

**T. C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARININ
TOPLUMSAL – SİYASAL KÖKENLERİ
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

F. Handan SARICA

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MERSİN, 2008

**T. C.
Mersin Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

**TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKALARININ
TOPLUMSAL – SİYASAL KÖKENLERİ
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME**

F. Handan SARİCA

Danışman: Doç. Dr. Atilla GÜNEY

YÜKSEK LİSANS TEZİ

MERSİN, 2008

Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne,

FATMA HANDAN SARİCA tarafından hazırlanan TÜRKİYE'DE KAMU POLİTİKALARININ TOPLUMSAL - SİYASAL KÖKENLERİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME başlıklı bu çalışma, jürimiz tarafından KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başarılı

Başarısız



Başkan

Doç. Dr. Atilla GÜNEY

(Danışman)



Üye

Doç. Dr. H. Mualla YÜCEOL



Üye

Yrd.Doç.Dr. S.Ulaş BAYRAKTAR

Onay

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.

... / ... / 20..

Prof. Dr. A. Nüket ADIYEKE
Enstitü Müdürü



ÖZET

Kamu politikaları; en genel anlamıyla var olan sosyo - ekonomik durumu değiştirmeye (düzenlemeye) yönelik müdahale olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla da bu politikalar sonucu sosyal değişim amaçlanır. Bir başka deyişle kamu politikaları, eğitim, sağlık gibi alanlarda yürütülen teknik düzenlemeler olmanın ötesinde, toplumsal yapı ve ilişkilerde değişimi de hedefler, ya da bu yönde sonuçlar doğurur.

Kamu yönetimindeki yasal ve kurumsal değişim ve düzenlemelerin çeşitli toplumsal ve siyasal kesimlerin mücadelesi sonucu oluştuğu gerçeği Türkiye’de kamu yönetimi reform çabalarına ilişkin çalışmalarda genellikle göz ardı edilmiştir. Bu çalışmada kamu yönetimi disiplinine yöneltilecek bir bakış açısı veya eleştirinin teknik yasalarla sınırlı kalmaması; altında yatan politik nedenlere de bakılması gerektiği anlayışından hareketle kamu politikalarının oluşum süreci incelenecek ve kamu politikalarının toplumsal ve siyasal mücadele zemini incelenmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde siyaset / yönetim ayrımı tartışmaları, kamu politikası yaklaşımının gelişimi, kamu politikası kavramının tanımı ve unsurları, kamu politikası süreçleri ve devlet kuramlarına değinilecektir. İkinci bölümde ise, Türkiye’de kamu yönetimi alanındaki hukuksal dönüşüme etki eden, kamu politikalarının oluşumunda rol oynayan toplumsal, siyasal ve uluslararası aktörler ve bu aktörlerin kamu politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasındaki rolleri ele alınacaktır. Çalışmanın üçüncü bölümünde

ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun hazırlanması ve yasalaşması sürecinde hangi siyasal ve toplumsal grupların rol ve etkisinin olduğu incelenecektir.

Anahtar Sözcükler: Kamu politikası, toplumsal politika aktörleri, siyasal politika aktörleri, uluslar arası politika aktörleri, 5018 sayılı Kanun

ABSTRACT

Public policies can generally defined as an interruption to change the existing social and economic conditions (structures) and are aimed social change. In another word public policies are not just the technical regulations in education, health or other areas . It aims to change the social structures and relations.

The legal and institutional changes and arrangements in public administration are occurred by social and political actors' struggles and this fact is undervalued in the studies about the reforms on public administration in Turkey. This study is emphasize that the studies on public administration discipline should not limited with technical laws and arguments because the fact of social and political struggles shape the public policies.

In the first part of this study it is concerned on the politics / administration dichotomy, public policy's conceptual framework, the approaches to public policy, public policy process and state theories. In the second part of the thesis , the role of some social, political and international actors in public policymaking is concerning on. And the third part of this study is about the role of social, political and international actors on Public Finance Administration and Control Law.

Key words: Public Policy, social policy actors, political policy actors, international policy actors.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	i
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
KISALTMALAR	vii
GİRİŞ	1
I. BÖLÜM: KAMU POLİTİKASI KURAM(LAR)I VE SÜREÇLERİ	9
I. 1. Siyaset / Yönetim Ayrımı Tartışmaları	9
I. 2. Kamu Politikası Yaklaşımının Gelişimi	14
I. 3. Kamu Politikası Kavramının Tanımı ve Unsurları	15
I. 4. Kamu Politikası Süreçleri	17
I.5. Kamu Politikası Kuramları	19
I.5. 1. Çoğulculuk	19
I.5. 2. Korporatizm	22
I.5. 3. Marksizm	25
II. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞUM VE UYGULANMA SÜREÇLERİNDE ROL OYNAYAN AKTÖRLER	26
II.1. Kamu Yönetiminin Etkisi	27
II.1. 1. Bürokrasi	27
II.1. 2. Teknokrasi	31
II.1. 3. Yürütme	33
II.1. 4. Yasama	36

II.2. Siyasal Grupların Etkisi	38
II.2. 1. Siyasi Partiler	38
II.2. 2. Seçmenler	40
II.3. Toplumsal Grupların - Kitle İletişim Araçlarının Etkisi	41
II.3.1. Kitle İletişim Araçlarının Etkisi	41
II.3.2. Baskı ve Çıkar Grupları	42
III. BÖLÜM: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU'NUN OLUŞUMU VE UYGULANMASINDA ROL OYNAYAN AKTÖRLER	47
III. 1. 5018 Sayılı Yasa Öncesinde Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Kurumsal Yapı	49
III. 2. 5018 Sayılı Kanun Ve Getirdikleri	53
III. 3. Yasanın Hazırlanma ve Yasalaşma Sürecinde Rol Oynayan Aktörler ve Etkileri	57
III. 3. 1. Siyasi Aktörler	57
III. 3. 2. Bürokrasi	62
III. 3. 3. Toplumsal Aktörler	64
III. 3. 4. Uluslararası Aktörler	66
III. 3. 4. 1. Dünya Bankası	66
III. 3. 4. 2. Uluslararası Para Fonu	68
III. 3. 4. 3. Avrupa Birliği	70
SONUÇ	74
KAYNAKÇA	78

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
IMF	Uluslararası Para Fonu
MTEF	Orta Vadeli Harcama Sistemi
MÜSİAD	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
OECD	İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
PEIR	Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi
RG	Resmi Gazete
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği

GİRİŞ

Kamu yönetimi disiplininin tarihsel seyri incelendiğinde farklı dönemlerde ‘hukuk’, ‘siyaset bilimi’ ve ‘yönetim bilimleri’ yaklaşımlarının önem kazandığı, süreç içerisinde hukuk perspektifinin zayıfladığı, yönetim bilimi ve siyaset bilimi yaklaşımlarının ön plana çıktığı görülmektedir. Kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkmasından itibaren siyaset bilimi ve kamu yönetimi ayrımı / ikiliği hep var olmuştur.

