

KAMU YÖNETİMİ TEMEL KANUNU TASARISI HAKKINDA

TESEV GÖRÜŞLERİ

TESEV Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının birinci bölümünde belirtilen kamu yönetiminin temel amaç ve görevlerini ve işleyiş ilkelerini memnuniyetle karşılamakta ve desteklemektedir. Tasarı, kamu yönetimi reformlarının hayata geçirilmesi için ülkemizin ne zamandır ihtiyacı olan siyasi iradeyi ortaya koymaktadır.

Temel ilkelerin hayata geçirilmesinde, hükümete, istediği takdirde, yardımcı olmaya devam edeceğiz. İlerde gündeme gelecek diğer kanun tasarılarının bu ilkeleri benimseyip benimsemediği de takip edip kamuoyunu bilgilendireceğiz.

Tasarının Cumhuriyetin temel ilkelerine, yani ülkenin bütünlüğüne ve laikliğe karşı tehdit içeren bir yanı olduğunu düşünmüyoruz. Doğru uygulandığı takdirde tasarı demokratik katılımı, siyasi ve yönetsel saydamlık ve hesap verebilirliği, ve kamu hizmetlerinde kalite ve verimliliği arttıracaktır.

Ancak, tasarının öngördüğü yönetim biçiminden doğabilecek ciddi riskler vardır: **yetki ne kadar merkezden çevreye devredilirse, yetkinin kullanımı o kadar çok kurala ve standarta bağlanmalı ve yönetimde ne kadar esneklik sağlanırsa, hesap verme ve saydamlık mekanizmaları o kadar güçlendirilmelidir. Bu mekanizmalar oluşturulmadan, yetki devri yapılmamalıdır.** Aksi takdirde emanet edilen yetkilerin ve esnekliğin suistimal edilme riski oluşur, özellikle partizanlığın, yandaş kayırma ve kollamacılığın yüksek olduğu ülkemizde bu risk ciddi boyutlara ulaşır. Tasarı bu riskleri azaltacak mekanizmaları içermemektedir. Umarız, çerçeveyi tamamlayan diğer kanun tasarıları bu endişeleri giderecek mekanizmaları içerir.

Mükemmel bir çerçeve kanunu olamaz. Hazırlanan tasarı hükümetin yapmak istediklerinin çerçevesini ortaya koymaktadır ve reformlara başlamak için özünde iyi bir taslaktır. Burada, tasarı hakkında görüş ve önerilerimizi sunarken amacımız tasarının daha iyi olmasını sağlamaktır, reformları geciktirmeye ve engellemeye çalışmak değil.

Bu tasarı uzun bir süredir kamuoyunda tartışılmasına rağmen, muhalefet, özellikle CHP, tasarı hakkında görüşlerini halen kamuoyu ile paylaşmamıştır; bekliyoruz.

GÖRÜŞ VE ÖNERİLER¹

1. Tasarıda anlatılan ilkelerin kamu yönetiminin çeşitli alanlarında nasıl hayata geçirileceği bilinmemektedir. Dolayısıyla **çerçeve, resmin tümünü ortaya koyan diğer yasa tasarısı ile birlikte ele alınmalı, paketin tümü birlikte kamuoyunda tartışılmalıdır.**

2. Bu tartışma sürerken, üzerinde tüm paydaşların anlaştığı alanlarda – bakanlıkların stratejik planlar hazırlaması, performans göstergelerinin saptanması, sektöre özel yerleşme politikalarının hazırlanması, saydamlık ve hesap verme mekanizmalarının nasıl olacağının detaylandırılmasına biran önce başlanmalıdır. Bunlar bir başbakanlık genelgesi ile düzenlenebilir, üstelik kısa süre önce çıkan **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol kanunu stratejik plan ve performans göstergelerinin hazırlanmasını ve saydamlık ve hesap verme mekanizmalarının oluşturulmasını zaten zorunlu kılmaktadır.**

3. **Reformun nasıl yönetileceği kanun tasarıları hazırlamakdan daha önemlidir.** Reformun nasıl yönetileceği halen belirli değildir. Sadece kamu yönetimi reformundan sorumlu bir Başbakan yardımcısının altında en az otuz kişilik, genellikle genç bürokratlardan oluşan bir reform birimi, ve bu birime yardımcı olmak üzere özel sektör yöneticileri, akademisyenler, bu alanda uzmanlaşan sivil toplum kuruluşları ve deneyimlerin yararlanmak üzere yabancı uzmanlardan oluşan bir danışma kurulu oluşturulmalıdır. Reform birimi önce 2004 yılı içinde yapılacak işleri detaylı ile ve 2005-2006da yapılacak işleri bir reform planı olarak hazırlamalı ve bunları biran önce kamuoyu ile paylaşmalıdır.

