



T Ü R K S A N A Y İ C İ L E R İ V E İ Ş A D A M L A R I D E R N E Ğ İ

Kamu Reformu Araştırması

Aralık 2002

(Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335)

Meşrutiyet Caddesi, No.74 80050 Tepebaşı/İstanbul
Telefon: (0212) 249 07 23 • Telefax: (0212) 249 13 50

© 2002, TÜSİAD

Tüm hakları saklıdır. Bu eserin tamamı ya da bir bölümü, 4110 sayılı Yasa ile değişik 5846 sayılı FSEK. uyarınca, kullanılmazdan önce hak sahibinden 52. Maddeye uygun yazılı izin alınmadıkça, hiçbir şekil ve yöntemle işlenmek, çoğaltılmak, çoğaltılmış nüshaları yayılmak, satılmak, kiralananmak, ödünç verilmek, temsil edilmek, sunulmak, telli/telsiz ya da başka teknik, sayısal ve/veya elektronik yöntemlerle iletilmek suretiyle kullanılamaz.

ISBN : 975-8458-43-4

Lebib Yalkın Yayınları ve Basım İşleri A.Ş.

ÖNSÖZ

TÜSİAD, özel sektörü temsil eden sanayici ve işadamları tarafından 1971 yılında, Anayasamızın ve Dernekler Kanunu'nun ilgili hükümlerine uygun olarak kurulmuş, kamu yararına çalışan bir dernek olup gönüllü bir sivil toplum örgütüdür.

TÜSİAD, demokrasi ve insan hakları evrensel ilkelerine bağlı, girişim, inanç ve düşünce özgürlüklerine saygılı, yalnızca asli görevlerine odaklanmış etkin bir devletin varolduğu Türkiye'de, Atatürk'ün çağdaş uygarlık hedefine ve ilkelerine sadık toplumsal yapının gelişmesine ve demokratik sivil toplum ve laik hukuk devleti anlayışının yerleşmesine yardımcı olur. TÜSİAD, piyasa ekonomisinin hukuksal ve kurumsal altyapısının yerleşmesine ve iş dünyasının evrensel iş ahlakı ilkelerine uygun bir biçimde faaliyette bulunmasına çalışır. TÜSİAD, uluslararası entegrasyon hedefi doğrultusunda Türk sanayi ve hizmet kesiminin rekabet gücünün artırılarak, uluslararası ekonomik sistemde belirgin ve kalıcı bir yer edinmesi gerektiğine inanır ve bu yönde çalışır. TÜSİAD, Türkiye'de liberal ekonomi kurallarının yerleşmesinin yanısıra, ülkenin insan ve doğal kaynaklarının teknolojik yeniliklerle desteklenerek en etkin biçimde kullanımını; verimlilik ve kalite yükselişini sürekli kılabilecek ortamın yaratılması yoluyla rekabet gücünün artırılmasını hedef alan politikaları destekler.

TÜSİAD, misyonu doğrultusunda ve faaliyetleri çerçevesinde, ülke gündeminde bulunan konularla ilgili görüşlerini bilimsel çalışmalarla destekleyerek kamuoyuna duyurur ve bu görüşlerden hareketle kamuoyunda tartışma platformlarının oluşmasını sağlar.

TÜSİAD tarafından hazırlatılan “Kamu Reformu Araştırması” başlıklı bu çalışma, Sosyal Araştırmalar Merkezi (SAM) tarafından, Doğan Holding A.Ş., Doğuş Holding A.Ş., Koç Holding A.Ş. ve Sabancı Holding A.Ş.’nin maddi katkıları ile gerçekleştirilmiştir.

Aralık 2002

Bu çalışma SAM (Sosyal Araştırmalar Merkezi) tarafından yapılmıştır.

PROJE YÖNETİMİ

Mehmet Aközer

Ayla Ortaç

PROJE EKİBİ

Cenap Nuhrat

Dr. Ahmet Demirel

Dr. Ferhat Kentel

Şebnem Say

Mustafa Narcı

Tamer Coşar

Uğur Canbilen

Sanem Soyarslan

Metin Vancin

İÇİNDEKİLER

ÖZET	9
I. ARAŞTIRMANIN VE ÖRNEK KİTLENİN TANITIMI	31
A. Araştırmanın Tanıtımı	33
1. Gerekçe, Amaç ve Kapsam	33
2. Örneklem	35
B. Örnek Kitlenin Tanıtımı	42
II. YÖNETİM VE YÖNETİŞİM KALİTESİ ALGILAMASI	49
A. Yönetim Kalitesine İlişkin Algılama	51
B. Yönetişim Kalitesine İlişkin Algılama	59
C. Kamu Kurumlarına Yönelik Güven	68
III. KAMU KURUMLARINDAN VE HİZMETLERİNDEN	
MEMNUNİYET DÜZEYİ.....	73
A. Kamu Kurumlarının Hizmetleri Konusunda Bilgilenme Kaynakları	76
B. Değişik Kamu Kuruluşlarının Hizmet Kalitesine İlişkin Algılama ..	77
1. Genel.....	77
2. Hizmet Kalitesinin Değişik Boyutlarına İlişkin Değerlendirme	81
3. Eğitim Kurumlarının Kalitesine İlişkin Algılama.....	90
C. Kamu Görevlilerine (Memurlara) İlişkin Algılama	93
IV. YOLSUZLUK ALGILAMASI	99
A. Genel Olarak Yolsuzluk Algılaması.....	101
1. Yolsuzluk Kavramı	101
2. Toplumda Yolsuzluk Eğiliminin Yaygınlığı	103
3. Siyasal Kayırmacılığa ve Klientelizme İlişkin Algılama	106
B. Kamu Kurumlarında Yolsuzluk ve Rüşvet Algılaması.....	109
1. Kamu Kurumlarında Yolsuzluğun Yaygınlığı	109
2. Kamuda Yolsuzluğun Değişik Biçimlerinin Göreli Önemi	110
3. Kamu Kurumlarında Rüşvetin Yaygınlığı	112
4. Memurların Rüşvet Almasına İlişkin Görüşler	114
5. Rüşvet Talebini İhbar Etme Eğilimi	117
C. Yolsuzlukla Mücadele	118

V. KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM REFORMUNA İLİŞKİN TERCİHLER ..	121
A. Temel Tercihler.....	123
1. Genel Olarak Kamuda Reform Talebi.....	123
2. Kamu Kurumlarının İşleyişinin Yeniden Düzenlenmesinde Öncelikli Amaç	128
B. Kamu Kesiminin Genişliğine, Daha Verimli Kılınmasına ve İnsangücü Yönetimine İlişkin Tercihler	130
1. Kamu Kesiminin Genişliği ve Daha Verimli Kılınması	130
2. İnsan Kaynakları Yönetimi.....	134
C. Kamunun Ekonomideki Yerine İlişkin Tercihler	136
D. Özel Sektörün Kamu Hizmetlerindeki Yerine İlişkin Tercihler	138
E. Kamu Yönetiminde Yerelleşme Konusunda Tercihler	142
F. Halkın Kamu Kurumları Konusunda Bilgilenme ve Söz Hakkı	144
G. Kamu Kurumları Üzerinde Sivil Toplum Denetimi	147
VI. SONUÇ.....	151
EK. DÜNYADA VE TÜRKİYE’DE KAMU REFORMU	157
I. Temel Kavramlar ve Uygulama.....	159
A. Kamu Yönetimi ve Yönetişim Kavramları	159
B. Kamu Reformu Kavramı	164
C. Kamu Reformu ve İyi Yönetişim.....	175
II. Kamu Reformunda Başarının Önkoşulları	185
III. Avrupa Birliği’nde Kamu Yönetimi İlkeleri.....	188
IV. Türkiye’de Kamu Reformu Gündemi	192
V. Sonuç.....	200
KAYNAKÇA.....	203

ÖZET

ÖZET

- Türkiye’de toplumun kamu yönetimine, kamu kurumlarına ve kamu hizmetlerine ilişkin algılaması çerçevesinde bir reform gereksiniminin hangi alanlarda odaklandığını,
- kamunun bir reform ölçeğinde yeniden yapılanması yönünde toplumda ne ölçüde güçlü bir istem bulunduğunu,
- bir reform projesinin olası gündeminde yer alabilecek çeşitli yeniden düzenleme seçeneklerine ilişkin kamuoyu tercihlerini

saptamak amacıyla bir kamuoyu araştırması yürütülmüştür.

Araştırma Türkiye genelinde 18 ve daha yukarı yaşlardaki nüfusu temsil etmek üzere çok aşamalı, tabakalandırmalı, tesadüfi örnekleme yöntemiyle seçilmiş bir örnek kitleye yüz yüze anket uygulayarak gerçekleştirilmiştir. Yedi bölgede 32 ilin 78 ilçesinde anket uygulanmış ve 2416 anket değerlendirmeye alınmıştır. Saha çalışması 26 Temmuz – 5 Ağustos 2002 tarihleri arasında tamamlanmıştır.

Araştırma kapsamında görüşülen kişilerin yüzde 51’i erkek, yüzde 49’u kadındır. Yaş ortalaması 37,1’dir.

Örnek kitlenin yüzde 6’sı okuma yazma bilmemektedir; yüzde 4’ü yalnızca okur-yazardır, herhangi bir okul bitirmemiştir. Yüzde 45’i ilkokul mezunu, yüzde 36’sı ortaokul ya da lise mezunudur; yüzde 3’ü yüksek öğrenimini sürdürmektedir. Üniversite mezunlarının oranı yüzde 7’dir.

Çalışarak öğrenimlerini sürdürmekte olan yüzde 1 dışarıda tutulursa, görüşülen kişilerin yüzde 60’ı halen çalışmamaktadır. Çalışmayanların yüzde 63’ü ev hanımı, yüzde 17’si emekli, yüzde 12’si iş arayan işsizlerdir.

Örnek kitlenin yüzde 59’unun aylık hane geliri 300 milyon liranın altındadır; yüzde 61’i ailelerinin maddi durumunu "ortalama" bir ailenin altında ya da çok altında değerlendirmektedir.

Eğitim, gelir, ekonomik faaliyet, mülkiyet, hanehalkı büyüklüğü, yaşam tarzı ve tüketim kalıpları gibi değişkenler temelinde yapılan sosyo-ekonomik statü (SES) analizine göre görüşülen kişilerin yüzde 13’ü E ve yüzde 47’si D olmak üzere alt SES gruplarında yer almaktadır.

Yönetim ve Yönetişim Kalitesi Algılaması

Yönetim kalitesi

Yurttaşlar, gerek kişisel olarak yaşam koşullarından, gerekse ülkenin ekonomik- toplumsal koşulları ile yönetim kalitesinden derin bir memnuniyetsizlik içindedir. Ülkenin ekonomik-toplumsal durumu ile yönetim kalitesinden memnuniyetsizlik, kişisel yaşam koşullarına ilişkin memnuniyetsizlikten de daha güçlüdür.

Kişisel yaşam koşullarından ve ülkenin ekonomik-toplumsal durumundan memnuniyetsizlik, yurttaşların SES düzeyi düştükçe derinleşmektedir. Ülkenin genel olarak kötü yönetildiği yönündeki algılama bakımındansa demografik gruplar arasında bir fark yoktur.

Görüşülen kişilerin üçte ikisine göre son yirmi yıl içinde ülkenin yönetim kalitesi kötüleşmiştir; kalan üçte bir ise ülkenin bu dönem boyunca hep kötü yönetildiği kanısındadır. **Yönetimin son yirmi yıl içinde kötüleştiğini düşünenlerin üçte ikisi "Turgut Özal dönemini" referans almaktadır.**

Kamuoyuna göre Türkiye’de yönetim kalitesinin en düşük olduğu alan ekonomi yönetimidir. Yönetim kalitesinin sorgulandığı sekiz alan, en kötüden görece iyiye doğru şöyle sıralanmaktadır:

- Ekonomi
- Vergi sistemi
- Sosyal güvenlik ve sağlık sistemleri
- Adalet/yargı sistemi
- Eğitim
- Çevre
- Emniyet (can ve mal güvenliği)

Yönetim kalitesinin en olumlu algılandığı "Emniyet" alanında bile ortalama algılama "orta" denebilecek düzeyin altındadır.

"Öncelikli gelişme gereği" bakımındansa kamuoyu bu alanları yukarıdakinden farklı biçimde sıralamaktadır. Birinci sırada gene ekonomi yönetimi gelmektedir.

Buna karşılık:

- Eğitim, ekonomiden sonra en fazla önemsenen alandır.
- Eğitimden sonra en fazla gelişme gereği duyulan alan sağlıktır. Kamuoyu vergi sistemini sağlık sisteminden kötü bulmakta, ama sağlık sisteminde gelişme sağlanmasına çok daha fazla öncelik vermektedir.
- Adalet ve yargı sisteminde gelişme sağlanması sağlık sistemindekine yakın düzeyde önemsenmektedir.

Özet olarak, yurttaşların ağırlıklı talebi başta ekonomi olmak üzere eğitim, sağlık ve adalet alanlarında gelişme sağlanmasıdır.

Yönetim kalitesine ilişkin olumsuz algılamaya koştur olarak kamuoyu Türkiye’de devletin vergi gelirlerini doğru yerlerde kullanmadığını düşünmektedir; bu kanı metropollerde daha da güçlenmektedir.

Dolayısıyla toplumun çoğunluğu devletin daha iyi kamu hizmeti verebilmesi için vergi gelirlerinin artması gerektiği görüşüne de katılmamaktadır. Buna karşılık yurttaşların, vergi gelirlerinin doğru yerlere harcanacağına inanmaları halinde vergilerini düzenli olarak ödeyeceklerini düşünmektedir.

Yönetişim kalitesi

Yurttaşlar ülkedeki "yönetişim" kalitesi bakımından da olumsuz bir algı-lama içindedir. Bu olumsuz algılama büyük kentsel yerleşmelere gittikçe güçlenmektedir.

Sorgulanan toplam dokuz "iyi yönetim" göstergesi arasında en olumsuz algı-lama "kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması" konusundadır. Dokuz gösterge, en olumsuz algılamadan görece daha olumlu algılamaya doğru şöyle sıralanmaktadır:

- Kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması
- Hükümetin ve kamu kurumlarının aldığı kararlarda vatandaşın söz sahibi olması
- Kamu kurumu yöneticilerine yaptıkları işlemlerden dolayı hesap sorulabilmesi
- Kamu kurumlarının kaynak israf etmeden çalışması

- Kanun ve kuralların herkese eşit biçimde uygulanması
- Kamu kurumlarının siyasi baskıdan bağımsız çalışması
- Devletin vatandaşa, kendisini ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi vermesi
- Kamu kurumlarının hukuka uygun davranmaya özen göstermesi
- Hangi konuda hangi kanun ve kuralın uygulanacağını belli olması

Görüşülen kişilerin yarısından çoğu kamu kurumlarına işi düşen yurttaşlara kötü ya da çok kötü davranıldığı kanısındadır. Kentlerde yaşayanlar bu konuda daha olumsuz bir algılamaya içindedir. Daha olumlu düşünen kamu çalışanları ve emeklileri arasında da ortalama kanaat yeterince iyimser değildir.

Kamuoyu ayrıca "kamu kurumlarının vatandaşın görüş ve önerilerine duyarlılığı" konusunda özellikle olumsuz kanaat sahibidir.

"Devletin, memurları yurttaşların eleştirilerine açık olmaya ve bunları dikkate alarak daha iyi hizmet vermeye teşvik ettiği" ve "memurların yurttaşların kendilerinden şikayetçi olmasından çekindikleri" konularında görece daha olumlu bir algılamaya vardır; ama bu konularda da olumsuz kanaat ağır basmaktadır.

"Kamu kurumlarının halkın nabzını tutmak için uygun yöntemler geliştirmesi", "halkın istek ve taleplerine süratle karşılık vermesi" ve "yurttaşların daha rahat yaşamasını sağlamak için sürekli yeni çözümler geliştirmesi" konularının tümünde de olumsuz kanaat çok güçlüdür. Bu üç konuda da kabaca her üç kişiden ikisi kamu kurumları hakkında olumsuz düşünmektedir.

Görüşülen kişilerin üçte ikisi, yurttaş olarak hakları bir kamu kurumu tarafından ihlal edildiğinde haklarını arayarak sonuç alabileceklerini ya hiç düşünmemekte ya da zayıf bir ihtimal olarak görmektedir. Büyük olasılıkla ya da kesinlikle sonuç alabileceğini düşünenlerin oranı onda biri ancak aşmaktadır.

İhlal edilen haklarının peşine düşmeleri halinde sonuç alamayacakları yargısı **büyük kentlerde yaşayan orta ve alt SES gruplarındaki yurttaşlar** arasında anlamlı ölçüde daha güçlüdür.

Ayrıca görüşülen kişilerin yarısından çoğu, bir kamu kuruluşu karşısında haklarını aramak istediklerinde başlarının derde gireceğinden endişe etmektedir. SES düzeyi düştükçe bu endişe güçlenmektedir.

Görüşülen kişilerin yaklaşık yarısı, gerektiğinde kamu kurumlarına karşı haklarını nasıl arayacakları konusunda bilgi sahibi olmadıklarını belirtmişlerdir. Bu konudaki bilgilerini yeterli bulanların oranı beşte birin altındadır.

Gene yurttaşların SES düzeyi düştükçe, kamu kuruluşları karşısında hak arama yollarıyla ilgili bilgi düzeyi çarpıcı biçimde düşmektedir. Ayrıca bilgi düzeyi bakımından erkeklere göre kadınlar aleyhine çarpıcı bir eşitsizlik vardır; bu eşitsizlik bütün SES grupları için geçerlidir.

Toplum, yalnızca devlet karşısında hak arama yolları konusunda değil, genel olarak hak arama amacıyla yargı yoluna başvurma konusunda da genellikle iyimser değildir. **Hak aramak için mahkemeye başvurduğunda kesinlikle ya da büyük olasılıkla adil sonuç alabileceğine inananların oranı yalnızca yüzde 14'tür.**

Bu konudaki kötümserlik gene alt SES gruplarında daha belirgindir. Bu bulgu, ekonomi yönetimi dışta tutulursa, toplumun eğitim ve sağlıktan sonra en çok adalet alanında gelişme gereği algılamasını da açıklamaktadır.

Kamu kurumlarına yönelik güven

Toplumun genel olarak kamu kurumlarına duyduğu güven zayıftır. Görüşülen kişilerin yarısından çoğu genel olarak kamu kurumlarına "orta" derecede bile güvenmemektedir. Halen kamu kesiminde çalışanlar arasında bu oran ancak beşte ikiye, kamudan emekli olmuş kişiler arasında ise yarının biraz altına inmektedir.

Kamu kurumlarına yönelik güven kentlerde kırsal kesime göre anlamlı ölçüde daha düşüktür.

En fazla güven duyulan emniyet teşkilatıdır (polis), ama bu kuruma yönelik ortalama güven de ancak "orta" düzeydedir. Sorgulanan 11 kurum, ortalama güven düzeyinin azalışına göre şöyle sıralanmaktadır (aralarında istatistiksel bakımdan anlamlı fark olmayan kurumlar aynı satırda yer almaktadır):

- Emniyet teşkilatı
- İlk ve orta öğretim kurumları, diyanet işleri, üniversiteler
- Mahkemeler, sosyal güvenlik kurumları, tapu daireleri, sosyal yardım kuruluşları (Kızılay vb)
- Sağlık kurumları ve belediyeler
- Gümrükler

Kamu Kurumlarından ve Hizmetlerinden Memnuniyet

Kamu hizmeti kavramı yurttaşlar arasında daha çok genel çağrışımlar uyandırmakta ve devleti akla getirmektedir. Sağlık, eğitim, sosyal güvenlik gibi belirli hizmetleri belirtenlerin ancak yüzde 17 olması, yüzde 12'lik bir kesimde de bu kavramın hiçbir şey çağrıştırmaması "**kamu**" kavramının toplumsal içeriğinin eksik kaldığını düşündürmektedir.

Bilgilenme kaynakları

Kamu kurumlarının hizmetleri konusunda başlıca bilgilenme kaynağı televizyondur. Bu konuda sık sık ya da sürekli yararlanılan televizyonu (yüzde 63) radyo yayınları (yüzde 28) ve gazeteler (yüzde 25) izlemektedir. Kamu kuruluşlarının broşür, dergi gibi yayınları ve İnternet ise etkin kullanılan kaynaklar değildir.

İnternet üzerinden sunulan kamu hizmetlerini bilenler genel olarak azınlıkta kalmakta, bilenlerin oranı sosyo-ekonomik statü yükseldikçe düzenli olarak artmaktadır. İnternet aracılığıyla verildiği bilinen hizmetlerin başında Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından sunulanlar (yüzde 40) gelmekte, ikinci sırada "kimlik numarası öğrenme" (yüzde 27) yer almaktadır. En az bilinen hizmet ise pasaport işlemleri (yüzde 17) konusundadır.

Genel hizmet kalitesine ilişkin algılama

Değişik kamu kuruluşlarının hizmetlerinin çok büyük bölümü konusunda genel kanaat olumludan çok olumsuzu yakındır. Yalnızca posta ve telgraf (3,31 puan) ile telefon (3,26 puan) hizmetleri ortanın üzerinde olumlu değerlendirmekte, Diyanet İşleri de (3,01 puan) tam orta noktada yer almaktadır. **En olumsuz kanaat ise gümrük ve SSK hastaneleri hizmetleri konusundadır.** Buna karşılık en fazla kullanılan hizmetler sağlık (devlet hastaneleri, sağlık ocakları ve SSK hastaneleri) ve haberleşme (telefon ve posta/telgraf) alanlarındadır. .

İlgili kuruluşa işi düşenlerin de düşmeyenlerin de hizmetlerini istatistiksel olarak aynı düzeyde değerlendirdiği kuruluşlar şunlardır:

- Sağlık ocakları
- SSK hastaneleri
- Tapu daireleri
- Sosyal güvenlik kurumları

İlgili kuruluşlara başvurmuş olanların **daha olumlu** bir kanaat taşıdığı kuruluşlar şunlardır:

- Posta/telgraf,
- Telefon,
- Diyanet İşleri/müftülükler
- Devlet hastaneleri

İlgili kuruluşlara başvurmuş olanların **daha olumsuz** bir kanaat taşıdığı kurumlar şunlardır:

- Emniyet
- Sosyal yardım kuruluşları (Kızılay, Çocuk Esirgeme Kurumu vb)
- Köy hizmetleri
- Vergi daireleri
- Mahkemeler
- Trafik polisi
- Gümrükler

Belediye hizmetlerinden genel memnuniyet düzeyi de ortanın altındadır (2,68 puan) ve oy verdiği belediye başkanı seçimi kazanmış olanlar arasında bile 2,84 puanda kalmaktadır.

Hizmet kalitesinin boyutlarına ilişkin değerlendirme

Kamu kuruluşlarında hizmet kalitesinin boyutları olarak incelenen özelliklerin önemsenme sırası şöyledir:

1. Herkese eşit biçimde davranma
2. Hatasız, özenli, güvenilir hizmet verme
3. Vatandaşa güler yüzlü davranma
4. Zamanında, süratli hizmet verme

Her dört boyutta da ortanın biraz üzerinde değerlendirilen hizmetler telefon ve posta/telgraftır.

Herkese eşit davranılması birinci derecede önemsenen, ama araştırılan hiçbir kuruluşun görece yüksek puanla değerlendirilmediği boyuttur.

Eşitlik açısından **en olumsuz** değerlendirilen kurumlar sırasıyla şunlardır:

1. SSK hastaneleri
2. Gümrükler
3. Trafik polisi
4. Devlet hastaneleri
5. Vergi daireleri
6. Mahkemeler

Bu altı kurum, kendi içinde biraz farklı sıralamalarla, öbür üç boyutta da hizmet kalitesi en düşük bulunan kurumlardır.

Belediye hizmetleri de herkese eşit davranma, hatasız hizmet verme, vatandaşla güler yüzlü davranma ve süratli hizmet açılarından olumlu değerlendirilmemektedir.

Eğitim kurumlarının kalitesine ilişkin algılama

Eğitim kurumları genel olarak öbür kamu kurumlarından daha olumlu algılanmaktadır. Devlet okullarına ve özellikle üniversitelerine ilişkin ortalama kanaat orta noktanın üzerindedir.

- Her kademedeki özel eğitim kurumlarına ilişkin kanaat, aynı kademedeki kamu kurumları hakkındaki kanaatten önemli ölçüde daha olumludur.
- Devlet üniversiteleri konusundaki algılama devlet ilk ve orta öğretim kurumlarına göre anlamlı ölçüde daha olumlu, ama özel kurumların hepsine göre daha olumsuzdur.
- Üniversite öğrencilerinin devlet üniversiteleri hakkındaki değerlendirmesi, hem bu grubun özel üniversiteler hakkındaki değerlendirmesinden, hem de genel kitlenin ve anne-babaların devlet üniversitelerine ilişkin kanaatlerinden daha olumsuzdur.

Kamu görevlilerine ilişkin algılama

Türkiye’de devlet memurluğunun saygınlığı genelde orta düzeyde (3,07 puan) değerlendirilmekte, ama kamu görevini saygın bulanların oranı sosyo-ekonomik statü yükseldikçe düzenli olarak azalmaktadır.

- Devlet memurluğunda çalışmayı ortanın üzerinde itibarlı bulanlar yalnızca en alt SES katmanlarıdır (D+E grupları).
- Kamu çalışanları ve kamu emeklilerine göre devlet memurluğu önemli ölçüde daha az saygındır.

Öte yandan üçte ikiye yakın bir çoğunluk memur maaşlarının düşük olduğu izlenimindedir.

Değişik gruptaki kamu görevlileri içinde en yetersiz algılananlar sağlık görevlileri, en yeterli bulunanlar telefon ve posta/telgraf memurlarıdır.

Ortanın üzerinde yeterli bulunan kamu görevlileri içinde hakimler ve savcılar son sıradadır:

1. Telefon (TÜRK TELEKOM) görevlileri
2. PTT memurları
3. İtfaiye görevlileri
4. Din görevlileri
5. Emniyet görevlileri (Polis)
6. Hakimler ve savcılar

Ortanın altında yeterli bulunanlar içinde ise hastane personeli en yetersiz algılanmaktadır:

1. Tapu dairelerindeki memurlar
2. Vergi / Maliye memurları
3. Trafik polisleri
4. Gümrük memurları
5. Devlet hastanelerinde çalışan doktorlar
6. Sağlık memurları (Sağlık ocağı)
7. SSK hastanelerinde çalışan doktorlar
8. Devlet hastanelerinde çalışan diğer personel
9. SSK hastanelerinde çalışan diğer personel

Yolsuzluk Algılaması

Genel olarak yolsuzluk algılaması

"Yolsuzluk" kavramı yurttaşların zihninde azımsanmayacak oranda (örnek kitlenin yüzde 12'si tarafından) doğrudan doğruya devletle, yasama ve yürütme organlarıyla, bürokrasiyle özdeşleştirilmektedir.

Bununla birlikte toplum "yolsuzluk" kavramını öncelikle, ister kamu yönetiminde ister onun dışında olsun özel çıkarlar için toplumun ortak kurallarının çiğnenmesi olarak anlamlandırmaktadır. **Yolsuzluk öncelikle bir toplumsal kirlenme, daha sonra kamu görevlilerinin ve kamu yönetiminin kirlenmesi olarak algılanmaktadır.**

Daha önemlisi, özel çıkarlar için toplumun ortak kurallarını çiğneme eğilimi anlamında toplumsal kirlenmenin, bütün toplumda geniş ölçüde yayılmış olduğu yönünde çok güçlü bir kanaat vardır. **Toplumu oluşturan bireylerin büyük çoğunluğu, kendileri dışındaki çoğunluğun kişisel çıkarları için toplumun ortak kurallarını çiğnemeye hazır olduğunu düşünmektedir. Bu bulgu toplumda derin bir güven bunalımına işaret etmektedir.**

"Yolsuzluk" kavramının yurttaşların zihnindeki kendiliğinden çağrışımları arasında önemli bir yer tutmayan "siyasal kayırmacılık" ve "klientelizm" özel olarak anımsatıldığında, görüşülen kişilerin ezici çoğunluğu bu iki yolsuzluk türünü olağan karşılamadıklarını belirtmişlerdir.

Ne var ki 18-24 yaş arasındaki gençler arasında, kamu yönetimindeki bu iki sapmayı da olağan görme eğilimi anlamlı ölçüde yükselmektedir. **Bu bulgu, ülkedeki yakıcı işsizlik sorununun genç nüfusun yeni oluşan siyasal kültürü üzerindeki olumsuz etkisini ortaya koymaktadır.**

Kamu kurumlarında yolsuzluk ve rüşvet algılaması

Görüşülen kişilerin beşte dördü Türkiye’de kamu kurumlarında yolsuzluğun çok yaygın ya da yaygın olduğu kanısındadır. Halen kamuda çalışan ya da geçmişte çalışmış kişiler bu konuda ortalamadan biraz daha iyimser olmakla birlikte onların da dörtte üçü bu görüşü paylaşmaktadır.

Kamu kurumlarında, toplumun ülke için en zararlı gördüğü yolsuzluk biçimi literatürde genellikle "büyük yolsuzluk" kategorisinde sınıflandırılan "devlet parasını ve malını zimmetine geçirme"dir.

İkinci sırada, gene daha çok bu kategoride değerlendirilen "devlet gücünü kullanarak çıkar sağlama" gelmektedir. Ama genellikle "küçük yolsuzluk" olarak sınıflandırılan rüşvet uygulamasının iki türü de – yasadışı talebi rüşvet karşılığında yerine getirme ve yasal hizmet karşılığında rüşvet alma – hemen onun ardından gelmektedir.

Toplumun algılamasına göre Türkiye’de rüşvet uygulamasının en yaygın olduğu kurum "Trafik polisi"dir; onu "Gümrükler" izlemektedir. Sorgulanan toplam 14 kurum rüşvetin yaygınlığının azalışına göre şöyle sıralanmaktadır (aralarında istatistiksel bakımdan anlamlı fark olmayan kurumlar aynı satırda birlikte gösterilmiştir):

- Trafik polisi
- Gümrükler
- Vergi daireleri
- Tapu daireleri, Emniyet, Belediyeler
- Hastaneler
- Mahkemeler
- Sosyal güvenlik kuruluşları
- Okullar
- Köy hizmetleri, Sağlık ocakları
- Telefon idaresi
- PTT

Trafik polisi ve Gümrükler kadar olmasa bile Vergi daireleri, Tapu daireleri, Emniyet ve Belediyeler de rüşvet bakımından "en kirlenmiş" kurumlar olarak algılanmaktadır.

Buna karşılık Posta-telgraf idaresi (PTT), Telefon idaresi (Telekom), Sağlık ocakları ve Köy Hizmetleri kamuoyunun gözünde "en temiz" kurumları oluşturmaktadır. Hastaneler, Mahkemeler, Sosyal güvenlik kurumları ve Okullar ise alt ve üst sınır arasında konumlanmaktadır.

Görüşülen kişilerin dörtte üçü rüşvetin Türkiye’nin değişmez bir gerçeği ve bir tür bahşış olarak görülmesine karşı çıkmaktadır. Geçmişte ya da halen kamu görevlisi olanlar arasında bu oran beşte dördü aşmaktadır. Ne var ki 18-24 yaş grubun-

daki gençler bu yolsuzluk türü karşısında da görece daha "hoşgörülü" ya da "konformist" bir tutum almaktadır.

"Memur maaşlarının düşüklüğü karşısında, bazı memurların rüşvet yoluna sapmasının anlayışla karşılanması gerektiği" görüşü de toplumun dörtte üçü tarafından reddedilmektedir. Ama dörtte birlik bir kesimin bu görüşü kısmen ya da daha da çok paylaşması, **düşük maaşlı memurların rüşvet yoluna sapması karşısında azımsanmayacak bir hoşgörü anlamına gelmektedir. Daha da önemlisi en alt SES grubu E içinde bu hoşgörülü kesimin oranı üçte bire çıkmaktadır.**

Memurların rüşvet yoluna sapmasını her şeyden önce "ahlaki bozulmaya" bağlayanların oranı beşte üçe ancak yaklaşmaktadır. Kamuoyu, memurların rüşvet yoluna sapmasını açıklamak için belirtilen nedenleri birer mazeret olarak kabul etmese de, memurların ahlaki düzeyi dışındaki nedenlerin de rüşvet uygulamasında etkili olduğunu dikkate almaktadır.

Buna örnek olarak, görüşülen kişilerin yarısından çoğu kamu kurumlarındaki aşırı formalitenin rüşvet uygulamasını kolaylaştırdığı görüşünü kısmen ya da daha da fazla onaylamaktadır.

Yurttaşlar rüşvet uygulamasını "büyük yolsuzluk" türlerine yakın ölçüde ülke için zararlı gördükleri halde, kendilerinden rüşvet talep edildiğinde her durumda bunu ihbar edeceklerini belirtenlerin oranı ancak beşte üçü bulmaktadır. **Bu bulgu, Türkiye’de devletin rüşvetle mücadelede yurttaşların aktif desteğinden yararlanması olanağının verili koşullarda bir hayli sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır.**

Kendilerine yönelik rüşvet talebini ihbar etmeyeceklerini söyleyenlerin yarısından çoğu "ihbar etseler de sonuç çıkmayacağını, üstelik kendilerinin işlerini yaptırarak kalacaklarını" düşünmektedir. Yaklaşık dörtte biri ise ihbar etmeleri halinde "başlarına daha büyük iş açılacağı" kanısındadır.

Kamuoyuna göre Türkiye’de yolsuzlukla mücadelede en çok etkili olabilecek iki yöntem – birbirlerine eşit ağırlıklarda – "yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi" ile "halkın yolsuzluklar konusunda eğitilmesi ve aydınlatılması"dır.

Bu ilk iki yöntemin hemen arkasından "partilerin para kaynaklarının denetim altına alınması" gelmektedir. Bu konuya verilen önem, kamuoyu algılamasında ge-

nel olarak siyasetçiler ve siyasal sistem ile yolsuzluk arasında kurulan yakın ilişkiyi yansıtmaktadır.

Kamu Yönetimi ve Yönetişim Reformuna İlişkin Tercihler

Temel tercihler

Toplumun yarısından çoğu Türkiye’de kamu kurumlarının işleyişinde köklü bir yeniden düzenleme istemektedir. Ayrıca beşte ikilik bir kesim "iyi yürümekte olan işlerin bozulmaması" koşuluyla geniş kapsamlı bir reformdan yanadır.

Kamuda köklü bir reform talebi alt SES gruplarında (E ve D) orta ve üst gruplara göre anlamlı ölçüde daha güçlüdür. Dolayısıyla bir kamu reformu projesinin toplumun çoğunluğunun desteğini kazanma şansı vardır.

Yurttaşlar arasında kamuda bir reform talebinin yoğunlaşmasında birinci derecede etkili olan "adalet / yargı sistemi"nden memnuniyetsizliktir.

Bu konudaki ağırlıklı etkileri bakımından öbür alanlar şöyle sıralanmaktadır:

- Vergi sistemi
- Emniyet (can ve mal güvenliği)
- Ekonomi yönetimi
- Sosyal güvenlik sistemi
- Sağlık sistemi
- Eğitim sistemi
- Çevrenin korunması

Bu sıralama, bir kamu reformu projesi için toplumda olabildiğince güçlü bir talep yaratmaya yönelik bir iletişim politikasının sırasıyla odaklanması gereken alanları ortaya koymaktadır.

Ülkedeki yönetim kalitesi algılamasını ölçmek için değerlendirilen dokuz konu ise gene yurttaşlar arasında bir kamu reformu talebinin yoğunlaşması üzerindeki ağırlıklı etkileri bakımından şöyle sıralanmaktadır:

- Kanun önünde eşitlik (kanun ve kuralların herkesi eşit biçimde uygulanması)
- Kamu kurumlarının siyasal baskıdan bağımsız çalışması
- Hukuka uygun davranmaya gösterilen özen

- Mali saydamlık (kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması)
- Hesap verme (kamu kurumu yöneticilerine yaptıkları işlemlerden dolayı hesap sorulabilmesi)
- Öngörülebilirlik (hangi konuda hangi kanun ve kuralın uygulanacağını belli olması)
- Bilgilendirme (devletin vatandaşa, kendisini ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi vermesi)
- Kaynak tutumluluğu (kamu kurumlarının kaynak israf etmeden çalışması)
- Yurttaşın söz hakkı (hükümetin ve kamu kurumlarının aldığı kararlarda vatandaşın söz sahibi olması)

Kamu kesiminde köklü ya da ihtiyatlı bir reformdan yana olan kitle bir bütün olarak ele alındığında, bu geniş kesimin reformdan öncelikli beklentisinin **"yolsuzlukların önlenmesi"** olduğu görülmektedir.

Bu ortak paydanın ötesinde, çoğunluğu oluşturan köklü reform yanlıları için "daha iyi ve kaliteli hizmet" beklentisi "hizmetlerden herkesin eşit biçimde yararlanmasına" göre öncelik taşımaktadır. **Kamuda köklü bir reformdan yana olanlar açısından, kamu hizmetlerinin bugün için çok yetersiz bulunan düzeyinin yükseltilmesi eşitliğin sağlanmasından da önce gelmektedir.**

Kamu hizmetlerinin bugünkü düzeyinden görece daha az şikayetçi olan ve kamuda daha ihtiyatlı bir reform öngören kesim ise önceliği bu düzeyin yükseltilmesinden çok herkesin mevcut hizmetlerden daha eşit biçimde yararlanmasına vermektedir.

Öte yandan, **yurttaşların SES düzeyi düştükçe "daha iyi ve kaliteli hizmet" gereksinimine verilen önem artmaktadır.** Özellikle en alt SES grubunda (E) bu beklentiye öncelik verenler "yolsuzlukların önlenmesini" öncelikli görenleri de açık farkla geride bırakmaktadır.

Kamu kesiminin genişliğine, daha verimli kılınmasına ve insangücü yönetimine ilişkin tercihler

Devletin bugünkünden daha az sayıda alanda daha iyi hizmet vermeye yönelmesi, bir başka deyişle "küçülerek daha etkin/verimli hale gelmesi" konusunda kamuoyunun net bir tercihi yoktur.

Buna karşılık, kamu kuruluşlarının da özel kesim gibi "verimlilik" ilkesi temelinde çalışması lehinde net bir tercih söz konusudur; görüşülen kişilerin üçte ikisi bu yönde görüş belirtmiştir.

Yurttaşların kamu kurumlarında aradığı "verimlilik" temelde daha iyi ve kaliteli hizmet sunumu anlamına gelmektedir. O nedenle de kamu kurumlarının çalışmalarının kurumsal etkinlikten çok daha fazla kullanıcı memnuniyeti üzerinde odaklanmasını beklemektedirler. Ama bu yönde alınacak kararlarda kendileri kadar uzmanların da söz sahibi olması gerektiğini kabul etmektedirler.

Görüşülen kişilerin dörtte üçten fazlası kamu kurumlarının daha iyi işlemesini sağlamak bakımından teknolojik yenileşmeyi etkili bir çözüm olarak önemsemektedir. Formalitenin azaltılmasını aynı ölçüde etkili bir çözüm olarak görenlerin oranı bunun altında kalmaktadır.

İnsan kaynakları yönetimi

Gerek verimsiz istihdamı ortadan kaldıracak biçimde memur sayısının azaltılması gerekse memur maaşlarının performansa göre belirlenmesi kamuoyunun yaridan çoğundan destek görmektedir. Bu konuda, halen kamuda çalışan ya da geçmişte çalışmış olan kişilerin de ortalama görüşü farklı değildir.

Görüşülen kişilerin beşte ikiden çoğu "memurların sürekli iş güvencesine son verilmesi, başarısız memurların özel sektörde çalışanlar gibi işten çıkarılabilmesi" gibi bir düzenlemeyi doğru bulacaklarını belirtmiştir. Kamu çalışanları ve kamu emeklileri arasında bu yaklaşımı paylaşılanların oranı anlamlı oranda düşmektedir; ama bu kesimde de böyle bir düzenlemeyi çekincesiz doğru bulanlar üçte biri aşmaktadır.

Sonuç olarak, kamuda iş güvencesini siyasal baskıdan korunma, uygulamalarda istikrar ve hukuka uygunluk ilkelerine dayandıran bir sistem çerçevesinde, personel ilişkilerinin bir performans değerlendirme düzenine bağlanmasının memurlarca da büyük güçlüklerle karşılaşmadan benimsenebileceği anlaşılmaktadır.

Kamu görevlilerinin eğitim ve yeterlilik düzeyinin yükselmesinin kamu kurumlarının daha iyi işlemesini sağlamak bakımından önemli ölçüde etkili olacağını düşünenlerin oranı beşte dördü bulmaktadır. Buna karşılık siyasal eğilimden etkilen-

meyen, liyakate dayalı tayin-terfi sisteminin aynı ölçüde etkili olacağını düşünenler ise üçte ikiye ancak yaklaşmaktadır.

Kamuoyunun, Türkiye’de siyasal eğilimden etkilenmeyen bir kamu personel düzeninin gerçekleştirilmesine ihtiyatla yaklaştığı söylenebilir.

Kamunun ekonomideki yerine ilişkin tercihler

"Devletin küçülerek daha verimli hale gelmesi" konusunda saptandığı gibi "devletin olabildiğince ekonomiden çekilmesi" konusunda da kamuoyunda olumlu ya da olumsuz görüşün net bir üstünlüğü yoktur. **Gene de kamuoyunda piyasa yanlısı bir tercihin görece ağır bastığı gözlenmektedir.**

Buna karşılık "ekonominin hükümetin etkisinden bağımsız kurum ve kurullarca yönetilmesi" lehindeki kamuoyu desteği "devletin ekonomiden çekilmesi" için olduğundan belirgin biçimde daha güçlüdür.

Bu tercih temelde, son dönemde o doğrultuda atılmış adımlar lehinde bilinçli bir destekten çok, hükümete ve genel olarak siyasal kadrolara yönelik güvensizliği yansıtmaktadır. Kamuoyunun, halen faaliyette bulunan belli başlı sekiz bağımsız kurul konusundaki bilgi algılaması ise çok düşüktür.

Özel sektörün kamu hizmetlerindeki yerine ilişkin tercihler

Görüşülen kişilerin yarıya yakını "özel sektörün birçok kamu hizmetini devletten daha iyi yerine getirebileceği" görüşüne çekincesiz katılmaktadır. Buna karşılık, "bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesinin devletin daha iyi işlemesini sağlamak bakımından doğru olacağı" görüşünün aldığı destek beşte iki düzeyinde kalmaktadır.

Kamuoyu, özel sektörün üstleneceği kamu hizmetlerinde kalitenin artacağını genel olarak kabul etmektedir. Ama devletin daha iyi işlemesinin yolunu, verimli olamadığı hizmet alanlarından çekilmesinde aranmasını ihtiyatla karşılamaktadır.

Araştırma kapsamında, kamuoyunun çeşitli hizmetleri ilkesel olarak ne ölçüde kamunun ya da özel kesimin etkinlik alanı içinde gördüğü de sorgulanmıştır. Sorgulanan 11 hizmet türü kamunun ağırlığı lehindeki tercihin azalışına göre şöyle sıralanmaktadır (aralarında istatistiksel bakımdan anlamlı fark olmayan hizmet türleri aynı satırda birlikte gösterilmiştir):

- İlköğretim
- Ortaöğretim
- Sosyal güvenlik
- Yükseköğretim
- Hastane hizmetleri, su-elektrik-doğalgaz-çevre gibi hizmetler, posta-telgraf hizmetleri
- Telefon haberleşmesi, Demiryolları
- Denizyolları, Havayolları

Yurttaşlar genel olarak, kamuya en çok ağırlık tanıdıkları hizmet alanlarında bile özel sektörün de faaliyette bulunabileceğini kabul etmektedirler. İlk ve orta öğretim ile sosyal güvenlik dışındaki bütün alanlarda, görüşülen kişilerin yarısından çoğu ilgili hizmetin en azından kısmen özel sektör kuruluşlarınca da sunulabileceğini düşünmektedir.

İlk, orta ve yüksek öğretim dışındaki sekiz hizmet türünün tümünde, görüşülen kişilerin hane gelir düzeyi düştükçe kamu lehindeki tercihleri anlamlı ölçüde güçlenmektedir. Ayrıca SES düzeyi bu sekiz alanın yanı sıra orta ve yüksek öğretime ilişkin tercihlerde de etkilidir; bir başka deyişle, ilköğretim dışındaki bütün hizmet türlerinde SES düzeyi yükseldikçe, genellikle C grubundan başlayarak yukarıya doğru kamu lehindeki tercih zayıflamaktadır.

Kamu yönetiminde yerelleşme konusunda tercihler

Kamuoyunda, kamu yönetiminde yerelleşme (ademimerkezileşme) lehinde güçlü bir tercih yoktur. Bu bulgu, genel olarak belediyelere yönelik güven düzeyinin düşüklüğüyle ve belediyelere ilişkin "kirlilik" algılamasıyla tutarlıdır.

"Merkezi yönetimin bazı sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesinin kamunun daha iyi işlemesine katkıda bulunacağı" görüşü örnek kitlenin ancak yarısının tam desteğini almaktadır. "Belediyelerin yetkileri artırılırsa yurttaşların yönetimde daha çok sahibi olacağı" görüşü için de aynı sınırlı destek söz konusudur.

Buna karşılık "merkezi yönetimin belediyeleri bugünkünden daha sıkı biçimde denetlemesi gerektiği" görüşüne yüzde 68'i bulan önemli bir çoğunluk tam destek vermektedir.

Halkın kamu kurumları konusunda bilgilenme ve söz hakkı

Yurttaşların dörtte üçü kamu kurumlarının yurttaşların görüş ve önerilerini dikkate almasının bu kurumların daha iyi işlemlerini sağlamak bakımından etkili ya da çok etkili olacağı kanısındadır. Ayrıca üçte ikiden çoğu da kamu kurumlarının işleyişine ilişkin bilgilere herkesin serbestçe erişebilmesi konusunda aynı görüştedir.

Öte yandan, görüşülen kişilerin yarıdan çoğu sıradan yurttaşın bugünkü bilgilenme düzeyiyle kamu kurumlarının işleyişinde daha çok söz sahibi olamayacağı şüphesini çekincesiz paylaşmaktadır.

Ne var ki görüşülen kişilerin beşte biri yurttaşların kamunun işleyişinde söz sahibi olmasını belirli bir alanda somutlaştıramamıştır. Bu yüksek oran genel olarak toplumda "katılım" bilincinin yaygınlığı bakımından kendi başına olumsuz bir gösterge sayılabilir.

Görüşülen kişiler arasında, yurttaşların kamunun işleyişinde söz sahibi olması gereğini belirli bir hizmet alanında ya da alanında somutlaştıranların oranı ancak beşte ikiye yakındır (yüzde 37). Bunların yarıya yakınının birbirlerine çok yakın oranlarda en yüksek sıklıkla vurguladığı iki konu **sağlık ve eğitimidir**. Onları önemli bir farkla yerel yönetimler, adalet hizmetleri ve emniyet hizmetleri izlemektedir.

Görüşülen kişilerin beşte ikisi ise yurttaşların en çok söz sahibi olması gereken alanlar arasında yalnızca genel kamu alanlarından birini vurgulamıştır. Bu vurgulamalar genel olarak:

- önemli ölçüde, **Türkiye’de kamu yönetiminde yurttaş katılımının yetersizliği yönünde bir yargıya**
- kısmen de **daha çok demokrasi ile daha iyi kamu hizmeti arasında kurulan ilişkiye**

işaret etmektedir.

Kamu kurumları üzerinde sivil toplum denetimi

Görüşülen kişilerin üçte ikisi, kamu kurumları üzerinde sivil toplum denetiminin ve yurttaşların bu amaçla örgütlenmesinin olumlu sonuç vereceği konusunda tereddüt taşımamaktadır. Özellikle dernek, vakıf gibi yurttaş örgütlenmelerinin ola-

sı sonucu konusunda, halen ya da geçmişte kamu görevlisi olan kişiler daha büyük bir çoğunlukla olumlu kanaat belirtmiştir.

Kamu kurumlarının yerel faaliyetlerini izleyip denetlemek için kurulabilecek sivil örgütlere katılma eğilimi azımsanmayacak düzeydedir. Görüşülen kişilerin yaklaşık beşte ikisi bu tür örgütlenmelere en azından "belirli bir vakit" ayırabileceğini belirtmiştir. Bu oran gene geçmişte ya da halen kamu görevlisi olanlar arasında yükselmektedir.

Yerel düzeyde en çok denetlenmesi gerektiği düşünülen kurumlar arasında doğal olarak **belediye kuruluşları** öne çıkmaktadır. **Ama hastaneler de belediye kuruluşlarıyla aynı oranda vurgulanmıştır ve bu özellikle dikkat çekicidir.**

Sonuç

Türkiye'deki ekonomik bunalım ve siyasal temsil sorunu, toplumda derin bir güven bunalımıyla birlikte yaşanmakta ve bu güven bunalımı öncelikle devlete karşı şı güvensizlikte odaklanmaktadır

Dolayısıyla, Türkiye'de bir kamu reformu (devletin kaynaklarını daha verimli ve etkin biçimde kullanmasının ötesinde) her şeyden önce toplumun devlete karşı güveninin elde edilmesi ve artırılması için zorunludur.

Devlete ve kamu kurumlarına karşı güvensizliğin en önemli iki boyutu, yolsuzlukların yaygınlığı ve yurttaş hukukunun güvence altında olmadığı, yargının da adaleti sağlayamadığı kanaatidir. Yurttaşın gözünde devlet, vergi gelirlerini yanlış yerlere harcayarak kamu varlığında kendi eliyle de kaçağa yol açmaktadır.

Devletin güvenilmezliği yargısının derinliği, güvensizlik duygusunun alanını bütün toplumu içine alacak biçimde genişletmektedir. Kural koyucu ve uygulayıcı, adaleti sağlayıcı ve arabulucu olarak devletin işlevlerini yerine getirmediği inancı, topluma bütünüyle kuralsızlığın egemen olduğu algılamasını beslemektedir.

Türkiye'de bir kamu reformu öncelikle toplumdaki güven bunalımının aşılması ve devlete yönelik güvensizliğin giderilmesi için bir zorunluluk olduğu kadar, toplumun daha kaliteli ve daha adil biçimde paylaşılan kamu hizmeti beklentisini karşılamanın da bir gereğidir. Bir kamu reformu projesinin yurttaş beklentilerinin en çok yoğunlaştığı alanlarda odaklanması ve bu öncelikler dikkate alınarak toplumla paylaşılması, projeye geniş bir toplumsal desteğin elde edilmesini sağlayacaktır.

Bugünkü koşullarda, yurttaşların devletten beklentileri – ekonomi yönetiminin düzelmesinden sonra – öncelikle üç alanda hizmetlerin iyileştirilmesi üzerinde yoğunlaşmaktadır:

- Eğitim
- Sağlık
- Adalet

Ama bunların yanı sıra toplum, devletin hizmet verdiği bütün alanlarda tutumlu kaynak kullanmasını, harcamalarının halkın denetimine açık olmasını, hukuka uygun davranmaya özen göstermesini, yaptığı işlemlerden dolayı topluma hesap vermesini, toplumun beklentilerine ve söz hakkına duyarlı hale gelmesini beklemektedir.

B Ö L Ü M

ARAŞTIRMANIN VE ÖRNEK KİTLENİN TANITIMI

I. ARAŞTIRMANIN VE ÖRNEK KİTLENİN TANITIMI

A. Araştırmanın Tanıtımı

1. Gerekçe, Amaç ve Kapsam

Türkiye’de bir kamu reformuna olan gereksinim yaklaşık yarım yüzyıldır tartışılmaktadır. Bu uzun süre boyunca tartışmaların odaklandığı konular değişik dönemlerin önceliklerine göre farklılaşmıştır. Ama bir kamu reformu gereksinimi her dönemde, önemi gittikçe artan bir sorun olarak gündemdeki yerini korumuştur. Bugün de ülkemizde kamu yönetiminde ve genel olarak kamu kesiminde kapsamlı bir reform gerektiği üzerinde, akademik çevreler ve ilgili sivil toplum kuruluşları arasında geniş bir mutabakat gözlenmektedir.

Kamu reformu, devletin kaynaklarını daha verimli ve etkin biçimde kullanmasının yanı sıra, kamu kurumlarının toplumsal gereksinimleri daha nitelikli, daha hızlı ve daha çok hizmet sunarak karşılayabilmesini sağlamaya yönelik bir projedir. O nedenle kamu reformunun başarısı önemli ölçüde reform projesinin toplumsal gereksinim ve beklentileri doğru öngörebilmesine bağlıdır.

Toplumsal gereksinim ve beklentileri doğru öngören bir kamu reformundan toplumun hemen bütün kesimleri kazanç sağlayacaktır. Oysa bugüne kadarki uluslararası deneyim, kamu reformuyla ilgili tartışmalar sırasında çoğu zaman reform sürecinden "kazançlı" ve "kayıplı" çıkacağı varsayılan kesimler arasında bir saflaşmanın ortaya çıktığını göstermektedir. Bu saflaşmanın doğurduğu çatışma ortamı reform sürecinin başarı şansını daha başlangıçta kısıtlamaktadır.

Dolayısıyla, kamu reformunun amaç ve hedefleri etrafında bir toplumsal oydaşmanın sağlanması, bu amaç ve hedeflerin dayandığı ortak değerlerin öne çıkarılması da reform sürecinin başarısının anahtarıdır. Ayrıca reform sürecine stratejik yaklaşım, reformun amaç ve hedefleri için olabildiğince geniş bir toplumsal desteğin sağlanmasını, bu amaç ve hedefleri destekleyen bir "istemci kitlesinin" yaratılmasını gerektirmektedir.

Bu kamuoyu araştırmasının amaçları:

- Bugün Türkiye’de toplumun kamu yönetimine, kamu kurumlarına ve kamu hizmetlerine ilişkin algılaması çerçevesinde bir reform gereksiniminin hangi alanlarda odaklandığını,

- Kamunun bir reform ölçeğinde yeniden yapılanması yönünde toplumda ne ölçüde güçlü bir istem bulunduğunu,
- Bir reform projesinin olası gündeminde yer alabilecek çeşitli yeniden düzenleme seçeneklerine ilişkin kamuoyu tercihlerini

saptamaktır.

Araştırmanın tasarım aşamasında, kavramsal çerçeveyi oluşturmak, bu çerçeveye göre kamuoyunda sorgulanması gereken konuları belirlemek ve uygulanacak soru formunu geliştirmek amacıyla dünyada ve Türkiye’de kamu reformu gündeminin gelişimine ilişkin bir çalışma yürütülmüştür. Bu çalışmanın ürünü, raporun ekinde sunulmaktadır.*

Kamu reformu kavramı ağırlıklı olarak yürütme organının denetimindeki devlet aygıtının yeniden düzenlenmesini içerir; yasama ve yargı erklerini ise büyük ölçüde dışarıda tutar. Araştırma da temelde bu sınırlamayı dikkate almıştır.

Ne var ki, kamu reformu kavramının daha geniş kapsamlı "yönetişim reformu" kavramı içinde özümsemesi yönünde gitgide kökleşen bir eğilim vardır. Dolayısıyla yasama ve yargı erklerinin kullanımında da kalitenin iyi yönetim gerekleri doğrultusunda yükseltilmesi, kamu reformu gündemiyle gitgide daha çok kesişmektedir. Ayrıca "adalet hizmetleri" geleneksel anlamda kamu hizmetlerinin bir parçasıdır ve kamu yönetiminin işleyişinden ayrılamaz. O nedenle kamuoyunun adalet hizmetleriyle ilgili değerlendirmeleri de araştırma kapsamında incelenmiştir.

Dünyada kamu reformu gündemi günümüzde öncelikle devletin etkinleştirilmesi, yeterlilik ve güvenilirlik düzeyinin artırılması, yönetim ve yönetim kalitesinin yükseltilmesi üzerinde odaklanmaktadır. Türkiye’de de gündem esas olarak aynı yönde evrilmektedir. Bu bağlamda toplumun ülkedeki yönetim ve yönetim kalitesine ilişkin algılaması belirleyici önem taşımaktadır. Aşağıda II. Bölüm’de ilk olarak araştırmanın bu konudaki bulgularına yer verilmiştir.

Toplumun kalite, sunum, sürat, özen, kullanıcılar arasında eşitlik gibi özellikler bakımından kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeyi ve bu hizmetleri sunan ku-

(*) Araştırmanın tasarımı ve soru formunun hazırlanması aşamasında, Belçika Leuven Katolik Üniversitesi ile İsrail Hayfa Üniversitesi’nin ortaklaşa başlattığı EAPPA (European Assessment Project of Public Administration) projesinin her iki üniversitedeki yöneticileriyle deneyim alışverişinde bulunulmuştur.

rumlara ilişkin algılaması, kamu yönetiminde performansın – teknik ve ekonomik ölçütler kadar – önemli bir ölçütüdür. Kamu reformu gündeminin gelişmesine koşut olarak performans ve kullanıcı odaklı kamu yönetimi anlayışına geçiş bu ölçütün önemini gitgide artırmaktadır. Bu algılama, toplumun genel olarak devletin güvenilirliği konusundaki izleniminde de belirleyicidir. III. Bölüm araştırmanın Türkiye’de yurttaşların kamu kurumlarından ve hizmetlerinden memnuniyet düzeyine ilişkin bulguları sunmaktadır.

Kamu yönetiminde yolsuzlukların yaygınlık düzeyi hem yönetim, hem de yönetişim kalitesinin en önemli göstergelerinden biridir. Bu konudaki algılama devletin toplum gözündeki güvenilirliği bakımından da yaşamsal önem taşımaktadır. Raporun IV. Bölüm’ünde kamuoyunun genel olarak toplumda ve kamu yönetiminde yolsuzluk eğiliminin yaygınlığı konusundaki algılamasına ilişkin bulgular yer almaktadır.

V. Bölüm, toplumda bir kamu reformu lehinde ne ölçüde güçlü bir istem bulunduğu konusuna ve bir reform projesinin olası gündeminde yer alabilecek çeşitli düzenleme seçeneklerine ilişkin kamuoyu tercihlerine ayrılmıştır. Bu kapsamda, bir kamu reformunun yönelmesi gereken öncelikli amaçlar ile kamu kesiminin genişliği, daha verimli kılınması ve kamuda insan kaynakları yönetimi, kamunun ekonomideki yeri, özel sektörün kamu hizmetlerindeki yeri, kamu yönetiminde yerleşme (ademimerkezileşme), halkın kamu kurumları konusunda bilgilenme ve söz hakkı ve kamu kurumları üzerinde sivil toplumun denetimi gibi konular irdelenmektedir.

Araştırma kapsamında, kamuoyunun değişik konulardaki eğilim ve tercihlerinde demografik değişkenlerin ve görüşülen kişilerin halen ya da geçmişte kamuda çalışmış olup olmamalarının ne ölçüde ayrıştırıcı bir etkisi olduğu özel bir istatistik yazılımı kullanılarak incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda saptanan istatistiksel bakımdan anlamlı ayrışmalar vurgulanmıştır.

2. Örneklem

Araştırma Türkiye genelinde 18 ve daha yukarı yaşlardaki nüfusu temsil etmek üzere çok aşamalı, tabakalandırılmalı, tesadüfi örnekleme yöntemiyle seçilmiş bir örnek kitleye yüz yüze anket uygulayarak gerçekleştirilmiştir. Örnek kitle büyüklüğü 2400 olarak saptanmıştır. Bu sayıda bir örnek kitle kullanılarak gerçekleştirilen araş-

tırmanın sonuçlarının, kuramsal olarak, en kötü durumda (ana kitle varyansının en yüksek olması durumu) yüzde 95 güven aralığında \pm yüzde 2,00 düzeyinde bir hata payı içermesi öngörülmektedir.

Örnekleme işlemlerinin birinci aşamasında 18 ve daha yukarı yaşlardaki nüfus coğrafi temele göre yedi bölgeye ayrılmış ve her bölgenin içinde kırsal ve kentsel kesim ayrımına gidilmiştir. İstanbul, Ankara ve İzmir'in büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan yerleşim birimleri ise metropol alan olarak nitelendirilmiş ve her biri kendi içinde seçim bölgelerine (İstanbul 1, İstanbul 2, İstanbul 3, Ankara 1, Ankara 2, İzmir 1, İzmir 2) ayrılmıştır. 1999 seçmen kütükleri göz önünde bulundurulursa, 18 ve daha yukarı yaşlardaki nüfusun (araştırmanın evreni) coğrafi bölgelere ve her bölge içinde kırsal ve kentsel alanlara göre dağılımı şöyledir:

Tablo 1

Bölgeler	SEÇMEN KİTLESİ		
	Kentsel alan	Kırsal alan	Toplam
İstanbul 1 (Büyükşehir kentsel alan)	2.010.306	0	2.010.306
İstanbul 2 (Büyükşehir kentsel alan)	1.837.956	0	1.837.956
İstanbul 3 (Büyükşehir kentsel alan)	1.750.016	0	1.750.016
Ankara 1 (Büyükşehir kentsel alan)	982.570	0	982.570
Ankara 2 (Büyükşehir kentsel alan)	930.426	0	930.426
İzmir 1 (Büyükşehir kentsel alan)	858.130	0	858.130
İzmir 2 (Büyükşehir kentsel alan)	611.665	0	611.665
Akdeniz Bölgesi	2.676.619	1.999.264	4.675.883
Doğu Anadolu Bölgesi	1.293.809	1.309.610	2.603.419
Ege Bölgesi (İzmir'in çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	1.891.358	2.108.222	3.999.580
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	1.619.775	1.071.932	2.691.707
İç Anadolu Bölgesi (Ankara'nın çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	2.421.096	1.962.507	4.383.603
Karadeniz Bölgesi	2.178.084	2.685.536	4.863.620
Marmara Bölgesi (İstanbul'un çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	2.788.362	2.444.287	5.232.649
Toplam (Türkiye geneli)	23.850.172	13.581.358	37.431.530

Araştırmada örnek kitlenin bölgelere ve kırsal, kentsel ve metropolitan alanlara göre dağılımının ana kitleye orantılı olması ilkesi benimsenmiş ve böylelikle 2.400 kişilik genel kitlenin bölgelere ve bölgeler içinde kırsal ve kentsel kesimlere göre dağılımı şu şekilde planlanmıştır:

Tablo 2

Bölgeler	ÖRNEK KİTLE		
	Kentsel alan	Kırsal alan	Toplam
İstanbul 1 (Büyükşehir kentsel alan)	128	0	128
İstanbul 2 (Büyükşehir kentsel alan)	118	0	118
İstanbul 3 (Büyükşehir kentsel alan)	112	0	112
Ankara 1 (Büyükşehir kentsel alan)	62	0	62
Ankara 2 (Büyükşehir kentsel alan)	60	0	60
İzmir 1 (Büyükşehir kentsel alan)	56	0	56
İzmir 2 (Büyükşehir kentsel alan)	40	0	40
Akdeniz Bölgesi	172	128	300
Doğu Anadolu Bölgesi	82	84	166
Ege Bölgesi (İzmir'in çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	122	136	258
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	104	68	172
İç Anadolu Bölgesi (Ankara'nın çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	156	126	282
Karadeniz Bölgesi	140	172	312
Marmara Bölgesi (İstanbul'un çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	178	156	334
Toplam (Türkiye geneli)	1530	870	2400

Kentsel kesimde seçilen mahallelerde 10'ar, kırsal kesimde seçilen köy ve bucaklarda ise 20'şer anket yapılması ilkesi benimsenmiştir; buna bağlı olarak bazı yuvarlamalar yapılmış ve örnek kitle sayısı 2400'den 2420'ye çıkarılmıştır:

Tablo 3

Bölgeler	ÖRNEK KİTLE (UYARLANMIŞ)		
	Kentsel alan	Kırsal alan	Toplam
İstanbul 1 (Büyükşehir kentsel alan)	130	0	130
İstanbul 2 (Büyükşehir kentsel alan)	120	0	120
İstanbul 3 (Büyükşehir kentsel alan)	110	0	110
Ankara 1 (Büyükşehir kentsel alan)	60	0	60
Ankara 2 (Büyükşehir kentsel alan)	60	0	60
İzmir 1 (Büyükşehir kentsel alan)	60	0	60
İzmir 2 (Büyükşehir kentsel alan)	40	0	40
Akdeniz Bölgesi	180	120	300
Doğu Anadolu Bölgesi	80	80	160
Ege Bölgesi (İzmir'in çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	120	140	260
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	100	80	180
İç Anadolu Bölgesi (Ankara'nın çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	160	120	280
Karadeniz Bölgesi	140	180	320
Marmara Bölgesi (İstanbul'un çevre ilçelerinin kentsel ve kırsal alanları ve büyükşehire bağlı ilçelerin köyleri dahil)	180	160	340
Toplam (Türkiye geneli)	1540	880	2420

Araştırmanın yürütüleceği yerler her bir bölgede kırsal ve kentsel kesimler için ayrı ayrı seçilmiştir. Birincil örnekleme birimi (*primary sampling unit*) olarak metropollerde (İstanbul, Ankara ve İzmir) "mahalle", yedi coğrafi bölgenin geri kalan hem kentsel, hem de kırsal alanlarında "ilçe" kullanılmıştır.

Coğrafi Bölgeler – Kentsel Kesim: Yukarıda belirtildiği gibi, yedi coğrafi bölgenin metropol dışı kentsel kesiminde birincil örnekleme birimi olarak iller değil, illere göre daha homojen bir yapı gösteren ilçeler alınmıştır. Önce bütün bölgelerde bölge sınırları içinde yer alan ilçelerin tümünün kentsel kesimindeki (ilçe merkezindeki) seçmen sayıları hesaplanmış ve her bölge için bir ilçe listesi oluşturulmuştur. Bir sonraki aşamada ana kitle büyüklüğüne orantılı olasılıklı örnekleme yöntemiyle (*Sampling with Probability Proportional to Size – PPS*) araştırmanın yürütüleceği ilçeler seçilmiştir. Bu seçim işlemi sırasında, PPS yönteminin mantığı doğrultusunda, her bir ilçenin seçilme olasılığı, nüfusuna orantılı olarak artırılmakta ya da azaltılmaktadır. PPS yönteminde, ilçelerin ağırlıkları baştan hesaba katıldığı için,

teorik olarak, seçim işlemleri tamamlandıktan sonra, seçilen ilçelerin tümünde eşit sayıda anket yapılması gerekmektedir. Buna göre, seçilen her bir ilçe merkezinde 20 anket yapılması planlanmıştır. Her bölgede kentsel kesimde yapılması gereken toplam anket sayısı 20'ye bölünerek, seçilmesi gereken ilçe sayısına ulaşılmıştır. Seçilen her ilçede, gene PPS yöntemiyle ikişer mahalle seçilmiş ve böylece kentsel kesimde her mahallede 10 anket yapılmıştır.