Kamu yönetiminin siyaset bilimi dışında bir disiplin olması arayışı Woodrow Wilson’un 1887 yılında yayınladığı ‘Yönetimin İncelenmesi’ isimli makaleye dayandırılmaktadır. Wilson, kamu yönetiminin, siyaset bilimi ve hukukun dışında bir alan olduğunu ifade etmiştir. Wilson’a göre, siyaset yönetimin görevlerini belirler, ancak yönetimin iç işleyişine müdahale etmemelidir. Kamu yönetimi disiplininin öncüleri, yönetimin esasen bir ‘sevk ve idare’ alanı olarak incelenmesi gerektiğini savunmuşlardır. Devletin bir siyasal olgu olması yanında büyük ve karmaşık bir yönetsel olgu olduğu, kamu yönetimi disiplininin de söz konusu yönetim süreci ile ilgili bilgilerin açıklanmasına yönelmek olduğu savunulmuştur. Bu tartışmalar kamu yönetimi disiplininin sınırlarının belirlenmesi çabalarının sonucunda ortaya çıkmış ve buna paralel olarak siyaset / yönetim ikilemi disiplinin en temel tartışmalarından biri haline gelmiştir.

Refah devleti döneminde ise devlet, gelir kaynaklarını ve toplumsal yaşamın diğer alanlarını düzenleyerek üretim ve talep dengesini kurmak zorunda kalmış, bu nedenle sadece ekonomik süreçlerin düzenleyicisi değil, bu süreçlerin bir parçası olarak da kabul edilmiştir (Aksoy, 1995: 159 – 173). Bu dönemde siyaset / yönetim ikilemi yoğun bir

şekilde tartışılmış ve bu ayrım reddedilerek, kamu yönetiminin devletin bu aktif rolü gereğince siyaset biliminin bir parçası olduğu yönünde bir anlayış benimsenmiştir (Hood, 1990: 107- 125, Aktaran: Güzelsarı, 2000: 14).

Bu dönemde ayrıca, temelde siyaset bilimi kapsamında ilgi gören ‘kamu politikaları’ yaklaşımı güçlenmiş ve kamu yönetimi disiplini içerisinde geliştirilmeye çalışılmıştır (Güler, 1994: 13). 1970’li yıllardan günümüze kadar büyük ilgi alanı olan ‘kamu politikası’ ayrı bir inceleme alanı haline gelmiştir.

Kamu politikası kavramını tanımlamaya çalışan siyaset bilimci ve kamu yöneticiler farklı yaklaşımlar geliştirmişlerdir. Eyestone (1971); “kamu politikası, bir kamu kuruluşunun çevresiyle ilişkidir” derken, Dye (1983), “kamu politikası, kamu yönetiminin (hükümetin) yapmayı ya da yapmamayı seçtiği her şeydir” demektedir. Jenkins’e (1978) göre; kamu politikası, basit idari çıktılardan daha da öte bir olgu olarak düşünülmelidir. Kamu politikaları bir süreçtir. Politika sorunları, karar alma, kararların uygulanması, kamu politikasını belirleyen aktörler ve benzeri özellikler kamu politikasını diğer idari faaliyetlerden ayırmaktadır.

Kamu yönetimi disiplini içerisinde kamu politikaları yaklaşımı, siyaset ve yönetim ayrımını bir tarafa bırakarak, kamu yönetiminin, yönetim bilimleri ve siyaset biliminden koparılmaması, dar ve teknik bir çerçevede ele alınmaması gerektiğini savunmuştur. Bu yaklaşıma göre, “kamu yönetiminin asıl ilgi alanı kamu yöneticilerinin topluma karşı sorumlulukları, kamu yönetiminin aktörel değerleri ve toplumun sorunları için yeni, etkin stratejiler geliştirmedir” (Güler, 2005).

1980'li yıllara gelindiğinde ise, neo liberal politikalar bağlamında siyaset / yönetim ayrımı yanında siyaset / ekonomi arasındaki ayırım da derinleşmiştir. Bu ayrıştırma ve koparılmanın temel gerekçesi bürokrasinin kamu kaynakları üzerindeki etkisinin savurganlığa ve etkinsizliğe yol açtığı iddiasıdır. Bu iddianın sahipleri yeni sağ yaklaşımları (anayasal iktisat, kamu tercihi yaklaşımı vb.) benimsemiş ekonomist ve siyaset bilimcilerdir. Kamu gelir ve harcamalarında etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik sağlanabilmesi için bürokrasinin ekonomi üzerindeki müdahalesinin sınırlandırılması gerektiği savunulmaktadır (Güzelsarı, 2007: 56). Bu düşüncenin temelinde, kamu yönetiminde teknokratların hakim olduğu bir yönetim sistemi oluşturulması isteği yatmaktadır. Böylelikle kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli kullanılacağı iddia edilmektedir.

Kamu yönetimi, toplumsal düzeni sağlamaya ve kamu hizmetlerini yürütmeye yönelik olarak birey ve mülkiyet üzerinde karar verme otoritesini ifade etmektedir. Bu açıdan kamu yönetiminin konusunu, düzen, otorite, kamu gücü, kamu hizmeti başta olmak üzere çok yönlü ve çok aktörlü toplumsal ilişkiler oluşturmaktadır (Bonnin, 1812: 258 - 260, Aktaran: Karasu, 2004: 228).

Kamu yönetimi ve kamu politikaları siyasal süreçlerin ürünleridir. Dolayısıyla kamu yönetimini incelerken teknik ve dar bir bakış açısı yerine, iktidar mücadelelerini, toplumsal sınıf ve örgütlerin güç arayışlarını dışlamamak gerekir. Nitekim kamu politikaları, toplumsal sınıf ve grupların siyasal mücadelelerinin ürünüdür.

Kamu yönetimi alanındaki yasal, kurumsal değişim ve düzenlemeler incelenirken bu değişim ve düzenlemelerin arka planını oluşturan nedenlere de bakılması gerekmektedir. Bu değişim ve dönüşümün bazı toplumsal ve siyasal kesimlerin mücadelesi sonucu oluştuğu gerçeği de Türkiye’de kamu yönetimi reform çabalarına ilişkin çalışmalarda göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

Bu çalışmada kamu yönetimi disiplinine yöneltilecek bir bakış açısı veya eleştirinin teknik yasalarla sınırlı kalmaması; altında yatan politik nedenlere de bakılması gerektiği anlayışından hareketle kamu politikalarının oluşum süreci incelenecek ve kamu politikalarının oluşum sürecini etkileyen toplumsal ve siyasal mücadeleler zemini ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Kamu politikaları yaklaşımı çerçevesinde, Türkiye’deki kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminin siyasetten bağımsız ve teknik kurallarla incelenmesi yerine toplumu oluşturan sınıf ve örgütlerin taleplerinin ve etkisinin ürünü olduğunun gözden kaçırılmaması gerektiği bu çalışmanın temel varsayımıdır.

