8	100.0
<b>Savunma, Kamu Düzeni ve Güvenlik Harcamaları</b>	68.4	31.6	-	100.0
<b>Sosyal Transferler ve Personel Harcamaları</b>	51.8	38.8	9.4	100.0
<b>Eğitim, Bilim ve Teknoloji Harcamaları</b>	16.0	80.6	3.4	100.0
<b>Sağlık Harcamaları</b>	12.8	73.7	13.5	100.0
<b>Yoksulluk Yardımı ve İskan Harcamaları</b>	26.6	60.4	13.0	100.0
<b>Sosyal Güvenlik Harcamaları</b>	89.5	10.5	-	100.0
<b>Kentsel Hizmet Harcamaları</b>	-	-	100.0	100.0
<b>Altyapı ve Ekonomi Harcamaları</b>	46.4	42.2	11.4	100.0
<b>Kamu Borç Ödemeleri</b>	84.4	14.6	1.0	100.0

(Kaynak: Ernesto Rezk; “Federalism and Decentralization Under Convertibility: Lessons From the Argentine Experience”, IMF Seminar, 2000, s. 20-21. Erişim: 11.10.2006.)  
(<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/rezk.pdf#search=%22Argentina%2Bdecentralization%22>)

Eğitim sektörüne yönelik desantralizasyon politikası Arjantin’de eğitim hizmetlerinin eyaletlere, belediyelere ve özel sektöre devriyle sonuçlanmıştır. Bu politikanın savunulmasında kullanılan iki hipotez bulunmaktadır. İlki, öğrencilere yönelik “rekabet”in, okulları geliştirebileceği, ikincisi ise, desantralizasyonun hükümet veya doğrudan okul düzeyinde özerkliğin sistemin alt seviyelerine ve nihayetinde okul seviyesine yayılmasıyla “söz hakkı ve katılım”dan yararlanarak eğitim sistemini daha çabuk hale getirebileceğidir. Bu doğrultuda eğitim sistemine monte edilen bu iki hipotez rekabete dayalı bir benzetmeyle sınanmaktadır. Buna göre; kentin her ucunda bir fırın olduğu düşünülmektedir. Bunlar desantralize edilmiş

olabilir veya aynı ailenin mülkiyetine ait olabilir. “Rekabet hipotezi”, tüketicilere en iyi hizmetin desantralizasyon yoluyla götürüleceğini, çünkü her işletmenin sahibinin diğerinden müşteri çekerek fayda sağlayacağını savunmaktadır. “Söz hakkı ve katılım hipotezi” de, tüketicilere en iyi hizmetin desantralizasyon yoluyla götürüleceğini çünkü böylelikle tüketicilerin gerçek karar alıcılara daha yakın olacağını söylemektedir. Bu iki hipotez bu yönleriyle birbirlerini tamamlamaktadırlar. Verilen durum ve şartlara göre her ikisi de önem kazanabilir ve eğer fırıncı rekabete açıksa söz hakkına karşı daha anlayışlı olması gerekmektedir. Ancak sonuçta Arjantin’de yapılan ölçümlerde eğitim performanslarındaki artışla ilgili kesin sonuçlara ulaşılamamakta, daha fazla vakanın ölçülmesi ve incelenmesi gerektiği belirtilmektedir<sup>24</sup>.

Desantralizasyon politikasının asıl hedeflemesi gereken eğitim performanslarındaki ölçümlerin kesin bir iyileşmeyi belgeleyememesi düşündürücüdür. Eğitim hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve özelleştirilmesinin hiç kuşkusuz özel okulların sektörde yaygınlaşarak menfaat sağlamalarını teşvik etmekten daha öteye gitmesi beklenmektedir. Ancak hizmetin devlet tarafından toplumun tüm kesimlerine eşit, adil ve ücretsiz olarak sunulduğu dönem ile neo-liberal politikaların hakim kılındığı özelleştirme sonrası dönem arasındaki karşılaştırmanın ikna edici bir iyileşme ortaya koyamadığı gözlemlenmektedir. Reform sürecinin sonuçları açısından bu durum belirleyici bir örnek olabilir.

Arjantin’de uygulanan yapısal reformlardan sendikalar bazı reform alanlarında yoğun olarak etkilenmişlerdir. Özellikle ticari liberalizasyon ve özelleştirme konuları sendikalar ve üyeleri üzerine sert maliyetler yüklemiştir. Özelleştirme sürecinin kamu çalışanları üzerindeki etkisi yoğun olmuştur. 1989-1993 yılları arasında devleti küçültme önlemleri sonucunda kamu işletmelerinde çalışanların sayısı 347.240’tan 66.731’e düşmüştür. Ticari liberalizasyon ise dolaylı şekilde de olsa sendika üyelerini olumsuz etkilemiştir. Yabancı ithalatla rekabet

---

<sup>24</sup> Gunnar S. Eskeland, Deon Filmer; “Autonomy, Participation, and Learning in Argentine Schools: Findings, and Their Implications for Decentralization”, World Bank Policy Research Working Papers, 2002, s. 2. Erişim: 10.11.2005 (<http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpaperspdf/2766.pdf>)

edemeyen özel sektör şirketleri iflas etmiş, ayakta kalabilenler ise daha rekabetçi bir yapıya bürünebilmek için işçi çıkarma yoluna başvurmuşlardır. Bu yöntem ise işsizliği körüklemiştir<sup>25</sup>.

İş yasası ve emeklilik reformları Arjantin sendikalarını en fazla olumsuz etkileyen reform konularıdır. İş reformu yasa teklifleri sendika üyelerinin iş güvencelerini tehdit edecek şekilde, işe alma ve işten çıkarmaları kolaylaştırıcı hükümler getiriyordu. Ayrıca toplu pazarlıklar, belirli bir sektör yerine şirket düzeyinde toplu pazarlık uygulamasıyla sendikaların gücünü zayıflatan yöntemler barındırıyordu. Örgütlenmenin zor olduğu geçici, dönemlik ve sözleşmeli çalışan istihdamıyla da sendika üyeliği zayıflatılmak isteniyordu. Emeklilik reformları da, Arjantin’de çalışanların geleneksel olarak yararlandığı bir çok emeklilik garantisini ortadan kaldırmaktaydı. Emeklilik reformu aslen, çalışanların emeklilik geleceklerini kendilerinin çizdiği bir özel emeklilik sistemine geçişi öngörmekteydi.

Ancak sendikalar ve üyeleri üzerine yüklenen tüm bu olumsuzluklara rağmen Arjantin sendikalarının reformlara karşı direnişi, kuvvetli ve bütüncül bir tavır sergileyememiştir. Sendikaların farklı reformlara yönelik düzenledikleri protesto gösterileri tüm işçi hareketini kapsayacak boyutta destek görmemiştir. Ayrıca Menem yönetiminin sendikaları yıldırma ve yanına çekmeye yönelik politikaları çoğu zaman başarılı olmuştur. Çeşitli sektörlerdeki grevler illegal ilan edilerek bunlara katılanlar işten çıkarılmış, özelleştirilen işletmelerin çalışanlarına paylar verilmiş, sendika liderlerine ise devlet memurlukları teklif edilmiştir. Yalnızca emeklilik reformunun olumsuz etkilerine yönelik sendika muhalefeti aktif bir konum kazanabilmiş ve bir takım imtiyazlar koparabilmiştir. Ancak sonuçta emeklilik reformuna yönelik yasa tasarısı da sendikalara yakın milletvekillerinin tepki oylarına rağmen iktidar partisi meclis üyelerinin çoğunluğundan yararlanarak pek fazla değişikliğe uğramadan yasalaşmıştır<sup>26</sup>.

Arjantin’de özellikle hizmet özelleştirmelerinden yoksulların zarar görmemeleri için çeşitli sosyal projeler uygulanmıştır. Kategorilere, coğrafi bölgelere

<sup>25</sup> Raul L. Madrid; a.g.m., s. 71.

<sup>26</sup> y.a.g.m. s. 71-78

göre veya doğrudan her hane halkının gelir ve refah seviyelerinin ölçülmesiyle devlet yardımı için uygun konumda bulunan sosyal gruplar tespit edilmiştir. Örneğin ülkede emeklilerin veya öğrencilerin yararlandığı devlet yardımları mevcuttur. Ancak bu tür bir yardım uygulaması çözümlerle birlikte önemli ters etkileri de beraberinde getirmiştir. Uygulamada uygun olması gereken yoksul grupların kapsam dışında bırakılması ve nispeten daha varlıklı olan grupların yanlışlıkla uygun sayılması gibi sorunlar ortaya çıkmış böylece hedef gruplarında önemli sapmalarla karşılaşmıştır<sup>27</sup>.

Arjantin tarihindeki en bunalımlı dönemlerden birinde göreve gelen bugünkü Arjantin başkanı Nestor Carlos Kirchner, ortaya koyduğu neo-liberalizm karşıtı söylemleri ve uygulamalarıyla Güney Amerika'nın dikkat çeken liderlerinden biri haline gelmiştir. Kirchner, borç batağında ve Menem döneminin ölçsüz özelleştirme programlarının eseri olarak kamu gelirleri sınırlanmış bir ülke devralmıştı. Ancak Kirchner'in sosyal politikalara ağırlık veren yönetim anlayışı ve Ekonomi Bakanı Lavagna ile birlikte geliştirdiği ekonomik çözüm, Arjantin'in 2005 yılında 7.3'lük oranla Latin Amerika'nın en hızlı büyüyen ekonomisi olma başarısına erişmesini sağlamıştır<sup>28</sup>.

Kirchner'in ekonomi alanında Arjantin'i düzlüğe çıkararak politikası, ülkenin IMF'ye olan ağır borç yükünü yine IMF'ye karşı bir pazarlık gücü olarak kullanmasından ibarettir. Bu alanda Kirchner'in elini güçlendiren temel düşünce, IMF'nin alacaklı taraf olarak borç batağındaki Arjantin'e kredi vermeyi reddetmesi durumunda Arjantin'in mevcut borç ödemelerini durdurmak zorunda kalacağı ve bunun bir kredi kuruluşu olarak IMF açısından istenmeyen bir durum olacağı gerçeğidir. Bu pazarlık politikasını Arjantin lehine çok başarılı bir şekilde yönlendiren Kirchner, göreve geldiği yıl başta olmak üzere 2005 yılına kadar uluslararası kuruluşlarla dış borçların ertelenmesi ve diğer alacaklılarla iç borçların yeniden yapılandırılarak, alacaklıların alması gereken faiz miktarından feragat etmeleriyle iç borçların %90'ına yakın kısmından kurtulunmasıyla sonuçlanan bir dizi anlaşma yapmıştır. Bu sayede Arjantin, borç yükünü hafifletmiş ve kalan kısmını

<sup>27</sup> Antonio Estache, Andres Gomez-Lobo, Danny Leipziger; a.g.e., s. 26.

<sup>28</sup> Alpaslan Işık; a.g.m., s. 88.

kendi ödeme planına uygun bir şekilde karşılayabileceği bir ortama kavuşmuştur. Ayrıca Kirchner'in ülkenin daha önce özelleştirilen önemli dört bankası için yeniden kamulaştırma çalışmaları başlatması, onun aynı zamanda yabancı sermaye karşıtı bir lider olduğu yolunda yorumlara yol açmaktadır<sup>29</sup>.

### 3.2.3. Arjantin Yapısal Reform Sonuçlarının Genel Değerlendirmesi

Arjantin, genel siyasal ve sosyal yapısı ve içinde bulunduğu ekonomik koşullar ile uluslararası kuruluşlar ve onların dünyanın değişik ülkelerinde uyguladıkları neo-liberal politikalar açısından ilk laboratuarlardan biri olma özelliğini taşımaktadır. Hızlı bir şekilde uygulanan reformların sonuçları da çabuk alınmaya başlamıştır. Ekonomik çözümlerinde kısa dönemde çizilen olumlu tablo, yıllar içinde bazı önemli alanlarda meydana gelen önemli sorunlarla bozulmuştur. Özellikle yoksul kesimler üzerinde önerilen tüm çözümler sonuçsuz kalmış ve toplum genelinde neo-liberal devlet reformlarına karşı genel bir memnuniyetsizlik oluşmuştur.

Çözüm olarak sunulan yapısal reform programlarının sorunlara kaynak olması ve ülkenin yeni ekonomik krizlerin içine sürüklenmesi siyasal ve sosyal yapıyı derinden etkilemiştir. Reformlar istikrar hedeflerken, ülke uzun vadede istikrarsız bir ortama sürüklenmiştir. Yerel yönetimlere devredilen hizmet alanları imtiyaz sözleşmeleriyle özelleştirilirken, bu sözleşmelere eklenen kalite hedefleri ve kamu yararı amaçlı hükümler kâr mantığıyla işleyen imtiyaz sahibi özel sektör işletmeleri tarafından çoğu zaman görmezden gelinmiş ve uygulamadaki sorunlar geniş toplum kesimlerini olumsuz etkilemiştir.

Arjantin'de toplumsal yapı gereği, geniş halk hareketlerinin örgütlenme ve sokaklara dökülerek hak talep edebilme gibi bir geleneği bulunmaktadır. Bu gelenek oldukça karmaşık ittifak yapılarını içinde barındırabilmektedir. Üstelik bu halk hareketleri tarih sürecinde hak taleplerini bedel ödeme pahasına saldırgan bir şekilde ifade edebilmişlerdir. Özelleştirme politikalarına karşı ortaya çıkan "Piqueteros"

---

<sup>29</sup> y.a.g.m., s. 88-89.

(Barikatçılar) hareketi, reform döneminin en fazla öne çıkan sosyal hareketini temsil ediyordu. Dünya televizyonlarına genellikle kavga ve yağma görüntüleriyle yansıyan, siyasi partiler ve sendikalardan oldukça bağımsız bu hareketin arka planında aslında daha anlamlı mesajlar gizliydi. Yağma görüntüleri Arjantin toplumsal yapısına özgü saldırganlığın bir göstergesi olarak değerlendirilebilirdi. Ancak taşra bölgelerinde gelişen hareketin kaynağı olan bölge insanları, genelde özelleştirilen kamu işletmelerinde çalışarak geçimini sağlayan grupları ve bu grupların taleplerine bağlı gelir sağlayan küçük ticaret ve esnaf sınıflarını kapsıyordu. İşletmelerin kapanması ve işten çıkarmalara özelleştirilen hizmetlere yoksul kesimlerin erişimini hedefleyen sosyal içerikli projelerin başarısızlığı eklenince bu bölgelerde sosyal yapının bozulmasına, sosyal eşitsizliklerin uçurum boyutunda artmasına ve bu kesimlerin hızla sistemden yabancılaşmasına yol açmıştır<sup>30</sup>.

Arjantin’de sendikaların genelde iktidar partileriyle yakın bağları veya sendikal faaliyetleri güçsüz kılma politikalarının başarısı karşısında reform programlarına karşı etkin bir muhalefeti seferber etme yönündeki başarısızlıklarının yarattığı boşluğun, ülkenin toplumsal yapısının geleneksel niteliğiyle sergilenen muhalefet hareketleriyle doldurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu halk hareketlerinin, reform uygulamalarının reformun toplumsal yönünü ihmal ettiklerinin somut bir kanıtı olduğu düşünülmektedir.

Reform sürecinde Arjantin’de yaşanan gelişmeler ve alınan sonuçlar neo-liberal reformların uygulandığı diğer ülkeler açısından, Arjantin’e özgü belirli özellikler dışta tutulmak kaydıyla örnek teşkil edebilir. Kısa-vadeli olumlu tabloyu izleyen olumsuz seyir, neo-liberal reform çalışmalarının yeni geliştirildiği ülkelerde gelecek senaryolarının bazı karanlık noktalarını aydınlatacak özellikler taşımaktadır. İleriki bölümlerde incelenecek olan Türkiye reform uygulamaları açısından Arjantin devlet reformunun uygulama ve sonuçlarının faydalı olabilecek önemli noktaları bulunmaktadır.

---

<sup>30</sup> Hayri Kozanoğlu; a.g.e., s. 67.



### 3.3. BREZİLYA VE KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI

#### 3.3.1. Brezilya’da Siyasal Yapı ve Anayasal Sistem

Brezilya, Arjantin gibi 26 eyalet ve çok sayıda belediyeden oluşan federal bir yapıya sahiptir. Brezilya federalizmi, XIX. yüzyıla dayanan tarihsel bir süreç izlemekle birlikte bu süreç Arjantin’e göre daha az çekişmelidir. Federal cumhuriyet 1889’da imparatorun devrilmesiyle barış yoluyla kurulmuştur. İlk anayasa mevcut illeri eyaletlere dönüştürmüş, eyalet valilerinin seçilmesi ve her eyalet için ayrı anayasa oluşturulması için gerekli yetkileri sağlamıştır<sup>31</sup>.

**Tablo-4** Brezilya’nın İstatistiksel Profili

	2000	2003	2004
Toplam nüfus	173.9 milyon	181.4 milyon	183.9milyon
Yıllık nüfus artış hızı (%)	1.5	1.4	1.4
Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) (\$)	601.7 milyar	505.7 milyar	604.0 milyar
Yıllık GSYİH artışı (%)	4.4	0.5	4.9
Yıllık enflasyon (%)	8.4	15.0	8.2
İhracat (GSYİH içindeki payı %)	10.7	16.4	18.0
İthalat (GSYİH içindeki payı %)	12.2	12.8	13.4
Savunma harcamaları (GSYİH içindeki payı %)	1.7	1.6	1.5
Doğrudan yabancı sermaye yatırımı (\$)	32.8 milyar	10.1 milyar	18.2 milyar
Uzun vadeli borçlar (\$)	210.7 milyar	183.7 milyar	171.7 milyar

(Kaynak: Dünya Bankası)

Federal hükümet karşısında eyaletlerin özerkliği, ekonomik bir kaos sonrasında gerçekleşen askeri darbenin sonrasında yaşanan uzun bir askeri yönetim dönemi (1964-1985) boyunca eyaletler aleyhine değişmiştir. Askeri yönetimin ikinci döneminde eyalet valileri ve belediye başkanlarının doğrudan seçilmesi uygulamasına son verilmiş, ancak askeri yönetimin meşruiyetini sağlamak için yönetim kademelerine bazı yerel politikacılar getirilmiştir. 1982’de eyalet valilerinin

<sup>31</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 10.

doğrudan seçilmesi uygulamasına geri dönülmesi ile birlikte federalizm de canlanmıştır. Ulusal demokrasinin gelişmesi 1984'te askeri üyelerin ağırlıkta olduğu bir seçim komitesi yoluyla yapılan başkanlık seçimiyle başlamış ve sonraki dört yılda demokrasiye geçiş aşaması tamamlanmıştır<sup>32</sup>.

1985'te başkentlerin belediye başkanlarını seçmeye yönelik demokratik seçimlerin yapılması, 1986'da demokratik bir anayasa hazırlamak için kurucu bir meclis seçilmesi, 1988'de büyük ölçüde desantralist hükümler taşıyan, çalışma saatlerini azaltıp toplanma ve grev özgürlüğü getiren yeni anayasanın kabul edilmesi bu süreci kapsamaktadır. 1989'da enflasyonu serbest pazar ekonomisi yoluyla aşağıya çekme sözü veren Collar de Mello askeri rejim sonrası ilk doğrudan başkanlık seçimini kazanmıştır<sup>33</sup>.

Yürütmenin başında dört yıl için doğrudan seçilen başkan bulunmaktadır. İlkesel olarak, anayasa başkana yasama meclisi üzerinde önemli yetkiler vermektedir; ancak uygulamada başkanın yetkileri her zaman partilerin desteğini sağlamanın güçlüğünden dolayı sınırlanmaktadır. Brezilya siyasal yapısında parti disiplini oldukça zayıftır. Başkan bir güven oylamasında güçlü desteğe sahip görüldüğünde bile, bu destek aslında uzun ön müzakereler ve bölgesel menfaatlere dayalı imtiyazların bir sonucudur. Parti eylemleri ulusal politika konularından çok, meclis üyelerinin kendi eyaletleri ile ilgili konuların üzerinde şekillenmektedir. Bu yüzden, milletvekilleri menfaatleri doğrultusunda sıkça parti değiştirebilmektedirler. Eyalet valileri partileri ne olursa olsun milletvekilleri ve senatörler üzerinde önemli etkiye sahiptirler ve federal hükümete ait yerel projelerin uygulanmasında olumlu veya olumsuz etkin rol oynayabilmektedirler. Bu yüzden başkanların program ve projelerini uygulamak için birkaç partiyi içeren koalisyonlar kurmaları çoğu zaman yeterli olmamakta, aynı zamanda bölgesel talepleri de karşılamaları gerekmektedir. Parti disiplininin zayıf olması nedeniyle Brezilya'da kurulan siyasal koalisyonlar kısa ömürlü olabilmektedir. Bir partinin kabineye katılımı, o partinin meclis üyelerinin

---

<sup>32</sup> y.a.g.m., s. 10-11.