Yürütmenin tümünü etkileyen yatay reformlar (planlama, bütçe, mali yönetim, personel rejimi, denetim gibi), geniş vatandaş kitlelerinin hayatını etkileyen kamu hizmetlerinin kalite ve etkililiğini düzenleyen dikey reformlarla desteklenmelidir (hastane sıralarının azaltılması, röntgen ve ameliyet bekleme sürelerinin azaltılması, tek duraklı hizmet noktaları kurulması gibi). Uluslararası deneyimler göstermektedir ki, yatay reformların dikey reformlar yaratması uzun süre almaktadır, vatandaşın reformlara desteğinin sağlanması için bir-iki sene içinde yaşam kalitesini artıracak düzenlemeler yapılmalıdır.

¹ TESEV görüş ve önerilerini, uzmanlara hazırlattığı değerlendirme raporunu, katıldığı çeşitli çalıştay ve konferanslarda sunulan görüşleri ve medyada yer alan tartışmaları göz önünde bulundurarak, hazırlamıştır.

4. **Tasarıda önerilen temel ilkeler bürokrasinin temel içgüdüleri ile çelişmektedir.** Bürokrasinin bu ilkeleri uygulamakta direneceği aşıkardır. İlkeler bürokrasiye tekrar tekrar anlatılmalı, uygulanması için teşvikler geliştirilmelidir. Reforma direnen bürokrasinin by-pass edilebilmesi ve sorumluluklarını yerine getirmeyenlerin kızığa çekilmesi konusunda siyasi irade cesur olmalıdır. Ancak, bu arada ehil ve reformlara gönül vermiş bürokratların neden gösterilmeden görevden alınmasına da son verilmelidir.

5. **Her ne kadar tasarı katılıma önem verse de, reform tasarımı sürecine katılımın iyi düzenlendiğini söylemek güçtür.** Reformu tasarlayanlar çeşitli sivil toplum kuruluşlarına tasarımın farklı evrelerinde tasarımı anlatmış olsalar da, ki bu diğer reform tasarılarının hazırlanmasına göre bir ilerlemedir, toplantılarda sunulan önerilerden nerede ve nasıl yararlanıldığı öneri sunanlara izah edilmemiştir. Tabii hükümetin sunulan her öneriyi kabul etme zorunluluğu yoktur, ancak neden kabul etmediğini öneri sunanlara anlatma sorumluluğu vardır. Katılım karşılıklı dialog gerektirir. **Tasarı kamu yönetimine getirdiği ilkeleri kendisi uygulayarak örnek olmalıdır.**

6. Tasarı Anayasanın ruhuna aykırı bulunabilir. Tabii, kanunlar Anayasaya uygun olmalıdır. Ancak, Anayasa da milletin ruhuna uygun olmalıdır. **Anayasanın bu tasarımın getirdiği genel ilkeler ile çeliştiği noktaları var ise, Anayasa gözden geçirilmelidir.**

7. Kamu hizmeti sunulmasında yetkilerin yerel yönetimlere emanet edilmesinin ülkenin ve kamu yönetiminin (idarenin) bütünlüğünü zedeleyeceğini düşünmüyoruz. Ancak, **yerelleşmenin tek başına kamu hizmetlerde etkinliğini ve verimliliği sağlayamayacağının da farkındayız.** Yerel yönetimlerde demokratik katılım, saydamlık ve hesap verme sorumluluğunun nasıl olacağı bu tasarıda detaylı bir biçimde görülmemektedir. Bu düzenlemeler belirlenmeden, yetkinin yerelleşmesinin sonuçları hakkında bir görüş oluşturamayız. Uluslararası deneyimler yerelleşmenin iyi ya da kötü sonuçları olabileceğini göstermektedir.