Dolayısıyla, son yıllarda kamu yönetimi disiplinini etkisi altına almış ‘yeniden yapılanma’ süreci ile bu sürecin getirdiği hukuki, ekonomik, siyasal değişimleri küreselleşme sürecinin ya da “IMF ve Dünya Bankası’nın dayatması” olarak algılamann yanı sıra bu değişiklikleri isteyen, direten toplumsal kesimleri ve baskı unsuru oluşturan bu isteklerinin neyi amaçladığına ve kamu politikaları üzerindeki etkilerine bakmak gerekir.

Bu bağlamda bu çalışmada, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve bu kanunun uzantısı olan hukuksal düzenlemeler esas alınarak, bu hukuksal düzenlemelerin altyapısını oluşturan yaklaşımlar, bu yasal düzenlemelerin getirilmesinde hangi toplumsal ve siyasal süreç, sınıf ve örgütlerin baskı ve etkisi olduğu incelenecek, yapılan hukuki düzenlemelerin olası amaç ve sonuçları irdelenecektir.

Bu çalışmanın asıl amacı, Türkiye’de uygulanmakta olan kamu politikalarının toplumsal ve siyasal temellerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu bağlamında ele almaktır. Kamu yönetimi ve kamu politikaları sürecinin siyasal mücadeleler sonucu oluştuğu gerçeğinden hareketle, ‘yeniden yapılanma’ çerçevesinde uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin bazı toplumsal kesimlerin siyasal mücadele ve müdahalelerinden etkilendiği ve bu mücadelelerin izlerini taşıdığı gözlemlenmektedir. Dolayısıyla yapılan hukuksal düzenlemelerin hangi kesimler tarafından ne amaçla istendiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Siyaset / yönetim ayrımının uygulamada pek mümkün olmadığı kamu yönetimindeki yasal ve kurumsal değişim ve düzenlemelerin çeşitli toplumsal kesimlerin mücadelesi sonucu oluştuğu, dolayısıyla kamu yönetimi disiplinine yöneltilecek bir bakış açısı veya eleştirinin teknik yasalarla sınırlı kalmaması; altında yatan politik nedenlere de bakılması gerektiği anlayışından hareketle kamu politikalarının oluşum süreci incelenecektir.

Bu tezin temel varsayımları, kamu yönetimi ve yönetim biliminin dar bir uzmanlık alanı olarak düşünülmemesi gerektiği ve kamu yönetiminin, anayasa ve yönetim hukuku,

siyaset bilimi, sosyoloji, psikoloji gibi farklı bilim dallarının birlikte yer aldığı disiplinler arası bir yaklaşımla ele alınması gerektiğidir. Bunun yanında, yönetim ve siyasetin kuramdaki ayrılığının gerçek yaşamla örtüşmediği, kamu yönetimine dair her türlü yasal ve prosedürel değişimin altında politik mücadelelerin olduğu savunulmaktadır.

Kamu politikalarının, bazı toplumsal kesim ve grupların siyasal mücadeleleri sonucunda oluştuğu ve bu nedenle kamu yönetimi ve kamu politikalarına ilişkin bir incelemede sadece teknik, hukuksal bir bakış açısı yeterli değildir. Toplumsal kesim ve grupların yasa, düzenleme ve politika oluşumu sürecine etkisinin de mutlaka dikkate alınması gerektiği yaklaşımı da bu tezin temel varsayımı niteliğindedir.

Kamu politikaları; en genel anlamıyla var olan sosyo - ekonomik durumu değiştirmeye (düzenlemeye) yönelik müdahale olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla da bu politikalar sonucu sosyal değişim amaçlanır. Bir başka deyişle kamu politikaları, eğitim, sağlık gibi alanlarda yürütülen teknik düzenlemeler olmanın ötesinde, toplumsal yapı ve ilişkilerde değişimi de hedefler, ya da bu yönde sonuçlar doğurur.

Bu çalışmanın birinci bölümünde tezin kavramsal ve kuramsal bir arka planını çizmek amacıyla; kamu yönetimi disiplininin temel sorunsallarından biri olan siyaset / yönetim ayrımı tartışmalarına yer verilmekte, tezin asıl konusunu oluşturan kamu politikası kavramı tanımlanmakta, kamu politikası yaklaşımının gelişme süreci incelenmekte ve kamu politikalarının oluşum süreçlerine değinilmektedir. Ayrıca kamu politikası çalışma alanının ve kamu politikası analizinin devlet kuramından bağımsız düşünülmemeyeceği gerçeğinden hareketle Çoğulculuk, Marksizm ve Korporatizm

kuramları incelenerek bu kuramların kamu politikası çalışma alanına etkileri tartışılmaktadır.

Tezin ikinci bölümünde ise ilk kısımdaki kuramsal ve kavramsal çerçeveden hareketle Türkiye’de kamu politikalarının oluşumunda rol oynayan toplumsal ve siyasal aktörler ele alınacaktır. Kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde bürokrasi, teknokrasi, yasama, yürütme gibi kamusal aktörler yanında siyasi partiler, seçmenler gibi siyasal aktörlerin, baskı ve çıkar grupları ile kitle iletişim araçları gibi toplumsal aktörlerin etkileri incelenmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümü kamu yönetimi reformunun uygulamaya konulmuş en önemli ayaklarından biri olan ve kamu mali yönetim sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yasalaşmasından önceki kurumsal yapı ile yasalaşması sonrasında kamu mali yönetimine getirdikleri incelenmektedir. Ayrıca bu yasanın hazırlanması ve yasalaşması sürecinde hangi siyasal, toplumsal ve uluslararası aktörlerin rol oynadığı ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Bu konunun araştırılması, kamu yönetimi ve yönetim bilimleri disiplinlerinin belli bir alanda ortaya çıkan insan gereksinimlerinden, toplumsal ve siyasal değişimlerden etkilenen (yansımacı) disiplinler olmaları itibariyle, kamu yönetimi disiplininin ortaya çıkışından itibaren geçirdiği aşamaların siyaset / yönetim ikilemi ekseninde bir inceleme gerektirdiğinden kapsamlı ve yoğun bir literatür taraması yapılacaktır. Tezin temel varsayımlarını kanıtlayıcı nitelikteki bilimsel çalışmalara, yerli ve yabancı kitap, makale, sempozyum, konferans, panel bildirileri de dikkate alınarak kapsamlı bir değerlendirmeyi

mümkün kılacak bir inceleme yapılacaktır. Siyasal ve yönetsel analizde çalışmaya temel malzeme olacağı düşünülen yasa metinlerinin yanı sıra ayrıca Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kurumların temel belgeleri (IMF stand – by anlaşmaları, gözden geçirmeler, niyet mektupları, Dünya Bankası yapısal uyarlama kredileri), TÜSİAD, TOBB gibi sermaye örgütleri tarafından hazırlanan raporlar, ayrıca DPT özel ihtisas komisyon raporları ile gazete taramaları da temel inceleme malzemeleri arasında yer almaktadır.