<sup>33</sup> Birol Ekici, "Brezilya Yönetim Sistemi", s. 32.

Erişim: 19.10.2004 (<http://www.birimweb.icisleri.gov.tr/strateji/Arastirma/21yy/brezilya.pdf>)

blok olarak başkana destek vermesi anlamı taşımamakta ve bu yapı, Brezilya'da siyasal istikrarın sağlanmasını güçleştirmektedir<sup>34</sup>.

Yasama yetkisine sahip olan Ulusal Kongre, Federal Senato ve Milletvekilleri Meclisi'nden oluşmaktadır. Senato, her eyalet ve federal ilçenin sekiz yıllık dönem için seçtiği üç asil ve iki yedek senatörden oluşmakta ve seçimlerden sonraki dördüncü yılda Senato üyelerinin üçte biri, sekizinci yılda ise üçte ikisi yenilenmektedir. Senato, eyalet valilerinin, merkez bankası başkan ve üyelerinin atamalarını onaylama yetkisine sahiptir. Milletvekilleri Meclisi ise, her bir eyalet, bölge ve federal ilçenin halkı tarafından nüfus oranına göre doğrudan seçilen milletvekillerinden oluşmaktadır. Ulusal Kongre yılda iki kez olağan olarak toplanmakta, olağanüstü oturum çağrısı devlet başkanı tarafından yapılmaktadır. 1988 Anayasası Kongre'ye askeri yönetim rejimi boyunca kaybettiği güçleri ve itibarını iade etmiş ve ona idari ve mali özerklik sağlamıştır. Eyaletler ise kongre üye seçimleri ile eş zamanlı yapılan seçimlerle belirlenen üyelerin oluşturduğu tek meclisli bir yapıya sahiptirler<sup>35</sup>.

1988 Anayasası, ülkenin sekizinci anayasasıdır. Anayasa başkanlık sistemini kurmasına rağmen parlamenter sistemle benzeşen yönler bulunmaktadır. ABD sistemindeki benzeyen "kontrol ve dengeleme" (check and balances) mekanizması doğrultusunda yasama, yürütme ve yargı organları uyum içinde işlemektedir. Ancak yine de sistemin kendi içinde beslediği yürütme-yasama çatışması zaman zaman yaşanmaktadır. Bunun nedeni başkan doğrudan halk tarafından seçilirken, kongre üyelerinin sınırlı bölgelerden seçilmesidir<sup>36</sup>. Bu durum ulusal programla bölgesel menfaatleri karşı karşıya getirmektedir.

Anayasa eyaletlerle olan ilişkilerde merkezi hükümetin müdahalesini sıkı bir şekilde kısıtlamaktadır. Federal askeri güçlerin kullanımına yalnızca dış saldırı tehdidi, eyaletler arasındaki savaşlar, kamu düzenine yönelik tehditler ve federal kanunların ve yargı kararlarının yürütülmesinin sağlanması ihtiyacı olduğunda izin

<sup>34</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 11.

<sup>35</sup> Birol Ekici, a.g.m., s. 38-39.

<sup>36</sup> y.a.g.m., s. 36-37.

verilmektedir. Bu yetki askeri rejim dönemi dışında nadiren uygulanmıştır. Eyaletler geleneksel olarak askeri güçlerini, federal müdahale tehdidine karşı koyabilmek için kullanmışlardır. Sao Paulo eyaletinin askeri gücü Güney Amerika'nın dördüncü büyük askeri gücüdür<sup>37</sup>.

### 3.3.2. Brezilya'da Devlet Reformu Uygulamaları

Brezilya'da etkili bir şekilde hissedilen ve uzun süreli bir askeri rejim döneminin de kaynağını oluşturan ekonomik bozulma ve yaşanan krizler sonrasında, iktidara gelen hükümetin programını serbest piyasa ilkeleri doğrultusunda oluşturması, aslında yaşanacak uzun neo-liberal reform döneminin habercisiydi. Bundan sonraki dönemde gerçekleştirilen reformlar neo-liberal politikaların uygulandığı diğer ülkelerde olduğu gibi ekonomi alanının dışında siyasal, idari ve sosyal politika alanlarını derinden etkileyecek genişliğe ulaşmıştır.

Brezilya'da ekonomik istikrar programının en yoğun şekilde uygulanmaya başlaması 1994 yılına rastlamaktadır. 1994-1999 yılları arasında ekonomi alanında IMF gözetiminde Arjantin uygulamasındakine benzer reform önlemleri uygulanmıştır. "Real Planı" doğrultusunda gerçekleştirilen devalüasyonla enflasyonun aşağıya çekilmesi sağlanmış ancak bu kez de ödemeler dengesi açıkları artmış ve ülke büyük bir durgunluk içine girmiştir. Bu durgunluğun sonucu olarak ülke şartlarını menfaatleri dahilinde görmeyen yabancı sermayenin kaçmasıyla enflasyonla mücadelede gösterilen başarı ekonominin yeni bir krize sürüklenmesine yol açmıştır. Bunun üzerine kur dalgalanmaya bırakılmış, dolar Brezilya para birimi real karşısında neredeyse iki katı değerlenmiştir. Ekonomide yaşanan kötüleşmeye yönelik IMF reçeteleri ekonomik düzenleme çalışmalarına idari, siyasal ve sosyal reform önerilerini dahil etmiştir. Kamu kesiminin küçültülmesi için işten çıkarmalar, sosyal güvenlik reformunun hızlandırılması ve kamu işletmelerinin hızla özelleştirilmesine yönelik IMF tavsiyeleri bu kapsamda değerlendirilebilir<sup>38</sup>. IMF'nin önerileriyle reform alanının genişlemesi ve neo-liberal ilkeler doğrultusunda ilerleyecek politikaların daha fazla ön plana çıkması, Brezilya devlet reformuna diğer

<sup>37</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 12.

<sup>38</sup> Hayri Kozanoğlu; a.g.e., s. 88-89.

uluslararası kuruluşların aktif aktörler olarak katılımını sağlama bakımından etkili olmuştur. Dünya Bankası ve üyesi olmadığı halde OECD, Brezilya’da neo-liberal devlet yönetiminin nasıl olması gerektiği konusunda ayrıntılı raporlar ve tavsiyelerle sürece katkı sağlamışlardır.

1995’te iktidara gelen hükümet, kamu yönetiminde reformu gündemin öncelikli maddesi haline getirmiştir. Hükümetin Kasım 1995’te hazırladığı “Devlette Reform İçin Yönetim Planı Kitabı”nda reformun amaçları şu şekilde açıklanmaktadır:

- Devletin yönetsel kapasitesini artırmak için bakanlıkların teknik kapasitelerini güçlendirmek ve devletle ilgili eylemlerin koordinasyonu ve kontrolü için yeni araçlar benimsemek,

- Devletin yeniden organizasyonu için, devletin gereğinden fazla bir biçimde kendisinde toplamış olduğu fonksiyonlara doğrudan eylemini sınırlandırmak, sosyal ve bilimsel hizmetlerin sunumunun devlet tarafından teşvik edilen devlet-dışı kurumlara doğru desantralizasyonu ve piyasaya yönelik mal üretiminin özelleştirilmesi,

- Kuralları ve yasaları modernize ederek, iş program ve süreçlerinde performans ve gelişim için sonuç-yönelimli kontrol ve teşvik araçlarının (ödül gibi) benimsenmesi yoluyla yurttışlara sunulan hizmetlerde verimlilik ve kalitenin geliştirilmesi<sup>39</sup>.

Görüldüğü gibi reform amaçları, yönetim, TKY ve Yeni Kamu Yönetimi (NPM) ilkelerinin bir bileşiminden oluşmaktadır. Hantal devlet yapısının yerine sınırlı işlevlerle işleyen etkin ve verimli bir devlet oluşturma, hizmetlerin devlet-dışı kurumlara bırakılarak özelleştirilmesi, desantralizasyon, yerelleşme, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, kamu yönetiminde performans yönetiminin hakim

---

<sup>39</sup> OECD PU-MA Country Reports: Brazil Report on Public Management Issues, 1998. Erişim: 20.01.2006 (<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98br.htm>)

kılınması ve vatandaşa müşteri odaklı bir yaklaşımla hizmet sunulması gibi ilkeler neo-liberal politikalar reform programının temel amaçları içinde yerlerini almışlardır.

Brezilya’da hükümet reform programını daha rahat gerçekleştirebileceği örgütsel yapıyı oluşturmak için girişimlerde bulunmuştur. Bu yönde ilk adım olarak, “Federal Yönetim ve Devlet Reformu Bakanlığı” kurulmuştur. Bakanlığın iç organizasyonunu, politika oluşturma, modernizasyonun yürütülmesi ve yönetim geliştirme projelerinde diğer bakanlıklara destek vermekle yükümlü bir “Devlet Reformu Sekreterliği” tasarlanmaktadır. Bakanlık, kamu yönetiminin farklı bölümlerinde danışman olarak görevlendirilmek üzere eğitim programına tabi tutulacak uzman adaylarının veya profesyonel profile sahip uzmanların seçimine başlamıştır. Haziran 1995’te, bakanlıklar arasında reform faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlamak amacıyla “Devlet Reformu Komisyonu” kurulmuştur. Bu komisyon, reformun planlanması ve uygulanmasında doğrudan yer alması gereken bakanlardan oluşmaktadır ve idare merkezi Başbakanlık Ofisi’dir. Bu kurum teknik olarak, bahsedilen bakanlıkların üst-düzyer yöneticilerinden oluşan bir Komite tarafından desteklenmektedir. Ayrıca reform süreci, Aralık 1995’te kurulan ve uzmanlar, işadamları ile kamu yönetiminin hakimiyet alanı içinde tanınmış kişilerin oluşturduğu “Devlet Reformu Konseyi” tarafından sağlanan öneriler ve bağımsız analizleri de göz önünde bulundurmaktadır. Bakanlık buna ek olarak “Kamu Yönetimi Ulusal Okulu”nda değişimin ajanları olarak uygun profilde yüksek düzey personel eğitimi sağlayarak kamu yönetiminin tümü için destek sunmaktadır<sup>40</sup>. Görüldüğü gibi reforma yönelik örgütlenme şemasında yönetim formülünün yansımaları bulunmaktadır.

Reform sürecinde aktif olarak yer alacak üst düzey yöneticilerin reform ilkeleri konusunda eğitilmeleri neo-liberal ideoloji açısından büyük önem taşımaktadır. Reform çalışmalarında açık vermemek adına reform programlarını uygulayacak olan kişilere temel ilkelerin benimsetilmesi, bu ilkelere tüm benlikleriyle inanmalarının sağlanması, uygulama aşamasında reform programının aksamasını önleyecektir. Personelin ve özellikle üst düzey bürokratların eğitimi

---

<sup>40</sup> y.a.g.m.

reform sürecine katılan aktörler açısından öncelikli konulardan biri konumundadır. Brezilya’da yönetim yapısı içine eklenen “Kamu Yönetimi Ulusal Okulu” bu öncelikli sorunun çözümüne yönelik bir yapılanmadır.

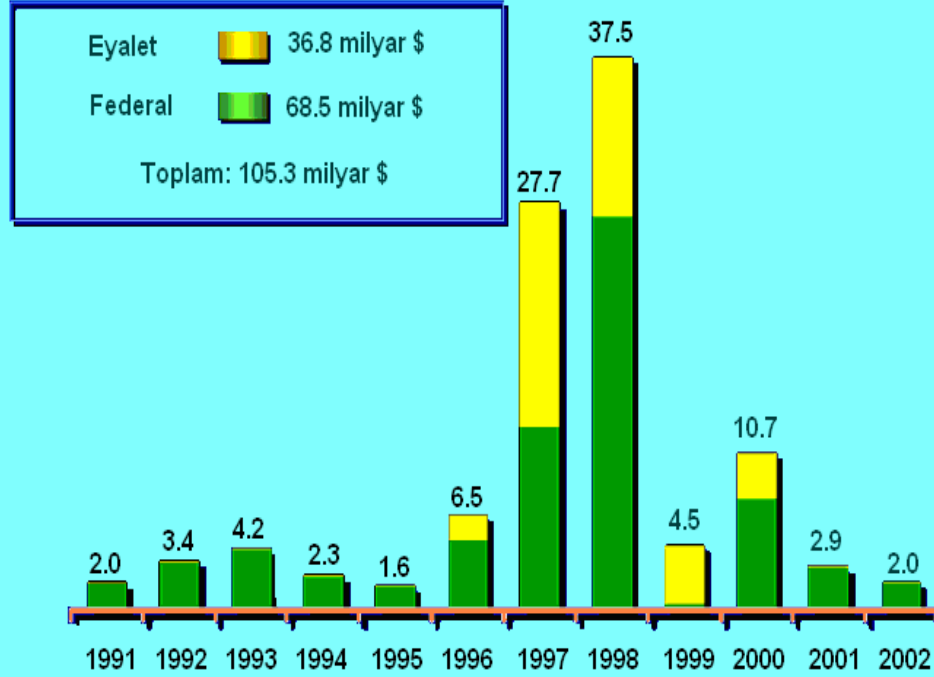
Brezilya’da da Arjantin’de olduğu gibi kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde yerleşme ve desantralizasyon ilkelerinden yararlanılmıştır. Eyaletlerin büyüyen borç stokları federal hükümetin tepkisini çekiyordu. Yerel borç sorununa çözüm olarak federal hükümet bazı hizmetleri personel ve kaynaklarla birlikte eyaletlere devretmek istiyordu. Başkan Collor döneminde hazırlanan kanun tasarısıyla merkez-yerel arasında yeni bir gelir ve yetki paylaşım sistemi belirlenmeye çalışıldıysa da bu teklif Kongre’de kabul görmemiştir. Federal hükümet bünyesinde topladığı yetkileri devretme bakımından isteksiz görünmekteydi. Program, federal personelin ve Ulusal Kongre’nin toplu direnişiyle karşılaşmıştır. Tüm bu muhalefete rağmen o dönemde, Sao Paulo ve Rio de Janerio’da banliyö tren yollarının sorumluluğu bu eyaletlerin hükümetlerine transfer edilmiştir. Ayrıca Rio de Janerio’daki federal hastaneler eyalet ve belediyelere devredilmiştir<sup>41</sup>.

Brezilya yapısal reformunda kamu işletmelerinin ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi özellikle 1997 ve 1998 yıllarında hız kazanmıştır. Bu dönemde devlet bütçesinin özelleştirmelerden sağladığı kaynak 65 milyar doları geçmiştir. Bu rakam Brezilya’nın toplam özelleştirme gelirlerinin %60’ını bulmaktadır. (Bkz. Tablo-2) Ancak uzun vadede özelleştirilen kamu işletmeleri ve hizmetlerden sağlanabilecek gelirlerin, ekonomik anlamda özelleştirme gelirlerinden önemli olduğu gerçeği ve sağlanan faydanın geçiciliği, özelleştirme sonrası yıllarda kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamaması ve ekonomik kaos ortamında yabancı sıcak paranın ülkeden kaçmasıyla girilen döviz sıkıntısının yarattığı ekonomik krizlerde ortaya çıkmıştır.

---

<sup>41</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 21

## Brezilya'da Yıllık Toplam Özelleştirme Gelirleri



Kaynak: Brazilian Development Bank

Şekil-2 Brezilya'da Yıllara Göre Özelleştirme Gelirlerinin Dağılımı<sup>42</sup>

Brezilya'da mali desantralizasyon da, yerelleşme çabalarıyla bağlantılı olarak gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Eyaletlere vergi koyma yetkisi bakımından daha fazla özerklik verilmiş ve kendilerine öz kaynak yaratabilmeleri sağlanmak istenmiştir. Büyük eyaletler açısından bu önlemler başarı sağlamış ve bu eyaletler öz kaynaklarıyla kendi kendilerine yeter hale gelmişlerdir. Ancak nüfus yoğunluğu düşük ve zayıf kalkınma gücüne sahip eyaletler büyük oranda merkezden transfer

<sup>42</sup> Brazilian Development Bank, "Privatization in Brazil Results and Agenda", 2002, s. 14.  
Erişim: 29.09.2006 (<http://www.bndes.gov.br/english/bndes/brazpriv.pdf>)



edilen kaynaklara bağımlı kalmışlardır<sup>43</sup>. Bu durum yerelleşme ve desantralizasyona yönelik reformların tam bir başarı sağlayamadığını göstermektedir. Reform programları sonucunda bölgeler arasındaki dengesizlikler artmıştır. Büyük eyaletler açısından her hangi bir ekonomik sorun yaşanmazken, küçük eyaletlerde baş gösteren ekonomik güçsüzlük ve bağımlılık, hiç şüphesiz sosyal alana da yansımaktadır. Ekonomik ve sosyal refah seviyeleri arasındaki farklılıklar Brezilya’da gerçekleştirilen mali desantralizasyon ve yerelleşmenin istenilen sonuçları doğurmadığına işaret etmektedir. Üstelik ekonomik açıdan merkezi yönetime bağımlı kalan eyaletlerin neo-liberal ideolojinin ilkeleri ışığında idari özerkliğinin bulunduğunu söyleyebilmek de mümkün değildir. Böyle bir durumda bağımlı eyalet, merkezi hükümetin her türlü siyasal etkisine maruz kalabilecektir. Brezilya’da da İngiltere örneğinde bahsedildiği gibi, uygulanan reformlar yerelleşme açısından eyalet ve belediyelerin mali yetersizlik engeliyle karşılaşarak engellenmesi umulan bölgesel eşitsizlikleri artırma işlevi görmüştür.

Artan bölgesel eşitsizlikleri gidermek amacıyla, yine neo-liberal ilkeler doğrultusunda ekonomik ve sosyal kalkınma açısından güçsüz durumda bulunan Kuzey Brezilya bölgesinde bir kırsal kalkınma projesi<sup>44</sup> çalışması başlatılmıştır. Bu çalışmanın kaynağını, Brezilya’da karar alım mekanizmalarının aşırı merkezileşmesi sonucu bölgede geçmişte uygulanan kalkınma projelerinin yürütülme aşamasında zayıflayarak başarısızlıkla sonuçlanması oluşturmaktadır. Projenin yürütülmesinde toplum katılımı artırılabilir ve karar alım otoritesi hükümetin en düşük kademelerine ve diğer kurumlara desantralize edilirse hızlı bir gelişme sağlanabileceği ileri sürülmektedir<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 22.

<sup>44</sup> Bu projenin hazırlanması ve uygulanmasında DB kredileri önemli rol oynamıştır. DB’nin çeşitli projeler için verdiği koşullu kredilerin neo-liberal devlet reformlarının gerçekleştirilme yöntemlerinden birisi olduğu bilinmektedir. Genellikle sosyal içerikli projelere yönelik verilen krediler DB tarafından dilimlere bölünerek serbest bırakılmakta ve her kredi dilimi reformun ilettilmesine yönelik başka bir konunun ülke yönetimi tarafından çözümlenmesi şartına bağlanarak reform sürecini hızlandırıcı işlev görmektedir.

<sup>45</sup> Johan van Zyl, Tulia Barbosa, Andrew N. Parker, Loretta Sonn; “Decentralized Rural Development and Enhanced Community Participation: A Case Study from Northeast Brazil”, Policy Research Working Paper, 1995.

Erişim: 20.01.2006 (<http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpapers/1498.pdf> )

Kuzeydoğu Brezilya’da daha önce uygulanan kırsal kalkınma programlarının başarısızlığa uğramasının ardından 1993 yılının ortalarında 10 NRDP (Kuzeydoğu Kırsal Kalkınma Programı) projesinin yeniden formüle edilmesi için DB ile anlaşmaya varılmıştır. Buna göre alt-projelerin elenmesi, onaylanması ve yürütülmesine yönelik iki farklı sunum mekanizması öngörülmektedir: Kırsal toplulukların alt-proje yatırım tekliflerini doğrudan eyalete sunacakları ve eyaletin bu alt-projelere yönelik fonları eleme, onaylama ve serbest bırakma işlemlerine tabi tutacağı “Eyalet Topluluk Projeleri” (PAC) ve kırsal topluluklar tarafından hazırlanan alt-projelerin belediye proje konseylerine sunulacağı ve konseylerin öncelikli ihtiyaçlar üzerine konsensüs sağlanmasını teşvik ederek daha sonra eyalet tarafından finanse edilmesine yönelik eleyip sunacakları “Pilot Belediye Topluluğu Projeleri” (FUMAC). Süreçte sivil toplum kuruluşları da aktif rol üstlenmişlerdir<sup>46</sup>.