Bir sonraki aşamada, seçilen mahallelerde, bütün sokakların listesi çıkarılmış ve bu sokaklar arasından tesadüfi yöntemle biri yedek olmak üzere toplam dört sokak seçilmiştir. Sokaklarda sistematik örnekleme yöntemiyle hanelere ulaşılmış, hanelerde de basit tesadüfi örnekleme yöntemiyle anketin yapılacağı kişi seçilmiştir.

Metropoller: Metropol olarak kabul edilen İstanbul, Ankara ve İzmir'de ana örnekleme birimi olarak mahalleler alınmış ve doğrudan mahalle seçimi yapılmıştır. Seçim işlemleri İstanbul 1., İstanbul 2., İstanbul 3., Ankara 1., Ankara 2., İzmir 1. ve İzmir 2. seçim çevreleri için ayrı ayrı gerçekleştirilmiştir. Mahallelerde sokak seçimi, sokaklarda hane seçimi ve hanelerde kişi seçimi için yukarıda "coğrafi bölgeler – kentsel kesim" başlığı altında açıklanan biçime uyulmuştur.

Coğrafi Bölgeler – Kırsal Kesim: Bölgelerin kırsal kesiminde de ana örnekleme birimi ilçelerdir. Önce PPS yöntemiyle ilçeler seçilmiş, ardından seçilen ilçelere bağlı köy ve bucakların listesi çıkarılmış ve bunlar arasından PPS yöntemiyle araştırmanın yapılacağı köyler belirlenmiştir. Seçilen her köyde 20 anket yapılması benimsenmiş, doğrudan hanelere ve kişilere ulaşılmıştır.

Sonuç olarak yedi bölgede 32 ilin 78 ilçesinde anket uygulanmış ve 2.416 anket değerlendirmeye alınmıştır. Saha çalışması 26 Temmuz – 5 Ağustos 2002 tarihleri arasında tamamlanmıştır.

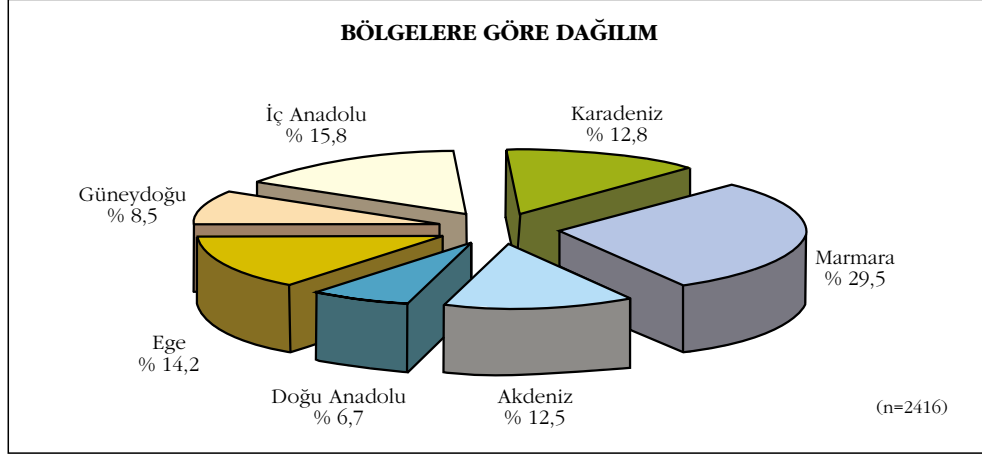
Araştırmada kapsanan iller, illere göre ilçe sayıları ile illerde ve bölgelerde uygulanan anket sayıları aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 4

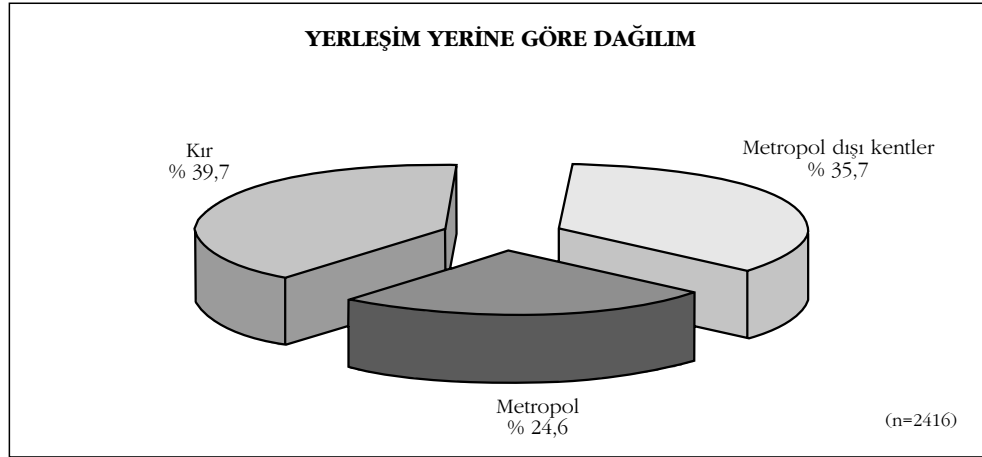
Bölge	İl	İlçe Sayısı	İl toplamı (anket sayısı)	Bölge toplamı (anket sayısı)
Akdeniz	Adana	1	36	301
	Antalya	1	43	
	İçel	4	119	
	Hatay	2	65	
	Osmaniye	1	38	
Doğu Anadolu	Malatya	1	39	161
	Erzurum	2	77	
	Elazığ	1	45	
Ege	İzmir (metropol dışı)	1	39	245
	Denizli	2	90	
	Aydın	2	71	
	Manisa	1	45	
Güneydoğu Anadolu	Gaziantep	1	41	204
	Adıyaman	1	40	
	Şanlıurfa	2	66	
	Diyarbakır	1	57	
İç Anadolu	Ankara (metropol dışı)	1	35	269
	Kayseri	2	80	
	Konya	3	76	
	Yozgat	1	41	
	Eskişehir	1	37	
Karadeniz	Samsun	1	56	310
	Amasya	1	59	
	Ordu	1	41	
	Zonguldak	2	79	
	Trabzon	1	37	
	Çorum	1	38	
Marmara	İstanbul (metropol dışı)	1	43	331
	Kocaeli	2	78	
	Balıkesir	2	77	
	Kırklareli	2	76	
	Bursa	2	57	
Metropoller	İstanbul	20	383	595
	Ankara	6	113	
	İzmir	4	99	
Toplam		78	2416	2416

Aşağıdaki grafiklerde ise örnek kitlenin bölgelere ve yerleşim yerlerine göre toplam dağılımları sunulmaktadır.

Grafik 1



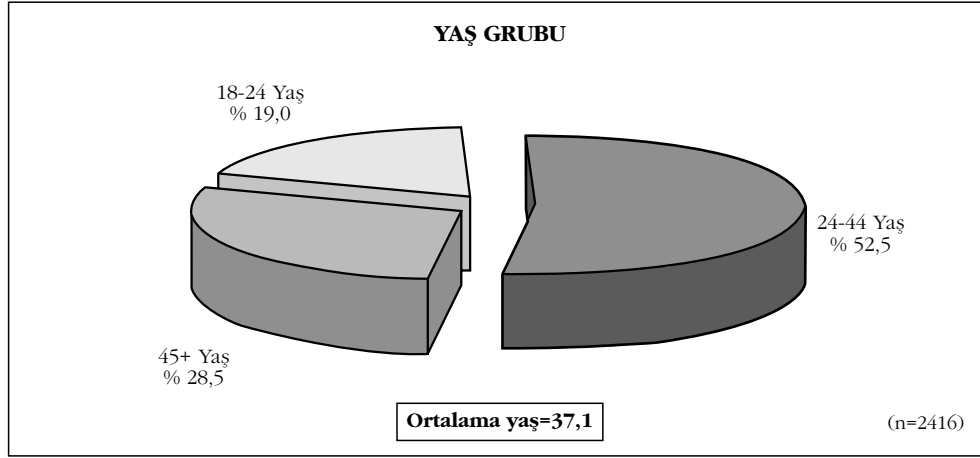
Grafik 2



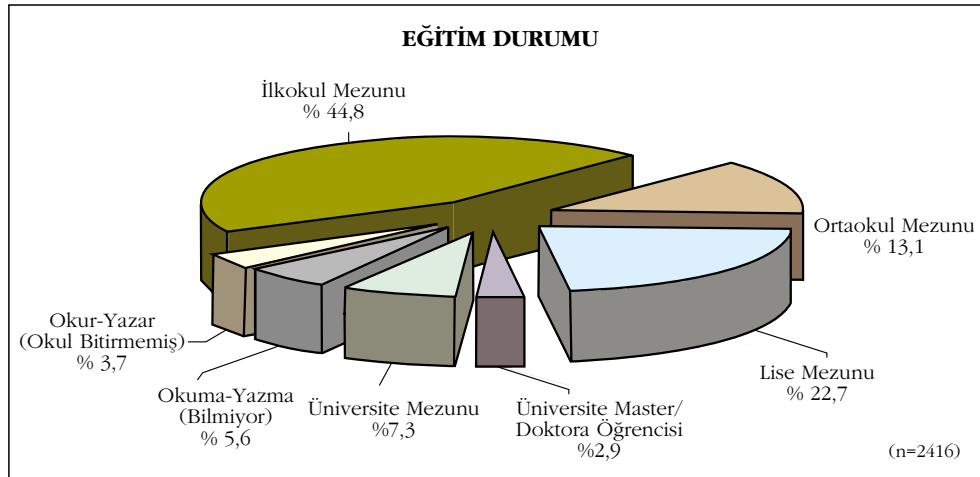
B. Örnek Kitlenin Tanıtımı

Araştırma kapsamında görüşülen 2416 kişinin 1227'si erkek (yüzde 51), 1189'u (yüzde 49) kadındır. Örnek kitlenin demografik özelliklere ve sosyo-ekonomik statü (SES) gruplarına göre dağılımı aşağıdaki grafiklerde gösterilmektedir:

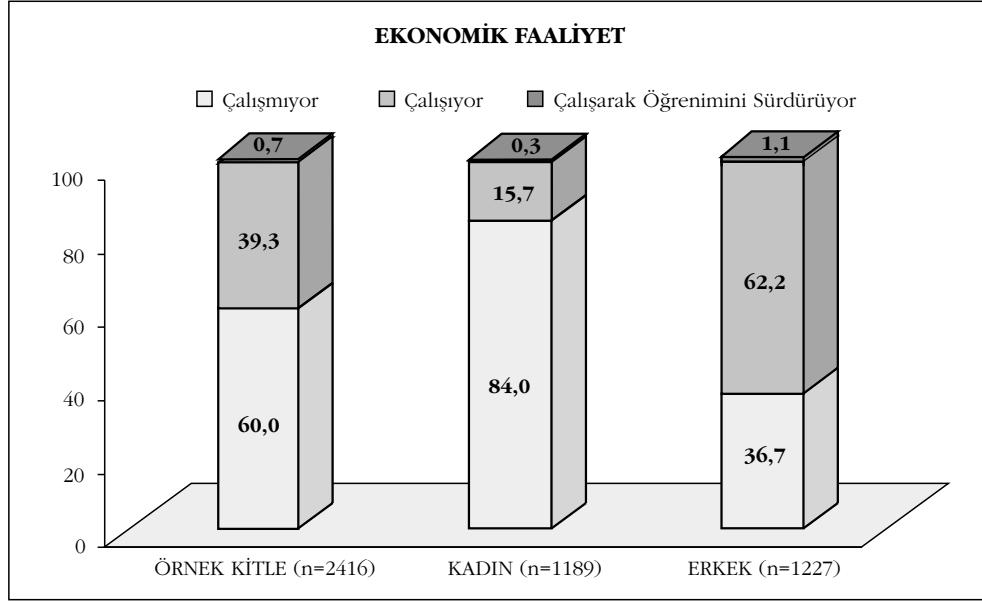
Grafik 3



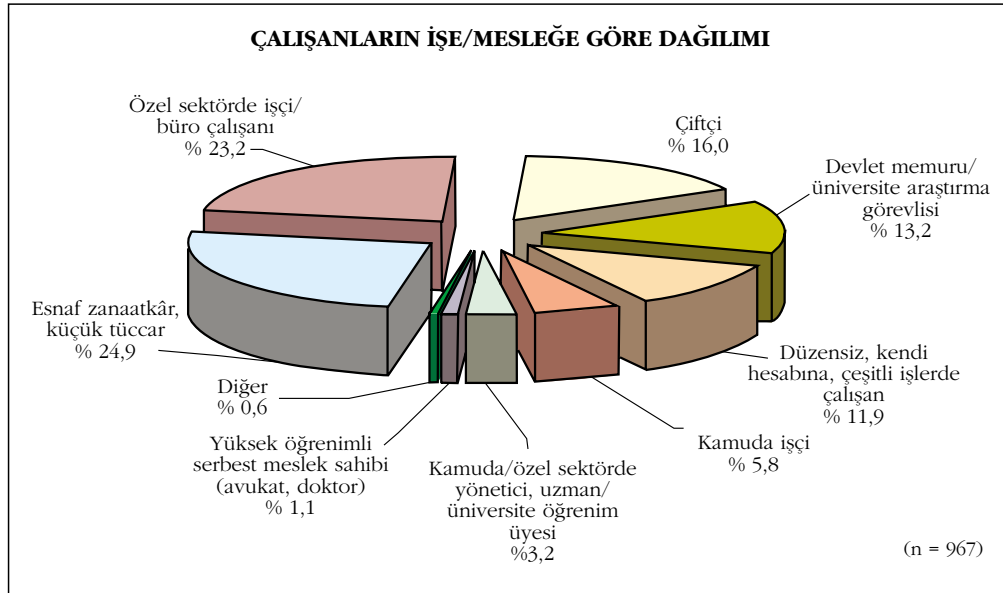
Grafik 4



Grafik 5

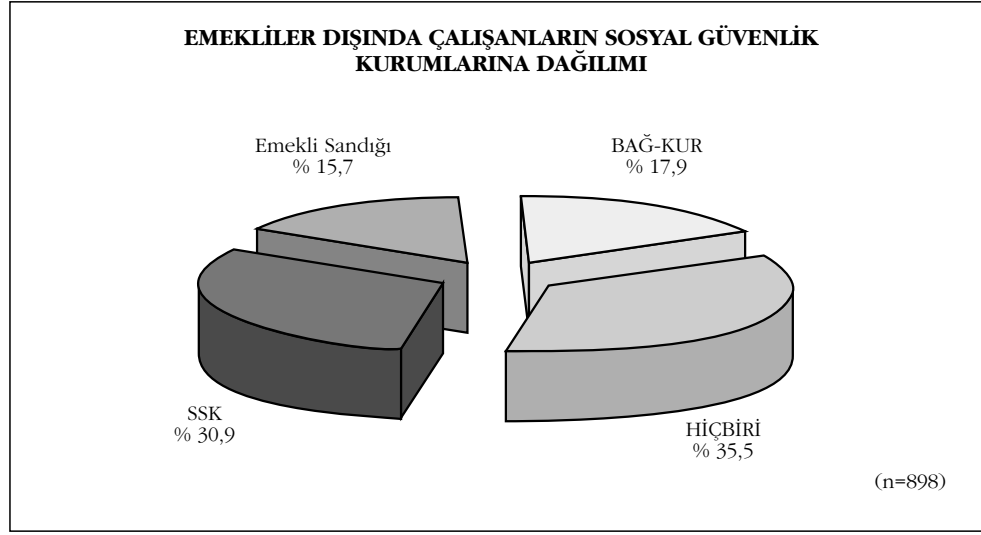


Grafik 6



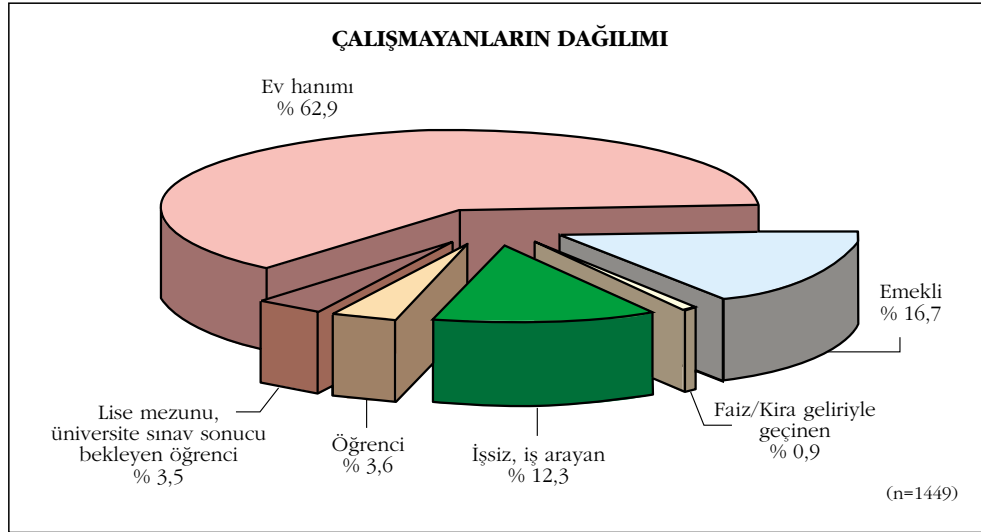
Çalışanlar içinde 69 kişi (yüzde 7) daha önce bir sosyal güvenlik kurumundan emekli olduklarını söylemişlerdir. Bunların 33'ü SSK'ya, 23'ü Bağ-Kur'a, 12'si Emekli Sandığı'na bağlı olarak, bir kişi de yurtdışında emekli olmuştur.

Grafik 7



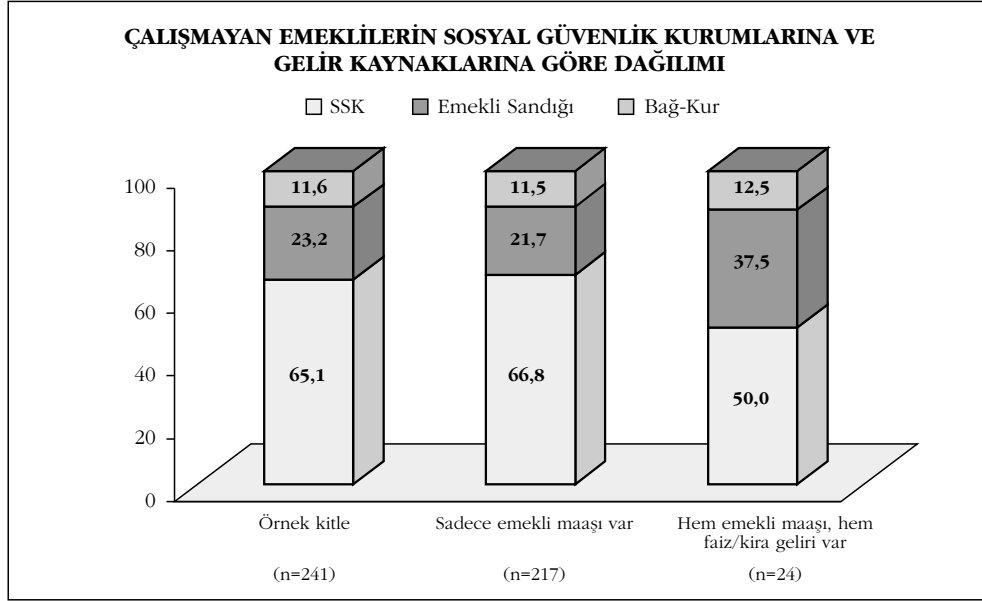
Örnek kitlenin yüzde 60'ı gelir getiren herhangi bir işte çalışmamaktadır. Bu grubun çeşitli kesimlere ve gelir kaynaklarına göre dağılımı izleyen grafiklerde gösterilmiştir.

Grafik 8



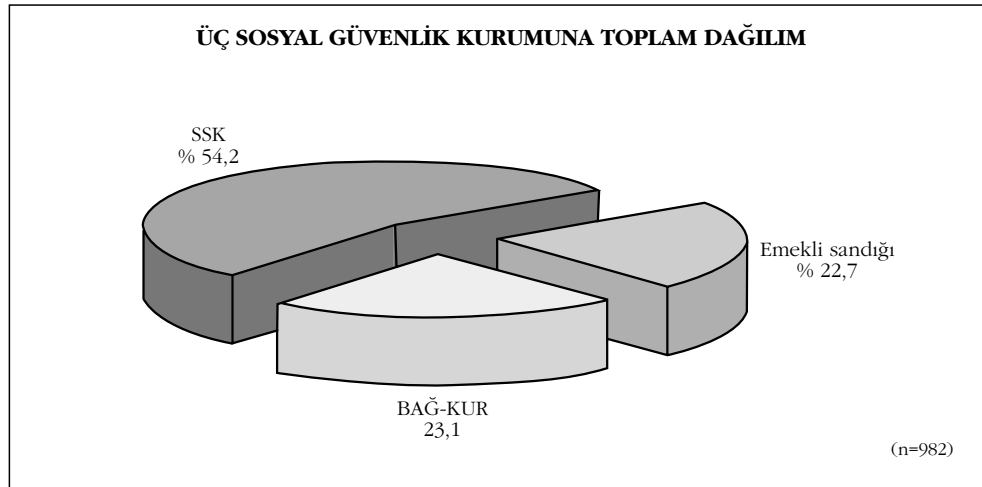
Çalışmayan ev hanımlarının yüzde 93'ü kendine ait herhangi bir geliri olmadığını, yüzde 6'sı ise (57 kişi) bir sosyal güvenlik kurumundan emekli maaşı aldığını söylemiştir. Çalışmayan ev hanımları içinde 34 kişi SSK'dan, 13 kişi Emekli Sandığı'ndan, 10 kişi de Bağ-Kur'dan emekli maaşı aldıkları belirtmiştir

Grafik 9



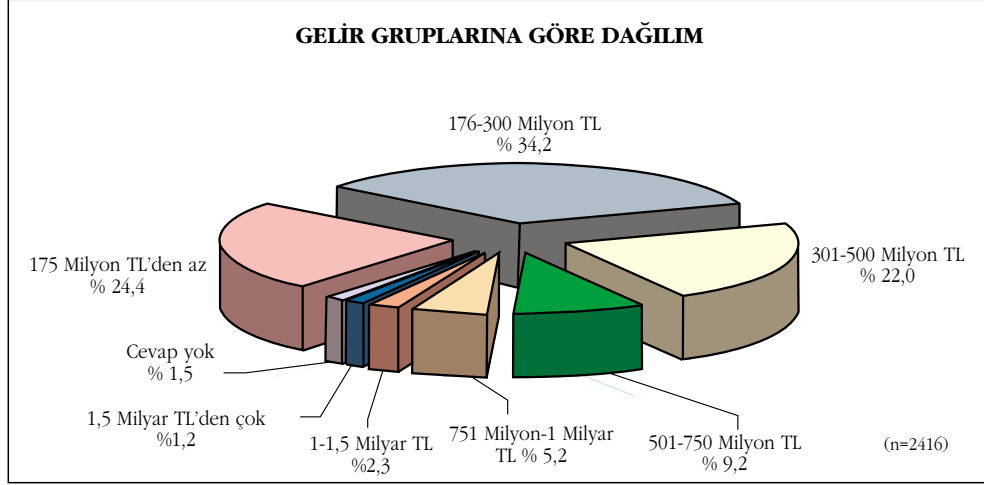
Örnek kitle içinde çalışanların, emeklilerin ve çalışmamakla birlikte herhangi bir sosyal güvenlik kurumuyla ilişkisi olanların üç sosyal güvenlik kurumuna toplam dağılımlarına şöyledir:

Grafik 10



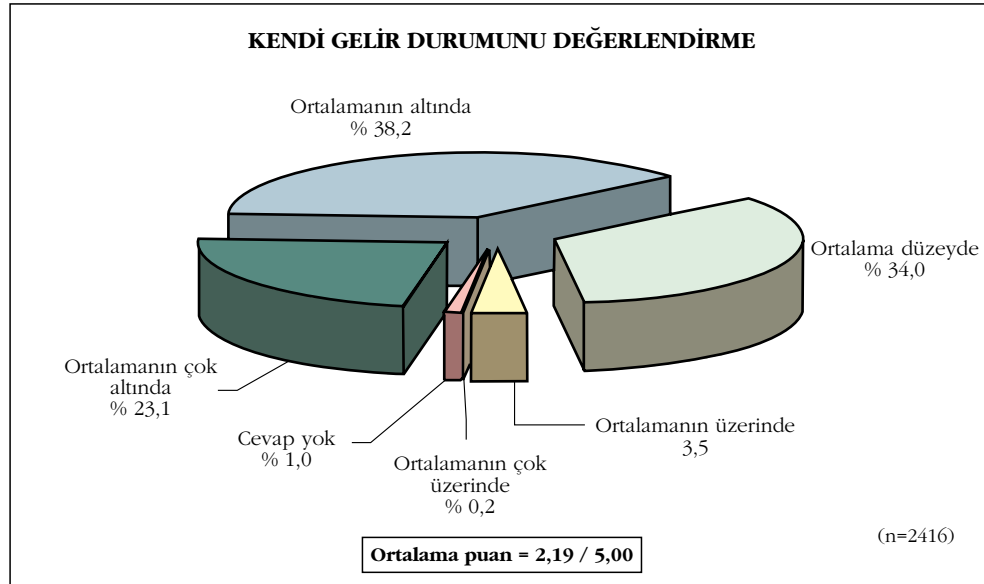
Araştırma kapsamında görüşülen kişilerden, evlerine giren toplam aylık gelirin yedi farklı dilimden hangisine girdiğine belirtmeleri istenmiştir. Buna göre örnek kitlenin gelir dilimlerine dağılımı şöyledir:

Grafik 11



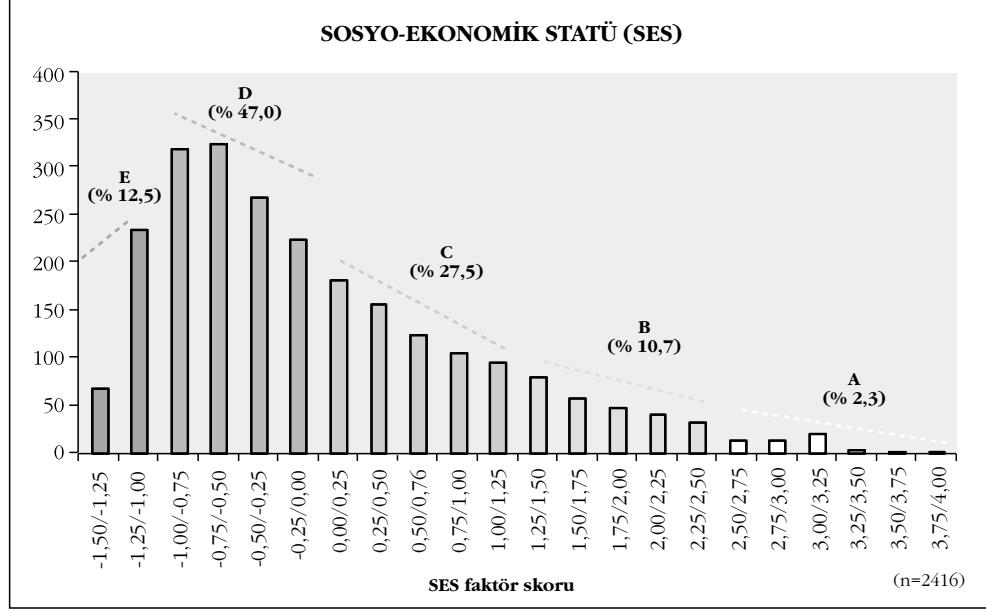
Görüşülen kişilere ayrıca, ortalama bir aileyle karşılaştırıldığında kendi ailelerinin maddi durumunu nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur. Örnek kitlenin beşte üçü kendi gelir durumlarını ortalamanın altında ya da çok altında gördüklerini belirtmişlerdir.

Grafik 12



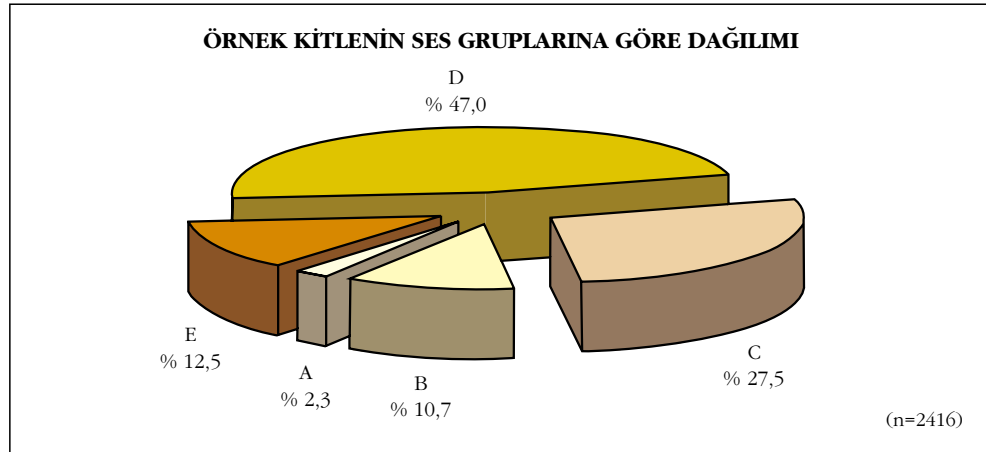
Örnek kitlenin eğitim, gelir, ekonomik faaliyet, mülkiyet, hanehalkı büyüklüğü, yaşam tarzı ve tüketim kalıpları gibi değişkenler temelinde faktör analizi uygulanarak hesaplanan sosyo-ekonomik statü (SES) skorları aşağıda gösterilmiştir. Grafikte solda en alt katmandan (E Grubu) sağda en üst katmana (A Grubu) doğru sıralanan SES gruplarına göre dağılım görülmektedir.

Grafik 13



Aşağıdaki grafik örnek kitlenin beş SES grubuna toplam dağılımını göstermektedir.

Grafik 14



B Ö L Ü M 2

YÖNETİM VE YÖNETİŞİM KALİTESİ ALGILAMASI

II. YÖNETİM VE YÖNETİŞİM KALİTESİ ALGILAMASI

Bu bölümde kamu yönetimine ilişkin algılamalar üç başlık altında incelenmektedir:

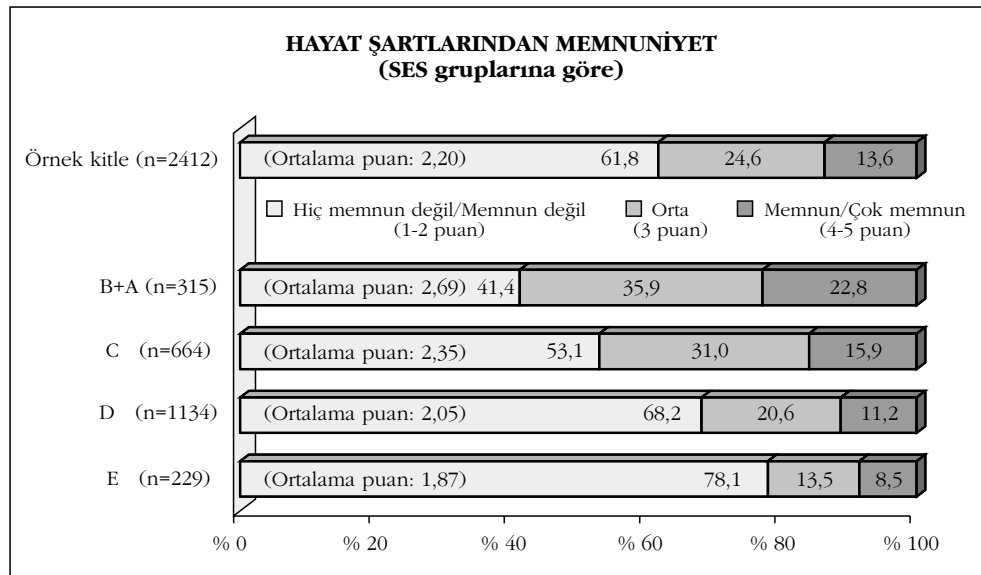
- Yönetim kalitesine ilişkin değerlendirmeler
- İyi yönetim göstergeleri temelinde kamu kuruluşlarının değerlendirilmesi
- Kamu kurumlarına yönelik güven

A. Yönetim Kalitesine İlişkin Algılama

Kamuoyu, devletin vergi gelirleriyle finanse edilen faaliyet ve programların genel olarak ya da çeşitli özgül alanlarda iyi örgütlendiği ve yürütüldüğü kanısında değildir. Yönetim kalitesine ilişkin bu olumsuz algılama, gerek kişisel yaşam koşullarından, gerek ülkenin sosyo-ekonomik koşullarından yaygın memnuniyetsizlikle koşutluk içindedir.

Görüşülen kişilerin yüzde 62'si kendilerinin ve ailelerinin bugünkü durumundan hiç memnun ya da memnun olmadıklarını belirtmişlerdir. Yaşam koşullarından memnuniyet ortalaması "5" üzerinden 2,20 puanda kalmaktadır. Sosyo-ekonomik statü yükseldikçe memnuniyet de istatistiksel olarak anlamlı ölçüde artmaktadır, ama en üst SES gruplarında (B+A) bile ortalama memnuniyet 3 puanın altındadır.

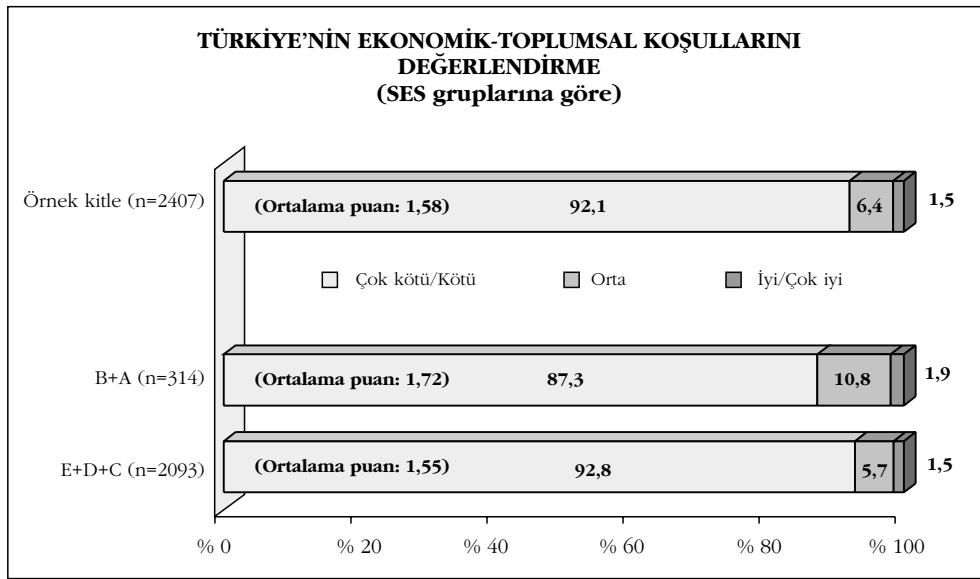
Grafik 15



D SES grubunun değerlendirmesinde ikincil ayrıştırıcı etken olarak cinsiyet rol oynamakta, erkekler kadınlardan daha memnuniyetsiz görünmektedirler.

Ülkenin bugünkü ekonomik ve toplumsal koşulları, kişisel yaşam koşullarından daha olumsuz değerlendirilmekte, genel kitlenin yüzde 92'si ülke koşullarının kötü ya da çok kötü olduğunu söylemektedir. Birincil farklılaştırıcı değişken gene SES'tir, ama bu kez anlamlı fark, kendi içinde ayrılmayan E+D+C ile B+A grupları arasındadır.

Grafik 16



Alt SES gruplarında (E+D+C) cinsiyete göre de fark görülmekte, erkekler ülkenin bugünkü koşullarını özellikle kötü bulmaktadırlar.

Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal koşulları ne kadar olumsuz değerlendiriliyorsa ülkenin kötü yönetildiği algılaması da o kadar yaygındır. Görüşülen kişilerin yüzde 90'ı aşan büyük çoğunluğu ülkenin bugünkü yönetim kalitesini kötü bulmaktadır.

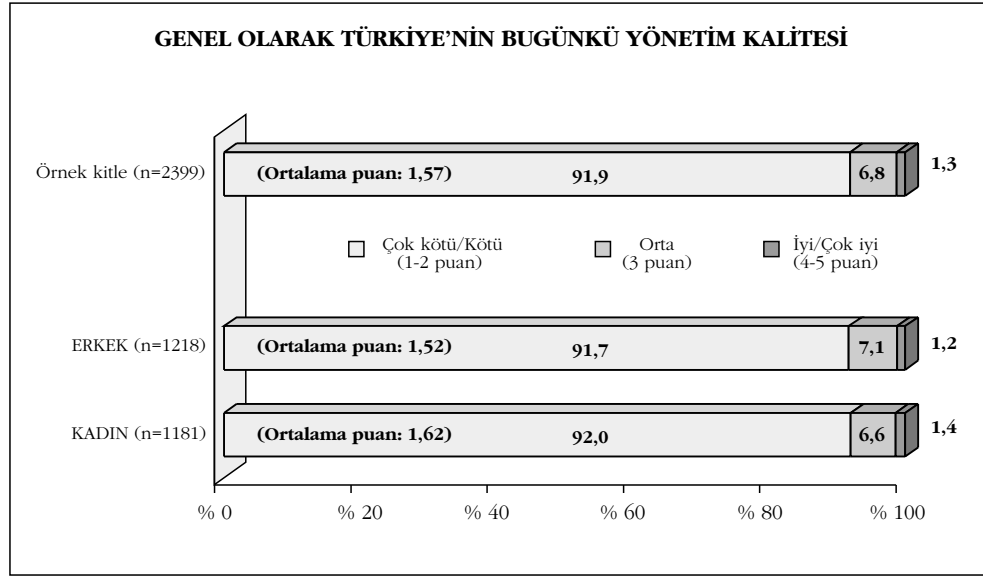
Bugünkü yönetim kalitesine ilişkin algılamaları yakın geçmişteki yönetim kalitesi değerlendirmeleriyle karşılaştırmak amacıyla Türkiye'nin son yirmi yıl içinde herhangi bir dönemde daha iyi yönetilip yönetilmediğine ilişkin görüşler de alınmıştır. Araştırma bulgularına göre, kamuoyunun üçte ikiye yaklaşan bir çoğunluğu bugünkü yönetimin yakın geçmiştekinden kötü olduğu kanısındadır.

İzleyen iki grafikte gösterildiği gibi:

- Ezici bir çoğunluğa (yüzde 92) göre Türkiye bugün kötü yönetilmektedir.
- Üçte ikiye yakın bir çoğunluğa (yüzde 63) göre son yirmi yılda yönetim kötüleşmiştir.
- Üçte bir gibi önemli bir kesime göre ise ülke her zaman kötü yönetilmiştir. Bu grup Türkiye'nin yakın geçmişte de daha iyi yönetildiği kanısında değildir.

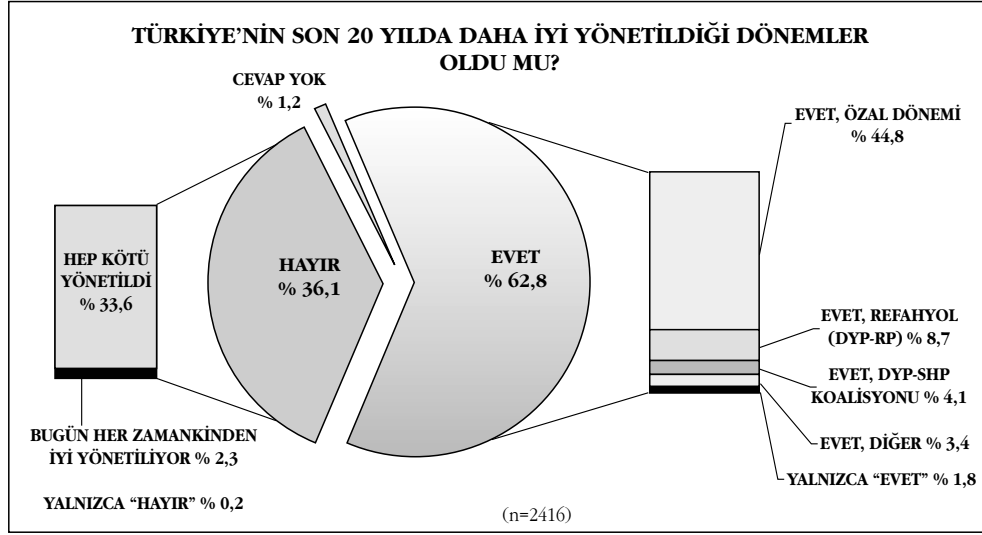
Genel kitle bugünkü yönetime "5" üzerinden ancak 1,57 puan vermekte, kırsal kesimde kadınların değerlendirmesi cinsiyete göre bir farklılaşma yaratmaktadır.

Grafik 17



Yönetimin kötüleştiğini düşünenlerin yüzde 71'ine, örnek kitlenin de yüzde 45'ine göre ülkenin bugünden daha iyi yönetildiği dönem, Özal dönemidir (1983-89).

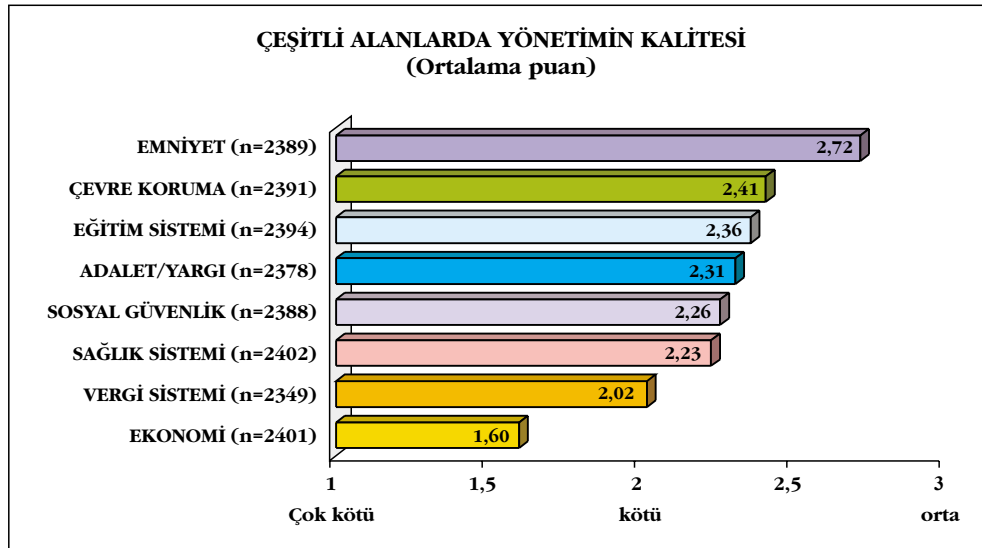
Grafik 18



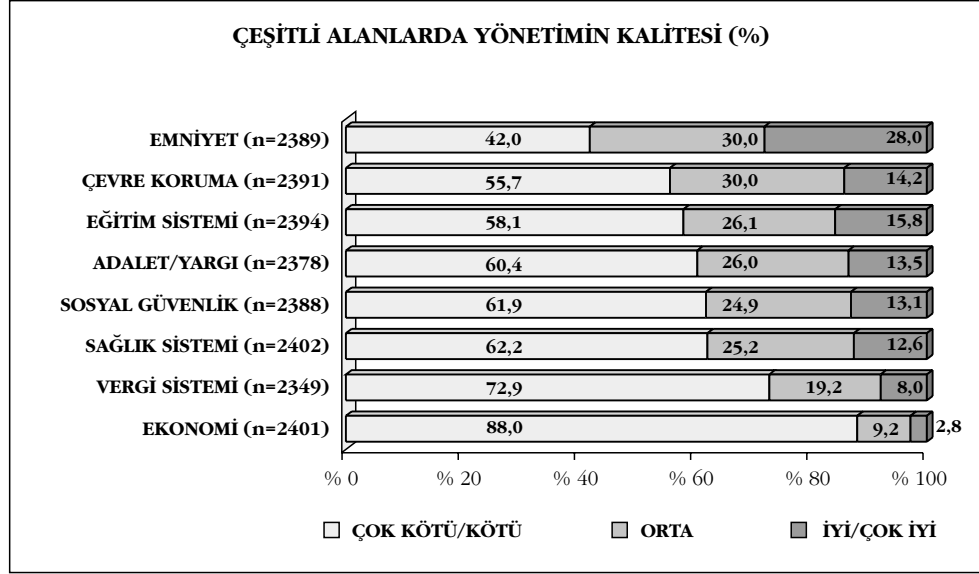
DYP-RP ve DYP-SHP koalisyonlarından sonra ülkenin daha iyi yönetildiği söylenen "Diğer" dönemler 12 Eylül (yüzde 2,4) ve ANAP-DSP-DTP koalisyonu (yüzde 1) dönemleridir.

Ortalama kamuoyu Türkiye'nin yalnızca genel olarak değil, çeşitli özgül alanlarda da kötü yönetildiği yolundadır. "Emniyet (Vatandaşların can ve mal güvenliği)" yönetim kalitesinin en olumlu değerlendirildiği, ama gene de orta noktanın (3 puan) altında kaldığı alandır. En alt sırada ise ekonomi yönetimi yer almaktadır.

Grafik 19



Grafik 20

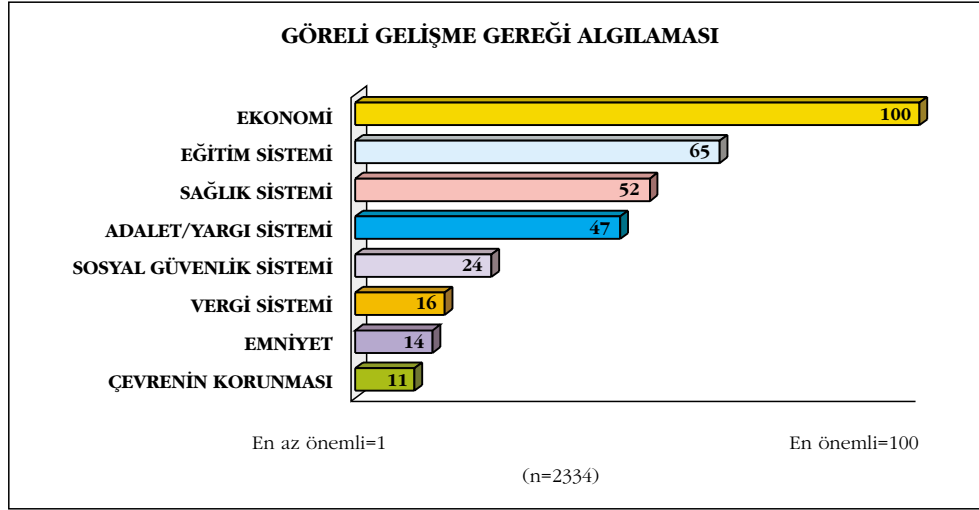


Yukarıda sıralanan sekiz alandaki değerlendirmeler karşılaştırıldığında:

- Sosyal güvenlik (vatandaşların hastalık, sakatlık, emeklilik, yaşlılık güvencesi) ile sağlık sistemi değerlendirmeleri arasındaki fark istatistiksel olarak önemli değildir.
- Buna karşılık bütün öbür farklar anlamlıdır. Başka bir deyişle, yönetim kalitesi örneğin, eğitim alanında emniyet ve çevre koruma alanlarında olduğundan önemli ölçüde daha kötü bulunmaktadır. Ekonomi yönetimine ilişkin ortalama algılama da bütün öbür alanlardakinden anlamlı ölçüde olumsuzdur.
- Herhangi bir sosyal güvenlik kurumuyla ilişkisi olanların (çalışan, iş arayan, emekli, dul/yetim) sosyal güvenlik sistemi konusundaki değerlendirmesi genel kitle ortalamasından anlamlı bir fark göstermemektedir.

Söz konusu alanlardan hangilerinde en fazla gelişme gerektiği sorgulandığında yukarıdaki sıralamanın değiştiği görülmektedir. Gelişme sağlanmasının en önemli, ikinci derecede önemli ve üçüncü derecede önemli olarak algılanması temel alınarak bir endeks oluşturulmuş, en fazla gelişmeye gerek duyulan ekonomi 100 olmak üzere her bir alan için hesaplanan göreceli gelişme gereği algılaması aşağıdaki grafikte gösterilmiştir.

Grafik 21

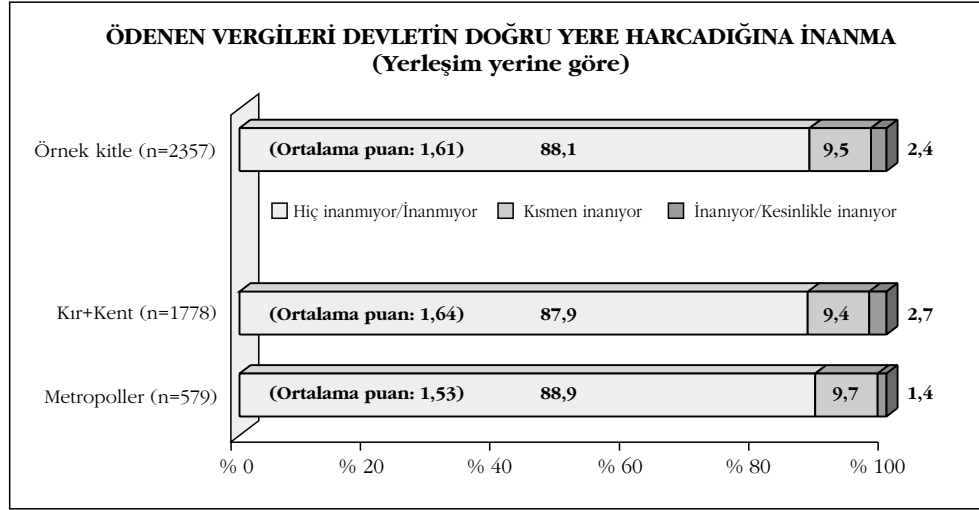


Yukarıdaki grafik ekonomiden hemen sonraki sıralama açısından özellikle dikkat çekicidir:

- Eğitim, ekonomiden sonra en fazla önemsenen alandır.
- Eğitimden sonra en fazla gelişme gereği duyulan alan sağlıktır. Kamuoyu vergi sistemini sağlık sisteminden kötü bulmakta, ama sağlık sisteminde gelişme sağlanmasına çok daha fazla öncelik vermektedir.
- Adalet ve yargı sisteminde gelişmenin sağlık sistemindekine yakın düzeyde, buna karşılık sosyal güvenlik sistemindekenden çok fazla önemsenmesi ilginçtir.
- Özet olarak, vatandaşın ağırlıklı talebi başta ekonomi olmak üzere eğitim, sağlık ve adalet alanlarında gelişme sağlanmasıdır.

Kamu yönetimi konusundaki olumsuz algılamalarda kamu harcamalarının isabetsizliğine ilişkin yaygın kanının payı olduğu söylenebilir. Görüşülen kişilerin yüzde 88 gibi çok büyük çoğunluğu devletin vergi gelirlerini doğru yerlerde kullandığına inanmamaktadır.

Grafik 22



Kamu harcamalarının doğru alanlara yönelip yönelmediği inancı, alt gruplara göre incelendiğinde şu farklar dikkati çekmektedir:

- Harcamaların yerinde olmadığı inancı üç büyük kentte (İstanbul, Ankara, İzmir) yaşayanlar arasında öbür kentlerde ve kırsal kesimde yaşayanlara göre anlamlı ölçüde daha güçlüdür. Metropollerdeki bu kanı cinsiyet, yaş grubu ya da SES'e göre farklılaşmamaktadır.
- Metropol dışı kentlerde ve kırsal alanlarda ise ikincil ayrıştırıcı değişken cinsiyettir. Bu tür yerleşimlerde erkeklerin kamu harcamalarının yerindeliğine duyduğu inanç kadınlara göre önemli ölçüde zayıftır.

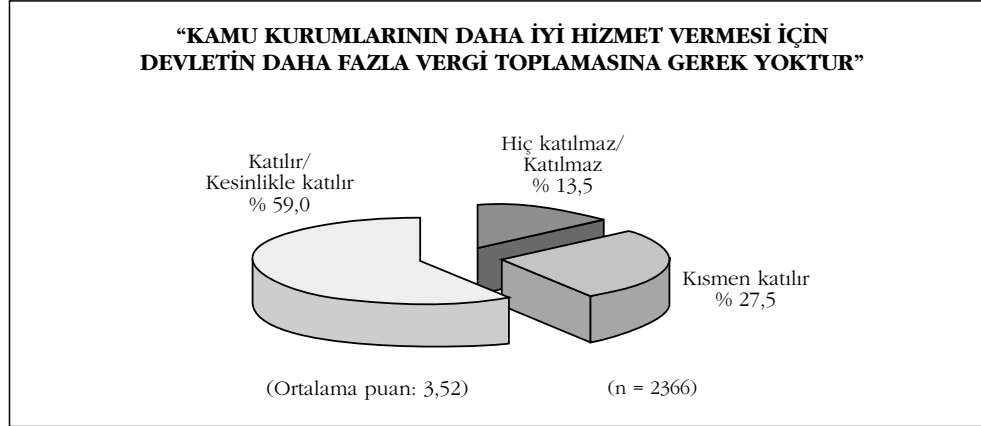
Araştırma kapsamında devletin vergi gelirlerini kullanma kalitesinin yanı sıra vatandaşın vergi ödeme eğilimi ve kamu hizmetlerinin kalitesi ile toplanan vergi miktarı arasındaki ilişki konuları da irdelenmiştir.

İzleyen iki grafikte görüldüğü gibi:

- Kamu kurumlarının daha iyi hizmet vermesi için devletin daha fazla vergi toplamasına gerek görmeyenler çoğunluktadır (yüzde 59); ayrıca yüzde 28'e varan bir grup da bu görüşe kısmen katıldığını söylemiştir.
- Vergi gelirlerinin iyi kullanılmadığına inananlara yakın büyüklükte bir çoğunluk (yüzde 83), vergilerin doğru yere harcanacağına inansa çoğu insanın vergisini ödeyeceğini belirtmiştir.

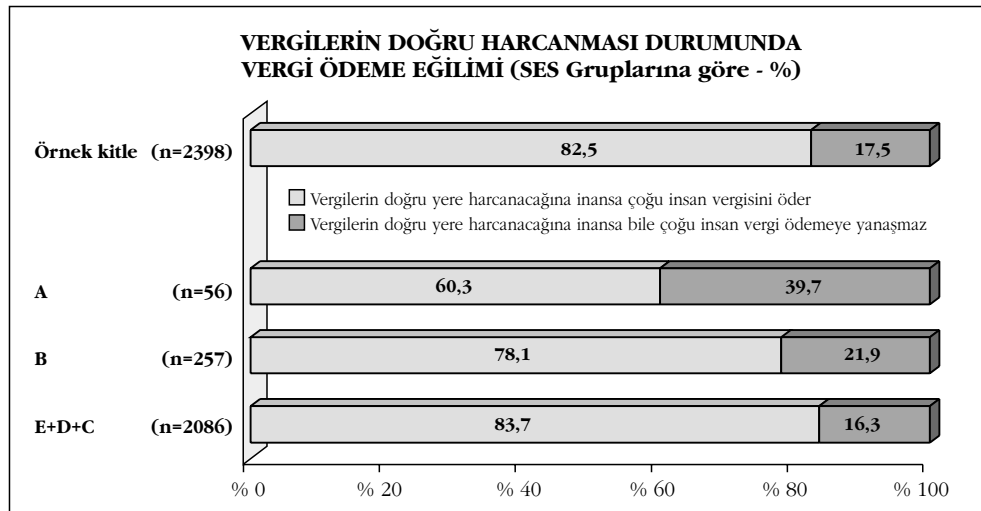
Aşağıdaki grafik, devletin bugünkü vergi gelirleriyle de daha iyi kamu hizmeti verilebileceği yönündeki çoğunluk görüşüne işaret etmektedir. Dolayısıyla asıl sorun vergi gelirlerinin düşüklüğü değil, doğru yere harcanmaması olarak algılanmaktadır.

Grafik 23



Kamu harcamalarının doğru yönlendirildiğine inansa çoğu insanın vergisini ödeyeceğini düşünenler, daha çok orta ve alt SES grupları, bir başka deyişle toplumun geniş kesimleridir. Ama orta ve alt SES gruplarındaki gençler (18-24 yaş grubu) bu görüşü biraz daha düşük oranda (yüzde 78) paylaşmaktadır. En kuşkulu kesim ise A SES grubudur.

Grafik 24



B. Yönetişim Kalitesine İlişkin Algılama

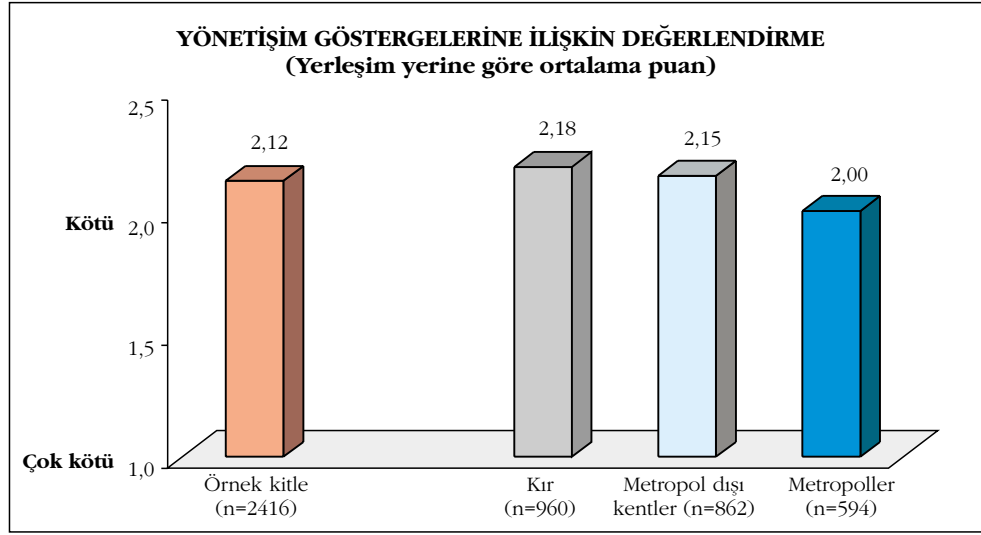
Toplumda geniş çerçeveli bir otorite yapılanmasına dayanan, devlet dışındaki kurumlara ve sivil topluma da bu yapıda yer veren yönetim kavramının yaygınlaşması, devletin işleyişinin ve genel olarak kamu kuruluşlarının yalnızca yönetim değil, yönetim kalitesi açısından da değerlendirilmesini gündeme getirmiştir. Bu bölümde yönetim kalitesi konusundaki algılamalarla ilgili araştırma bulguları sunulmaktadır.

Görüşülen kişilere Türkiye’de devletin işleyişini bir dizi iyi yönetim göstergesi açısından nasıl değerlendirdikleri sorulmuştur. Sorgulanan değişkenler şunlardır:

- Kanun ve kuralların herkese eşit biçimde uygulanması
- Hangi konuda hangi kanun ve kuralın uygulanacağını belli olması
- Devletin vatandaşa, kendisini ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi vermesi
- Hükümetin ve kamu kurumlarının aldığı kararlarda vatandaşın söz sahibi olması
- Kamu kurumlarının siyasi baskıdan bağımsız çalışması
- Kamu kurumlarının kaynak israf etmeden çalışması
- Kamu kurumu yöneticilerine yaptıkları işlemlerden dolayı hesap sorulabilmesi
- Kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması
- Genel olarak kamu kurumlarının hukuka uygun davranmaya özen göstermesi

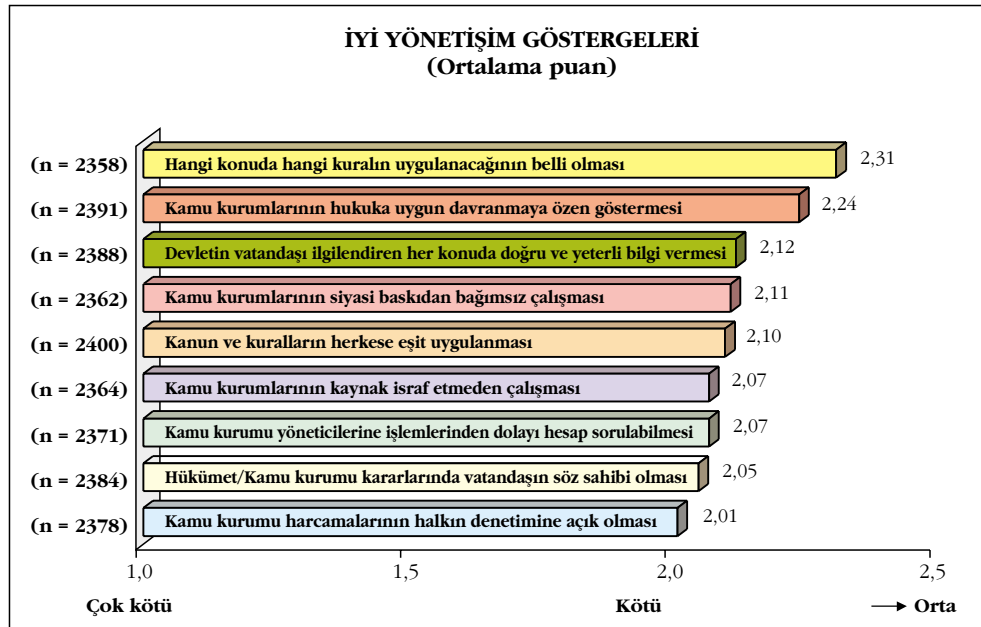
Dokuz konudaki değerlendirmelerin toplu ortalaması aşağıdaki grafikte gösterilmiştir. Buna göre ortalama yönetim kalitesi "5" üzerinden 2,1 puan düzeyinde değerlendirilmekte, büyük kentsel yerleşmelere gidildikçe anlamlı ölçüde daha olumsuz bir algılama görülmektedir.

Grafik 25

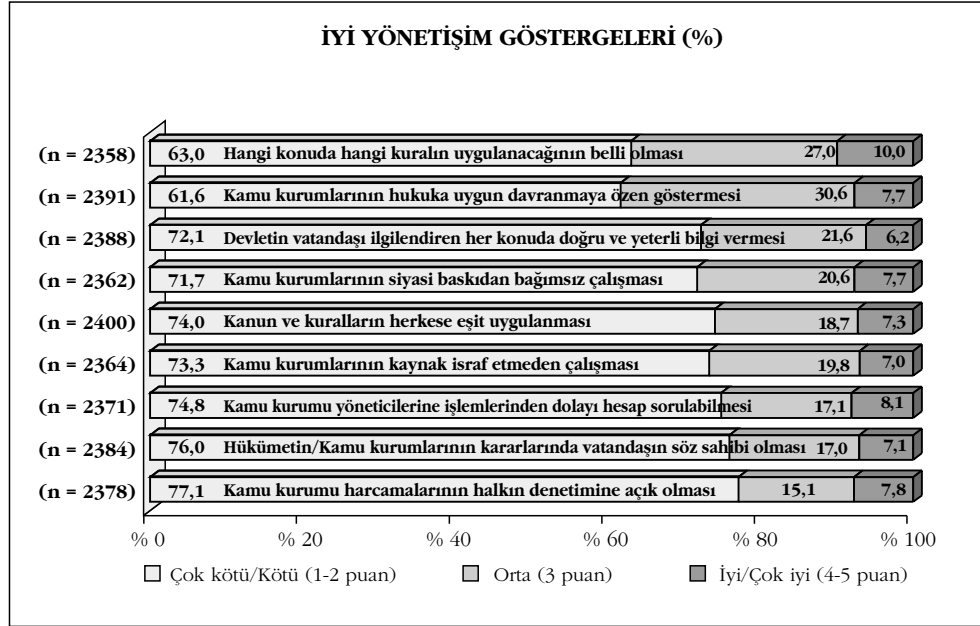


Dokuz konudaki değerlendirmeler tek tek incelendiğinde yönetim kalitesinin bütün açılardan orta denebilecek düzeyin (3 puan) altında algılandığı görülmektedir. Yanıtların yüzde dağılımı da iyi yönetimden söz edilemeyecek bir tabloyu ortaya koymaktadır.

Grafik 26



Grafik 27

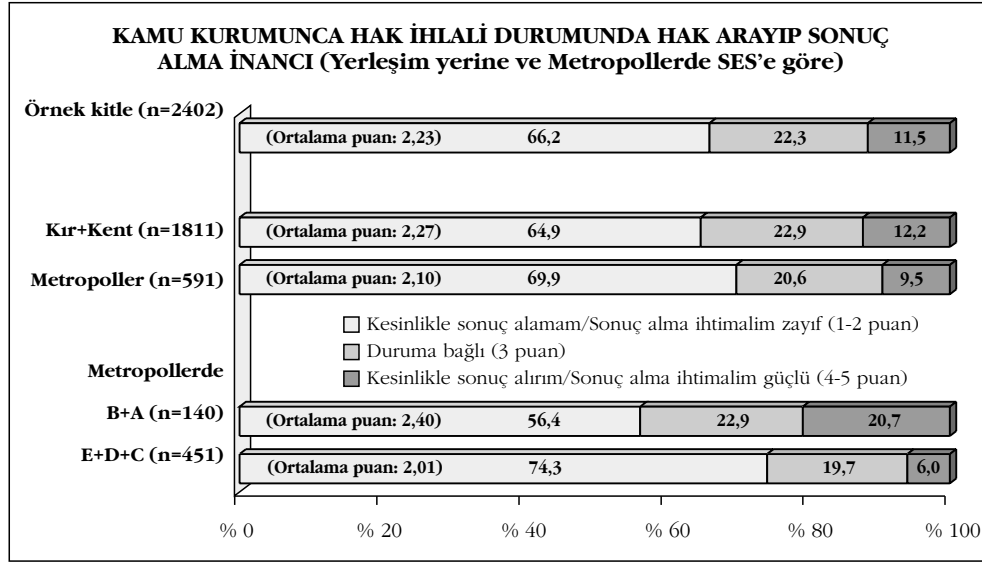


Yukarıdaki grafiklerde yer alan ortalama değerlendirme puanları arasındaki bazı farklar istatistiksel olarak önemli, bazıları önemsizdir.