Kamu politikalarının oluşumunda rol oynayan aktörler ülkeden ülkeye farklılık göstermekte ve bu aktörlerinin kamu politikaları üzerindeki gücü ve etkisi de farklı ülke ve yönetim sistemlerinde değişmektedir. Dolayısıyla bu çalışmada Türkiye özelindeki durum ortaya konulmaya çalışılmıştır. Kamu politikaları yaklaşımı; ortaya çıktığı tarihlerden (1970’li yıllar) itibaren inceleme konusu yapılmış olması da bu çalışmanın bir diğer sınırlılığını oluşturmaktadır.

I. BÖLÜM: KAMU POLİTİKASI KURAM(LAR)I VE SÜREÇLERİ

I. 1. Siyaset / Yönetim Ayrımı Tartışmaları Çerçevesinde Kamu Politikalarına Bakış

Kamu politikası deyimi içerisinde yer alan kamu ve politika kavramları kamu yönetimi disiplininde var olan siyaset / yönetim ayrımı tartışmasının ele alınmasını gerekli kılmaktadır. Siyaset / yönetim ayrımı kamu yönetimi disiplininin temel sorunsallarından biri olması açısından da önemlidir.

Kamu yönetimi bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıktığı tarihten bu yana paradigma arayışı ve kimlik krizi tartışmaları varlığını sürdürmüştür. Kamu yönetiminin kimlik bunalımında siyaset / yönetim ayrımı geleneksel bir konuma oturmuş ve bu tartışma çözümlenemeyerek günümüze kadar sürmüştür (Üstüner, 1995: 59 – 60).

Siyaset / yönetim ilişkisi kamu yönetimi disiplininin en tartışmalı konularından biridir. Bu ilişkiyi Amerikan kamu yönetimi anlayışı bir ayrılık ve zıtlık olarak tanımlamakta, hatta siyaset / yönetim ayrılığının ifade edildiği ilk metin olan Woodrow Wilson'ın 'Yönetimin İncelenmesi' makalesi kamu yönetimi disiplinin kuruluşunun başlangıcı sayılmaktadır. Dolayısıyla, siyaset ve yönetim ilişkisini sorgulamak aynı zamanda, kamu yönetimi disiplininin varlığı ve sınırları konusunda sorgulama yapmayı gerektirmektedir (Akbulut: 2005: 1).

Wilson'un amacı kamu yönetimi bilimini savunmak ve politika ile yönetim arasındaki farklılığı açıklamaktır. Devlet yönetimi ile siyaset ayrımının gerçekleştirilmesi durumunda yönetimin kendisine verilen görevleri tarafsız bir şekilde yapacağı, siyasal etkinin dışında kalarak doğrudan halka hizmet edeceği savunulmaktadır (Öztürk, 2003: 90)

Kamu yönetimi literatüründe siyaset - yönetim ayrımı konusunda iki temel yaklaşım vardır. Bunlar, Anglo - Sakson Yaklaşım ile Kıta Avrupası yaklaşımlarıdır. Anglo - Sakson yaklaşımında, siyaset ve yönetimin ayrı olması gerektiği savunulmakta ve bu ayrılığın kamu yönetiminin işletmecilik ve piyasa ilkelerine göre yapılandırılması ile gerçekleştirilebileceği ileri sürülmektedir. Buna karşılık Kıta Avrupası yaklaşımında, siyasal ve yönetsel görevlerin nitelikleri gereği birbirinden farklı olduğu; siyasetin bir değer alanı, yönetimin ise bürokrasi biçiminde 'kapitalist ussallığın' en önemli taşıyıcısı olduğu öne sürülmektedir. Bürokrasinin demokrasi karşısında güçlenmesinin, liberal demokrasi açısından yani birey hak ve özgürlüklerinin ihlali bakımından en büyük tehlike olacağı varsayımına dayanılmaktadır (Akbulut, 2005: 11).

Ülkelerin sahip olduğu yapısal ve kültürel özelliklere bağlı olarak yönetim ve siyaset ilişkisi çeşitli ülkelerde farklılık göstermektedir. ABD ve Kıta Avrupa'sında siyaset ve yönetim arasındaki farklılığın nedenleri; Avrupa'da devlet kavramının belirgin olmasına karşılık, ABD'de bu belirginliğin az olması, parlamenter ve başkanlık sistemi arasındaki farklılıklar ve bürokrat ve siyasetçilerin siyasa yapım sürecindeki yerlerine referans verilerek açıklanmaktadır (Peters, 1997: 233 - 239, Aktaran: Akbulut, 2005: 2).

Kamu yönetiminin gelişimi Kıta Avrupası'nda siyaset bilimi yönelimli iken, Anglo-Amerikan ülkelerde daha çok yönetim kuramı ağırlıklı olmuştur. ABD'de Woodrow Wilson'un tezlerinden doğan geleneksel kamu yönetimi anlayışında yönetim – siyaset ayrımı yapma eğilimi 1950'lere kadar sürmüştür (Hood, 1990: 112, Aktaran: Güzelsarı, 2004).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1960'lı yılların ortalarına kadar refah devleti anlayışı olarak da tanımlanan sosyal devlet anlayışı egemen olmuştur. Bu dönemde devlete bölüşümde (gelir dağılımında) etkinlik sağlaması görevi yüklenmiş ve devlet sadece ekonomik süreçlerin düzenleyicisi değil, ayrıca bu süreçlerin bir parçası olarak da kabul edilmiştir. Başka bir deyişle, refah devletinin oluşması ve kurumsallaşması devlet eliyle gerçekleştirilmiştir (Aksoy, 1995: 160).

Refah devleti döneminde siyaset / yönetim ayrımı reddedilmiş; kamu yönetimi siyaset biliminin bir parçası olarak kabul edilmiştir. Bu dönemde kamu yönetimi alanında devleti bir bütün olarak ele alan, merkezi yönetim yapıları ile siyasi yapılar arasındaki ilişkileri siyasal - yönetsel bir çerçevede inceleyen 'makro' ölçekli bir bakış açısı egemen olmuştur (Rhodes, 1995: 1-15, Aktaran: Güzelsarı, 2004).

1970'lerde ise tekelleri kapitalist yapının yol açtığı kriz nedeniyle devletin rolünün yeniden tanımlanması gündeme gelmiş ve devletin üstlendiği ekonomik ve toplumsal işlevlerinden geri çekilmesi istenmiştir. Devletin rolündeki bu değişim, 1900'lü yıllardaki yönetim / siyaset ikileminin ve yönetimin 'teknik' bir işlev olarak tanımlanmasının yeniden canlanmasına yol açmıştır. Bu dönemde 'kamu işletmeciliği' yaklaşımı ortaya

çıkması; kamu örgütlerinde işletme yönetimi kuramı ve uygulaması geçerlilik kazanmaya başlamıştır. Bu yaklaşım 1980'lerin sonlarında da “yeni” ekiyle revize edilmiştir.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ‘işletmecilik’, ekonomik analize dayalı ‘kamu tercihi kuramı’ ve ‘yeni kurumcu iktisat’ akımlarından beslenmektedir. Kamu yönetimi kuramcıları ise genelde yaklaşımın ekonomik yönünden çok işletmecilik yönüne ağırlık vermişlerdir (Ömürgönülşen, 1998: 520). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel varsayımı kamu sektöründe özel sektör yönetim mekanizmaları ve tekniklerinin uygulanması gerektiğidir. Bu anlayış da ‘girişimci devlet’ yaklaşımının gelişmesini sağlamıştır.