Proje tanımlamaları ve anahtar kelimeler göz önüne alındığında desantralizasyon ve yerelleşme amaçlı reformların başarı sağlamaktan ziyade sorunlara yol açtığı bölge yönetiminde, bölgesel eşitsizlik sorunlarının kaynağında yatan ilkeler aynı sorunların çözümünde kullanılmak istenmektedir. Kuzeydoğu Brezilya kırsal kalkınma projesinde yönetim modeli uygulanmaktadır. Katılım, desantralizasyon, sorumluluk, etkinlik ve şeffaflık ilkelerinden projenin hazırlanması ve yürütülmesi aşamalarında sıkça bahsedilirken, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları proje sürecinin önemli aktörleri olarak belirlenmektedir.

Proje, yerelleşme çabalarında çoğunlukla rastlanan, belediyelerin sınırlı yıllık bütçelerine ve az sayıdaki öz kaynak gelirlerine yönelik engellerle karşılaşmıştır. Çoğu proje belediyesi, fon işletim maliyetlerini zorlukla karşılayabildiklerinden Kuzeydoğu Kırsal Kalkınma Projesi’ni yatırıma yönelik bir ek kaynak olarak görmüşlerdir. Bazı durumlarda bölge belediye başkanları ve meclis üyeleri kendi çıkarları için programı bozmaya teşebbüs etmişler, böyle durumlarda PAC’ın, belediyeleri by-pass ederek teklifleri doğrudan eyalet teknik birimlerine (UTs) sunan mekanizması işletilmiştir. Yalnızca birkaç olayda FUMAC yaklaşımına yönelik geleneksel “patron-müşteri” ilişkilerinin açık muhalefet ve boykotlarla

---

<sup>46</sup> y.a.g.m., s. 15 ve 29.

zayıfladığı belirtilmektedir<sup>47</sup>. Sistem görüldüğü gibi daha önce sözü edilen “subsidiyarite” ilkesine uygun olarak işlemektedir. Yerelin daha alt kademesi olarak yorumlayabileceğimiz belediyelerde sisteme zarar veren bir durum ortaya çıktığında, belediyeler by-pass edilerek yerelin bir üst kademesi olan eyaletler bazında sistem işlemeye devam etmektedir. Kırsal kalkınma konusu uzun vadeli bir hedef olduğu için Brezilya’da proje süreci Dünya Bankası kredileri ve tavsiyeleri doğrultusunda devam etmektedir. DB, proje için daha fazla desantralizasyon, katılım, şeffaflık ve fon yaratılmasını talep etmektedir.

Brezilya’da bölgesel kalkınma projelerinin önem kazanmasının altında yatan en önemli neden, Brezilya’nın Güney Amerika’da gelir dağılımı bozukluğunun en fazla olduğu ülke olarak ön plana çıkmasıdır. Ekonomi alanındaki neo-liberal reformlar gelir dağılımındaki adaletsizliğe çözüm üretmek yerine daha da olumsuz bir tablo yaratmıştır. Ülkede nüfusun en yoksul %40’ı gelirin yalnızca %11.8’ine ulaşabiliyorken, en zengin %20’si gelirin %58.7’sine sahiptir. Çarpıcı derecede yaşanan gelir dağılımı bozukluğunun sosyal sonuçları ülkede tüm şiddetiyle hissedilmektedir. Gelirin büyük oranına sahip olan varlıklı kesim, kendisini güvende hissedebilmek için özel güvenlik sektörüne büyük paralar yatırmak zorunda kalmaktadır. Özel güvenlik sektörü yıllık 9.5 milyarlık cirouyla kamu polisiye harcamalarını geride bırakmış durumdadır<sup>48</sup>.

27 Ekim 2002 tarihindeki seçimleri kazanarak başkanlık koltuğuna oturan Lula da Silva’nın bu zaferinde, “barış için açıklıkla mücadele”, “adaletli bir gelir dağılımıyla bütünleşen dünya kalkınması” söylemleri etkili olmuştur. Uluslararası toplantılarda yaptığı konuşmalarda serbest piyasa ekonomisine eleştirel ifadelerle yaklaşan Lula, kısa sürede dünya kamuoyunun da ilgisini çekmeyi başarmıştır<sup>49</sup>. Brezilya’nın içinde bulunduğu açıklık, sefalet ve gelir dağılımı uçurumu halkın gözünde Lula’yı anketlerde Güney Amerika’nın en sevilen lideri haline getirmiştir. (Bkz. Şekil-3).

---

<sup>47</sup> y.a.g.m., s. 29-30.

<sup>48</sup> Hayri Kozanoğlu; a.g.e., s. 91.

<sup>49</sup> Alpaslan Işıklı; “Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveni-2: Brezilya’da Lula”, S.B.F. Kişisel Sayfa. Erişim: 26.09.2006.

([http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye\\_adi=isikli&baslik=Birezilya%27da+Lula](http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye_adi=isikli&baslik=Birezilya%27da+Lula))



**Kaynak:** The Economist (27.10.2005 tarihli haberden alınmıştır.)

### Şekil-3 Latin Amerika Ülke Liderlerinin Popülariteleri

Lula da Silva, seçim kampanyalarındaki ve iktidarının ilk yıllarındaki söylemlerinin aksine, küresel dünyanın gerçekleriyle yüz yüze gelmiş ve IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlardan sağladığı kredilerin ön koşullarına bağımlı kalarak Ronald Reagan, Margaret Thatcher döneminin meşhur arz-yanlı iktisat politikalarına yönelmiştir. Ekonomi Bakanlığı kurmaylarını muhafazakar politikalara bağlı isimlerden oluşturması, neo-liberal politikalara olan eğilimi desteklemiştir. Lula'nın küresel güçlere karşı direnç gösterememesinin arkasında yatan nedenlerden birisi, polis ve yargı gücü açısından yetersiz bir merkezi hükümet devralmasıdır. Lula öncesi dönemde gerçekleştirilen yerelleşme reformları, merkezi otoritenin yerel oligarşiler arasında parçalanmasına neden olmuş, aynı durum uluslararası güçlere bağımlı bir yapının da nedenini oluşturmuştur. Ülkede 700.000 civarında sivil ve asker polis kuvvetinin 7000 kadarı merkezi yönetimin kontrolindedir. Ayrıca yerelleşme reformuna tabi tutulan yargı gücü de yerel otoritelerin baskısı altında bağımsızlığından ödün vermek zorunda bırakılmaktadır.

Bu durum, ekonomik sorunlarla da ilişkili olarak suç oranlarında büyük patlamalara yol açmıştır<sup>50</sup>.

Brezilya’da güvenlik sorunuyla ilgili toplumsal tehlikeye ünlü İngiliz haftalık muhafazakar gazetesi Economist, “Brezilya için asıl büyük risk, ayrıcalıklı kesimlerin güvenlik takıntısı içinde kendi dünyalarına hapsolürken dışarıda kalanların yaşam kalitesiyle ilgilerini tamamen kesmeleri” ifadesiyle dikkati çekmiştir<sup>51</sup>.

Lula’nın ortaya attığı “sıfır açlık programı”, neo-liberalistlerin toplumun alt kesimlerine yayılan olumsuz reform sonuçlarını asgariye indirme ve toplumsal patlamaların önüne geçme amacıyla önerdikleri sosyal maliyeti azaltma projelerine klasik bir örnek olarak göze çarpmaktadır. Bu programa göre, ayda 16 ile 80\$ arasında geliri olan ailelere dağıtılacak olan makbuzlar, sınırlı bir sınıflandırma içinde kalan yiyecek maddelerinin alınmasında kullanılabilir. Ancak buna karşılık makbuz sahibi kişiler ortak istihdam programlarına katılmak zorundaydılar. Sıfır açlık projesi, Brezilya’da ekonomi uzmanları tarafından yoğun eleştiriye uğramıştır. Çünkü, bu projeye makbuz verilecek 54 milyon kadar yoksul ve işsiz, asgari ücretin altında bir ücretle çalıştırılmış olacaktı. Ülkede ayda 60\$ olan asgari ücrete karşılık proje dahilindeki kimselerin 16\$ gibi düşük bir ücretle çalıştırılmaları gelir dağılımı adaletsizliklerini artırmaktan öteye geçmeyecek bir girişim olarak değerlendirilmiştir<sup>52</sup>.

### 3.3.3. Brezilya Yapısal Reform Sonuçlarının Genel Değerlendirmesi

Brezilya’da yapısal reform çalışmaları Arjantin’e göre daha geç başlatılmış ancak temel alanlarda neo-liberal politikalar uygulanarak, belirli sonuçlara ulaşılmıştır. Ekonomik yapısal uyarılama reformlarını, kamu yönetiminin geneline hakim olan reformlar takip etmiş ve farklı sosyal kesimler reformların etkisini olumlu veya olumsuz olarak hissetmişlerdir.

<sup>50</sup> Alpaslan Işıklı; a.g.m., “Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveni-3: Bre...”.

<sup>51</sup> Hayri Kozanoğlu; a.g.e., s. 91-92.

<sup>52</sup> Alpaslan Işıklı; a.g.m., “Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveni-3: Bre...”.

Brezilya devlet reformunda hükümet, reform sürecini hızlandıracak kurumsallaşmayı kısa bir süre içinde gerçekleştirmiştir. Reform sürecine katkıda bulunması beklenen kilit devlet kurumları revize edilerek, gereken kararların çabuk bir şekilde alınmasına ve uygulanmasına engel olacak bürokratik işlemler ortadan kaldırılmıştır. Reform konularında karar alma veya danışma amaçlı yeni yapılar oluşturulmuştur. Sistemin aksamadan yürütülmesi için kurumsal detaylar planlanarak reform sürecine hızlı bir giriş yapılmak istenmiştir.

Kurumsal planlamadaki çabukluk, karşılaşılan engeller nedeniyle uygulama sürecinde sağlanamamıştır. Özellikle yerelleşme ile ilgili konularda eyalet ve belediyelerin içinde buldukları koşullar ve reform hedeflerine yönelik takındıkları tavır, federal hükümeti çoğu zaman zorlamıştır. Bazı kamu hizmetlerinin eyalet ve belediyelere devri aşamasında bu yöndeki politikalar büyük oranda federal teşviklere bağımlı kalmıştır. Federal hükümet, eyalet ve belediyeleri bazı kamu hizmetleriyle ilgili sorumlulukları devralmaya ikna edebilmek için, kıymetli varlıkları geliştirme yükünü üstlenmek ve bu harcamaları, mülkiyet eyaletlere geçtikten sonra bile yükümlülükleri federal hükümette kalacak kredilerle finanse etmek zorunda kalmıştır. Eyalet ve belediyeler, federal hastanelerin transferine de ancak mevcut personelin maaşlarının emekli olana kadar federal hükümetçe ödenmesine devam edilmesi şartlarının kabul edilmesiyle ikna olmuşlardır. Üstelik zaman içinde transfer edilen hizmetler için federal harcamalar azaldıkça, demiryolları, hastaneler ve diğer tesislerin kalitesinde bariz bir bozulma yaşandığı belirtilmektedir. Ayrıca eyaletlerin harcamaları ve borçları bu transferlerin sonucunda aşırı şekilde şişkinleşmiştir. 1986-1995 yılları arasında GSMH yalnızca %14 büyürken, eyalet düzeyindeki harcamalar %33 artmıştır. Eyaletlerin aşırı borçlanması, 1990'lı yılların ortalarında Brezilya'ya yerel bir mali krizin içine sürüklemiştir<sup>53</sup>.

Yerelleşme, özelleştirme ve mali desantralizasyon ile ilgili reformlar görüldüğü gibi Brezilya'da olumsuz sonuçlara neden olmuştur. Aslında eyaletlere ve belediyelere transfer edilen hizmetlerde federal yönetime yüklenen maliyetler

---

<sup>53</sup> William Dillinger, Steven B. Webb; a.g.m., s. 22-23.

değerlendirildiğinde tam bir yerleşmenin başarıldığı bile söylenemez. Zaten federal yönetimin desteğini azalttığı noktada, yerel yönetimler hizmetlerin sorumluluklarını yerine getirmekten uzak kalmışlar ve neo-liberal politikaların hedeflediği hizmet kalitesi ve etkinliğinden uzaklaşmıştır. Eyaletler federal hükümetten transfer edilen kaynaklara rağmen, özellikle personel giderlerini karşılama açısından yetersiz kalmışlar ve ortaya yıllık bütçelerinin %80-90'lık bölümünü personel ücret ve maaş ödemelerine ayıran, transfer edilen hizmetlerin sunumunu imtiyaz sözleşmeleriyle özel sektöre devreden ve diğer sorumlulukları yerine getirmek için borçlanmak zorunda kalan kalitesiz, etkinsiz eyalet ve belediyeler çıkmıştır.

Neo-liberal reformların sosyal politikaları, Brezilya'da gelenekselleşmiş gelir dağılımı adaletsizliklerini ve bölgeler arası eşitsizlikleri körüklemiştir. Büyük eyaletler kendi öz kaynaklarıyla ayakta kalırken, küçük eyaletler federal yönetime bağımlı kalmışlardır. Gelir dağılımındaki bozulmaların toplumsal sonuçları, ekonomik sonuçlarından daha ağır olma özelliği taşımaktadır. Ülkede özellikle varlıklı kesim açısından ortaya çıkan güvenlik sorunu, yoksul kesimlerin pahalı hale gelen hizmetlere ulaşamaması noktasında daha büyük sorunları beraberinde getirebilecek potansiyele sahiptir. Reformlara karşı düzenlenen ve geniş tabanlı katılımlara sahne olan gösteri ve protestolar, bu potansiyelin bastırılmış kanıtlarıdır.

**DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**  
**TÜRKİYE’DE SON DÖNEMDE GÜNDEME**  
**GELEN KAMU YÖNETİMİ REFORMU ÇALIŞMALARI:**  
**TÜRKİYE GÜNEY AMERİKA SONUÇLARINA MI SÜRÜKLENİYOR?**

Türk kamu yönetimi, yapısal olarak merkeziyetçi ve bürokratik niteliğini Osmanlı devlet yapısından miras alarak günümüze kadar taşıyabilmiştir. Yetkilerin merkezde toplanması üniter devletin bir yansıması olarak algılanmış ve idarede bütünlüğün sağlanması açısından zorunlu bir gereklilik olarak düşünülmüştür. Bunun yanında tam anlamıyla merkeziyetçiliğin dünyanın hiçbir yerinde uygulama alanı bulamaması, merkeziyetçiliğin olumsuzluklarının diğer bazı mekanizmalarla yumuşatılmaya çalışılması, Türkiye açısından da gerek anayasal ve yasal hükümlerde, gerekse uygulamada yer bulmuştur. Yetki devri ve yetki genişliği kavramları Türkiye’de aşırı merkeziyetçiliğin yumuşatılmasında yararlanılan ilkeler olmuştur.

Merkeziyetçilikle birlikte gelişen bürokrasi kavramı uygulamada Weber’in ideal tip tanımlamasından uzaklaşarak halktan gelen hizmet ve işlemlerin gecikmesi şikayetlerinin baş aktörü konumuna yerleşmiştir. Bu yönüyle bürokrasi kamu yönetiminde etkinliği ve verimliliği sağlamanın bir aracı olma özelliğini yitirmiş, yönetimde olumsuzluklara neden olan yönetsel, sosyal ve psikolojik bir hastalık çağrışımlarına kaynaklık eder hale gelmiştir. Bürokrasiden kurtulmanın yolu, merkeziyetçilikten vazgeçilerek adem-i merkeziyetçi bir devlet yapısının kurulması olarak görülmüştür.



**Tablo-5** Türkiye'nin İstatistiksel Profili

	<b>2000</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Toplam nüfus	67.4 milyon	71.7 milyon	72.6 milyon
Yıllık nüfus artış hızı (%)	1.7	1.4	1.3
Gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) (\$)	199.3 milyar	302.8 milyar	363.3 milyar
Yıllık GSYİH artışı (%)	7.4	8.9	7.4
Yıllık enflasyon (%)	49.9	9.9	5.4
İhracat (GSYİH içindeki payı %)	24.0	28.9	27.4
İthalat (GSYİH içindeki payı %)	31.5	34.7	34.0
Doğrudan yabancı sermaye yatırımı (\$)	982.0 milyon	2.7 milyar	-
Uzun vadeli borçlar (\$)	84.2 milyar	108.2 milyar	-

(Kaynak: Dünya Bankası)

Geçmiş dönemlerde gerçekleştirilmek istenen kamu yönetimini yeniden yapılandırma plan ve projeleri<sup>129</sup> merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe geçiş yönünde bazı adımlar atılması açısından farklı ağırlıkta rol oynamalarına rağmen, son dönemde gündemde bulunan kamu yönetimi reformları daha önce hiçbir dönemde görülmeyen bir hızla kamu yönetimi üzerinde siyasal, sosyal ve yönetsel değişimlere neden olmuş ve olmaya devam etmektedir. Üstelik bu reformların tüm dünyada sahneye konulan ve özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler üzerindeki olumlu ve olumsuz etkileri büyük tartışmalar yaratan neo-liberal reformlarla kuvvetle örtüşen yönleri dikkat çekmektedir. Bu yüzden bu bölümde geçmiş yıllarda Türkiye'de uygulanan yeniden yapılandırma projeleri, çalışmanın kapsamı dışında bırakılarak önceki bölümlerde incelenen kavram ve ülke örnekleriyle bağlantılı olarak ülke gündemine son dönemde getirilen neo-liberal politikalarla uyumlu reform çalışmaları inceleme ve değerlendirme konusu yapılacaktır. Bu yöndeki bir incelemenin Türkiye'nin uygulama sonuçları alınan

<sup>129</sup> Türkiye'de planlı dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarından en önemlileri MEHTAP ve KAYA projeleridir. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), bir yıla yakın bir çalışma sonucunda 1963 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi (TODAİE) tarafından bastırılarak yayımlanmıştır. Yalnızca merkezi idare ile ilgili düzenlemeleri kapsayan proje, taşra kuruluşlarını, mahalli idareleri ve kamu iktisadi kuruluşlarını kapsam dışında bırakmıştır. Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) projesi ise DPT'nin isteği üzerine yine TODAİE tarafından yönetim sistemi üzerinde 1988-1991 yılları arasında üç yıllık bir süreci kapsayan çalışma ve araştırmalardan oluşmaktadır. Bu proje kapsamında geçmişte yapılan çalışmalar ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeler bir arada ele alınarak belirlenen 7 konuda alt araştırma grupları kurulmuştur. Nuri Tortop, Eyüp G. İşbir, Burhan Aykaç; Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 199-204.

diğer ülkelerle karşılaştırılması ve reform sürecinin muhtemel sonuçlarının ortaya konulabilmesi açısından yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bu bölümde öncelikle dünyada sergilenen neo-liberal politikaların Türkiye'deki somutlaşmış hali olarak nitelendirilebilecek olan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” (KYTK) taşıdığı hükümler ve bu hükümlerle kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenen siyasal, sosyal ve ekonomik değişimler yönüyle incelenecektir.

#### **4.1. KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU: TKY VE YÖNETİŞİM İLKELERİNİN AÇIK YANSIMALARI**

Türkiye’de geniş çevrelerce uzun yıllardır özlemi duyulan merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe geçilmesi isteğinin son ve en önemli halkasını AKP hükümeti tarafından ortaya konulan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” (KYTK) oluşturmaktadır. Bu tasarı geçmiş dönemdeki kamu yönetimi reformu çalışmalarından farklı olarak, kapsamının genişliğinden çok daha öte bir anlam ifade etmektedir. Özellikle dünya genelinde küreselleşme süreci bağlamında gerçekleştirilen neo-liberal politikalarla yönlendirilen reform çalışmaları ile KYTK Tasarısı arasındaki benzerlikler dikkati çekmektedir. Neo-liberal reformların popüler hale getirdiği birçok kavram tasarı metni içinde yerini bulurken, tasarının içeriği incelendiğinde ortaya çıkan genel ideolojik çerçeve; yönetim, TKY ve Yeni Kamu Yönetimi (NPM) kavramlarının amaç ve içeriklerini rahatlıkla karşılayacak niteliktedir. Ancak Kamu yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın yasalaşma süreci hükümetin istediği şekilde gerçekleşmekten uzak bir seyir izlemiştir.