- "Hangi konuda hangi kanun ve kuralın uygulanacağı" ve anlamlı bir farkla onu izleyen "kamu kurumlarının hukuka uygun davranmaya özen göstermesi" öbürlerine göre önemli ölçüde daha az olumsuz değerlendirilmiştir. Bu bağlamda "kanun ve kuralların herkese eşit uygulandığı" algılamasının zayıflığı ise dikkat çekicidir.
- "Kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açıklığı," yalnızca "kararlarda vatandaşın söz sahibi olması" ile eş düzeyde, geri kalanların tümünden ise istatistiksel olarak önemli ölçüde daha olumsuz değerlendirilmiştir.
- "Devletin vatandaşları, kendisini ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi vermesi," "Kamu kurumlarının siyasi baskıdan bağımsız çalışması" ve "Kanun ve kuralların herkese eşit biçimde uygulanması" konularındaki değerlendirmeler birbirinden anlamlı ölçüde farklı değildir.
- "Hükümetin ve kamu kurumlarının aldığı kararlarda vatandaşın söz sahibi olması," "kamu kurumu yöneticilerine yaptıkları işlemlerden dolayı hesap sorulabilmesi" ve "kamu kurumlarının kaynak israf etmeden çalışması" da birbiriyle aynı düzeyde olumsuz algılanan konulardır.

Araştırmanın yönetim kapsamında yer verdiği bir konu da vatandaşın kamu kuruluşlarında hak arama koşullarına ilişkindir. Bu konudaki ilk soruda, vatandaş olarak hakları bir kamu kurumu tarafından ihlal edilen kişilerin hakkını arayıp sonuç alabileceğine inanıp inanmadığı araştırılmıştır. Görüşülen kişilerin üçte ikisi böyle bir durumda kesinlikle sonuç alamayacağı ya da sonuç alma olasılığının zayıf olduğu kanısındadır.

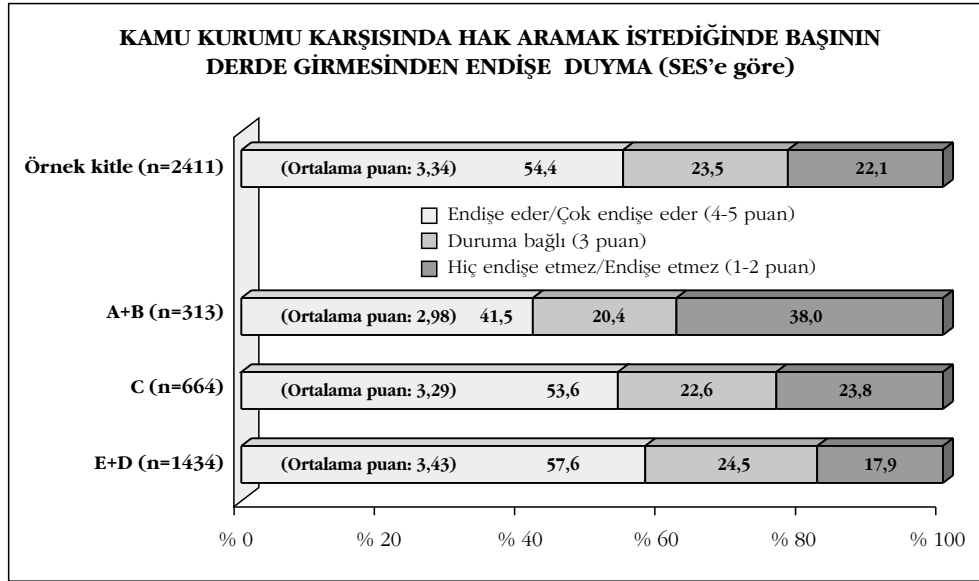
Grafik 28



Vatandaşlık haklarını çiğneyen kamu kurumu karşısında hak arayıp sonuç alabilme inancı üç büyük kentte öbür yerleşimlere göre anlamlı ölçüde zayıftır. Bu fark metropollerde yaşayan orta ve alt SES gruplarının özellikle karamsar değerlendirmesinden kaynaklanmaktadır.

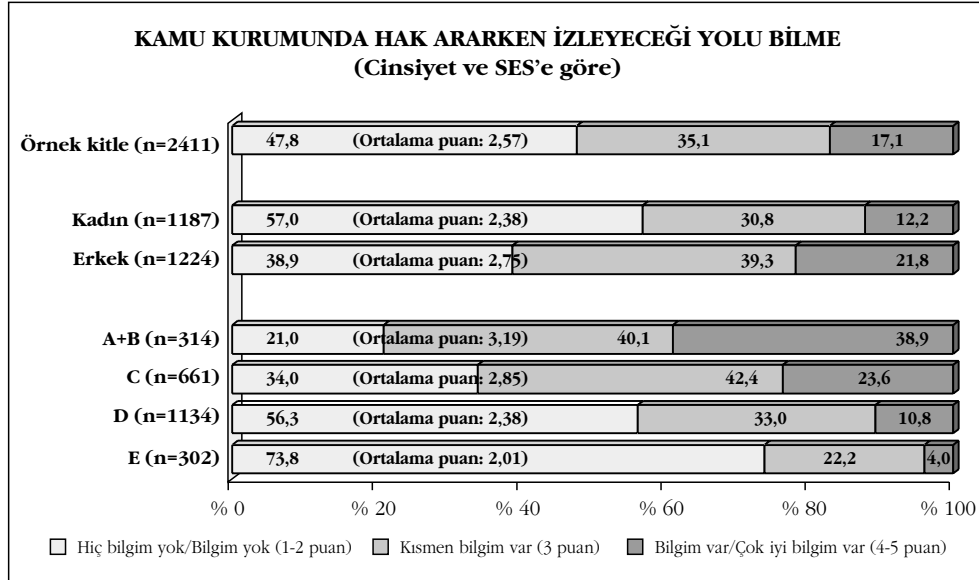
Vatandaşların çoğu (yüzde 54) bir kamu kuruluşu karşısında hakkını arayacak olsa başının derde gireceğinden endişelidir. Ortalama endişe puanı sosyo-ekonomik statü yükseldikçe önemli ölçüde düşmekteyse de A+B grubunda bile orta noktanın (3 puan) pek az altındadır.

Grafik 29



Görüşülen kişilerin yüzde 48'i kamu kuruluşuna karşı nasıl hak arayacaklarını bilmemektedir.

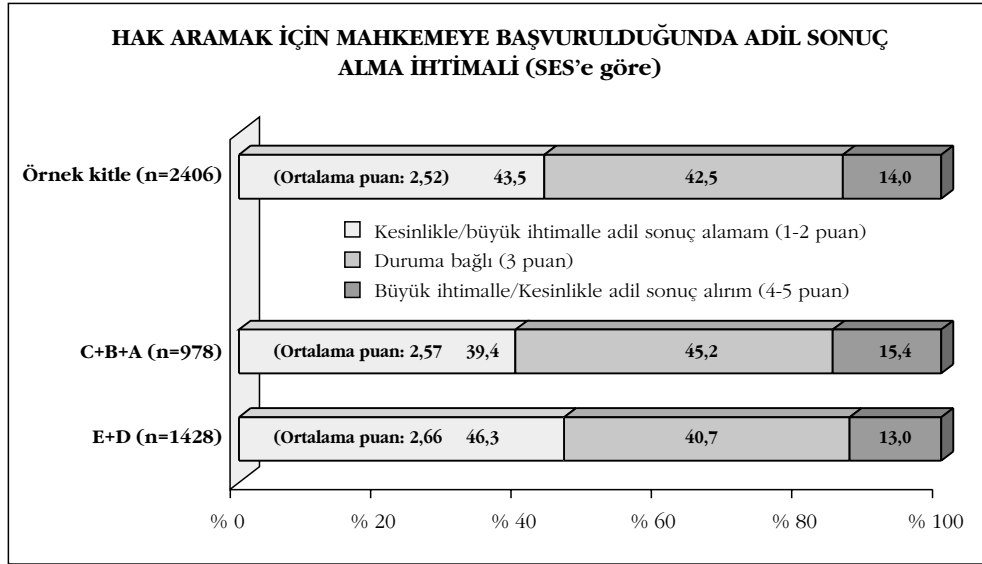
Grafik 30



Bir kamu kuruluğu karşısında hakkını arayabilmek için izlenmesi gereken yolu bilmediklerini söyleyenler ağırlıklı olarak kadınlardır. Bu konuda birincil ayrıştırıcı etken olan cinsiyetin yanı sıra SES'e göre de istatistiksel olarak önemli farklılaşma görölmektedir. Sosyo-ekonomik statü yükseldikçe gerek kadınlar, gerek erkekler arasında "bilgisizlik" düzenli olarak azalmakta, ama cinsiyetler arasındaki fark her SES grubu içinde sürmektedir.

Devlet ya da kişiler karşısında herhangi bir konuda hakkını aramak için mahkemeye başvurusu gerekse, kesinlikle ya da büyük ihtimalle adil bir sonuç alabileceğine inananların oranı ancak yüzde 14'tür. Yüzde 44'e varan bir grup ise kesinlikle ya da büyük ihtimalle adil sonuç alamayacağı kanısındadır. Bu konuda kendi içinde ayrıışmayan C, B ve A SES grupları, gene kendi içinde ayrıışmayan E ve D gruplarından anlamlı ölçüde iyimser görüş belirtmiştir.

Grafik 31



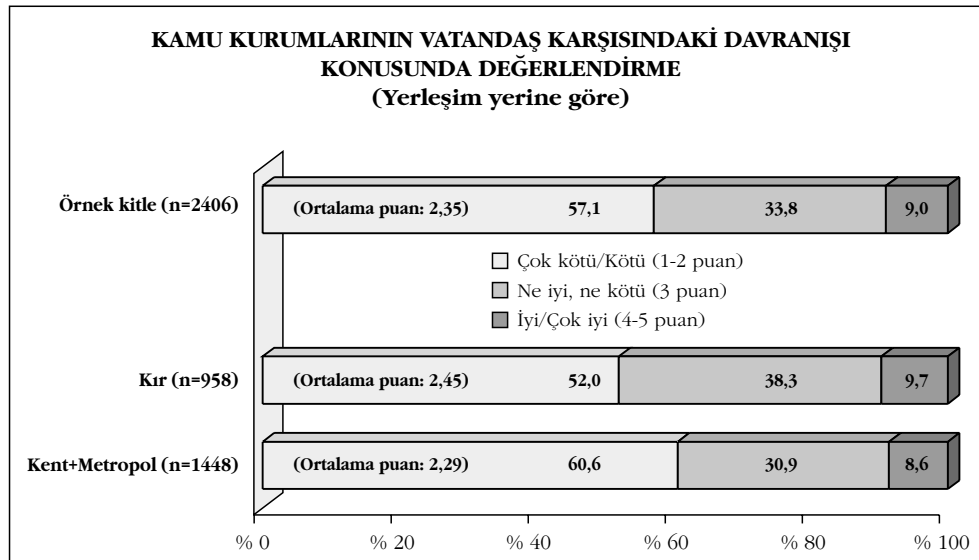
Kamu çalışanlarının ve kamu emeklilerinin hak aramaya ilişkin değerlendirmelerinde genel kitleden bazı farklılaşmalar görölmektedir:

- Kamu çalışanlarının değerlendirmeleri hak aramayla ilgili her dört soruda da genel kitleden istatistiksel olarak önemli ölçüde daha olumludur. Ama onların durumunda bile rahatça hak aramanın söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır. Bu grupta:

- Haklarını çiğneyen kamu kurumu karşısında hak arayıp sonuç alabilme inancı "5" üzerinden 2,55 puanla orta düzeyin altındadır (genel kitle ortalaması 2,23).
- Bir kamu kuruluşu karşısında hak arayacak olsa başının derde gireceği kaygısı, genel kitle kadar değilse bile gene orta düzeyden güçlüdür (3,12 puan).
- Mahkemeden adil bir sonuç alabileceğine duyulan inanç da ortalama 2,77 puanla orta düzeyin altındadır (genel kitle ortalaması 2,52).
- Bir kamu kuruluşuna karşı hangi yolla hak arayacağı bilgisi ise (ortalama 3,22 puan), genel kitleden (ortalama 2,57 puan) çok daha yaygın görülmektedir.
- Kamu emeklilerinin ortalama değerlendirmesi yalnızca bir kamu kuruluşunda nasıl hak arayacağını bilme (ortalama 3,26 puan) açısından genel kitle ortalamasını anlamlı ölçüde aşmaktadır.

Görüşülen kişilerin yüzde 57'si kamu kurumlarına işi düşen yurttaşlara çok kötü ya da kötü davranıldığını, buna karşılık ancak yüzde 9'u iyi ya da çok iyi davranıldığını belirtmiştir. Bu konuda cinsiyet, yaş ya da SES'e göre önemli bir farklılaşma yoktur. Yerleşim yerine göre ise kentlerde yaşayanların kırsal alanlarda yaşayanlara göre istatistiksel olarak önemli ölçüde olumsuz algılama içinde olduğu görülmektedir.

Grafik 32



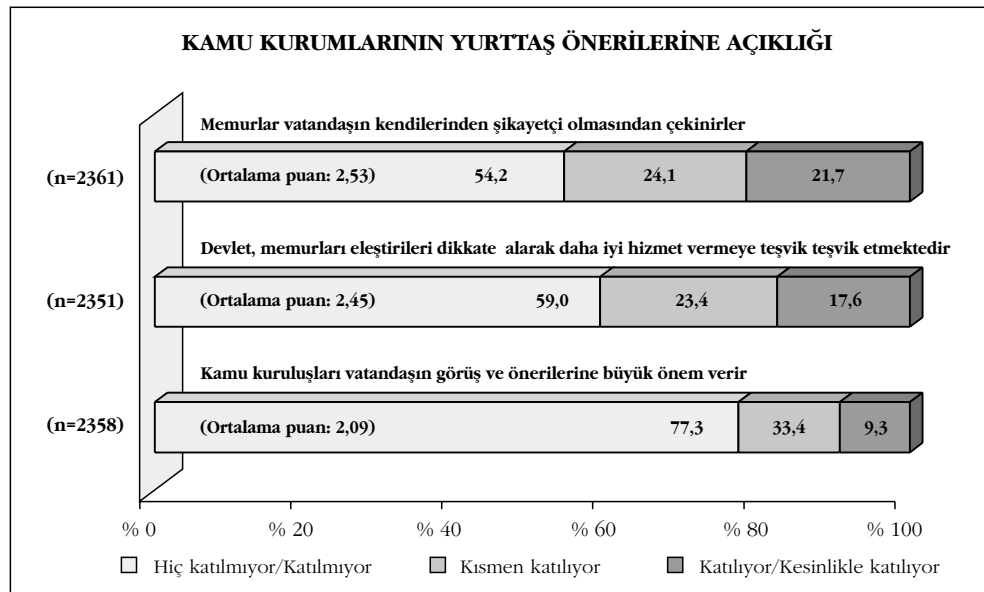
Kamu çalışanları ve kamu emeklileri, kamu kurumlarının yurttaş karşısındaki tutumunu genel kitleden istatistiksel olarak anlamlı ölçüde daha olumlu değerlendirmektedirler. Ama bu grupların ortalama değerlendirmeleri de orta nokta olan "3" puanın gerisinde kalmakta, kamu çalışanları arasında 2,63 puanı, kamu emeklileri arasından ise ancak 2,54 puanı bulmaktadır. Başka bir deyişle, devlet memurları bile kamu kurumlarında vatandaşa iyi davranıldığı kanısında değildir.

Kamu kuruluşlarının ve devlet memurlarının

- vatandaşların önerilerine ve eleştirilerine açıklığı,
- halkın istek ve taleplerine duyarlılığı ve
- yenilikçiliği

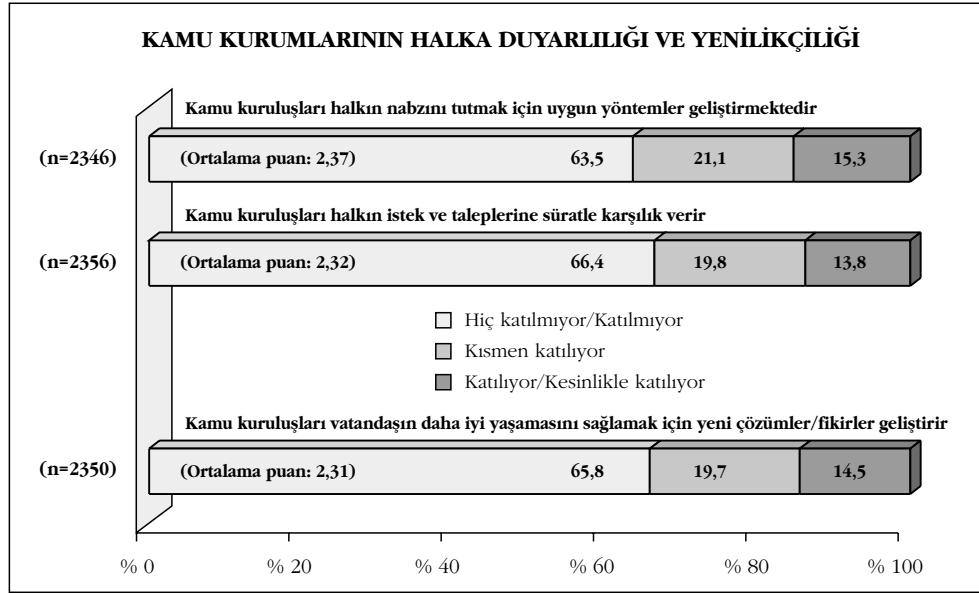
konusundaki algılamalar da yönetim kalitesine ilişkin olarak benzer değerlendirmelere işaret etmektedir. İzleyen iki grafikte görüşülen kişilerin bu konulardaki altı önermeye katılma oranları ve "5" üzerinden ortalama değerlendirmeleri yer almaktadır. Görüldüğü gibi, kamu kuruluşlarının vatandaşın görüş ve eleştirilerine büyük önem verdiği değerlendirilmesine katılanların oranı ancak yüzde 9'dur. En yüksek katılma oranı (yüzde 22), memurların vatandaşın kendilerinden şikayetçi olmasından çekinirler olmasından çekindiği önermesinde görülmekte, ama ortalama değerlendirme gene de 2,53 puanda kalmaktadır.

Grafik 33



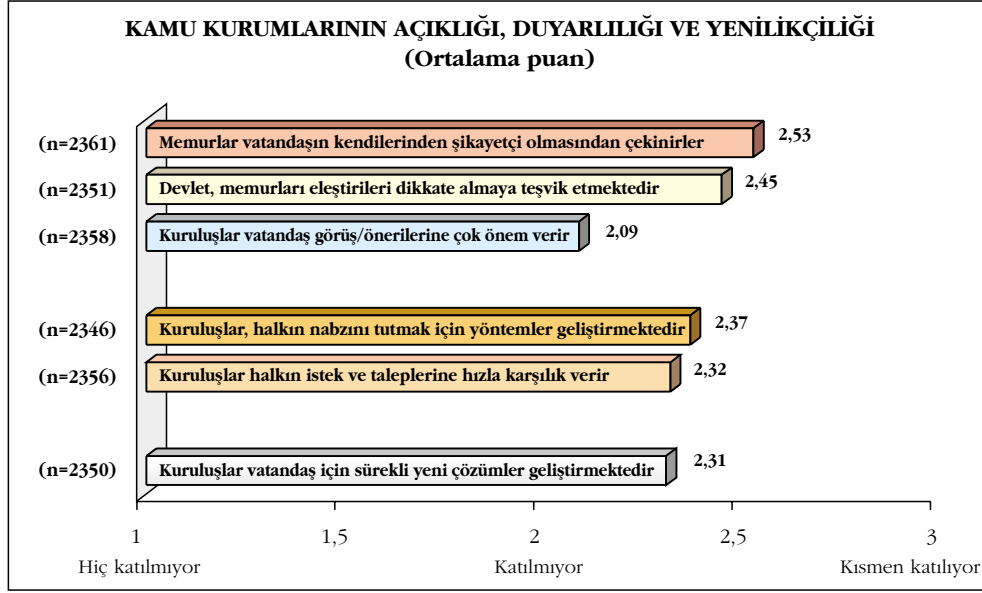
Kamu çalışanları ve emeklileri altı önermeden yalnızca birini, memurların vatandaşın kendilerinden şikayetçi olmasından çekindiğini, genel kitleden istatistiksel olarak anlamlı ölçüde farklı değerlendirmiştir. Ama genel ortalamadan yüksek olsa da memur kesiminin ortalaması (2,65 puan) memurun vatandaştan çekindiğini düşündürmekten uzaktır.

Grafik 34



Kamu kurumlarının halka açıklığı, halkın isteklerine duyarlılığı ve vatandaşın daha iyi yaşamasını sağlamak için yeni çözümler geliştirme eğilimi konusundaki algılamalar aşağıdaki grafikte bir arada gösterilmiştir. Bunlardan yalnızca kamu kuruluşlarının "halkın istek ve taleplerine süratle karşılık verdiği" ve "vatandaşın daha iyi yaşamasını sağlamak için sürekli yeni fikirler çözümler geliştirdiği" konularındaki iki değerlendirme arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark yoktur. Bütün öbür ortalamalar arasındaki farklar önemlidir.

Grafik 35

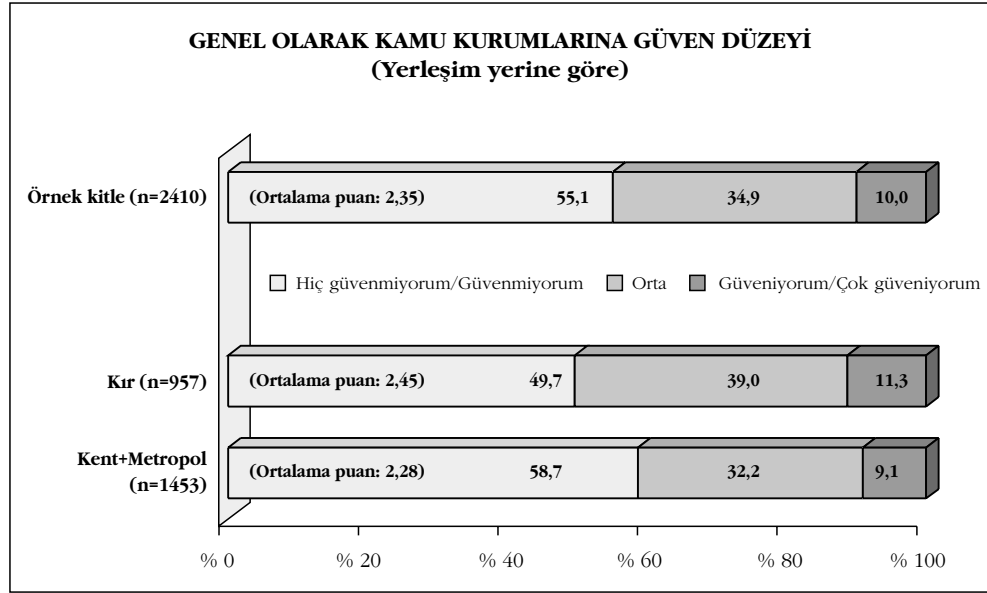


C. Kamu Kurumlarına Yönelik Güven

Görüşülen kişilere önce Türkiye'deki kamu kurumlarına genel olarak, ardından da bir dizi kamu kurumunun her birine tek tek ne kadar güvendikleri sorulmuştur. Beşli ölçek üzerinde yapılan değerlendirmeler ülkedeki kamu kurumlarının ne bir bütün olarak, ne de ayrı ayrı güven uyandırdığını düşündürmektedir. En fazla güven duyulan emniyet teşkilatıdır (polis), ama bu kuruma yönelik ortalama güven de ancak orta düzeydedir (3,02 puan).

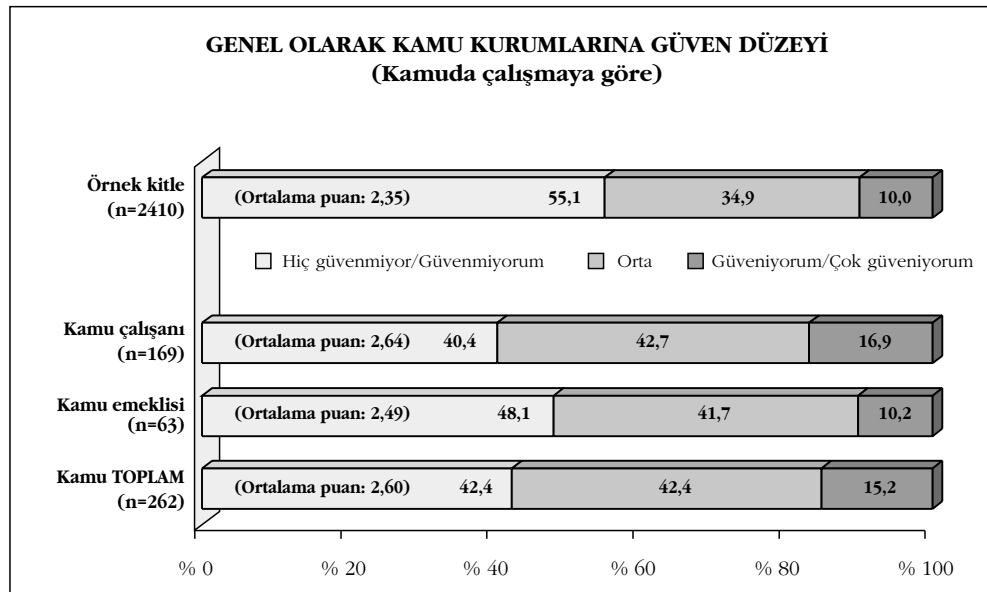
Görüşülen kişilerin yüzde 55'i genel olarak kamu kurumlarına güvenmediklerini, buna karşılık yalnızca yüzde 10'u genelde kamu kurumlarına güvendiklerini söylemiştir. Ortalama güven puanı (2,35) orta noktanın önemli ölçüde gerisindedir. Örnek kitle ortalamasından önemli bir farklılaşma yerleşim yerine göre saptanmıştır. İzleyen grafikte görüldüğü gibi, kamuya yönelik güven kentsel nüfus arasında (ortalama 2,28 puan) kırsal nüfusa (ortalama 2,45 puan) göre önemli ölçüde daha zayıftır.

Grafik 36



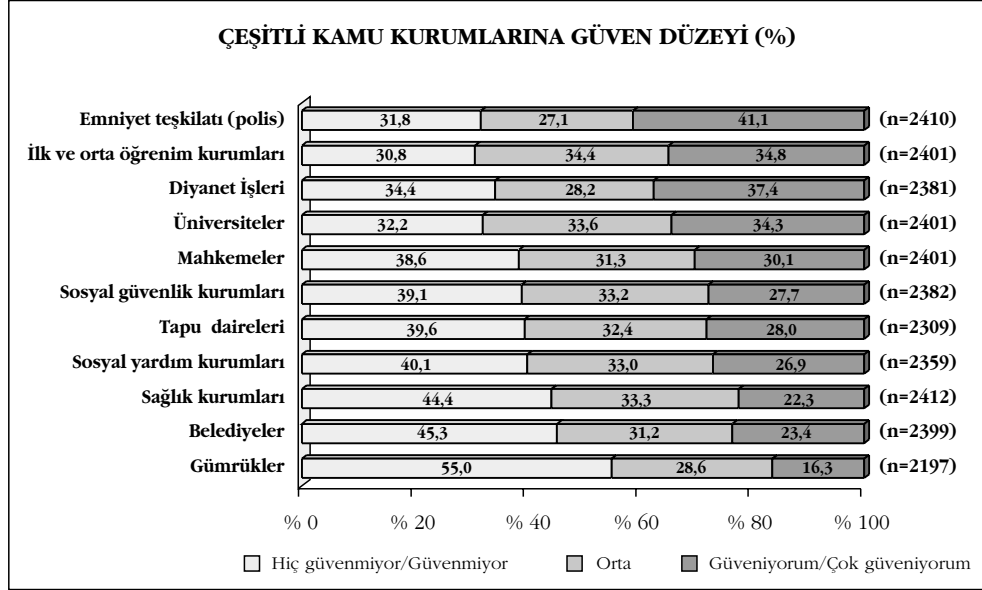
Kamu çalışanları genelde kamu kurumlarına örneklem ortalamasından önemli ölçüde fazla güven duymaktadırlar. Ama önceki örneklerde olduğu gibi bu kez de mutlak olarak olumlu bir değerlendirme görülmemekte, ortalama güven puanı (2,64) gene orta noktanın altında kalmaktadır. Kamu emeklilerinin güven düzeyi ise genel kitleden farklılaşmamaktadır.

Grafik 37



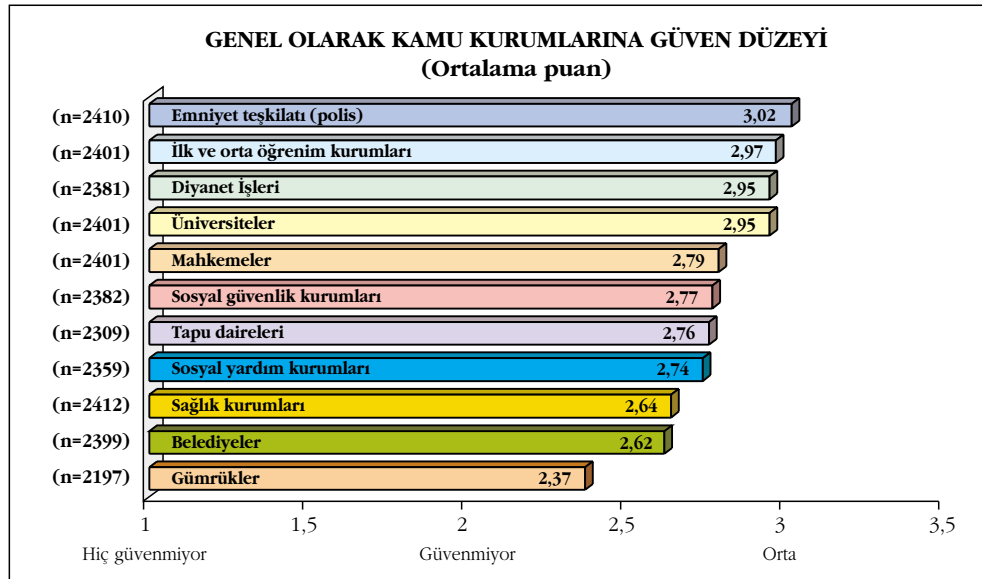
En yüksek oranda (yüzde 41) güvenildiği belirtilen kurum Emniyet teşkilatı, en düşük oranda (yüzde 16) güvenilen ise gümrüklerdir.

Grafik 38



Sorgulanan kamu kurumlarının her birine duyulan ortalama güven aşağıda gösterilmiştir.

Grafik 39



Yukarıdaki grafikte gösterilen değerlendirmeler, birbirinden anlamlı ölçüde farklı olup olmamalarına göre şöyle gruplanmaktadır:

- Emniyet teşkilatı önemli farkla ilk sırada güven duyulan kurumdur.
- Daha sonra ilk ve orta öğretim kurumlarına, Diyanet işlerine ve üniversitelere güvenilmektedir. Bu üçü arasında istatistiksel olarak anlamlı bir fark yoktur.
- Bir alt sırada birbiriyle eşit düzeyde güven uyandıran mahkemeler, sosyal güvenlik kurumları (Emekli Sandığı, SSK, Bağ-Kur), tapu daireleri ve sosyal yardım kuruluşları (Kızılay, Çocuk Esirgeme Kurumu vb) yer almaktadır.
- Sağlık kurumlarına ve belediyelere yönelik güven istatistiksel olarak aynı düzeyde ve gümrükler dışında bütün öbür kurumlara duyulan güvenden zayıftır.
- İstatistiksel olarak önemli farklarla bu 11 kurum içinde en az güven uyandıran kurum gümrüklerdir.

Herhangi bir sosyal güvenlik kurumuyla ilişkisi olanların (çalışan, iş arayan, emekli, dul/yetim) sosyal güvenlik kurumlarına güveni (ortalama 2,75 puan) genel kitle ortalamasıyla aynı düzeydedir.

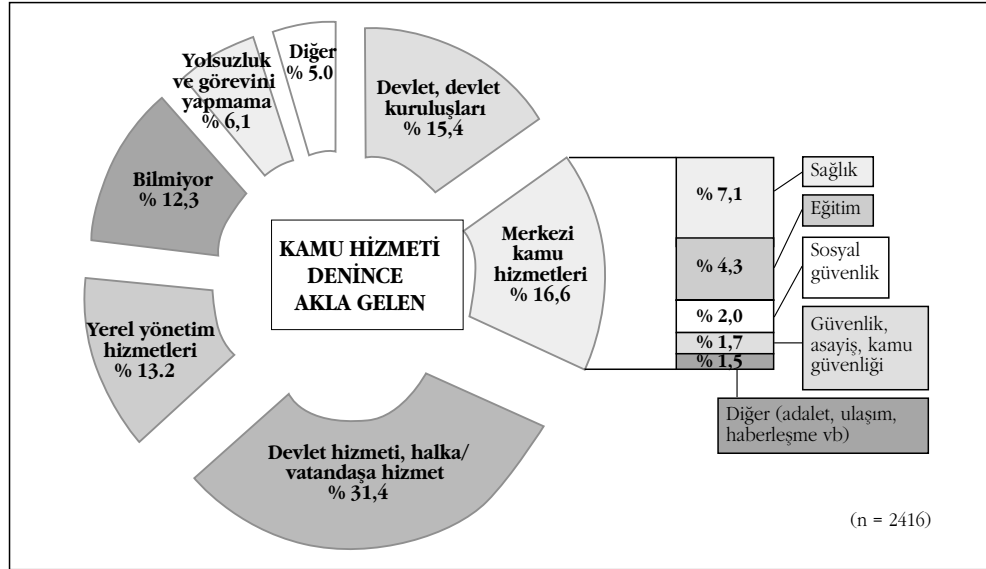
B Ö L Ü M

KAMU KURUMLARINDAN VE
HİZMETLERİNDEN
MEMNUNİYET DÜZEYİ

III. KAMU KURUMLARINDAN VE HİZMETLERİNDEN MEMNUNİYET DÜZEYİ

Kamu hizmeti kavramının çağrışımlarını saptamak amacıyla araştırma kapsamında açık uçlu bir soruya yer verilerek kamu hizmeti dendiğinde ilk akla gelenin belirtilmesi istenmiştir. Görüşülen kişilerin büyük bölümü soruya genel ifadelerle yanıt vermiş, yüzde 12'si de hiç yanıt vermemiş, bilmediğini, bu kavramın hiçbir şey çağrıştırmadığını söylemiştir. Alınan yanıtların sınıflandırılmış dağılımı izleyen grafikte gösterilmektedir.

Grafik 40



"Kamu hizmeti" kavramının öncelikle devleti akla getirmesi şaşırtıcı değildir. Ama üçte bire yaklaşan büyük bir kesimin herhangi bir hizmet türünden söz etmeden yalnızca "devlet hizmeti, halka/vatandaşa hizmet" gibi yanıtlar vermesi, ayrıca yüzde 15'lik bir kesimin de "devlet, hükümet, devlet daireleri, devletin yöneticileri" gibi ifadeler kullanması ilginçtir. Buna karşılık sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, gibi belirli kamu hizmetlerini belirtenlerin toplamı ancak yüzde 17'dir. Bu durum "kamu" kavramının toplumsal denebilecek içeriğinin henüz eksik kaldığını, daha çok devletle, hatta hükümetle eş çağrışımlar taşıdığını düşündürmektedir.

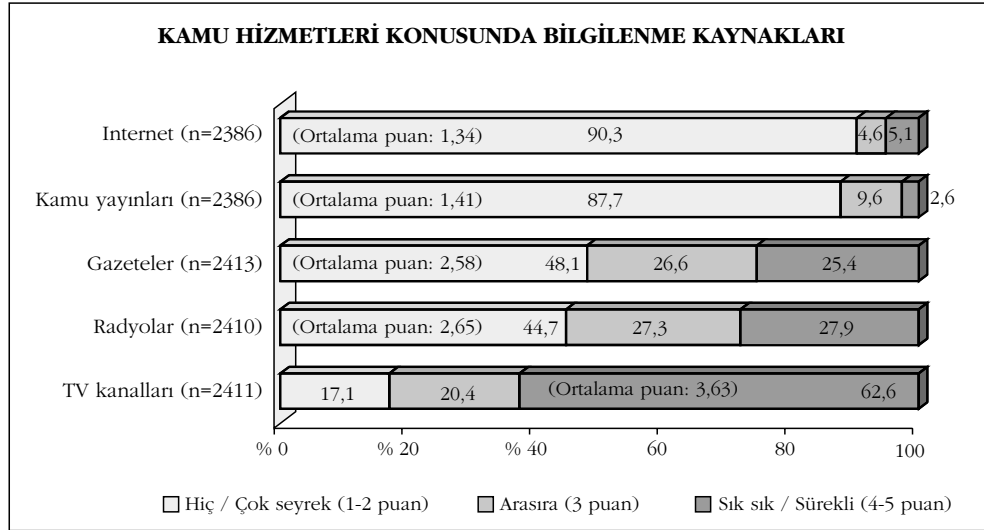
Herhangi bir hizmet türü belirtmeden yalnızca "devlet hizmeti, halka/vatandaşa hizmet" gibi bir yanıt verenlerin oranı kamu çalışanları/emeklileri arasında yüz-

de 48'e yükselmektedir. Sağlık, eğitim gibi belirli bir kamu hizmetinden söz edenlerin oranı ise bu grupta ancak yüzde 11'i bulmaktadır.

A. Kamu Kurumlarının Hizmetleri Konusunda Bilgilenme Kaynakları

Televizyon, çeşitli kamu kuruluşlarının çalışmaları ve hizmetleri konusunda bilgi edinmek için en fazla yararlanıldığı belirtilen kaynaktır. Görüşülen kişilerin yüzde 63'ü televizyonu, yüzde 28'i radyo yayınlarını, yüzde 25'i de gazeteleri bu konuda sık sık ya da sürekli yararlandıkları kaynaklar arasında saymıştır.

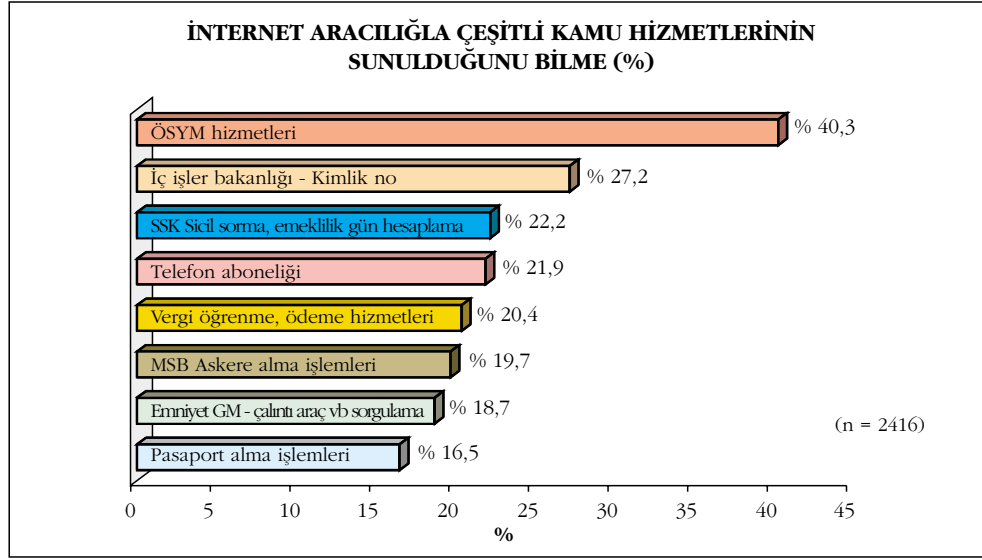
Grafik 41



Kamu kuruluşlarının çıkardığı broşür, dergi gibi yayınların ya da İnternet'in ise etkin kullanılan bilgi kaynakları olmadığı anlaşılmaktadır. Bu durum erişimin sınırlılığıyla bağlantılı olabilir.

Bazı kamu hizmetlerinin İnternet üzerinden sunulduğunu bilenler de genel olarak azınlıkta kalmaktadır. İnternet aracılığıyla verildiği bilinen hizmetlerin başında Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından sunulanlar (yüzde 40) gelmekte, ikinci sırada "kimlik numarası öğrenme" (yüzde 27) yer almaktadır. En az bilinen hizmet ise pasaport işlemleri (yüzde 17) konusundadır.

Grafik 42



İnternet aracılığıyla sunulan kamu hizmetlerini bilenlerin oranı sosyo-ekonomik statü yükseldikçe düzenli olarak artmaktadır.

B. Değişik Kamu Kuruluşlarının Hizmet Kalitesine İlişkin Algılama

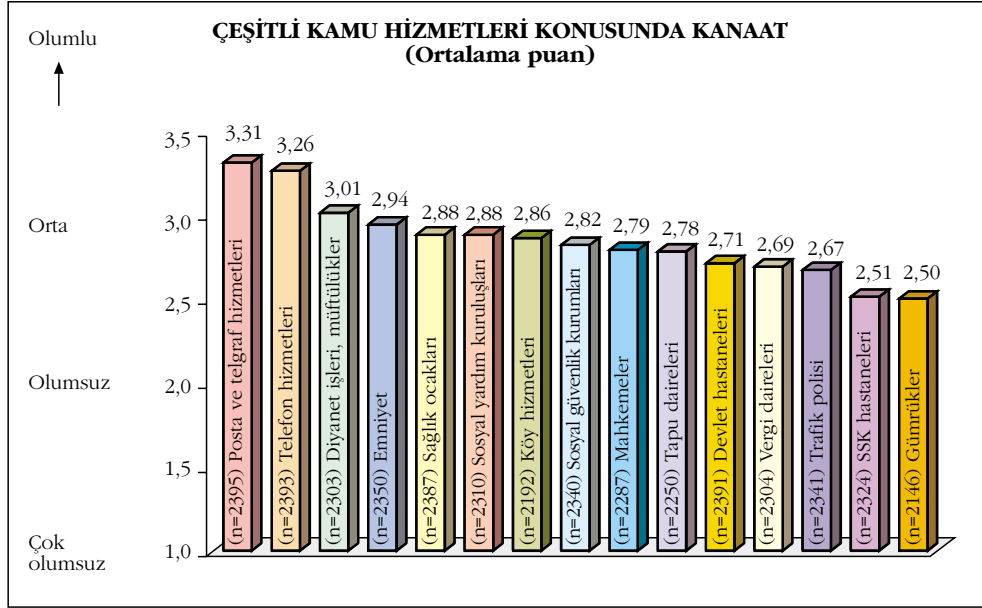
Kamu hizmetlerinin kalitesine ilişkin algılamaları saptamak amacıyla görüşülen kişilerin hem bu konudaki genel kanaatleri alınmış, hem de çeşitli kamu kuruluşlarını bazı temel boyutlar açısından değerlendirmeleri istenmiştir. Bu başlık altında sunulan araştırma bulguları kamu hizmetlerinden memnuniyetin bir iki tekil örnek dışında orta düzeyin altında kaldığını göstermektedir.

1. Genel

Sorgulanan 15 kamu kuruluşu (sağlık ocakları, devlet hastaneleri, SSK hastaneleri, telefon, posta/telgraf, vergi daireleri, tapu daireleri, köy hizmetleri, mahkemeler, trafik polisi, emniyet, gümrükler, Diyanet İşleri/müftülükler, sosyal yardım kuruluşları ve sosyal güvenlik kurumları) hizmetlerinin çok büyük bölümü konusunda genel kanaat olumludan çok olumsuzu yakın görünmektedir. Ortalama puanların çoğu "5" puan üzerinden 2,5 ile 3,0 arasında kalmakta, yalnızca üçü 3,0 puanı aşmaktadır.

Genel kitle posta ve telgraf (3,31 puan) ile telefon (3,26 puan) hizmetlerini ortanın üzerinde olumlu değerlendirmekte, Diyanet İşleri (3,01 puan) de tam orta noktada yer almaktadır. En olumsuz kanaat ise gümrük ve SSK hastaneleri hizmetleri konusunda saptanmıştır.

Grafik 43



Kamu kuruluşlarının hizmet kalitesine ilişkin algılamalarda kişinin bu kuruluşlara işinin düşüp düşmemiş olmasının rol oynayabildiği görülmektedir. İlginç bir biçimde, bazı kuruluşların hizmetleri, herhangi bir iş için son bir yıl içinde bu kuruluşa başvurmuş olanlar tarafından, bazılarınıninki ise bu kuruluşa başvurmamış olanlar tarafından daha olumlu değerlendirilmiştir. Bu arada en fazla kullanıldığı belirtilen hizmetlerin sağlık (devlet hastaneleri, sağlık ocakları ve SSK hastaneleri) ve haberleşme (telefon ve posta/telgraf) alanlarında olduğu dikkati çekmektedir.

İlgili kuruluşa işi düşenlerin de, düşmeyenlerin de hizmetlerini istatistiksel olarak aynı düzeyde değerlendirdiği kuruluşlar şunlardır:

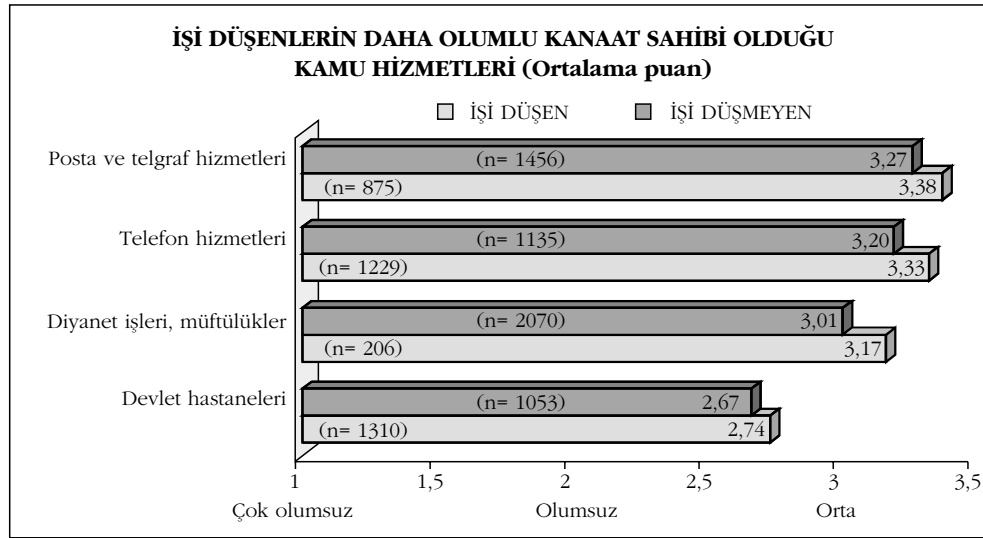
- Sağlık ocakları
- SSK hastaneleri
- Tapu daireleri
- Sosyal güvenlik kurumları

İlgili kuruluşlara başvuranlar ile başvurmamış olanların istatistiksel olarak birbirinden önemli ölçüde farklı değerlendirmelerde bulunduğu hizmetler izleyen iki grafikte ayrı ayrı gruplanmış olarak yer almaktadır:

- İlgili kuruluşlara başvurmuş olanların daha olumlu bir kanaat taşıdığı durumlar (posta/telgraf, telefon, Diyanet İşleri/müftülükler, devlet hastaneleri)
- İlgili kuruluşlara başvurmamış olanların daha olumlu bir kanaat taşıdığı durumlar (emniyet, sosyal yardım kuruluşları, köy hizmetleri, vergi daireleri, mahkemeler, trafik polisi, gümrükler)

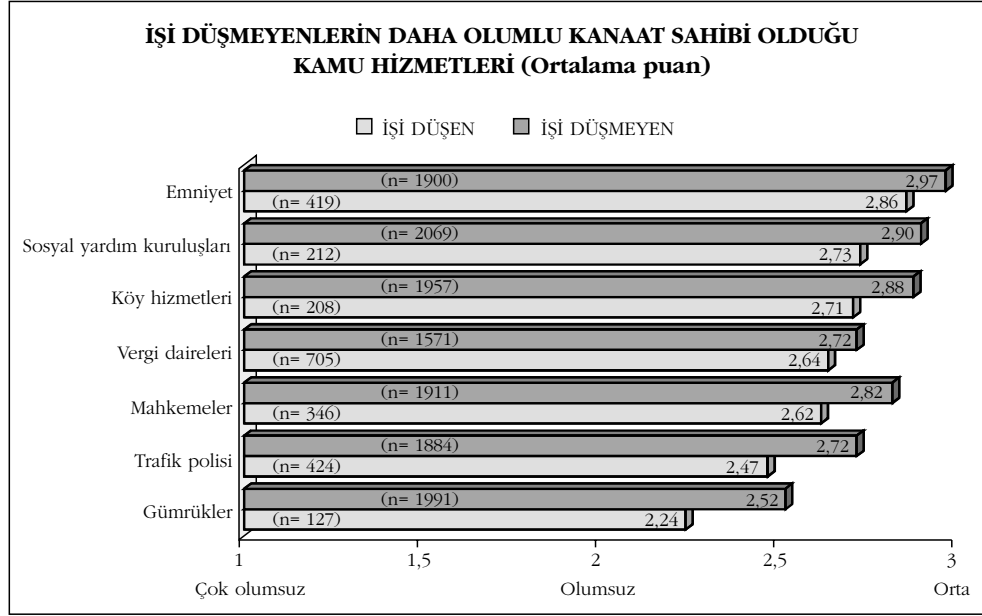
İşi düşenlerin düşmeyenlere göre daha kaliteli bir hizmet algıladığı kuruluşların ilk üçü, genel kitle değerlendirmesinde de ilk üç sırayı alan posta/telgraf, telefon ve diyanet işleri'dir.

Grafik 44



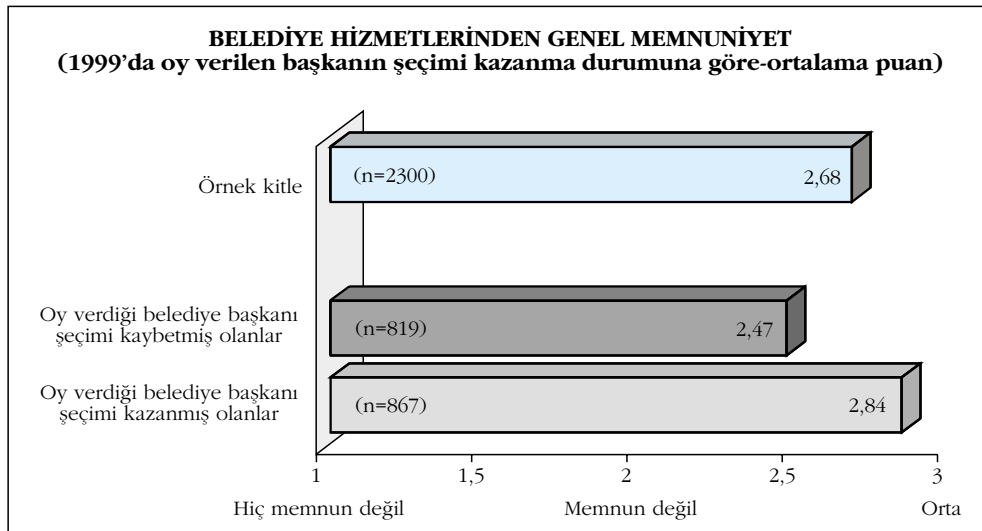
Başta gümrükler, trafik polisi ve mahkemeler olmak üzere birçok kamu hizmeti konusunda asıl olumsuz kanaati taşıyanların ise ilgili kuruluşa işi düşenler olması dikkat çekicidir.

Grafik 45



Belediye hizmetlerinden genel memnuniyet de ortanın altında bir düzeydedir (2,68 puan). Bu konuda özellikle olumsuz değerlendirmede bulunanlar, oy verdiği belediye başkan adayı seçimi kaybetmiş olanlardır (2,47 puan), ama kendi seçtiği belediye başkanının görevde olması durumunda bile genel memnuniyet düzeyi 2,84 puanda kalmaktadır.

Grafik 46



2. Hizmet Kalitesinin Değişik Boyutlarına İlişkin Değerlendirme

Genel hizmet kalitesine ilişkin değerlendirmelerin ardından, görüşülen kişilerin aynı kamu kuruluşlarını dört ayrı özellik açısından tek tek değerlendirmeleri de istenmiştir.

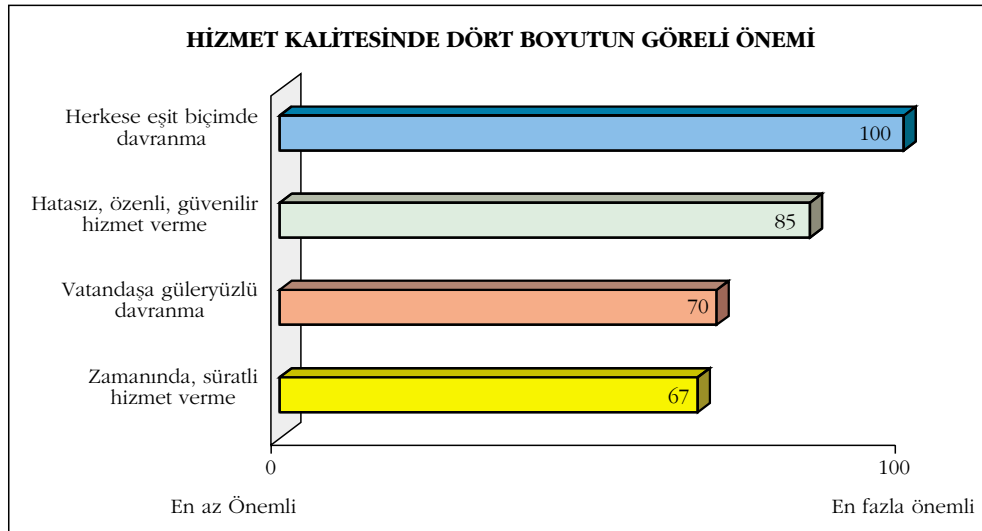
Bu bölümde "hizmet kalitesinin boyutları" olarak incelenen söz konusu özellikler şunlardır:

- Vatandaşa güler yüzlü davranma
- Herkese eşit biçimde davranma
- Hatasız, özenli, güvenilir hizmet verme
- Zamanında, süratli hizmet verme

Ayrıca bu dört boyutun görece önemsenme düzeyini saptamaya yönelik bir soru sorulmuş ve söz konusu kuruluşlara ilişkin dört boyuttaki değerlendirmelerin bu önem sıralamasına ne ölçüde yaklaştığı incelenmiştir.

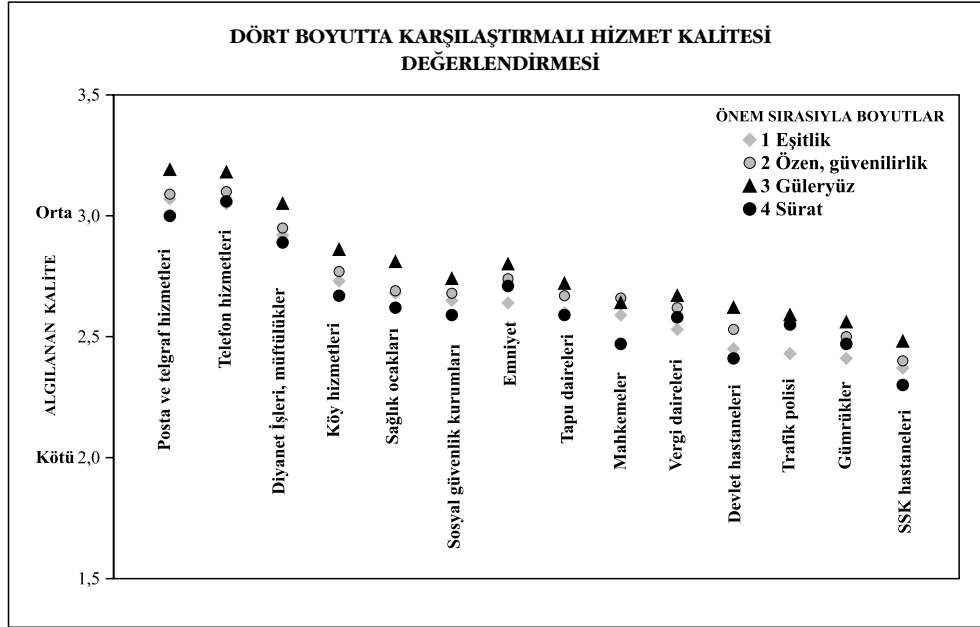
İzleyen grafikte gösterildiği gibi, genel kitlenin en fazla önemsendiği konu, kamu kuruluşlarında herkese eşit davranılmasıdır. Kamu çalışanlarının ve emeklilerinin bu dört boyutun görece önemine ilişkin değerlendirmeleri de genel kitleninkinden anlamlı bir farklılık göstermemektedir.

Grafik 47



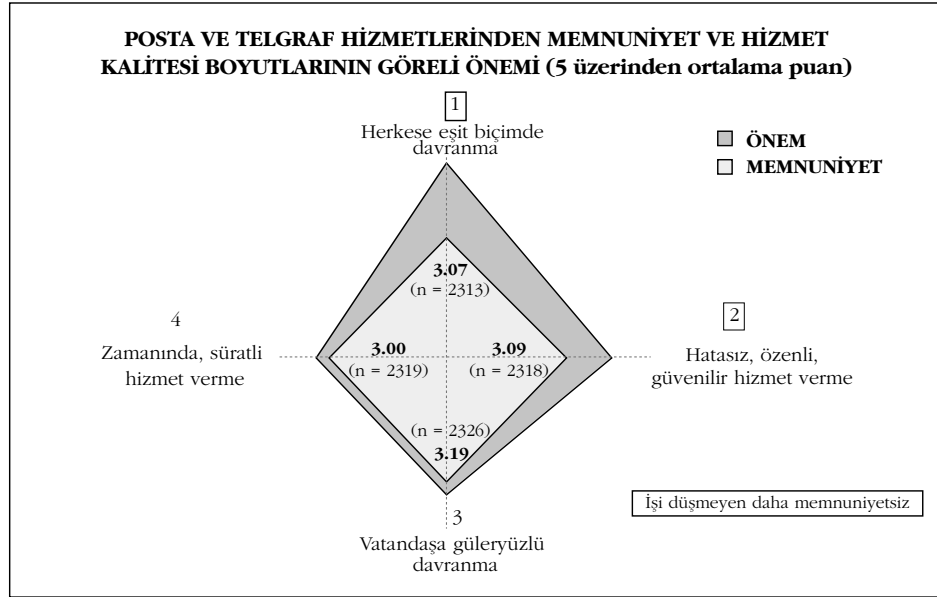
Aşağıdaki grafikte çeşitli kuruluşların dört boyutta genel karşılaştırması yer almaktadır. Herkese eşit biçimde davranılması birinci derecede önemsenen, ama araştırılan hiçbir kuruluşun görece yüksek puanla değerlendirilmediği boyut olarak dikkati çekmektedir. Bu eşitsiz davranış algılamasının kamu hizmetlerinde sorunlu bir alana işaret ettiği söylenebilir.

Grafik 48

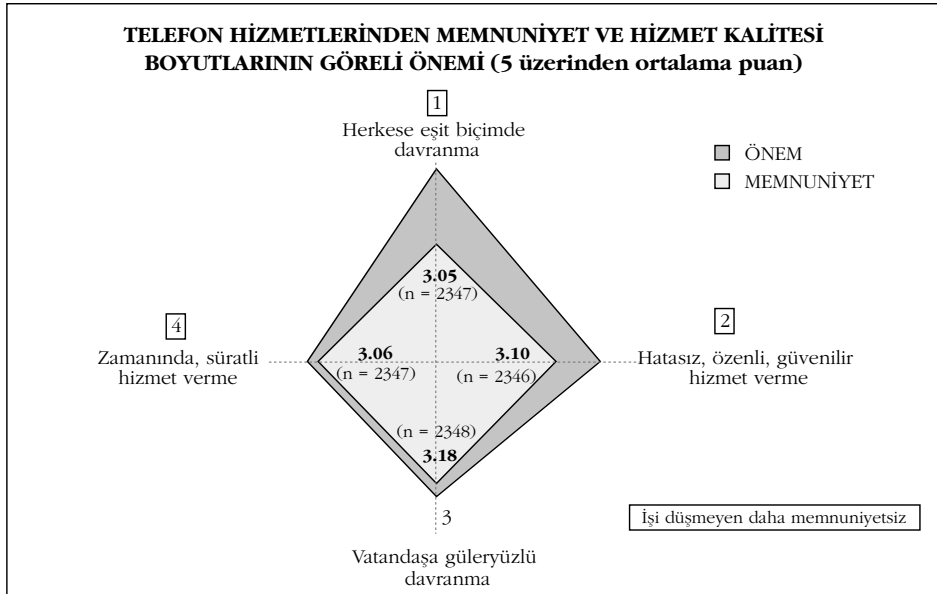


İzleyen dizi grafiklerde her bir kamu hizmetine ilişkin dört boyuttaki değerlendirmeler, bu boyutların görece önemiyle karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir. Bu kuruluşlara işi düşenler ile düşmeyenler arasında herhangi bir boyutta anlamlı bir memnuniyet farkının saptandığı durumlar ise önem sırasına göre numaralanmış eksenlerde işaretlenerek belirtilmiştir.

Grafik 49

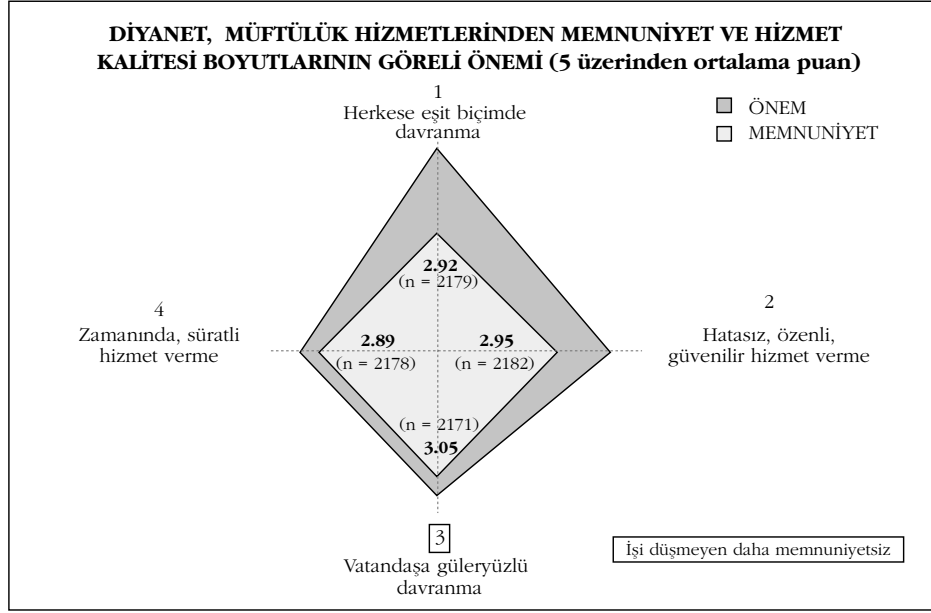


Grafik 50

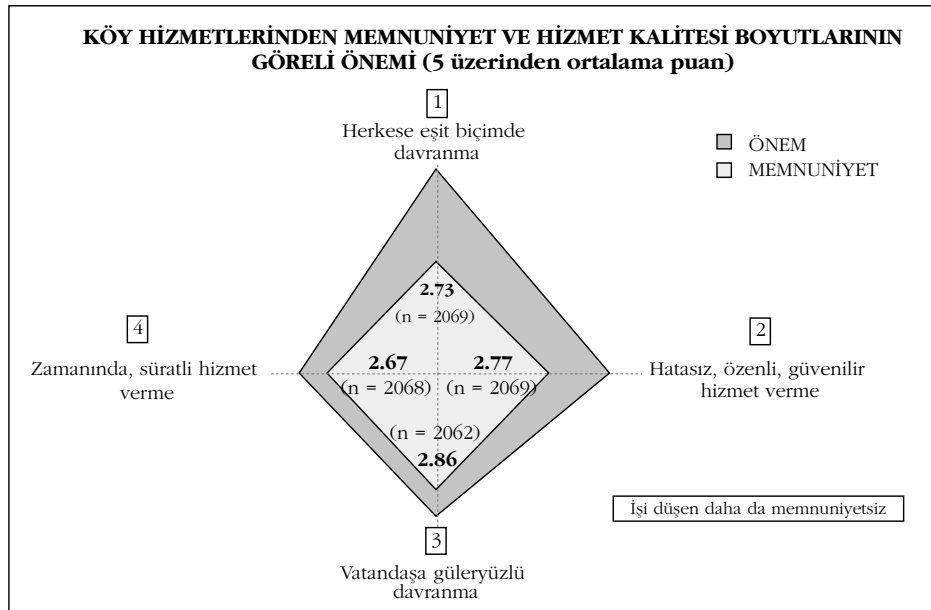


Posta/telgraf ve telefon dışında her dört boyutta ortalama "3" puanın üzerinde değerlendirilen hizmet saptanmamıştır. Diyanet/müftülük hizmetleri değerlendirmesi yalnızca vatandaşa güler yüzlü davranma boyutunda ortalama 3,05 puan düzeyindedir.