Yeni kamu işletmeciliğinin İngiltere’deki gelişim çizgisini değerlendiren Rhodes, yaklaşımın işletmecilik ve yeni kurumcu iktisat olarak iki ayrı boyutta gelişim gösterdiğine dikkat çekmektedir. 1988 yılına kadar yeni kamu işletmeciliğinin ‘işletmecilik’ boyutu egemenken, bu tarihten sonra ise ‘yeni kurumcu iktisat’ önem kazanmıştır (Rhodes, 1997, 47, Aktaran: Güzelsarı, 2004). Yeni kurumcu iktisat yeni kamu işletmeciliğini teorik açıdan beslemekle birlikte, asıl olarak ‘devletin yeniden düzenlenmesi’ hareketi altında gelişen ‘girişimci devlet’ ve ‘yönetişim’ modelinin yükselişinde önem kazanacaktır. Yeni kamu işletmeciliği kuramcıları, yaklaşımın ‘işletmecilik’ boyutunu öne çıkarırken, yönetişim kuramcıları ise ‘yeni kurumcu iktisat’ boyutuna ağırlık vermişlerdir. “Ekonomiklik, etkinlik ve etkililik” değerlerine dayalı olan bu anlayışta, özel sektör hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak ele alınmakta, kamu sektöründe de bu alanın tekniklerinin kullanılması gerektiği savunulmaktadır.

Bu gelişmelerin kamu yönetimi yazınına yansımaları ile, 1980'ler boyunca kamu yönetimi kuramcıları 'kuramsal' tercihin yerine 'uygulama'yı; siyasal olmanın yerine siyaset dışında kalmayı; makro bakış açısı yerine mikro düzeyde incelemeyi; uzun vadeli olmaktan çok kısa vadeli; radikal değişimlerden çok iyileştirme; özelleştirme, rekabet ve teknolojik yenilikler yönündeki tercihlerini artırmışlardır (Üstüner, 1992 : 12).

1990'lı yıllarda ise 'devletin yeniden düzenlenmesi', 'girişimci devlet', 'yönetişim', 'kamu yönetişimi' gibi kavramlar üzerinde konuşulmaya başlanmış yönetim / siyaset ayrımını esas alan bakış açısı varlığını sürdürmüştür; hatta daha da derinleşmiştir. 'Kamu işletmeciliği', 'yönetişim', 'toplam kalite yönetimi', 'girişimcilik' ve 'yeniden düzenleme' gibi sembolik kavramların bol miktarda kullanıldığı bu ortamda esas olarak temel siyasal sorunların üzeri örtülmeye çalışılmaktadır (Üstüner, 1992: 13).

Siyasal ve yönetsel faaliyetlerin ürünü olan kamu politikasının inceleme konusu haline gelmesi kamu yönetimi yazınında hakim olan siyaset – yönetim ikiliğini de aşmayı gerektirmektedir. Dolayısıyla 'kamu politikası' çalışma alanı kamu yönetimindeki köken sorununun çözülmesini sağlayıcı bir işleve sahiptir.

Günümüzde siyaset ve yönetim arasında kesin bir çizgi çizmek mümkün değildir. Özellikle kamu politikalarının oluşturulmasında siyaset / yönetim ikiliği bütün anlamını yitirmiştir. Gerçek yaşamda politika ile yönetim iç içe geçmiş durumdadır. Devletin birçok eyleminin siyasi olması nedeniyle siyaset ve yönetimi birbirinden ayırmak imkansızdır.

I.2. Kamu Politikası Yaklaşımının Gelişimi

Kamu politikası yaklaşımının önem kazanmasında 1960'larda ABD'de iki kaynağa bağlı olarak ortaya çıkan gelişmeler etkili olmuştur. Gelişen batı endüstrisi toplumlarında yeni sorunlar ortaya çıkmaya başlamış ve politika yapıcılar bu sorunlarla uğraşmaya, alternatif çözüm önerileri oluşturmaya başlamışlardır. İkinci olarak da, sosyal bilimler alanındaki akademisyenler ilgilerini politika ile ilgili konulara yöneltmeye başlamışlardır. Böylece süreç içerisinde birçok üniversitede kamu politikaları üzerine dersler, eğitim programları hazırlanmaya başlanmıştır. İngiltere de kamu politikaları konusunda Amerika'yı yakından takip etmiştir (Ham - Hill, 1993: 2 -3).

Kamu politikası yaklaşımı, 1970'lerden itibaren ayrı bir inceleme alanı haline gelmiş ve gelişmiş ülkelerde büyük ilgi görmüştür. Kamu politikalarının oluşturulması, kamu politika süreçleri, politika aktörleri gibi konulara hem akademik çevreler hem de kamu yöneticileri tarafından yoğun ilgi gösterilmiştir. Ancak Türkiye'nin de aralarında bulunduğu gelişmekte olan ülkeler bu doğrultuda bir gelişme göstermemiş, kamu politikaları, siyaset bilimi ve kamu yönetiminin detaylı incelediği alanlardan biri olamamıştır (Çevik, 2004: 135).

Kamu politikalarının hem akademik çevre hem de kamu kurumları tarafından incelenip değerlendirilmesi oldukça önemlidir. Türk kamu yönetiminde kamu politikalarının ne kadar başarılı veya başarısız olduğunun değerlendirilmesi, ekonomik ve sosyal nitelikli kamu hizmetlerinin halka en iyi nasıl sunulacağına tespit edilmesi açısından gereklidir (Çevik, 1998: 112)

Dünyada ‘kamu politikası’ alanının geç keşfedilmesi Wilson’la başlayan siyaset - yönetim ayrımı geleneğine bağlanabilir. Türkiye’de de yeteri kadar önem kazanamamış olmasının nedenleri başında da siyaset - yönetim ayrılığı ilkesi gelir. Kamu yönetimi disiplini ağırlıklı olarak yönetsel yapı ve işleyiş süreçlerinin üzerinde durmakta, idarenin amaç - politika boyutunu incelemeye çok az yer vermekte ya da bu boyuta hiç değinmemektedir. Kamu yönetiminin amaç - politika boyutu, İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ayrı bir inceleme alanı olarak ortaya çıkmış, ‘public policy’ adıyla siyaset biliminin çalışma konularından biri sayılmıştır (Güler, 2005).