KYTK, 5 Nisan 2003 günü kamuoyu önüne çıkarılmıştır. Bu tarihten başlamak üzere tasarı sahiplerini de şaşırtan bir toplumsal tepki ile karşılaşmıştır. Bu tepkiler üzerine taslak, neredeyse ayda bir üzerinde değişikliklere gidilen bir metin haline gelmiştir. Yaz döneminden önce TBMM’ye getirilmesi planlanan taslak 3 Kasım 2003 tarihine kadar gündemden çekilmek zorunda kalmıştır. Tasarı,

TBMM'ye ancak 29 Aralık 2003 tarihinde sunulabilmiştir. Bu tarih, 2003 yılı sonuna kadar reformlarda 'tatmin edici bir ilerleme' ölçütü sunulabilmesi açısından dikkat çekicidir. TBMM komisyonlarında da ana muhalefet partisinin ağır muhalefetiyle karşılaşan taslak metin, iktidar milletvekillerinin oyları sayesinde ocak ayında kabul edilerek genel kurula sunulmuştur<sup>130</sup>. Genel kurulun 15 Temmuz 2003 tarihinde kabul ettiği KYTK, 21 Temmuz'da Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiş ve Ahmet Necdet Sezer kanunu 3 Ağustos 2003'te veto ederek TBMM'ye geri göndermiştir. Bu tarihten günümüze kadar KYTK askıya alınmıştır. Hükümetin tasarımı yasalaştırma stratejisinde değişikliğe giderek, toplumun tepkisini çeken bir "temel kanun" görüntüsünden kurtulmak için, tasarının amaçladığı reformları parçalayarak ayrı kanunlar halinde yasalaştırma stratejisi izlediği görülmektedir.

KYTK Tasarısı'nın yasalaştırma stratejisinde değişikliğe gitme fikri aslında hükümet açısından mantıklı bir yaklaşım olmuştur. Tasarıya getirilen ilk eleştirilerden biri, metinde önemli boşlukların bulunduğu ve KYTK'nın havada bıraktığı konuların nasıl çözümleneceğine dair belirsizliğin giderilmesi gerektiği yönündeydi. Hükümet bu strateji değişikliğiyle, KYTK Tasarısı'nı erteleyerek, yine aynı doğrultudaki reform yasalarını meclisten çıkarma yolunu seçmiştir. Bu şekilde düşünüldüğünde, KYTK Tasarısı'nı destekleyici yasalar tamamlandığında KYTK'nın bazı küçük değişikliklerle kamuoyu önüne yeniden getirilmesi muhtemel görülmektedir.

KYTK'yı büyük ölçüde destekleyen ve tasarının getirdiği üç sandalyeli yönetim yapısında önemli bir yere sahip olan STK'ların başında gelen TÜSİAD ve TESEV, KYTK'ya gelen yoğun eleştiriler üzerine endişeye kapılarak tasarının reformu tamamlayan diğer yasal düzenlemelerle birlikte tartışılmasını önermektedirler. TESEV raporunda tasarının hükümet tarafından kamuoyuna yeterince anlatılmadığı, halkın desteğini kazanma yönünde yeterli çabanın sarf edilmediği ve tartışmaların ülkenin bölünüp bölünmeyeceği gibi dar bir kapsama sıkıştırıldığından yakınmaktadır. Bu yüzden konunun farklı yönleriyle ele alınabilmesi ve bütüncül bir yaklaşımın ortaya konulabilmesi açısından KYTK'nın

<sup>130</sup> Birgül Ayman Güler; "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 78-79.

diğer yasal düzenlemelerle birlikte tasarlanarak tartışılması gereği vurgulanmaktadır. TESEV bu sayede KYTK'yı yıpratın tartışmaların reformun diğer parçalarını oluşturan yasal düzenlemeleri sürümce mede bırakma riskinin ortadan kaldırılacağını belirtmektedir<sup>131</sup>. TÜSİAD Başkanı da aynı doğrultuda KYTK ile yakından bağlantılı mevzuat değişikliklerinin (anayasa, yerel yönetimlerle ilgili kanunlar, kamu personel rejimi mevzuatı vb.) hazırlandıktan sonra reformun bütünü üzerinde tartışılmasını önemli görmektedir<sup>132</sup>.

KYTK, kamu yönetimi alanında yapılması planlanan reformların “sert çekirdeği” olarak ifade edilmektedir. Reform konusu diğer alanlarda hazırlanacak olan birçok yasa tasarısı mevcuttur ve bu tasarıların KYTK ile uyumlu olmaları zorunludur. ‘Temel Kanun’ başlığı da bu durumu belirtmektedir. Ancak Türk yasama sisteminde yasaların kendi aralarında bir ast-üst ilişkisi söz konusu değildir; ancak Anayasa ile yasalar arasında böyle bir ilişkiden söz edilebilir<sup>133</sup>. Bu tür itirazların gündemi meşgul etmesi tasarının başlığının “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” olarak değiştirilmesi sonucunu doğurmuştur.

#### **4.1.1. Desantralizasyon ve Demokrasinin Artırılması Çabaları**

KYTK Tasarısı'nın ilk metninden itibaren değişmeyen ana felsefesinin ön plana çıkardığı iki temel neo-liberal ilke dikkati çekmektedir. Madde hükümlerinde açıkça ifade bulan bu iki ilke; desantralizasyon ve özelleştirme dir. Desantralizasyon, gerek merkezi yönetimin kendi bünyesi içinde gerekse yerel yönetimlere yetki ve sorumluluk aktarımı yoluyla gerçekleştirilmek istenmektedir. Özelleştirme ise, hizmetlerin özelleştirilmesi boyutuyla yerelleştirme çabalarıyla yakından ilişkili bir şekilde düşünülüp yönetim ilkelerine yönelik çağrışımlarla işlenirken, müşteri odaklılık anlayışıyla da TKY ilkelerine uyum sağlamaktadır. Özelleştirmenin diğer

<sup>131</sup> “Kamu Yönetimi Temel Kanunu TESEV Değerlendirme Raporu”, Ocak 2004, s. 2-5. Erişim: 30.03.2006. ([http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_Degerlendirme\\_Raporu.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf))

<sup>132</sup> Tuncay Özilhan; “Kamu Reformunun Temel İlkeleri”, Görüş, Aralık 2003. Erişim: 04.04.2006. (<http://www.tusiad.org/yayin/gorus/57/4.pdf>)

<sup>133</sup> Birgül, Ayman Güler; a.g.m., s. 81.

boyutu KİT'lerin özelleştirilmesi ise bambaşka tartışma ve sorunları beraberinde getirmektedir.

#### **4.1.1.1. Türkiye’de Kamusal Hizmetlerin Yerel Yönetimlere Devri ve Özelleştirilmesi**

Cumhurbaşkanınca veto edilen 15 Temmuz 2004 tarihli KYTK metninde 5. maddenin (e) bendindeki; “Görev yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.”<sup>134</sup> şeklindeki ifade, yönetimle ilgili açıklamalarda değindiğimiz “subsidiyarite” ilkesinin tanımını karşılamaktadır. Yerelleşme açısından önem taşıyan bu madde hizmetlerin yerel yönetimlere devri bakımından bir temel çerçeve hükmü işlevi görmektedir.

KYTK Tasarısı’ndaki desantralizasyon çabalarının merkezi hükümette getirdiği en büyük yenilik, belirli bakanlıkların<sup>135</sup> taşra teşkilatı kuramayacaklarına ilişkin hükmüdür. Bu hüküm, en önemli bakanlıkları taşrada teşkilat kurmaktan men ederken, bu bakanlıkların taşra teşkilatlarını görev, yetki, taşınır ve taşınmaz malları, kadroları ve alacak ve borçları ile birlikte il özel idareleri ve belediyelere devretmektedir. Hüküm, tasarının ilk metninden itibaren kamuoyunun büyük tepkisiyle karşılaşmış ve hükümet tasarının farklı tarihli nüshalarında bu bakanlıklara yönelik düzenlemelerde tepkileri bastırmaya yönelik değişikliklere gitmiştir.

İl özel idarelerinin mevcut işleyişte işlevlerinin önemli bölümünü kaybetmiş ve tarih içinde yıpranmış yapıları dolayısıyla bu önemli yetki görev ve sorumlulukları taşıyıp taşıyamayacakları sorusu birçok tartışma platformunda yanıtlanmaya çalışılmıştır. Tasarının yüklediği yeni işlevleriyle “küllerinden yeniden doğan anka kuşu” olarak nitelendirilen il özel idarelerine devredilen görevlerin büyük bir bölümünün tamamen yerel nitelikte olmadığı ve merkezi yönetimin

<sup>134</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Madde 5/e, 15 Temmuz 2004. Erişim: 03.10.2005.

([http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu\\_%20yonetimi\\_tasarisi.htm](http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetimi_tasarisi.htm))

<sup>135</sup> Taşrada teşkilat kuramayacak bakanlıklar Ekim nüshasına göre Dışişleri, Milli Eğitim, Bayındırlık ve İskan, Sağlık, Ulaştırma, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Çevre ve Orman Bakanlıkları olmak üzere 10 tane olarak sayılmaktadır. Ancak kamuoyundan gelen tepkiler üzerine Milli Eğitim Bakanlığı bu listeden daha sonra çıkarılmıştır.

denetiminde ülke bütünlüğü içinde yürütülmesi gereken genel nitelikteki hizmetleri kapsadığı görülmektedir.<sup>136</sup>

KYTK, ilk metninde yer vermediği “idarenin bütünlüğü ilkesi”ni yine gelen tepkiler üzerine sonraki nüshalarda kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri başlığı altında ilk sırada saymasına rağmen daha sonra getirdiği hükümlerle bu ilkedan önemli sapmalara yol açmaktadır. Bu özelliğiyle 1982 Anayasası’nın 123. maddesine açıkça aykırı olduğu yönünde tepkilerle karşılaşmıştır. İdarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanmasını sağlayan “yetki genişliği”, “vesayet denetimi” ve “hiyerarşik yönetim ve denetim” mekanizmaları bazı bakanlıkların taşra teşkilatı kuramayacağı yönündeki hükümle ortadan kaldırılmakta ve Türk kamu yönetiminin ruhunu belirleyen bir ilke işlevsiz kılınmaktadır<sup>137</sup>. KYTK Taslağı’nın hazırlanma ideolojisi ve amacıyla uyuşmayan bir ilkenin hukuki olarak metinde yer almasıyla, fiili olarak uygulanabilir bir ilke olması arasındaki fark burada açık olarak görülmektedir.

Bazı bakanlıkların taşra kuruluşu kurmasının yasaklanmasıyla asıl hedeflenenin, hizmetlerin merkezin elinden alınarak yerele devredilmesi ve merkezin denetiminden çıkan hizmetlerin daha güçsüz konumda olan yerel yönetimlere bırakılarak hizmetlerin özelleştirilmesinin daha kolay hale getirilmesi olabileceği de düşünülmektedir. Bu yöndeki bir düşünce, KYTK Tasarısı’nın getirmeyi amaçladığı Toplam Kalite Yönetimi ilkeleriyle de uyumlu görülmektedir. Hizmetlerin özel sektör eliyle sağlanması Güney Amerika ülkelerinde de benzer kanunların yürürlüğe konulmasıyla gerçekleştirilmiş ve bu ülkelerde özellikle belediyelere yüklenen hizmet ve görevler bu birimlerden ihale ve imtiyazlar yoluyla özel sektör kuruluşlarına devredilmiştir. TKY’nin “müşteri odaklı yaklaşımı” KYTK’nın ilk metinlerindeki maddelerde “müşteri” ifadesiyle yer alırken, 15.7.2004 tarihli taslak metninde ifade yumuşatılarak “işyeri” ifadesine yer verilmiş ancak bu ifade değişikliği tasarının ruhunda herhangi bir değişikliğe neden olmamıştır.

---

<sup>136</sup> Hamza Al; “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, Liberal Düşünce Dergisi, Sayı:33, Ankara 2004, s. 185-186.

<sup>137</sup> Birgül Ayman Güler; a.g.m., “Kamu Yönetimi Temel...”, s. 109-110.

İl özel idarelerine ve belediyelere devredilen hizmetlerin özelleştirilmesine olanak sağlayacak hüküm taslağın 11. maddesidir. Bu maddeye göre; “kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda uygun görülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir.”<sup>138</sup> Yönetişim yaklaşımının içini dolduran özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının madde hükmü içindeki yerlerini aldıkları görülmektedir. Hizmetlerin özelleştirilmesinin önünü açan bu hüküm de tepkiler üzerine değişikliğe uğrayan maddelerden biridir. Tasarının ilk halinde “yetkili organlarının uygun gördüğü” tüm hizmetlerin özelleştirilmesi imkanı varken, Aralık nüshasından itibaren yalnızca “kanunlarda öngörülen” hizmetlerin özelleştirilmesi mümkün kılınmıştır.

Neo-liberal akımların öncülüğünde şekillenen kamu yönetimi reformlarının tümünde olduğu gibi yerelleşme ve özelleştirmeler bir “piyasa toplumu” yaratmanın araçları olarak fonksiyon kazanmaktadır. Piyasa toplumu hedefi neo-liberalizmin savunucuları tarafından kaçınılmaz olarak görülmektedir. Onlara göre, “ticaretin kurallarının siyasetin kurallarına hakim olması, bu kuralların aynı zamanda topluma hakim olması demektir ki, kast edilen tam da piyasa toplumdur. Bu toplum modeline karşı çıkanlar, ya romantik bir muhalefetçiliğe teslim olmakta ya da bürokratik oligarşi ile yan yana gelmekte ve toplumun geleceğini karartmaktadırlar.”<sup>139</sup>

#### **4.1.1.2. Katılımcılık ve Yerel Demokrasi**

Hükümetin, KYTK Tasarısı’nı hazırlarken yönetim ilkelerinden olan katılımcılığa sıklıkla vurgu yaptığı görülmüştür. Bu şekilde tasarının demokratik bir ortamda yapılan tartışmalar ve varılan uzlaşmalarla ortaya çıkan bir metin olduğu izlenimi verilmeye çalışılmıştır. Ancak yönetişimin katılımcı boyutunun ne kadar

---

<sup>138</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Madde 11, 24.07.2004.

<sup>139</sup> Ahmet İnel; “AKP’nin Piyasa Toplumu Hedefi”, Birikim Dergisi, İstanbul, Ağustos 2004, s. 26-27.

demokratik olduğu sorunu tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de bu noktada önem kazanmıştır. Hükümetin sözünü ettiği sivil toplum kuruluşlarının yalnızca TÜSİAD (Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği), TOBB (Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği), TESEV (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı), YASED (Yabancı Sermaye Derneği) gibi neo-liberal görüşlü kuruluşlar olarak algılanması, sürece sendikaların ve işçi örgütlenmelerinin dahil edilmemesi, muhalefetsiz bir demokrasinin arzulandığı izlenimini vermektedir. Bu doğrultuda taslakta geçen “açıklık” ilkesi ise devletin yönetsel karar mekanizmasının özel sektöre ve sözü edilen sivil toplum kuruluşlarına açılması anlamını kazanmaktadır<sup>140</sup>.

Türkiye gerçekleri ışığında yerel mekanizmalara görev, yetki ve hizmet devrinin gerçek bir katılımcılığa yol açabilmesi zor gözükmektedir. Türkiye’de yerel siyaset rant, rüşvet, kayırmacılık gibi olumsuzlukların pençesinde kıvranmakta ve KYTK bu tür çarpıklıkları gidermek açısından kalıcı ve köklü çözümler getirmekten uzak bir yapıdadır. Bu çarpık ilişkiler ise demokratik, şeffaf ve açık bir platformdan çok kapalılığın ve gizliliğin hakim olduğu bir ortamda faaliyet göstermektedir. Yerel yönetimlere görev, yetki, kaynak ve personel devretmenin böyle bir ortamda etkinliği verimliliği ve katılımcılığı doğurmaktan ziyade, çarpıklıkların idamesine katkıda bulunma işlevi üstlenebileceği düşünülmektedir.

Yerel siyasetçilerin daha fazla görev ve yetkiyle donatılmasının temel dayanağı, yerel yöneticilerin merkezi yöneticilere oranla daha şeffaf davranacakları ve yasalara daha bağlı şekilde çalışacaklarıdır. Ancak bunun uygulamada garantisinin olmaması konuya şüpheyile yaklaşılmaya sebep olmaktadır. Türkiye koşullarında, yasallığın yerine şeffaflığın getirilmeye çalışılması, özel sektörün yasaların baskısı olmadan sistem içinde daha fazla kâr elde edebilmesine yönelik bir adım olacaktır<sup>141</sup>.

Tasarı, kaynakların kullanımında verimliliği en yüksek düzeye çıkarabilen, rekabetçi, tüketici tercihlerinin en iyi şekilde gelişmesine imkan tanıyan bir ortamı

---

<sup>140</sup> Ahmet Alpay Dikmen; “Sermaye Lehine Reform”, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2), Özel Sayı, No. 60, Ankara, 2003, s. 5.

<sup>141</sup> y.a.g.m., s. 6.



hazırlayan yönetimi, demokratik ve katılımcı bir yönetim olarak değerlendirmektedir<sup>142</sup>.

#### **4.1.2. Merkezi Yönetimin Küçültülmesi Çabaları**

Neo-liberal yönelimli bir kamu yönetimi reformu çabası olan KYTK Tasarısı, merkezi yönetimin kendisinde topladığı yetki, görev ve kaynakların azaltılması için azami bir çaba sergilemektedir. Yetki, görev ve sorumluluklar açısından merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru yapılan takviye, devletin sahip olduğu işletmeler açısından özel sektöre doğru bir kayma şeklinde uygulamaya konulmaktadır. 25 yıllık bir geçmişe sahip düzenleyici kurullar ise son dönemdeki kamu yönetimi reformunda bağımsız idari otoriteler olarak artan sayıları ve daha belirgin hale gelen işlevleriyle kilit sektörlerde bakanlıkların görev ve yetkilerini paylaşmaya, çoğu zaman bu sektörlerde düzenleme ve denetleme yetkilerini tekellerine almaya başlamışlardır.

##### **4.1.2.1. KİT'lerin Tasfiyesi ve Kilit Kamu Sektörlerinde Düzenlemeler**

Son dönemde Türkiye’de hiçbir dönemde görülmemiş bir özelleştirme dalgası başlatılmıştır. Bu dalganın yalnızca iç dinamiklerin etkisiyle gerçekleşmediği, Dünya Bankası, IMF gibi dış kaynaklı dinamiklerin baskısının süreçte etkili olduğu bilinen bir gerçektir. KİT’lerin özelleştirilmesi hükümetin ekonomik programında ilk sıralarda yer alırken<sup>143</sup>, özelleştirme politikaları kamuoyunun geniş bir kesiminden tepki görmektedir. Türkiye’de özellikle hükümet tarafından yabancı sermayenin ülkeye çekilebilmesi için bulunmaz bir fırsat ve devlet bütçesine önemli bir katkı olarak değerlendirilen özelleştirmeler, zarar eden

<sup>142</sup> Ümit Sönmez, Demet Dinler; “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neoliberal Dönüşümün Kurumsallaşması mı?”, Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2), Özel Sayı, No. 60, Ankara, 2003, s. 40.

<sup>143</sup> Hükümetin özelleştirme politikasının mantığı Maliye Bakanı tarafından şu şekilde ifade edilmiştir: “Hepiniz diyorsunuz ki bu sistem böyle gitmez. Gitmez. Neden? Devletin bu hantal yapısıyla, bu devlet gider mi? Hantal yapı neden? Devlet düzenleme, denetleme görevini bırakmış, ticaretle uğraşiyor. Şimdiye kadar gübreyi, şekeri, sütü devlet üretiyor. Bu olmaz ki. O zaman bütün bu ekonomik faaliyetler devlete ait olacak. Devletin tüccarlık, sanayicilik, üretim yapması hiçbir şekilde ekonomik değerlendirilemez.” Maliye Bakanı Kemal UNAKITAN’ın bakanlıkta yaptığı 10.08.2005 tarihli basın açıklamasından. Erişim: 03.05.2006 (<http://www.haberturk.com/habermetni.haberturk>)

KİT'lerin değil, zaten devlete büyük oranda kar sağlayanların satılması ve bütçenin kısa dönemli bir iyileşme sergilemesinin uzun dönemde satılan şirketlerin karlarından yoksun kalınmasıyla sorunlara yol açabileceği endişeleriyle izlenmektedir. Üstelik karlı devlet işletmelerinin değerlerinin çok altında yabancılara veya yerli-yabancı ortaklıklara satılması da tepkilerin artmasında önemli rol oynamaktadır. Oysa yabancı sermaye yatırım yaparken özelleştirme hareketlerini kolaylaştıracak, güvenli ekonomik ve hukuki ortamı yaratacak reformlardan çok, ülke iktidarlarının global şirketlerin karlılığını destekleyecek güvenli bir zihniyet içinde olmasını arzulamaktadır.