8. **Tasarı, mahalli idarelerin merkezi idarelerin belirleyeceği politika ve stratejileri uygulamakla sorumlu olduğu açıkça ortaya koymamaktadır.** Tasarı (madde 6a-b) merkezi idareyi ulusal düzeyde genel ilke politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemekle ve kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemekle yetkilendirmiştir. Buradan anlaşılan mahalli idarelerin kendilerine emanet edilen yetkileri kullanırken merkezi idarenin saptadığı politika ve stratejileri uygulamakla ve merkezi idarenin bu uygulamayı izlemek, değerlendirmek ve denetlemekle sorumlu olduklarıdır.

Bu sorumluluğun düzenlenmesi için Madde 8 ve 9 a bazı eklemeler yapılmalıdır.

Madde 8: Mahalli idareler görev yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri idarenin bütünlüğüne, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, *merkezi idarenin hazırladığı politika, strateji ve performans ölçütlerine* uygun olarak hazırladıkları kendi strateji, amaç ve hedeflerine uygun olarak yürütür.

Madde 9: Mahalli idarelerin stratejik plan ve bütçelerinde yer alan performans hedeflerine nasıl ve ne kadar ulaştığı o alanda sorumlu merkezi idareye üç aylık raporlarla bildirilir, ve sorumlu merkezi idare uygulamayı izlemek, değerlendirmek ve denetlemekle sorumludur.

9. Tasarı mali kaynak dağılımının nasıl olacağı tamamlayıcı kanunların birinde düzenleneceği söylemektedir (madde 10), bu kanun açıklanmadan temel tasarı kanunlaşmamalıdır. **Tasarının bu maddesi öncelikle mali disiplin ilkesini vurgulamalıdır Ayrıca, mahalli idarelerin gelirlerini ağırlıkla genel bütçeden alacağı söylenmektedir. Başlangıçta bu doğru olabilir fakat kaynak dağılımını düzenleyecek diğer kanunda, mahalli idarelerin ağırlıkla kendi topladıkları kaynaklar ile iş görmesini ve bütçeden aldıkları transferlerin tedrici olarak azaltılması düzenlenmelidir. Bu beş senelik bir zaman dilimine yayılabilir. Yerel yönetimlere hesap soran vatandaş bilinci ve duyarlılığı yaratmak için bu gereklidir.**

Kaynak dağılımına ilişkin mevcut yasa ve düzenlemeler tek bir ölçüte dayanmaktadır: Nüfus. Bunun ortaya çıkardığı sorunlar bilinmektedir. Kaynak dağılımından daha çok pay almayı amaçlayan belediyeler nüfus sayımını bile geçersiz kılacak girişimlerde bulunmaktadır. Bu nedenle reform çalışmalarına paralel olarak kaynak dağılımının ölçütlerinin şimdiden belirlenmesi gerekmektedir

10. Özellikle eğitim, sağlık ve çevre korunması alanlarında sektöre özel yerleşme politikaları hazırlanmalıdır. Bu alanların yerleşmesi tek tip modele bağlanamaz.

11. Bazı kamu hizmetlerin özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler vs tarafından sunulmasının sosyal devlet kavramı ile çeliştiğini söyleyen eleştirileri paylaşmıyoruz. Sosyal devlet kavramı bu hizmetlerin kimin tarafından sunulduğu ile değil nasıl finanse edildiği ile ilgilidir. Bu **hizmetlerin nasıl ve kimin tarafından sunulduğu, hizmetin verimliliği için önemlidir, bu da hizmet sunumunda rekabet ile sağlanır.** Tasarı ilgili maddede rekabetden bahsetmemektedir,

düzenlenmesi gereken konu budur.

12. Genel Müdürlerin hükümetler ile gelip gitmeleri bürokraside politizasyonu artırır. Kamu yönetiminin kalitesi ile iyi örnek olan ülkeler arasında önerilen boyutta bir uygulama yoktur. Hem tarafsız ve liyakat ilkelerine bağlı bir bürokrasi istenip hem de genel müdürlerin siyasi iktidarla gelip gitmelerini önermek tutarlı değildir. Madde 46da bulunan bu hüküm yerine genel müdür ve başkanların göreve gelme ve görevden alınma ilkelerinin rasyonel ve objektif temellere oturtulmuş performans sözleşmeleri ile sınırlı tutulması ve yöneticilerin başarı kriterlerinin yönettiği kurumun performans hedefleri ile ilişkilendirilmesi çok daha anlamlı olacaktır. Bunun için ise önce kurum temelinde performans yönetimine geçilmelidir.