Grafik 51

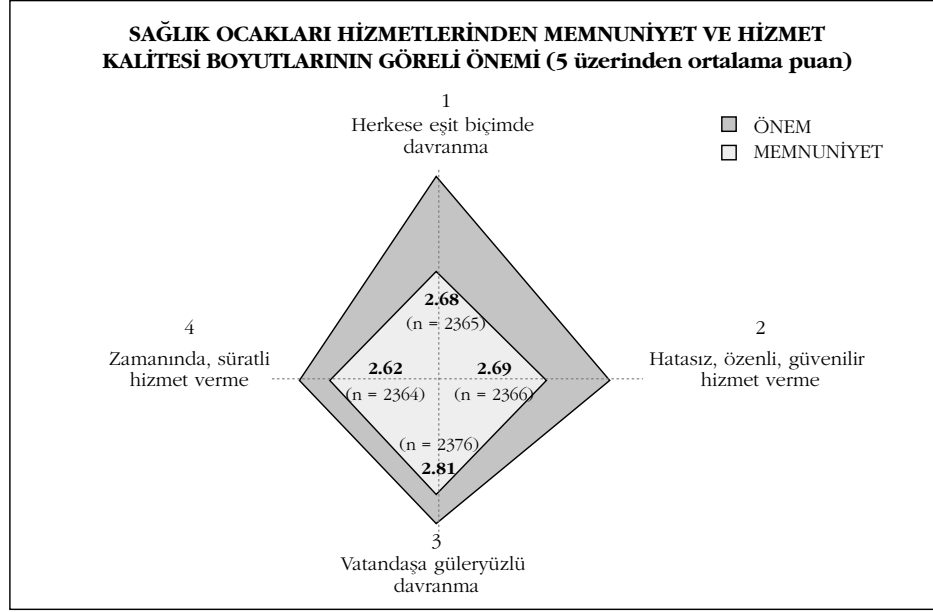


Grafik 52

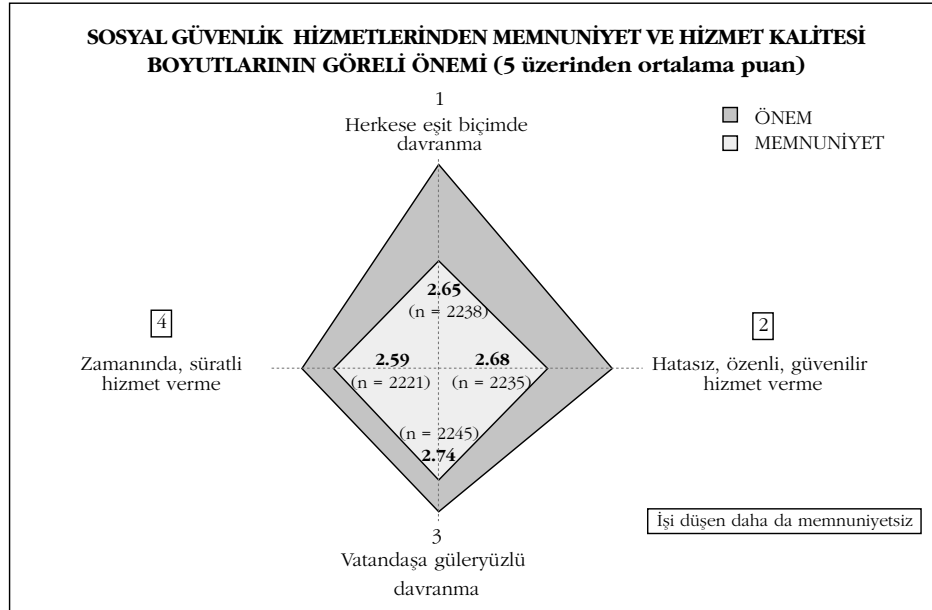


Sağlık ocakları en fazla kullanılan hizmetler arasında devlet hastanelerinin biraz gerisinde kalmaktadır, ama bu dört boyutta devlet hastaneleri kadar olumsuz değerlendirilmemiştir.

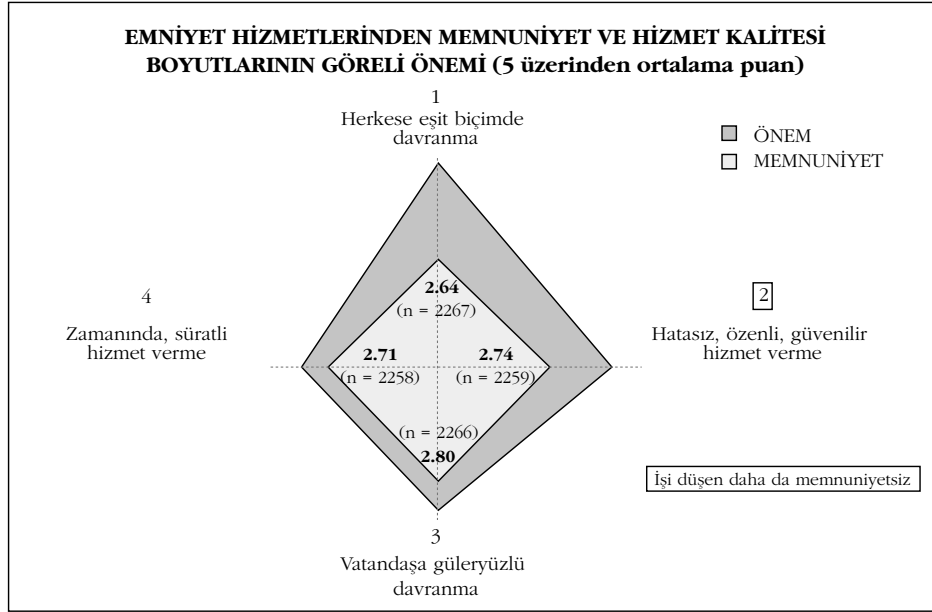
Grafik 53



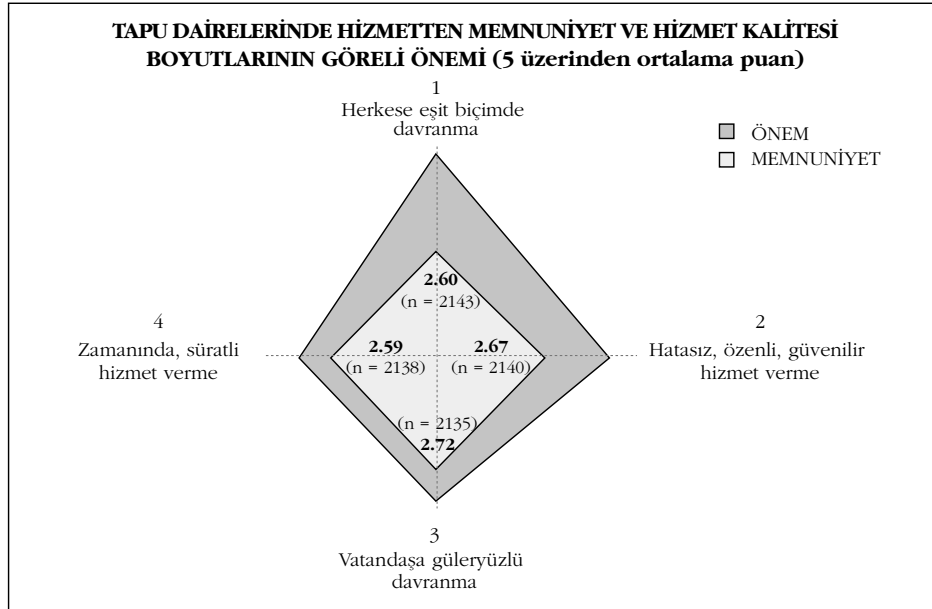
Grafik 54



Grafik 55

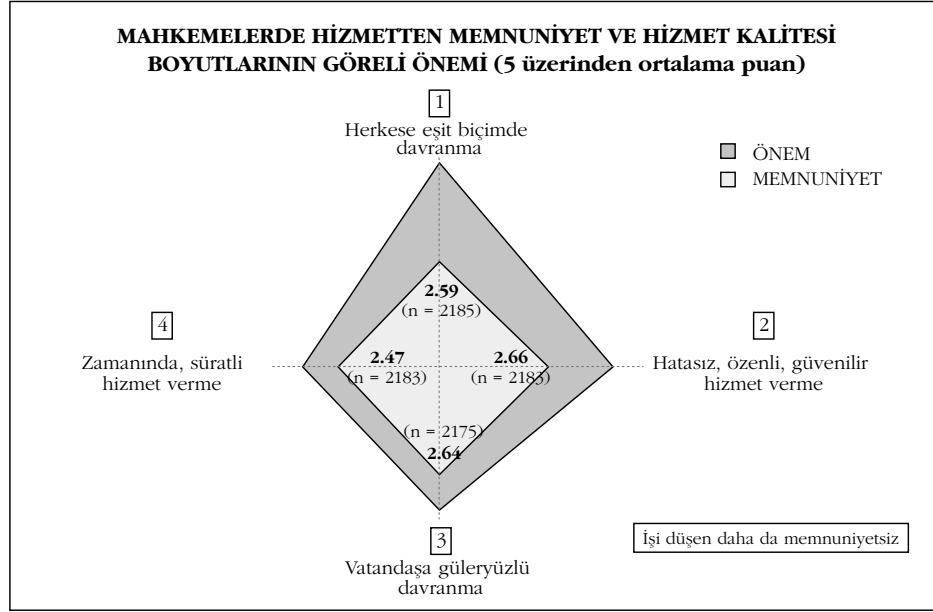


Grafik 56

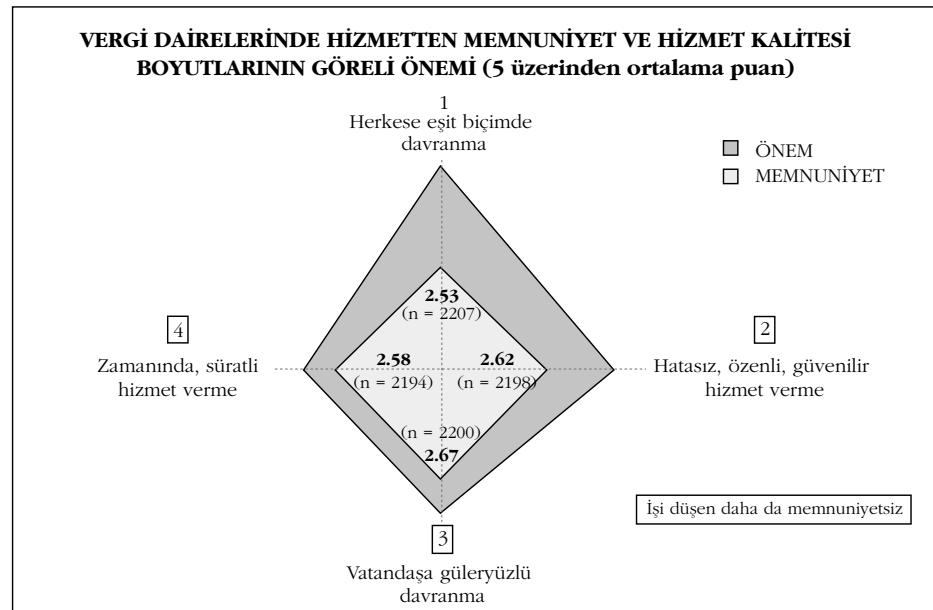


Aşağıdaki grafikte işaret edildiği gibi, son bir yıl içinde mahkemelere başvurmuş olanların ortalama değerlendirmesi her dört boyutta da anlamlı ölçüde daha olumsuzdur. Mahkemeler, zamanında/süratli hizmet açısından işi düşenlerin en düşük puanla (2,27) değerlendirdiği iki kurumdan biridir (öbürü 2,28 puanla SSK hastaneleri).

Grafik 57

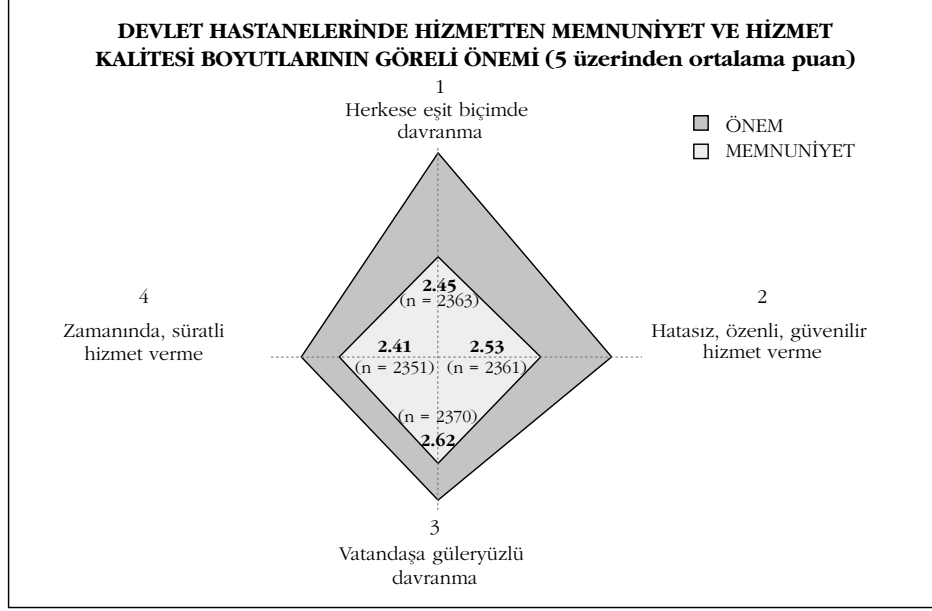


Grafik 58



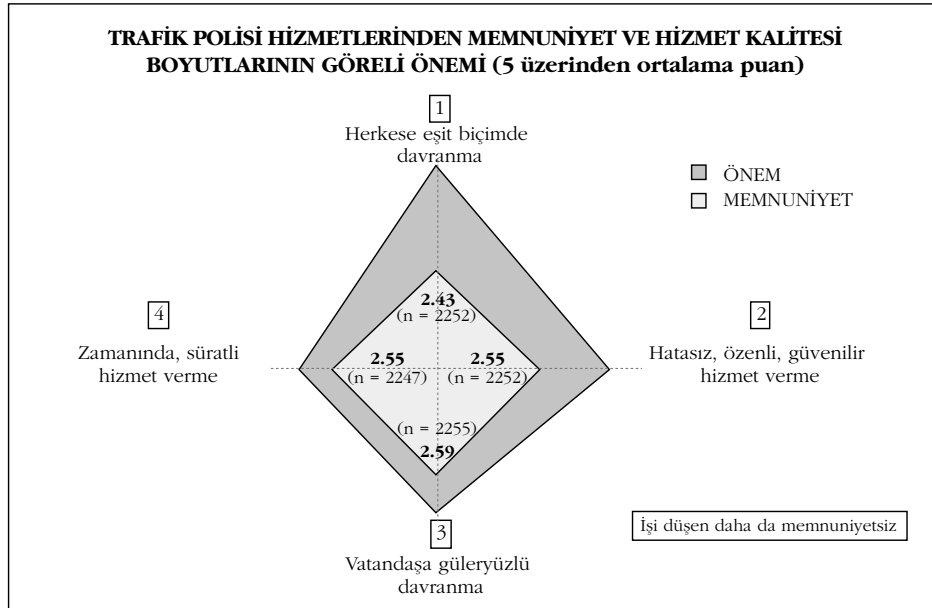
En fazla kullanılan hizmetlerin başında gelen devlet hastanelerinden memnuniyet düşüktür.

Grafik 59

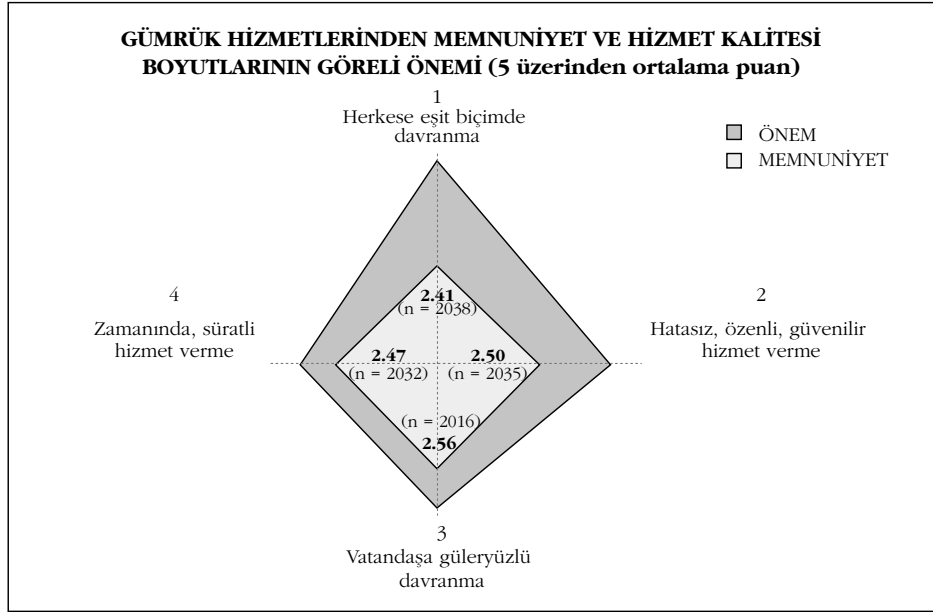


Trafik polisine işi düşenler dört boyutta da önemli ölçüde daha olumsuz algı-
ma içindedirler. Bu grubun trafik polisinden eşitlik açısından memnuniyeti (ortala-
ma 2,21 puan), bu boyutta bütün kurumlar arasındaki en düşük düzey olarak dik-
kati çekmektedir.

Grafik 60

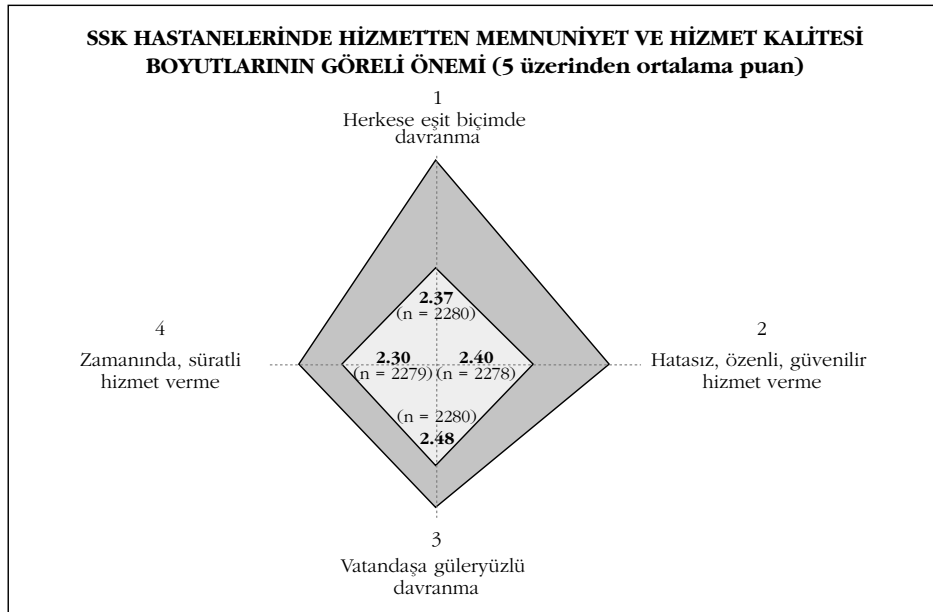


Grafik 61



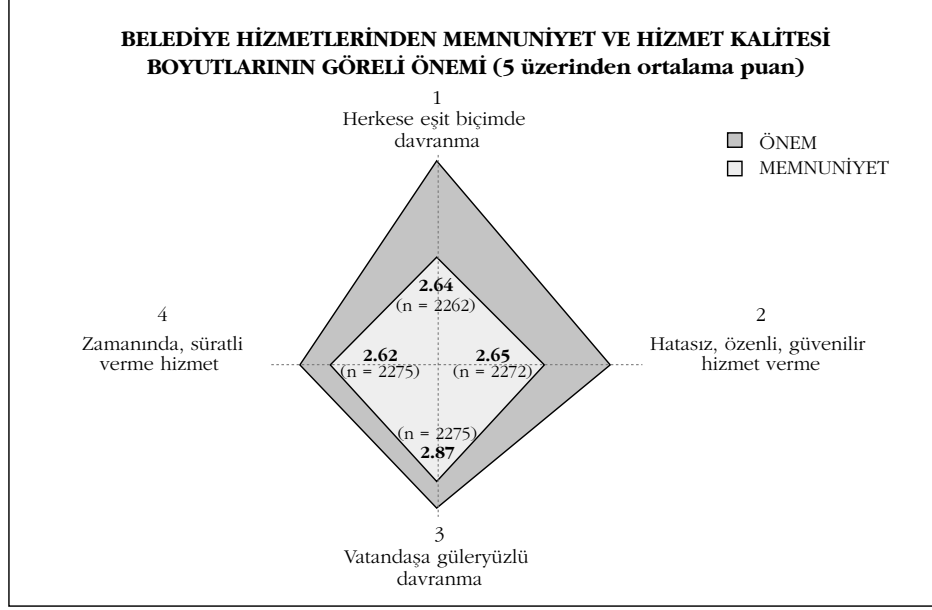
SSK hastaneleri hizmet kalitesinin dört açıdan da en olumsuz değerlendirildiği kurumlardır.

Grafik 62



Belediye hizmetleri de herkese eşit davranma, hatasız hizmet verme, vatandaşın güleryüzlü davranma ve süratli hizmet açılardan olumlu değerlendirilmemektedir.

Grafik 63



3. Eğitim Kurumlarının Kalitesine İlişkin Algılama

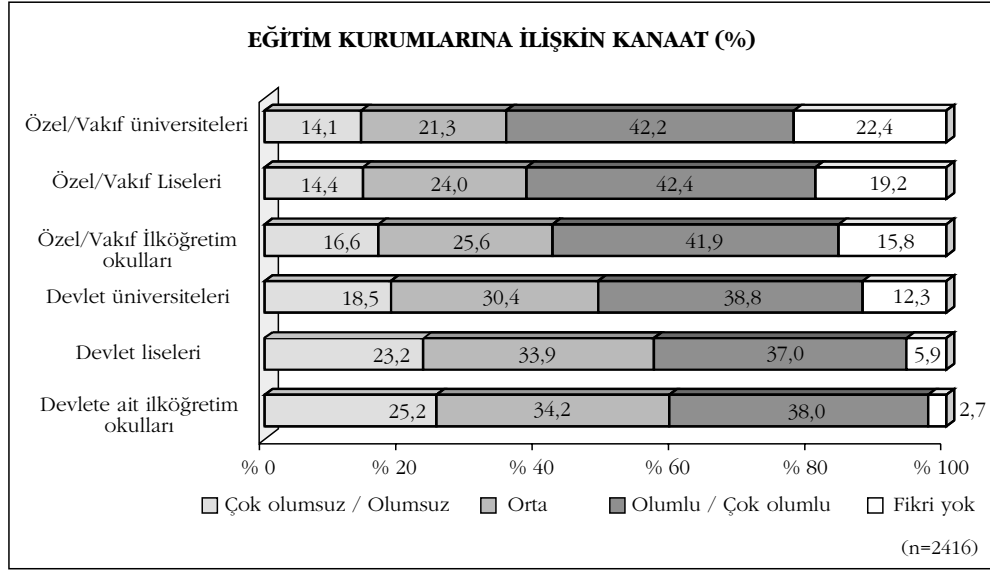
Eğitim kurumlarına ilişkin algılamalar genel olarak öbür kamu kurumlarına ilişkin algılamalardan daha olumludur. Bu durum daha çok özel eğitim kurumları açısından geçerli olmakla birlikte devlet okullarına ve özellikle üniversitelerine ilişkin ortalama kanaatin de orta nokta olan "3" puanı aştığı görülmektedir.

Beklenebileceği gibi, kamu eğitim kurumlarıyla karşılaştırıldığında özel ya da vakıflara ait eğitim kurumları konusunda herhangi bir fikri olmadığını söyleyenlerin oranı görece yüksektir. Örneğin, devlete ait ilköğretim kurumları hakkında hemen herkes (yüzde 97) fikir belirtebilmişken, özel ilköğretim okulları konusunda fikri olmayanların oranı yüzde 16 kadardır. Bir başka deyişle, kamu eğitim kurumlarını özel eğitim kurumlarına göre daha geniş bir kesim, ama daha olumsuz olarak değerlendirmiştir.

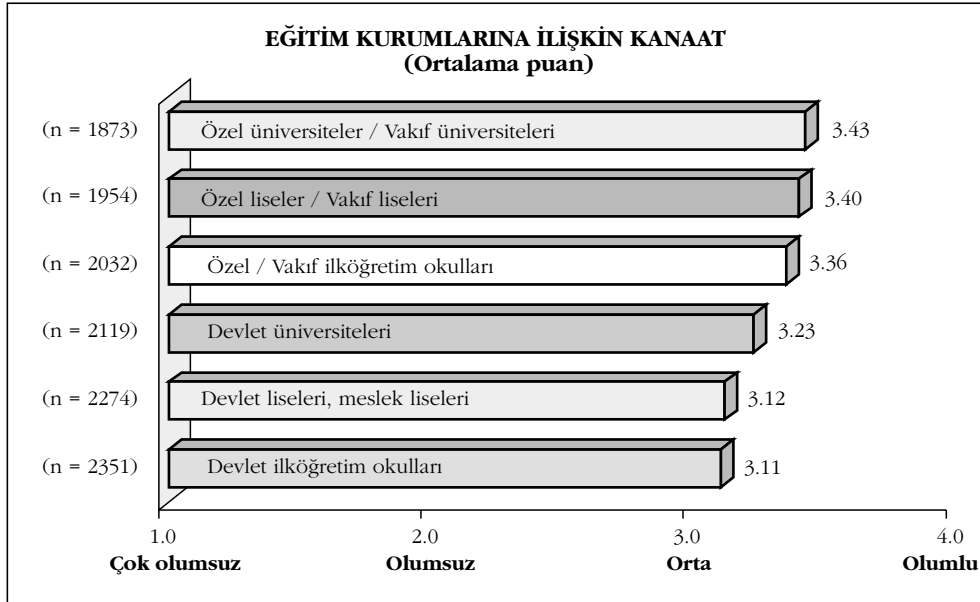
Ayrıca gerek kamu, gerek özel eğitim kurumlar kendi içlerinde incelendiğinde, eğitim kademeleri yükseldikçe kurumlar hakkında kanaat belirtenlerin oranı düşmektedir.

Kamu ve özel eğitim kurumlarına ilişkin algılar izleyen grafiklerde gösterilmiştir

Grafik 64



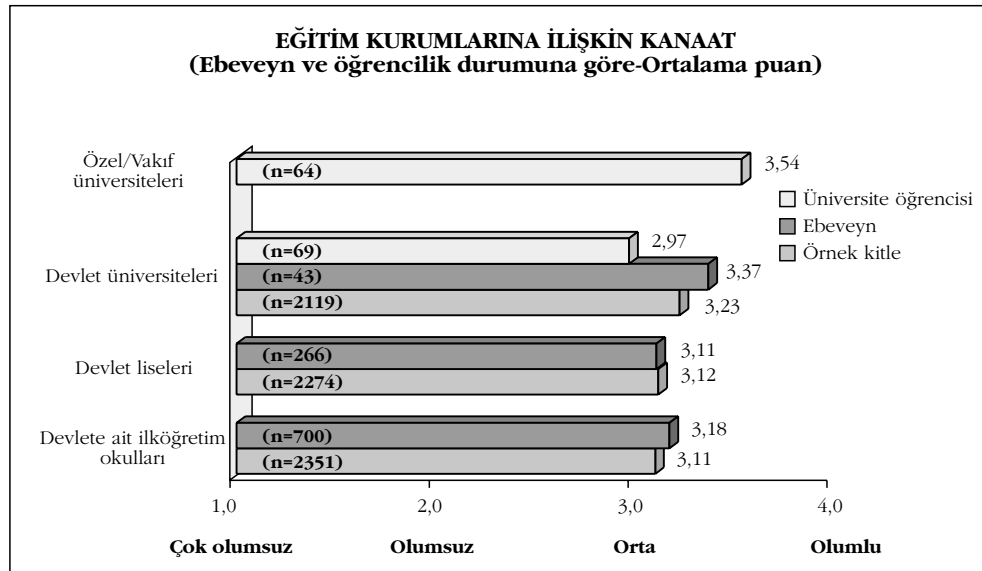
Grafik 65



- Her kademede özel eğitim kurumlarına ilişkin kanaat, aynı kademedeki kamu kurumları hakkındaki kanaatten önemli ölçüde daha olumludur.
- Devlet üniversiteleri konusundaki algılama devlet ilk ve orta öğretim kurumlarına göre anlamlı ölçüde daha olumlu, ama özel kurumların hepsine göre daha olumsuzdur.

Öğrenci anne-babalarının ve yükseköğrenim düzeyinde de öğrencilerin kanaatlerinin genel kitle ortalamalarından yer yer farklılaştığı görülmektedir. Özel ya da vakıflara ait eğitim kurumlarında çocuğu okuyan ebeveyn sayısı çok düşük (10 kişi ya da daha az) olduğundan aşağıdaki grafikte bu kurumlardan yalnızca yükseköğretim kademesi için üniversite öğrencilerinin farklı değerlendirmesi yansıtılmış, karşılaştırma asıl kamu eğitim kurumları için yapılmıştır.

Grafik 66



Eğitim kurumlarına ilişkin ebeveyn ya da üniversite öğrencisi kanaatleri arasında şu farklılaşmalar istatistiksel olarak önemlidir:

- Devlete ait bir ilköğretim kurumunda çocuğu okuyan anne-babalar bu kurumlar hakkında genel kitleden daha olumlu bir algılama içindedirler.

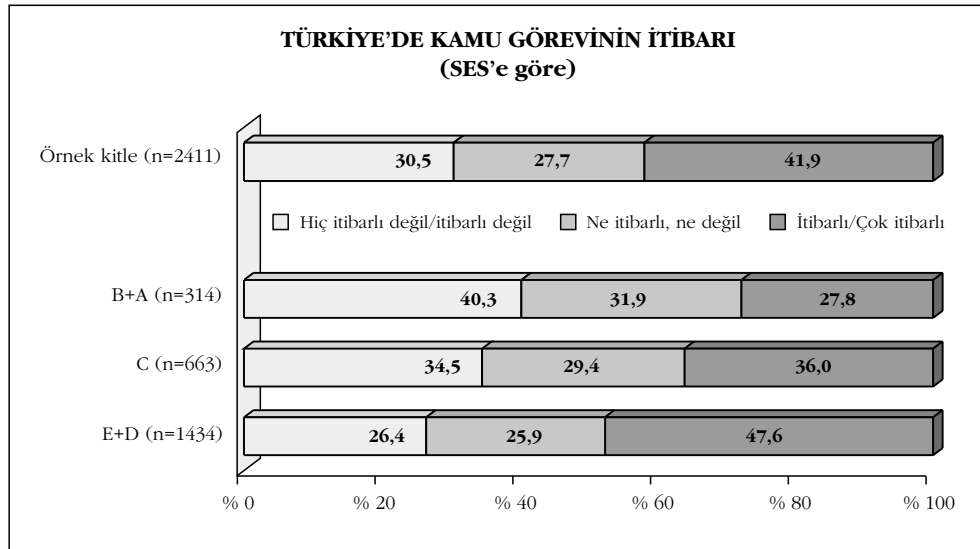
- Devlet üniversitelerinde çocuğu okuyan anne-babalar bu kurumlar hakkında üniversite öğrencilerinden daha olumlu bir algılama içindedirler.
- Üniversite öğrencilerinin devlet üniversiteleri hakkındaki değerlendirmesi (ortalama 2,97 puan), hem bu grubun özel üniversiteler hakkındaki değerlendirmesinden (ortalama 3,54 puan), hem de genel kitlenin ve anne-babaların devlet üniversitelerine ilişkin kanaatlerinden daha olumsuzdur.

Devlet liselerinde ya da üniversitelerinde okuyan öğrencilerin anne-babaları bu kurumlar konusunda genel kitleden anlamlı ölçüde farklı bir algılama içinde değildir.

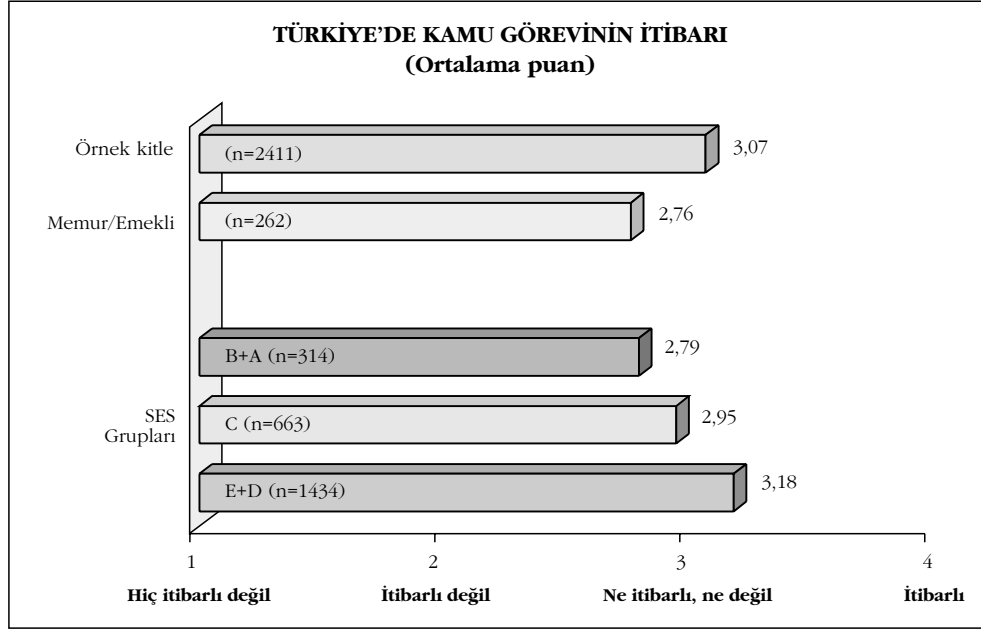
C. Kamu Görevlilerine (Memurlara) İlişkin Algılama

Görüşülen kişilerin yüzde 42'si Türkiye’de devlet memurluğunda çalışmanın itibarlı olduğu, yaklaşık yüzde 31’i ise itibarlı olmadığı kanısındadır. Yüzde 28’lik bir kesim de memurluğu ne itibarlı ne itibarsız bulmaktadır. Bu konudaki görüşler SES’e göre farklılaşmaktadır.

Grafik 67



Grafik 68

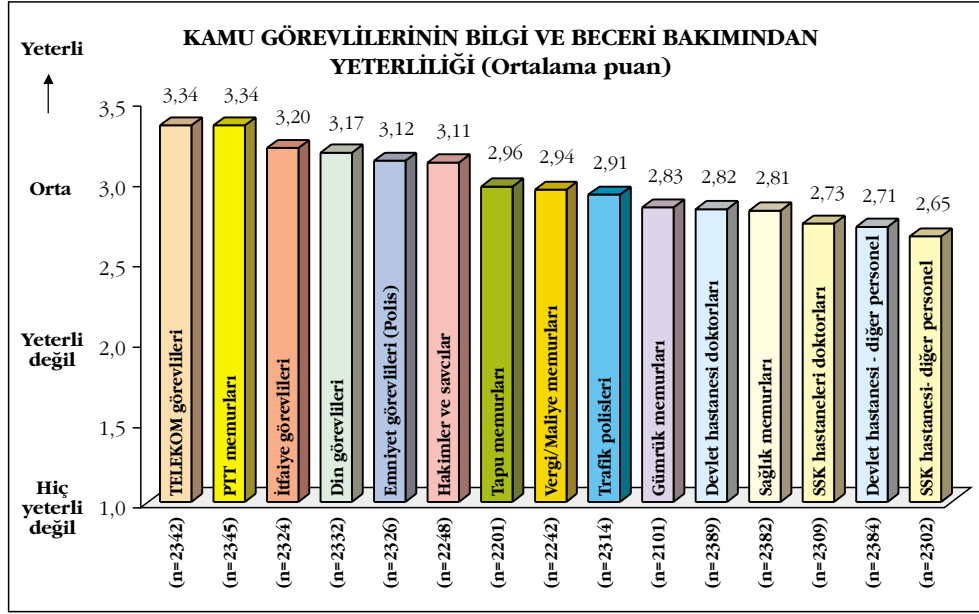


Kamu görevini saygın bulanların oranı sosyo-ekonomik statü yükseldikçe düzenli olarak azalmaktadır. Bu konudaki değerlendirmeleri açısından B+A, C ve D+E SES grupları önemli farklılık göstermekte, devlet memurluğunda çalışmayı ortanın üzerinde itibarlı bulanların en alt SES katmanları olduğu görülmektedir. Bununla birlikte D+E SES gruplarının gözünde bile kamu görevinin saygınlığı "5" üzerinde ancak 3,18 puan düzeyindedir.

Buna karşılık kamu çalışanları ve kamu emeklileri, devlet memurluğunu genel kitleye göre önemli ölçüde daha az itibarlı görmektedirler. Bu konuda 3,07 puan düzeyde saptanan genel kitle ortalaması, memur ve emekliler arasında 2,76'ya düşmektedir.

Değişik gruplardaki kamu görevlilerinin ehliyet düzeyine ilişkin algılamalar, bilgi ve beceri bakımından en yetersiz bulunan kesimin, sağlık görevlileri olduğunu ortaya koymaktadır. Ortalama yeterli algılaması telefon ve posta/telgraf memurları için en yüksek (3,34 puan), devlet ve SSK hastanelerinde doktorların dışındaki personel içinse en düşük düzeylerde saptanmıştır.

Grafik 69



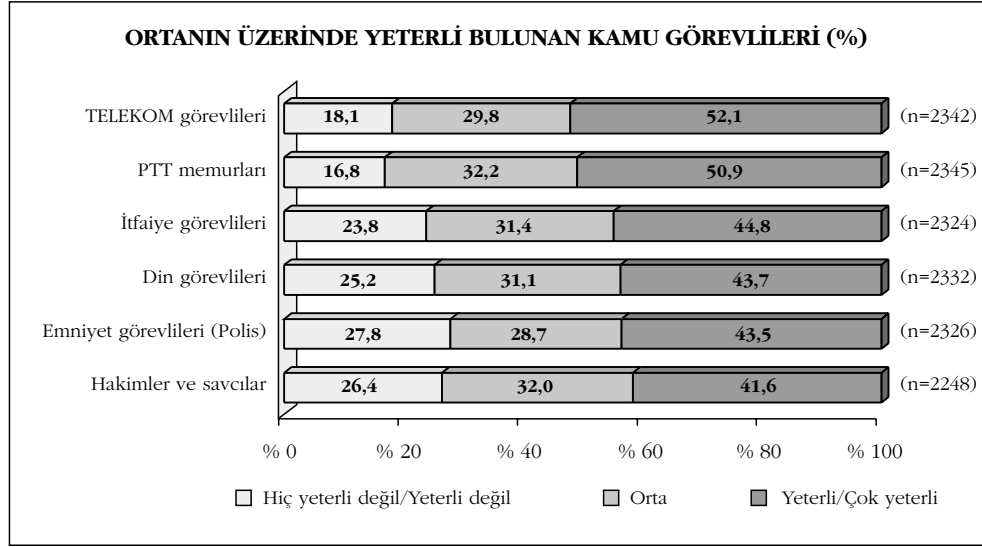
Yukarıda gösterilen değerlendirmeler içinde:

- Türk TELEKOM görevlilerinin ve PTT memurlarının bütün öbür kamu görevlilerinden önemli ölçüde daha yeterli bulunduğu,
- Emniyet görevlilerinin hem din, hem itfaiye görevlilerinden daha yetersiz, ama hakimler ve savcılarla aynı düzeyde yeterli bulunduğu,
- Trafik polislerinin tapu memurlarından daha yetersiz, gümrük memurlarından ise daha yeterli olarak değerlendirildiği,
- Devlet hastanelerinde çalışan doktorların sağlık ocaklarında çalışan sağlık memurları ile eş, ama SSK hastanelerinde çalışan doktorlardan daha yeterli olarak algılandığı,
- SSK hastanelerinde çalışan diğer personelin ise bütün öbür gruplardaki kamu görevlilerinden daha yetersiz bulunduğu

dikkati çekmektedir.

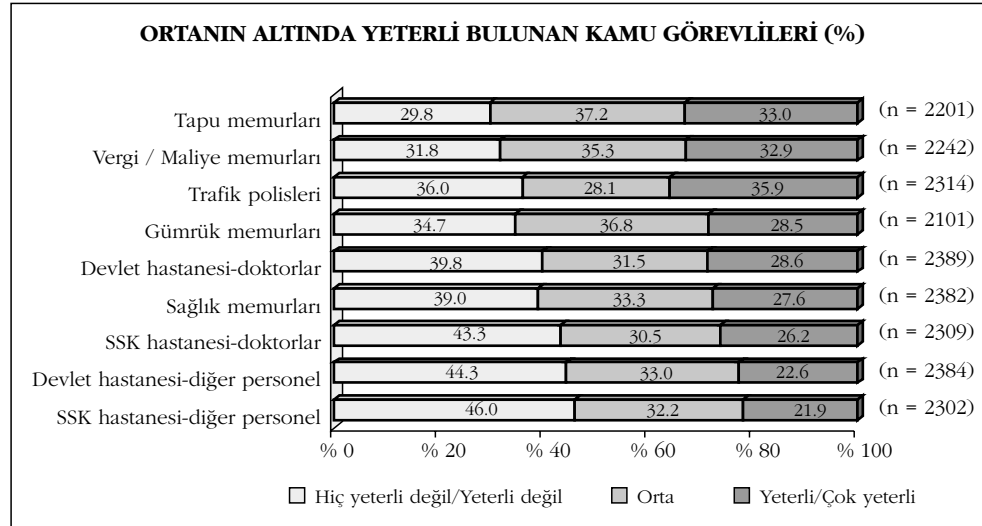
Görece yeterli bulunan kamu görevlileri içinde emniyet görevlileri ile hakimler ve savcılar son sırayı paylaşmaktadırlar.

Grafik 70



Yetersiz bulunan kamu görevlileri daha büyük bir grup oluşturmakta ve özellikle sağlık görevlilerini içine alması bakımından önem taşımaktadır.

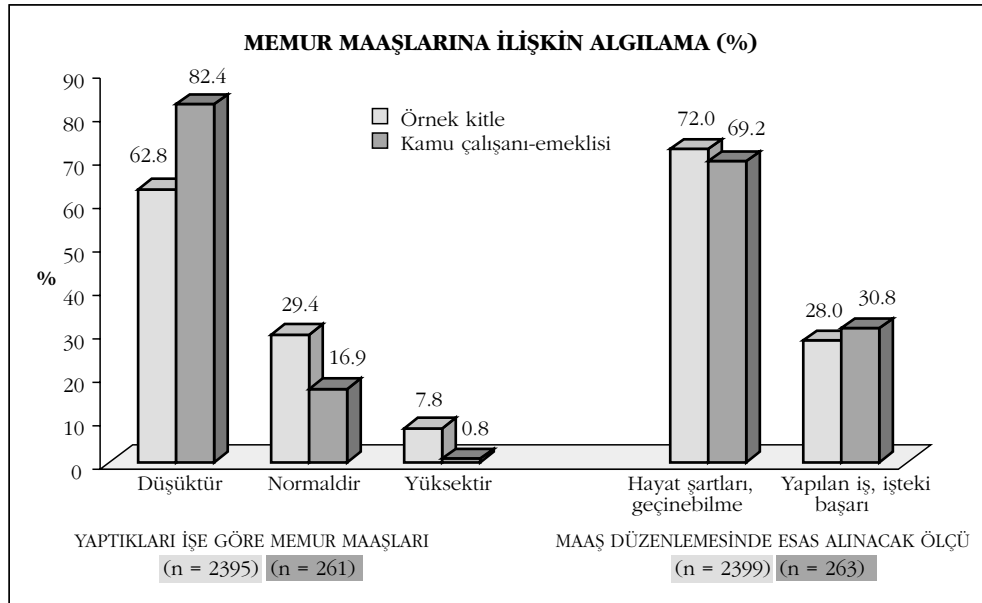
Grafik 71



Devlet memurluğunda çalışmanın fazla saygın bulunmadığı, kamu görevlilerinin yeterliliği konusunda da bazı kuşkuların bulunduğu anlaşılan Türkiye’de üçte ikiye yakın bir çoğunluk memur maaşlarının yapılan işe göre düşük olduğu izlenimindedir. Bu genel izlenim, yaptıkları iş ne olursa olsun memurların ya da genel olarak çalışanların bugünkü kadar "dar gelirli" olmaması gerektiği düşüncesiyle bağlantılı olabilir

Memurlar ve kamu emeklileri arasında maaşların düşük olduğu görüşünü paylaşanların oranı yüzde 82’ye çıkmaktadır.

Grafik 72



Gerek genel kitlenin, gerek memur kesiminin önemli bir çoğunluğu (sırasıyla yüzde 72 ve yüzde 69) memur maaşlarının yapılan işten ve işteki başarıdansa yaşam koşullarına ve geçinebilmenin gereklerine göre ayarlanmasından yana görüş belirtmiştir. Bu görüşün yaşanan geçim sıkıntısıyla doğrudan ilişkili olduğu ve geçim düzeyinin altında maaş ödenmesinin kabul edilebilir bulunmadığı anlaşılmaktadır. Gerçekten de geçim sorununa değinilmeden sorulduğunda, çoğunluk görüşünün performansa dayalı bir ücretlendirmeden yana olduğu saptanmıştır (bak. Bölüm V.B.2).

B Ö L Ü M

YOLSUZLUK ALGILAMASI

IV. YOLSUZLUK ALGILAMASI

A. Genel Olarak Yolsuzluk Algılaması

Bu bölümde kamuoyunun yolsuzluk algılamasına ilişkin araştırma bulguları sunulmaktadır. Bu kapsamda:

- yolsuzluk kavramına hangi anlamların yüklendiği,
- genel olarak toplumda ve belirli toplum kesimlerinde yolsuzluk eğilimi ile kamu kurumlarında yolsuzluğun ve belirli kamu kurumlarında rüşvetin yaygınlığı konusundaki algılama,
- kamuda yolsuzluğun değişik türlerine atfedilen önem düzeyi ile rüşvet uygulamasına ilişkin görüşler,
- siyasal kayırmacılık ve klientelizme ilişkin kamuoyu değerlendirmesi ve
- yolsuzlukla mücadelede çeşitli araçların potansiyel etkinliğine ilişkin algılama

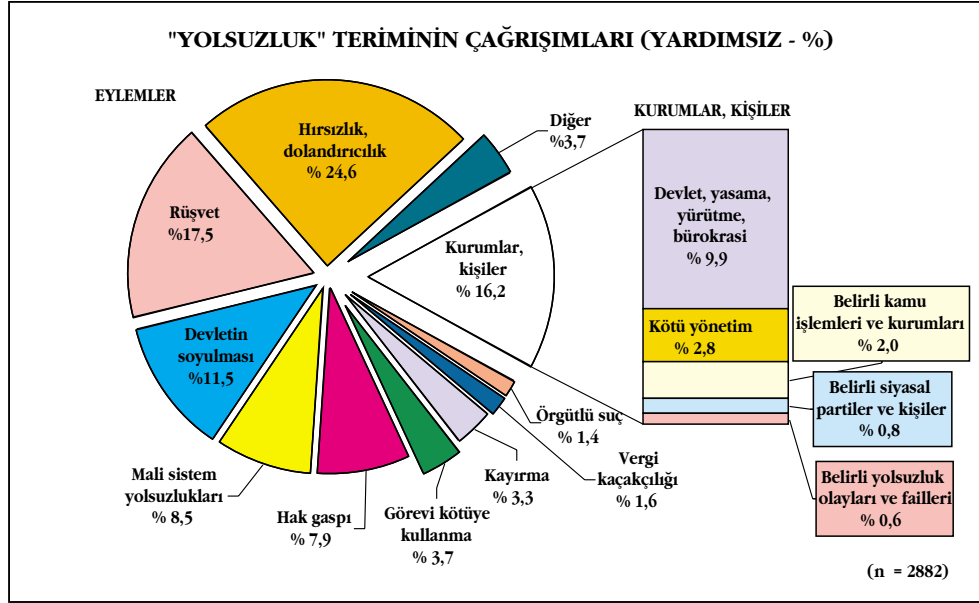
irdelenmektedir.

1. Yolsuzluk Kavramı

Yolsuzluk kavramı en geniş anlamda "emanet edilmiş yetkiyi özel yarar sağlamak için kullanmak" biçiminde tanımlanabilir. Bu geniş anlamda yalnızca kamu görevlilerinin değil özel kişilerin de bulundukları konumları yasa ve kurallara aykırı biçimde kendilerine veya yakınlarına maddi çıkar sağlamak için kullanmaları gene yolsuzluk kapsamına girer. Dolayısıyla bu geniş anlamda yolsuzluk özel kesimdeki "kirlenmeyi" de kapsar ve genel olarak "toplumsal kirlenme" adlandırılabilir.

Araştırma kapsamında öncelikle Türkiye’de kamuoyunun yolsuzluk kavramını genel olarak nasıl anlamlandırdığını saptamak amacıyla açık uçlu bir soruya yer verilmiştir. Görüşülen kişilerden "yolsuzluk deyince akıllarına ilk ne geldiğini" kendi ifadeleriyle belirtmelerini isteyen bu soruya 2329 denek toplam 2882 ifade kullanarak geçerli yanıt vermiştir. Kullanılan ifadelerin iki ana gruba ve alt gruplara sınıflandırılması sonucunda elde edilen dağılım aşağıdaki grafikte sunulmaktadır.

Grafik 73



Yolsuzluk teriminin ilk çağrışımı olarak kullanılan ifadelerin yüzde 84'ü çeşitli eylem ya da davranış türlerine, yüzde 16'sı ise belirli kurum ya da kişilere atıfta bulunmaktadır.

Birinci grupta büyük çoğunlukla yasadışı kazanç sağlama eylemleri vurgulanmıştır. Bunlar arasında en büyük dilimi yüzde 25'le "hırsızlık, dolandırıcılık" oluşturmaktadır. Bu niteleme bir devlet yetkisinin kötüye kullanılmasının ötesinde, özel kişilerin de girişebileceği her türlü usulsüz zenginleşme çabasına işaret etmektedir. Yüzde 8 oranında vurgulanan "hak gaspı" (en yaygın kullanılan ifadeyle "başkasının hakkına tecavüz") de kamu görevlilerini aşan genel bir toplumsal davranış sapmasını adlandırmaktadır.

Yanıtların yüzde 12'si "devletin soyulması" gibi bir tanımlamayla yolsuzluğu öncelikle kamu kaynaklarına yasadışı biçimde el koyulmasıyla ilişkilendirmektedir. Bu tür eylemlerde kamu görevlileri doğrudan rol oynamaktadır; ama bu eylemlerin çoğunda aynı zamanda özel kişi, grup veya ticari kuruluşlar da belki daha büyük yasadışı çıkarlar sağlamaktadır.

Doğrudan özel kesimle ilgili olan ve en çok *banka hortumlamaları* ile örneklenen "mali sistem yolsuzlukları" yanıtların yüzde 9'unda vurgulanmıştır. "Vergi kaçakçılığı" (yüzde 2) ve genellikle çete sözcüğüyle ifade edilen "örgütlü suç" (yüzde 1) gene ağırlıklı özel kişilerin asıl etken olduğu yasadışı çıkar sağlama eylemleridir.

Özel olarak kamu görevlilerinin ellerindeki kamu yetkisini maddi çıkar amacıyla kötüye kullanmalarını belirten "rüşvet" yanıtların yüzde 18'inde yolsuzluk teriminin ilk çağrışımı olarak dile getirilmiştir. Ayrıca yanıtların yüzde 4'ünde yolsuzluk doğrudan "görevi kötüye kullanma" kavramıyla ilişkilendirilmiştir; gene özellikle kamu yönetimine özgü bir uygulama olan "adam kayırma" ise yanıtların yüzde 3'ünde vurgulanmıştır.

Öte yandan, yolsuzluk terimini belirli kurum ya da kişilerle ilişkilendiren yanıtların büyük bölümünde – toplam yanıtların yüzde 10'unda – doğrudan "devlet" in ya da yasama (Meclis) ve yürütme (Hükümet) organlarının ilk çağrışım olarak anılması çarpıcı bir bulgudur. Görüşülen kişilerin yüzde 12'si, herhangi bir anımsatma olmaksızın, yolsuzluk ile siyasal-yönetimsel sistemi bire bir özdeşleştirmektedir. Ayrıca yanıtların yüzde 3'ünde genel olarak "kötü yönetim" göstergeleri (*bozuk düzen, hayat pahalılığı gibi ifadelerle*) yolsuzluğun ilk çağrışımı olarak vurgulanmıştır.

Emniyet, belediyeler, gümrükler, ihaleler, adliye gibi belirli kamu kurumlarını ya da işlemlerini yolsuzluk teriminin ilk çağrışımı olarak vurgulayan yanıtların oranı ise yüzde 2'dir.

Bu noktada bir ara sonuç olarak, Türkiye'de kamuoyunun "yolsuzluk" kavramını öncelikle, ister kamu yönetiminde ister onun dışında olsun özel çıkarlar için toplumun ortak kurallarının çiğnenmesi olarak anlamlandırdığı söylenebilir. Bir başka deyişle yolsuzluk öncelikle bir toplumsal kirlenme, daha sonra kamu görevlilerinin ve kamu yönetiminin kirlenmesi olarak değerlendirilmektedir.

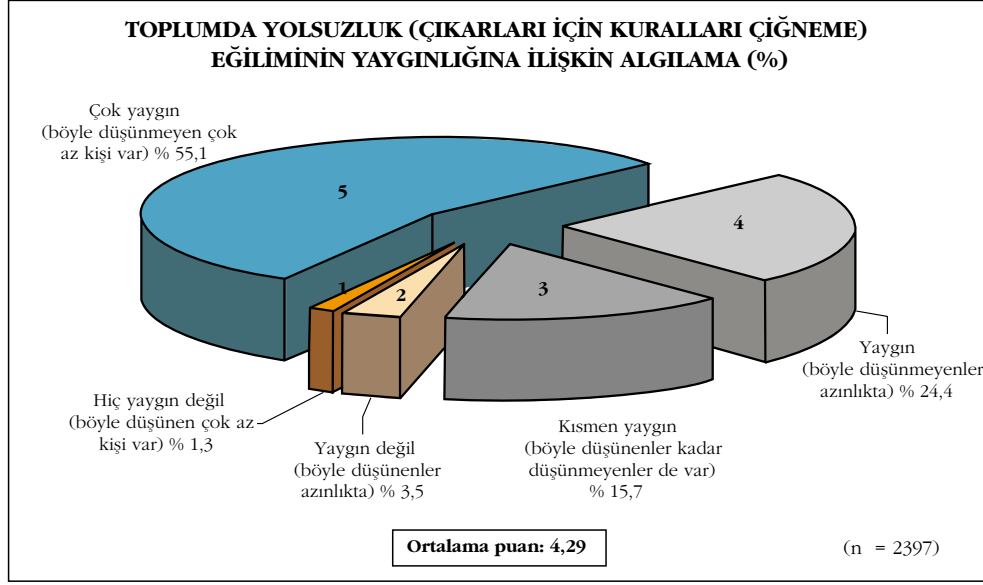
2. Toplumda Yolsuzluk Eğiliminin Yaygınlığı

Araştırma kapsamında, örnek kitlenin genel olarak toplumda yolsuzluk eğiliminin (toplumsal kirlenmenin) yaygınlığına ilişkin algılaması ayrıca ölçülmüştür.

Bu amaçla deneklere yöneltilen soruda, "kişisel çıkar elde etmek için yasa ve kuralları çiğneyebilirim" düşüncesinin genel olarak toplumda ve belirli toplum kesimlerinde ne kadar yaygın olduğu konusundaki değerlendirmelerini "1-Hiç yaygın değil (*böyle düşünen çok az kişi var*), 2-Yaygın değil (*böyle düşünenler azınlıkta*), 3-Kısmen yaygın (*böyle düşünenler kadar düşünmeyenler de var*), 4-Yaygın (*böyle düşünmeyenler azınlıkta*), 5-Çok yaygın (*böyle düşünmeyen çok az kişi var*)" biçiminde 5 puanlı bir ölçek üzerinde belirtmeleri istenmiştir.

Aşağıdaki grafikte önce, kişisel çıkarlar için yasa ve kuralları çiğneme eğiliminin genel olarak toplumda ne kadar yaygın olduğu konusunda alınan yanıtların ölçek değerlerine yüzde dağılımı sunulmaktadır.

Grafik 74

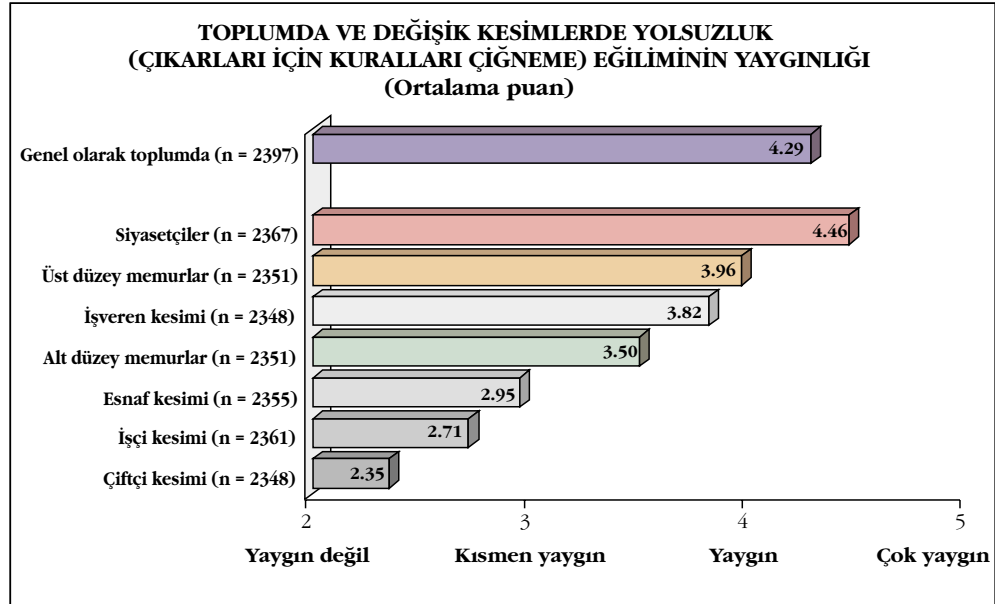


Dağılım çok çarpıcıdır: Örnek kitlenin yarıdan çoğu (yüzde 55) genel olarak toplumda "kişisel çıkar elde etmek için yasa ve kuralları çiğneyebilirim" düşüncesini taşımayan çok az kişi olduğuna inanmaktadır. Bir başka dördte biri de (yüzde 24) böyle düşünmeyenlerin azınlıkta olduğu kanısındadır.

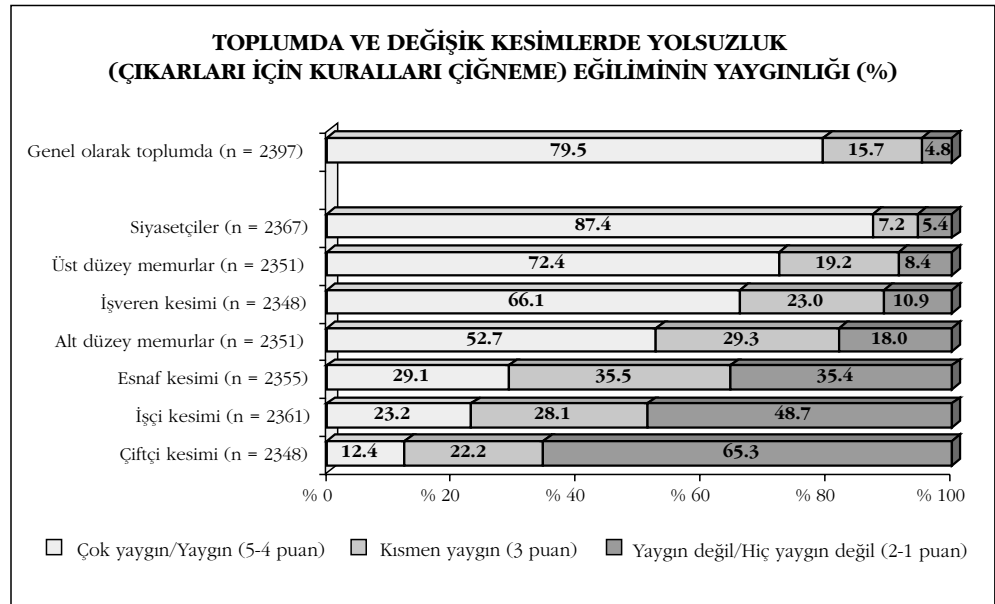
Sonuç olarak, Türkiye’de toplumu oluşturan bireylerin büyük çoğunluğu kendileri dışındaki çoğunluğun kişisel çıkarları için toplumun ortak kurallarını çiğnemeye hazır olduğunu düşünmektedir. Bu bulgu, Türkiye toplumunda derin bir güven bunalımına ve "anomi" algılamasına işaret etmektedir.

İzleyen iki grafikte, genel olarak toplumun yanı sıra değişik toplum ya da meslek kesimlerinde yolsuzluk eğiliminin yaygınlığı konusunda alınan yanıtların ortalama puan değerleri ile toplulaştırılmış ölçek aralıklarına yüzde dağılımları sunulmaktadır.

Grafik 75



Grafik 76



Yukarıdaki grafiklerde yolsuzluk eğiliminin yaygınlığına göre sıralanan değişik toplum ve meslek kesimlerinin her biri arasındaki puan farkları istatistiksel olarak anlamlıdır. Sıralamada yukarıya doğru çıkıldıkça, ilgili kesimde yolsuzluk eğiliminin bir önceki kesime göre daha yaygın olduğu kanaati istatistiksel bakımdan anlamlı ölçüde güçlenmektedir.

Çiftçi, işçi ve esnaf kesimlerinde genel olarak yolsuzluk eğiliminin yaygın olmadığı düşünülmektedir; genel algılamaya göre bu kesimlerde "dürüstlük" kirlenmeye ağır basmaktadır. Buna karşılık alt düzey memurlardan başlayarak siyasetçilere doğru "dürüstlük" algılaması zayıflamakta, kirlenmenin öbür kesimlere göre daha yaygın olduğu kanısı güçlenmektedir.

İlk bakışta, tek tek toplum kesimlerine ilişkin kirlenme algılaması genel olarak toplum için belirtilenden görece daha olumlu gözükmektedir. Örnek kitle, genel olarak toplumun çoğunluğunda yolsuzluk eğiliminin dürüstlüğe ağır bastığı kanısında olduğu halde, nüfusun gerçek çoğunluğunu oluşturan çiftçi, işçi ve esnaf kesimleri için bunun tersine bir kanaat dile getirmektedir. Öbür kesimler arasında da yalnızca siyasetçiler için belirtilen kirlenme algılaması genel olarak toplum için belirtilen düzeyi aşmaktadır.

Ne var ki, herhangi bir meslek ya da toplum kesimine özgülleştirmeksizin belirtilen "anonim" algılamasının daha "sansürsüz" bir izlenimi yansıttığını belirtmek gerekir. Belirli meslek ya da toplum kesimleri özel olarak anıldığında yanıtların o kesimlerle ilgili olumsuz bir yargı belirtmekten sakınma (ya da o kesimleri "esirgeme") eğiliminden etkilenmesi doğaldır. Dolayısıyla bu soruda değişik toplum ve meslek kesimlerine ilişkin derecelendirmeyi temelde, bu kesimlerin kamuoyu algılamasındaki göreceli konumlarının ölçüsü olarak değerlendirmek yerinde olur.

3. Siyasal Kayırmacılığa ve Klientelizme İlişkin Algılama

Günümüzde uluslararası kabul görmüş tanımıyla kamu yönetiminde yolsuzluğun belli başlı biçimlerinden biri kayırmacılık, yani kamu görevlerine yapılan atamalarda ve terfilerde akrabalık ilişkisine ya da siyasal veya dinsel yandaşlığa öncelik verilmesidir. Kamu kaynaklarının siyasal iktidara yandaş seçmen kesimlerini kayıracak biçimde yönlendirilmesi anlamında klientelizm de gene uluslararası ölçülerde başlıca yolsuzluk biçimlerinden biri sayılmaktadır. Siyasal kayırmacılık ve yer yer klientelizm için yaygın biçimde patronaj terimi de kullanılmaktadır.

Yukarıda IV.A.1 başlığı altında açıklandığı gibi, yolsuzluk teriminin görüşülen kişilerin zihninde uyandırdığı ilk çağrışımlar arasında "kayırmacılık" ancak yüzde 3 oranında vurgulanmıştır. Çoğunlukla "adam kayırma" ifadesiyle dile getirilen bu çağrışımın kısmen klientelizmi de amaçladığı düşünülebilir. Ama deneklerin kendiliğinden tanımları arasında klientelizm bir yolsuzluk biçimi olarak açık terimlerle hiç vurgulanmamıştır.

Türkiye’de siyasal kayırmacılığın ve özellikle klientelizmin kamuoyu algılamasında bir yolsuzluk türü olarak öne çıkmadığı, araştırmanın tasarımı aşamasında da dikkate alınan varsayımlardan biridir. O nedenle kamuoyunun bu iki siyasal yolsuzluk türünü nasıl değerlendirdiğini belirleyebilmek amacıyla anket kapsamında ayrıca kapalı uçlu iki soruya yer verilmiştir.

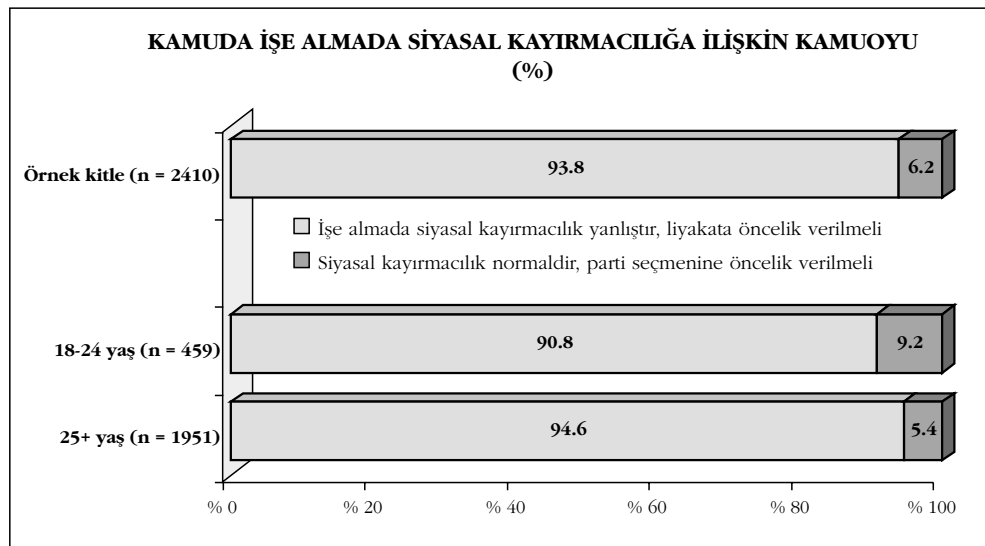
Bu sorulardan birincisinde, görüşülen kişilerden, hükümette bulunan siyasi partilerin kamu kurumlarında kendi yandaşlarını işe almaları konusunda:

- "Bu uygulama yanlıştır. Kamu kurumlarına işe alınacak kişiler, yalnızca bilgi ve becerilerine göre seçilmelidir"
- "Bu uygulama normaldir. Bir partiye oy veren seçmenin, o parti iktidara geldiğinde kendisine öncelik vermesini beklemek hakkıdır"

biçiminde formüle edilen görüşlerden hangisine katıldıklarını belirtmeleri istenmiştir.