“Sermayenin global aktörleri ile hukukun üstünlüğü prensibi arasında daha önce olduğu varsayılan seçici ilgi (elective affinity) gitgide azalmakta, sermaye için hukuk ilkelerinin sağlayacağı yatırım güvencesinin yerini ortak bir kültür ve düşünüş biçiminin sağlayacağı güvence almaktadır. Global sermaye devlet yöneticilerinin ve memurlarının kendisiyle aynı zihniyette olduğunu bildiği sürece rahat ve güvende hareket edecektir.”<sup>144</sup>

Tasarının gerekçesinde “kamunun üretimden çekilmesi, düzenleyici işlevinin güçlendirilmesi, özel sektör ve toplum ile paydaşlık ilişkisi geliştirilmesi”nden bahsedilmekte, madde hükümleri ise, “kamu kurum ve kuruluşlarının, kanunlarda kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez”<sup>145</sup> diyerek özelleştirme amacını hukuki olarak desteklemektedir. Son günlerde daha da hızlanan özelleştirme çabaları DB ve IMF kredilerinin öncelikli koşullarının yerine getirilmesi ve yeni kredilerin sağlanabilmesi ile doğru orantılıdır. Hükümetin satışlar sonucu bütçeye koyacağı kısa dönemli görece yüksek gelirler yeni kredi koşullarının sağlanmasıyla birlikte düşünüldüğünde hükümet açısından “bir taşla iki kuş” anlamı taşımakta ve uzun

---

<sup>144</sup> Emin Alper; “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı: Bürokrasinin Parçalanmış Kafesi”, Birikim Dergisi, İstanbul, 2004, s. 76.

<sup>145</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Madde 5/l, 24.07.2004.

vadedeki ekonomik dengelerde ortaya çıkabilecek ve ekonomiyi zor duruma düşürebilecek sorunlar değerlendirme dışında bırakılmaktadır.

#### **4.1.2.2. Deregülasyon ve Bakanlık İşlevlerine Sahip Yeni Yapılanmalar**

Türkiye'nin kamu yönetimi yapılanmasına 1981 yılında Sermaye Piyasası Kurulu'nun oluşturulmasıyla giren bağımsız idari otoriteler, gün geçtikçe artan sayıları ve birçok kilit sektörde özerklikleriyle ne denli bağdaşabildiği tartışılan geniş yetkileriyle düzenleme ve denetleme görevini üstlenmektedirler. 1981'den günümüze kadar devlet hiyerarşisinde klasik kalıplara oturtulmakta güçlük çekilen bu yapılanmalar, kamu yönetiminde istenen değişiklikleri gerçekleştirme açısından özerk yapılarıyla neo-liberal politikalar açısından uyumlu görülerek yetki sahibi oldukları alanlar ve sayıları artırılmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun BİO'ları ayrı bir başlık altında hükme alması dikkati çekmektedir. BİO'lar KYTK'nın TBMM'den geçen halinde "ilişkili kuruluşlar" başlığı altında 26. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, "ilişkili kuruluşlar, piyasalara ilişkin düzenleyici ve denetleyici görev yapan, kamu tüzel kişiliği ile idari ve mali özerkliği haiz, özel kanunla kurulan kuruluşlardır."<sup>146</sup> Ayrıca düzenleyici, denetleyici kurumlar hakkında ayrı bir kanun tasarısı hazırlanarak 12 Temmuz 2004 tarihinde meclis komisyonuna gönderilmesi, reformu hazırlayanların bu kurumlara verdikleri önemi göstermektedir.

Deregülasyon, devletin karar alma ve uygulama yetkilerinin ekonomik alanda ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Telekomünikasyon, elektrik, enerji gibi alanlarda devletin fiyat denetimi yapmasını yetkisini elinden alma ve bu yetkiyi bağımsız yapıların eline verme neo-liberal düşüncenin deregülasyon politikasının en çarpıcı örneklerindedir<sup>147</sup>.

---

<sup>146</sup> Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Madde 26, 24.07.2004

<sup>147</sup> Birgül Ayman Güler; a.g.m., "Kamu Yönetimi Temel...", s. 109-110.

Ülkemizle birlikte diğer ülke uygulamalarında da bağımsız idari otoritelerle ilgili olarak tartışılan en önemli sorun, bu oluşumların Anayasa’da düzenlenen “idarenin bütünlüğü ilkesi”ni zedeleyerek anayasal düzenlemenin dışına çıkmalarıdır.

Bu nedenle BİO’ların Anayasa’ya aykırılığı öne sürülmektedir. Geleneksel olarak bakanlıkların kullandığı düzenleme, denetleme ve uyuşmazlık çözme gibi birçok önemli yetkiye sahip kılınan bu özerk yapılar, bakanlıkların yetki alanını kısıtlarken gün geçtikçe kamu yönetiminde siyasallaşmaya açık, gerçek anlamda bir denetimden yoksun geniş yetki alanları doğurmaktadırlar. Anayasanın en önemli ilkelerinde birine aykırılığı tartışılan kurumlara bu denli geniş yetkiler vermenin hukuki bir çerçeveye oturtulmasıyla kamu yararı açısından sakıncalarının ortadan kaldırılıp kaldırılamayacağı şüphelidir.

#### **4.2. GÜNEY AMERİKA REFORM SONUÇLARI İLE TÜRKİYE’Yİ BEKLEYEN OLASI SONUÇLARIN KARŞILAŞTIRILMASI**

Güney Amerika, neo-liberal reform programına günümüzde devam ediyor olsa da, özellikle ekonomik ve toplumsal sonuçlar açısından ortaya çıkan olumsuz görüntüler reformun takipçisi uluslararası kuruluşların raporlarında yer almaktadır. Ancak reform programında bu sonuçları köklü bir şekilde düzeltmeye ve toplum lehine çevirmeye yönelik düzeltici tedbirler yer bulmamaktadır. Bunun başlıca nedeni, neo-liberalizmin doğası gereği kamu yararı ilkesini yok saymasıdır. Sosyal maliyeti azaltma projeleri, toplum yararına hizmet etmekten çok, reformlardan zarar gören geniş halk kitlelerinin “ağızlarına bir parmak bal çalınarak”, reform amaçlarına sorunsuzca ilerlenmesini sağlamaya yöneliktir. Reformlar hayata geçirilmeye devam ettikçe yeni sorunlar yaratırken, reform programının çizgisinde asla bir sapmaya izin verilmemektedir. Bu katı yaklaşım, sosyal maliyeti azaltma projelerinin samimiyetine gölge düşürmektedir. TKY’nin esnek yapısı içinde çok önem verilen “alternatifler arasından seçim yapma” gereği, neo-liberal reformun kemikleştirilmiş kurallarına geldiğinde işlememektedir. Olumsuzluklar yaşansa da şablondan kayma olmaması reforma yönelik tepkileri artırmaktadır. Esneklik yalnızca neo-liberalizme

hizmet ettiği oranda anlam ifade etmekte, reform programında esneklik veya alternatif reform programları geliştirme düşüncesi kabul görmemektedir.

Türkiye’de Arjantin ve Brezilya’da olduğu gibi, 21 Şubat ekonomik krizinin ardından gerilimi azaltmak amacıyla Dünya Bankası tarafından 11 Eylül 2001 tarihinde onaylanan ve uygulayıcılığını Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu’nun (SYDTF) üstlendiği bir “Sosyal Riski Azaltma Projesi” başlatılmış, bu kapsamda Banka’dan 5 yıllık bölümü ödemesiz, 15 yıl vadeli 500 milyon dolarlık kredi alınmıştır. Kredi, kriz ortamının yarattığı işsizlik ve gelir dağılımı adaletsizliğindeki artış gibi sorunların hafifletilmesinde kullanılmak üzere verilmiştir. Projenin gerekçesini oluşturan temel düşünce, ekonomik krizin yoksullar açısından kendi başlarına üstesinden gelemeyeceği bir sosyal risk oluşturmasıdır. Türkiye’deki sosyal güvenlik yapısının yetersizliği ve beşeri sermayenin yok olma tehlikesiyle karşı karşıya kalması da projenin gerekçelerini oluşturmaktadır. DB’nin projeye ilişkin raporunda kamu sektörü reformunun gerekliliği, yapısal reformların ekonomiyi rayına oturtarak yolsuzlukları engelleyeceği ve krizin olumsuz etkilerini ortadan kaldıracığı vurgulanmaktadır. Ayrıca raporda eğitim ve sağlık harcamalarının artırılması önerilmekte, aksi takdirde beşeri sermayenin tehlikeye gireceği belirtilmektedir. Bu noktada DB, uygulanmasını önerdiği yapısal reformlarla çelişkiye düşmektedir. Çünkü yapısal reformların temel prensiplerinden olan kamu harcamalarının azaltılması şartı, eğitim ve sağlık harcamalarında da kısıntıya gidilmesi anlamına gelmektedir. Banka, raporunda yine klasik olarak yoksulluğun nedenini yapısal uyum programında aramak yerine, doğru uygulanmadığını iddia ettiği programdaki sapmalara bağlamaktadır. Bu sapmaların yol açtığı olumsuzlukların giderilmesinde de müsebbib rolünden sıyrılarak kurtarıcı rolüne soyunmaktadır<sup>148</sup>. Ayrıca özel sektörü korumaya yönelik yapısal reformların yarattığı krizlerin, özel sektörün kârlılığını artırması açısından büyük önem taşıyan beşeri sermayenin ekonomik ve toplumsal durumunu olumsuz etkilemesine yönelik vurgular, sosyal riski azaltma projelerinin toplumsal kaygılara hangi sınırlar içinde önem verdiğini göstermesi bakımından düşünmeye değerdir.

<sup>148</sup> Filiz Çulha Zabcı; “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, 58-1, Ankara, 2003, s. 217-231.

Arjantin’de sosyal yardım programlarının uygulanmasında sorunlarla karşılaşılmış, uygun olmayan kesimler yardımdan faydalanırken, yoksul halk gruplarının bir kısmı yardımın kapsamı dışında bırakılmıştır. Türkiye’de de DB’nin başlattığı “Sosyal Maliyeti Azaltma Projesi”nde aynı sorunlarla karşılaşıp karşılaşılmadığı ancak kapsamlı bir inceleme sonucunda ortaya çıkabilecektir. Özellikle kamu kuruluşlarında organizasyon ve koordinasyon sorunlarının mevcut olduğu gelişmekte olan ülkelerde yardım programları, uygulayıcı kuruluşların hatalarına oldukça açıktır. Bu yüzden yapısal reformların olumsuz sonuçları nedeniyle kamusal mal ve hizmetlerden yeterince yararlanamayan yoksul halk kesimlerinin yalnızca sosyal programlar aracılığıyla desteklenmesi yönündeki düşüncenin yetersizliği, yapılan araştırmalar sonucunda yayımlanan reform sonuç raporlarıyla da belgelenmektedir.

Sosyal maliyeti azaltma projesi düşüncesinin yol açabileceği asıl tehlike, hizmet anlayışıyla ilgili olarak toplum içinde bir bakış açısı farklılığının yaygınlaşmasıdır. Daha önce bir “hak” olarak algılanan ve devletin eşit ve karşılıksız sağladığı hizmetler, sosyal maliyeti azaltma projesi adı altında “yardım” olarak değerlendirilmeye başlamıştır. Böylelikle daha önce belirli sektörlerde çalışan örgütlü kesimlerin sosyal hak olarak talep edebildikleri hizmetler, örgütsüz ve işsiz, yoksul kesimlere lütfedilen yardımlar veya belli bir zorunlu çalışma karşılığı ödenen düşük ücretler haline almıştır<sup>149</sup>. Neo-liberal felsefeyi içinde barındıran post-fordist birikim rejiminin, geçmiş dönemlerin örgütlü kesimlerinin gücünü kırma ve demokrasi söylemi altında bireyleri tek tek kontrol etme anlayışının arzuladığı sonuç da zaten budur.

Yerelleşme ve desantralizasyon uygulamalarıyla kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, Arjantin ve Brezilya açısından beklenen sonucu vermemiş, hizmet sunumunda ve ekonomik alanda hedeflenen ilerleme sağlanamadığı gibi gerilemeye yol açmıştır. Hem Arjantin, hem de Brezilya’da yerelleşme çalışmaları, özellikle sağlık, eğitim ve sosyal yardım hizmetlerinin merkezi yönetimden alınarak, federe eyaletlere devredilmesiyle gerçekleştirilmiştir. Ancak uygulama sonucunda büyük

---

<sup>149</sup> y.a.g.m, s. 237.

eyaletler öz kaynaklarıyla kendi kendine yeterken, küçük eyaletler hizmet sunumunu sürdürebilmek için merkezi yönetimden gelen kaynak transferlerine bağımlı kalmışlardır. Özel sektöre devredilen eğitim ve sağlık hizmetleri ile eyaletlere devredilen yargı ve kolluk hizmetleri kalite açısından eskisinden daha kötü koşullarda verilmeye başlamıştır. Bu durum hem zaten var olan bölgeler arası eşitsizlikleri körüklemiş, hem de yerleşmenin amaçladığı yerel yönetim otonomisini sağlamanın gelişmekte olan ülke şartlarında sanıldığı kadar kolay olmadığını göstermiştir. Eyaletler, karşılamakta zorlandıkları hizmetleri özel sektör işletmelerine ihale etmişler ve daha önce kamu yararı ilkesi ışığında sürdürülen hizmetler, ancak karşılığı ödenerek ulaşılabilen hizmetler haline gelmiştir. Hizmetleri üstlenen özel firmalar ise kârlı görmedikleri alanlara hizmet götürmeyi ancak görece varlıklı kesimler üzerine ek maliyetler yüklemek karşılığında kabul etmişler ve kârlarından feragat etmemek adına toplumsal sorunları görmezden gelmişlerdir. Bunun sonucunda hizmetlere erişimi güçleşen yoksul halk kesimleri ve hizmet sözleşmelerinde yer alan hizmet standartlarına denetim eksikliğinden dolayı uyma zorunluluğu hissetmeyen, kamusal alanlarda kâr mantığıyla işleyen özel firmalar yaratılmıştır.

Türkiye'nin yerel yönetimler yapısı, Güney Amerika ülkeleriyle büyük benzerlikler taşımaktadır. Aynı şekilde Türkiye'de de bir yanda öz kaynaklarıyla kendi kendilerine yetebilen büyükşehir belediyeleri, diğer yanda borç batağı içinde kıvranan ve merkezi yönetime siyasal ve ekonomik açıdan bağımlı küçük belediyeler bulunmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın yerelleştirilmek istenen hizmetlerle ilgili önemli görev ve sorumluluklar yüklediği il özel idareleri ise tarihsel işlevini yitirmiş, halkın büyük çoğunluğunun adını dahi bilmediği kurumlardır. Belediye ve il özel idarelerine aktarılan önemli hizmetlerin sonuçta küçük belediye ve il özel idarelerinin karşılayamaması sonucu özel sektör kuruluşlarına devredileceğini ve Güney Amerika'da ortaya çıkan sorunların Türkiye'nin de karşısına çıkacağını önceden kestirmek zor değildir. Bölgeler arası eşitsizlikler bakımından da, tablonun Brezilya ve Arjantin örneklerinden farklı olacağını söylemek iyimserlik olacaktır.

Türk yerel yönetim sisteminin rüşvet, yolsuzluk ve kayırmalara açık bir yapı olması da konunun ayrı bir boyutudur. Toplumun tümünü ilgilendiren en önemli hizmet konularını söz konusu yapılara devretme, kararları belediye ve il genel meclislerinde kronikleşen çarpık ilişkilerin ve etik dışı uygulamaların kucağına bırakma anlamına gelmektedir. Bu anlamda düşünüldüğünde, Türkiye’de yerelleşme ve desantralizasyon uygulamaları Güney Amerika’daki bazı örneklerden daha vahim sonuçlar doğurabilecektir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin yetersizlik düzeyi, KYTK’yı destekleyen STK’ların başında gelen TESEV’in raporunda da açık bir şekilde eleştirilmektedir. Yerel yönetimlere yeterli mali kaynak sağlanacağına dair bir hükmün KYTK’dan önce Anayasa’da da yer aldığına dikkat çekilen raporda, bugüne kadar bu konuda bir ilerleme sağlanamamasının gelecekte de durumun aynen devam edeceği yönünde bir gösterge olduğu savunulmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin öz kaynak yaratma konusunda isteksiz ve beceriksiz olduğu belirtilmekte, belediye sınırlarında yaşayanların giderlere doğrudan katılımı olmadığı için yerel düzeyde demokratik katılım ve hesap sorma kabiliyetinde gelişme sağlanamadığı vurgulanmaktadır. Rapor, bu şartlar altında yerel yönetimlere KYTK içindeki hükümlerin uygulanması halinde büyük sorunlar ortaya çıkacağına, hatta sistemin çökmesine neden olabileceğine dikkat çekmektedir. Ayrıca TESEV, Türkiye şartları içinde kamu hizmetlerinin yerelleşmesinin neden olabileceği ilginç bir soruna daha işaret etmektedir. Kamu hizmetlerinin dinsel odaklı ve tarikat bağlantılı STK’lar tarafından gördürülmesi olasılığı üzerinde durulmaktadır. Bu yüzden laik ve demokratik Türkiye Cumhuriyeti’ne yönelik tehditlerden sakınılması için devlet ile STK’lar arasındaki mali ilişkilerin iyi düzenlenmesi gerektiğinden bahsedilmektedir<sup>150</sup>.

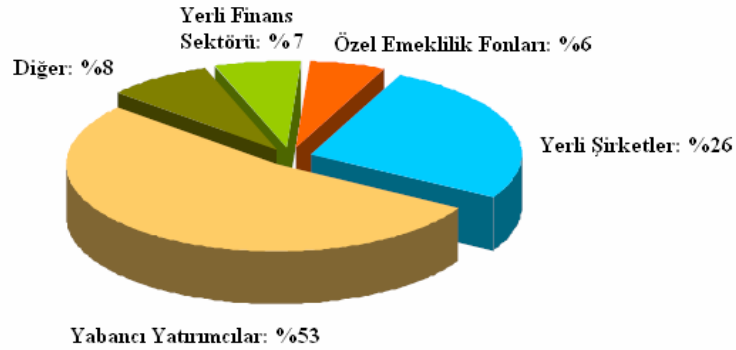
TÜSİAD’ın yayın organında yayımlanan bir makalede ise reform girişiminin mimarı olan iktidar partisinin ideolojisi, reforma yönelik direncin nedenlerinden biri olarak görülmektedir. Yerelleşme konusunda ise, Türkiye’nin yerel yönetim kültüründen yoksun olduğu ve on yıl içinde 13 milyon dolarlık yabancı kredi borcunu merkezi yönetime ödeten yerel yönetimler üzerinde yeterli denetim

<sup>150</sup> “Kamu Yönetimi Temel Kanunu TESEV Değerlendirme Raporu”, Ocak 2004, s. 11 ve 23. Erişim: 30.03.2006. ([http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_Degerlendirme\\_Raporu.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf))



mekanizmaları kurulmazsa ve gerekli siyasal, yönetsel, ekonomik ve yasal altyapı oluşturulmazsa reformun yerel yönetimlerin “güçlenmesi” değil, yalnızca “üstlenmesi” anlamına geleceği belirtilmektedir<sup>151</sup>.

Devlet işletmelerinin özelleştirilmesi, Arjantin ve Brezilya’da uzun vadede ekonomi yönetimini önemli sorunlarla karşı karşıya getirmiştir. Yabancı sermayenin ülkeye çekilebilmesi için zorunlu olduğu ve özelleştirme programındaki işletmelerin zaten zarar ettiği yönünde bir savunmayla desteklenen özelleştirmeler, çoğunlukla doğrudan veya yerli ortaklı yabancı işletmelere devir şeklinde gerçekleştirilmiştir. Brezilya’da özelleştirilen şirket ve hizmetlere yatırım yapanların %53’ü yabancı yatırımcılarken, yalnızca %26’sı yerli yatırımcılardır. (Bkz. Şekil-4). Türkiye’deki özelleştirme uygulamaları da Güney Amerika’dakilerle aynıdır. Ancak pratikte, zarar eden devlet işletmeleri özelleştirme vitrinine çıktığında alıcı bulamazken, her türlü altyapı yatırımı tamamlanmış, her yıl kârlarını artırarak sektöründe ön sıralarda yer alan devlet işletmeleri değerinden çok daha düşük rakamlara kolayca alıcı bulmuştur. Ülke iktidarları tarafından kısa vadede gayet kârlı görülen bu politikalar, gelişmekte olan ülkeleri doğal olarak yabancı sermaye için birer cazibe merkezi haline getirmiştir.