13. Tasarı merkezi yönetimin teşkilatmasından bahsederken, başbakanlığın bir koordinasyon merkezi olduğunu vurgulamalıdır. Halen Başbakanlığa bağlı bir çok müsteşarlık, başkanlık ve idare vardır. Başbakanlığın altında bulunan icracı birimlerin bu hizmete en yakın bakanlık altına alınması esas olmalıdır. Böylelikle en fazla sekiz olarak düzenlenen devlet bakanı sayısında da indirimde bulunabilir.

14. Tasarı merkezi idarenin yani bakanlıkların ve onlara bağlı kuruluşların meclise ve kamuoyuna olan genel raporlama sorumluluklarını belirlemelidir, yoksa saydamlık ilkesinin düzenlenmesi oldukça zayıf kalacaktır.. Bu açıdan tasarı, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanununun ilgili maddelerini içermeli, hatta geliştirmelidir.

15. Tasarı yerel yönetimlerin –il özel idarelerinin ve belediyelerin - kamuoyuna olan genel raporlama sorumluluklarını belirlemelidir. Bu açıdan tasarı yada yerel yönetimlere yönelik diğer tamamlayıcı tasarılar, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanununun ilgili maddelerini içermeli, hatta geliştirmelidir.

16. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanunda belirtilen üst yönetici kavramı tasarıya yansıtılmalı ve üst yöneticinin hesap verme sorumlulukları açıklanmalıdır. (madde 15). İçdenetim bölümünde de (madde 40) üst yönetici anılmakta ancak kanun tasarısı içinde tanımlanmamaktadır. Ayrıca, Müsteşarların görev, yetki ve sorumlulukları Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanununun ilgili maddesi ile bütünleştirilmeli, müsteşarların bakanlığın en üst yöneticisi olduğu açıklıkla belirtilmelidir.

17. Devlet memurluğu kapsamının merkezi yönetimin tepe yöneticileri ile sınırlandırılması ve diğer personelin - destek ve hizmet görevlilerinin -

zaman içinde sözleşmeli hale getirilmesi düşünülmelidir. Devlet personel rejimini hakkında hazırlanacak tasarı bunu düzenleyebilir.

18. Valilik kurumu hem yönetimin içerisinde hem de yönetimin vasi-i durumundadır, bu durum yönetim ve denetim işlevlerinin ayrıştırılması ilkesine ters düşmektedir. **Valinin yönetimin dışına çıkarılması düşünülmelidir.** Valinin yerel yönetimler üzerinde izleme ve gözetim işlevlerini yerine getirebilmesi için valiyeye bağlı bu işle ilgili bir birim ve hukuk müşavirliği kurulması yararlı olur.

19. Çevre, orman, su kaynakları gibi birden çok ili içeren yönetim birimi gerektiren alanların nasıl düzenleneceği tasarıda belirli değildir. Örneğin, tasarı incelendiğinde ormanların İl Özel İdarelerine bırakıldığı sonucu çıkmaktadır. Oysa ki, tasarıda başında merkezi yönetimin yetki, görev ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemelerde kamu hizmetlerinin (Madde 6e) “uygun ölçekte” ölçütüne göre örgütlenmesi kabul edilmektedir. Sonra bu ölçekte konu, (Madde 7k) “ulusal nitelikli veya birden çok ili kapsayan” biçiminde tanımlanmaktadır. Ormanlar yukarıda belirtilen niteliklere tam olarak uymaktadır. Orman tüm yaşam için gerekli ve vazgeçilmez bir varlıktır. Bu nedenle korunması yalnız ulusal değil evren için önem taşımaktadır. **Ormanların merkezi yönetim korumasında bırakılması daha uygun olacaktır.** Kaldı ki, federal ülkelerde bile ormanlar ve öteki doğal varlıklar federal devlet yetkisinde korunup geliştirilmektedir. Ayrıca su kaynakları, kıyıları, denizler gibi belediye ve il sınırlarını aşan durumlarda ne olacağı belli değildir.