Aşağıdaki grafikte bu soruya alınan yanıtların dağılımı görülmektedir. Dağılım yaş gruplarına göre istatistiksel bakımdan anlamlı biçimde farklılaştığı için grafikte 18-24 yaş grubu ile daha yukarı yaşlardaki deneklere ilişkin dağılımlar da ayrıca sunulmaktadır. (Halen kamuda çalışan ya da kamu emeklisi olan denekler ile kalan örnek kitle arasında bu açıdan istatistiksel olarak anlamlı bir fark saptanmamıştır.)

Grafik 77



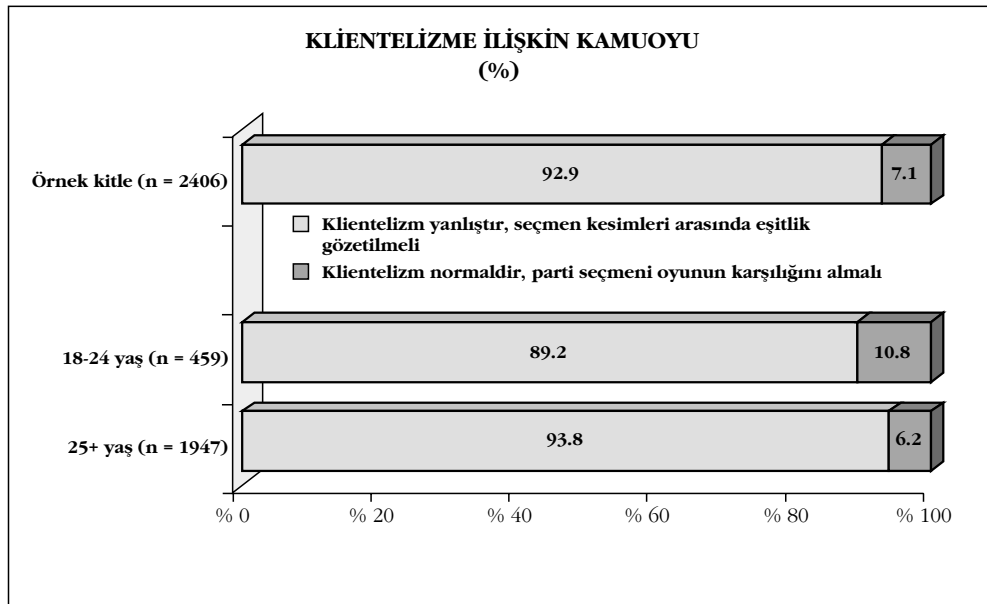
Görüldüğü gibi, siyasal kayırmacılık "liyakate göre işe almanın" karşısı olarak özellikle anımsatılıp sorgulandığında örnek kitlenin ezici çoğunluğu bu uygulamayı yanlış bulduğunu belirtmektedir. Siyasal kayırmacılığı normal bulduğunu ifade eden denek oranı yüzde 6'da kalmaktadır. Önerme seçeneklerinin içerdiği kaçınılmaz değer yükü dikkate alındığında bu hiç de şaşırtıcı bir sonuç değildir. Ne var ki siyasal kayırmacılık lehindeki görüşün 18-24 yaş grubundaki gençler arasında yüzde 9'a (daha yukarı yaşlardaki denekler arasındakinin yaklaşık iki katına) çıkması, ülkedeki yakıcı işsizlik sorununun genç nüfusun yeni oluşan siyasal kültürü üzerindeki olumsuz etkisini ortaya koyması bakımından önemlidir.

Klientelizm konusundaki soruda ise görüşülen kişilerden, bu kez hükümetlerin ya da belediyelerin yaptıkları yatırımlarda ve sundukları kamu hizmetlerinde kendi seçmenlerine öncelik vermeleri konusunda şu iki görüşten hangisine katıldıklarını belirtmeleri istenmiştir:

- "Bu uygulama yanlıştır. Hükümetler ve belediyeler bütün seçmen kesimlerine eşit davranmak zorundadır"
- "Bu uygulama normaldir. Seçmenler, oy verdikleri parti iktidara geldiğinde bunun karşılığını almak isterler"

Bu soruya alınan yanıtların dağılımında da gene yaş grubu istatistiksel bakımdan anlamlı bir farklılaşmaya yol açmakta ve 18-24 yaşlarındaki gençlere ilişkin yukarıdaki gözlemi pekiştirmektedir. Aşağıdaki grafikte bu dağılım gösterilmektedir.

Grafik 78



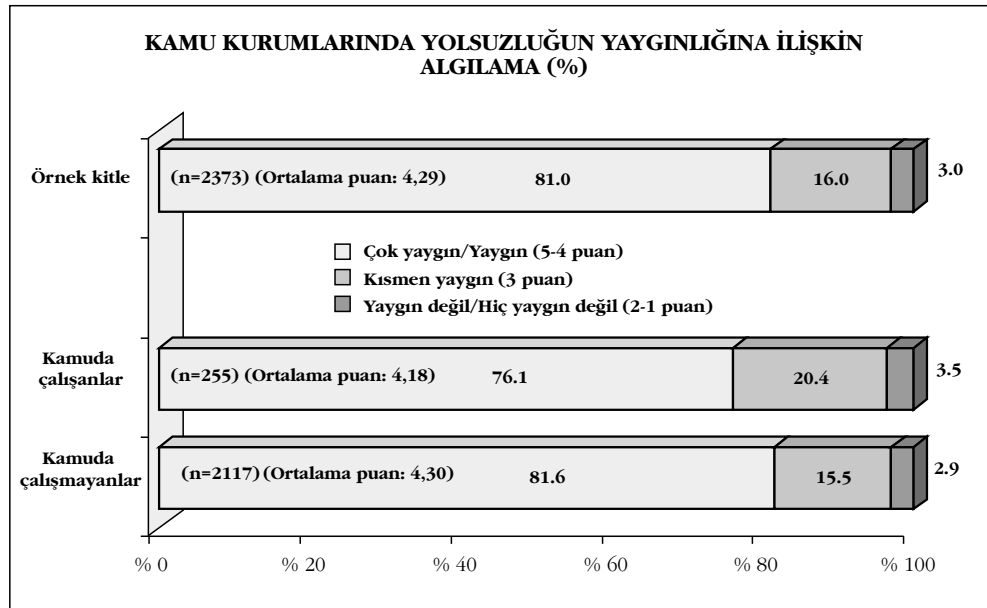
B. Kamu Kurumlarında Yolsuzluk ve Rüşvet Algılaması

1. Kamu Kurumlarında Yolsuzluğun Yaygınlığı

Örnek kitlenin genel olarak Türkiye’de kamu kurumlarında yolsuzluğun yaygınlığına ilişkin görüşü, genel olarak toplumda yolsuzluk eğiliminin yaygınlığına ilişkin algılamasından farklı değildir.

Bu konudaki soruda da "1-Hiç yaygın değil (*böyle düşünen çok az kişi var*), 2-Yaygın değil (*böyle düşünenler azınlıkta*), 3- Kısmen yaygın (*böyle düşünenler kadar düşünmeyenler de var*), 4- Yaygın (*böyle düşünmeyenler azınlıkta*), 5- Çok yaygın (*böyle düşünmeyen çok az kişi var*)" biçiminde 5 puanlı bir ölçek kullanılmıştır. Alınan yanıtların toplulaştırılmış puan aralıklarına dağılımı şöyledir:

Grafik 79



Örnek kitlenin yüzde 81'i Türkiye’de kamu kurumlarında yolsuzluğun "çok yaygın / yaygın" olduğu kanısındadır. Bu algılama bakımından halen kamuda çalışan ya da geçmişte çalışmış yurttaşlar ile diğerleri arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir fark gözlenmektedir; kamuda çalışanlar kamu kurumlarında yolsuzluğun yaygınlığı konusunda görece daha olumlu bir kanaat sahibidir. Ama onların da yüzde 76'sı kamuda yolsuzluğun "çok yaygın / yaygın" olduğu görüşüne katılmaktadır.

2. Kamuda Yolsuzluğun Değişik Biçimlerinin Görelî Önemi

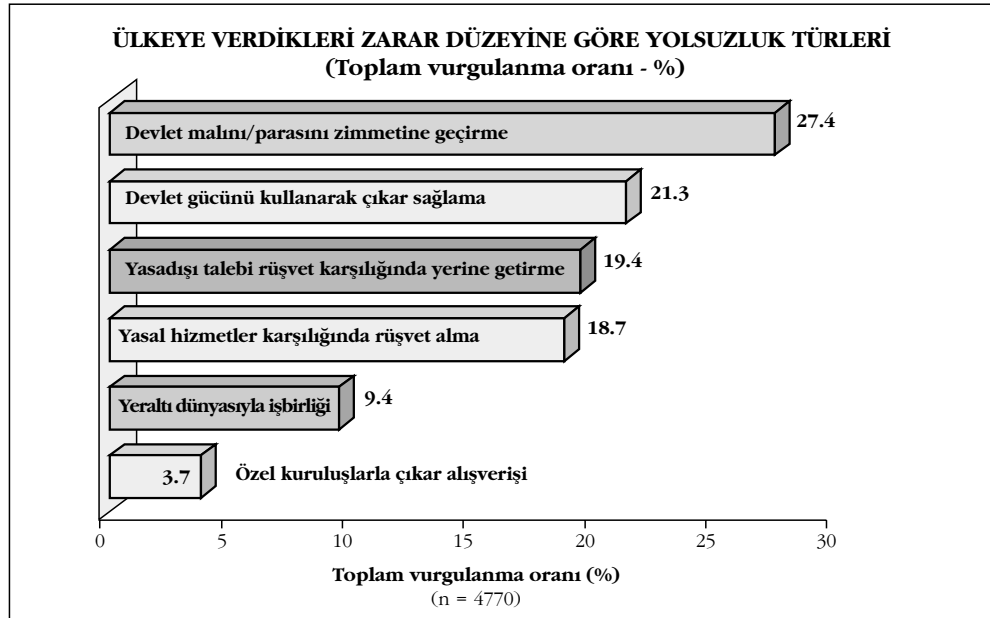
Araştırma kapsamında kamu kurumlarındaki yolsuzluk konusunda ikinci olarak, değişik yolsuzluk biçimlerinin ülkeye verdikleri zarar bakımından önem düzeyine ilişkin kamuoyu algılaması ölçülmüştür. Görüşülen kişilere bu amaçla yöneltilen soruda:

- "Vatandaşın yasal hakkı olan hizmetler karşılığında rüşvet isteme"
- "Rüşvet karşılığında yasadışı talepleri yerine getirme"
- "Devlet parasını ve malını zimmetine geçirme"
- "Devlet gücünü kullanarak çıkar sağlama"
- "Yeraltı dünyasıyla işbirliği yapma"
- "Özel sektör kuruluşlarıyla çıkar alışverişine girme"

biçiminde formüle edilen eylemlerden "Türkiye'ye en çok zarar verdiğini" düşündükleri iki tanesini belirtmeleri istenmiştir.

Soruya 2393 denek geçerli yanıt vererek toplam 4770 vurgulama yapmıştır. Seçeneklerin toplam vurgulanma oranına göre sıralaması aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

Grafik 80



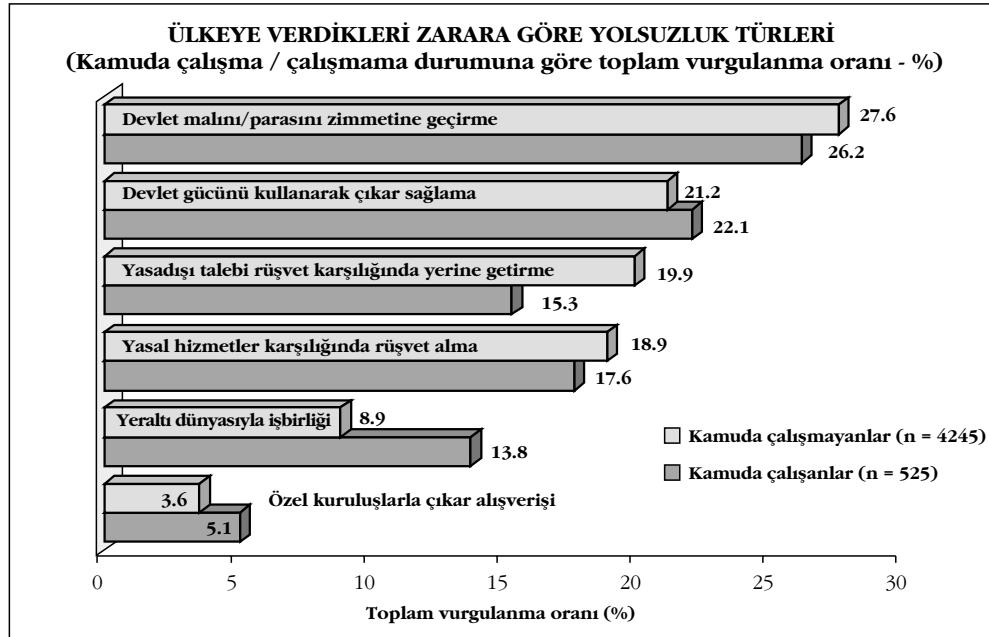
Yolsuzluk literatüründe genellikle "büyük yolsuzluk" kategorisinde sınıflandırılan – çoğunlukla üst düzey kamu görevlilerinin karıştığı – "devlet parasını ve malını zimmetine geçirme" seçeneği yüzde 27 ile birinci sırada gelmektedir. Gene daha çok bu kategoride değerlendirilen "devlet gücünü kullanarak çıkar sağlama" da yüzde 21 ile ikinci sıradadır.

Ne var ki, genellikle "küçük yolsuzluk" olarak sınıflandırılan rüşvet uygulamasının iki türünün de her biri yüzde 19 gibi çok yakın bir oranla hemen ardından gelmektedir.

"Yeraltı dünyasıyla işbirliği" ve "özel sektörle çıkar alışverişi" işbirliği (bunlar da genellikle "büyük yolsuzluk" kategorisine giren eylemlerdir) yüzde 9 ve 4 gibi görece düşük oranlarda vurgulanmıştır.

Değişik yolsuzluk biçimlerinin görece önem düzeyi konusunda, halen kamuda çalışan ya da geçmişte çalışmış yurttaşlar ile diğerleri arasında belirgin bir değerlendirme farkı gözlenmektedir. Aşağıdaki grafik bu farklılaşmayı özetlemektedir. (Kamuda çalışanlar arasında soruya geçerli yanıt verenlerin sayısı 263, vurgulama sayısı 525'tir; örnek kitlenin kalanında ise geçerli yanıt veren 2130 kişi toplam 4245 vurgulamada bulunmuştur.)

Grafik 81



"Devlet malını zimmetine geçirme" ve "devlet gücünü kullanarak çıkar sağlama" eylemlerinin vurgulanma oranı bakımından iki grup arasında önemli bir farklılaşma yoktur. Buna karşılık "yeraltı dünyasıyla işbirliği" kamuda çalışanlarca diğer yurttaşlara göre belirgin biçimde daha yüksek oranda, "yasadışı taleplerin rüşvet karşılığında yerine getirilmesi" ise daha düşük oranda vurgulanmıştır.

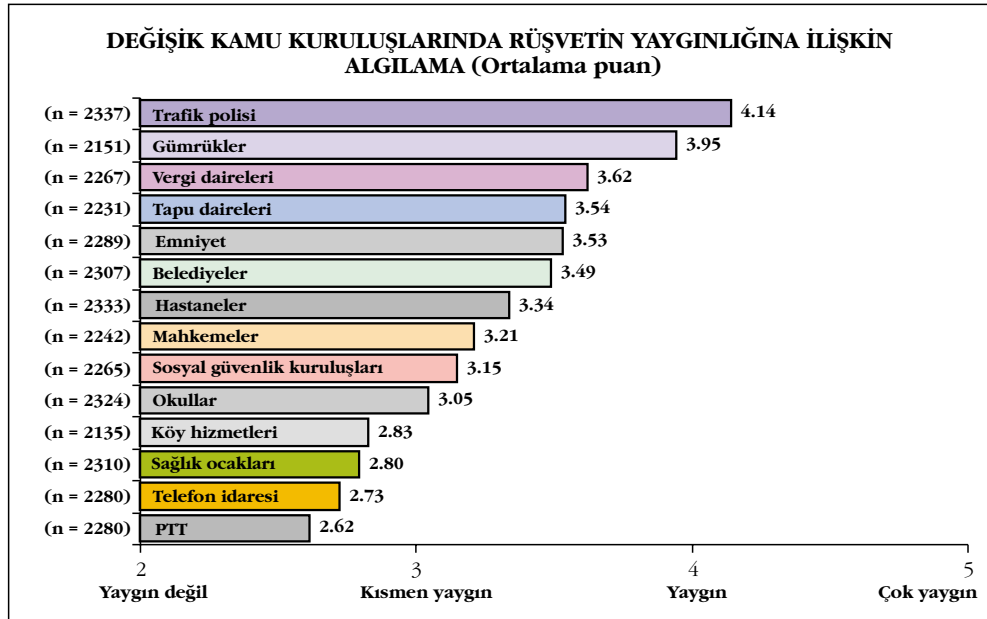
3. Kamu Kurumlarında Rüşvetin Yaygınlığı

Rüşvet uygulamasının çeşitli kamu kurumlarında ne ölçüde yaygın olduğu konusundaki algılamaya ilişkin araştırma sonuçları aşağıdaki iki grafikte sunulmaktadır.

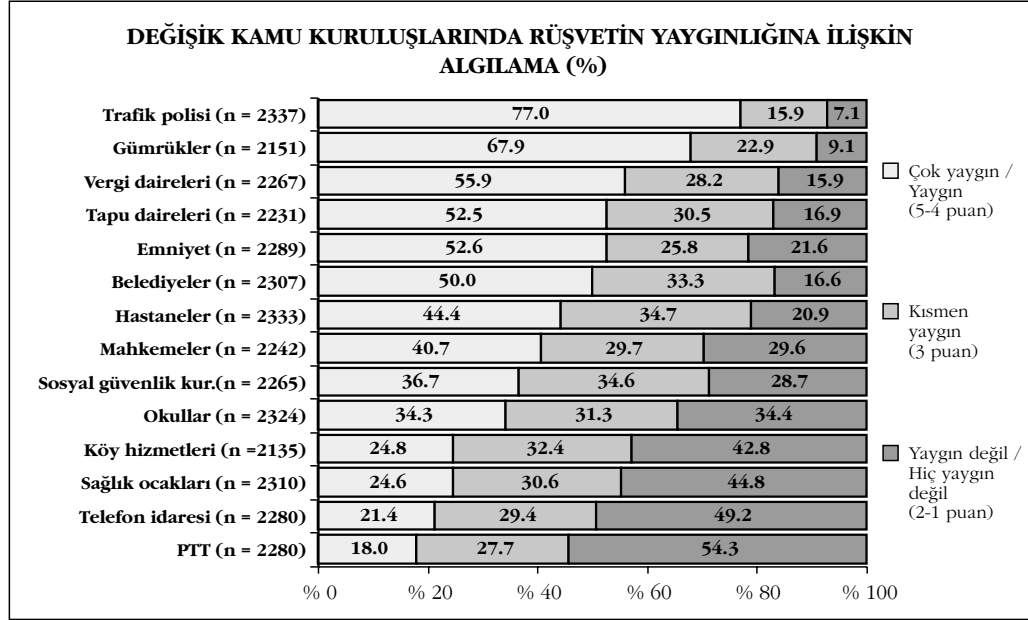
Anketin ilgili sorusunda denekler, her bir kurumda rüşvetin yaygınlığına ilişkin değerlendirmelerini 1- Hiç yaygın değil (*rüşvete bulaşan çok az kişi var*), 2- Yaygın değil (*rüşvete bulaşanlar azınlıkta*), 3- Kısmen yaygın (*rüşvete bulaşan kadar bulaşmayan da var*), 4- Yaygın (*rüşvete bulaşmayanlar azınlıkta*), 5- Çok yaygın (*rüşvete bulaşmayan çok az kişi var*)" biçiminde 5 puanlı bir ölçek üzerinde belirtmişlerdir.

Aşağıdaki grafikte, sınanan kurumların bu ölçek üzerinden verilen puanların ortalamasına göre sıralanışı görülmektedir. Grafik 83'te ise aynı sıralamada her bir kurum için alınan yanıtların toplulaştırılmış ölçek aralıklarına yüzde dağılımı izlenmektedir.

Grafik 82



Grafik 83



Grafik 82’de sıralanan kuruluşlar arasında "Tapu daireleri – Emniyet – Belediyeler" üçlüsü ile "Köy Hizmetleri – Sağlık ocakları" ikilisi için elde edilen ortalama puanlar arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir fark yoktur; öbür bütün kurumlar arasındaki farklar anlamlıdır.

Kamuoyu algılamasına göre "Trafik polisi" Türkiye’de rüşvetin en yaygın olduğu kurumdur; onu "Gümrükler" izlemektedir.

Ne var ki "Vergi daireleri", "Tapu daireleri", "Emniyet" ve "Belediyeler" de "3,50" puan basamağında ya da üzerinde konumlanarak rüşvet bakımından "en kirlenmiş" kurumlar arasında yer almaktadır.

Buna karşılık "3,00" puan basamağının altında konumlanan "Posta-telgraf idaresi (PTT)", "Telefon idaresi (Telekom)", "Sağlık ocakları" ve "Köy Hizmetleri" kamuoyu gözünde "en temiz" kurumları oluşturmaktadır. "Hastaneler", "Mahkemeler", "Sosyal güvenlik kurumları" ve "Okullar" ise – her biri arasında istatistiksel bakımdan anlamlı algılama farklarıyla – alt ve üst sınır arasında konumlanmaktadır.

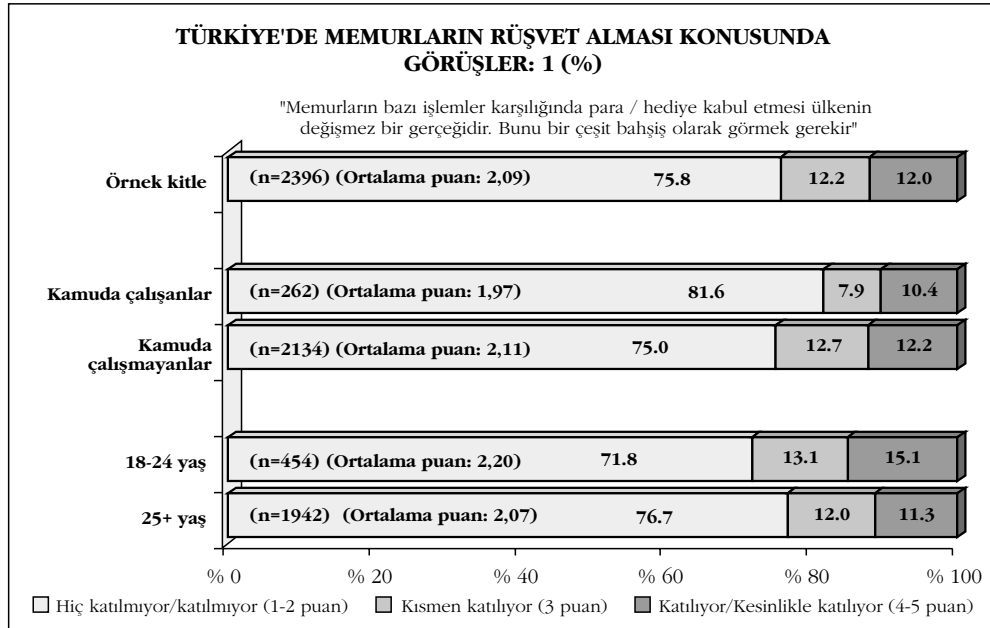
4. Memurların Rüşvet Almasına İlişkin Görüşler

Araştırma kapsamında, Türkiye’de memurlar arasındaki rüşvet uygulamasına ilişkin bazı önermelerin görüşülen kişilerce ne oranda benimsendiği ya da benimsenmediği de ölçülerek kamuoyu eğilimleri saptanmıştır.

Bu konudaki önermelerden birincisinde, memurların bazı işlemler karşılığında para ya da hediye kabul etmelerinin "ülkenin değişmez bir gerçeği ve bir tür bahşiş" sayılmasının ne kadar kabul gördüğü sınıanmıştır. Bu "küçük yolsuzluk" türünün kamuoyunca ne ölçüde meşru görülüp görülmediği genel olarak yolsuzlukla mücadele stratejilerinin başarı şansının değerlendirilmesi bakımından önem taşımaktadır.

Görüşülen kişiler, bu konuda kendilerine sunulan önermeyi "1-Hiç katılmıyorum, 2-Katılmıyorum, 3-Kısmen katılıyorum, 4-Katılıyorum, 5-Kesinlikle katılıyorum" seçeneklerinden birini tercih ederek değerlendirmişlerdir. Alınan yanıtların toplulaştırılmış aralıklara yüzde dağılımı aşağıdaki grafikte sunulmaktadır. Dağılım, bir yandan deneklerin geçmişte ya da halen kamu görevlisi olup olmamalarına, bir yandan da yaş gruplarına göre istatistiksel bakımdan anlamlı biçimde farklılaştığı için bu alt gruplara göre dağılımlar da grafikte yer almaktadır.

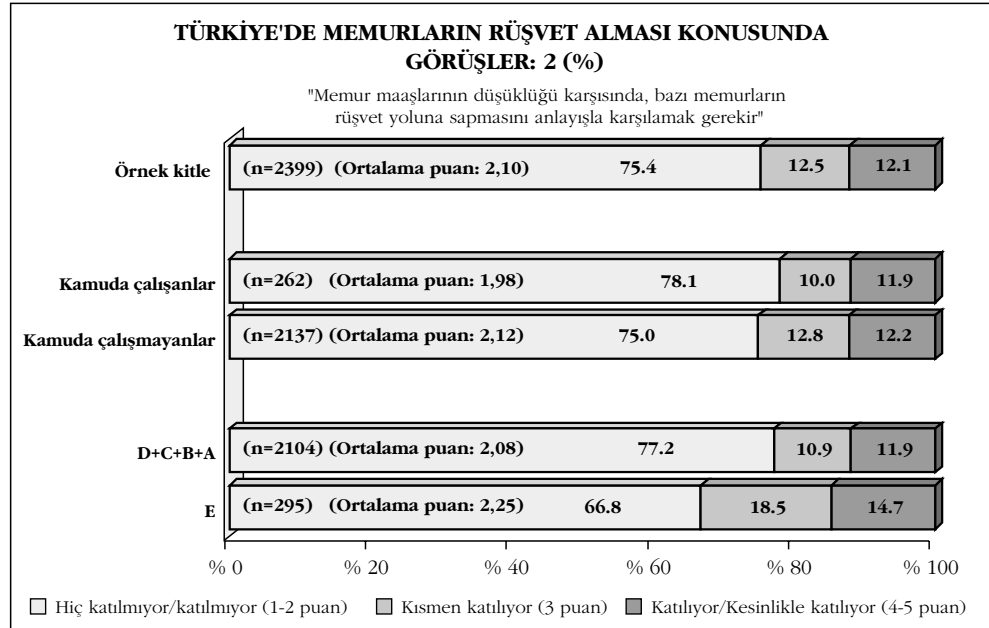
Grafik 84



Örnek kitlenin dörtte üçü (yüzde 76), bu "küçük yolsuzluk" türünün Türkiye'nin değişmez bir gerçeği olarak görülmesine karşı çıkmaktadır. Ayrıca geçmişte ya da halen kamu görevlisi olanlar arasında bu oran yüzde 82 ile örneklem ortalamasının 6 puan üzerine çıkmaktadır. Ne var ki 18-24 yaş grubundaki gençlerin bu yolsuzluk türü karşısında da görece daha "hoşgörülü" ya da "konformist" bir tutum alması gene çarpıcı bir bulgudur.

Rüşvet uygulamasıyla ilgili ikinci önerme, "Memur maaşlarının düşüklüğü karşısında, bazı memurların rüşvet yoluna sapmasını anlayışla karşılamak gerekir" biçiminde formüle edilmiştir. Bu önermeye ilişkin yanıtların toplulaştırılmış aralıklara yüzde dağılımı aşağıdaki grafikte sunulmaktadır. Dağılım bu kez, deneklerin geçmişte ya da halen kamu görevlisi olup olmamalarının yanı sıra SES gruplarına göre istatistiksel bakımdan anlamlı biçimde farklılaşmaktadır. Kullanılan özel istatistik yazılımı, bu farklılaşmada en alt SES grubunun (E) öbür grupların tümünden ayrıştığını ortaya koymuştur.

Grafik 85



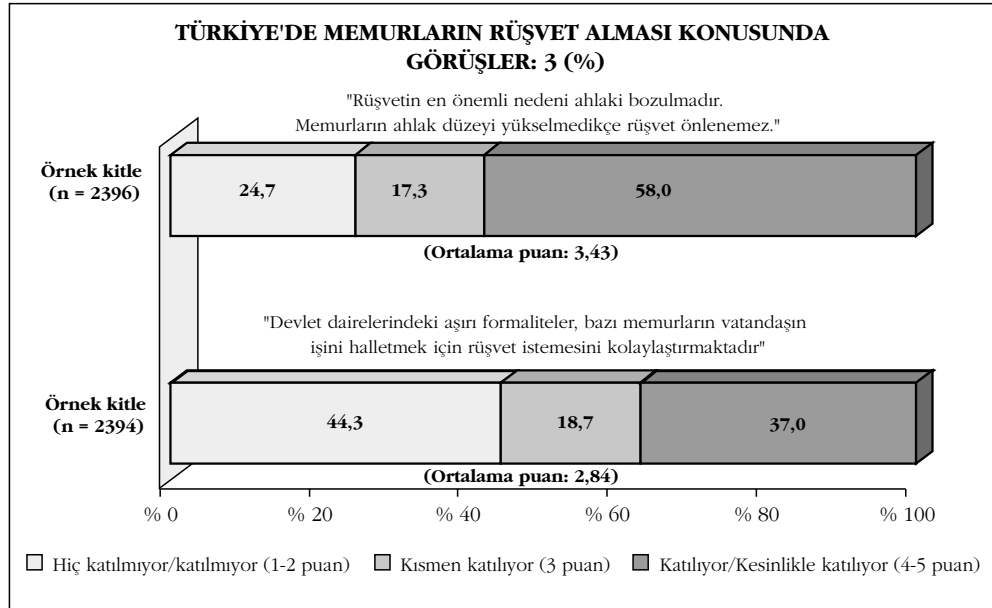
Örnek kitlenin dörtte üçü (yüzde 75) bu önermede ifade edilen görüşü de reddetmektedir; memur maaşlarının düşüklüğünün rüşveti mazur kılamayacağını düşünmektedir. Ama dörtte birlik (yüzde 25) bir kesimin önermeye kısmen ya da daha da çok katıldığını belirtmesi, düşük maaşlı memurların rüşvet yoluna sapması

karşısında azımsanmayacak bir hoşgörü anlamına gelmektedir. Üstelik bu oranın, önermenin, yasa ve ahlak dışı bir eylemle dayanışma ima etmesine karşın elde edildiği unutulmamalıdır.

En alt SES grubu E ile öbür gruplar arasındaki görüş farkı daha da önemlidir. Önermeye kısmen ya da tamamen katılanların oranı öbür grupların toplamında yüzde 23 iken E grubunda yüzde 33'e çıkmaktadır.

Memurların rüşvet alması bağlamında kamuoyu eğiliminin araştırıldığı son iki önerme "rüşvetin en önemli nedeninin ahlaki bozulma olduğu" ve "devlet dairelerindeki aşırı formalitelerin bazı memurların vatandaşın işini halletmek için rüşvet istemesini kolaylaştırdığı" görüşlerine ilişkindir. Bu önermelere ilişkin yanıtların dağılımı demografik değişkenlere ya da deneklerin kamuda çalışmış olup olmamalarına bağlı olarak istatistiksel bakımdan farklılaşmamaktadır; o nedenle aşağıdaki grafikte her iki dağılım da yalnızca örnek kitlenin tümü için sunulmaktadır.

Grafik 86



Memurların rüşvet yoluna sapmasının en önemli nedeninin "ahlaki bozulma" olduğunu çekincesiz onaylayanların oranı yüzde 58'dir. Buna karşılık yüzde 25 bu görüşe karşı çıkmakta, yüzde 17 ise ancak kısmen katılmaktadır.

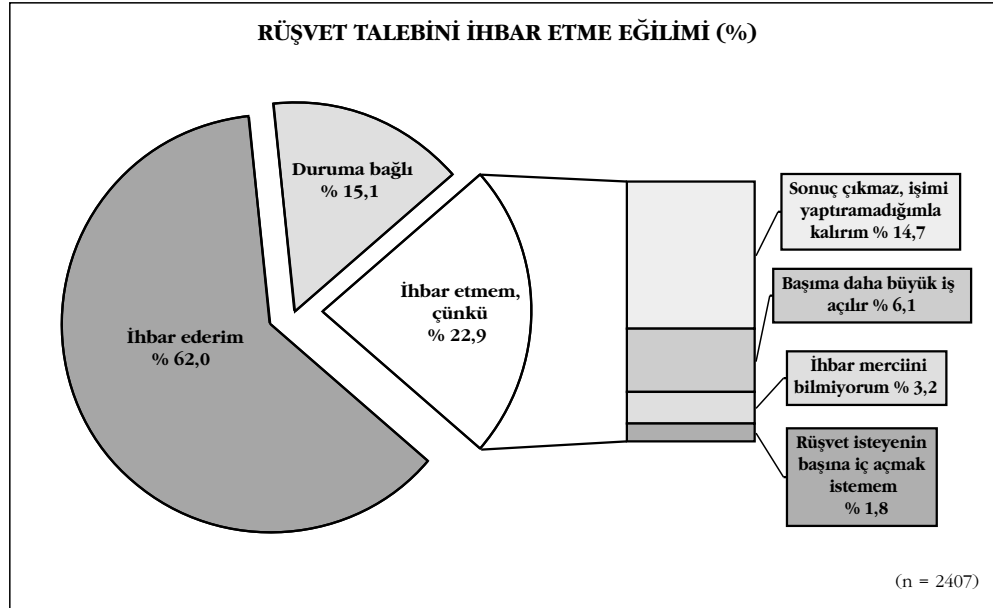
Rüşvetin, bir tür bahşış olduğu ya da memur maaşlarının düşüklüğü gerekçeyle mazur görülmesini kamuoyunun dörtte üç gibi bir çoğunlukla reddettiği dikkate alınır, rüşvet uygulamasını temelde ahlaki bozulmaya bağlayan görüşe beklenenden daha az destek verildiği söylenebilir. Kamuoyu, anılan gerekçeleri bir mazeret olarak kabul etmese de memurların ahlaki düzeyi dışındaki nedenlerin de rüşvet uygulamasında etkili olduğunu dikkate almaktadır.

Örnek kitlenin yarıdan çoğunun (toplam yüzde 56) aşırı formalitenin kamu kurumlarında rüşvet uygulamasını kolaylaştırdığı görüşünü kısmen ya da daha da fazla onaylaması bunu örneklemektedir.

5. Rüşvet Talebini İhbar Etme Eğilimi

Kamu kurumlarındaki rüşvet uygulaması bağlamında araştırma kapsamında son olarak, görüşülen kişilere kendilerinden rüşvet talep edildiğinde bunu ilgili makamlara ihbar edip etmeyecekleri sorulmuştur. İhbar etmeyeceğini belirtenlerden ayrıca, bunun nedeni olarak dört seçenek arasından hangilerinin geçerli olduğunu belirtmeleri istenmiştir. Soruya toplam 2407 denek geçerli yanıt vermiştir. Yanıtların dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

Grafik 87



Kendilerinden rüşvet talep edildiğinde her durumda bunu ihbar edeceklerini belirtenlerin oranı yüzde 62'de kalmaktadır. Yüzde 15'lik bir kesim ihbar edip etmemelerinin "duruma bağlı" olduğunu, yüzde 23 ise her durumda ihbar etmeyeceklerini söylemişlerdir. Bir başka deyişle, örnek kitlenin toplam yüzde 38'i kendilerine yönelik rüşvet taleplerini ihbar etme konusunda çekince belirtmiştir.

Gene yasa ve ahlak dışı bir eylemi görmezlikten gelmek ya da ona hoşgörü göstermek anlamını içerdiği halde deneklerin bu kadar yüksek bir oranda rüşvet taleplerini ihbar etme konusunda çekince belirtmesi çok çarpıcı bir bulgudur. Bu bulgu, Türkiye'de devletin rüşvetle mücadelede yurttaşların aktif desteğinden yararlanmasa olanağının verili koşullarda bir hayli sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır.

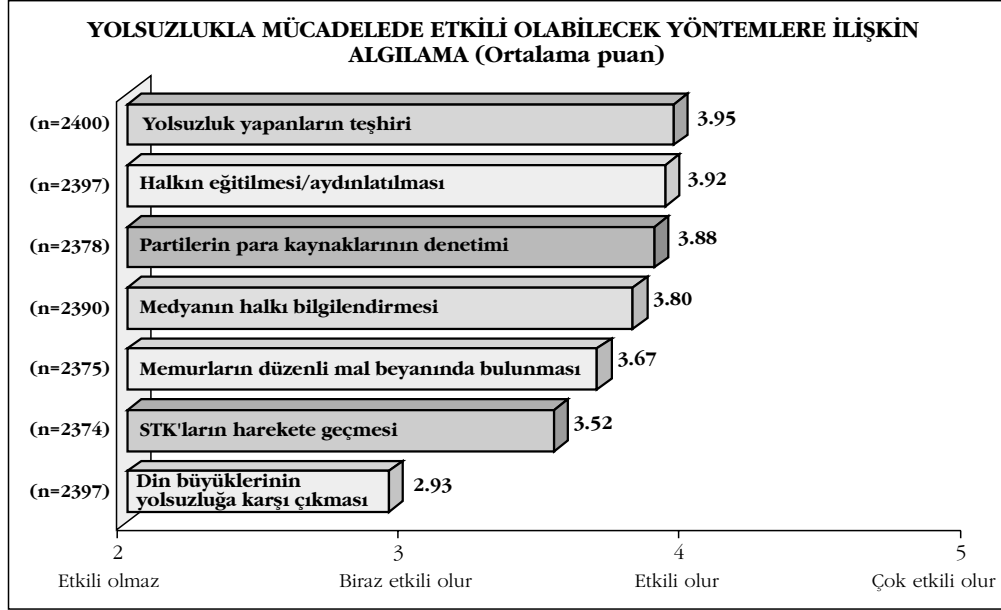
Rüşvet talebini ihbar etmeyeceklerini söyleyen deneklerin yarısından çoğu (örnek kitlenin yüzde 15'i) "ihbar etseler de sonuç çıkmayacağını, kendilerinin işlerini yaptıramadıklarıyla kalacaklarını" düşünmektedir. Yaklaşık dörtte biri ise (örnek kitlenin yüzde 6'sı) ihbar etmeleri halinde "başlarına daha büyük iş açılacağı" kanısındadır.

İhbar merciini bilmediklerini belirtenler ile "rüşvet isteyen kişinin ihtiyacı olmasa bu yola sapmayacağı düşüncesiyle ona zarar vermek istemeyeceği için" hoşgörü göstereceğini söyleyenler bir hayli azınlıktadır. (Rüşvet talebini ihbar etmeyeceğini söyleyen bazı denekler gerekçe olarak birden çok nedeni vurguladıkları için, grafikte dört nedenin her birini vurgulayan denekler için verilen oranların toplamı yüzde 23'ü aşmaktadır.)

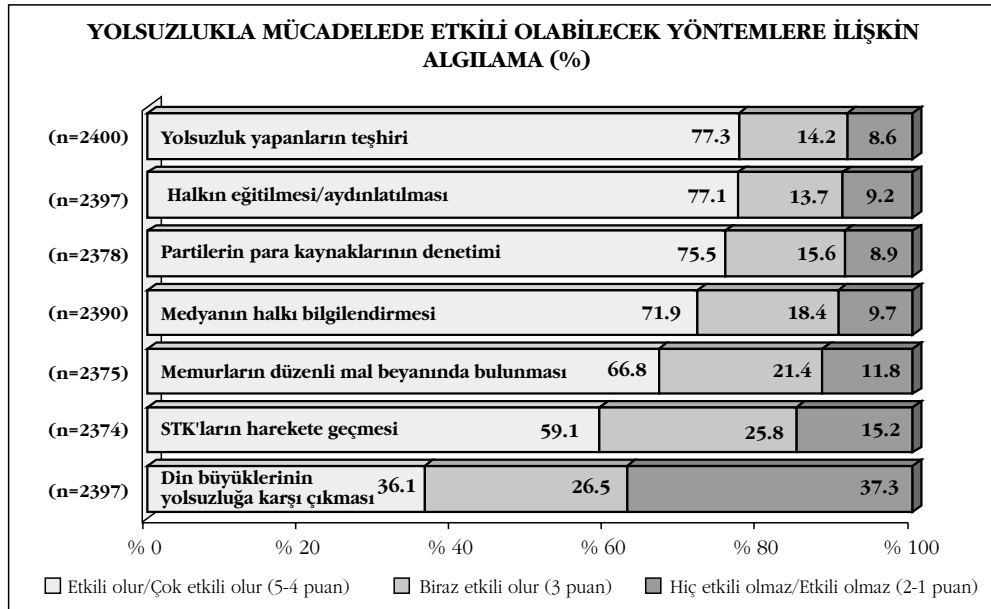
C. Yolsuzlukla Mücadele

Kamuoyunun Türkiye'de yolsuzlukla ilgili görüşleri konusunda son olarak, yolsuzlukla ilgili mücadelede başvurulabilecek çeşitli araçlara atfedilen etkililik düzeyi araştırılmıştır. Bu amaçla, görüşülen kişilerden değişik araçları "1-Hiç etkili olmaz, 2-Etkili olmaz, 3-Biraz etkili olur, 4-Etkili olur, 5-Çok etkili olur" ölçeği üzerinde değerlendirmeleri istenmiştir. Aşağıdaki grafiklerde önce, sınanan mücadele araçlarının ortalama değerlendirme puanlarına göre sıralanışı, ardından da her araç için alınan yanıtların toplulaştırılmış ölçek aralıklarına dağılımı gösterilmektedir.

Grafik 88



Grafik 89



Kamuoyu değerlendirmesine göre Türkiye’de yolsuzlukla mücadelede en çok etkili olabilecek iki yöntem "yolsuzluk yapanların teşhir edilmesi" ile "halkın yolsuzluklar konusunda eğitilmesi ve aydınlatılması"dır. (Bu iki yöntem için elde edilen ortalama puanlar arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir fark yoktur; öbür bütün değerlendirme puanları arasındaki farklar anlamlıdır).

"Partilerin para kaynaklarının denetim altına alınması" yolunun ilk iki yöntemin ardından üçüncü sırada gelmesi kamuoyu algılamasında genel olarak siyasetçiler ve siyasal sistem ile yolsuzluk arasında kurulan yakın ilişkiyi yansıtmaktadır.

"Sivil toplum kuruluşlarının yolsuzluklara karşı harekete geçmesinin" potansiyel etkisi ancak "3,50" puan eşiği dolayında derecelendirilmektedir. Bu, yerleşik siyasal yapılanmanın kendini koruma ve sürdürme direnci karşısında sivil toplumun gücünün yetersiz kalacağı gibi bir kabulle ilişkilendirilebilir.

"Din büyüklerinin yolsuzluğa karşı tutum almasına" görece düşük bir etkililik düzeyi atfedilmesi de yolsuzluğun geniş çoğunluk tarafından dinsel değil "laik ah-lak" sorunu olarak algılandığını düşündürmektedir.

B Ö L Ü M

KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM REFORMUNA İLİŞKİN TERCİHLER

V. KAMU YÖNETİMİ VE YÖNETİŞİM REFORMUNA İLİŞKİN TERCİHLER

Bu bölümde, kamuoyunun Türkiye’de bir kamu yönetimi ve yönetim reformuna ilişkin tercihleriyle ilgili araştırma bulguları sunulmaktadır. Bu kapsamda sırasıyla:

- bir kamu reformuna ilişkin temel tercihler (kamuda bir reform talebinin düzeyi ve bir kamu reformunun yönelmesi gereken öncelikli amaçlar) ile
- kamu kesiminin genişliği, daha verimli kılınması ve kamuda insan kaynakları yönetimi,
- kamunun ekonomideki yeri,
- özel sektörün kamu hizmetlerindeki yeri,
- kamu yönetiminde yerelleşme,
- halkın kamu kurumları konusunda bilgilenme ve söz hakkı ve
- kamu kurumları üzerinde sivil toplumun denetimi

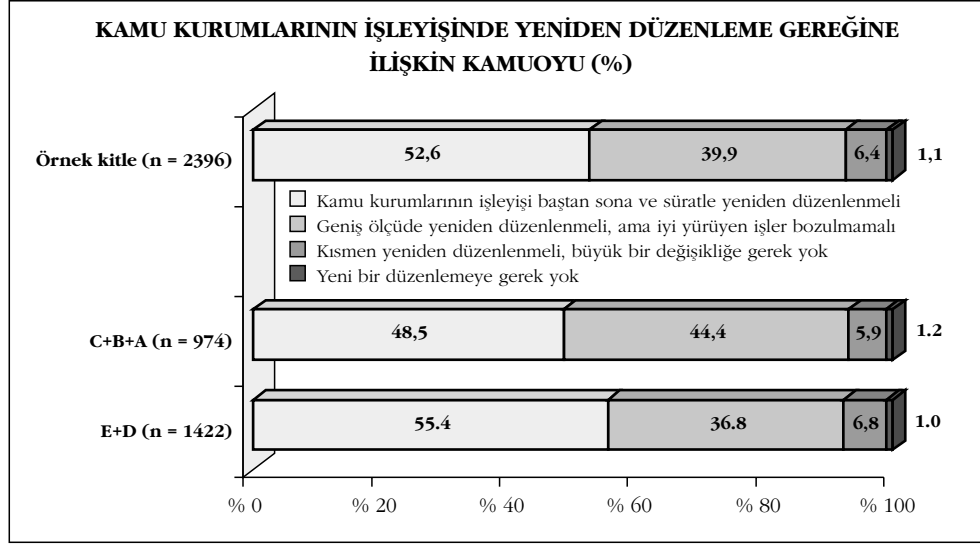
konularındaki tercihler irdelenmektedir.

A. Temel Tercihler

1. Genel Olarak Kamuda Reform Talebi

Örnek kitlenin genel olarak kamu kesiminde bir reform beklentisinin düzeyini ölçmek amacıyla, görüşülen kişilere önce dört seçenekli bir soru yöneltmiştir. Bu soruya alınan yanıtların dağılımı izleyen grafikte sunulmaktadır. Yanıtların dağılımında SES gruplarının istatistiksel olarak anlamlı biçimde farklılaştığı ve bu bakımdan orta ve üst gruplar (C, B ve A) ile alt grupların (E ve D) ayrı ayrı kümelendiği belirlenmiştir. Grafikte bu farklılaşma da izlenmektedir.

Grafik 90



Görüldüğü gibi örnek kitlenin yarıdan çoğu (yüzde 53) kamu kurumlarının işleyişinde köklü bir reform talep etmektedir. Ayrıca beşte ikilik (yüzde 40) bir kesim de "iyi yürümekte olan işlerin bozulmaması" koşuluyla geniş kapsamlı ama ihtiyatlı bir reformdan yanadır. Kamu kurumlarının işleyişinde önemli bir değişikliğe ya da hiçbir yeniden düzenlemeye gerek olmadığını düşünenlerin oranı onda birin altındadır.

Kamuda köklü bir reform talep edenlerin oranı alt SES gruplarında orta ve üst gruplara göre 7 puan yükselmekte, ihtiyatlı bir reform bekleyenlerin oranı ise 8 puana yakın azalmaktadır. Bu farklılaşma Türkiye’de kamu kesiminin işleyişinden alt SES gruplarının orta ve üst SES gruplarına göre belirgin biçimde daha çok şikayetçi olduğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla bir kamu reformu projesinin öncelikle toplumun çoğunluğunu oluşturan bu geniş kesimin desteğini kazanma şansı olduğu söylenebilir.

Yurttaşların kamuda bir reform beklentisinin düzeyi kuşkusuz bugüne ilişkin yönetim ve yönetim kalitesi algılamalarından etkilenmektedir. Bu ilişkiyi incelemek amacıyla izleyen iki grafik düzenlenmiştir.

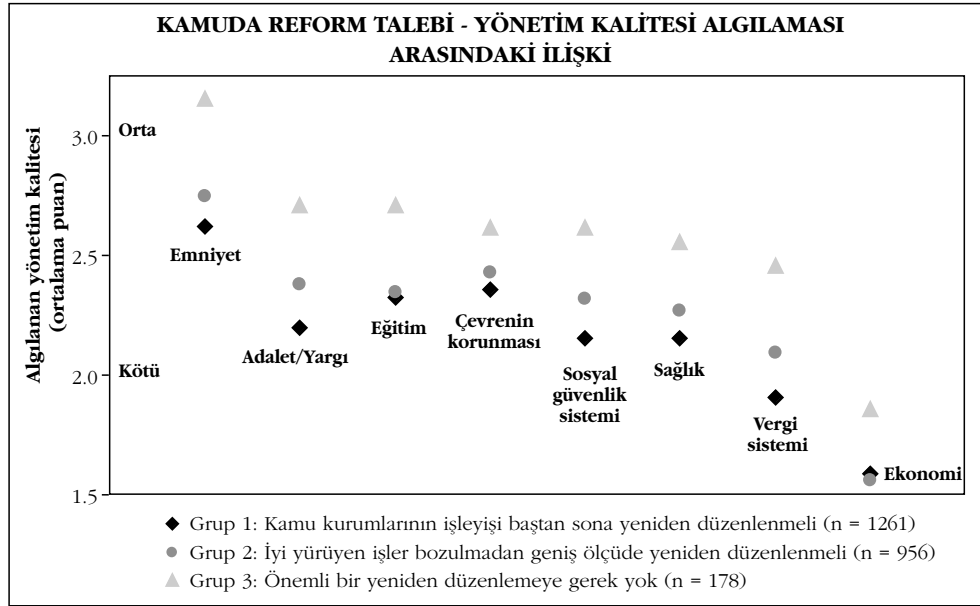
Grafiklerde, örnek kitle:

1) Kamu kurumlarının işleyişinin baştan sona yeniden düzenlenmesini isteyenler,

- 2) Geniş kapsamlı ama ihtiyatlı bir yeniden düzenlemeden yana olanlar ve
- 3) Yeni bir düzenlemeye önemli ölçüde ya da hiç gerek duymayanlar

olmak üç grupta ele alınmaktadır. Grafik 91’de her bir grubu temsil eden renkli noktalar o gruptaki deneklerin (yukarıda II.A başlığı altında incelenen) sekiz alandaki mevcut "yönetim kalitesine" ilişkin ortalama algılama puanlarını göstermektedir.

Grafik 91



Sekiz alanda da 1. ve 2. grupların yönetim kalitesi algılamaları 3. grubunkinden istatistiksel bakımdan anlamlı ölçüde daha olumsuzdur. Sekiz alanın beşinde ise ayrıca 1. grup 2. gruba göre daha olumsuz bir algılama içindedir; yalnızca "çevrenin korunması", "eğitim sistemi" ve "ekonomi" alanlarında iki grubun algılamaları arasında istatistiksel bir fark yoktur.

Araştırmada kullanılan özel istatistik yazılımı, görüşülen kişilerin kamuda reform beklentilerinin düzeyi bakımından gruplaşmasında, farklı alanlara ilişkin yönetim kalitesi algılamalarının ağırlıklı etki bakımından şöyle sıralandığını ortaya koymuştur:

- Adalet / Yargı sistemi
- Vergi sistemi

- Emniyet (can ve mal güvenliği)
- Ekonomi yönetimi
- Sosyal güvenlik sistemi
- Sağlık sistemi
- Eğitim sistemi
- Çevrenin korunması

Buna göre, bir yurttaşın bir başkasına göre daha köklü bir reform talebi ortaya koymasında birinci derecede etkili olan "adalet / yargı sistemi"nden memnuniyetsizliğidir. Daha sonra "vergi sistemi"nden başlayarak "çevrenin korunması"na kadar öbür alanlara ilişkin memnuniyetsizlik sıralanmaktadır.

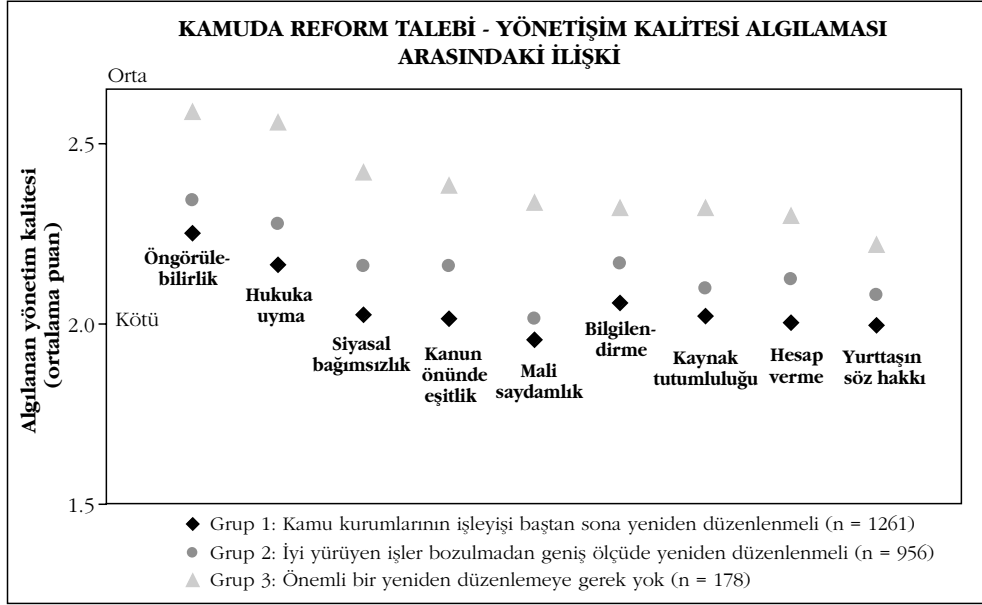
Bu sıralama daha önce II.A başlığı altında incelenen, örnek kitlenin gerek mevcut yönetim kalitesi gerekse görelî gelişme gereği algılamasına ilişkin sıralamalardan farklıdır. Örneğin yönetim kalitesi algılamasının en düşük, görelî gelişme gereği algılamasının ise en yüksek olduğu "ekonomi yönetimi" bu sıralamada dördüncü gelmektedir. Bu farklılık, yukarıdaki sıralamanın, algılamanın davranışsal/tutumsal ayrışma üzerindeki etkisini öne çıkarmasından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki:

Örneğin gene "ekonomi yönetimi" söz konusu olduğunda, Türkiye’de genel olarak toplumun yönetimden memnuniyet düzeyinin yükseltilebilmesi bakımından bu alanın öbürlerine göre öncelikli olduğu açıktır. Bu öncelik yurttaşların büyük çoğunluğunun ortak paydasıdır. Buna karşılık, özel olarak kamuda gerçekleştirilebilecek bir reform konusunda bir yurttaşın öbürüne göre daha köklü bir dönüşüm beklentisi taşımasında, bu ortak payda dışındaki bazı alanlardaki memnuniyetsizlik ya da gelişme beklentisi görece daha ağırlıklı etkide bulunabilmektedir.

Dolayısıyla yukarıdaki sıralama, bir kamu reformu projesi için toplumda olabildiğince güçlü bir talep yaratmaya yönelik bir iletişim politikasının sırasıyla odaklanması gereken alanların listesi olarak okunmalıdır.

Aşağıdaki grafikte gene her bir grubu temsil eden noktalar o gruptaki deneklerin bu kez (yukarıda II.B başlığı altında incelenen) dokuz alandaki "yönetişim kalitesine" ilişkin ortalama algılama puanlarını göstermektedir.

Grafik 92



Gene dokuz alanda da 1. ve 2. grupların yönetim kalitesi algılamaları 3. grubunkinden istatistiksel bakımdan anlamlı ölçüde daha olumsuzdur. Dokuz alanın sekizinde ise ayrıca 1. grup 2. gruba göre daha olumsuz bir algılama içindedir; yalnızca "mali saydamlık (kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması)" konusunda iki grubun algılamaları arasında istatistiksel bir fark yoktur.

Görüşülen kişilerin kamuda reform beklentilerinin düzeyi bakımından gruplaşmasında farklı alanlardaki yönetim kalitesi algılamalarının ağırlıklı etkisi incelendiğinde ise şu sıralama ortaya çıkmaktadır:

- Kanun önünde eşitlik (kanun ve kuralların herkesi eşit biçimde uygulanması)
- Kamu kurumlarının siyasal baskıdan bağımsız çalışması
- Hukuka uygun davranmaya gösterilen özen
- Mali saydamlık (kamu kurumlarının harcamalarının halkın denetimine açık olması)
- Hesap verme (kamu kurumu yöneticilerine yaptıkları işlemlerden dolayı hesap sorulabilmesi)
- Öngörülebilirlik (hangi konuda hangi kanun ve kuralın uygulanacağını belli olması)

- Bilgilendirme (devletin vatandaşı, kendisini ilgilendiren her konuda doğru ve yeterli bilgi vermesi)
- Kaynak tutumluluğu (kamu kurumlarının kaynak israf etmeden çalışması)
- Yurttaşın söz hakkı (hükümetin ve kamu kurumlarının aldığı kararlarda vatandaşın söz sahibi olması)

Bu sıralama da gene bir kamu reformu projesi için toplumda olabildiğince güçlü bir talep yaratmaya yönelik bir iletişim politikasının odaklanması gereken "yönetişim" alanlarının bir listesini sunmaktadır.

2. Kamu Kurumlarının İşleyişinin Yeniden Düzenlenmesinde Öncelikli Amaç

Kamuoyunun Türkiye’de bir kamu reformunun yönelmesi gereken öncelikli amaçlar konusundaki tercihlerini belirlemek amacıyla görüşülen kişilere dört seçeneqli bir soru yöneltilmiştir. Bu soruda seçenekler:

- Halka daha iyi ve kaliteli hizmet götürülmesi
- Herkesin kamu hizmetlerinden eşit biçimde yararlanması
- Savurganlığın önlenmesi
- Yolsuzlukların önlenmesi

biçiminde formüle edilmiş ve deneklerden, kamu kurumlarının daha iyi işlemesi için yapılacak çalışmaların bunlar arasında en çok hangi amaç üzerinde yoğunlaşması gerektiğini belirtmeleri istenmiştir.

Bu soruya alınan yanıtların analizinde, kamuda bir yeniden düzenlemeye önemli ölçüde ya da hiç gerek görmediğini daha önce belirtmiş olan kişiler kapsam dışında tutulmuştur. Bir başka deyişle, yalnızca yukarıda

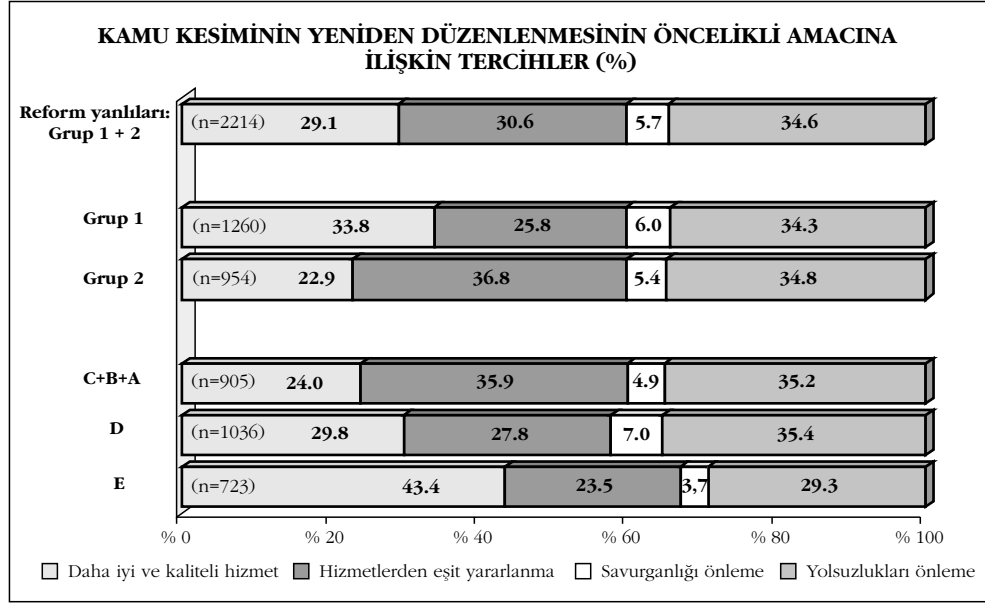
- 1) Kamu kurumlarının işleyişinin baştan sona yeniden düzenlenmesini isteyenler ve
- 2) Geniş kapsamlı ama ihtiyatlı bir yeniden düzenlemeden yana olanlar

biçiminde tasnif edilen "reform yanlısı" iki grubun yanıtları dikkate alınmıştır.

Bu analizde gerek reform yanlısı iki grubun gerekse SES gruplarının tercihleri arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir fark olduğu gözlenmiştir. Bu bakımdan orta ve üst SES gruplarının (C, B ve A) bir arada, iki alt SES grubunun (E ve D) ise

ayrı ayrı kümelendiği saptanmıştır. Aşağıdaki grafikte yanıtların dağılımı, reform yanlısı kesimin tümünün yanı sıra söz konusu gruplara göre ayrıca sunulmaktadır.

Grafik 93



Reform yanlısı kitle bir bütün olarak ele alındığında "yolsuzlukların önlenmesi" yüzde 35'in öncelikli amacı olarak ilk sırada gelmektedir. Onu, kabaca eşit oranlarda öncelikli amaç olarak vurgulanan "halka daha iyi ve kaliteli hizmet götürülmesi" ile "herkesin kamu hizmetlerinden eşit biçimde yararlanması" izlemektedir. Savurganlığın önlenmesini öncelikli amaç olarak görenlerin oranı yüzde 6'da kalmaktadır.

Kamuda köklü bir reform yanlısı olanlar (Grup 1) ile ihtiyatlı bir reformu tercih edenler (Grup 2) arasındaki farklılaşma "daha iyi ve daha kaliteli hizmet" ile "hizmetlerden eşit yararlanma" arasındaki öncelikte odaklanmaktadır. Köklü reform yanlısı çoğunluğun içinde daha iyi ve daha kaliteli hizmet beklentisine öncelik verenler ağır basmaktadır. Daha ihtiyatlı bir reform sürecinden yana olanların ağırlıklı önceliği ise herkesin kamu hizmetlerinden daha eşit biçimde yararlanmasıdır.

Bir başka deyişle, kamuda köklü bir reformdan yana olanlar açısından, kamu hizmetlerinin bugün için çok yetersiz bulunan düzeyinin yükseltilmesi eşitliğin sağlanmasından önce gelmektedir. Kamu hizmetlerinin bugünkü düzeyinden görece daha az şikayetçi olan ve kamuda daha ihtiyatlı bir reform öngören kesim ise önceliği bu düzeyin yükseltilmesinden çok herkesin mevcut hizmetlerden daha eşit biçimde yararlanmasına vermektedir.

Tercihlerin SES grupları bakımından farklılaşmasında da daha iyi ve kaliteli hizmet beklentisi belirleyicidir. En alt SES grubunda (E) bu beklentiye öncelik verenler "yolsuzlukların önlenmesini" öncelikli görenleri de açık farkla geride bırakmaktadır. D grubu açısından yolsuzluklar önceliğini korumakta, ama "daha iyi ve kaliteli hizmet" gene "hizmetlerden eşit yararlanma" amacına göre az da olsa ağır basmaktadır.

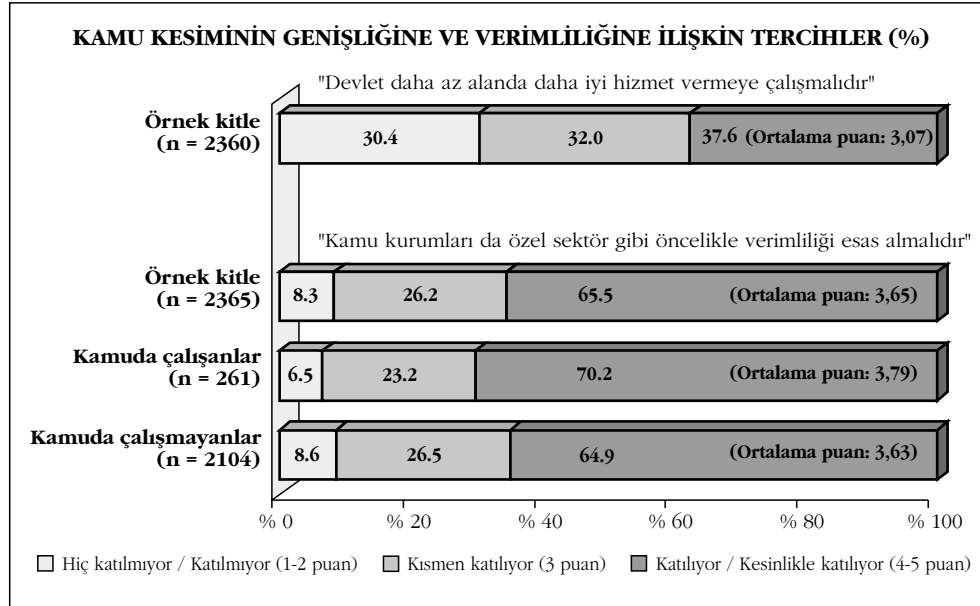
B. Kamu Kesiminin Genişliğine, Daha Verimli Kılınmasına ve İnsangücü Yönetimine İlişkin Tercihler

1. Kamu Kesiminin Genişliği ve Daha Verimli Kılınması

Araştırma kapsamında, kamuda bir reform gerekliliğine ve böyle bir reformun önceliklerine ilişkin temel tercihlerin yanı sıra, bir kamu reformunun belli başlı öğeleri konusunda da kamuoyunun eğilimleri ölçülmüştür. Bu bağlamda öncelikle, kamu kesiminin genişliğine ve daha verimli kılınmasına ilişkin tercihler sorgulanmıştır.