**Kaynak:** Brazilian Development Bank (BNDES) “Privatization in Brazil 1990-1994, 1995-2000”, s. 20. Erişim: 30.09.2006. ([http://www.bndes.gov.br/english/studies/priv\\_brazil.pdf](http://www.bndes.gov.br/english/studies/priv_brazil.pdf))

#### Şekil-4 Brezilya’da Özelleştirme Yatırımcıları

<sup>151</sup> Kamil Ufuk Bilgin; “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda Yerel Yönetimler Güçleniyor mu Üstleniyor mu?”, Görüş Dergisi, Mart 2004, s. 13-22. Erişim: 04.04.2006. (<http://www.tusiad.org.tr/yayin/gorus/58/5.pdf>)

Güney Amerika'da IMF ve DB tarafından yönlendirilen özelleştirme politikaları kısa zamanda devlet bütçesine ilk bakıldığında çok büyük görülen meblağların girmesini sağlamıştır. Ancak kilit sektörlerde her yıl devlet kasasına büyük kârlar girmesini sağlayan devlet teşekküllerinin elden çıkartılması, izleyen yıllarda kamu gelirlerinde önemli bir azalmaya yol açmıştır. Kamu harcamalarında ise, yerelleşmede ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesindeki başarısızlık da eklenince, uluslararası kuruluşların arzuladığı düşme gerçekleşmemiştir. Bütçe dengelerini alt üst eden bu durum, kısa vadeli ekonomik iyileşmeyi bir anda tersine çevirmiştir. Oluşan güvensiz ekonomik ortamdan kaçan yabancı sıcak paranın yol açtığı döviz sıkıntıları ise Arjantin ve Brezilya'yı yeni ekonomik krizlere sürüklemiştir.

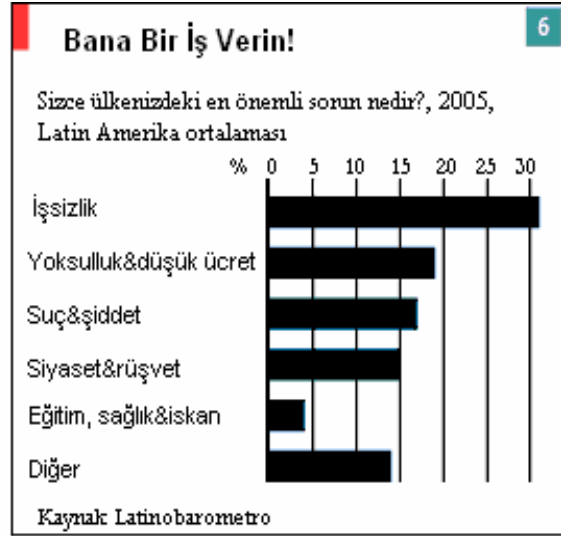
Özelleştirme uygulamalarının yol açtığı sorunlar ekonomik alanla sınırlı kalmamış, sosyal patlamalara da yol açmıştır. Özelleştirilen şirketlerde çalışan ve özelleştirme sonucu işsiz kalan kesimler Arjantin'de tüm dünyanın tepkisiyle karşılanan yağma olaylarının baş aktörleri haline gelmiştir. Sosyal tabakalar arasında gelir dağılımı uçurumu artmış ve refah ve toplumsal düzen tehlikeye girmiştir.

Brezilya'da yoksullukla doğrudan bağlantılı olarak artan suç vakalarına yerel yönetimlere devredilen kolluk kuvvetleri müdahale etmekte yetersiz kalmışlardır. Brezilya sahillerinde binlerce kişinin gözleri önünde turistlerin karşılaştığı gasp vakaları, ülkedeki güvenlik sorununu gözler önüne sererken, Türkiye'deki kapkaç olaylarının artan vahametini akıllara getirmektedir.

Türkiye'de de özelleştirme politikaları "meyvelerini" vermeye başlamıştır. 2002 yılında 304 trilyon liralık kârla "kârlılık şampiyonu" olan TEKEL, içki ve sigara olarak ayrılarak içki bölümü özelleştirilmeye çıkarılmış ve MEY firması 292 milyon dolara TEKEL'in içki bölümünü satın almıştır. 2006 yılında açıklanan kâr-zarar tablosunda TEKEL'in sigara bölümü 287 trilyon lira zarar ederken, MEY firması 22 trilyon lira kâr etmiştir. Bu rakamlar, devletin TEKEL'in kârlı bölümünü satarken, zarar eden bölümünün elde kaldığını göstermektedir. Daha da vahim olanı, daha sonra MEY'in 810 milyon dolara Amerikalı bir şirkete satılmış olmasıdır.

Hükümetin TEKEL’i üçte bir fiyatına özelleştirdiği görülmektedir<sup>152</sup>. Bu örnek, özelleştirme politikasında ne ekonomik olarak ne de kamu yararı açısından mantıklı bir yaklaşım sergilenmediğini göstermektedir.

Güney Amerika’da halk arasında en önemli sorun olarak hala işsizlik görülmektedir. Yüksek işsizlik oranları, toplumsal ilişkilerinde çevresine yabancılaşan bireylerin göstergesidir. İşsizlik psikolojisi içindeki bireylerin suç işlemeye daha yatkın oldukları görülmektedir. Ayrıca özelleştirilen hizmetlerden yararlanma konusunda da işsizlik sorunu bir olumsuzluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Güney Amerika’da neo-liberal yapısal reformlar işsizlik sorununun çözümüne katkıda bulunmaktan uzak sonuçlara yol açmıştır. 2005 yılı Latinobarometro anketinde de yanıtlayıcılar, işsizlik ve yoksulluğu ülkelerindeki en önemli sorun olarak gördüklerini ifade etmişlerdir. (Bkz. Şekil-5).

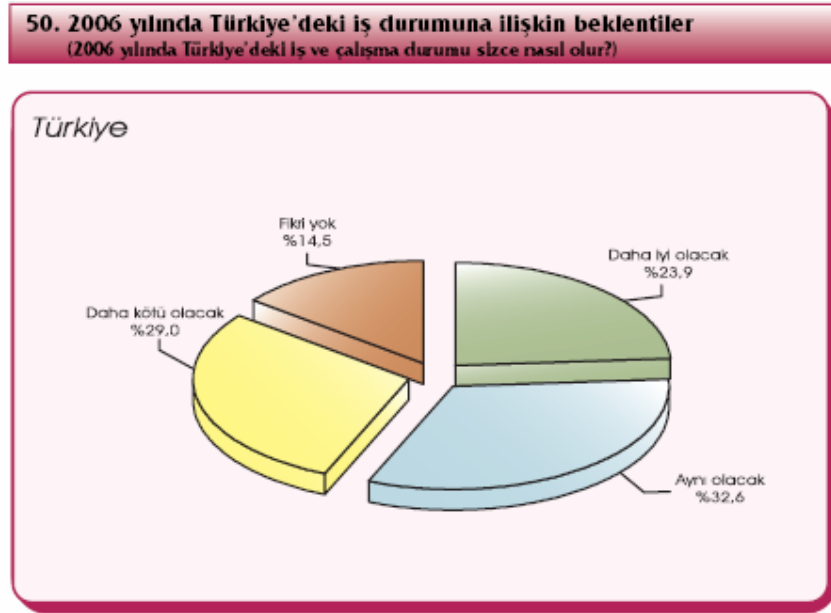


**Kaynak:** The Economist (27.10.2005 tarihli haberden alınarak Türkçe’ye çevrilmiştir.)

### Şekil-5 Latin Amerika’daki Önemli Sorunlarla İlgili Anket Sonuçları

<sup>152</sup> Yılmaz ÖZDİL; “Aferin...”, Sabah Gazetesi’nde yayımlanan 27 Temmuz 2006 tarihli köşe yazısından.

Türkiye’de, Güney Amerika’daki Latinobarometro anketine yakın bir çalışma Türkiye İstatistik Kurumu’nun (TÜİK) 2005 yılında yaptığı Yaşam Memnuniyeti Araştırması’dır. Araştırma sonuçlarına göre, Türk halkında gelecekte işsizlik sorununun çözülebileceğine dair yüksek bir beklenti bulunmamaktadır. Anketi yanıtlayanların yalnızca %24’lük kısmı 2006 yılında Türkiye’de işsizlik sorununun hafifleyeceğine inanırken, %60’ından fazlası işsizlik durumunun aynı kalacağına veya daha kötüye gideceğine inandıklarını belirtmişlerdir. (Bkz. Şekil-6).



**Kaynak:** TÜİK, Yaşam Memnuniyeti Araştırması 2005, s. 54. Erişim: 06.10.2006.  
([http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=407](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=407))

**Şekil-6** Türkiye’de 2006 Yılı İçin İşsizlik Sorununa Yönelik Beklentiler

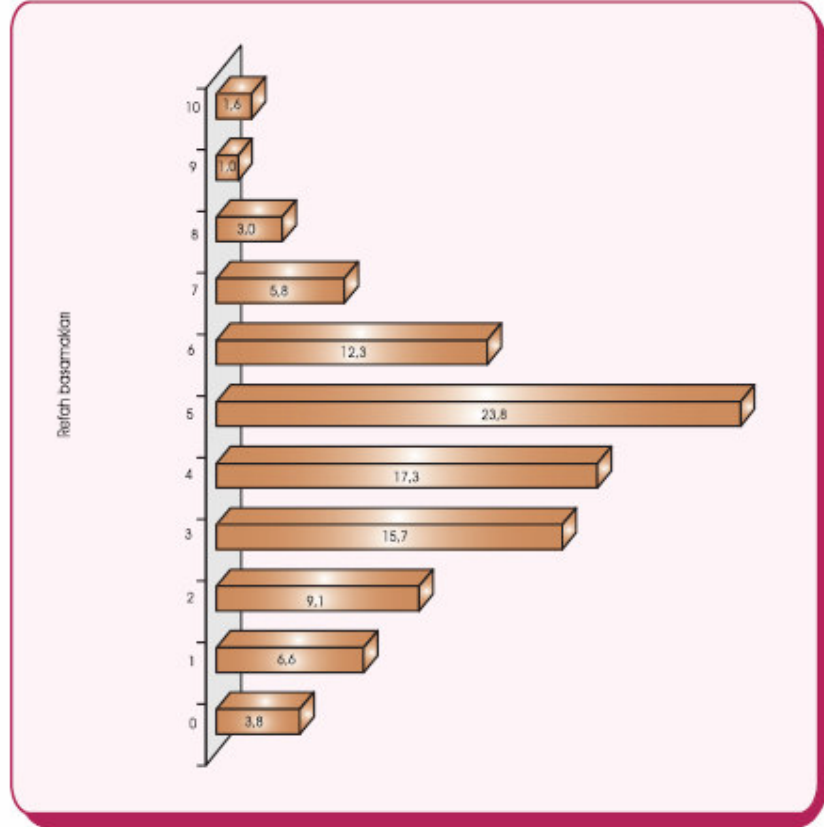
Aynı araştırmaya göre, Türk halkının refah algılama düzeyi ise, orta ve alt değerlerde seyretmektedir. Yalnızca %25’e yakın oranda bir kesim kendilerini üst refah seviyesinde hissetmektedir. Bireylerin %50’den fazlası ise refah düzeyini alt

basamaklarda değerlendirmiştir. (Bkz. Şekil-7). Makro ekonomik değerlendirmelerde ortaya konulan iyileşme belirtilerine rağmen Türkiye’de refahın toplumun geneline yayılmadığı ve bu iyileşmenin halk tarafından hissedilmediği görülmektedir. Milli gelirden dengeli bir bölüşüm sağlanmadan, ekonominin iyiye gittiğini ileri sürmek, zengin kesim daha da zenginleşirken, yoksulun daha fakir bir konuma sürüldüğünü kabul etmek anlamına gelmektedir ki; bu durum ekonomik ve sosyal sorunların çözülmek bir yana daha da derinleştiğini göstermektedir.

#### 61. Algılanan refah düzeyi

Türkiye’de yaşayan insanların refah düzeyini 11 basamaklı bir merdiven olarak düşündüğünüzde kendinizi bu refah basamaklarının kaçınıcı basamağında görüyorsunuz? ("0" BASAMAĞI EN DÜŞÜK, "10" BASAMAĞI EN YÜKSEK REFAH SEVİYESİNİ GÖSTERMEKTEDİR

(%)



**Kaynak:** TÜİK, Yaşam Memnuniyeti Araştırması, 2005, s. 64.

**Şekil-7** Türkiye’de Algılanan Refah Düzeyi

Güney Amerika’da merkezi yönetimin zayıflatılması ve ulusal birliğin zedelenmesi, ekonomik ve sosyal boyutlu problemlere yol açmıştır. Merkezi planlama ve müdahale gereken noktalarda, kendisine devredilen ekonomik ve sosyal görev yükünün altında ezilen yerel yönetimler yetersiz kalırken, görev ve yetkileri zayıflatılan merkezi yönetim ağırlığını koyamamıştır. Bu zaafiyet, hem ekonomik göstergelere hem de hizmet kalitesine olumsuz olarak yansımıştır.

Türkiye’de de KYTK ile getirilmek istenen sistem, aynı zayıflıkları bünyesinde barındırmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi zedelenirken, yerel yönetimler taşıyamayacakları bir yükün altına sokulmak istenmektedir. KYTK’yı veto gerekçesinde Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer de aynı kaygıları taşıdığını ifade etmektedir. Gerekçede, “...yapılan düzenlemelerin ana amacının, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ve ikinciler yararına yeni bir görev ve yetki bölüşümü yaratmak ve kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi konusunda yönetime yetki vermek olduğu anlaşılmaktadır. İncelenen Yasa’nın, kamu yönetiminin yapılanması ve işleyişinde köklü değişiklikler getiren anılan düzenlemelerinin hukukun genel ilkelerine, anayasal kurallara ve kamu yararına uygun düşüp düşmediğinin öncelikle değerlendirilmesi gerekmektedir. Bunun için, Türkiye Cumhuriyeti Devleti Yönetimi’nin yapılanmasında esas olan anayasal ilkeleri ortaya koymak; ulus devletin düşünsel temellerine ve tekil devlet modelinde örgütlenmeye egemen olan ‘merkeziyetçilik’ ve ‘yerinden yönetim’ ilkeleriyle bunları tamamlayan ‘idarenin bütünlüğü’, ‘yetki genişliği’ ve ‘idari vesayet’ kavramları üzerinde durmak gerekli görülmüştür...Bu kurallar, Anayasa’da ‘tekil devlet’ modelinin kabul edildiğini göstermektedir. Tekil devlet modeli, merkeziyetçi yapıyı ve ancak onun denetim ve gözetiminde merkez dışı örgütlenmeyi olanaklı kılmaktadır...Bu içeriğiyle,...yapılan düzenlemeler, Anayasa’da öngörülen tekil devlet yapısına, ‘idarenin bütünlüğü’, ‘yetki genişliği’ ve ‘idari vesayet’ ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmemektedir.”<sup>153</sup> ifadeleri yer almaktadır.

---

<sup>153</sup> Cumhurbaşkanı’nın Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nu Veto Gerekçeleri, Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-9-2004-890 03/08/2004. Erişim: 28.03.2006. ([http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227\\_cumhurbaskanligi\\_vetosu\\_php](http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227_cumhurbaskanligi_vetosu_php))

Cumhurbaşkanı, gerekçesinin sonuç bölümünde kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışması, kaliteli hizmet sunması için yeniden yapılandırılması gereksiniminin yadsınamaz bir gerçek olduğunu kabul etmekle birlikte, “yapılacak düzenlemelerin Ülke ve Ulus birliğini, tekil devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesi yaşamsal önem taşımaktadır.”<sup>154</sup> değerlendirmesini yapmıştır. Cumhurbaşkanı, neo-liberal felsefenin şekillendirdiği KYTK'nın anayasaya aykırılığında hareketle, bu aykırılıkların gelecekte meydana getirebileceği sorunlara yönelik yorumlara yer vermiş ve hükümeti reform doğrultusundaki çizgisini yeniden değerlendirmeye davet etmiştir.

Türkiye açısından neo-liberal eğilimli yapısal reformlar son dönemde büyük hız kazanmasına rağmen, sonuçların netleşmesi için henüz erkendir. Bu açıdan olumsuzluklara karşı önlem alma ve alternatif geliştirme fırsatı önünde durmaktadır. Üstelik karşısında ülke yapıları itibarıyla kendisiyle bazı noktalarda önemli benzerlikler taşıyan Güney Amerika ülkelerinde yaşanan olumsuzluklar örnek teşkil etmektedir. Reform sürecinde izlenen kayıtsız şartsız, gözü kapalı uygulamalar Türkiye'nin Güney Amerika'da ortaya çıkan olumsuz sonuçlarla karşı karşıya gelmesini kaçınılmaz kılacaktır.

Neo-liberal kamu yönetimi reformlarının, olumsuz sonuçlarına rağmen uygulanmaya devam edilmesinde en büyük etken ülkelerin karşısına çıkan dış baskı engelidir. Bu yüzden ülkenin iç dinamiklerinde ortaya çıkan tedbir alma ve alternatif geliştirme isteği çoğu zaman dış güçlerin tesiriyle etkisiz hale getirilmektedir. Ancak ülke hükümetlerinin gerçek anlamda neo-liberal reforma alternatif çözümler geliştirme isteği duymaları, bazen uygulamada da olumlu sonuçlar verebilmektedir. Arjantin'de devlet başkanı Kirchner tarafından üretilen çözüm, IMF gibi neo-liberal reformları kredi ön koşulu olarak ileri süren bir uluslararası kuruluşla pazarlık gücü yaratması bakımından etkili olmuştur. Borç batağında bir ülke ekonomisinden çok, borç ödemelerinin devamlılığını sağlayabilen bir ülkeyi tercih eden IMF, Arjantin'in borç ödemelerini ertelemeyi kabul etmek zorunda kalmıştır.

---

<sup>154</sup> Cumhurbaşkanı'nın Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nu Veto Gerekçeleri.

Türkiye'nin de aynı pazarlık gücünü uluslararası kredi kuruluşlarına karşı kullanması ve teslimiyetçi politikaları bir kenara bırakıp durumu lehine çevirmeyi düşünmesi, ekonomik zorunluluklar nedeniyle ortaya çıkan, neo-liberal reformlara yönelik dış baskı unsurunun hafifletilmesini sağlayabilir. Borçlu-alacaklı ilişkisinde riski üstlenen tarafın alacaklı olduğu unutulmamalıdır. Türkiye'nin dış borç ve ithalat rakamları düşünüldüğünde, uluslararası kredi kuruluşlarının ve yabancı şirketlerin Türkiye'yi gözden çıkarmaları kolay değildir. Böyle bir ilişki içinde akıllı davranan borçlu ülke, alacaklının verdiği kredi karşılığında öne sürdüğü dayatmaları lehine çevirmeyi ve alacaklıyı kendi silahıyla vurmaya başarabilecektir. Ancak Türkiye, "oyunu kitabına göre oynadığı" sürece Arjantin'in ustaca kullandığı bu çözümden yararlanma olasılığını zayıflatmaktadır<sup>155</sup>.

Yeni Kamu Yönetimi (NPM) anlayışı doğrultusunda kamu yönetiminde neo-liberal eğilimlere uygun yeniden yapılandırma çalışmaları yapılması ve bunun uluslararası alanda söz sahibi güçler tarafından dayatılması, küreselleşen dünya koşullarında ülkeler açısından ilginç bir politik ortam yaratmaktadır. Küresel serbest piyasa ilkeleri kamu yönetimi de dahil olmak üzere hayatın bir çok alanında yaygınlaşmakta ve bu durum siyasal partilerin programlarına ve politikalarına da yansımaktadır. Serbest piyasa ekonomisinden başka bir alternatifin uygulama şansı bulamadığı bir ortamda siyasal partilerin programları giderek birbirine türdeş hale gelmektedir. Seçmenlerin alternatifler arasında seçim yapma fırsatları azaldığı gibi, siyasal iktidarlar açısından da hukuki ve siyasal hesap verilebilirlik tanımı yalnızca sundukları hizmetin kalitesiyle bağdaştırılmaktadır. Yerleşme ve kaliteli hizmet sunumu, belediye ve il genel meclislerinin önemini artırırken, siyasal partiler arası rekabet ulusal ekonomik yeniden bölüşüm politikalarıyla değil, yerel boyutta ne kadar kaliteli hizmet sunduklarıyla ölçülmektedir<sup>156</sup>. Daha kaliteli hizmet, daha yüksek bir fiyatla sunulacağından yoksul kesim hizmete karşılık yeterli ödeyecek kazancı olmadığı için ya hizmetten yararlanamayacak ya da daha önce bahsettiğimiz sosyal yardım programlarının insafına kalacaktır. Ulusal ve yerel alanda hizmet kalitesinin artması, neo-liberal politikaları yürüten otoritelerin meşruiyeti açısından

<sup>155</sup> Alpaslan Işıklı; a.g.m., "Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveni-3: Ar...", s. 91-92.