20. Tarihi ve kültürel değerlerin korunması yalnızca yerel yönetimlerin becerisine bırakılamaz. Bunu anlamak için UNESCO tarafından koruma listesine alınan İstanbul’a bakmak yeterlidir. İstanbul belediyesi, koruma listesine giren yerleri koruyup geliştiremediği için İstanbul’un UNESCO tarafından konumunun değiştirilebileceği ifade edilmiştir. Tarihi ve kültürel mirasın korunması uygar olmanın bir ölçütüdür. Yerel çıkarların en kolay gözden çıkarıldığı alan tarihi ve kültürel değerlerdir. Hele bu değerler Türk değilse. Bu noktada Valilere önemli yetkiler verilmelidir. Valiler yerel yönetimlerden tarihi ve kültürel mirasın korunması için kaynak ayırmalarını ve harcamalarını talep edebilmelidir. Ayrıca, imar uygulamaları dolayısıyla tarihi ve kültürel mirası hedef alan etkinlikleri valilerin durdurma yetkisi olmalıdır

21. Yerel yönetimlerin idari yapı açısından yönetme kapasiteleri yetersizdir. Yerel yönetimlerde görevli memurların eğitim düzeyleri düşük, iş görme kapasiteleri de sınırlıdır. Yerel yönetimlerde kariyer olmadığı için yetenekli insanlar bu yönetimlerde görev almak istememektedir. Bugüne kadar partizanlığa dayalı bir işe alma sistemi olduğu için hem işe alınanların nitelikleri istenen düzeyde değildir, hem de halkın gözünde yerel yönetim görevlilerinin prestiji yoktur. Tasarı bu yetersizliği giderebilecek bazı önlemleri taşımaktadır: Sivil toplumla işbirliği ve kamu yönetimi

içinde görevli transferi. Bu önlemlerle birlikte **Tasarının yasalaşması halinde acil ve kapsamlı bir hizmet içi eğitim programı uygulanmalıdır.** Ayrıca Üniversitelerde yerel yönetim eğitimi hem lisans hem de lisans üstü düzeyde geliştirilmeli ve yaygınlaştırılmalıdır.

22. Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile getirilen yeni sistem ve anlayışın yerleşmesi için siyasi partilerden özel sektöre, sivil toplum kuruluşlarından yerel yönetimlerin seçimle gelen üyelerine kadar **kapsamlı ve yaygın bir değişim yönetimi, iletişim ve eğitim programı hazırlanıp devreye sokulmalıdır.** Bu iş için yerel yönetim bütçelerinden para harcanmasına olanak verilmelidir.

23. Yerel Yönetimlere bu kadar geniş bir görev alanı bırakıldıktan sonra bir eşgüdüm organının yaratılmamış olması bir eksikliktir. **Özellikle il içinde, İl Özel İdareleri ile Belediyeler arasında eşgüdüm sağlanması gerekmektedir.** Burada önemli bir konu, il ölçeğinde fiziki ve acil durum planlama yapılmasıdır. Her iki konuda da yerel bir planlamanın olmaması 1999 Depreminde Türkiye'ye çok pahalıya mal olmuştur. İl ve hatta bölge ölçeğinde fiziki plan yapılması önem taşımaktadır. Bu planlara göre de kent planlarının yapılması gerekir. Planlama bütünlüğü açısından böyle bir planlama yetkisini yerel yönetimlere bırakılan hizmetler arasında saymak gerekmektedir

24. **Teftiş kurullarının ne olacağına bir açıklık getirilmelidir.** Yeni denetim çerçevesinde teftişe ihtiyaç var mıdır, varsa bu görev yürütme erki içinde mi yerine getirilmelidir, yoksa işlevlerine göre çeşitli teftiş kurulları savcılık, polis veya Sayıştay içinde yer alabilirler mi? Bu sorular yanıtlanmalıdır.

25. Halihazırda, Sayıştay mevcut görevlerininidahi hakkıyla yerine getirememektedir. **Bu tasarı ve Kamu Mali Yönetim ve Kontrol kanununun getirdiği ek sorumluluk ve görevleri Sayıştayın nasıl yerine getireceği tarafımızdan ciddi şüphe ile karşılanmaktadır.** Buradaki eksiklikler Sayıştay kanunundan değil, Sayıştayın yönetiminin etkisizliğinden kaynaklanmaktadır. Sayıştay bu görevleri nasıl yerine getireceğine dair bir stratejik plan hazırlamalı ve bu plan üzerine Meclis ile bir performans sözleşmesi yapmalıdır. İlerde Sayıştay Başkanın iş akdi bu performans sözleşmesi etrafında oluşturulabilir. Sayıştayın bir hesap mahkemesi olmaktan çıkarılması ve Meclise denetim raporları sunan bir yüksek denetim kurumu olarak düzenlenmesi düşünülmelidir.