I. 3. Kamu Politikası Kavramının Tanımı ve Unsurları

Kamu politikası en basit tanımıyla, hükümetin yapmayı ya da yapmamayı tercih ettiği şeyler olarak ifade edilebilir. Bu tanım biraz genel, geniş kapsamlı niteliktedir. Çünkü hükümetin bütün önemli ve önemsiz işlerinin kamu politikası olarak tanımlanması yanlış olacaktır. Ancak, hükümetin yapmaya karar verdiği şeyleri değil, aynı zamanda yapmamaya ya da hareketsiz kalmaya karar verdiği şeyleri de içeren bir tanım olması açısından önemlidir. Yönetimin herhangi bir konuda olumlu bir eylem ya da işlem yapmamasının da kamu politikası olduğu ifade edilmektedir. Fakat bu tanım tek başına kamu politikası kavramını açıklamakta yetersiz kalmaktadır (Dye, 2008: 1).

Dye, ilk olarak kamu politika yapıcısı olarak hükümeti işaret etmektedir. Bu da özel sektörün, baskı gruplarının, kişilerin ve sosyal grupların aldığı kararların kamu politikası olmadığı anlamına gelir. Dye, hükümet dışı aktörlerin faaliyetlerinin, hükümetin faaliyetlerini etkilemekle birlikte, bu eylem ve kararların tek başına kamu politikası

sayılamayacağını ifade etmektedir (Dye, 1972: 2, Aktaran: Howlett – Ramesh, 1995: 4). İkinci olarak Dye, kamu politikalarının hükümete bir şey yapma ya da yapmama seçeneği sunduğuna dikkat çekmektedir.

Jenkins (1978) ise, kamu politikasını, siyasi aktör ve grupların aldığı birbiriyle bağlantılı kararlar serisi olarak tanımlar. Dye kamu politikasını bir tercih, seçim olarak tanımlarken, Jenkins, kamu politika yapımını bir süreç olarak değerlendirmektedir. Hükümet bir problem karşısında tek bir karar almaz. Politika, birçok karar serisini içerir. Jenkins aynı zamanda hükümetlerin karar alırken ya da politika belirlerken bazı kısıtlar altında olduğunu vurgulamıştır. Hükümetin yapmayı seçtiği bir politika kaynak yokluğu ya da yerel ve ulusal karşı çıkışlar gibi nedenlerle sınırlandırılabilir.

Anderson, “Kamu politikası birtakım kuruluş veya kişilerin bir sorunu çözmeye izledikleri amaçlı hareketler bütünüdür” şeklinde bir tanımlama yapmıştır (Anderson, 1994: 3). Anderson, Dye ve Jenkins’in tanımlarına iki önemli unsur daha eklemektedir. Politika kararları çoğu kez tek bir aktör yerine bir aktör seti tarafından alınır. Politikalar sadece çoklu kararlardan değil aynı zamanda çoklu politika yapıcılardan oluşmaktadır. Anderson ayrıca kamu politikasının ortaya çıkabilmesi için devletin belirli bir kamusal sorunu çözmek için o alana müdahale etme niyeti taşıması veya müdahale kararını almış olması yeterli bulmamakta; devletin müdahaleyi gerçekleştirmiş olmasını gerekli görmektedir (Anderson, 1994: 6).

David Easton da (1953: 130), kamu politikasını toplumsal değerlerin dağılımını sağlayan bir kararlar ve eylemler ağı olarak tanımlamaktadır. Bu tanımda kamu

politikalarının amaç, değer ve uygulamaların ayrıntılandırılmış bir programı olduğu ifade edilmektedir.

Kamu politikası hükümetin bir şey yapması ya da bir şey yapmaksızın 'statükoyu', mevcut durumu koruması olarak tanımlanabilir. Örneğin sağlık politikası, vatandaşların sağlık sorunlarını çözmek için birçok karar ve eylem içerir. Genellikle birçok farklı karar hükümet yerine farklı kişiler ya da kurumlar tarafından yerine getirilir. Mesela bir hükümetin sağlık politikalarını tam olarak anlayabilmek için mali ve yönetsel konularda hükümet aktörlerinin bütün kararlarını bilmek gerekebilir (Howlett - Ramesh, 1995: 5 - 6).

Kamu politikaları siyasal erkin var olan sosyo ekonomik yapıyı değiştirmeye (düzenlemeye) yönelik müdahaleleridir. Kamu politikaları uzun süreçlere yayılmış politikalar olup; hükümetler ve kamu kuruluşları tarafından geliştirilen ve uygulanan faaliyetlerdir. Kamu politikaları siyasal sistem içerisinde alınan kararlar ve uygulamaları gösterirler. Kamu politikalarının merkezinde siyasi iktidar vardır. Kamu politikaları belirlenirken ve uygulanırken birçok aktör siyasi iktidar ve kamu kurumları üzerinde politika kararlarının kendi çıkarları doğrultusunda belirlenmesi ve uygulanması için etkide bulunur.

I. 4. Kamu Politikası Süreçleri

Kamu politikası oluş(tur)ma süreci, bir sorunun ortaya çıkması, konunun gündeme gelmesi ve taleplerin otoritelere iletilmesi, gelen tekliflerin değerlendirilerek uygulanacak politikanın belirlenmesi, politikanın uygulanması ve geri dönüşüm süreçlerinden oluşur.

Bu süreçleri kısaca sorun - gündem - politika belirleme - karar - uygulama ve değerlendirme olarak da sıralayabiliriz.

Kamu politikalarının oluşumu öncelikle bir sorunun varlığını gerektirmektedir. Kişi, grup ya da kurumlar bir sorunun varlığı durumunda talep ve beklentilerini dile getirir ve bunları otoritelere iletirler. Konunun gündeme gelişi ancak hükümetin halkın sorunlarını gündemine alması ile mümkün olabilir. Siyasi iktidarın da hassasiyeti ile bazı konular hükümet gündemine hemen alınırken, bazıları ancak toplumsal baskının yeterli seviyeye gelmesiyle hükümet gündemine girebilir. Bazı durumlarda ise hükümet halkın gündeminde olsa dahi konuyu hükümet gündemine almaktan kaçınır, direnir veya sorunu görmezden gelir. Çıkar çatışmalarından dolayı bazı kişi, kurum ve kuruluşlar bir sorunun gündeme gelmemesi için direnebilirler. Bunun için gündemi değiştirme, en önemli gündem değiştirme organları olan medya organlarını (reklam veya rüşvet karşılığı) kullanma, yollarına başvurabilirler (Kartal, 2003: 2 - 3).