<sup>156</sup> Emin Alper; a.g.m., s. 74.



yeterli görülse de, refahın toplumun geneline yayılması ve gelir dağılımı adaletsizliklerinin giderilmesi açısından yeterli olmayacaktır. Günümüzde siyasal rekabeti belirlemeye başlayan bu tehlikeli anlayış, gelecekte daha da keskinleşmeye adaydır. Türkiye’de de siyasal partilerin arasındaki rekabette halk açısından bir alternatifsizlik düşüncesinin ve otoritelerin hizmet kalitesi kaygısından ileri gelen mağduriyetlerin günümüzde yaşanan örneklerinin gelecekte keskinleşerek artması öngörülebilir.

Türkiye, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çalışmalarında neo-liberalizmin sabit kalıplarına sıkıştığı sürece, değerlendirmelerin ve ülke deneyimlerinin ortaya koyduğu sorunları yaşaması kaçınılmazdır. Türkiye açısından da en büyük tehlike, toplum içinde alternatifsizlik düşüncesinin yayılması ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi için alternatif fırsatların yaratılmasından kaçınılması olacaktır. Küreselleşen ve homojen hale getirilmeye çalışılan dünyada, Türkiye’nin bu dayatmalara karşı direnmesi zor olmakla birlikte imkansız değildir. Hükümetlerin oldu-bittiye getirmeye çalıştığı neo-liberal reform girişimlerinin toplumsal tepkiler sonucu yavaşlatılması ve zaman zaman geri çekilmesi, kararlı bir tepki kitlesinin sonuca ne denli etki edebileceğini göstermektedir. Dünya genelinde neo-liberalizme ve onun politikalarına karşı yayılan tepkiler, yapısal reformların yarattığı sorunlar belirginleştikçe artmaktadır. Türkiye’nin de geçmişte uygulanan neo-liberal nitelikteki yapısal düzenlemelerin yeni belirginleşmeye başlayan sonuçlarını kapsamlı bir şekilde araştırıp değerlendirmesi ve olumsuz sonuçların gelecekte düzeltilebileceği, neo-liberalizmin kemikleşmiş kalıplarından kurtulmuş, yeni bir reform programı hazırlaması gerekmektedir.

## SONUÇ

Değişen dünya koşulları ve kamu hizmetlerine olan talebin artması kamu yönetiminin yapısının daha karmaşık hale gelmesine ve kamu yönetimi anlayışının farklılaşmasına neden olmaktadır. Bu farklılaşma sonucu, ülkeler kamu yönetimi sistemlerini yeniden yapılandırma, değişiklik ve düzenlemeler yapma ihtiyacı hissetmektedirler. Yüzyıllardır var olan kamu yönetimi reformlarının çıkış noktasını bu ihtiyaç oluşturmaktadır. Her ülke, ekonomik, siyasal, sosyal, kültürel ve teknolojik nedenlerle kamu yönetimlerini modern çağın gereklerine uydurma kaygısı içinde iç ve dış dinamiklerin de etkisiyle reform çabalarına girişmektedirler.

Dünyada yaşanan küreselleşme süreci, hayatımızın bir çok alanını etkilerken, kamu yönetimi reformlarını şekillendiren ideoloji ve kavramları da ortaya koymuş, özellikle son 20-25 yılda yapılan reform çalışmaları, küreselleşme sürecinin getirdiği ideolojik yaklaşımların kaynaklığında uygulamaya aktarılmaya başlanmıştır. Neo-liberal yaklaşım tarzı olarak adlandırılan bu ideolojik düşünce, kamu yönetiminde kendisinden önce öne sürülen teori ve uygulamalardan farklı yeni arayışlar ve bakış açılarıyla kamu yönetiminde düzenlemeler öngörmektedir. Neo-liberal düşüncenin uygulamaya aktarılmasında kullanılan politikalar, belirli kalıplar çerçevesinde çeşitli ülkelerin kamu yönetimi sistemlerine adapte edilmektedir. Yaklaşımın getirdiği kavramlar ve uygulama sonuçları özel işletmelerin yönetiminde başarılı olunca aynı kavramlar fazla değiştirilmeden Yeni Kamu Yönetimi (NPM) yaklaşımı adı altında kamu yönetimine uyarlanmıştır. NPM, kamu yönetiminde merkezleşmenin ortaya çıkardığı sakıncaları ortadan kaldıran ve devlet işlemlerinde, hizmetlerin sunumunda etkinlik ve verimliliği artıran bir çözüm önerisi olarak sunulmuştur.

NPM, özel işletmelerde sıklıkla kullanılan “rekabet” kavramının kamu yönetimi içerisinde uygulanması ve tekellerin ortadan kaldırılması gerektiğini savunmaktadır. NPM'nin uygulandığı kamu yönetimlerinin yöneticileri, özel sektör yöneticileri gibi girişimci ve değişimlere açık olmalı halkın memnuniyeti için çalışmayı kendilerine görev bilmelidirler. Yönetişim ve Toplam Kalite Yönetimi yaklaşımları getirdikleri ilkelerle NPM'nin uygulanmasını kolaylaştırmakta ve

böylece bir bütünün olmazsa olmaz üç parçası tamamlanmaktadır. NPM yaklaşımının savunduğu halk memnuniyeti, özel sektörde TKY'nin büyük önem verdiği “müşteri memnuniyeti” fikrinden kaynaklanmaktadır. Kamu yönetiminde halkın müşteri olarak algılanması ve TKY görüşüne göre müşteri memnuniyetinin özel sektörde belirli bir fiyat karşılığında sağlanması, NPM uygulamasında kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve fiyatlandırılması şeklinde gerçekleştirilmektedir. Kamusal hizmetlerde TKY yaklaşımının beklediği kalite bu şekilde sağlanacaktır. Belirlenecek bedeli ödeyemeyen kesimlerin hizmetten yararlanamayacağı ve dolayısıyla NPM'nin halk tanımlamasının dışında kalacağı, bu yüzden NPM yaklaşımının kamu yönetiminin başta gelen ilkelerinden olan “kamu yararı” ilkesini gözetmeyen bir uygulamaya neden olacağı yönündeki tepkiler yaklaşımın en yoğun olarak eleştirildiği noktalardan biridir.

TKY yaklaşımının tamamlayıcısı konumundaki yönetim yaklaşımı kamu yönetiminde üç sandalyeli bir formülle demokratik bir katılımcılık getirmeyi hedeflemektedir. Bu sandalyelerin sahipleri; bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Kamu yönetimi içinde alınan kararlar bu üç kuvvetin katılımıyla sağlanacaktır. TKY'nin işletmelerin örgüt yapısı için öngördüğü esnek yapılar, kamu yönetiminde uygulandığında yönetim yaklaşımının arzuladığı adem-i merkeziyetçiliğe ulaşılması işlevini görmektedir. Yönetişimin katılımcı modelinde merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve kaynak devredilerek yerleşmenin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Hizmetlerin sunumunda ise yönetim formülünün aktörleri olan özel sektör ve sivil toplum kuruluşları devreye girecektir. Bu tablo, NPM yaklaşımında savunulan hizmetlerin özelleştirilmesi ile birlikte düşünüldüğünde TKY-NPM-yönetişim üçlüsünün bir bütünün parçaları olma özelliğini gözler önüne sermektedir. Sorumluluk, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi yönetim ilkeleri ise katılımcılığı artırma işlevini güçlendiren öğeler olarak öne sürülmektedir. Yönetişim yaklaşımının katılımcılığı demokratiklik boyutuyla sorgulanmaktadır. Yönetişim formülünde yer alan aktörlerin dışında kamu yönetiminde karar verme ve denetleme işlevlerine katılım söz konusu değildir. Bu aktörlerden özel sektör, kamu yararının yerine kar maksimizasyonuna öncelik veren özel işletmelerden oluşmaktadır. STK'lar ise özel sektör yöneticilerinin oluşturduğu

dernek ve vakıflardan öteye geçmemektedir. Böyle bir formülde karar verme ve denetleme mekanizması içinde, kamu yönetiminde müşteri konumuna itilen halkın faydasını kimin savunacağı sorusu havada kalmaktadır. TKY, yönetim ve NPM anlayışlarında etkin, verimli ve kaliteli sağlanacağı ileri sürülen kamusal hizmetlere kamu yararı ilkesi bir kenara bırakılarak yalnızca halkın belirlenen bedeli ödeyebilecek ekonomik güce sahip kesimi tarafından erişilebilecektir. Böylelikle kamu hizmetlerinde eşitlik ve tarafsızlık ilkeleri de hiçe sayılmaktadır. NPM uygulamasının özel sektörün çıkarlarına hizmet edeceği ve bireysel çıkarların ön planda olduğu bir sistemin etkinlik ve verimliliğinin toplum içinde en kalabalık grubu oluşturan halk kitleleri açısından herhangi bir fayda sağlayamayacağı açıktır.

Neo-liberal reformların dünyada ilk uygulandığı ülkelerden olan Arjantin ve Brezilya'da reformların sonuçları alınmaya başlamıştır. Akademik çevrelerde teorinin aksaklıkları üzerine getirilen eleştiriler bu ülkelerin deneyimleri ışığında somut hale dönüşmüştür. Arjantin ve Brezilya'nın geçmişte yaşadıkları ekonomik ve siyasal krizler, hükümetlere ve merkeziyetçiliğe olan toplumsal tepkiyi artırmış, her iki ülkede de politikacılar ülke kamuoylarından gelen reform baskılarıyla karşı karşıya kalmışlardır. Ancak bu reformun yönü, dış dinamiklerin özellikle de bu ülkelerin ekonomilerini düzene koyabilmek için kredi aldıkları uluslararası finans kuruluşlarının baskılarıyla, o dönemde bazı ülkelerde yeni uygulanmaya başlayan neo-liberal reform politikaları olarak belirlenmiştir. Ekonomik ve siyasal açıdan sıkıntı çeken, demokratik yapıları yeni şekillenmeye başlayan Arjantin ve Brezilya, enflasyonu azaltma, sanayiye güçlendirme ve etkin ve verimli kamu hizmeti sunabilme umutlarıyla kamu yönetiminin farklı alanlarında hızlı bir neo-liberal reform uğraşına girişmiştir. Bu reformların içinde kamu işletmelerinin özelleştirilmesi uygulamaları ön plana çıkmış ve kısa bir zaman dilimi içerisinde bir çok kamu işletmesi özelleştirilmiştir. Bunun dışında desantralizasyon uygulamalarıyla merkezi yetkiler federe eyaletlere ve belediyelere devredilmiş, hizmetlerin sunumu yerel yönetimler eliyle özel sektöre bırakılmıştır. Ayrıca, kamu yönetiminde çalışan personel sayısı emekliye ayırma ve yeni alım yapmama yöntemleriyle azaltılmış, kalan personel sözleşmelilik esasına göre istihdam edilmeye başlanmıştır.

Güney Amerika’da reformların sonuçları ortaya çıktıkça, DB, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların teoride çizdiği pembe tablonun, yine aynı kuruluşların ülke uygulama raporlarındaki karamsar ifadelerle dönüştüğü gözlemlenmektedir. Hizmetlerin özelleştirilmesi ve fiyatlandırılması sonucu yoksul kesimlerin bu hizmetlerden yararlanması zorlaşmıştır. Yerel yönetimlere merkezi yönetimden önemli ölçüde yetki ve görev devredilmesi sonucu, yerel yönetimlerin büyük kısmı bu iş yükünün altından kalkamamış, yine merkezi yönetimin yardım ve teşviklerinden medet umar hale gelmişlerdir. Yalnızca büyük belediyeler kendi kendine yetebilmiş, bu durum da bölgeler arası dengesizlikleri artırmıştır. Böylelikle neo-liberal düşüncenin temel varsayımlarından olan yerelleşmenin kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlayacağı fikri anlamını yitirmiştir. Kamu personelinin sosyal güvence bakımından zor duruma düşmesi sendikaları harekete geçirmiş ve zaman zaman farklı Güney Amerika ülkelerinde sendikalar reforma karşı muhalefetlerini sert bir şekilde sergileyebilmişlerdir. Bazı reform taslakları bu tepkiler sonucunda hükümet tarafından geri çekilmek veya ertelenmek zorunda kalmıştır.

Güney Amerika ülkelerinde neo-liberal reform sonrası dönemde ortaya çıkan olumsuzluklar bu ülkelerde yapılan anket çalışmalarıyla gözler önüne serilmiştir. Yapılan anketlerde piyasa ilkelerinin kamu yönetiminde kullanılmasına yönelik destek belli oranda sürse de, kamusal hizmetlerinin sunumu ve sosyal güvenlik talepleri anketi yanıtlayanlar tarafından ilgili soruların yanıtlarında artan oranda dile getirilmiştir. Özelleştirmelere karşı çıkan kesimde ise büyük bir artış gözlenmiştir. Anket sonuçları, içinde buldukları sosyal ve ekonomik durumdan memnun olmayanların bu sorunları reformlarla bağdaştırabildikleri ancak reformları piyasa ilkeleriyle bağdaştırmakta güçlük çektiklerini göstermektedir. Oysa reformların düşünsel çerçevesini oluşturan yönetim, TKY ve NPM yaklaşımları piyasa ilkelerini kamu yönetimine uyarlama amacını temel almaktadırlar. Yerelleşme ve özelleştirme uygulamalarının, yaklaşımlarda yer alan ortak düşünce olan özel sektörün merkezi yönetimin boşalttığı kamu alanlarını doldurması amacıyla birlikte

düşünülmesi gerekmektedir. Reformlar bu amaca ulaşmada yalnızca araç işlevi görmektedirler.

Güney Amerika ülkelerinde uygulanan yapısal reformlar, ekonomik sorunların çözümüne katkıda bulunma açısından da beklenebilememişlerdir. Brezilya ve Arjantin, reform döneminin ardından yeni ekonomik krizler yaşamışlardır. Kârlı kamu şirketlerinin özelleştirilmesinin bütçeye sağladığı kısa dönemli katkının uzun vadede bu işletmelerden yıllık olarak sağlanan yüksek kar musluklarının kapanmasına yol açması, ekonomik açıdan kalıcı bir çözüm olmadığını göstermiştir. Arjantin ekonomik krizinde, dünya basınına yansıyan yağma görüntüleriyle, toplumsal kesimlerin içinde buldukları güç durum hafızalara kazınmıştır. Bireysel tepkilerin çok ötesinde halk hareketleri reforma karşı muhalefetin simgesi olarak Güney Amerika ülkelerinde meydanları doldurmuş, tepkilerini ortaya koymuşlardır. Halkın refah seviyesini yükseltme iddiasıyla neo-liberal yapısal reformları uygulayan hükümetlerin, uygulama sonrası dönemde reformların ortaya çıkardığı toplumsal sorunları hafifletebilmek için sosyal riski azaltma ve sosyal yardım projelerine başvurmaları traji-komik bir duruma işaret etmektedir. DB ve OECD, Brezilya ve Arjantin'e neo-liberal reformların nasıl uygulanması gerektiği konusunda rehberlik ederken, bir yandan da sosyal riski azaltmaya yönelik ne gibi önlemler alabileceklerine yönelik raporlar yayımlamaktadır. Bu durum, neo-liberal politikaların dayatıcısı konumundaki uluslararası kuruluşların reform sürecinde ortaya çıkacak toplumsal sorunları önceden kabul ettiklerini göstermektedir. Bu kuruluşlar açısından önemli olan reform mağduru toplumsal kesimlerin, reform programının önünde engel oluşturmasının önlenmesidir. Ortaya çıkan sonuçlardan zarar gören kesimlerin tepkilerinin yumuşatılması açısından sosyal yardım programları patlamak üzere olan bir balonun havasının alınmasına benzer bir işlev görmektedir.

Güney Amerika ülkelerinde uygulanan neo-liberal reformlar, kamu yönetiminin sorunlarına çözüm olmaktan ziyade, özellikle halk kesimlerini yakından ilgilendiren sosyal ve ekonomik konularda eski sistemden daha ağır sorunlar ortaya çıkarmıştır. Sonuçları itibarıyla reformlar, teoride öne sürüldüğü gibi kamu

hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik değil, özel sektörün kamu yönetimindeki yeni rolü açısından yönetim formülünün bu önemli aktörünün kar maksimizasyonunu sağlama işlevini başarıyla yerine getirmiş sayılabilirler.

Türkiye açısından kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısına getirilen eleştiriler dünya genelindekilerle benzer yapıda gelişmiştir. Kamu yönetiminin verimlilikten uzak, merkezi yönetimin hantal bir hale geldiği ve reform ihtiyacının hissedildiği yönündeki eleştiriler akademik ve politik çevrelerde dile getirilmiştir. Türk kamu yönetiminde reform çabaları MEHTAP, KAYA gibi çeşitli projelerle yürütülmek istenmiş ancak yeterli bir sonuç ve istenilen değişim elde edilememiştir. Küreselleşme sürecinin dünya genelindeki kamu yönetimi reformu rüzgarının Türkiye'ye ulaşması uzun sürmemiş ve neo-liberal politikaların yönlendirdiği düzenlemeler çeşitli zamanlarda çeşitli hükümetler tarafından Güney Amerika'da olduğu gibi DB, OECD, IMF gibi uluslararası kuruluşların etkisiyle yapılmaya çalışılmıştır. Bu reformların dağınık bir şekilde uygulanması neo-liberal reform savunucularını tatmin etmemiş, sistemli ve hızlı bir neo-liberal kamu yönetimi reformu özlemi bu çevreler tarafından ortaya konulmaya başlanmıştır. Zaten DB ve OECD raporlarında kamu yönetimi reformlarıyla ilgili önemle vurgulanan konu, bu reformların dağınık ve farklı zamanlarda uygulanmasıyla istenilen sonuçların elde edilemeyeceği, reformun etkili olabilmesi için bütüncül, kararlı bir yaklaşımla ve süratli bir şekilde uygulanması gerektiğidir.

Neo-liberal reform savunucularının hasretle beklediği adımlar, iktidara geldikten hemen sonra neo-liberal politikaların bilinen kavramlarıyla bezeli bir "Acil Eylem Planı" hazırlayan AKP iktidarıyla atılmıştır. Eylem planını hukuki zemine taşıyan gelişme ise, "Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı"nın hazırlanması olmuştur. Bu tasarı hızlı bir şekilde yapılması planlanan yapısal reformlara temel bir çerçeve teşkil etmesi amacıyla hazırlanmış ve yönetim, TKY ve NPM ilkeleri madde hükümlerine eksiksiz olarak yerleştirilmiştir. KYTK'da hizmetlerin özelleştirilmesinden, merkezi yönetimin küçültülmesi ve yerel yönetimlere yetki ve kaynak devrine kadar neo-liberal politikalar açısından önem taşıyan her türlü konuya rastlayabilmek mümkündür.

KYTK, kamuoyuna duyurulduğu günden itibaren büyük bir kesimin tepkisiyle karşılaşmıştır. Bu dönemde hükümet, bir çok reform yasa tasarısını ayrı ayrı yasalaştırmasına rağmen, KYTK Tasarısı'nı cumhurbaşkanlığı vetosundan sonra bekleme almıştır. Zaten tasarı, TBMM Genel Kurulu'ndan geçinceye kadar tepkileri yumuşatmaya yönelik bir takım değişikliklere uğramış, tasarının farklı tarihli nüshaları oluşmuştur. Farklı tarihli tasarı metninde yapılan küçük değişiklikler reformun ruhunda bir değişiklik getirmeyince tepkileri azaltmaya yetmemiştir. Tasarının ertelenmesi ve farklı reform yasa tasarılarının parçalar halinde meclisten hızlı bir şekilde geçirilmesi, hükümetin yapısal reformları yasalaştırma bakımından farklı bir strateji izlemeye yöneldiğini düşündürmektedir.