Aşağıdaki grafikte, örnek kitlenin kamunun faaliyet alanının daralması ve kamu kurumlarının da özel kuruluşlar gibi öncelikle "verimlilik" temelinde çalışması lehindeki önermeleri ne ölçüde benimsediğine ilişkin bulgular sunulmaktadır.

Grafik 94



Devletin bugünkünden daha az sayıda alanda daha iyi hizmet vermeye yönelmesi, bir başka deyişle "küçülerek daha etkin/verimli hale gelmesi" konusunda kamuoyunun net bir tercihi yoktur. Bu konuda demografik değişkenler açısından da bir farklılaşma saptanmamıştır.

Buna karşılık, kamu kuruluşlarının da özel kesim gibi "verimlilik" ilkesi temelinde çalışması lehinde net bir tercih söz konusudur. Halen kamuda çalışan ya da geçmişte çalışmış kişiler arasında bu tercih istatistiksel bakımdan anlamlı ölçüde daha geniş bir kesim tarafından vurgulanmıştır.

Yurttaşların kamu kurumlarında aradığı "verimlilik" kuşkusuz büyük ölçüde daha iyi ve kaliteli hizmet sunumu anlamına gelmektedir. İki önermenin benimsenme düzeyi arasındaki fark, yurttaşların, Türkiye’de kamunun iyi ve kaliteli hizmet üretmemesini, devletin büyüklüğünden (optimal düzeyi aşan sayıda alanda hizmet sunmasından) çok, genel olarak kamu kurumlarının çalışma tarzına bağladığını göstermektedir. Kamu kurumları da özel kesim gibi verimliliği temel alarak çalışırsa "müşteri memnuniyeti" üzerinde odaklanacak ve daha iyi ve kaliteli hizmet sunulacaktır.

Oysa kamu yönetimi alanında yakın geçmişte uygulama alanı bulan bir işletmecilik kavramı olarak "verimlilik" ilkesi temelde kullanılan kaynaklar ("girdiler") ile elde edilen sonuçlar ("çıktılar") arasında optimal bir orantı sağlamayı öngörmektedir. Bağlantılı bir kavram olan "etkinlik" de kurumların kendileri için saptanmış hedeflere ne ölçüde ulaşabildikleriyle ilgilidir. Kamu kurumları için her iki amaç da yer yer usul kurallarına ve mevzuata eksiksiz uyulmasıyla çelişebileceği gibi, hizmetlerden yararlananların ("müşterilerin") azami memnuniyetinin sağlanmasının da önüne geçebilir.

O nedenle araştırma kapsamında, kamu hizmetlerinin üretiminde kullanıcı memnuniyeti ile kurumsal etkinlik/verimlilik ikilemine ilişkin kamuoyu tercihi ayrıca sorgulanmıştır. Buna bağlı olarak, kamu kurumlarının kararlarının oluşumunda yurttaşların söz hakkı ile uzmanların söz hakkı arasındaki dengenin hangi noktada kurulması gerektiği konusunda da kamuoyunun tercihi ölçülmüştür.

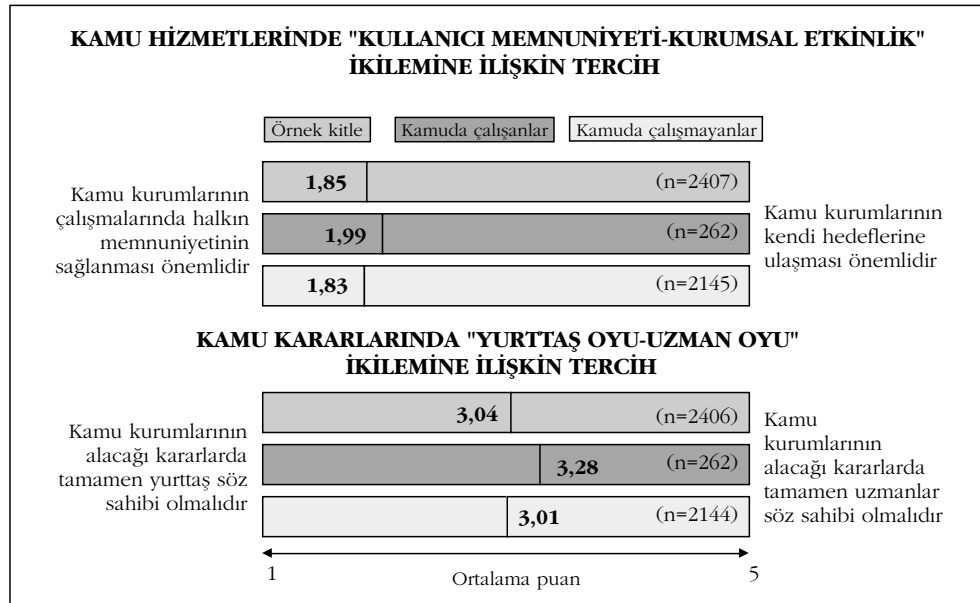
Bu amaçla, iki konuda karşıt seçenekleri ifade eden önermelerin uçlarda yer aldığı birer ölçek kullanılmıştır. Görüşülen kişiler tercihlerini bu ölçeklerin her biri

üzerinde "1" ile "5" arasında bir puanlama yaparak belirtmişlerdir. Karşıt uçlarında yer alan önermeler şöyle formüle edilmiştir:

Kamu kurumlarının çalışmalarında halkın memnuniyetinin sağlanması önemlidir.	Kamu kurumlarının kendi hedeflerine ulaşması önemlidir.
Kamu kurumlarının alacağı kararlarda tamamen vatandaş söz sahibi olmalıdır	Kamu kurumlarının alacağı kararlarda tamamen uzmanlar söz sahibi olmalıdır
← 1	5 →

Alınan yanıtlara göre deneklerin iki konudaki tercihleri Grafik 95’te sunulmaktadır. Görüşülen kişilerin halen ya da geçmişte kamuda çalışmış olup olmamaları her iki konuda da tercihlerinde istatistiksel bakımdan anlamlı bir farklılığa yol açmaktadır.

Grafik 95

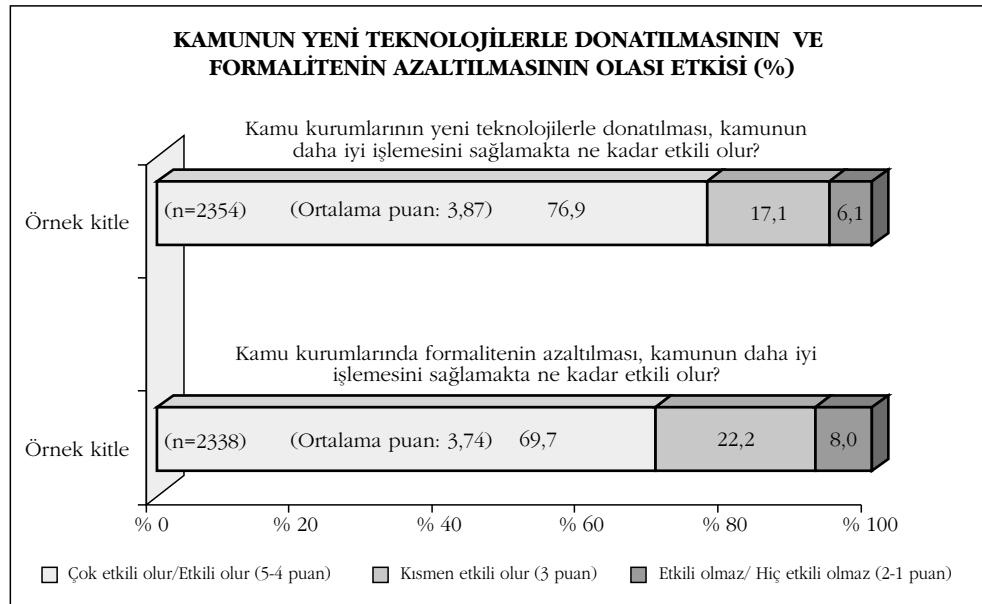


Görüldüğü gibi kamuoyu tercihi kamu kurumlarının çalışmalarının kurumsal etkinlikten çok daha fazla kullanıcı memnuniyeti üzerinde odaklanmasından yanadır. Kamuda çalışma deneyimi olanlar kurumsal etkinliğe görece daha çok önem vermekle birlikte tercihlerinin ana yönü değişmemektedir. Bu bulgu, örnek kitlenin özel kuruluşlar gibi kamu kurumlarının da "verimlilik" temelinde çalışmaları lehindeki görüşünün, bu yolla hizmet kalitesinin yükseleceği beklentisinden kaynaklandığını doğrulamaktadır.

Buna karşılık kamu kurumlarının kararlarında "yurttaş oyu – uzman oyu" ikilemi konusunda kamuoyunda dengeyi gözeten bir yaklaşım ağır basmaktadır. (Kamuda çalışma deneyimi olanların ortalama tercihi, uzman oyuna görece daha fazla ağırlık verilmesi gerektiği yönündedir.) Dolayısıyla, yurttaşların kamu kurumlarının kurumsal etkinlikten çok kullanıcı memnuniyeti üzerinde odaklanmasını beklemekle birlikte, bu yönde alınacak kararlarda kendileri kadar uzmanların da söz hakkı tanındıkları söylenebilir.

Kamuda etkinliği artırmaya yönelik açılımlar bağlamında, kamu kurumlarının en yeni teknolojilerle donatılması ve formalitenin azaltılıp basitleştirilmesi konularında, bu açılımların kamu kurumlarının daha iyi işlemesini sağlamakta ne kadar etkili olabileceğiyle ilgili kamuoyu beklentisi de araştırılmıştır. Bu iki konuda alınan yanıtların dağılımı aşağıda sunulmaktadır.

Grafik 96



Kamu kurumlarının daha iyi işlemesini sağlamak bakımından teknolojik yenileşmeyi etkili bir çözüm olarak önemseyenlerin oranı (yüzde 77) formalitenin azaltılmasını aynı ölçüde etkili bir çözüm olarak görenlerin oranını (yüzde 70) anlamlı ölçüde geride bırakmaktadır. Bu farkı, kamu kurumlarının işlem hızını artırarak daha verimli kılınmasında günümüzde teknolojinin taşıdığı öncelikli önemi kamuoyunun doğru saptadığı biçiminde yorumlamak olanaklıdır.

Şu var ki her iki açılımın da etkili olacağı konusunda örnek kitle azımsanmayacak oranda (sırasıyla toplam yüzde 23 ve yüzde 30) çekince belirtmektedir. Bu da

temel yapısal dönüşümler olmadan yalnızca söz konusu açılımlarla kamu kurumlarının etkinliğinde gelişme sağlanamayacağı yönünde bir yargının göstergesi olabilir.

2. İnsan Kaynakları Yönetimi

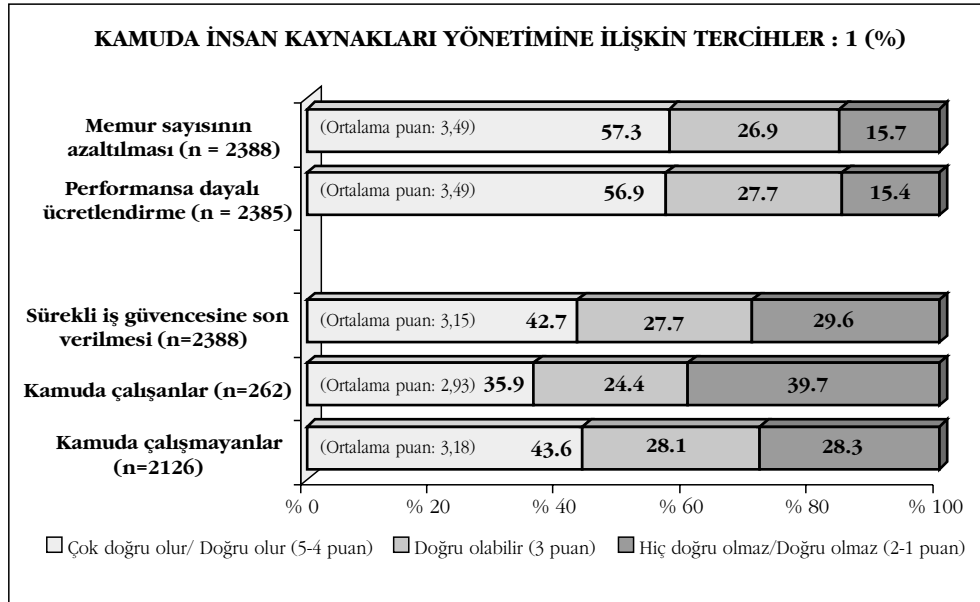
Araştırma kapsamında, bir kamu kesimi reformunun belli başlı öğelerine ilişkin olarak kamuoyu eğilimlerinin ölçüldüğü ikinci alan insan kaynakları yönetimidir. Bu alanda, beş konuda yapılabilecek düzenlemelerin kamuoyunca ne ölçüde benimsendiği araştırılmıştır.

Bu konular arasında, kamu personelinin özlük haklarıyla ilişkisi bakımından en hassas olan ilk üç tanesi şunlardır:

- Genel olarak kamuda verimsiz istihdama son verecek biçimde memur sayısının azaltılması
- Performansa dayalı ücretlendirme (memurlara işlerindeki başarıya göre maaş ödenmesi)
- Memurların sürekli iş güvencesine son verilmesi (başarısız memurların özel sektörde çalışanlar gibi işten çıkarılabilmesi).

Bu üç düzenlemenin ne ölçüde doğru bulunduğuna ilişkin sorulara alınan yanıtların ortalama puan değerleri ve toplulaştırılmış ölçek aralarına yüzde dağılımı aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.

Grafik 97



Gerek verimsiz istihdamı ortadan kaldıracak biçimde memur sayısının azaltılması gerekse memur maaşlarının performansa göre belirlenmesi kamuoyundan yüzde 57 gibi önemli bir oranda destek bulmaktadır. Üstelik her iki konuda da bu oran, halen kamuda çalışan ya da geçmişte çalışmış kişiler arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir düşüş göstermemektedir. (Daha önce III.C başlığı altında da, kamuda çalışmış ya da halen çalışan kişiler arasında, memur maaşları düzenlenirken hayat şartlarından önce işteki başarının esas alınması gerektiği görüşüne örneklem ortalamasından daha güçlü bir destek saptandığı anımsanacaktır.)

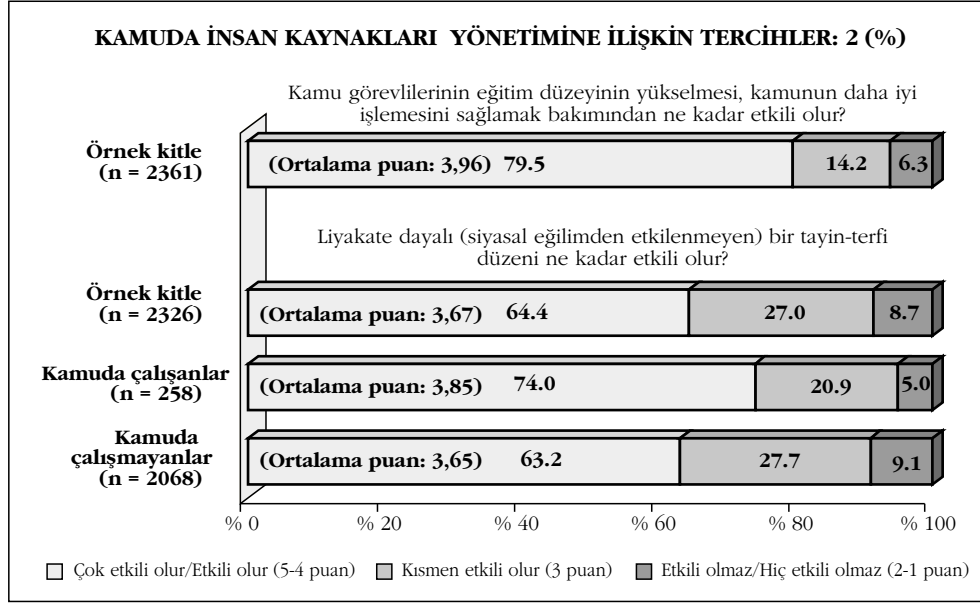
Kamuda çalışmış olanlar ile olmayanlar arasındaki görüş farkı "memurların sürekli iş güvencesine son verilmesi, başarısız memurların özel sektörde çalışanlar gibi işten çıkarılabilmesi" konusundadır. Böyle bir düzenlemeyi çekincesiz doğru bulanların oranı kamuda çalışmayanlar arasında yüzde 44 iken kamuda çalışanlar arasında yüzde 36'ya inmektedir.

Ne var ki, kamuda çalışanlar arasında da böyle bir düzenlemeye çekincesiz destek verenlerin üçte biri aşması önemli bir göstergedir. Buna bakarak, kamuda iş güvencesini siyasal baskıdan korunma, uygulamalarda istikrar ve hukuka uygunluk ilkelerine dayandıran bir sistem çerçevesinde, personel ilişkilerinin bir performans değerlendirme düzenine bağlanmasının memurlarca da büyük güçlüklerle karşılaşmadan benimsenebileceği söylenebilir.

Kamuda insan kaynakları yönetimine ilişkin kamuoyu tercihlerin araştırıldığı öbür iki konu, personelin eğitim düzeyinin yükseltilmesinin ve liyakate dayalı bir tayin-terfi düzeninin (tayin ve terfilerde siyasi eğilimlerin rol oynamamasının) kamu kurumlarının daha iyi işlemesini sağlamak bakımından ne kadar etkili olacağıdır.

Bu konulardaki iki önermeye alınan yanıtların dağılımı aşağıdaki grafikte sunulmaktadır. İkinci konudaki tercihler, kişilerin halen ya da geçmişte kamuda çalışmış olup olmamalarına bağlı olarak istatistiksel bakımdan anlamlı ölçüde farklılaşmaktadır.

Grafik 98



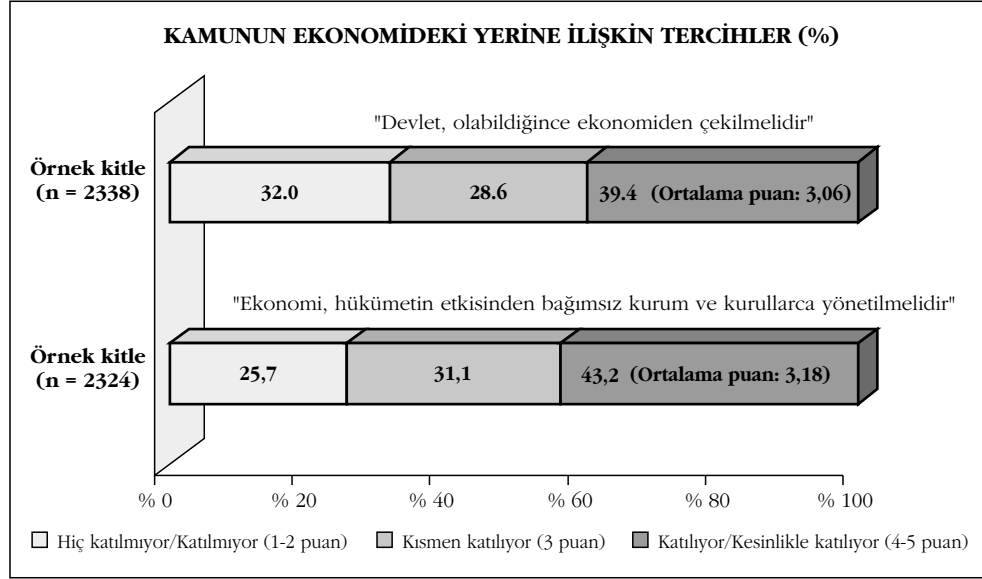
Kamu görevlilerinin eğitim (dolayısıyla yeterlilik) düzeyinin yükselmesi, liyakate dayalı bir tayin ve terfi düzenine göre anlamlı ölçüde daha geniş bir kesimce kamunun daha iyi işlemesi bakımından etkili bir açılım olarak algılanmaktadır. İkinci açılımı etkili bir çözüm olarak görenlerin oranı özellikle kamuda çalışmayanlar arasında düşmektedir (yüzde 63).

Bu bulguda, Türkiye’de siyasal eğilimden etkilenmeyen bir kamu personel düzeninin gerçekleşebileceği konusundaki bir kuşkunun etkili olduğu tahmin edilebilir. Buna karşılık, halen ya da geçmişte kamu görevlisi olanların, siyasal eğilimden etkilenen bir personel politikasının kamu görevinin etkinliği üzerindeki olumsuz etkilerini "içerden" gözlemleriyle daha iyi değerlendirebildiği söylenebilir.

C. Kamunun Ekonomideki Yerine İlişkin Tercihler

Genel olarak bir kamu reformunun çözüme bağlaması gereken ilkesel sorunlardan biri kamunun (devletin) ekonomideki yeridir. Bu konudaki kamuoyu tercihleri araştırma kapsamında örnek kitlenin iki önermeye ne ölçüde katılıp katılmadığı çerçevesinde sorgulanmıştır. İki önermeye ilişkin yanıtların dağılımı izleyen grafikte sunulmaktadır.

Grafik 99



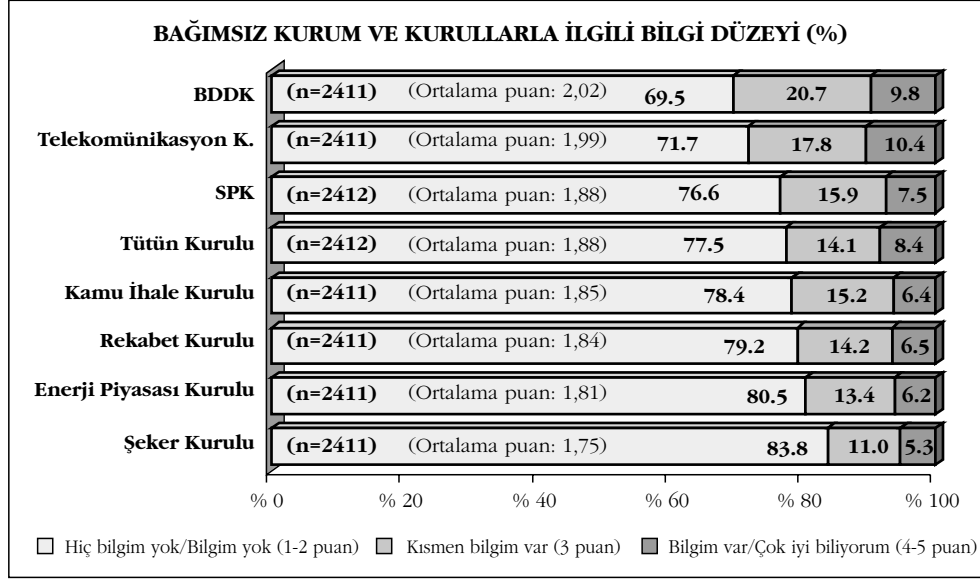
Yukarıda V.B.1 başlığı altında "devletin küçülerek daha verimli hale gelmesi" konusunda saptandığı gibi (Grafik 94) "devletin olabildiğince ekonomiden çekilmesi" konusunda da kamuoyunda olumlu ya da olumsuz görüşün net bir ağırlığı yoktur.

Bununla birlikte, "devletin olabildiğince ekonomiden çekilmesi" lehindeki görüşe çekincesiz biçimde karşı çıkanlar örnek kitlenin ancak üçte birini bulmakta ve önermeye katılanların 7 puan gerisinde kalmaktadır. Dolayısıyla, kamuoyunda piyasa yanlısı bir tercihin görece ağır bastığı öne sürülebilir. Bu bakımdan demografik gruplar ya da geçmişte veya halen kamu görevlisi olanlar ile olmayanlar arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir fark saptanmamıştır.

Öte yandan, "ekonominin hükümetin etkisinden bağımsız kurum ve kurullarca yönetilmesi" lehindeki kamuoyu desteği "devletin ekonomiden çekilmesi" için olduğundan belirgin biçimde daha güçlüdür. Bu tercihin temelde hükümete ve genel olarak siyasal kadrolara yönelik güvensizliği yansıttığı söylenebilir; son bir yıldır gerçekleştirilen yapısal reformlar lehinde bilinçli bir destek anlamına geldiğini söylemek ise zordur.

Nitekim, görüşülen kişilere halen faaliyette bulunan belli başlı sekiz bağımsız kurul konusunda "ne kadar bilgi sahibi olduklarını düşündükleri" sorulduğunda bu kurullarla ilgili bilgi algılamasının çok düşük olduğu saptanmıştır. İlgili soruya alınan yanıtların dağılımı ve bilgi algılamasına ilişkin ortalama puan değerleri Grafik 100'de gösterilmektedir.

Grafik 100



Görüşülen kişilerin kendilerini en çok bilgi sahibi hissettikleri "Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu" ile "Telekomünikasyon Kurumu" için bile bilgi algılaması ortalama "2" puan sınırındadır. Bu iki kurumla ilgili bilgi algılaması arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir fark yoktur.

Üçüncü sıradaki "Sermaye Piyasası Kurulu" ile yedinci sıradaki "Enerji Piyasası Kurulu" arasında ortalama puan değerleri istatistiksel bakımdan anlamlı olmayan farklarla birbirini izlemektedir. Son sıradaki "Şeker Kurulu" için elde edilen ortalama puan öbür bütün kurullar için elde edilenlerden anlamlı ölçüde daha düşüktür.

Bu noktada, tarım kesimiyle ilişkisi dolayısıyla bir süre basının gündeminde yer alan Şeker Kurulu ve Tütün Kurulu dahil hiçbir kurulla ilgili ortalama bilgi düzeyi algılamasının görüşülen kişilerin yerleşim yerine (kır/kent/metropol) göre istatistiksel bakımdan anlamlı biçimde farklılaşmadığını belirtmek uygun olur.

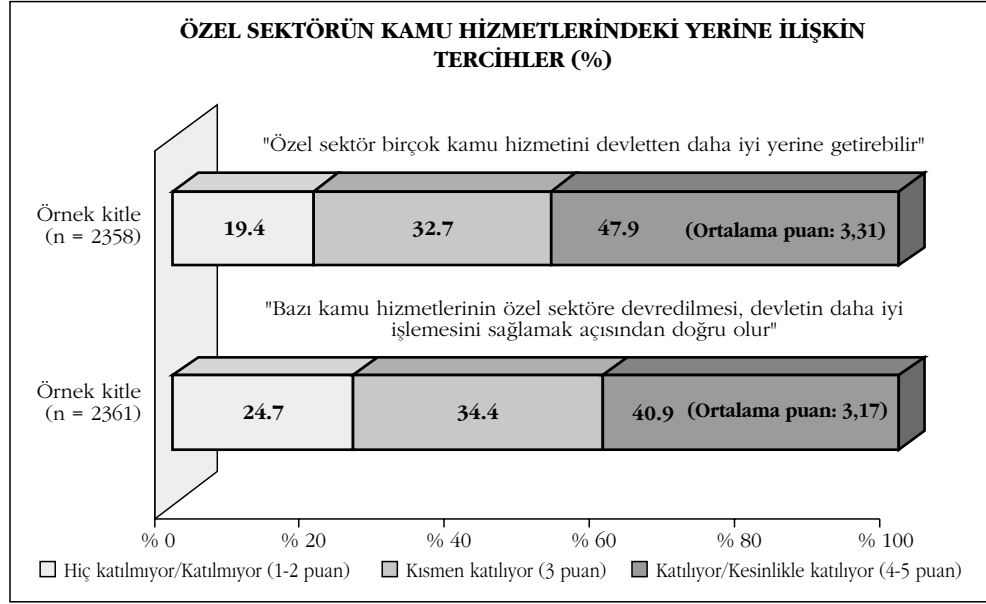
D. Özel Sektörün Kamu Hizmetlerindeki Yerine İlişkin Tercihler

Kamu reformu uygulamalarında en yaygın biçimde rastlanan düzenlemelerden biri, bazı kamu hizmeti alanlarının özel sektörün rekabetine açılması ya da tümüyle özel sektörün faaliyet alanına bırakılmasıdır.

Araştırma kapsamında bu konudaki kamuoyu eğilimlerini ölçmek amacıyla, görüşülen kişilere önce, özel sektörün kamusal nitelikte hizmet sunma yeterliliği ile

bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesinin kamu kesiminin işleyişi üzerindeki olası etkisiyle ilgili iki önermeye ne ölçüde katılıp katılmadıkları sorulmuştur. Bu sorulara alınan yanıtların dağılımı ve ortalama puan değerleri izleyen grafikte sunulmaktadır.

Grafik 101



"Özel sektörün birçok kamu hizmetini devletten daha iyi yerine getirebileceği" yönündeki önerme örnek kitlenin yarıya yakını (yüzde 48) tarafından çekincesiz biçimde onaylanmaktadır. Bu desteğin büyük ölçüde daha iyi ve kaliteli kamu hizmeti beklentisini ve özel sektör işletmeciliği ile verimlilik arasında kurulan ilişkiyi yansıttığı söylenebilir.

Bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesinin devletin daha iyi işlemesini sağlamak bakımından doğru olacağı görüşü ise kamuoyundan daha düşük oranda (toplam yüzde 41) destek bulmaktadır.

Bu bulgu, kamuoyunun, devletin daha iyi işlemesinin yolunu öncelikle verimli olamadığı bazı hizmet alanlarından çekilmesinde aranması konusundaki çekincesisini bir kez daha vurgulamaktadır. Yukarıda V.B.1 altında da "devletin daha az alanda daha iyi hizmet vermesi gerektiği" görüşünün kamuoyundan gene net bir destek bulmadığı belirlenmişti (Grafik 94). Ne var ki, bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi lehindeki görüşün (ortalama puan 3,17) devletin daha az alanda

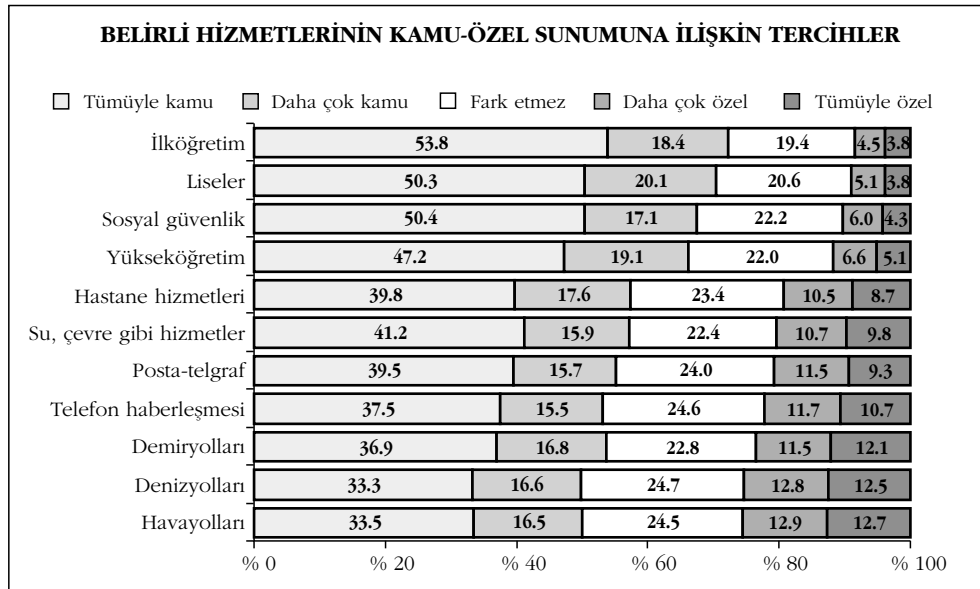
daha iyi hizmet vermesi görüşüne göre (ortalama puan 3,07) istatistiksel bakımdan daha güçlü biçimde onaylandığını belirtmek gerekir. Bu farkın, özel sektörün hizmetlerde sağlayacağı kalite artışına ilişkin beklentiden kaynaklandığı söylenebilir.

Bu bağlamda kamuoyunun çeşitli hizmetleri ilkesel olarak ne ölçüde kamunun ya da özel kesimin etkinlik alanı içinde gördüğü de sorgulanmıştır. Konuyla ilgili soruda, görüşülen kişilerden 11 farklı hizmet türünün kamu kuruluşları eliyle mi, yoksa özel kuruluşlarca mı sunulması gerektiğine ilişkin görüşlerini beş seçenekten birini seçerek belirtmeleri istenmiştir:

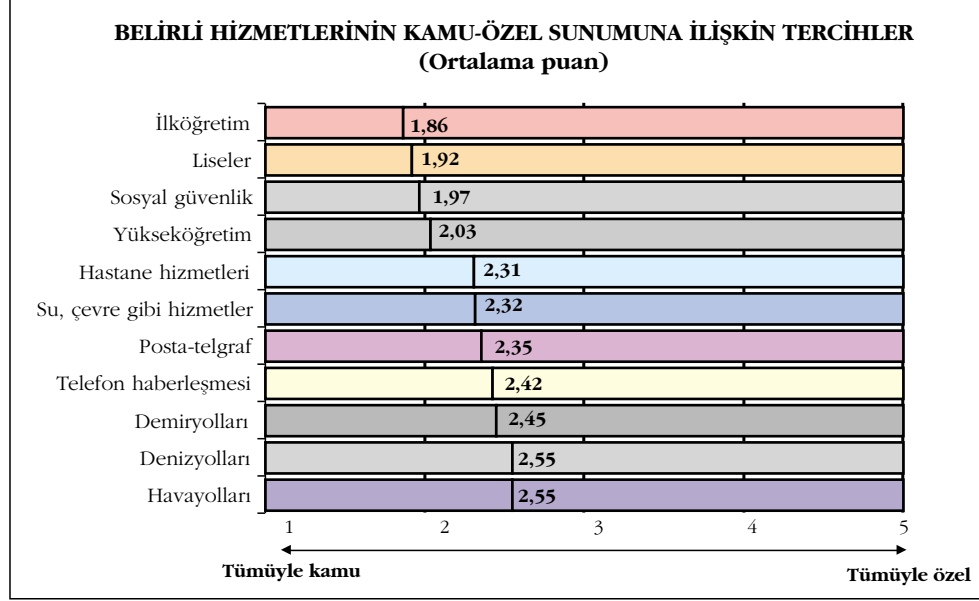
- 1) Tümüyle kamu
- 2) Daha çok kamu, ama özel de olabilir
- 3) Fark etmez, ikisi de olabilir
- 4) Daha çok özel, ama kamu da olabilir
- 5) Tümüyle özel

İzleyen ilk grafikte her bir hizmet türü için alınan yanıtların seçeneklere yüzde dağılımı sunulmaktadır. Grafik 103'te ise yanıtların ortalama puan değerlerinin "Tümüyle kamu – Tümüyle özel" eksenini üzerinde nasıl konumlandığı gösterilmektedir.

Grafik 102



Grafik 103



Örnek kitlenin kamuyu en çok ağırlıkta görmek istediği hizmet alanı ilköğretimdir. Onu sırasıyla ortaöğretim ("liseler"), sosyal güvenlik ve yükseköğretim hizmetleri izlemektedir. Bu alanların her birine ilişkin tercihler arasındaki farklar istatistiksel bakımdan anlamlıdır.

Hastane hizmetleri, su-elektrik-doğalgaz-çevre gibi hizmetler ve posta-telgraf hizmetlerine ilişkin tercihler arasında ise istatistiksel bakımdan fark yoktur. Daha sonra, öncekilerden istatistiksel bakımdan farklı ama kendi aralarında eşit düzeyde telefon haberleşmesi ve demiryolları gelmektedir. Son iki sırada ise gene birbirleriyle eşit düzeyde denizyolları ve havayolları yer almaktadır.

Yurttaşlar genel olarak, kamuya en çok ağırlık tanıdıkları hizmet alanlarında bile özel sektörün de faaliyette bulunabileceğini kabul etmektedir. İlk ve orta öğretim ile sosyal güvenlik dışındaki bütün alanlarda, görüşülen kişilerin yarıdan çoğu ilgili hizmetin en azından kısmen özel sektör kuruluşlarınca da sunulabileceğini düşünmektedir.

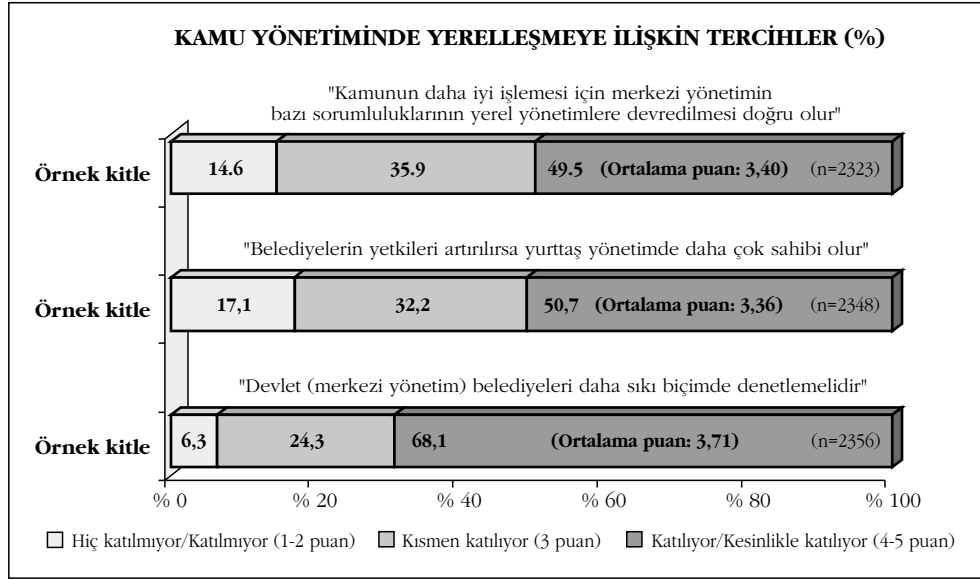
Kaldı ki, kamu kuruluşlarının genellikle "parasız" ya da "düşük fiyatlı" hizmet sunduğu genel kabulünün, bu soruda belirtilen tercihleri kamu lehine etkilediği açıktır. Nitekim ilk, orta ve yüksek öğretim dışındaki sekiz hizmet alanının tümünde deneklerin hane gelir düzeyi düştükçe kamu lehindeki tercihin de istatistiksel bakımdan anlamlı ölçüde güçlendiği saptanmıştır. Gelir dışındaki başka göstergeleri de kapsayan SES düzeyi bu sekiz alanın yanı sıra ayrıca orta ve yüksek öğretime

ilişkin tercihlerde de etkilidir; bir başka deyişle, ilköğretim dışındaki bütün hizmet türlerinde SES düzeyi yükseldikçe, genellikle C grubundan başlayarak yukarıya doğru kamu lehindeki tercih zayıflamaktadır.

E. Kamu Yönetiminde Yerelleşme Konusunda Tercihler

Uluslararası düzeyde kamu reformu uygulamalarının başvurduğu en yaygın düzenlemelerden biri kamu yönetiminde yerelleşmedir (ademimerkezileşme). Araştırma kapsamında örnek kitlenin bu konudaki eğilimleri, görülen kişilerin üç önermeye verdiği desteğin sınanması yoluyla ölçülmüştür. Bu üç önerme için elde edilen ortalama puanlar ve yanıtların toplulaştırılmış ölçek aralıklarına yüzde dağılımı aşağıdaki grafikte sunulmaktadır.

Grafik 104

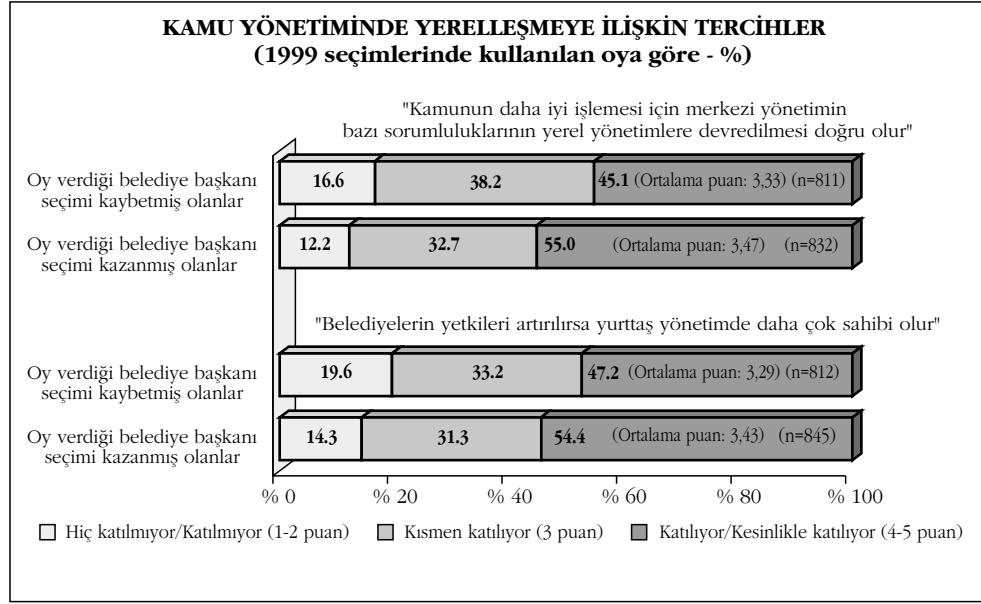


"Merkezi yönetimin bazı sorumluluklarının yerel yönetimlere devredilmesinin kamunun daha iyi işlemesine katkıda bulunacağı" görüşü örnek kitlenin ancak yarısının çekincesiz desteğini almaktadır. "Belediyelerin yetkileri artırılırsa yurttaşların yönetiminde daha çok sahibi olacağı" görüşü için de aynı sınırlı destek söz konusudur. Örnek kitlenin yaklaşık üçte biri her iki görüşü de ancak kısmen doğru bulmakta, yüzde 15-17'lik bir kesimi ise yanlış bulmaktadır.

Buna karşılık "merkezi yönetimin belediyeleri bugünkünden daha sıkı biçimde denetlemesi gerektiği" görüşüne yüzde 68'i bulan önemli bir çoğunluk çekincesiz destek vermektedir.

Görüşülen kişilerin 1999 yerel seçimlerinde oy vermiş oldukları belediye başkan adayının seçimi kazanmış olup olmaması ile bu iki önermeye ilişkin değerlendirmeleri arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir ilişki gözlenmiştir. İki önermeye ilişkin tercihlerin 1999 belediye başkanlığı seçimlerinde kullanılan oya göre farklılaşması Grafik 105'te özetlenmektedir.

Grafik 105



1999 seçimlerinde bulundukları çevrede seçilen belediye başkanına oy vermiş olan kişiler arasında ilk önermeye açık destek verenlerin oranı yüzde 55'e, ikinci önermeye destek verenlerin oranı ise yüzde 54'e yükselmektedir. Ama bu oranlar da yerelleşme lehinde çok net bir tercihe işaret etmemektedir.

Kaldı ki, merkezi yönetimin belediyeleri daha sıkı biçimde denetlemesi gereği konusunda ise bu iki seçmen grubu arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir görüş farkı saptanmamıştır.

Kamuoyunun yönetimde yerelleşme lehinde sınırlı bir destek belirtmesi, buna karşılık merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin artırılmasını daha güçlü biçimde desteklemesi, genel olarak (yukarıda II.C başlığı altında belirlenen) belediyelere yönelik güven düzeyinin düşüklüğüyle ve belediyelere ilişkin (IV.B.3 başlığı altında belirlenen) "kirlilik" algılamasıyla ilişkilendirilebilir.

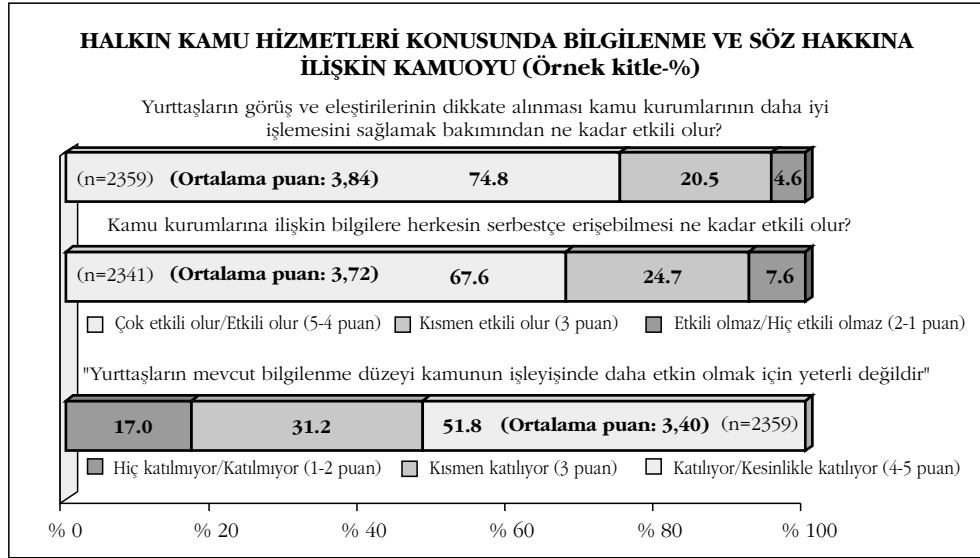
F. Halkın Kamu Kurumları Konusunda Bilgilenme ve Söz Hakkı

Araştırma kapsamında:

- kamu kurumlarının yurttaş görüş ve eleştirilerine daha duyarlı hale gelmesinin ve kamu kurumlarına ilişkin bilgilere serbest erişimin olası sonuçları ile
- genel olarak yurttaşların kamu kurumlarının işleyişinde söz sahibi olma yeterliliği

konularında örnek kitlenin değerlendirmeleri saptanmıştır. Bu üç konudaki sorulara alınan yanıtların dağılımı ve ortalama puan değerleri aşağıda Grafik 106'da görülmektedir.

Grafik 106



Örnek kitlenin dörtte üçü (yüzde 75) kamu kurumlarının yurttaşların görüş ve önerilerini dikkate almasının bu kurumların daha iyi işlemesini sağlamak bakımından etkili ya da çok etkili olacağı kanısındadır. Ayrıca üçte ikiden çoğu da (yüzde 68) kamu kurumlarının işleyişine ilişkin bilgilere herkesin serbestçe erişebilmesi konusunda aynı görüştedir.

Öte yandan, örnek kitlenin yarıdan çoğu (yüzde 52) sıradan yurttaşın bugünkü bilgilendirme düzeyiyle kamu kurumlarının işleyişinde daha çok söz sahibi olamaya-

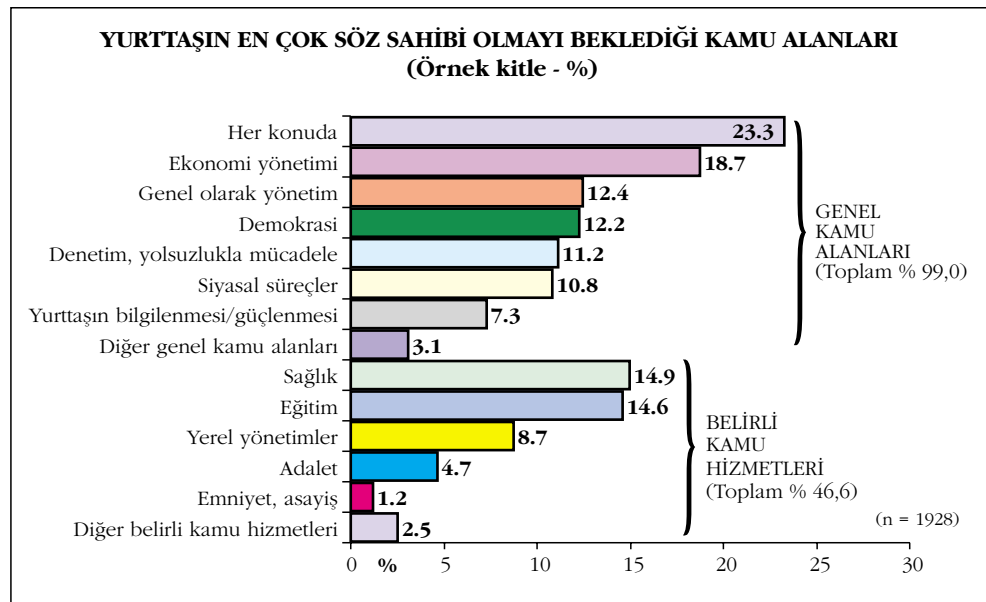
cağı saptamasını çekincesiz onaylamaktadır. Bu saptamayı doğru bulmayan ya da kısmen doğru bulan kişilerin (toplam yüzde 48) yurttaşların mevcut bilgilenme düzeyini yeterli bulduklarını düşünmek doğru olmayacaktır; bu kişilerin daha çok, yurttaşların mevcut bilgilenme düzeyinin düşüklüğü öne sürülerek söz sahibi olma yeterliliklerinin azımsanmasını onaylamadıklarını varsaymak daha gerçekçidir.

Araştırma kapsamında görüşülen kişilere ayrıca, Türkiye’de daha iyi kamu hizmeti verilebilmesi için yurttaşların en çok hangi konularda söz sahibi olması gerektiği konusundaki görüşleri sorulmuştur. Bu açık uçlu soruda deneklerin kendi ifadeleriyle üç ayrı konuyu belirtmelerine olanak verilmiştir.

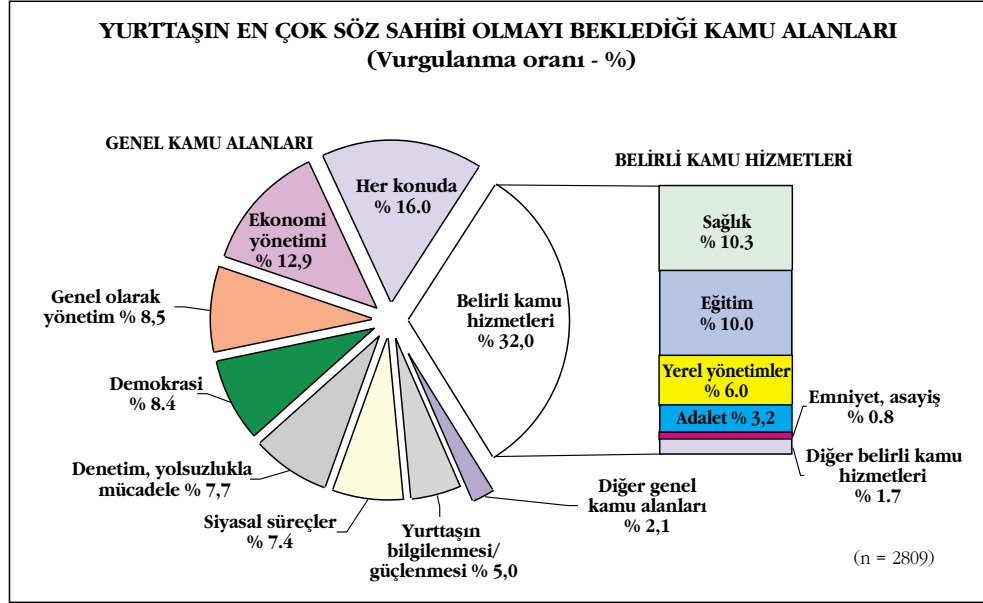
Örnek kitlenin yüzde 20’si gibi önemli bir kesim (488 kişi) bu soruyu yanıtsız bırakmıştır. Bir başka deyişle, görüşülen kişilerin beşte biri yurttaşların kamunun işleyişinde söz sahibi olmasını belirli bir alanda somutlaştıramamıştır. Bu yüksek oran genel olarak toplumda "katılım" bilincinin yaygınlığı bakımından kendi başına olumsuz bir gösterge sayılabilir.

İzleyen grafiklerde görüldüğü gibi, soruya yanıt veren 1928 kişinin vurguladığı toplam 2809 konu "genel kamu alanları" ile "belirli kamu hizmetleri" olarak iki grupta sınıflandırılmıştır. Grafik 107’de örnek kitlenin vurgulanan konulara göre yüzde dağılımı, Grafik 108’de ise her konunun toplam vurgulama sayısı içindeki yüzde payı gösterilmektedir.

Grafik 107



Grafik 108



Soruyu yanıtlayanların yüzde 99'u (örnek kitlenin yüzde 79'u) yanıtlarında "genel kamu alanları" kapsamına giren konularından en az birine, yüzde 47'si (örnek kitlenin yüzde 37'si) ise en az bir kamu hizmeti türüne yer vermiştir. (Soruya yanıt veren her denek üç ayrı konuyu vurgulayabildiği için bu grafikteki yüzde değerlerinin toplamı 100'ü aşmaktadır.)

Yanıtlarında belirli bir hizmet türünü vurgulayan kişi oranının yarıya ancak yaklaşması gene bir ölçüde "yurttaşın kamu kurumlarının işleyişinde söz sahibi olması" kavramını somutlaştırma güçlüğüne işaret etmektedir. Soruyu yanıtlayanların yüzde 53'ü (örnek kitlenin yüzde 43'ü) yanıtlarında yalnızca genel kamu alanlarından birini vurgulamıştır.

Soruyu yanıtlayanların yüzde 23'ü "yurttaşların her konuda ve birinci sırada" söz sahibi olması gerektiğini vurgulamıştır. Bu vurgulama genel olarak Türkiye'de kamu yönetiminde yurttaş katılımının yetersizliğine ilişkin bir yargıyı yansıtmaktadır. Örnek kitlenin en çok memnuniyetsizlik belirttiği "ekonomi yönetimi" soruyu ise yanıtlayanların yüzde 19'u tarafından vurgulanmıştır.

Yurttaşların genel olarak "yönetimde" söz sahibi olması gerektiği vurgusu da (örnek kitlenin yüzde 12'si) genel bir katılımcılık beklentisini yansıtmaktadır. Ayrıca deneklerin yüzde 7'sinin yanıt olarak "yurttaşların daha çok bilgileneş, bilinç-

lenmesi, kamu yönetimi karşısında güçlendirilmesi" gereğini vurgulamaları dikkat çekicidir.

Soruyu yanıtlayanların yüzde 12'si kamunun daha iyi hizmet verebilmesi için yurttaşların en çok söz sahibi olması gereken alanlar arasında "demokrasi"yi vurgulamıştır. Bu vurgulama genel bir demokratikleşme beklentisinin yanı sıra, daha çok demokrasi ile daha iyi kamu hizmeti arasında algılanan ilişkiyi yansıtmaları bakımından önemlidir. Ayrıca gene yüzde 11'lik bir kesim *hükümet, siyaset, seçim sistemi, adayların belirlenmesi, yasalar* gibi ifadelerle genel olarak "siyasal süreçler" ile kamu hizmetlerinin kalitesi arasındaki ilişkiyi vurgulamışlardır.

Deneklerin yüzde 11'ince vurgulanan "denetim" ve bu kapsamda "yolsuzlukla mücadele" konusunun, genel kamu alanları arasında yurttaşın söz sahibi olması kavramını en çok somutlaştıran konu olduğu söylenebilir.

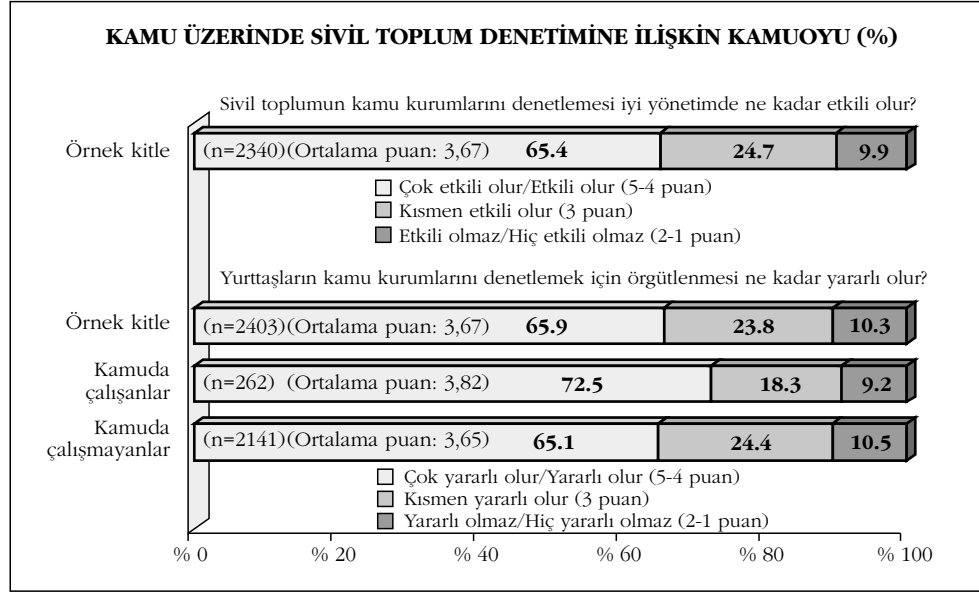
Yanıtları arasında belirli bir kamu hizmetini anan yarıya yakın (yüzde 47) denneğin, birbirlerine çok yakın oranlarda en yüksek sıklıkla vurguladığı iki konu sağlık ve eğitimidir (her ikisi için de soruyu yanıtlayanların yüzde 15'i). Yerel yönetimler (yüzde 9), adalet hizmetleri (yüzde 5) ve emniyet hizmetleri (yüzde 1) onları izlemektedir. Köy hizmetleri, tarım-hayvancılık, çevre, bayındırlık, trafik gibi konuları belirtenlerin yanıtları "diğer kamu hizmetleri" başlığı altında toplanmıştır.

G. Kamu Kurumları Üzerinde Sivil Toplum Denetimi

Araştırma kapsamında son olarak, sivil toplumun kamu kurumları üzerindeki denetiminden beklenen yarar, böyle bir denetim için oluşturulabilecek örgütlenmelere katılma eğilimi ve örgütlü yurttaş denetiminin en çok hangi kurumlar için gerekli olduğu konularında kamuoyu eğilimleri ölçülmüştür.

Bu bağlamda, görüşülen kişilere ilk olarak birbiriyle bağlantılı iki soru yöneltilmiştir. Bunlardan birincisinde "sivil toplum kuruluşlarının kamu kurumlarını denetlemesinin bu kurumlarının daha iyi işlemesi bakımından ne kadar etkili olacağı", ikincisinde ise "kamu kurumlarının faaliyetlerini izlemek ve denetlemek için yurttaşların dernek, vakıf, sivil girişim gibi örgütlerde bir araya gelmelerinin ne kadar yararlı olacağı" sorulmuştur. Aşağıdaki grafikte bu iki soruya alınan yanıtların dağılımı gösterilmektedir.

Grafik 109

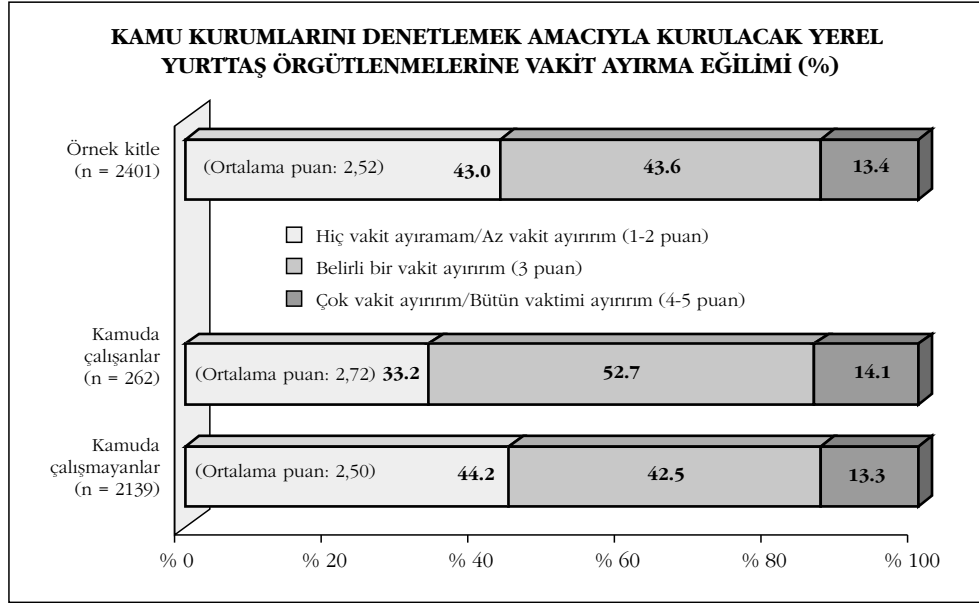


Görüldüğü gibi, örnek kitlenin tümü açısından her iki soruya alınan yanıtların dağılımı arasında anlamlı bir farklılık yoktur. Örnek kitlenin kabaca üçte ikisi kamu kurumları üzerinde sivil toplum denetiminin ve yurttaşların bu amaçla örgütlenmesinin olumlu sonuç vereceği konusunda çekince taşımamaktadır.

Ne var ki ikinci soruda konu dernek, vakıf gibi yurttaş örgütlenmeleri düzeyinde somutlaştırıldığında, halen ya da geçmişte kamu görevlisi olan kişilerin daha büyük bir çoğunlukla olumlu kanaat belirttiği görülmektedir.

Bu konuya ilişkin sonraki soruda, görüşülen kişilerin, kamu kurumlarının yörelerindeki faaliyetlerini izleyip denetlemek için kurulabilecek sivil örgütlere ne ölçüde vakit ayırabilecekleri sorulmuştur. Aşağıdaki grafikte bu soruya alınan yanıtların dağılımı sunulmaktadır. Bu dağılımda da halen ya da geçmişte kamuda çalışmış olan ve olmayan kişilerin tutumları arasında istatistiksel bakımdan anlamlı bir fark vardır.

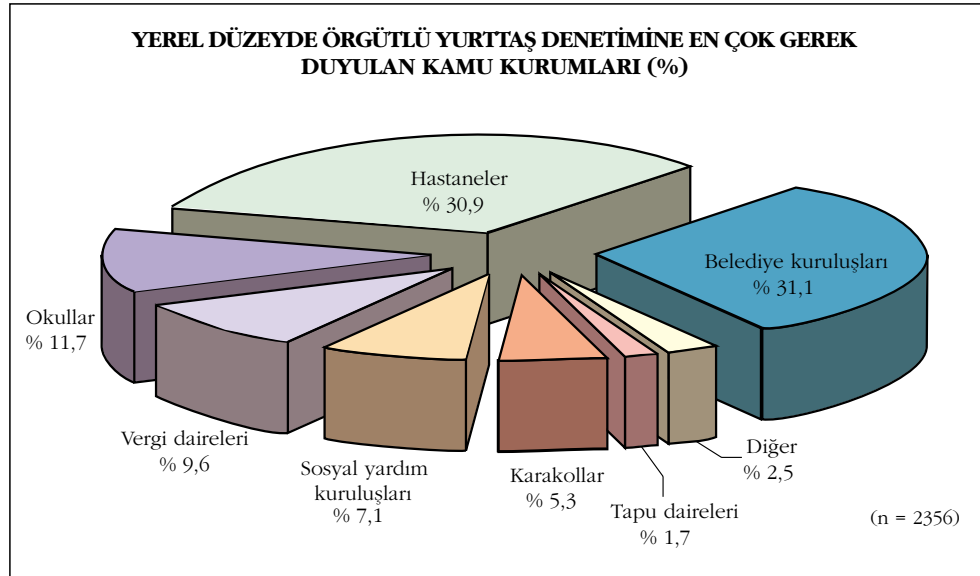
Grafik 110



Genel olarak, bu tür yerel örgütlenmelere katılma eğiliminin azımsanmayacak düzeyde olduğu söylenebilir. Örnek kitlenin toplam yüzde 57'si bu tür örgütlenmelere en azından "belirli bir vakit" ayırabileceğini belirtmiştir. Bu oran geçmişte ya da halen kamu görevlisi olanlar arasında yüzde 67'ye çıkmaktadır.

Araştırmanın konuyla ilgili son sorusunda ise, deneklerin kamu kurumlarının yörelerindeki faaliyetlerini izleyip denetlemek amacıyla kurulabilecek sivil örgütlerin en önce hangi kurumları denetlemek üzere harekete geçmesi gerektiği konusundaki görüşleri alınmıştır. Bunun için çoktan seçmeli ve tek yanıtı bir soru yöneltilmiştir. Yanıtların dağılımı aşağıdaki grafikte sunulmaktadır.

Grafik 111



Yerel düzeyde en çok denetlenmesi gereken kurumlar olarak belediye kuruluşlarının öne çıkması şaşırtıcı değildir; örnek kitlenin yüzde 31'i bu seçeneği belirtmiştir. Ama belediye kuruluşlarıyla aynı oranda hastanelerin de vurgulanmış olması çarpıcı bir bulgudur.

Bu iki seçeneği bir hayli geriden birbirine yakın oranlarda eğitim kurumları (okullar), vergi daireleri, sosyal yardım kuruluşları (Kızılay vb) ve karakollar izlemektedir. Son sırada tapu daireleri ve "diğer" kategorisinde toplanan müftülükler, köy işleri, iş bulma kurumu, bankalar gibi kuruluşlar gelmektedir.

B Ö L Ü M

SONUÇ

VI. SONUÇ

Türkiye’de bir kamu reformuna olan gereksinim yaklaşık yarım yüzyıldır tartışılmaktadır. Bu uzun süre boyunca tartışmaların odaklandığı konular değişik dönemlerin önceliklerine göre farklılaşmıştır. Ama bir kamu reformu gereksinimi her dönemde, önemi gittikçe artan bir sorun olarak gündemdeki yerini korumuştur. Kamu yönetiminin örgütlenmesinde değişik dönemlerde yapılan düzenlemeler hiçbir zaman beklentileri karşılayan bir reform düzeyine ulaşamamıştır. Bugün Türkiye ekonomik ve siyasal istikrar bakımından tarihinin en olağandışı dönemlerinden birini yaşarken, bir yandan da kamu yönetimi çok uzun süredir birikerek iyice ağırlaşmış yeniden yapılanma sorunlarıyla karşı karşıyadır.