Hükümetin gündemine alınan konu ile ilgili incelemeler yapılır, komisyonlar kurulur ve bu sorunu ortadan kaldıracak çözüm önerileri ve alternatifler üzerinde durulduktan sonra karar aşamasına gelinir. Böylece kamu politikası ortaya çıkmış olur. Uygulanması kararlaştırılan politikalara ulaşmak için tutulacak yol saptanır. Saptanan politikanın uygulanabilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılır. Bu düzenleme anayasal veya yasal olabileceği gibi tüzük, yönetmelik veya idari emirlerle de olabilir. Ayrıca politikanın uygulanması için gerekli olan plan, program ve projelerin geliştirilmesi ve gerekli kaynak, araç gereç ve imkanlar ile görev, yetki ve sorumlulukların kurumlar ve kişiler arasında dağıtımının yapılması gerekir. Yapılan yasal düzenlemeler, verilen emirler

ve dağıtılan görev, yetki ve sorumluluklar ile gerekli araç, gereç ve mali imkanlar sonucunda politika uygulamaya geçirilir. Politikanın uygulanması belli bir zamanı kapsayabileceği gibi süresi belirtilmemiş de olabilir.

Politikanın uygulama aşamasında belirlenen amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin izlenmesi, gerekli durumlarda denetlenmesi, aksayan yönlerin düzeltilmesi gerekir. Politika uygulama aşamasının sonunda veya belli bir mesafe alındıktan sonra, politikanın soruna ne ölçüde çare olduğu; istenilen hedeflere ulaşıp ulaşılamadığı, politikanın çıktıları ve etkisi bakımından değerlendirilmeye tabi tutulur. Değerlendirme sonucunda amaç ve hedeflere ulaşma derecesine göre politika aynen sürdürülebileceği gibi, etkisi azaltılabilir, arttırılabilir veya politikadan vazgeçilebilir (Kartal, 2003: 2-3).

I.5. Kamu Politikası Kuramları

I.5. 1. Çoğulculuk

Siyaset biliminde çoğulculuk kavramı birçok şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Tarihsel olarak baktığımızda çoğulculuk kavramı demokrasi düşüncesine eşlik eden ve onu meşrulaştıran düşünce olarak var olagelmıştır. Bu yaklaşıma göre toplum türdeş olmayan elemanlardan oluşur ve demokrasinin işlevi bunların çıkarlarına barışçı bir biçimde eklemlenmiştir. Bu görüşün en yetkin ve modern açılımı özellikle Amerika siyaset biliminde İkinci Dünya Savaşı sonrası yoğunluk kazanmıştır.

Çoğulculuk bir devlette veya sosyal organizasyonda gücün birçok grup veya organizasyon tarafından paylaşılmasıdır. Klasik anlamda Hegel'in üniter devlet anlayışını eleştirmek amacıyla kullanılmıştır. Batılı demokrasilerde siyasi gücü elde etmek, ona katılmak için rekabet içinde olan elitler ve sosyal grupları ifade etmektedir (Erkal, 1997: 78).

Çoğulculuk yaklaşımının kurucuları James Madison ve Tocqueville olarak bilinse de bu doktrin esas olarak Bentley tarafından resmi ifade bulmuştur. Diğer çoğulcu düşünürler ise David Truman, Robert Dahl ve Nelson Polsby'dir (Howlett - Ramesh, 1995: 33). Bu yaklaşımın önerme ve argümanları, Anglo Amerikan sistemde, siyaset, hükümet ve devletle ilgili birçok araştırma ve çalışmaya kaynaklık etmektedir. Aynı zamanda bu yaklaşımın izlerini Batı Avrupa ve İskandinavda'da da görmek mümkündür (Ham - Hill, 1993: 2).

Çoğulculuk siyasal süreçte baskı gruplarının taleplerine vurgu yapar. Çoğulcu yaklaşıma göre, birbiriyle yarışan farklı ihtiyaçların uzlaşması sonucunda politikalar oluşur ve kamu politikaları kendi üyelerinin çıkarları için çatışan grupların yarış ve işbirliğinin ürünü ve sonucu olarak tanımlanır.

Çoğulcuların düşüncelerinde iki temel nokta vardır. Birincisi, kamu yönetiminde devlet ile toplum arasında işleyen siyasal süreç herkese açıktır ve ikincisi o sürece giren toplumun seçkinleri ancak diğer grupların temsilcilerinin sürece dahil oldukları kadar girebilmektedirler. Çeşitli grupların çıkarlarını kollamak için birlikte hareket etmeleri ve diğer gruplarla mücadele etmeleri toplumsal sistemin yaşaması için gereklidir. Aksi

takdirde tek bir grubun hakim olduğu toplumsal yapıda çoğulculuktan bahsetmek biraz güç olacaktır (Gürbüz, 1987: 9).

Çoğulcu yaklaşıma göre, kamu yönetimi alanı ve kamu politikaları süreci, bütün bu bireyler ve sosyal birimler ile devlet arasındaki süreç üzerinde ortaya çıkabilen etkileşim ve ilişkiler tarafından belirlenir ve şekillendirilir. Bu karşılıklı etkileşimde siyasal partiler diğerlerine göre daha önemli bir rol üstlenmişlerdir. Siyasal partiler bir yandan toplumun temsilcileri olurken, diğer yandan devletin içinde siyasal iktidarı kullanan bir konuma sahiptirler (Çevik, 2004: 32).

Robert Dahl, toplumu oluşturan bütün grupların belli bir gücü olduğu ve bu gücü kullanarak hükümetlerin karar verme sürecini etkilediklerini ve hiçbir grubun tek başına baskıcı ve belirleyici olmadığını ifade etmiştir (Ham, Hill, 1993: 28). Dahl (2005), çok sayıda çıkarın aynı anda temsil edilmesini sağlayan çoğulcu, demokratik örgütlenme sayesinde karar alma süreçlerinde farklı güç odaklarının eşit şansa sahip olduğunu söylemektedir. Dahl, bu demokratik sistemi ‘poliarşi’ olarak tanımlamakta ve gücün hem merkezde toplandığını hem de farklı alanlarda farklı güç odaklarının ortaya çıktığını ifade etmektedir (Hill, 2005: 45). Çoğulcu bakış açısı karar vermeyi kamu politikası tanımının merkezine yerleştirmiştir. Çoğulcu anlayışa göre, güç toplumda eşit oranda dağıtılmıştır ve çok sayıda çıkar grubu tarafından temsil edilmektedir (Hill, 2005: 42).

İktidar ilişkilerinin kurumsallaşmış formu olarak tanımlanabilen devlet, hiçbir grubun veya kolektivitelerin denetimi altında değildir; kolektiviteler arası yarışmanın amaca yönelik aracı konumundadır. Her kolektivite, bölüşümde daha fazla pay alabilmek için

devlet kurumunun yani otoritenin kullanımını ele geçirmeye ya da bu kullanımı etkilemeye çalışmaktadır (Şaylan, 2003: 292- 293).

Çoğulcu yaklaşımın bir devlet kuramı olmadığı söylenir. Bu yaklaşım devletin liberal demokrasilerde tarafsız, yansız olduğunu savunur. Dahl, Lindblom ve Polsby çoğulcu demokrasi üzerine yoğunlaşmışlardır. Tarihsel olarak çoğulculuk bir devlet teorisi olmaktan çok bir toplum teorisi olmuştur (Dunleavy, O’Leary, 1992 : 42).