Türkiye'de Güney Amerika'da olduğu gibi kamu şirketlerinin özelleştirilmesi son dönemde büyük bir hız kazanmıştır. Özelleştirme politikaları incelendiğinde, satılan KİT'ler zararlarıyla devlet üzerine yük getiren işletmeler değildir. Aksine büyük karlarla devlet bütçesine önemli katkı sağlayan, hepsi her sene sektöründe kârlılık rekoru kıran teşekküllerdir. Üstelik bu işletmeler gerçek değerlerinin çok altında fiyatlarla çoğunlukla direk yabancı firmalara veya yerli şirketlerle ortaklık kuran yabancı şirketlere satılmaktadır. Bu satışlar yabancı sermayeyi ülkeye çektiği ve devlet bütçesine katkı sağladığı şeklinde savunulmaktadır. Ancak yabancı sermayenin kârlı gördüğü, giriş ve işletme şartları kendi çıkarına olan bir ülkeye ve sektöre gelmesinden doğal bir şey olamaz. Yüksek kârlı, altyapı yatırımları tamamlanmış, düşük değerli işletmeler yabancı sermaye açısından biçilmiş kaftandır. Brezilya ve Arjantin örneklerinde görüldüğü gibi, özelleştirme sonucu devlet kasasına konulan kısa dönemli katkılar, uzun dönemde özelleştirilen şirketlerin sağladığı kârlardan yoksun kalan bütçe için olumlu sonuçlanmamaktadır. Yeni ekonomik krizlerin kapısını aralayan bir bütçe dengesizliği ve yabancı sermayenin para piyasalarını ve reel sermaye yatırımlarını kârlı görmediği anda terk edebileceği gerçeği, ekonomik veri değerlendirmelerinin kısa vadedeki umutlu bakış açılarını uzun dönemde bir anda tersine çevirebilecektir. KİT'lerin özelleştirilmesi yerine, gerekli yatırımların yapılarak kâr oranlarının artırılması ve devlet bütçesine yıllık katkılarının artarak sürdürülmesinin sağlanması,



neo-liberal politikalarla bağdaşmayacak ancak alternatif bir reform önerisi olabilecek niteliktedir. Özelleştirmeler, KİT'lerin ekonomiye fayda sağlaması açısından "sat-kurtul" formülünün kolaycılığını simgelemektedir.

Güney Amerika ve dünyada uygulanan neo-liberal reformlarla kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, toplumsal kesimleri en çok etkileyen konu olmuştur. Türkiye'de KYTK bazı bakanlık yetki, görev ve kaynaklarının yerelleşme savunmasıyla il özel idareleri ve belediyelere devredilmesi ve kamusal hizmetlerin bu yerel yönetim birimleri tarafından istenildiğinde özel sektöre gördürülebilmesi hükmüyle hizmetlerin özelleştirilmesine hukuki dayanak sağlamaktadır. Sağlık, eğitim gibi merkezi planlamayı ve yönlendirmeyi gerektiren önemli hizmet konularının yerel yönetimlere bırakılması, bu yönetimlerin büyüklüğüne ve mali gücüne göre bölgelerarası dengesizlikleri artıracaktır. Yerel yönetimler karşılamakta güçlük çektikleri hizmetleri özel sektöre devredecekler ve özel sektör, kamu yararı ilkesine uymaksızın karlı gördüğü hizmet alanlarında bedeli karşılığında hizmet sunumu yoluna gidecektir. Brezilya ve Arjantin örnekleri, hizmetlerin özelleştirilmesinin yoksul kesimler açısından büyük sorunlar yarattığını uygulama sonuçlarıyla açıkça göstermiştir.

Türkiye'deki yerel yönetim yapısı da Güney Amerika'dakinden pek farklı değildir. Özellikle il özel idareleri, uzun yıllardır kanunlarında sayılan önemli görev ve yetkileri kullanma bakımından yetersiz kalmış, bu görev ve yetkilerin büyük bölümünü belediyelerin karşıladığı, işlevsiz yapılar halini almıştır. Belediyelerin çok büyük bir bölümü ise, merkezi yönetime karşı mali özerkliklerini ilan edip, kendi kendilerine yetebilecek nitelikten uzaktırlar. Mevcut yerel yönetim yapısı gelecekte, il özel idaresi ve belediyelerin merkezi yönetime mali açıdan bağımlı kalmaya devam edeceklerinin, bölgeler arasında ortaya çıkabilecek dengesizliklerin ve yerel yönetimlerin karşılayamadıkları hizmetleri özel sektöre devretmeleriyle kamusal hizmetlerin özelleştirilmesinin büyük bir yaygınlık kazanacağına göstergesidir. Güney Amerika'da yoksul kesimlerin hizmet sunumunda eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine aykırı uygulamalarla karşı karşıya kalması durumunun Türkiye açısından da beklenen muhtemel bir sonuç olabileceği görülmektedir.

Desantralizasyon fikri uygulama sonuçlarıyla değerlendirildiğinde, merkeziyetçiliğin sakıncalarını ortadan kaldırarak etkin, verimli ve süratli bir kamu yönetimi yapısını sağlamamış, aksine merkeziyetçiliğin sorunlarına yeni sorunlar ilave etmekten öteye geçmemiştir. Üstelik eklenen bu sorunlar toplumsal yapıyı derinden etkileyen, halk kesimleri arasındaki eşitsizlikleri artıran çok önemli sosyal ve ekonomik sorunlardır. Kamu hizmetlerinin devlet eliyle, kamu yararı gözetilerek, eşit, tarafsız ve adil bir şekilde sunulması, toplumsal yapının farklı kesimlerinin korunması açısından büyük önem arz etmektedir. Yerel yönetimlere görev, yetki ve kaynak devredilirken ise ülkenin ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel yapısının çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir. Her ülke koşuluna kayıtsız şartsız uyan bir yerelleşme şablonu yoktur. Neo-liberal politikaların en büyük sorunlarından birisi, küreselleşme mantığının dünya üzerindeki tüm ülkeleri benzer koşullara sahip kabul eden düşünce yapısını kamu yönetimine taşımasıdır. Güçlü yerel yönetimler yaratma, bu idarelere görev ve yetkileri devretmeyle başarılabilecek kadar basit bir konu değildir. Belki de neo-liberalizm, özelleştirme amacına olan bağlılığı sonucu, yerelleşmeyi özelleştirmenin bir basamağı olarak görmesi yüzünden yerelleşme ilkesini bu kadar basite indirgeyerek uygulamakta ve ortaya çıkan sorunları görmezden gelmektedir.

Güney Amerika ve Türkiye örnekleri ışığında incelenen neo-liberal kamu yönetimi reformları, ortaya koydukları ilkelerle geleneksel merkeziyetçi kamu yönetimi sistemlerini rekabetçi, esnek, etkin ve verimli işletme benzeri yapılara dönüştürme savıyla ortaya çıkmasına rağmen, uygulama sonuçları özellikle reformu uygulayan az gelişmiş ülkeleri olumsuz sonuçların beklediğine işaret etmektedir. Yerel demokrasi ve özelleştirme boyutlarıyla yoğun eleştirilere maruz kalan yapısal reformlar, uygulama sonuçlarının istenileni vermemesine rağmen halen bir çok ülkede uygulanmaya devam etmektedir. Bunun en önemli nedeni, reformları benimseyen başlıca uluslararası kredi kuruluşlarının kredi vermenin koşulu olarak ülkelere neo-liberal yönelimli yapısal reformları kamu yönetimlerine uygulamalarını şart koşmalarıdır. Olumsuz sonuçlar ve ortaya çıkan sorunlar, bu uluslararası kuruluşların raporlarında yer almakta ancak neo-liberal teoride herhangi bir

değişikliğe gidilmemekte, yalnızca zarar gören kesimlerin tepkilerini azaltmaya yönelik sosyal maliyeti azaltma projeleri önerilmektedir.

Küreselleşme süreciyle birlikte kamu yönetimi reformları alternatifsiz tek bir reform kalıbı üzerine oturtulmuştur. Tek doğru çözümün neo-liberal reform uygulaması olduğu küresel aktörler tarafından adeta baskıyla kabul ettirilmiştir. Oysa reform sürecinde muhtemel sonuçların ortaya konulması ve aksayabilecek noktalarda alternatif reform önerilerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Bu alternatifler her ülkenin kendi öznel koşullarına göre değerlendirilebilir. Türkiye'nin önünde hala bu fırsat durmaktadır. Neo-liberal kamu yönetimi reformlarının ülkemizde tartışmalara kulak tıkanarak uygulanması yerine, eleştirilerin dikkate alınması, ülke deneyimlerinin iyi incelenmesi, alternatif reform şekillerinin gerçek anlamda katılımcı bir platformda ortaya konulması ve ülkenin sosyo-ekonomik, siyasal ve kültürel koşullarına uygun bir reform programıyla kamu yönetiminin revize edilmesi, hem kamu yönetiminin arzu edilen modern bir dinamizme kavuşması, hem de ulusal çıkar-kamu yararı-refah adaleti üçgeninin korunması bakımından büyük önem taşımaktadır.

## KAYNAKLAR

AKTAN, Coşkun Can., “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:70, Sayı: 419, 1998.

AKTAN, Coşkun Can., “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 422, 1999.

AKTAN, Coşkun Can., “Yönetişim Kalitesi Yönünden Ülkelerarası Mukayese: Hangi Ülkeler Daha İyi Yönetiliyor?”,

Erişim: 22.10.2005, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/yonetisim-kalitesi.htm>.

AL, Hazma., “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, **Liberal Düşünce Dergisi**, Sayı:33, Ankara 2004.

ALPER, Emin, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı: Bürokrasinin Parçalanmış Kafesi”, **Birikim Dergisi**, İstanbul, Nisan 2004.

BİLGİN, Kamil Ufuk, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nda Yerel Yönetimler Güçleniyor mu Üstleniyor mu?”, **Görüş Dergisi**, Mart 2004, Erişim: 04.04.2006, <http://www.tusiad.org.tr/yayin/gorus/58/5.pdf>

ÇUKURBAYIR, M. Akif, SİPAHİ Esra B., “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 50-51, Ankara, 2003,

Erişim:07.11.2005, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m3.pdf>.

DEMİR, Gülten., “Küreselleşme Üzerine”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 56-1, Ankara, 2001.

DILLINGER, William, WEBB, Steven B., “Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil”, **World Bank Policy Research Working Papers**, Erişim:10.11.2005,  
<http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpaperspdf/2121.pdf>.

DİKMEN, Ahmet Alpay., “Sermaye Lehine Reform”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2)**, Özel Sayı, No. 60, Ankara, 2003.

DOĞAN, Özlem İpekçil, ERİŞ, Engin Deniz., “Stratejik Toplam Kalite Yönetimi”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, 2000, Erişim: 22.10.2005,  
<http://www.sbe.deu.edu.tr/Yayinlar/dergi/2002sayi3PDF/tandircioglu.pdf>.

DURSUN, Hasan.,“Kamuda Toplam Kalite Yönetimi (TKY) Uygulamasında Elde Edilen Faydalar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 76, Sayı: 442, Ankara, 2004.

EKİCİ, Birol., “Brezilya Yönetim Sistemi”, **İçişleri Bakanlığı Araştırmaları**, Erişim: 19.10.2004,  
<http://www.birimweb.icisleri.gov.tr/strateji/Arastirma/21yy/brezilya.pdf>.

EREN, Veysel., “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 58-1, Ankara, 2003.

EREN, Veysel., “Kamu Yönetiminde Rekabet, Rekabetin Kurumsallaştırılması ve Rekabet Mekanizmaları”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 58-4, Ankara, 2003.

ESKELAND, Gunnar S., FILMER, Deon., “Autonomy, Participation, and Learning in Argentine Schools: Findings, and Their Implications for Decentralization”, **World Bank Policy Research Working Papers**, 2002, Erişim: 10.11.2005,  
<http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpaperspdf/2766.pdf>.

ESTACHE, Antonio, GOMEZ-LOBO, Andres, LEIPZIGER, Danny., “Utility Privatization and the Needs of the Poor in Latin America”, **Infrastructure for Development: Private Solutions and the Poor**, London, 2003, Erişim: 21.11.2005, <http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpapers/2407.pdf>.

FENWICK, John, BAILEY, Mark., “Local Government Reorganisation in the UK Decentralisation or Corporatism”, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 12, No. 3, 1999, Erişim: 23.09.2004, <http://zerlina.emeraldinsight.com/vol=5097796/cl=14/nw=1/fm=docpdf/rpsv/cw/mcb/09513558/v12n3/s3/p249>.

GRAHAM, Carol, SUKHTANKAR, Sandip., “Does Economic Crisis Reduce Support for Markets and Democracy in Latin America? Some Evidence from Surveys of Public Opinion and Well Being”, **Cambridge University Press**, DOI: 10.1017/S0022216X0400745X, 2004, Erişim: 21.11.2005, <http://journals.cambridge.org/bin/bladerunner?REQUNIQ=1101600659&REQSESS=1483554&117000REQEVENT=&REQINT1=217582&REQAUTH=0>.

GÜLER, Birgöl Ayman., “Devlette Reform”, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

GÜLER, Birgöl Ayman., “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

IŞIKLI, Alpaslan “Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveni-3”, **Türk-İş Dergisi**, Sayı:368, ISSN: 1300-6843, Ankara, Temmuz-Ağustos 2005.

IŞIKLI, Alpaslan, “Neoliberalizmin Latin Amerika Serüveni-2: Brezilya’da Lula”, **S.B.F. Kişisel Sayfa**, Erişim: 26.09.2006, [http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye\\_adi=isikli&baslik=Birezilya%27da+Lula](http://www.politics.ankara.edu.tr/sbflocal/index.php?uye_adi=isikli&baslik=Birezilya%27da+Lula)

İNSEL, Ahmet., “AKP’nin Piyasa Toplumu Hedefi”, **Birikim Dergisi**, İstanbul, Ağustos 2004.

KALKANDELEN, Hayrettin., “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Süreç ve Aşamalar)”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 420, Ankara, 1998.

KILAVUZ, Raci., “İdari Reform Olgusu ve Türkiye’de İdari Reform Çalışmaları”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 420, Ankara, 1998

KIZILCIK, Recep., “21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 438, 2003.

Erişim: 15.01.2005.

KOZANOĞLU, Hayri., **Küreselleşme Heyulası**, 1. Baskı, İthaki Yayınları, İstanbul, 2003.

KUTLU, M. Necati., “Arjantin”, **Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Ülke Örnekleri**, A.Ü. S.B.F. Kamu Yönetimi Araştırmaları Merkezi (KAYAUM), Ankara, 2004.

KUYAKSİL, Ali., “Yönetimi Yeniden Düzenleme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 407, Ankara, 1995.

MADRID, Raul L., “Labouring Against Neoliberalism: Unions and Patterns of Reform in Latin America”, **Cambridge University Press**, DOI: 10.1017/S0022216X0200665X, 2003, Erişim: 21.11.2005, <http://journals.cambridge.org/bin/bladerunner?REQUNIQ=1101601877&REQSESS=4422606&117000REQEVENT=&REQINT1=143164&REQAUTH=0>.

ÖNDER, Murat., “Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 416, 1997.

ÖZDİL, Yılmaz, “Aferin...”, **Sabah Gazetesi**, 27 Temmuz 2006.

ÖZİLHAN, Tuncay, “Kamu Reformunun Temel İlkeleri”, **Görüş Dergisi**, Aralık 2003, Erişim: 04.04.2006, <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/57/4.pdf>.

ÖZTÜRK, Namık Kemal., “Bürokratik Devletten Etkin Yönetime Geçiş: İyi Yönetişim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 437, 2002, Erişim: 15.01.2005, [http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/437\\_27\\_38.doc](http://www.icisleri.gov.tr/tid/dergi/437_27_38.doc).

PEKER, Ömer., “Toplam Kalite Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, 1993.

PEKER, Ömer., “Toplam Kalite Yönetiminin Eğitim Sistemine Uygulanabilirliği”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 27, Sayı: 1, 1994.

PIERRE, Jon., “Kentsel İyi Yönetim (Governance) Modeli”, (Çev: M. Akif Özer), Erişim: 23.09.2004, <http://dergi.iibf.gazi.edu.tr/cilt.asp?c=4&s=3>.

REZK, Ernesto, “Federalism and Decentralization Under Convertibility: Lessons From the Argentine Experience”, IMF Seminar, 2000, Erişim: 11.10.2006, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/rezk.pdf#search=%22Argentina%2Bdecentralization%22>.

SARAN, M. Ulvi, GÖÇERLER, Ahmet., “Kamu Hizmetlerinde ve İçişleri Bakanlığı’nda Toplam Kalite Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 70, Sayı: 421, Ankara, 1998.

SÖNMEZ, Ümit, DİNLER, Demet., “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neoliberal Dönüşümün Kurumsallaşması mı?”, **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler (2)**, Özel Sayı, No. 60, Ankara, 2003.

TOPRAK, Zerrin., **Yerel Yönetimler**, 5. Baskı, İzmir, 2001.

TORTOP, Nuri, İŞBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan., **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.



TÜRE, Celal Fatih, TÜRE, İlknur., “Demokratik ve Etkin Bir Yerel Yönetim Yapısı Oluşturulması Doğrultusunda Çağdaş Bir Yaklaşım: Toplam Kalite Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl:70, Sayı: 418, 1998.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir., “Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: ‘Administration’ dan ‘Management’ a...”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 417, Ankara, 1997.

YILMAZ, Osman., **Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı, Ankara, 2001, Erişim: 22.11.2004, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/yilmazo/reform.pdf>.

ZABCI, Filiz Çulha., “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 57-3, Ankara, 2002.

ZABCI, Filiz Çulha., “Sosyal Riski Azaltma Projesi: Yoksulluğu Azaltmak mı, Zengini Yoksuldan Korumak mı?”, **Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi**, 58-1, Ankara, 2003.

ZYL, Johan van, BARBOSA, Tulia, PARKER, Andrew N., SONN, Loretta., “Decentralized Rural Development and Enhanced Community Participation: A Case Study from Northeast Brazil”, **Policy Research Working Paper**, 1995, Erişim: 20.01.2006, <http://rosalinda.ingentaselect.com/wb/wpapers/1498.pdf>.

**Brazilian Development Bank**, “Privatization in Brazil Results and Agenda”, 2002, Erişim: 29.09.2006, <http://www.bndes.gov.br/english/bndes/brazpriv.pdf>.

**Brazilian Development Bank (BNDES)**, “Privatization in Brazil 1990-1994, 1995-2000”, Erişim: 30.09.2006, [http://www.bndes.gov.br/english/studies/priv\\_brazil.pdf](http://www.bndes.gov.br/english/studies/priv_brazil.pdf).

**Cumhurbaşkanı’nın Kamu Yönetimi Temel Kanunu’nu Veto Gerekçeleri**, Sayı: B.01.0.KKB.01-18/A-9-2004-890 03/08/2004, Erişim: 28.03.2006,

[http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227\\_cumhurbaskanligi\\_vetosu\\_php](http://www.kamuyonetimi.org/belgeler/5227_cumhurbaskanligi_vetosu_php).

**DPT Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 2000,

Erişim: 22.11.2004, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf>.

**Dünya Bankası resmi sitesi**, <http://www.worldbank.org>.

**The Economist**, “Democracy’s Ten-year Rut”, 27 Ekim 2005, Erişim: 28.09.2006,

[http://www.economist.com/displaystory.cfm?story\\_id=5093522](http://www.economist.com/displaystory.cfm?story_id=5093522).

**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**, 15 Temmuz 2004, Erişim: 03.10.2005,

[http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu\\_%20yonetim\\_i\\_tasarisi.htm](http://www.turkiye.gov.tr/docs/basbakanlik/kanuntasarilari/kyyy/kamu_%20yonetim_i_tasarisi.htm).

**OECD PU-MA Country Reports: Brazil Report on Public Management Issues**, 1998, Erişim: 20.01.2006,

<http://www.oecd.org/puma/gvrnance/surveys/report98/surv98br.htm>.

**TESEV, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Değerlendirme Raporu”**, Ocak 2004 ,

Erişim: 30.03.2006, [http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_Degerlendirme\\_Raporu.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf).

**TÜİK, Yaşam Memnuniyeti Araştırması**, “Beklenti, Kişisel Gelişim ve Umut”, 2005, Erişim: 06.10.2006,

[http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=407](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=407).

**Türk Dil Kurumu Türkçe Sözlüğü**, Erişim: 19.02.2005,

<http://www.tdk.gov.tr/tdksozluk>.