Türkiye’de kamuoyunun bir kamu reformu gereksinimine ilişkin eğilimlerini saptamayı amaçlayan bu araştırma öncelikle, bugünkü konjonktürde devletin yeniden yapılanması gereksinimi ile ülkedeki bunalım koşullarının ayrılamaz biçimde iç içe geçtiğini ortaya koymuştur. Bu araştırmanın en önemli saptaması:

- Ülkedeki ekonomik bunalımın ve siyasal temsil sorununun toplumda derin bir güven bunalımıyla birlikte yaşandığı ve
- Bu güven bunalımının öncelikle devlete karşı güvensizlikte odaklandığıdır.

Dolayısıyla bu araştırmanın en önemli sonucu, Türkiye’de bir kamu reformunun (devletin kaynaklarını daha verimli ve etkin biçimde kullanmasının ötesinde) her şeyden önce ve bugün belki her zamankinden fazla, toplumun devlete karşı güveninin elde edilmesi ve artırılması için zorunlu olduğudur.

Son ekonomik bunalımın yaşam koşullarında yol açtığı kötüleşme ve gelecek belirsizliği, toplumun tepkisini hiç kuşkusuz her zamankinden fazla "kötü yönetim" ve dolayısıyla "kötü yönetilen devlet" üzerinde odaklandırmaktadır. Toplum, ülkenin en çok ekonomi alanında "kötü" yönetildiğini düşünmekte ve en çok o alanda düzelme beklemektedir. Ama özellikle bu tepki tarafından uyarılmış olsa bile, toplum başka yaşamsal alanlarda da ülkenin kötü yönetildiğini, devletin temel işlevlerini yerine getiremediğini düşünmekte ve kamu kurumlarına genel olarak çok az güvenmektedir. Ekonomik bunalımın yurttaşları kamu yönetiminin bir bütün olarak işleyişini sorgulamaya yönelttiği ve bu sorgulamanın hemen her alanda devlete karşı güvensizliği bilinç düzeyine çıkardığı söylenebilir.

Devlete ve kamu kurumlarına karşı güvensizliğin en önemli iki boyutu, yolsuzlukların yaygınlığı ve yurttaş hukukunun güvence altında olmadığı, yargının da adaleti sağlayamadığı kanaatidir. Yolsuzlukların yaygınlığı konusundaki kanaat, kamu varlığının yaygın biçimde gasp ("hırsızlık") tehdidi altında olduğu ve bu tehdide karşı korunamadığı izlenimini yansıtmaktadır. Sonuç olarak yurttaşın gözünde Türkiye'de "mülk" de "adalet" de güvence altında değildir.

Ayrıca gene yurttaşın gözünde devlet, vergi gelirlerini yanlış yerlere harcayarak kamu varlığında kendi eliyle de kaçağa yol açmaktadır. Devlete karşı güvensizlik ve "kirlenme" algılaması yalnızca merkezi yönetimle sınırlı değildir, aynı zamanda yerel yönetimleri de içine almaktadır.

Daha da önemlisi, devletin güvenilmezliği yargısının derinliği, güvensizlik duygusunun hedef olarak bütün toplumu içine alacak biçimde alanını genişletmesine yol açmaktadır. Bir başka deyişle, kural koyucu ve uygulayıcı, adaleti sağlayıcı ve arabulucu olarak devletin işlevlerini yerine getirmediği inancı, topluma bütünüyle kuralsızlığın egemen olduğu algılamasını beslemektedir. O nedenle Türkiye'de artık, odağında kamu yönetiminin yer aldığı genel bir güven bunalımının geliştiği söylenebilir.

Devlete yönelik güvenin bu ölçüde aşıldığı, yurttaş hukukunun bu ölçüde güvencesiz hissedildiği koşullarda yurttaşlar kendilerini "kamu hizmetlerinin müşterisi" olarak bile görememektedirler. O kadar ki "kamu hizmeti" kavramı yurttaşların çoğunun zihninde somut ve anlamlı bir çağrışım uyandırmamaktadır. Kaldı ki yurttaşlar devletin de onları müşteri olarak önemsemediğini düşünmektedirler. Doğal olarak, kamu kurumlarının sunduğu hizmetlerden memnun değildirler. Ama aynı zamanda bu kurumların hizmet sunarken kendilerine karşı çok kötü davrandığı, onların gereksinimlerine ve eleştirilerine duyarlı olmadığı, onların nabzını tutmaya ve daha iyi yaşamaları için çözüm üretmeye çalışmadığı kanısındadırlar. Kamu kurumlarından hizmet alırken en çok "herkese eşit davranılmasını" beklemekte, ama bu özelliği hiçbir kamu kurumunda yeterince bulamamaktadırlar.

Bu durumda, yurttaşların devletten beklentileri – ekonomi yönetiminin düzelmesinden sonra – öncelikle üç alanda yoğunlaşmaktadır:

- Eğitim hizmetlerinin (çocuklarının – ya da kendilerinin – geleceğini emanet edecekleri kurumların) iyileşmesi

- Sağlık hizmetlerinin (canlarını emanet edecekleri kurumların) iyileşmesi
- Adalet hizmetlerinin (hak ve hukuklarını emanet edecekleri kurumların) iyileşmesi.

Bu algılama ve beklentiler, doğal olarak yurttaşların, kamu kurumlarının işleyişinin yeniden düzenlenmesi yönünde güçlü bir istem dile getirmelerinde yansımasını bulmaktadır. Bu yeniden düzenlemenin köklü bir biçimde gerçekleştirilmesini isteyenler çoğunluktadır. Köklü bir reform beklentisi kişisel yaşam koşullarından, ülkenin toplumsal-ekonomik durumundan ve hak arama yollarının işlememesinden en çok şikayetçi olan alt SES gruplarında özellikle güçlüdür.

Dolayısıyla, bugün Türkiye’de bir kamu reformu öncelikle toplumdaki güven bunalımının aşılması ve devlete yönelik güvensizliğin giderilmesi için bir zorunluluk, ama aynı zamanda toplumun daha kaliteli ve daha adil biçimde paylaşılan kamu hizmeti beklentisini karşılamanın da bir gereğidir. Bir kamu reformu projesinin yurttaş beklentilerinin en çok yoğunlaştığı alanlarda odaklanması ve bu öncelikler dikkate alınarak toplumla paylaşılması, projeye geniş bir toplumsal desteğin elde edilmesini sağlayacaktır.

Yurttaşlar devletin temel işlevlerini yerine getirme düzeyinden ve mevcut kamu hizmetlerinin kalitesinden bu ölçüde şikayetçiyken, devletin bazı hizmet alanlarından çekilerek (küçülerek) kalan alanlarda daha verimli hale gelmesinin toplum için güncel bir konu olmaması doğaldır. Toplum, devletin bir bütün olarak yeniden yapılanması gereği yerinde dururken, devletin daha iyi işlemesinin yolunu, verimli olamadığı hizmet alanlarından çekilmesinde aramayı ihtiyatla karşılamaktadır.

Bununla birlikte toplum, özel sektörün de kamu hizmetlerinde yer almasına, kamu kurumlarının piyasanın rekabetine açılmasına ilke olarak karşı değildir. Kamunun varlığına en çok gerek duyduğu hizmet alanlarında bile özel sektörün faaliyette bulunabileceğini kabul etmektedir. Hatta özel sektörün birçok kamu hizmetini devletten daha iyi yerine getirebileceğini reddetmemektedir. Dolayısıyla toplum, vergi gelirleriyle ve kullanıcı ücretleriyle finanse edilmesi gereken hizmetler arasında toplumsal talepleri gözeten bir ayırım temelinde kamu hizmetlerinde piyasanın rolünün artırılmasına açıktır.

Toplumda kamu yönetiminin yerelleşmesi lehinde de güçlü bir beklenti yoktur. Belediyelere çoğu merkezi yönetim kurumuna olduğundan bile daha az güvenen,

belediye hizmetlerinden öbür kamu hizmetleri kadar şikayetçi olan ve belediyeleri rüşvetin en yaygın olduğu kurumlar arasında gören toplum için yerelleşme de güncel bir konu değildir.

Bugün toplum için güncel ve öncelikli olan, devletin hangi alanda olursa olsun kaliteli hizmet üretecek biçimde yeniden yapılanması, tutumlu kaynak kullanması, harcamalarının halkın denetimine açık olması, hukuka uygun davranmaya özen göstermesi, yaptığı işlemlerden dolayı topluma hesap vermesi, toplumun beklentilerine ve söz hakkına duyarlı hale gelmesidir. Bu bağlamda kamu istihdamının liyakat, performansın ödüllendirilmesi, profesyonellik ilkeleri temelinde yeniden düzenlenmesi güçlü bir destek bulmaktadır.

Yurttaşlar kamu kurumlarının sivil toplum tarafından denetlenmesinin de kamunun daha iyi işlemlerini sağlamak bakımından büyük önem taşıdığı kanısındadırlar. Bu amaçla kurulacak yerel sivil örgütlere bireysel katkıda bulunma eğilimi azımsanmayacak düzeydedir. Yerel düzeyde en çok denetlenmesi gereken kurumlar arasında, yerel yönetim kuruluşlarıyla eş düzeyde sağlık kurumlarının da öne çıkması bir kez daha sağlık hizmetlerinin önemini vurgulamaktadır.

E K

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE
KAMU REFORMU

DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE KAMU REFORMU

Bu çalışma, Türkiye'de uygulanabilecek bir kamu reformu programına ilişkin toplumsal beklenti, eğilim ve tercihleri ölçmek amacıyla yürütülen kamuoyu araştırmasının dayandığı kavramsal çerçeveyi sunmaktadır. Bu kapsamda;

- dünya ölçeğinde kamu reformu kavramının ve reform uygulamalarının geçtiği aşamalar,
- bu birikim sonucunda günümüzde kamu reformu kavramının kazandığı içerik,
- kamu reformu ile iyi yönetim hedefleri arasındaki ilişki,
- kamu reformu uygulamalarında başarının önkoşullarına ilişkin uluslararası deneyim,
- Türkiye'nin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nde kamu yönetimi alanında benimsenmiş ortak ilkeler ve
- Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda bugüne değin oluşmuş gündem

irdelenmektedir.

I. Temel Kavramlar ve Uygulama

A. Kamu Yönetimi ve Yönetişim Kavramları

1. Kamu yönetimi ve devletin işlevleri

"Kamu" ve "kamu yönetimi" kavramları geniş anlamda "devlet" ve "devlet yönetimi" kavramlarıyla örtüşür. Bu anlamda yasama, yürütme ve yargı işlevleriyle devlet aygıtının tümünü kapsar. Daha dar anlamda ise "kamu yönetimi" devletin yürütme işlevini belirtir ve örgüt olarak, yürütme organının yönlendirdiği kamusal faaliyetleri gerçekleştiren aygıt anlamına gelir (Örnek:1994). Bu anlamda kamu yönetimi, devletin vergi gelirleriyle finanse edilen faaliyet ve programların örgütlenmesi ve yürütülmesi olarak da tanımlanabilir (Lane: 1997).

1980'lerden beri bütün dünyada etkili olan kamu reformu hareketleri ağırlıklı olarak yürütme organının denetimindeki devlet aygıtı üzerinde odaklanmıştır. Bu hareketler değişik ortam ve aşamalarda ve belirli nüanslarla "kamu yönetimi (*public administration / management*) reformu", "yönetişel ya da idari (*administrative*)

reform", "kamu kesimi (*public sector / civil service*) reformu", "devlet ya da yönetim (*state / government*) reformu" gibi çeşitli terimlerle adlandırılmıştır.

Yürütme organının denetimindeki devlet aygıtının başlıca işlevleri şöyle özetlenebilir:

- Ekonomik ve toplumsal politikaların oluşturulması: Bu işlev, siyasal iktidarın kamusal faaliyetleri kendi ekonomik ve toplumsal hedefleri doğrultusunda yönlendirmesiyle ilgilidir.
- Kamu hizmetlerinin sunumuna; kamu işletmelerinde mal üretimine; bireylere, gruplara, kuruluşlara ya da değişik kamu kurumlarına kaynak aktarımına ilişkin icra programlarının oluşturulması ve uygulanması.
- Kamusal çıkarların söz konusu olduğu (işyeri standartları, tüketicinin ve çevrenin korunması, yabancı yatırımlar gibi) alanlarda piyasa mekanizmasına ve özel faaliyetlere ilişkin düzenlemeler (regülasyon).
- Vergilerin ve öbür devlet gelirlerinin toplanması: Siyasal iktidar, vergi politikasını toplumsal ve ekonomik hedeflerine (belirli toplum kesimlerinin desteklenmesi, belirli yatırım türlerinin ya da sanayi dallarının özendirilmesi gibi) erişmek için bir araç olarak kullanabilir.
- Hesap verme sorumluluğu (*accountability*) sisteminin kurulması: Kamu kurumlarında kurum içi hesap verme yükümlülüğü önlemlerinin uygulanması; devlet gelirlerinden yapılan harcamalar ve icra programlarının sonuçları konusunda topluma hesap verilmesi; hükümetin ve kamu kuruluşlarının çalışmalarını denetlemekle yetkili bağımsız kurumların oluşturulması (Yasama ve yargı organları da hesap verme sorumluluğu sisteminde rol alır).

Serbest piyasa koşullarında özel sektörün kendiliğinden arz etmesinin mümkün olmadığı ya da ancak yetersiz miktarlarda arz edebileceği, iktisat dilinde "kamu malı" olarak adlandırılan hizmetlerin devlet tarafından sunulması gerektiği üzerinde genel bir görüş birliği vardır. Savunma, dış politika, adalet hizmetleri, kamu düzeninin sağlanması, mülkiyet haklarının korunması, temel fiziksel altyapı, halk sağlığı (temel sağlık hizmetleri) bu tür hizmetlere örnektir.

Buna karşılık, ticari nitelikteki mal ve hizmet piyasalarında devletin girişimci olarak yer alıp almayacağı, yer alacaksa hangi sektörlerde ve hangi oranlarda yer alması gerektiği, ekonomik model ve kalkınma politikası tercihlerine bağlı olarak öteden beri tartışma konusudur.

Öte yandan, ticari piyasalarda girişimci olarak yer alması da devletin özel kesimin faaliyetlerini nasıl düzenleyeceği, piyasaların eşgüdümünü nasıl sağlayacağı, yoksulluğun önlenmesi, sosyal adaletin sağlanması, çevrenin korunması gibi politikaları hangi araç ve yöntemlerle yürüteceği, genel olarak ekonomik ve toplumsal yaşamda ne kadar ağırlıklı bir rol üstleneceği, piyasa ekonomisi modelinin benimsendiği ülkelerde de siyasal tartışmanın odağında yer alan konulardır. Şu var ki;

- makroekonomik istikrarın sağlanması,
- piyasa tökezlemelerinin (*market failures*: piyasaların verimli kaynak dağılımını sağlamakta başarısız kaldığı durumlar) önlenmesi ve
- ekonomik büyümenin kazanımlarının toplumda olabildiğince adil bölüşümünün gözetilmesi

hemen bütün siyasal eğilimlerce devletin temel işlevleri olarak kabul edilmektedir.

Günümüzdeki bu ortak kabul, kamu reformu hareketlerinin bir bileşeni olarak bütün dünyada devletin işlevlerini yeniden tanımlama yönünde 1980'lerde başlayan arayışın 20 yıllık bir deneyimin sonunda ulaştığı aşamayı yansıtmaktadır. Dünya Bankası'nın "Değişen Dünyada Devlet" başlığıyla 1997'de yayımladığı Dünya Kalkınma Raporu bu arayışın bilançosunu çıkaran temel belgelerden biridir. Rapor, devletin işlevlerini, yeterlilik düzeyinin yükselmesine koşut olarak daha ileri aşamalara doğru adım atabileceği üç basamakta sınıflandırmaktadır:

- Ancak devletin yerine getirilebileceği "asgari işlevler",
- Devletin gene vazgeçilmez olduğu, ama piyasalarla ve sivil toplumla el ele düzenleyebileceği "ara işlevler",
- Piyasaların eşgüdümlemesi ve varlıkların (assets) yeniden bölüşümü gibi "aktif" işlevler.

(Dünya Bankası: 1997b)

Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi, her bir basamakta devletin işlevleri;

- piyasa ekonomisinin, toplumun gereksinimlerini karşılayacak verimli kaynak dağılımını gerçekleştiremeyeceği ya da ancak kısmen gerçekleştirebileceği alanların (piyasa tökezlemeleri) düzenlenmesi ve
- toplumdaki eşitsizliklerin düzeltilmesi

amacıyla üstlendiği görevler olmak üzere iki kategoride ele alınmaktadır.

DEVLETİN İŞLEVLERİ

	Piyasa Tökezlemeleri			Toplumsal eşitsizlikler
Asgari işlevler	<u>Tam kamu mallarının üretimi:</u> Savunma, Adalet, Kamu düzeni, Mülkiyet hakları, Makroekonomik yönetim, Halk sağlığı vb.			<u>Yoksulların korunması:</u> Yoksullukla mücadele, Afetzedelere yardım vb.
Ara İşlevler	<u>Dışsalılıklar:</u> Temel eğitim Çevrenin korunması	<u>Tekel alanlarına ilişkin düzenlemeler:</u> Altyapı hizmetlerinin düzenlenmesi (su, elektrik, telekomünikasyon) Antitröst politikalar	<u>Eksik bilgilenmeyi önleyici düzenlemeler:</u> Sigortacılığın regülasyonu, Mali piyasaların regülasyonu, Tüketicinin korunması vb.	<u>Sosyal sigorta:</u> Emeklilik, Aile yardımları, İşsizlik sigortası vb.
Aktif işlevler	<u>Özel sektör faaliyetlerinin eşgüdümü:</u> Piyasaların güçlendirilmesi, Organize sanayi bölgeleri vb.			<u>Yeniden bölüşüm:</u> Varlıkların yeniden bölüşümü

Devletin işlevleri hangi çerçevede tanımlanırsa tanımlansın, modern anlamda bir kamu yönetiminden söz edebilmek için iki temel koşulun gerçekleşmiş olması gerekir: 1) Kamusal alan ile özel alanın birbirinden ayrışması, 2) kamusal alanda ise siyaset ve yönetim işlevlerinin birbirinden ayrışması.

Birinci koşul, şu temel ilkelerin toplumca benimsenmiş olmasını gerektirir:

- Toplum yaşamında kamu çıkarının üstün tutulması gereken bir alan vardır ve bu alanda özel çıkarlar kamu çıkarına müdahale edememelidir.
- Kamusal alan kendine özgü hukuksal kurallarla düzenlenmeli ve bu alanda faaliyette bulunan bütün aktörler bu kurallara tabi olmalıdır.

İkinci koşul, kamusal alanda, birbirlerine bağımlı olmakla birlikte nitelikleri, temel mantıkları ve meşruiyet kaynakları farklı iki etkinlik türü bulunduğu temel varsayımına dayanır. Siyasetin meşruiyet kaynağı, halkın serbest seçimlerde ifadesini bulan ve her seçim döneminde geçerliliği sınanan güvenidir. Yöneticilik ise kamu yönetiminde görev üstlenenlerin öncelikle bu göreve layık olmalarını gerektirir; kamu görevlilerinin mesleki liyakati, yasaların koyduğu kurallar çerçevesinde herkeşe açık bir yarışma sonucunda sınanmış olmalıdır.

Kamu görevlilerinin oluşturduğu örgüt anlamında bürokrasi, kamu aygıtının en önemli ögesidir (Türkiye’de kamu bürokrasisinin tipolojisine ilişkin bir öncü çalışma için bak. Heper: 1975). Her türlü idari karar dolayısıyla kendisinden hesap sorulabilecek, yasayla tanımlanmış bir kamu makamının bulunması; kamu görevlilerinin siyasal baskıdan korunması; hak ve ödevlerinin açıklıkla belirlenmiş olması; yerine getirdikleri görevlerde istikrarın sağlanması; yeterli iş güvencesine ve gelir düzeyine sahip olmaları ve karar ve tasarruflarından bireysel olarak da sorumlu tutulmaları modern kamu yönetiminin temel ilkeleridir.

Kamu görevi, kamu görevlilerinin özel kesimde çalışanlardan farklı bir hukuksal düzene tabi olmalarını da gerektirir. Çünkü kamu yönetiminin yurttaşlar nezdindeki meşruiyetinin korunabilmesi için gerek kamusal yetkinin kötüye kullanılması, gerekse kamu kaynaklarının kötü yönetilmesini önlemeye yönelik özel denetim ve hesap verme mekanizmalarına gerek vardır. Ayrıca;

- siyaset ve kamu yönetimi alanları arasındaki ayrımın korunması,
- kamu yönetiminde profesyonel sürekliliğin sağlanması ve bütün birimlerde ortak bir davranış kalıbının geliştirilmesi ve
- gerçekten ehliyet sahibi en iyi adayların kamu görevine talip olmasının ve ehliyet sahibi personelin, uygun kariyer ve kendini geliştirme olanaklarıyla görevlerine devamının sağlanması

için de kamu görevinin kendine özgü bir mevzuatla düzenlenmesi gerekir.

(OECD: 1999a)

2. Yönetişim

Devletin işlevlerini yeniden tanımlama arayışına koşut olarak 1990’larda biçimlenip yaygınlaşan "yönetişim" kavramı, genel olarak otoritenin yapılanmasını, devlet dışındaki örgütsel ve kurumsal yapılar ile sivil toplumu da içine alan daha geniş bir çerçevede açıklama ve anlama çabasını yansıtmaktadır.

Dünya Bankası, UNDP ve OECD gibi uluslararası kalkınma kuruluşları yönetim kavramının biçimlenmesinde önemli rol oynamıştır. Dünya Bankası’nın doğrudan bu konuyu ele alan 1992 tarihli ilk belgesinde yönetim kavramının üç ana bileşeni;

- siyasal rejimin yapısı,
- kalkınma için değerlendirilebilecek ekonomik ve toplumsal kaynakların yönetiminde otoritenin kullanılma biçimi ve

- hükümetlerin kamusal işlevleri yerine getirme ve icra politikaları oluşturma, formüle etme ve uygulama kapasitesi

olarak belirlenmiştir (Dünya Bankası: 1992).

OECD'nin Küresel Yönetişim Komisyonu 1995'te daha geniş bir perspektifle şu tanımı benimsemiştir:

"Yönetişim, gerek bireylerin gerekse kamusal ya da özel kuruluşların ortak konularının yönetimi için izledikleri yolların toplamını belirtir. Yönetişim, çatışan ya da farklı çıkarların uyumlaştırılması ve işbirliğine dayalı adımların atılmasını sağlayabilecek kesintisiz bir süreçtir. Yurttasarlardan itaat talebinde bulunma yetkisine sahip formel kurum ve rejimlerin yanı sıra, halkın ve kurumların üzerinde anlaşmaya vardıkları ya da kendi çıkarlarına uygun gördükleri enformel düzenlemeleri de içerrir." (OECD: 1995)

UNDP'nin 1997 tarihli *Reconceptualizing Governance* başlıklı belgesinde ise yönetim kavramı;

- otoritenin toplum içinde dağılımı ile kamusal kaynakların yönlendirilmesinde ve ortak sorunların çözümünde etkili olan ve
- toplumu oluşturan birey ve grupların çıkarlarını dile getirdikleri, yasal haklarını kullandıkları, yükümlölüklerini yerine getirdikleri, aralarındaki farklılıkları çözüme kavuşturdukları

karmaşık mekanizmaların, süreçlerin, ilişkilerin ve kurumların toplamı olarak tanımlanmıştır.

UNDP'nin Yönetim Geliştirme ve Yönetişim Bölümü'nün 1998 tarihli *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned* başlıklı belgesinde de devletin yanı sıra özel sektör ile sivil toplum örgütlerinin de yönetişimin tarafları arasında olduğu özellikle vurgulanmıştır.

B. Kamu Reformu Kavramı

1. Tarihsel arkaplan

Bütün dünyada 1980'lerde başlayan kamu reformu hareketleri temelde, devletlerin üstlendikleri işlevler ile yeterlilikleri arasında uyum sağlama zorunluluğundan kaynaklanmıştır.

II. Dünya Savaşı ertesinde gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan dünya, devleti ekonomik ve toplumsal gelişmenin öncüsü olarak kabul eden bir paradigmanın etkisi altına girdi. Savaşın yol açtığı olağanüstü yıkım, yoksulluk ve işsizlik koşullarına müdahale etme zorunluluğu, yerli özel girişimin yetersiz kaldığı ekonomilerde yabancı girişimcilerin etkinliğinin artmasından duyulan kaygı ve tekelleşmeye yatkın sektörleri düzenleme gereksinimi bu gelişmede öncelikle etkili oldu. Ardından da sanayileşmiş ülkelerde "refah devleti / sosyal devlet" uygulamasına geçiş kamu kesiminin ulusal gelir ve toplam istihdam içindeki payının süratle büyümesine yol açtı. OECD üyesi ülkelerde kamu harcamalarının ulusal gelirdeki ortalama payı birkaç on yıl içinde yüzde 25'in altından yüzde 45'in üzerine çıktı.

Devletlerin üstlendikleri işlevlerle, harekete geçirebildikleri kaynaklar ve yeterlilikleri arasında gitgide derinleşen uyumsuzluk 1970'lerin sonlarında birçok ülkede ağır bütçe ve borç krizleriyle su yüzüne çıktı. "Refah" devletinin sosyal taahhütlerini yerine getirmeye çalışırken temel kamusal işlevlerini aksattığı yönündeki eleştiriler ve kamunun borç yükü sürekli artarken kamu kesiminin gitgide hantallaşarak verimsizleşmesi de vergi yükümlülere açısından refah devletinin meşruiyetinin yaygın biçimde sorgulanmasına yol açtı.

Ayrıca;

- genel olarak kamu işletmelerinin içine düştüğü sıkıntılar,
- gelişmekte olan ülkelerde devletçi kalkınma politikalarının uğradığı başarısızlıklar,
- teknolojik gelişmelerin hızla yaygınlaşması, uluslararası bilgi akışının olağanüstü hızlanması,
- mal, hizmet, sermaye ve işgücü piyasalarının küreselleşmesi,
- demografik baskıların yoğunlaşması (örneğin üretken nüfusun yaşlı nüfusa oranının azalmasının sosyal güvenlik programları üzerinde yarattığı baskı),
- çevre sorunlarının ağırlaşması,
- kamu görevlileri arasında yolsuzlukları önleme, saydamlığı artırma ve etik standartları yükseltme yönündeki ulusal ve uluslararası baskıların yoğunlaşması,
- canlı ve güçlü sivil toplumların ortaya çıkması ve demokratikleşme akımları

devletin işlevleri ile yeterlilikleri arasında yeni bir denge kurma arayışlarını yoğunlaştırdı.

2. Minimalist devlet

Yukarıda özetlenen arayışlar 1980'lerde önce radikal bir paradigma kaymasına ve "minimalist devlet" anlayışına dayalı bir reform dalgasına yol açtı. Devletin savunma, güvenlik, kolluk, yargı hizmetleri ve temel altyapı gibi işlevlerin örgütlenmesine indirgendiği minimalist anlayış, kamusal sayılan öbür işlevlerin piyasa güçlerine bırakılmasını öngörüyordu. "Refah devleti" kavramını ilke olarak reddeden bu anlayışa göre devlet, varlığın ya da gelirin yeniden bölüşümü ya da kaynak transferi gibi bir işlev üstlenmemeli, piyasalar üzerinde düzenleyici rol üstlenmeye son vermeli ve ticari piyasalarda girişimci olarak hiç yer almamalıydı.

Minimalist anlayış doğrultusunda birçok ülkede;

- kamu kesimi istihdamının azaltılması ve bazı hizmetlerin özel sektöre devredilmesi yoluyla devletin "küçültüldüğü",
- sosyal programların kısıtlandığı ya da durdurulduğu,
- önemli kamu girişimlerinin özelleştirildiği ve piyasa regülasyonlarına son verildiği (deregülasyon)

reformlar uygulandı. Bu çerçevede telekomünikasyon, altyapı, bankacılık ve sigortacılık, enerji gibi sektörler büyük ölçüde deregüle edildi, birçok devlet tekeli ya tümüyle özelleştirildi ya da anonim şirketlere dönüştürülerek halka açıldı. İngiltere'de Margaret Thatcher başkanlığındaki Muhafazakâr Parti hükümetinin 1980-87 arasında uyguladığı program minimalist reform anlayışının tipik örneğidir.

Bu ilk reform dalgasının;

- kamu kesimi istihdamının makroekonomik bakımdan sürdürülebilir boyutlara indirilmesi,
- serbest rekabeti ve rasyonel kaynak dağılımını engelleyen kamu girişimciliğine son verilmesi ve
- bazı kamu hizmetlerinin üretiminde piyasa araçlarından da yararlanılması

gibi yaklaşımları günümüzde de kamu reformu uygulamalarının önemli unsurları olmayı sürdürmektedir.

Ne var ki, minimalist reform dalgası birçok ülkede, çözdüğü sorunlar kadar, hatta yer yer ondan da fazla yeni sorunların doğmasına yol açtı. Eğitim, sağlık ve

altyapı alanlarında çok önemli programlar feda edildi, yatırım programlarındaki ölçüsüz kısıtlamalar yüzünden yatırım verimliliği daha da düştü, özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin yaşamsal işlevleri ihmal edildi ve piyasaların gelişmesi için gerekli kurumsal altyapı da büyük ölçüde sarsıldı. Bazı ülkelerde devletin etkinliğini neredeyse tümüyle yitirmesi yeni bir kriz etkeni olarak ortaya çıktı.

Bu gelişmeler, devletin işlevleriyle ilgili yeni bir paradigma kaymasına ortam hazırladı. Daha 1990'ların başlarına gelindiğinde, etkin bir kamu kesiminin özel kesimin başarıyla gelişmesi için bir önkoşul olduğu, rekabet gücünün ve ekonomik performansın en azından kısmen kamu kesiminin performansına bağlı olduğu yönünde geniş bir görüş birliği oluşmuştu. Sermaye piyasalarının, bankacılık sisteminin, maliyetlerin uzun dönemde düşüş eğiliminde olduğu (dolayısıyla tekelleşmeye yatkın) sanayi dallarının devletçe regüle edilmesi, ayrıca çevrenin korunmasına yönelik etkin politikaların izlenmesi gerektiği üzerinde de zamanla bir mutabakat ortaya çıktı.

Öte yandan, küreselleşme süreci derinleştikçe devletlerin birbirlerine bağımlı aktörlerden oluşan bir sistemin parçaları durumuna gelmeleri, sistemdeki sürekli değişime ayak uydurabilecek dinamik bir yapıya kavuşturulmalarını zorlayan güçlü bir baskı kaynağı oluştuyordu.

Son olarak, sivil toplumun ve yurttaş hareketlerinin güçlenmesi de vergileriyle kamu hizmetlerini finanse eden yurttaşlar arasında toplumun gereksinimlerine duyarlı, "müşteri odaklı" bir kamu hizmeti talebini yoğunlaştırdı. Yeni teknolojilerin mal ve hizmet üretimi ve sunumunda daha geniş kullanıcı tercihlerinin karşılanabilmesine olanak vermesi kamu hizmetlerine yönelik kalite beklentisini daha da güçlendirdi. Bütün bu gelişmeler, tek başına devletin sınırlandırılması ya da küçültülmesinden çok, devletin yeniden yapılandırılması üzerinde odaklanan yeni bir paradigmanın oluşmasına katkıda bulundu (Bak. Aktan: 1995).

3. Etkin devlet

Dünya Bankası'nın "Değişen Dünyada Devlet" başlıklı 1997 Dünya Kalkınma Raporu minimalist devlet anlayışından kopuş yönündeki paradigma değişikliğinin de önemli belgelerinden biridir. Raporun temel önermelerine göre;

- Devletin ölçeği (büyüklüğü ya da küçüklüğü) tek başına önemli değildir; *yeterlilik düzeyi* daha önemlidir.

- Devlet ile piyasayı karşı karşıya getiren tartışma temelsizdir. Piyasaların gelişip serpilmesini sağlayacak kurumsal altyapının yaratılabilmesi için, daha büyük değil ama daha *güvenilir ve etkin* bir devlete gereksinim vardır.
- Bütün dünyada yurttaşlar, kamu yönetiminin işleyişinde daha çok *saydamlık ve açıklık* talep etmektedirler; hem hizmet sunan daha temiz bir devlet, hem de rakip çıkarlar arasında etkin biçimde aracılık eden bir devlet istemektedirler.
- Küreselleşmenin yarattığı baskılarla ve 21. yüzyılın sorunlarıyla başa çıkabilmek için, uluslararası çıkarlara boyun eğmiş zayıf bir devlet yerine, *uluslararası toplulukla uyum içinde çalışan daha kıvrak ve bilgi-yoğun bir devlete* gerek olacaktır.

Yeni paradigmanın öngördüğü "etkin ve yeterli devlet" ekonomik ve toplumsal gelişmenin öncüsü ya da motoru değil, ama katalizörü ve partneri olarak işlev görecektir. 1997 Dünya Kalkınma Raporu, bu işlevin yerine gelebilmesi için;

- devletin üstlendiği görevler mevcut kaynak ve yeterlilikleriyle üstesinden gelebileceği biçimde gözden geçirilirken,
- kamu yönetiminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması yoluyla devletin yeterlilik düzeyinin yükseltilmesini

içeren iki ayaklı bir reform stratejisi önermiştir. Bu ikili yaklaşım günümüzde de kamu reformu programlarının ortak paydasını oluşturmaktadır.

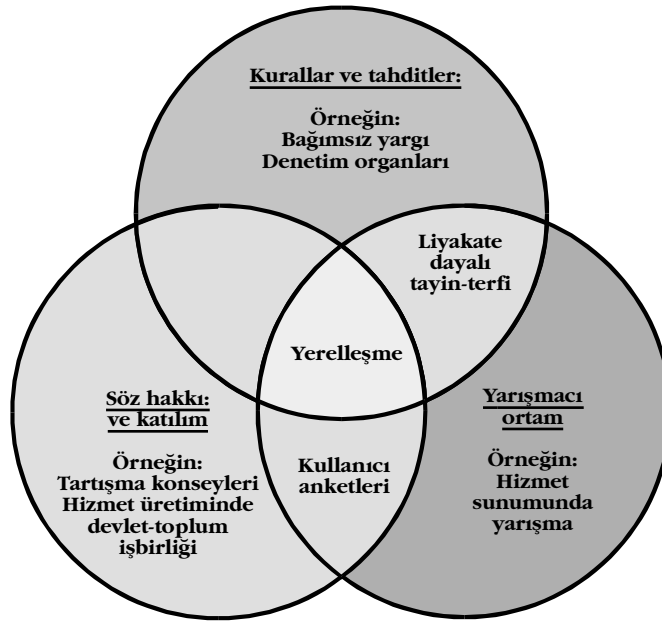
Rapor, kamu yönetimini sağlıklı bir yapıya kavuşturmanın üç temel mekanizmasını şöyle belirlemektedir:

- Yönetimsel tasarrufların *etkin kural ve tahditlere* bağlanması: Bu alanda, yasa-manın yürütme üzerindeki denetiminin ve yargının bağımsızlığının güçlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu sisteminin geliştirilmesi ve yolsuzlukla mücadele stratejileri temel önem taşımaktadır. Yolsuzlukla mücadelede, kamu görevlilerinin işlemlerindeki takdir yetkilerinin kısıtlanması, siyasal patronajın önlenmesi ve ücret düzeninin iyileştirilmesi başlıca araçlar olarak öne çıkmaktadır.
- Kamu aygıtında *yarışmacı bir ortamın* yaratılması: Bu alanda ilk olarak, kamu görevlilerinin performansında etkinliği sağlayıcı *iç yarışma* mekanizma-

larının oluşturulması gerekmektedir. Bunların başında da kayırmacılık yerine liyakate dayalı bir işe alma ve terfi sistemi ile performansı ödüllendiren bir ücret sistemi gelmektedir. İkinci olarak, kamu aygıtının *dış yarışmanın* sağlayacağı ivmeyle daha etkin kılınması öngörülmektedir. Kamunun tekelindeki hizmet sektörlerinin (örneğin telekomünikasyon, enerji üretimi vb.) özel sektörün rekabetine açılması, bazı hizmetlerin sunumunun ihale yoluyla özel sektöre devredilmesi bu stratejinin bileşenleridir.

- Politika oluşturma süreçlerinde yurttaşların söz hakkı ve katılımı: Kamu yönetimini toplumun gereksinim ve beklentilerine duyarlı kılabilmek için, doğru ve yaygın bilgilenmeye dayalı katılım mekanizmalarının oluşturulması gerekmektedir.

Bu üç mekanizmanın karşılıklı ilişkisi aşağıdaki grafikte özetlenmektedir.



(Kaynak: Dünya Bankası, 1997b)

4. Güvenilir devlet

Etkin ve yeterli bir devlet, yurttaşların kamu hizmetlerinden memnuniyetinin artmasını sağladığı ölçüde onların daha çok güvenini kazanacaktır. Ama yurttaşların nezdinde devletin güvenilirliği bundan çok daha önce, dürüstlük, tarafsızlık, hukuka uygunluk, saydamlık, etkinlik, uygulamada eşitlik, toplumsal sorumluluk, hak-

kaniyet gibi temel değerlere kamu yönetiminin ne ölçüde bağlı olduğuyula belirler. Bir başka deyişle devletin güvenilirliğinin temeli etik standartlardır.

Kamu yönetiminde etik standartların korunup geliştirilmesi yalnızca reform süreciyle sınırlı bir görev değildir. Ama her türlü kamu reformu programının vazgeçilmez bir ögesidir ve programa halkın sahip çıkmasının da temel koşullarından biridir. Ayrıca etik standartların yetersizliği kamu reformunun yönetimde etkinlik ve verimlilik gibi birincil hedeflerini de sekteye uğratacaktır.

Kamu yönetiminde etik standartları yükseltmeye yönelik bir strateji için;

- standartları korumaya yönelik önlemlerin bütünsel yönetim sisteminin bir parçası haline getirilmesi, önlemler arasında eşgüdümün sağlanması ve önlemlerin etkinliğinin düzenli olarak izlenmesi,
- yaptırımdan çok önleyici önlemler üzerinde odaklanma,
- temel değerlere ve davranış standartlarına bağlılığı zayıflatabilecek durumları önceden görebilme yeteneğinin geliştirilmesi,
- hem kamu görevlilerinin hem de yurttaşların, kamu yönetiminin temel değerlerine ve etik standartlara aykırı ya da kuraldışı hiçbir uygulamayı ihbar etmekten çekinmeyecekleri biçimde yetkili kılınması,
- genel olarak, yönetimin etik standartları ile toplumun gelişen beklentileri arasındaki uyumun gözetilmesi

öncelikle önem taşımaktadır.

(Bak. OECD: 2000)

5. Kamu reformu programlarının ortak bileşenleri ve öncü örnekler

Yirmi yıllık uluslararası deneyimin tümü dikkate alındığında, kamu reformu programlarının, ülkelerin ulusal koşullarına ve önceliklerine göre ağırlıkları değişmek üzere şu ortak bileşenlerden oluştuğu söylenebilir:

- Kamu istihdamı ile kamu harcamalarının makroekonomik bakımdan sürdürülebilir boyutlara indirilmesi,
- Devletin temel kamusal işlevleri yerine getirme yeterliliğinin yükseltilmesi, icra politikalarının oluşturulmasında tutarlılığın ve eşgüdümün sağlanması,

- İktisadi rasyonellik ilkesiyle bağdaşmayan alanlarda kamu girişimciliğine son verilmesi (özelleştirme),
- Bazı hizmet alanlarının kamunun tekeline çıkarılarak özel sektörün ya da sivil toplum örgütlerinin (gönüllü sektör) rekabetine açılması; bazı hizmetlerin sözleşmeler yoluyla özel kuruluşlara devredilmesi (*contracting-out*),
- Regülasyon mekanizmalarının, hükümetlerin politika hedeflerine etkin biçimde ve daha düşük maliyetlerle ulaşma yeteneğini yükseltecek biçimde yeniden düzenlenmesi,
- Kamunun faaliyetleri üzerindeki denetimin güçlendirilmesini ve hesap verme sorumluluğunun işlemlerini sağlamaya yönelik etkin ve saydam sistem ve süreçlerin oluşturulması (örneğin "kamu denetçiliği" ya da "kamu hakemliği" – ombudsman); kamu yönetiminin temel değerlerini güvence altına alan mekanizmaların yaratılması,
- Hizmet odaklı kamu yönetimine geçiş; kamu hizmetlerinin kalite, etkinlik, güvenilirlik, erişilebilirlik ve kullanıcı ihtiyaçlarına duyarlılık bakımından yetkinleştirilmesi,
- Liyakate, performans-ödül tutarlılığına, liderlik yeteneklerine ve stratejik yaklaşıma dayalı insan kaynakları yönetimi,
- Yerelleşme

(Bak. UNDP: 2001.)

Bu bileşenlerden "yerelleşme", ulusal ve yerel koşullara göre;

- merkezi hükümetin doğrudan denetim yetkisinin sınırlı olduğu, mali bağımsızlığı bulunan özerk yerel yönetimlerin oluşturulması,
- merkezi hükümete karşı sorumlu olmaya ve hesap vermeye devam eden yerel yönetim organlarına merkezin bazı idari ve mali yetkilerinin devredilmesi ve
- bazı planlama ve yönetim işlevlerinin merkezi yönetimden gönüllü, özel ya da sivil toplum kuruluşlarına aktarılması

olmak üzere üç ana kategoride uygulama alanı bulmaktadır.

Kamu reformunu devletin ölçeğinden çok etkinliği üzerinde odaklaştıran, devletin küçülmesinin tek başına devletin etkinleşmesi anlamına gelmediğini vurgulayan ilk örnekler arasında Kanada'nın 1989'da uygulamaya başladığı "Public Service 2000" programını anmak doğru olur. ABD'de Clinton yönetiminin 1993'te başlattığı "Reinventing Government" programı da "devletin daha ucuza daha iyi iş görmesi" anlamında etkin/verimli devlet anlayışını öne çıkarmıştır (David Osborne ile Ted Gaebler'in *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* [1992] adlı yapıtları Clinton reformlarının önemli bir esin kaynağı olmuştur).

Hizmet odaklı kamu yönetimi anlayışının uygulamadaki çarpıcı örneklerinden biri İngiltere'de 1991'de başlatılan "Yurttaş Şartları" (*Citizen Charters*) programıdır. Kamu kurumlarının, sundukları hizmetlere ilişkin standartları ilan ederek yurttaşlara karşı bu standartları taahhüt ettiği şartlar bu kurumlar açısından hesap verme sorumluluğunun da temeli olarak kabul edilmiştir. Tony Blair başkanlığındaki İşçi Partisi hükümetinin 1998'de "Devleti Modernleştirme" (*Modernising Government*) girişiminin parçası olarak yenilediği bu program çerçevesinde oluşturulan yurttaş şartlarının sayısı halen 10 bini aşmaktadır.

1990'larda sanayileşmiş ülkelerde gelişen ve kamu yönetiminde özel sektöre özgü işletme yönetimi ilkelerini uygulamayı öngören "Yeni Kamu Yönetimi" (*New Public Management*) akımının da günümüzdeki kamu reformu anlayışının biçimlenmesine önemli katkısı olmuştur Büyük ölçüde Yeni Zelanda'nın öncülük ettiği ve ilk başarılı uygulamalarını gerçekleştirdiği bu akım *managerialism*, *entrepreneurial government* gibi terimlerle de anılmaktadır.

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, kamu kurumlarının yönetiminde iç denetim ve kurallara uygunluktan çok, hizmet kalitesi, etkinlik, verimlilik ve kullanıcıların memnuniyeti gibi performans ölçütleri üzerinde odaklanmaktadır. Bu yaklaşımın;

- kamu kuruluşları arasında ve kamu kuruluşları ile özel rakipleri arasında yarışmaya olanak vererek, belirli hizmet türlerinde "müşterilere" tercih olanağı tanıma,
- kullanıcıların ücret ödeyerek finanse edebileceği hizmetler ile vergi gelirlerinden finanse edilerek herkese ücretsiz sunulması gereken hizmetlerin ayırt edilmesi,

- kamu yöneticilerinin, uygulamada elde ettikleri sonuçları ve doğru süreçleri yerleştirmelerini temel alan bir hesap verme sorumluluğu sistemi,
- kamu kurumlarına insan kaynakları yönetimi ve ücretlendirme konularında serbestlik tanınması,
- risk almaktan kaçınma yerine risk yönetimi,
- kaynak dağılımı ve hizmet sunumuyla ilgili kararların olabildiğince hizmet yerinde alınmasına olanak verecek bir yerleşme, kullanıcılar ile diğer sosyal paydaşlardan geri beslemeye olanak verme

gibi ilkeleri yaygın bir uygulama alanı bulmuştur (Bak. OECD: 1998a).

İngiltere’de Muhafazakâr Parti yönetiminin 1987’den sonraki ikinci reform hareketini oluşturan "*Next Steps*" programı çerçevesinde hizmet sunumu ve regülasyon işlevlerinin "*executive agency*" adı verilen tekil icra birimlerine dağıtılması, kaynakları ve performans hedefleri belirlenmiş kurumların ve yöneticilerinin bu hedeflerden sorumlu tutulduğu yeni düzenlemelerin önemli örneklerinden biridir. 1991’de başlatılan "*Competing for Quality*" girişimi ise bazı hizmet alanlarını kamu kurumları arasında ve kamu kuruluşları ile özel rakipleri arasında rekabete açma yaklaşımını örneklemektedir.

Performansa dayalı hesap verme sorumluluğu ilkesinin ilk başarılı uygulamalarından biri Avustralya’da İşçi Partisi hükümetinin 1983’ten sonra başlattığı reform programıdır. ABD’de Clinton yönetiminin "*Reinventing Government*" programı da yürütme organı ile bağlı kamu kurumlarının yöneticileri arasında "performans sözleşmeleri" yapılmasına dayalı performans yönetimi yaklaşımında önemli bir dönemeçtir. Güney Kore’de 1998’deki büyük mali krizin ardından başlatılan kapsamlı kamu yönetimi reformunda da bu uygulama örnek alınmıştır.

"Yeni Kamu Yönetimi" anlayışının çeşitli bileşenlerinin birçok ülkede başarılı sonuçlar verdiği kuşkusuzdur. Ama kamu kurumu yöneticilerine daha geniş esneklik ve takdir yetkisi tanıyan, "girdilerden çok çıktılar üzerinde odaklanan" bu yaklaşımın başarılı sonuç vermesinin;

- hukukun üstünlüğü,
- bağımsız yargı,

- güçlü mülkiyet hakları,
- liyakat ve kurallara dayalı bir insan kaynakları yönetimi,
- kamu fonlarının düzgün ve etkin kullanımı,
- sağlam iç denetim mekanizmaları

gibi temel kurumların yerleşmiş olmasına bağlı olduğu da deneyimlerle belirlenmiştir. Bu kurumların yerleşmediği ortamlarda ise yaygın kural ihlalleri ve bütçe kısıtlarından sapmaların olumsuz sonuçları görülmüştür (Bak. Dünya Bankası: 2000b.).

Genel olarak, kamu yönetiminin temel siyasal ve hukuksal boyutlarının reform politikalarının da başlıca kısıtlarını oluşturduğu söylenebilir. Şöyle ki; çağdaş demokrasilerde toplumun kamu yönetiminden beklentileri siyasal süreçler aracılığıyla ifadesini bulmakta ve meşru hükümetlerin devletin icra programlarına ilişkin siyasal tercihlerine dönüşmektedir. Öte yandan, kamu yönetiminin hukukun üstünlüğü, idari hukuka, yasalara ve usul kurallarına uygunluk, kuralların uygulanmasında eşitlik ilkelerine bağlılığı ise meşruiyetinin temelidir. Devletin işlevlerinin tanımlanmasına ilişkin temel tercihlerden, kamu yönetiminin etkin ve yeterli kılınmasına yönelik tekil düzenlemelere kadar bütün aşamalarda bu iki kısıtın belirleyici olması kaçınılmazdır.

Bu iki kısıt, kamu yönetiminde ve hizmet sunumunda, özel sektörde olduğu gibi öncelikle verimliliği temel alan bir anlayışın uygulanmasının ya da kamu hizmetlerinin özel sektörün rekabetine açılmasının da sınırlarını çizmektedir.

Kamu reformu programlarının ortak bileşenleri bağlamında son olarak yeni iletişim teknolojilerinin reform süreçlerindeki yerine değinmekte yarar vardır. Bu teknolojilerin, kamu kurumlarının işlemlerinde hız ve verimliliğin artırılmasında çok önemli rol oynadığı kuşkusuzdur. Ama reform sürecinin bir girdisi olarak iletişim teknolojileri öncelikle yurttaşların kamu kurumlarına ilişkin bilgilere yaygın biçimde ve serbestçe erişiminin sağlanması, kamu yönetiminin saydamlaşması bakımından önem taşımaktadır. İngiltere’de hükümetin 1994’te yürürlüğe koyduğu ve 1997’de yenilenen "Devlet Bilgilerine Erişimle İlgili Uygulama Kuralları" (*Code of Practice on Access to Government Information*) iletişim teknolojilerinin devletin saydamlaşması amacıyla kullanılmasının önemli örneklerinden biridir.

6. Reform uygulamasında farklı yaklaşımlar

Kamu reformu deneyimlerinden geçen ülkelerin somut koşulları ve öncelikleri farklı reform yaklaşımlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Reform gereksiniminin öncelikle kamu finansman açıklarının yol açtığı mali krizlerden kaynaklandığı bazı ülkelerde reform girişimleri kamu maliyesinin düzeltilmesi ve bunun için özellikle kamu istihdamının sınırlandırılması üzerinde odaklanmıştır. Genel olarak devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması gündeme alınmadığında, bu odaklanma çoğu zaman köklü ama tek hedefli bir reform yaklaşımına yol açmıştır. Doğru zamanlama ve güçlü bir siyasal ve toplumsal destekle birleştiğinde bu yaklaşımın başarılı sonuç verdiği örnekler vardır.

Bazı ülkelerde ise reform sürecine, aşamalı olarak farklı hedeflere yönelen, ama daha ihtiyatlı bir yaklaşım damgasını vurmuştur. Bu yaklaşım da genellikle devletin işlevlerinin kapsamlı biçimde yeniden değerlendirilmesini öngörmemektedir. Onun yerine, örneğin kamunun belirli sektörlerden çekilmesi, deregülasyon, deregülasyonun etkilerinin değerlendirilmesi, özelleştirme, yapısal değişim gibi adımlar koşullar uygun gözüktüğünde gündeme alınmaktadır.

Kapsamlı bir reform yaklaşımı benimseyen ülkelerde ise devletin işlevlerinin bütünsel olarak gözden geçirilmesi reform sürecinin odağında yer almaktadır. Bu bağlamda öncelikle, kamu yararı açısından stratejik önem taşıyan sektörler; özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla karşılaştırmalı olarak devletin görece etkin/verimli olabileceği ve olamayacağı alanlar; devletin kısa erimde sürdürmekle birlikte orta ve uzun erimde çekilebileceği hizmetler; ayrıca şimdiye kadar üstlenmediği ama yakın gelecekte üstlenmek isteyebileceği yeni işlevler olup olmadığı saptanmaktadır. Bu kapsamda bütün bütçe kalemleri ve icra programları için (kamu yararı, devletin ilgili alanda bulunmasının meşruiyeti, özel ve gönüllü sektörlerle ortaklık, etkinlik ve verimlilik, mali yeterlilik) gibi belirli ölçütler geliştirilmektedir.

Değişik reform yaklaşımlarını içeren deneyimlerin ardından günümüzde ağır basan eğilim, devletin işlevlerinin gözden geçirilmesini ve üstlendiği işlevlerde yeterliliğinin yükseltilmesini bir "sürekli reform" anlayışı içinde ele almaktır (Bak. OECD: 1999b).

C. Kamu Reformu ve İyi Yönetişim

Kamu reformu, devleti etkin kılmanın ötesinde, genel olarak toplumdaki yönetim koşullarını iyileştirmeyi hedef alan daha kapsamlı bir dönüşüm projesinin bi-

leşeni olarak da tasarımlanabilir. Son yıllarda yaygınlaşan eğilim de bu yöndedir. Bu yaklaşımla kamu reformunun, "hükümetler, yurttaşlar, kamu görevlileri, sosyal paydaşlar, özel sektör ve yönetim süreciyle ilgili tüm kurumsal aktörler arasında, kamusal faaliyetleri daha temelli biçimde yeniden yönlendirmeyi amaçlayan bir 'ahlaki sözleşme'nin parçası" olarak tanımlandığı da görülmektedir (Pintus: tarihsiz).

1. İyi yönetişimin bileşenleri

"İyi yönetim" kavramının uluslararası reform literatürüne girişi genellikle Dünya Bankası'nın 1989'da yayımladığı "Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth" başlıklı rapora tarihlenmektedir. Banka, 1994 tarihli Governance: The World Bank's Experience adlı raporunda "iyi" ve "kötü" yönetişimi şu tanımlarla ayırt etmiştir:

"İyi yönetim, politika oluşturmada öngörülebilirlik, açıklık ve açık fikirlilik; kamu yararına öncelik veren profesyonel bir anlayışı içselleştirmiş bürokrasi; hukukun üstünlüğü, saydam süreçler ve kamu yaşamına katılan güçlü bir sivil toplum olarak özetlenebilir. Buna karşılık kötü yönetişimin belirleyici özellikleri, politika oluşturmada keyfilik, sorumlu tutulamayan bir bürokrasi, işlemeyen ya da adil olmayan bir hukuk sistemi, yürütme erkinin kötüye kullanılması, kamu yaşamıyla bağları kopuk bir sivil toplum ve yaygın yolsuzluktur. İyi yönetim sürdürülebilir ekonomik ve toplumsal kalkınmayı ve kurumsal gelişmeyi sağlama yeterliliği olan güçlü bir devletin önünü açar. Kötü yönetim ise politika oluşturmada iyiye doğru adım atma ve dayanıklı kurumlar yaratma yönündeki her türlü çabayı baltalar."

Birleşmiş Milletler'in 1996'da düzenlenen Habitat II Konferansı'nın hazırlık çalışmaları sırasında iyi yönetişimin belli başlı boyutları şöyle belirlenmiştir:

- Gerek seçilmiş gerekse atanmış kamu görevlilerinin **hesap verme sorumluluğu**.
- Kamunun işlemlerinde, işleyişinde, yatırım kararlarında, sözleşme ve atamalarda **saydamlık**: Bilginin yalnızca mevcut olması yetmez; hesap verme sorumluluğunun işlemesine katkıda bulunabilmesi için bilgi aynı zamanda güvenilir de olmalı ve anlaşılır, kullanılabilir biçimde sunulmalıdır. Toplumun tüm bireylerinin siyasal ve ekonomik konulardaki tartışmalara yeterince bilgilendirilmiş olarak katılabilmelerine olanak verecek yaygınlıkta erişilebilmelidir.

- Kamu politikalarına ve düzenlemelerine (piyasaların işleyişiyle ilgili olanlar dahil) ilişkin tercihlerin oluşmasında geniş **katılım**: Önemli kamusal tercihlerin, yalnızca devlet kurumlarını değil, temsil yeteneği ve hesap verme sorumluluğu olan çeşitli kuruluşları da içeren geniş katılımlı bir tartışma sonucunda belirlenmesi gerekir. Geniş katılım, yurttaşların gereksinimleriyle örtüşecek biçimde oluşturulmuş kamu politikalarına ilişkin meşruiyet ve temsiliyet algılamasını yükseltir.
- **Hukukun üstünlüğü**: Hesap verme sorumluluğu, saydamlık ve katılım siyasal ve ekonomik kurumların adil ve meşru kurallar oluşturmalarını sağlar. Hukukun üstünlüğü ise bu kuralların toplumun bütün üyelerine, önyargısız biçimde eşit uygulanmasını gözetir.
- Gerek kamusal, gerekse özel kurumların (piyasalar dahil) işleyişinde **öngörülebilirlik**: Hukukun üstünlüğü yurttaşları değişken ve eşitsiz yaptırımlardan ve kamu görevlilerinin keyfiliklerinden korur; ama kamusal kuralların oluşturulduğu ve değiştirildiği süreçler de öngörülebilir olmalıdır. Bu gereklilik en çok ekonomik işlemlerde, özellikle uzun dönemli yatırım kararları bakımından önem taşır.

UNDP'nin konuyla ilgili ilk tartışma belgesi olan 1995 tarihli *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development* iyi yönetişimin yedi temel ölçütünü şöyle sıralamaktadır:

- Meşruiyet
- Örgütlenme, katılım ve basın-yayın özgürlüğü
- Tarafsız biçimde uygulanan adil ve kökleşmiş hukuksal yapılar
- Sorumlu ve saydam bürokrasi
- Serbestçe erişilebilen doğru bilgi
- Etkin ve verimli biçimde yönetilen bir kamu kesimi
- Devlet ile sivil toplum örgütleri arasında işbirliği.

Örgütün 1996'da düzenlediği Sürdürülebilir Beşeri Kalkınma İçin Yönetişim Çalıştayı bütün dünyadan çok sayıda katılımcının katkılarıyla iyi yönetim bileşenlerinin daha ayrıntılı bir listesini oluşturmuştur:

- Hukukun üstünlüğü
- Katılımcılık
- Eşitliğin ve hakkaniyetin önünü açma
- Farklı perspektiflere izin verme ve bunları kabullenme
- Yapabilir kılma ve kolaylaştırma
- Hizmete odaklanma
- Kadın-erkek eşitliğini destekleme
- Kaynakları sosyal amaçlarla harekete geçirebilme yeteneği
- Sorunlara ulusal çözümleri tanımlama ve bunlara sahip çıkma yeteneği
- Kumanda edici değil düzenleyici olma
- Kaynakların etkin ve verimli kullanımı
- Yerli mekanizmaları güçlendirme
- Saydamlık
- Meşruiyet ve halk nezdinde kabul edilebilirlik
- Saygı ve güven duygularına kaynaklık etme, bu duyguları öne çıkarma
- Hesap verme sorumluluğu
- Sürdürülebilirlik
- Yönetişimin kaynak ve yöntemlerini geliştirme yeteneği
- Zaman içinde değişen ve yeni ortaya çıkan sorunlarla başa çıkma yeteneği

(UNDP: 1997)

Dünya Bankası'nın yönetim konulu son belgelerinden *Reforming Governance: World Bank Experience to Date*'te (2002) iyi yönetim kavramı aşağıdaki beş başlık altında açıklanmaktadır:

1) Devlet yapısı:

- Bağımsız ve etkin yargı
- Yasama organının denetleyiciliği
- Bağımsız kovuşturma ve kolluk
- Uluslararası boyutlar: yabancı yatırımcılar, ticaret ortakları, uluslararası yardım kuruluşları üzerinde kısıtlamalar

2) Siyasal hesap verme sorumluluğu

- Siyasal rekabet, güvenilir siyasal partiler
- Siyasal partilerin finansmanında saydamlık
- Parlamentoda kullanılan oyların açıklanması
- Varlık beyannamesi, çıkar çatışması

3) Sivil toplumun söz hakkı ve katılım

- Bilgilenme özgürlüğü
- Yasa tasarılarının halka açık oturumlarda tartışılması
- Medyanın ve gönüllü kuruluşların işlevi
- Yönetişim izleme

4) Rekabetçi özel sektör

- Ekonomik teşvik çerçevesi/politikaları
- Tekellerin rekabete uygun biçimde yeniden yapılandırılması
- Piyasaya giriş düzenlemelerinin basitleştirilmesi
- Şirket yönetiminde saydamlık
- Özel sektör örgütlenmeleri

5) Kamu kesimi yönetimi

- Kamu personel düzeninde liyakat ve yeterli ücret düzeni
- Bütçe yönetimi (kapsam, hazine, tedarik, denetim)
- Hesap verme sorumluluğu ilkesine dayalı yerelleşme
- Doğrudan hizmet sunumu (sağlık, eğitim, altyapı)
- Vergi ve gümrük idaresi

İyi yönetim ve yönetim reformu Avrupa Birliği'nin kurumsal gündeminde de önemli yer tutmaktadır. Avrupa Birliği Komisyonu, 2000 yılının başlarında Birlik düzeyinde yönetim reformunu dört stratejik hedefinden biri olarak belirlemiştir. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin yurttaşları ile Birlik kurumları arasındaki yabancılışmanın aşılmasını hedef alan yönetim reformu konusunda Komisyon'un Temmuz 2001'de yayımladığı "Beyaz Kitap" Avrupa düzeyinde iyi yönetişimin ilkelerini şöyle sıralamıştır:

- **Açıklık:** Avrupa Birliği kurumlarının Birlik uygulamaları ve kararları konusunda Birlik yurttaşlarıyla daha faal bir iletişim içinde olması.
- **Katılım:** Politikaların oluşturulmasından uygulanmasına kadar uzanan zincir üzerinde daha geniş bir katılımın sağlanması.

- **Hesap verme sorumluluğu:** Yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin daha belirgin kılınması; gerek bütün Birlik kurumlarının gerekse üye ülke devletlerinin uygulamalarında belirginliği sağlaması ve uygulamalarının sorumluluğunu üstlenmesi.
- **Etkinlik:** Birlik kurumlarının icra politikalarının gecikmeden ve etkin sonuç vermesinin sağlanması, bunun için kararların en uygun yönetim kademesinde alınması.
- **Tutarlılık:** İcra politikalarının kendi içinde tutarlı ve kolay anlaşılır olması.

(Avrupa Komisyonu: 2001)

2. İyi yönetim ve kalkınma

UNDP ayrıca iyi yönetim ile sürdürülebilir beşeri kalkınma arasında doğrudan ilişki kurmaktadır. UNDP'nin tanımına göre sürdürülebilir beşeri kalkınma, "insanların önlerindeki fırsatlar ve seçenekler yelpazesi genişletilirken aynı fırsat ve seçeneklerin gelecek kuşaklar için de korunması ve her türlü yaşamın bağımlı olduğu doğal sistemlerin korunmasıdır." İnsanların potansiyellerini gerçekleştirebilmeleri ve önlerindeki seçeneklerin kapsamını genişletebilmeleri için güvenlik, katılım, işbirliği, hakkaniyet ve sürdürülebilirlik kavramlarını yansıtan toplumsal, ekonomik ve siyasal koşullar var olmalıdır ve iyi yönetim işte bu koşulları üretmek için gereklidir (UNDP: 1998).

Dünya Bankası, iyi yönetim ile ekonomik ve toplumsal gelişmişlik arasındaki nedensel ilişkiyi ampirik olarak ortaya koyan bir çalışmaya da yayınları arasında yer vermiştir. Banka uzmanlarından Daniel Kaufmann ve Aart Kraay ile Stanford Üniversitesi'nden Pablo Zoido-Lobaton'un yürüttüğü çalışmanın ilk ayağında 1997-98 için 150'yi aşkın ülkeden 300'den fazla "yönetişim göstergesine" ilişkin algılama verileri derlenmiştir (Dünya Bankası: 1999a; 1999b). Çalışmanın 2000-2001 yıllarına ilişkin ikinci ayağında ise 175 ülke araştırma kapsamına alınmıştır (Dünya Bankası: 2002a).

Araştırmada geniş anlamda yönetim "bir ülkede otoritenin kullanılmasını sağlayan gelenekler ve kurumlar" olarak tanımlandıktan sonra bu çerçevede yönetimin üç boyutu ayırt edilmiş ve yönetim göstergeleri her bir boyutta ikiye kümede toplulaştırılmıştır. Araştırma, bu toplu değişkenler ile kişi başına gelir, bebek ölüm oranı, okuryazarlık gibi kalkınma göstergeleri arasında güçlü bir nedensel iliş-

ki olduğunu ortaya koymaktadır. (Araştırma raporları, veri tabanı ve Türkiye'nin de dahil olduğu ülkeler için interaktif web aracına erişim: <http://www.world-bank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>).

Araştırmanın yönetim kavramında ayırt ettiği üç boyut ve bu boyutlarda oluşturulan kümeler (toplu değişkenler) şöyledir:

Boyut 1: Hükümetlerin iş başına gelmesine, denetlenmesine ve el değiştirmesine ilişkin süreçler

Küme (toplu değişken) 1: Söz ve oy hakkı, hesap verme sorumluluğu

Küme (toplu değişken) 2: Siyasal istikrar

Boyut 2: Kamunun, sağlıklı politikaları etkin biçimde formüle etme ve uygulama yeteneği

Küme (toplu değişken) 3: Kamu yönetiminin etkinliği (politika uygulama ve kamu hizmetlerini sunma yeteneği)

Küme (toplu değişken) 4: Kamu düzenlemelerinin (regülasyon) kalitesi

Boyut 3: Yurttaşların ve devletin, aralarındaki ekonomik ve toplumsal etkileşimleri düzenleyen kurumlara gösterdiği saygı

Küme (toplu değişken) 5: Hukukun üstünlüğü

Küme (toplu değişken) 6: Yolsuzlukla mücadele

3. İyi yönetim ve yolsuzlukla mücadele

Yukarıda çeşitli tanımlar çerçevesinde vurgulandığı üzere "yolsuzluk" ve "yolsuzlukla mücadele" günümüzde yönetim gündeminin en önemli maddeleri arasındadır.

İç ve dış yatırımları caydırıcı, ekonomik büyümeyi engelleyici, toplumdaki eşitsizlikleri derinleştirici, makroekonomik ve mali istikrarı sarsıcı, kamu yönetiminin etkinliğini azaltıcı, kamunun harcama kararlarını saptırıcı, kaynakları sağlık ve eğitim gibi sektörler yerine yolsuzluğa yatkın sektörlerle ya da kişisel zenginleşmeye yönlendirici, hukukun üstünlüğü ilkesini baltalayıcı ve devlete yönelik güveni aşındırıcı sonuçlarıyla yolsuzluk kötü yönetişimin belli başlı göstergelerinden biri sayılmaktadır.

Dünya Bankası "yolsuzluk" kavramını genel olarak "kamu görevinin özel kazanç sağlamak için kötüye kullanılması" olarak tanımlamaktadır (Dünya Bankası:

1997a). Banka'nın bu tanımı, kamu politikalarını ve kamunun işleyişini rekabet üstünlüğü elde etmek amacıyla yönlendirmeye çalışan özel kişi ya da kurumların faaliyetlerini de kapsamaktadır.

Küresel ölçekte yolsuzlukla mücadelede öncülük eden hükümetlerdışı kuruluş Transparency International da 1996 tarihli kaynak kitabında benzer bir tanım kullanmıştır: "Siyasetçi ya da devlet memuru olsun, kamu görevi yapan kişilerin, kendilerine emanet edilmiş kamusal yetkiyi kötüye kullanarak kendilerini ya da kendilerine yakın olan kişileri yasadışı biçimde zenginleştirmeleri." (Transparency International: 1996.)

Transparency International'ın 2000 tarihli kaynak kitabında ise yolsuzluk daha geniş kapsamda, "emanet edilmiş yetkiyi özel yarar sağlamak için kullanmak" biçiminde tanımlanmıştır.

Transparency International'ın bu yeni tanımı "kamu kesimiyle bağlantı içinde olsun ya da olmasın, olumsuz kamusal sonuçlar doğurduğu sürece özel sektör bünyesindeki yolsuzlukları da içermektedir." Buna göre, kamu görevlilerinin ya da özel sektörde kendilerine herhangi bir yetki emanet edilmiş olan kişilerin ekonomik kararlarında kişisel ya da ailevi ilişkilerinin rol oynadığı (herkesle güvenli bir mesafeyi koruma ilkesinin – arm's-length principle – ihlal edildiği) her durum bir yolsuzluk kaynağıdır (Transparency International: 2000).

Transparency International'dan önce Asya Kalkınma Bankası da 1998 tarihli bir politika belgesinde yolsuzluğu "kamu kesiminde ya da özel kesimde görev yapan kişilerin, bulundukları konumları kötüyle kullanarak kendilerini ya da kendilerine yakın kişileri kurallara ve yasalara aykırı biçimde zenginleştirmeleri veya başkalarını bu yola yönleltmeleri" olarak tanımlamıştır (Asya Kalkınma Bankası: 1998).

Bu geniş tanımla yolsuzluk genel olarak toplumsal kirlenmenin, kişi ya da grup çıkarları için yerleşik toplumsal kuralları ve yasaları çiğneme eğiliminin bir türevi olarak görülebilir. Şu var ki iyi yönetişimi amaçlayan bir yolsuzlukla mücadele stratejisinin öncelikli hedefi kamu yönetiminde yolsuzluğun, yani siyasal ve idari yolsuzluğun önlenmesidir. Bu çerçevede "kamusal gücün veya kamu otoritesinin kamu yararı ya da kamusal çıkar dışında kullanılması" olarak da tanımlanabilir (Bak: Adaman, Çarkoğlu, Şenatalar: 2001).

Kamu yönetiminde yolsuzluk başlıca şu kategorilerde sınıflandırılmaktadır:

- Rüşvet (kamu görevlilerinin görevleri gereği yapmaları gereken yasal işlemler ya da görevleriyle bağdaşmayan yasadışı işlemler karşılığında çıkar sağlamaları; kamu kaynaklarının özel kişilere tahsisine ilişkin kararlar ya da işlemlerin hızlandırılması karşılığında çıkar sağlanması; vergi denetimi ve benzeri yasal işlemleri tehdit amacıyla kullanarak çıkar sağlama; kamu görevlerinin maddi çıkar karşılığında "satılması").
- Kamu kaynaklarının kişisel amaçla kötü kullanılması; siyasal patronaj ya da maddi çıkar beklentisiyle, ekonomik olmayan yatırım ya da harcama projelerinin geliştirilmesi ya da desteklenmesi; kamu kaynağını zimmetine geçirme.
- Siyasal müdahale (siyasal yetkililerin kamu görevlilerinin işe alınmasına ya da terfisine, kamu kaynaklarının tahsisine müdahalede bulunması; yasadışı davranışların incelenmesi ve kovuşturulmasıyla yetkili kurumların görevlerine müdahale ve yargının engellenmesi; siyasal yetkililerin rüşvetten pay alması).
- Kayırmacılık (kamu görevlerine yapılan atamalarda ve terfilerde akrabalık veya tanıdık-dost ilişkisine [nepotizm ve kronizm] ya da siyasal veya dinsel yandaşığa [patronaj] öncelik verilmesi; kamu kaynaklarının siyasal iktidara yandaş seçmen kesimlerini kayıracak biçimde yönlendirilmesi [klientelizm]).

Dünya Bankası, kamu yönetiminde yolsuzluğun "kamunun kural koyma erkine müdahale" (*state capture*) ve "idari yolsuzluk" olmak üzere iki ana biçimini ayırt etmektedir. Kamunun kural koyma erkine müdahale, kamu ya da özel kesimdeki kişilerin, grupların ya da kuruluşların kamu görevlilerine yasadışı çıkarlar sağlayarak yasa, yönetmelik, kararname gibi devlet tasarruflarını kendi çıkarları lehine etkilemelerini belirtmektedir. İdari yolsuzluk ise kamu görevlilerine yasadışı çıkar sağlama yoluyla mevcut yasa, kural ve yönetmeliklerin devlet içindeki ya da dışındaki aktörler lehine bilinçli olarak amacından saptırılmış biçimde uygulanması olarak tanımlanmaktadır (Dünya Bankası: 2000a; Yönlendirme Komitesi, 2002).

Son olarak;

- çoğunlukla üst düzey kamu görevlilerinin karıştığı, önemli kamu kararlarını ilgilendiren ve büyük miktarlarda paranın söz konusu olduğu "büyük yolsuz-

luklar" ile alt düzey görevlilerin sıradan hizmetler karşılığında küçük maddi çıkarlar elde ettiği "küçük yolsuzluklar",

- bütün devlet kurumlarına ya da belirli bir bakanlığın tümüne yayılmış "sistemik yolsuzluk" ile daha az yaygın ve ara sıra görülen "tekil yolsuzluk",
- rüşvet alımı ve dağıtımı için gelişkin mekanizmaların işletildiği "örgütlü yolsuzluk" (*syndicated corruption*) ile tek tek memurların eşgüdüksüz biçimde duruma göre rüşvet fırsatı kolladığı, hatta birbiriyle yarıştığı "örgütsüz yolsuzluk"

türleri arasında da ayrım yapılmaktadır.

Kamu yönetiminde yolsuzlukla mücadelenin;

- "siyaset" ve "yönetim" işlevleri arasındaki ayrımın kurumlaştırılması,
- denetim, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu mekanizmalarının güçlendirilmesi,
- kamu görevinde liyakat, profesyonellik ve mesleki dürüstlük ilkelerinin korunup geliştirilmesi

gibi temel stratejilere dayanması zorunludur. Ama iyi yönetim hedefine odaklanmış bir yolsuzlukla mücadele politikası aynı zamanda "katılımcı" bir yaklaşımla yürütülmelidir.

Yolsuzlukla mücadeleye katılımcı yaklaşımın başlıca araçları şöyle sıralanabilir:

- Parlamento ve hükümetin yanı sıra sivil toplumu, özel sektörü ve medyayı içine alan geniş ve kararlı bir koalisyonun oluşturulması.
- Hanehalkları, özel sektör kuruluşları ve kamu görevlileri arasında, kamu yönetiminde yolsuzluğun yaygınlığı ve maliyetleri konusunda bağımsız kuruluşlarca düzenli anketlerin uygulanması. Bu anketler dikkatlerin bireyler değil, kurumlar üzerinde odaklanmasına, reform önceliklerinin belirlenmesine, reform lehinde bir kamuoyunun oluşmasına katkıda bulunacak, reform girişimlerinin başarısını ölçmek için bir tür barometre sağlayacaktır.
- Belli başlı alanlarda uzmanlaşmış çalışma gruplarının anket sonuçlarını analiz etmek, oydaşmaya dayalı bir yolsuzlukla mücadele stratejisi ve eylem

planları oluşturmak, görev ve sorumluluk tanımları yapmak üzere halkın ve bütün ilgililerin katılımına açık çalıştaylar düzenlemesi.

- Hükümetlerin kendi stratejilerini ve eylem planlarını sivil toplumla işbirliği içinde geliştirmeleri. Böylece yolsuzlukla mücadelede de saydamlık sağlanacak ve halkın bu mücadeleye güveni artacaktır.
- Yasama ve yargı organlarının üyelerine, kamu görevlilerine ve medya mensuplarına yönelik özgüleştirilmiş eğitim çalıştaylarının düzenlenmesi.

II. Kamu Reformunda Başarının Önkoşulları

Bugüne kadarki uluslararası deneyim ışığında, kamu reformu programlarının başarıya ulaşabilmesi için başlıca önkoşullar genellikle şöyle sıralanmaktadır:

- Yüksek düzeyde siyasal kararlılık.
- Reform hedeflerinin açıklıkla tanımlanmış olması ve hedeflere yönelik (araçları, zamanlamayı ve önlemler sıralamasını içeren) gerçekçi stratejilerin oluşturulması.
- Reform programına geniş tabanlı bir toplumsal desteğin elde edilmesi; yalnızca siyasal liderliğin ve üst düzey bürokrasinin değil, kamu personelinin, sivil toplumun ve özel sektörün de programa sahip çıkması.
- Kamu kesimi istihdamının azalmasına koşut olarak, kamu çalışanları için alternatif istihdam olanaklarının güvence altına alınması.
- Kamu görevlilerinin, katılımcı yönetim kurumları ve süreçlerinin oluşturulmasına katkıda bulunmalarını ve yükümlülüklerini tarafsızlıkla yerine getirmelerini destekleyici özendiricilerin sağlanması.
- Kamu hizmeti kullanıcılarının gereksinimlerine duyarlılık ve kullanıcı odaklı yaklaşım; özellikle özelleştirilecek hizmetler konusunda sosyal paydaşlarla ve kullanıcılarla danışma mekanizmalarının oluşturulması.

(UNDP: 1998)

Yukarıda I.A.1 başlığı altında modern anlamda kamu yönetiminden söz edebilmek için vazgeçilmezliği vurgulanan "siyaset" ve "yönetim" işlevleri arasındaki ayırım kamu reformu uygulamaları bakımından da önem taşır. Kamu reformunda si-

yasal liderlik ve kararlılığın rolü, devletin işlevlerinin tanımlanmasında, toplumun talepleri ile bu işlevler arasındaki dengenin kurulmasında ve reform hedeflerinden sapmanın önlenmesinde odaklanır. Buna karşılık, siyasal kadroların değişkenliği karşısında reform sürecinin kesintisizliğini ve reform hedeflerinin istikrarlı uygulama planlarına dönüşmesini sağlayacak olan, bu hedeflere sahip çıkan ve siyasal baskıdan korunmuş bir bürokrasinin ehliyeti ve kararlılığıdır.

Kanada'daki kamu reformu süreci, siyasal kadrolar ile bürokrasi arasındaki rol bölüşümünü "paylaşılmış liderlik" ilkesi temeline oturtmasıyla bu bakımdan önemli bir örnek olarak anılabilir. ABD'de Clinton yönetimi 1993'te göreve geldikten kısa süre sonra kamu ve özel kesim yöneticileri ile siyasal danışmanları bir araya getiren bir forum (*Reinventing Government Summit*) toplamış, reform programına olabildiğince geniş bir destek tabanı yaratarak işe başlamıştır. Programın açıklanmasından hemen sonra federal hükümet görevlileri program konusunda kapsamlı bir eğitimden geçirilmiş ve program önce pilot uygulamalarla sınanmıştır.

Bir kamu reformu programını, yurttaşların devlete yönelik güvenini ve kamu hizmetlerinden memnuniyetini yükseltecek biçimde tasarımıyıp uygulayabilmek, genel olarak kamu yönetimini toplumun gereksinim ve beklentilerine duyarlı kılabilmek için yurttaş eğilimlerinin düzenli ve sistemli olarak izlenmesi zorunludur.

Reform ve yeniden yapılanma süreçlerinden geçen ülkelerde;

- seçmen, vergi yükümlüsü ve kamu hizmeti kullanıcısı olarak yurttaşların kamu yönetimine ilişkin algılamalarını ve yeniden yapılanma tercihlerini belirlemek,
- kamuoyunun çeşitli reform alanlarına ilişkin önceliklerini saptamak,
- reform önlemlerinden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenecek yurttaş kesimlerinin eğilimlerini öğrenmek,
- kamu kurumlarını yurttaşların kalite, uygunluk, etkinlik, erişilebilirlik, maliyet vb konulardaki beklentilerine duyarlı kılmak amacıyla alınan önlemlerin sonuçlarını ölçmek
- sistemin bileşenlerinin değişime yatkınlık ve hazırlık düzeyini belirlemek

amacıyla çok çeşitli yöntemler kullanılmaktadır.

Bu yöntemlerden bazıları şunlardır:

- Kamuoyu yoklamaları
- Sektörel kamu politikalarına ilişkin anketler
- Proje ve mevzuat tasarılarına ilişkin kitlesel forumlar
- Halkın katıldığı açık oturumlar
- Odak grup toplantıları
- Çalıştay ve seminerler
- Kamu yöneticileri ile halk arasında buluşma seansları
- Belirli hedef gruplardan oluşan yurttaş panelleri
- Danışma kurulları
- Yurttaş forumları
- Yurttaş jürileri
- Oydaşma konferansları

(OECD ülkelerinde bu yöntemler kullanılarak yapılan çalışmaların örnekleri için bak. OECD: 2001.)

Bu yöntemler arasında kamuoyu yoklamalarının, geniş kitlelerin eğilimleri konusunda kısa süreler içinde bilgi toplanmasını sağlamak gibi bir üstünlüğü vardır. Kamuoyu yoklamaları ayrıca yurttaşlar arasında, görüş ve tercihlerinin kamu yönetimine dikkate alındığı inancını uyandırdığı ölçüde katılımcı demokrasi algılamasının güçlenmesine de katkıda bulunmaktadır. Şu var ki, kamu yönetiminin sorunlara tanı koyma ve etkin müdahalede bulunabilme yeterliliğinin yükseltilebilmesi için kamuoyu yoklamalarının öbür araçlarla desteklenmesi zorunludur.

Avrupa Birliği üyeliğine aday ülkelerde de katılım sürecine koşut olarak, kamu yönetiminin Birlik müktesebatına uyumunu sağlamaya yönelik reform uygulamalarının toplumun değişik kesimlerinde uyandırdığı memnuniyetin ya da memnuniyetsizliğin ölçülmesinde, nedenlerinin belirlenmesinde, katılım sürecinin gerçek ve algılanan kazanım ve külfetlerinin izlenmesinde kamuoyu yoklamalarından geniş ölçüde yararlanılmaktadır (Bak. OECD: 1998b).

Yurttaşların kamu kurumlarına yönelik güveninin ve uygunluk, etkinlik, kalite, hakkaniyet, eşitlik, duyarlılık, sürat gibi açılardan kamu hizmetlerine ilişkin algılamalarının ölçülmesi günümüzde daha geniş çerçevede de ilgi odağı olmaktadır. Bu alandaki en yeni girişimlerden biri, Belçika Leuven Katolik Üniversitesi ile İsrail Hayfa Üniversitesi'nin ortaklaşa başlattığı EAPPA (European Assessment Project of Public Administration) projesidir. Proje, kamu yönetimi performansının ISO standartları, bütçe kriterleri gibi teknik-ekonomik ölçütlerin yanı sıra tutumsal-davranışsal göstergelerle de ölçülmesi gerektiği kabulünden yola çıkmaktadır. Amacı, bu ikili yaklaşımla kamu kesimi performansını Avrupa ölçeğinde karşılaştırmalı biçimde incelemek ve kamu hizmetlerini yetkinleştirme çabalarına girdi sağlayacak bir bilgi tabanı oluşturmaktır.

III. Avrupa Birliği'nde Kamu Yönetimi İlkeleri

Kamu yönetimi kavramı tanımı gereği ulusal sınırları içinde egemen bir devletin varlığını gerektirir. O nedenle, Avrupa Birliği (AB) bünyesinde bütünleşmeye giden egemen devletlerin tümü için ortak bir kamu yönetimi modeli olup olamayacağı öteden beri tartışma konusudur. AB'yi kuran 1957 Roma ve 1992 Maastricht antlaşmalarının böyle bir model getirmediği bilinmektedir. Üye devletlerin siyasal rejimlerinin demokratik niteliği temelinde kamu yönetimi konularının düzenlenmesi her birinin takdir alanına bırakılmıştır. Dolayısıyla formel hukuk açısından üye devletler geniş bir idari bağımsızlığa sahiptir.

Ne var ki, uygulamada AB ölçeğinde bir uluslararası idari hukukun biçimlendiği de kuşkusuzdur. Birliğin ortak kamu yönetimi ilkelerinin, herhangi bir sözleşmeyle formelleştirilmemiş bir Topluluk müktesebatı olduğu söylenebilir.

Avrupa Adalet Divanı'nın içtihatları bu ortak ilkelerin biçimlenmesinde en önemli rolü oynamaktadır. Ayrıca Birlik kurumlarının geliştirdiği ayrıntılı mevzuat kamu yönetimi alanında ortak bir maddi hukuk düzenine de kaynaklık etmektedir. Üye ülkelerin kamu görevlileri ve Komisyon yetkilileri arasındaki sürekli ortak çalışma, müktesebatı bütün üye ülkelerde aynı güvenilirlik standartlarında uygulama gereği ve Avrupa ölçeğinde etkili bir idari yargının oluşması ulusal yönetim aygıtlarını birbirine gitgide daha çok yakınlaştırmaktadır. Bu olgu – daha önce kullanıma girmiş "Avrupa ekonomik alanı", "Avrupa sosyal alanı" terimlerinden esinlenerek – "Avrupa yönetim alanı" (*European Administrative Space*) olarak adlandırılmaktadır.

"Avrupa yönetim alanı" kavramı AB ülkelerinin kamu yönetimi alanında paylaştığı temel kurumsal düzenleme ve süreçler ile ortak standart ve değerleri belirtmektedir. Ne var ki, bunların hemen tümü bakımından üye ülkeler arasında da önemli düzey farkları vardır. Bu farkların doğurduğu sorunlar Birliğin genişleme sürecinde aday ülkelerde kurumsal yapılanmaya büyük öncelik verilmesinin de başlıca nedenidir.

Aday ülkelerin, kamu yönetimlerini Avrupa yönetim alanının güvenilirlik düzeyine yetiştirme biçimde geliştirmeleri ve ortak ilkeler, usuller ve yapısal düzenlemeler bakımından kabul edilebilir bir eşiği yakalamaları zorunludur. O nedenle "yönetim kalitesi" aday ülkelerle yürütülen tam üyelik müzakerelerinin kilit unsurlarından biridir. Aday ülkelere, yalnızca kurumların ve yönetim usullerinin mevcut mevzuatla uyum sağlamaları değil, aynı zamanda öngörülebilir bir gelecekteki yeni düzenlemeleri benimseme kapasitesine de sahip olduklarını kanıtlamaları beklenmektedir.

Aday ülkelerin bu süreçte benimsediği hukuki normlar ile bunları AB standartlarına göre uygulama ve yürütme kapasitesi arasında bir mesafe bulunması doğaldır; en gelişmiş sistemlerde bile uygulama hataları ortaya çıkabilir. Önemli olan, "uygulama açığı" adı verilen bu mesafenin genel olarak yönetim kapasitesini zayıflatacak kadar sistematik ve ciddi olmamasıdır.

Kurumsal yapılanma ile Ulusal Programlar arasında doğru bir ilişki kurulmaması, sürdürülebilir finansmana yeterince önem verilmemesi, kamu personelinde istikrar ve profesyonelleşme yönünde etkin çaba harcanmaması, yargı ve mali denetim gibi yatay sistemlerin güçlendirilmemesi halinde uygulama açığı derinleşecektir. Tam üyelik takvimi ve aday ülkenin AB fonlarından ve yardımlarından yararlanmaması bundan olumsuz etkilenecek, ayrıca yolsuzlukları, düşük katma değerli "istismarcı" yatırımları özendirerek, borsa gibi piyasa kurumlarının gelişmesini engelleyecektir. (OECD: 1998c)

Avrupa yönetim alanını tanımlayan ve aday ülkelerin de AB üyeliği için gerekli yönetsel kapasiteye ulaşmasında uygulanacak ölçütleri somutlaştıran temel ilkeler dört grupta toplanmaktadır:

- Güvenilirlik ve öngörülebilirlik (yasal belirginlik)
- Açıklık ve saydamlık

- Hesap verme sorumluluğu
- Verimlilik ve etkinlik

Önceki bölümde genel olarak iyi yönetişimin başlıca koşulları olarak da öne çıkan bu ilkelerin topluca açıklaması aşağıda sunulmaktadır.

Güvenilirlik ve öngörülebilirlik: Bu gruptaki ilkelerin başında hukukun üstünlüğü, bir başka deyişle kamu yönetiminin sorumluluklarını hukuka uygun biçimde yerine getirmesi gelir. Kamu yönetimi, kararlarını, yürürlükteki kurallara ve mahkemelerin ortaya koyduğu yorumlama ölçütlerine göre vermelidir. Ayrıca hiçbir kamu makamı yasalara göre yetkili olmadığı bir konuda karar veremez.

Kamu yönetiminin güvenilirliğine ve öngörülebilirliğine ilişkin bir başka ilke "orantılılık" ilkesidir. Bu ilke, idari tasarrufların yasanın güttüğü amaçla orantılı olmasını ve yurttaşları, yasanın güttüğü amacın sağlanması için gerekenden fazla mahrumiyete uğratmamasını öngörür. Bu ilke aynı zamanda, yasanın amaçlamadığı bir sonuca yol açması halinde yasanın harfi harfine uygulanmasının hukuka aykırı olduğu anlamına gelir.

Kamu görevlilerinin ehliyet, liyakat ve mesleki dürüstlük sahibi olması kamu yönetiminin güvenilirliğinin ve öngörülebilirliğinin vazgeçilmez koşuludur. Kamu görevinde mesleki dürüstlük ve yansızlık, herhangi bir konuyu değerlendirirken bu değerlendirmenin olası sonucu konusunda herhangi bir tercih sahibi olmamak anlamına gelir. Kamu görevlilerinin meşru siyasal iktidara sadakatleri ile mesleki bağımsızlıkları arasında bir denge kurulması zorunludur.

Kamu makamlarının ve kurumlarının kararlarını gecikmeden alıp uygulaması da güvenilirlik ve öngörülebilirliğin önemli bir koşuludur.

Açıklık ve saydamlık: Burada "açıklık" terimi kamu yönetiminin dışarıdan incelemeye hazır olması, "saydamlık" terimi ise bu incelemenin eksiksiz ve derinlemesine biçimde yapılabilir olması anlamına gelmektedir. Bu iki ilke, hem idari tasarruflardan etkilenen herkesin bu tasarrufların gerekçelerini öğrenebilmesini, hem de idari tasarrufların denetim kurumlarınca gereğince incelenebilmesini güvence altına alır.

Kamu makamlarının kararlarının gerekçelerini açıklamakla yükümlü kılınması açıklık ilkesinin uygulanması bakımından özellikle önem taşır. Ayrıca karar gerek-

çelerinin, ilgili tarafın bu karar aleyhinde bir başvuru hazırlamasına imkân verecek yeterlilikte olması gerekir.

Açıklık ve saydamlık aynı zamanda hukukun üstünlüğünün, kanun önünde eşitliğin ve hesap verme sorumluluğunun da vazgeçilmez araçlarıdır. Ancak ulusal savunma ve benzeri konuları gerçekten etkileyen durumlar açıklık ve saydamlık ilkelerine istisna edilebilir.

Hesap verme sorumluluğu: Hesap verme sorumluluğu, kamu yönetiminde her makamın tasarruflarından dolayı başka idare, yasama ve yargı makamlarına açıklamada bulunmakla ve bu tasarrufları gerekçelendirmekle yükümlü olması, hiçbir makamın inceleme ve denetiminden muaf tutulamaması anlamına gelir. Hukukun üstünlüğü, açıklık, saydamlık, yansızlık ve kanun önünde eşitlik gibi ilkelere ne ölçüde uyulduğu ancak hesap verme sorumluluğu aracılığıyla saptanabilir.

Hesap verme sorumluluğunun ayrıntılı ve formel kurallarla düzenlenmiş olması gerekir. Denetim kuralları bunların başında gelir. Denetim kurumlarının ve mekanizmalarının amacı, kamu kurumlarının ve organlarının işlevlerini etkin ve verimli biçimde, zamanında yerine getirip getirmediyelerinin ve gerek genel, gerekse özgül düzenlemelerle koyulmuş ilke ve usul kurallarına uyulup uyulmadığının saptanmasıdır.

Her durumda denetim mekanizmaları, hem birey haklarını hem kamu çıkarını korumayı, karar alma süreçlerinde kaliteyi yükseltmeyi ve kamu yönetiminin güvenilirliğini, öngörülebilirliğini ve meşruiyetini artırmayı gözetmek durumundadır. Denetim mekanizmaları yargı organlarından kamu denetçiliğine (ombudsman), teftiş kurullarından parlamento komisyonlarına kadar geniş bir çeşitlilik gösterir.

Verimlilik ve etkinlik: Verimliliğin kamu yönetiminde bir değer olarak benimsenmesi görece yeni bir gelişmedir.

Verimlilik, kullanılan kaynaklar ile elde edilen sonuçlar arasında optimal bir orantının korunmasıyla ilgili bir işletmecilik kavramıdır. Bağlantılı bir kavram olan etkinlik ise kamu yönetiminin hedeflerine ulaşmakta ve gerek yasaların gerekse siyasal iktidarın önüne görev olarak koyduğu sorunları çözmekte gösterdiği performansla ilgilidir. Yakın geçmişte bazı Avrupa ülkeleri (örneğin İspanya 1978 anayasasında) hukukun üstünlüğü, saydamlık ve yansızlık gibi geleneksel ilkelerin yanı sıra bu iki ilkeye de anayasal statü kazandırmıştır. Avrupa Adalet Divanı da bazı kararlarında "verimli yönetimi" bir ilke olarak benimsemiştir.

Bir işletmecilik ilkesi olarak verimlilik ile siyasal/demokratik bir ilke olarak hukukun üstünlüğü ve usul kurallarına uygunluk arasında bir gerilim vardır. Kamu görevlileri zaman zaman usul kurallarını verimliliğe aykırı birer kısıtlama olarak algılayabilirler. Usul kurallarına uygunluk bazen kaynakların ekonomik biçimde kullanılmasıyla çelişebilir ve maliyetler ile sonuçlar arasındaki orantıyı olumsuz etkileyebilir. Bu çelişkinin üstesinden gelebilmek için uygun yasal ve kurumsal çözümlerin geliştirilmesi gerek ulusal ölçekte hükümetlerin ve yasama organlarının, gerekse AB ölçeğinde Birlik kurumlarının önemli görevlerinden biri olmaya devam etmektedir.

Yukarıda özetlenen temel ilkelerin aday ülkelerin kamu yönetimlerinde kabul edilebilir asgari bir düzeyde uygulamaya dönüşmesi, özellikle Birlik müktesebatının fiilen uygulanmasına olanak verme anlamında tam üyelik gereklerini yerine getirmelerinin koşullarından biridir. Bu ilkelerin maddi hukuktaki yansımalarıyla, gerekli kurumlaşmalarla ve bazı hukuki değerlerin kamu yönetiminde yerleşmesiyle günlük yaşamın bir parçası haline gelmeleri gerekir. Buna karşılık, tam üyelik sürecinin kendisi de kamu yönetimi ilkelerinin uygulamaya dönüşmesine, ülkenin ekonomik ve idari kapasitelerinin gelişme hızından daha büyük bir hız kazandırabilir.

IV. Türkiye’de Kamu Reformu Gündemi

Cumhuriyet döneminde kamu yönetiminde reform yönündeki ilk arayışların tarihi 1930'lara değin uzanır. Bu konudaki ilk kapsamlı çalışma Başbakanlığın istemi üzerine 1949'da İstanbul Üniversitesi profesörlerinden. Fritz Neumark'ın hazırladığı "Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması" konulu rapordur.

Bundan kısa bir süre sonra 1951'de Dünya Bankası'nın da katkısıyla James M. Barker'ın başkanlığındaki bir kurul, başkanının adıyla anılan kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bir devlet personel dairesinin kurulmasını ilk kez öneren Barker Raporu daha o tarihte merkezîyetçi sistemi eleştirmesi bakımından dikkat çekicidir. Aynı yıl James W. Martin ve Frank A. Cush adlı iki uzman özellikle Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme ve çalışma ilkelerini inceleyen bir rapor sunmuşlardır. Bunu 1958'de Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) hazırladığı "Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Araştırma" adlı üç ciltlik rapor izlemiştir.

1960'tan sonra Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ve TODAİE'nin kamu yönetiminde reform konusundaki araştırma çalışmaları yoğunlaşmıştır. TODAİE'nin 1961'de hazırladığı bir raporda ilk kez, Türkiye’de idareyi geliştirmekle özel olarak ilgilenecek bir mekanizmanın oluşturulması görü-

şü ortaya atılmıştır. Ertesi yıl DPT ile TODAİE'nin ortak çalışması olarak "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP) başlatılmıştır. Nisan 1963'te Başbakanlığa sunulan MEHTAP raporunun ağırlığını personel rejimine ilişkin değerlendirmeler oluşturmaktadır.

1963'te yürürlüğe giren I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan (BYKP) bu yana bütün planlarda kamu reformu konusuna özel bir önem verilmiş, bu konu ayrıca yıllık programların tümünde yer almıştır. Ayrıca 1972, 1982 ve 1988 yıllarında kamu yönetiminin bütününe yönelik üç kapsamlı çalışma daha yapılmıştır.

1972 tarihli çalışma "devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yön ve stratejisini tespit etmek üzere" oluşturulan bir Danışma Kurulu'nun hazırladığı rapordur. Bu raporun başlıca önerisi, idareyi geliştirme çalışmalarını bütün olarak ele alacak merkezi bir birimin kurulmasıdır. 1982'de ise özellikle kamu kesiminin nitelikli personel temin etme ve bunları görevde tutma konusunda karşılaştığı güçlükleri aşma yollarının araştırılması amacıyla bir Personel Rejimi Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun çalışmaları "eşit işe eşit ücret" ilkesinin gerçekleştirilmesi üzerinde odaklanmıştır.

1988'de VI. BYKP'ye ışık tutmak amacıyla başlatılan ve TODAİE'nin yürüttüğü Kamu Yönetimi Araştırması'nın (KAYA) amaçları arasında ilk kez "[o dönemdeki adıyla] Avrupa Toplulukları'na katılma kararı almış olan Türkiye'nin toplulukla idari uyumu alanında yapması gerekli hazırlıkları tespit etmek" konusuna yer verilmiştir. KAYA'nın 1991'de tamamlanan genel raporunda "Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamasının belirli bir anlam kazanarak gelişebilmesinin ilk koşulunun, yönetimin kendisini halkın hizmetinde bir araç olarak görebilmesi" olduğu vurgulanmıştır. Rapor ayrıca sistem içi idari tutarlılığın sağlanması ile etkin ve verimli bir yönetimi gerçekleştirmeye yönelik önerilere de yer vermiştir.

Halen yürürlükte olan VIII. BYKP'ye kadar bütün planların ortak özelliklerinden biri, bir önceki planın kamu yönetiminde "reform" ya da "yeniden düzenleme" konusunda öngördüğü hedeflerin gerçekleştirilememiş olduğu saptamasıdır. Gerçekten de gerek beş yıllık planlarda ve yıllık programlarda siyasal otoritenin, gerekse bilim dünyasının ve kamuoyunun Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda bugüne değin benimsemiş olduğu hedeflerin hemen tümü gündemdeki yerini korumaktadır.

III. BYKP (1973 – 77) bir "kamu kesimi reformu"ndan bu terimlerle söz eden ilk plandır. Bu planda, MEHTAP projesiyle başlatılan çalışmaların merkezi yönetimin taşra örgütlerini ve yerel yönetimleri konu alan iki araştırmanın tamamlanmasından öteye gidemediği vurgulanmıştır. Ayrıca belli sektör ya da hizmetlerin bakanlık biçiminde örgütlenmesinden yarar umularak Köy İşleri, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür gibi yeni bakanlıklar kurulduğu, Devlet Memurları Kanunu'nun uygulamaya koyulduğuna, ama bu girişimlerin hiçbirinden beklenen sonucun alınmadığına dikkat çekilmiştir.

Üçüncü plan, kamu kesiminin yeniden düzenlenmesinin ivediliğini, o dönemdeki adıyla AET'yi kastederek "batı ile entegrasyonun bir kuşak boyu yaklaşıp bulunması" ile ilişkilendirmesi bakımından da bir ilktir. Bu bağlamda, "destek hizmetleri ve donatım seviyesi ile personel verimliliğinin AET ülkeleri standartlarına yaklaşacak şekilde planlanıp geliştirilmesi" ilkesine yer verilmiştir. Planda ayrıca;

- kamu yönetiminin ödevlerini "hızlı, nitelikli, verimli ve tutumlu" bir biçimde gerçekleştirebilecek düzeye çıkarılmasının,
- kamu kesiminin "sanayileşerek kalkınma" ulusal tercihinin gerektirdiği bilgi ve teknikle donatılarak ekonomiye yük olmaktan çıkarılmasının, kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı, sosyal ve kültürel bütünleşmenin önderi durumuna getirilmesinin ve
- yüksek yetenekli bir yönetici kadrosunun yetiştirilmesinin

kamu kesimi reformunun hedefleri arasında vurgulanması dikkat çekicidir.

IV. BYKP (1979 – 83) "reform" terimi yerine "kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi" ifadesini yeğlemiş ve bu çalışmaları yönlendirecek merkezi bir birimin bulunmamasını önceki girişimlerin başarısızlığının nedeni olarak saptamıştır. Plana göre bu merkezi birim Devlet Personel Başkanlığı olmalıdır.

Beşinci ve altıncı planlar (1985 – 89, 1990 – 94) yeniden düzenleme hedeflerini adlandırmak için bu kez "kamu yönetiminin iyileştirilmesi" ifadesini tercih etmiştir. V. BYKP'de özellikle vurgulanan ilke ve politikalar arasında;

- kamu hizmetlerinin kuruluşlar arasında dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek biçimde dağıtılması,
- yetki devrinin esas alınması,

- bürokratik işlemlerin azaltılması,
 - personel yönetiminin verimlilik esasına göre düzenlenmesi,
 - insangücü planlaması ve
 - bütün kamu kuruluşlarında tasarruf sağlayıcı önlemlerin alınması
- sayılabilir.

VI. BYKP’de ise

- kamu hizmetlerinin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik biçimde yürütülmesi için modern yönetim sistemlerinin geliştirilmesi,
- devlet-vatandaş ilişkilerinde vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemlerin sadeleştirilmesi,
- Avrupa Topluluğu’yla ilgili faaliyetleri yürütecek personelin eğitimlerinin tamamlanması ve uyum için gerekli tedbirlerin alınması

gibi hedefler dikkati çekmektedir.

VII. BYKP (1996 – 2000) "kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması" konusundaki hedeflerini "Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması" başlığı altında bir araya toplamıştır. Bu planda ilk kez, "küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde devletin rolünün yeniden tanımlanması" ilke olarak benimsenmekte ve şu açıklamaya yer verilmektedir:

"Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir anlayışın yerleştirilmesi esas olacaktır."

Yedinci plan ayrıca ilk kez bir "kamu denetçisi (ombudsman)" sisteminin kurulmasını amaç olarak benimsemektedir.

VIII. BYKP’de (2001 – 2005) "devletin rolünün yeniden tanımlanması" konusuna değinilmediği görölmektedir. Bu plan "kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması" konusundaki temel amaçlarını

- demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti ve gelişmeyi gözetten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması;
- kamu yönetimine hızlı bir işleyiş yapısının, kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin yöntemlerin yerleştirilmesi

olarak belirlemiştir.

Bu bağlamda;

- kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaşın tatmininin esas alınması, hizmet kalitesi ve sonuçlara odaklanması, kamu yönetiminin halk nezdinde güvenilirliğinin geliştirilmesinin esas alınması;
- verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun, dolayısıyla da performansın artırılması, çalışanların performansını etkin biçimde ölçen bir sistemin kurulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi,
- kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi,
- norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikasının izlenmesi, kariyer ve liyakatin esas alınması,
- nitelikli kamu hizmeti sunumu için, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi çeşitli çağdaş yönetim tekniklerinden tüm kamu kurumlarında yararlanılması, böylece kamu yönetiminin, yeni yaklaşımlardan da faydalanaarak Toplam Yönetim Kalitesinin artırılması
- yurttaşların bilgi edinme, hak arama usul ve esasları ile idarenin tazmin sorumluluğu ve yasalardaki yönetsel işlemlerde görev, yetki, zamanışımı, zamanışımının kesilmesi gibi boşlukların doldurulması

gibi ilkeler öngörülmektedir.

Bu planda da halkın şikayetleriyle ilgili konularda yönetimi denetleyen ve yönetime bağlı olmayan bir "kamu denetçisi (ombudsman)" sisteminin kurulması, sistemin istisnasız tüm idari işlem ve eylemleri kapsamaması hedef olarak sunulmaktadır.

Personel sisteminin düzeltilmesi Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusundaki arayışların başlangıçtan beri değişmez konusudur. Bugün de kamu personel rejiminde reformla ilgili beklentiler özellikle:

- kamu hizmetine girişte ve yükselmede kayırmacılığın yerine liyakat ilkesinin egemen kılınması,
- kamu kesimindeki fazla istihdamın giderilmesi,
- kamu istihdamının dağılımında nitelik ve nicelik bakımından dengenin sağlanması,
- kamu istihdamındaki (memur, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçi gibi) farklı kategorilerin açıklıkla tanınması; bu kategoriler arasındaki ücret dengesizliklerinin giderilmesi

noktaları üzerinde odaklanmaktadır.

Burada söz konusu edilen "kamu kesimindeki fazla istihdam" mutlak değil, gö-reli bir fazlalığa işaret etmektedir; kamuda istihdam edilen personelin sayısı ve nitelikleri ile yerine getirdikleri işlevler ve performansları arasındaki orantısızlıkla ilgilidir. Bir başka deyişle, kamu istihdamında rasyonelliğin ve verimliliğin sağlanamadığını vurgulamaktadır. Etkin ve verimli çalışan bir kamu kesiminin toplam istihdam içindeki optimal payı, kamunun faaliyet alanlarının genişliğine ve her alandaki hedeflerine ilişkin tercihlere göre ayrıca irdelenmelidir.

Türkiye’de kamu kesimindeki verimsiz istihdamın kaynağında, personel sisteminde liyakat ilkesinin işlememesinin, işe almada kayırmacılığın çeşitli biçimlerinin ağır basmasının ve kamu istihdamının işsizlik sorununa bir "çözüm" olarak klientelist amaçlarla kullanılmasının yattığı konusunda ise genel bir görüş birliği vardır. Devlet memuriyetine merkezi sınavla giriş ve bütün kamu kurumlarında iş analizi ve görev tanımları temelinde "norm kadro" uygulamasına geçiş kamu istihdamındaki bu sapmayı düzeltmenin ilk adımı olarak görülmektedir.

Öte yandan, gerek beş yıllık planlarda, gerekse kamuoyundaki tartışmalarda Türkiye’de bir kamu denetçiliği sisteminin kurulması önerisi öncelikle, devlet-yurttaş uyumsuzluklarını gidermekle görevli idari yargının katı işleyiş kurallarına bağlı olmasına ve ağır işlemesine dayandırılmaktadır. Ama böyle bir sisteme geçiş için de öncelikle idari yargı sistemiyle nasıl eklemleneceği konusunun çözüme bağlanma-

sı ve anayasal statüsü ile güç kaynağının belirlenmesi gerekmektedir (Bak. Babüroğlu ve Hatipoğlu: 1997; Avşar: 1998).

Yürürlükteki VIII. BYKP'nin öngördüğü hedefler doğrultusunda atılan somut adımlardan biri Şubat 2001'de Başbakanlığın onayıyla, Türkiye'de saydamlığın artırılması ve kamuda etkin yönetimin geliştirilebilmesi amacıyla bir Yönlendirme Komitesi ile bir Çalışma Grubu'nun kurulması olmuştur. Başbakanlık Teftiş Kurulu ve Hazine Müsteşarlığı ile Adalet, İçişleri ve Maliye bakanlıklarının temsilcilerinden oluşan komitenin çalışmaları sonucunda "Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı" Ocak 2002'de Bakanlar Kurulu'nca karar altına alınmıştır.

Eylem planının temel amaçları şunlardır:

- yurttaşların haksız işlemlerle sıklıkla yüz yüze kaldıkları bazı çok önemli kamu hizmetlerinden (örneğin imar işlemleri, yatırım teşvikleri, şirket tescilleri) başlayarak topyekun bir kamu hizmet sunum standartları ve sürelerinin, sorumlu olacak görevlilerin kurumlar ve birimler bazında ivedilikle belirlenmesi yoluyla, kamu görevlilerinin işlemlerle ilgili takdir haklarının kesinlikle objektif kriterlere bağlanması.
- haklı bir talebin karşılanması için aracı bulma ya da ödeme yapma endişesinin kesinlikle ortadan kaldırılması.
- rüşvet ya da benzeri çıkar karşılığında haksız taleplerin karşılanmasına meydan verilmemesi için caydırıcı disiplin ve cezai yaptırımların uygulanmasında etkinliğin sağlanması.
- yönetimi, yönetimin koyduğu objektif kurallara göre hem hiyerarşik olarak içten, hem de vergi ödeyenler açısından dıştan denetleyen ve sorgulayan çağdaş bir kamu yönetimine geçilmesi.
- aşırı düzenleyici işlem yükünün de yolsuzluğa yol açtığını dikkate alarak, yatırımın ve özel teşebbüsün üzerindeki idari işlemlerin sayısının azaltılması; yatırımcı sermaye önündeki engellerin de standart hizmet sunum süreleriyle eşgüdümlü hale getirilmesi ve işlemlerin mümkünse tek merkezden yürütülmesinin sağlanması.
- kamuya ve siyasal sisteme duyulan güvenin güçlendirilmesi.

Eylem planının öncelikli hedefleri ise şöyle belirlenmiştir:

- Kamu hizmet sunumunda performans standartlarının oluşturulması,
- Kamu kuruluşları ile kamu vakıf ve dernekleri arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesi,
- Personel sisteminin iyileştirilmesi,
- Bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve kamu yönetiminde saydamlığın artırılması,
- Sağlık sisteminin iyileştirilmesi,
- Denetim sisteminin güçlendirilmesi,
- Yargı sisteminin iyileştirilmesi,
- Kara para aklama ile mücadelenin etkin hale getirilmesi,
- Seçim kampanyalarının finansmanında hesap verilebilirliğin ve saydamlığın artırılması,
- Mal beyanında hesap verilebilirliğin artırılması ve
- Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi.

Öte yandan, 2000 yılı başında uygulamaya koyulan "Enflasyonla Mücadele ve Ekonomik İstikrar Programı" ile özellikle Şubat 2001 krizini izleyen "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" çerçevesindeki yapısal reformlar da geniş anlamda kamu yönetiminde bir reform sürecinin parçalarıdır.

Nitekim "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" Türkiye’de yaşanan ekonomik krizlerin kaynağındaki olumsuz borç dinamiğinin temel nedeni olarak "devlet ile toplum ve siyaset ile ekonomi arasındaki ilişkileri" belirlemektedir. Buna göre sorunun iki ana boyutu, siyasetin meşru işlevlerinin ötesinde piyasanın işlemesine ve ekonomik kararların verilmesine müdahale alışkanlığı ile özel sektörün de siyasal destekle rant oluşturma çabasını terk etmemesidir. Dolayısıyla devlet ile özel sektörün hareket alanlarının bu rant oluşturma çabasına olanak vermeyecek biçimde düzenlenmesi, tasarlanan reformların temel hedefi olarak belirlenmiş, gerek kamuda gerekse özel sektörde yönetim kalitesinin öncelikli önemi vurgulanmıştır.

Programın bu kapsamda gündeme getirdiği ve doğrudan kamunun yeniden yapılanmasına yönelik başlıca yapısal reformlar şunlardır:

- Kamu harcama yönetiminde reform (bütçe reformu)
- Kamu mali sisteminde reform (mali disiplin ve şeffaflık)
- Telekomünikasyon sektöründe reform
- Yatırım ortamının iyileştirilmesi reformu (yatırımlarda karşılaşılan idari engellerin ortadan kaldırılması)
- Kamu bankaları reformu
- Sosyal güvenlik sistemi reformu

V. Sonuç

Dünya ölçeğinde kamu reformu kavramının ve bu adla anılan uygulamaların gelişme doğrultusu, reform gereksinimine ve kapsamına sistemik yaklaşımın ağır basması yönünde olmuştur.

Yirmi yıllık uluslararası deneyimin sonucunda bugün kamu reformu;

- ekonomik süreçlerin küreselleşmesi,
- ülkeler ve devletler arasındaki karşılıklı bağımlılığın derinleşmesi,
- hızlanan teknolojik değişim,
- toplumların gereksinim ve beklentilerinin çeşitlenmesi,
- demokratikleşme akımları,
- katılımcı kalkınma anlayışının yaygınlaşması ve sivil toplumun ağırlığının artması

gibi süreçler karşısında bir bütün olarak devletin işlevlerini yeniden tanımlama ve yeterliliklerini yükseltme zorunluluğuna çözüm getiren bütünsel bir proje olarak anlaşılmaktadır.

Bu açıdan kamu reformunu, belirli hedeflere ulaştıktan sonra gündemden kalkacak bir defalık bir proje olarak görmek de doğru değildir. Devletin işlevlerinin ve yeterliliklerinin sürekli gelişen uluslararası ve ulusal koşullara uyarlanması gereksinimi sürdükçe reform perspektifinin de korunması gerekecektir. Dolayısıyla bir ka-

mu reformu projesi aynı zamanda, devletin yeniden yapılanmasının kaçınılmaz sürekliliğini kavrayan bir "zihniyet" değişikliğini de temsil etmelidir.

Bir kamu reformunu gündemine alan her ülkenin reform projesi kuşkusuz o ülkenin özgül gereksinimlerine çözüm olarak biçimlenir. Ayrıca bu gereksinimler çoğu zaman geleneksel devlet aygıtının içine düştüğü özgül "krizlerle" kendini dayatır. O nedenle reform projelerinin güncel kriz etkenlerine çözüm arayışından yola çıkması ve önceliklerini devletin özgül yapılanmasını, geleneklerini ve ülke koşullarını dikkate alarak belirlemesi kaçınılmazdır.

Ne var ki, tek başına güncel kriz etkenleri üzerinde odaklanan, bu etkenlerin ortadan kaldırılmasını "etkin devlet" perspektifine bağlamayan tek boyutlu reform projeleri ilk aşamada başarılı sonuçlar verse de büyük olasılıkla öngörülmemiş yeni sorunlara yol açacaktır. Ayrıca reform gereksinimi zaman içinde başka sorunların dayatmasıyla toplumun gündeminde kalacak ve yeni reform girişimleri kaçınılmaz hale gelecektir. Böylece, devletin ve toplumun reform kapasiteleri etkin biçimde kullanılamamış olacaktır. Hatta bir "reform yorgunluğu" toplumun reform kavramından soğumasına yol açabilecektir.

Bu nedenle;

- özellikle reform süreci için geniş ve sürdürülebilir bir siyasal ve toplumsal desteğin yaratılabilmesi ve
- üst düzey bürokrasinin bir reform kültürünü içselleştirmesi ve bunun için gerekli yeteneklerle donanması, siyasal değişimlerden etkilenmeyen bir reform iradesini koruyabilmesi

için bir kamu reformu projesinin daha başlangıçta, devletin etkinleştirilmesinin öngörülebilir tüm boyutlarını içermesi zorunludur. Bu bütünsellik içinde her boyutta gerçekleştirilecek dönüşümler, devletin ve toplumun kapasitelerinin en etkin biçimde kullanılmasını sağlamak üzere aşamalandırılmalıdır.

Öte yandan, devletin yeniden yapılandırılarak etkin kılınması gereksinimi günümüzde genel olarak devlet ile toplum arasındaki ilişkilerin "iyi yönetim" hedefleri doğrultusunda yeniden düzenlenmesi gereksiniminden ayrılmaz hale gelmiştir. Bir başka deyişle, kamu reformu artık genel olarak bir yönetim reformunun ana bileşeni olarak görülmektedir. Toplumun devlete güveninin korunup güçlendirilmesi her türlü kamu reformu projesinin değişmez hedefi ve temel başarı ölçütüdür.

Bu nedenle her türlü kamu reformu projesine hukukun üstünlüğü, öngörülebilirlik, açıklık ve saydamlık, hesap verme sorumluluğu, devletin toplumun beklentilerine duyarlılığı gibi üst ilkeler yön vermelidir. Gene aynı nedenle, geleneksel anlamda kamu yönetiminin parçası sayılmayan yasama ve yargı erklerinin kullanımında da kalitenin iyi yönetim gerekleri doğrultusunda yükseltilmesi bir kamu reformu projesinin tümüyle dışında düşünülemez. Bu ölçüde geniş bir perspektif ancak reform sürecine sistemin tüm bileşenlerini dikkate alan bir yaklaşımla elde edilebilir.

Türkiye'nin gerek üst düzey bürokrasisi, gerek akademik çevreleri, gerekse – özellikle son dönemde – sivil toplum kuruluşlarıyla, dünya ölçeğinde gelişen kamu reformu gündemini yakından izlediği ve ülkenin gereksinimlerini bu gündem ışığında teşhis etmekte önemli yol aldığı söylenebilir. Kamuda kapsamlı bir reforma gereksinim olduğu üzerinde geniş bir mutabakat gözlenmektedir. Ama günümüze değin bu yönde yeterince güçlü bir siyasal irade ortaya çıkabilmiş değildir. Bunun nedenlerini irdelemek bu çalışmanın kapsamı dışındadır. Onun yerine burada son olarak, kamuda başarılı bir reform atılımının önkoşullarını bir kez daha özetlemek yerinde olacaktır:

- Yüksek düzeyde siyasal kararlılık.
- Reform hedeflerinin açıklıkla tanımlanması ve bu hedeflere yönelik gerçekçi stratejilerin oluşturulması.
- Reform programına geniş tabanlı bir toplumsal desteğin elde edilmesi; yalnızca siyasal liderliğin ve üst düzey bürokrasinin değil, kamu personelinin, sivil toplumun ve özel sektörün de programa sahip çıkması.
- Kamu görevlilerinin, katılımcı yönetim kurumları ve süreçlerinin oluşturulmasına katkıda bulunmalarını ve yükümlülüklerini tarafsızlıkla yerine getirmelerini destekleyici özendiricilerin sağlanması.
- Kamu hizmeti kullanıcılarının gereksinimlerine duyarlılık ve kullanıcı odaklı yaklaşım; sosyal paydaşlarla ve kullanıcılarla danışma mekanizmalarının oluşturulması.
- Toplumun, kamu yönetimine ve reform sürecine ilişkin algılamalarının ve beklentilerinin düzenli ve sistemli biçimde izlenmesi.

KAYNAKÇA

1. METİNDE GÖNDERME YAPILAN KAYNAKLAR

- Adaman, Fikret, Ali Çarkoğlu, Burhan Şenatalar (2001). *Hanehalkı Gözünden Türkiye’de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler*, TESEV yayınları.
- Aktan, Coşkun Can (1995). *21. Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru*, TÜSİAD yayınları.
- Asya Kalkınma Bankası (1998). *Anticorruption Policy*.
- Avrupa Komisyonu (2001). *European Governance: A White Paper*.
- Avşar, Zakir (1998). *Ombudsman (Kamu Hakemi): Türkiye için Bir Model Önerisi*, HAK-İŞ yayınları.
- Babüroğlu, Oğuz, Nevra Hatipoğlu (1997). *Ombudsman (Kamu Hakemi) Kurumu İncelemesi: Devlette Bir Toplam Kalite Mekanizması Örneği*, TÜSİAD yayınları.
- Dünya Bankası (1992). *Governance and Development*.
- Dünya Bankası (1994). *Governance: The World Bank’s Experience*.
- Dünya Bankası (1997a). *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank*.
- Dünya Bankası (1997b). *World Development Report 1997: State in a Changing World*.
- Dünya Bankası (1999a). *Aggregating Governance Indicators*.
- Dünya Bankası (1999b). *Governance Matters*.
- Dünya Bankası (2000a). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*.
- Dünya Bankası (2000b). *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance, A World Bank Strategy*.
- Dünya Bankası (2002). *Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01*.

- Gray, Cheryl (2002). *Reforming Governance: World Bank Experience to Date*, Dünya Bankası.
- Heper, Metin (1975). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme*, Boğaziçi Üniversitesi yayınları.
- Lane, Jan-Erik [der.] (1997). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, SAGE.
- OECD (1995). *Our Global Neighbourhood*.
- OECD (1998a). *Public Management Reform and Economic and Social Development*. OECD Public Management Service [PUMA].
- OECD (1998b). *Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform*, SIGMA Papers: No. 25.
- OECD (1998c). *Sustainable Institutions for European Union Membership*, SIGMA Papers: No. 26.
- OECD (1999a). *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers: No. 27.
- OECD (1999b). *Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management*.
- OECD (2000). *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Public Management Policy Brief.
- OECD (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*.
- Osborne, David, Ted Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing Company.
- Örnek, Acar (1994). *Kamu Yönetimi*.
- Pintus, Elisa. *Government Reform in Italy*, Avrupa Birliği ve Latin Amerika ve Karayipler Sosyal Kalkınma Enstitüsü (INDES), Çalışma Raporları Ortak Programı, tarihsiz

- Transparency International (1996). *The TI Sourcebook*.
- Transparency International (2000). *The TI Sourcebook 2000*.
- UNDP (1995). *Public Sector Management, Governance and Sustainable Human Development*.
- UNDP (1997). *Reconceptualising Governance*, Tartışma Raporu 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support.
- UNDP (1998). *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*.
- UNDP (2001). *Civil Service Reform Paper*, Management Development and Governance Division
- Yönlendirme Komitesi (2002). *Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Çalışma Raporu*.

2. YARARLANILAN DİĞER KAYNAKLAR

- Akgüner, Tayfun (1988). *Kamu Personeli Yönetimi*, Der Yayınevi.
- Aktan, Coşkun Can (1995). *Yüzyıl için Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, Kamu Ekonomisinin ve Yönetimin Yeniden Yapılanması ve Küçültülmesine Yönelik Öneriler*, TÜSİAD yayınları.
- Arın, Tülay, İhsan Gören, Necdet Kesmez (2000). *Parlamento ve Sayıştay Denetimi /Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- Ateş, Mustafa (1995). *Kamu Hizmetlerinde İşe Alma Sistemleri ve Türkiye’de Uygulanan Politikalar Üzerine Bir İnceleme*, DPT Uzmanlık Tezleri.
- Atiyas, İzak (2000). *Devletin Düzenleyici Rolü / Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- Atiyas, İzak, Şerif Sayın (1997). *Siyasi sorumluluk, yönetsel sorumluluk ve bütçe sistemi: Bir yeniden yapılanma önerisine doğru*, TESEV yayınları.
- Atiyas, İzak, Şerif Sayın (2000). *Kamu Maliyesinde Saydamlık / Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- Aykaç, Burhan (1991). "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", *Amme İdaresi Dergisi*, C.24, S.2.
- Bağcı, Hamdi (2001). *Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye için Bir Değerlendirme*, Sermaye Piyasası Kurulu yayınları.
- Baylan, Ömer (1977). *Vatandaşın Devlet Yönetimi Hakkındaki Şikayetleri ve Türkiye İçin İsveç Ombudsmanı Formülü*, İçişleri Bakanlığı yayını.
- Bilgin, Kamil Ufuk (1993). *Türk Kamu Yönetiminin Avrupa Topluluğu Uyumu*, ATAUM Araştırma Dizisi yayınları.
- Birleşmiş Milletler (1997). *Administrative reform: country profiles*.
- Bok, Derek (1997). "Measuring the Performance of Government". Joseph S. Jr. Nye, Philip D. Zelikow, David C. King. [der.], *Why People Don't Trust Government* içinde, Harvard University Press.
- Bouckaert, Geert, Steven Van de Walle (2002). "Quality of public service delivery and trust in government", *EGPA Yearbook*, IOS Press.

- Bouckaert, Geert, Steven Van de Walle, Bart Maddens, Jarl K. Kampen (2002). "Citizen Directed Governance: Quality and Trust in Government". *Identity vs Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government - second report* içinde, Leuven Katolik Üniversitesi.
- Bowornwathana, B. (1997). "Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm". *Public Administration Quarterly*, C. 21.
- Canman, Doğan (1993). *Personelin Değerlendirilmesinde Çağdaş Yaklaşımlar ve Türkiye'de Kamu Personelinin Değerlendirilmesi*, TODAİE yayınları.
- Canman, Doğan (1995). *Çağdaş Personel Yönetimi*, TODAİE yayınları.
- Cardona, Francisco (2000). "Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments". Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü seminerinde SIGMA adına sunulan bildiri.
- Chhibber, Ajay (1997). "The State in a Changing World", *Finance & Development*, Eylül 1997.
- Corkery, Joan (1997). *International Experience with Institutional Development and Administrative Reform: Some Pointers for Success*, ECDPM Çalışma Raporu.
- Çarkoğlu, Ali (2000). *Siyasi Partilerde Reform / Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- Çarkoğlu, Ali, Fikret Adaman (2000). *Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform / Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- Çoker, Ziya (1995). *Yönetimde Yeniden Yapılanma*, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı.
- Dinçer, Nabi, Turan Ersoy (1974). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE yayınları.
- Dinsdale, Geoff, Brian D. Marson (1999). *Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps*, Canadian Centre for Management Development.
- DPT (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.

- DPT (1968). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1972). *Kamu Kesimi Reformu*.
- DPT (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (1994). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi, Özel İhtisas Komisyonu Raporu*.
- DPT (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*.
- DPT (2001). *Kamu Finansmanı Raporu: 2002 Yılı Programı Temel Makroekonomik Hedef ve Politikaları ile Kamu Kesimi Genel Dengesinde Gelişmeler*.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı - Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması*, ÖİK Raporu
- EIPA (Avrupa Kamu Yönetimi Enstitüsü) 2001/3, *Eipascope* özel sayısı: *EIPA's 20th Anniversary*.
- Ergun, Turgay, Aykut Polatoğlu (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, 4.baskı, TODAİE yayınları.
- Eryılmaz, Bilal (1993). "Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, C.26, S.4.
- Falay, Nihat (1988). "Verimlilik-etkinlik-tutumluluk". Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu (4-5 Haziran 1987, Ankara), Sayıştay yayınları.
- Girishankar, Navin (2001). *Evaluating Public Sector Reform: Guidelines for Assessing Country-Level Impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector*, Dünya Bankası.
- Giritli, İsmet (1983). *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, Filiz Kitabevi.
- Göker, Metin (1996). *2000'li Yıllarda Kamu ve Özel Sektörde Yeniden Yapılanma*, TÜGİAD yayınları.

- Gülen, Fikret (1999). *Performans Denetimi: Temel Kavramlar, Yöntemler, Teknikler ve Yaklaşımlar*, Sayıştay yayınları.
- Güler, Birgül Ayman (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE yayınları.
- Hardin, Russell (1998). "Trust in Government". Valerie Braithwaite, Margaret Levi [der.], *Trust and Governance* içinde, Russell Sage Foundation.
- Hatry, Harry P. (1976). "Measuring the quality of public services". Hawley, Rodgers, *Improving Urban Management* içinde, SAGE.
- Hemerijck, Anton, Rien Huiskamp, Rob de Boer (2002). *Public Sector Reform Under the European Monetary Union: A Literature Review*.
- İncioğlu, Nihal (2000). *Siyasal Rejim Tartışmaları / Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yönetim Kurulu (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması- Genel Rapor*, TODAİE yayınları.
- Karaer, Tacettin (1991). "Kalkınma Planları ve İdari Reform", *Amme İdare Dergisi*, C.24, S.2.
- KAYA Grubu (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, TODAİE yayınları, No:238.
- Kickert, W.J.M. (1997). "Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'". *Public Administration*, C. 75.
- Kooiman, J. [der.] (1994). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, SAGE.
- Krueger, Anne O. (1974). "The Political Economy of a Rent-Seeking Society". *American Economic Review*, C. 64, S. 3.
- Kubalı, Derya (1998). *Performans Denetimi: Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar*, Sayıştay yayınları.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1995). *Belediyelerin Büyüklüğü Etkinliği ve Halkın Katılımı*.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth". *Quarterly Journal of Economics*, C.110, S.3.

- Mauro, Paolo (1997). "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis". Kimberly Ann Elliott [der.], *Corruption in the Global Economy* içinde, Institute for International Economics.
- Mauro, Paolo (1998). "Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Further Research". *Finance & Development*, Mart 1998.
- Minogue, M., C. Polidano, D. Hulme (1998). "Introduction: the analysis of public management and governance". M. Minogue, C. Polidano, D. Hulme [der.] *Beyond the New Public Management, Changing Ideas and Practices in Governance* içinde, Edward Elgar Publishing.
- Nunberg, Barbara, John Nellis (1995). *Civil Service Reform and the World Bank*, Dünya Bankası Tartışma Raporu.
- OECD (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*.
- OECD (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices*.
- OECD (1998). *Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: A Study of Five OECD Countries*.
- OECD (2001). *Government of the Future*, OECD Public Management Policy Review.
- Okyay, Cemil (1983). *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi yayınları.
- Öktem, M. Kemal (1990). "Kamu Yönetiminde İnsangücü Planlamasının Kuramsal Temelleri Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C.23, S.4.
- Öktem, M. Kemal (1992). "Türk Kamu Personel Yönetimi'nin Gelişimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.25, S.2.
- Özen, Şükrü (1996). *Bürokratik Kültür I: Yönetmelik Değerlerin Toplumsallaşma Sürecindeki Temelleri*, TODAİE yayınları.
- Özer, Hüseyin (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Sayıştay yayınları.
- Painter, Martin (2001). *State Capacity, Institutional Reform and Changing Asian Governance*, Sydney Üniversitesi.

- Peker, Ömer, Durak Savaşkan, Çağdaş Gümüşsuyu, A. Argun Akdoğan (1998). *Kamu Yönetiminde Kalite*, TODAİE yayınları.
- Peker, Ömer, Nuran Durak, Çağdaş Gümüşsuyu, Argun Akdoğan (1999). *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi*, TODAİE yayınları.
- Peker, Ömer, Nuran Durak, Çağdaş Gümüşsuyu, Argun Akdoğan (1999). *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*, TODAİE yayınları.
- Peters B.G., Pierre J. (1998). "Governance without Government? Rethinking Public. Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, C. 8, S. 2.
- Polatoğlu, Aykut (2000). *Introduction to Public Administration: The Case of Turkey*, Ortadoğu Teknik Üniversitesi.
- Reinikka, Ritva, Jakob Svensson (2002). *Measuring and Understanding Corruption at the Micro Level*, Dünya Bankası.
- Rhodes R.A.W. (1996). "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, C. 44.
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Rhodes R.A.W. (2000). "Foreword". Stoker G. [der.], *The New Politics of British Local Governance* içinde, Macmillan Press.
- Sayıştay (1997). *Performans Ölçümü ve Performans Denetimi*.
- Schachter, Hindy L. (1995). "Reinventing government or reinventing ourselves: two models for improving government performance", *Public Administration Review* C.55, S.4.
- Schacter, Mark (2000). *Public Sector Reform in Developing Countries: Issues, Lessons and Future Directions*, Kanada Uluslararası Kalkınma Ajansı.
- Smith, Gerald E., Carole A.Huntsman (1997). "Reframing the metaphor of the citizen-government relationship: a value-centered perspective" *Public Administration Review*, C.57, S.4.
- Songur, H. Mehmet (1995). *Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

- Steinberg, Sheldon S., David T. Austern (1996). *Hükümet, Ahlak ve Yöneticiler: Kamu Kesiminde Ahlak İkilemlerini Çözmek İçin Bir Kılavuz*, çeviren: Turgay Ergun, TODAİE yayınları.
- Stoker G. (1998). "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, C. 50.
- Suleiman, Ezra N., John Waterbury [der.] (1990). *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press.
- Swindell, David, Janet M. Kelly (2000). "Linking Citizen Satisfaction to Performance Measures: a Preliminary Evaluation", *Public Performance and Management Review* C. 24, S.1.
- Şaylan, Gencay (1995). *Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Yayınları.
- Şaylan, Gencay (1998). "Devletin Yeniden Yapılanması", *Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları* içinde, TÜBA.
- Şaylan, Gencay (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş / Kritik ve Reform Önerileri*, TESEV yayınları.
- T.C. Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı (1994). *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar*, Araştırma Raporları II.
- Titiz, M. Tınaz (2000). *Türkiye’de Devlet Denetiminde Reformlar ve Başarılarının Değerlendirilmesi / Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- TOBB (2000). *AB’ye Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması*.
- TODAİE (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP Raporu)*.
- TODAİE (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler Öneriler, İdari Danışma Kurulu Raporu*.
- Transparency International (1995). "Building a Global Coalition Against Corruption", *TI Annual Report* içinde.

- Turan, İlder (2000). *TBMM'nin Etkinliği / Devlet Reformu*, TESEV yayınları.
- Türk Ağır Sanayii ve Hizmet Sektörü Kamu İşverenleri Sendikası (2002). *Kamu Personel Rejimi ve Reform Çalışmaları Semineri*.
- Türkan, Abdulkadir (2000). *Liyakat İlkesi Ve Türk Personel Sistemindeki Yeri*, Uzmanlık Tezi, T.C. Başbakanlık.
- UNDP (1997a). *Good Governance*, Tartışma Raporu 3, Management Development and Governance Division Bureau for Policy and Programme Support.
- UNDP (1997b). *Governance for Sustainable Human Development*.
- Van de Walle, Steven, Geert Bouckaert (2001). "Government Performance and Trust in Government", Avrupa Kamu Yönetimi Grubu (EGPA) Yıllık Konferansı'na (Vaasa, Finlandiya) sunulan bildiri.
- Vigoda, Eran (2000). "Are You Being Served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel", *Public Administration*, C. 79, S. 1.
- Vigoda, Eran (2001). "Collaborative Public Administration: Some lessons from the Israeli experience", *BBS Teaching and Research Review*, S. 5.
- Yalçın, Selçuk (1994). *Personel Yönetimi*, Beta yayınları.
- Yıldırım, Turan (1999). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınevi.
- Yılmaz, Osman (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- Yönlendirme Komitesi (2002). *Türkiye'de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı*.