Çoğulcu yaklaşıma yöneltelen eleştiriler, daha çok devletin kamu politikaları oluşturmada rolünün net olarak ortaya konulmadığı yönündedir. İlk dönem plüralistler devleti çıkar gruplarının isteklerini uygulayan bir araç olarak tanımlamışlardır.

I.5. 2. Korporatist Yaklaşım

Batılı siyaset ve toplum bilimciler yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren, özellikle Batı’da, devlet - toplum ilişkileri ve emek - sermaye ilişkilerinin çoğulcu modellerle açıklanamayacağını savunmuşlardır. Batı Avrupa toplumlarında II. Dünya Savaşı’ndan sonra ekonomiye devlet müdahalesinin arttığını ve buna bağlı olarak da emek - sermaye örgütleri, esnaf ve ticaret odaları gibi örgütlerinin ekonomik ve sosyal politikaların oluşturulması ve uygulanmasına kurumsal düzeyde katıldıkları görülmektedir. Bu durum çoğulcu modelin, çıkar gruplarına atfettiği rol ve önemi değiştirmiş, çıkar grupları arasında öngörülen eşit rekabet ortadan kalkmıştır. Artık kamu politikaları eşit güçte ve gönüllü üyelik temeline dayanan emek - sermaye örgütlerince devlete yönelik tek yönlü bir baskı sonucunda değil, çeşitli yapısal ayrıcalıklarla donatılmış emek - sermaye örgütlerinin kendi

aralarında ve devletle giriştikleri işbirliği sonucunda oluşmaktadır. Çoğulcu yaklaşımın devlet – toplum ilişkilerinde oluşan bu yeni durumu açıklayamaması korporatist modelin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Akkaya, 2002).

Korporatizm kavramı farklı dönemlerde, farklı ideolojik bağlamlarda ve farklı içeriklerle kullanılmıştır (Makal, 2002: 174). Bu yaklaşımın kurucularından olan Schmitter korporatizmi: “Sivil toplumun örgütlü bir biçim almış çıkarlarıyla, devletin karar alma yapılarını birbirlerine bağlayan bir çıkar ya da davranış temsil sistemi, özel bir model veya ideal - tip kurumsal düzenleme” olarak tanımlamıştır (Schmitter, 1979: 9). Lembruch ise, “büyük çıkar örgütlerinin birbirleriyle ve devletle işbirliği yaptıkları, kurumsallaşmış bir politika oluşturma biçimi” tanımlamasında bulunmuştur (Lembruch, 1979: 150: Aktaran: Makal, 2002: 174).

Schmitter korporatizmi, devlet korporatizmi ve sosyal korporatizm olarak sınıflandırmaktadır (Ham – Hill, 1993: 40). Sosyal korporatizm kapitalist sistemin etkin olduğu gelişmiş ülkelerde görüldüğü ve gelişmiş batı toplumlarında ileri düzeylere ulaşmış olan plüralizmin gerilemesiyle ortaya çıktığını söylemektedir Açık politik sistem, rekabetçi seçim ve parti sisteminin olduğu ülkelerde sosyal korporatizmin gerçekleşeceği belirtilmektedir. Batı Avrupa ve Kuzey Amerikan siyasal sistemlerinde sosyal korporatizm uygulamalarına rastlanmaktadır. (Schmitter, 1974: 93 – 94 : Aktaran: Çeler, 2000: 3).

Makal’a göre, devlet korporatizmi ise az gelişmiş ülkelerdeki korporatizm uygulamalarını tanımlamaktadır (Makal, 2002: 176). Schmitter (1974) devlet korporatizmini, dışa bağımlı gelişmenin ve hegomonik olmayan sınıf ilişkilerinin hakim olduğu toplumlarda yeni gelişmekte olan plüralizmin çöküşü sonucu ortaya çıkan bir biçim

olarak tanımlamaktadır. Devlet korporatizmi, İtalya Faşizmi ve Nazi Almanya'sı örneklerinde de görüldüğü üzere devletin otoriter, özgürlükleri kısıtlayıcı olduğu bir sistemdir (Howlett - Ramesh, 1995: 40).

Korporatist modelde, çıkarlar devlet tarafından yasal düzenlemeler yoluyla tepeden yapılandırılmakta ve şekillendirilmektedir. Devlet, bir yandan çıkar örgütlerinden bazılarını yapısal ve fiili ayrıcalıklar tanıyıp, kollarken diğer yandan da bu örgütlerin işlev alanlarını, temsil edeceği çıkarları, üyelerinin niteliklerini, örgütün yapısını, uygulayacağı eylem biçimini ve örgütlerde liderlerin kimlerden ve nasıl oluşacağını denetlemektedir (Akkaya, 2002).

Korporatizm, halkın farklı kesimlerinin, örgütleri aracılığıyla devletle ilişki kurmaları esasına dayanmaktadır. Korporatist yapılarda farklı kesimler adına sözcülük yapan liderler ve /veya örgütler devletin uygulayacağı politikaları belirlemeye çalışırlar. Üretim miktarı, ücretler gibi konularda tartışılarak karar birliğine varılmaya çalışılır. Son söz genellikle devletindir (<http://www.derinsular.com/ansiklopedi>).

Korporatist yaklaşımda kamu politikaları hükümet ile hükümetin ilişki içerisinde olduğu gruplar tarafından şekillendirilmektedir. Halkın farklı kesimleri, çoğunlukla örgütleri aracılığıyla devletle ilişki kurarlar. Devletin sermaye kesimi ve işçi sınıfı üzerinde mutlak bir güç ve otoritesi söz konusudur (Howlett – Ramesh: 1995: 37).

I.5. 3. Marksist Yaklaşım

Marksist yaklaşım, ondokuzuncu yüzyılın başlarında İngiliz ekonomisi, Alman felsefesi ve Fransa'nın devrim tecrübesinden etkilenmiştir. 1840 ve 1880 yılları arasında Karl Marx ve Friedrich Engels bu üç kaynaktan beslendikleri yorum ve eleştirilerini sentezlemiş ve 'bilimsel sosyalizm' olarak adlandırdıkları yaklaşımı ortaya koymuşlardır (Dunleavy, O'Leary, 1992 : 203 - 204).

Marksist teoride; toplumun sınıfsal yapısının üretim ilişkilerine göre şekillendiği ifade edilmekte, üretim ilişkilerini esas alan bir sınıf yapısı üzerinde durulmaktadır (Howlett - Ramesh, 1995: 22). Her üretim modelinin ikili bir sınıf sistemi yarattığı ve bu sınıflar arasında üretim sistemine bağlı olarak (köleci toplumlarda köle ile efendisi, feodal toplumlarda serfler ve toprak sahipleri ve kapitalist toplumlarda işçiler ve sermaye sahipleri arasında) çatışma olduğu ve bu çatışmanın mevcut üretim sisteminin çökmesi ve yeni bir üretim sisteminin ortaya çıkmasına neden olduğu ifade edilmektedir.

Marksist teori, kamu politikalarının kapitalist sistemin istek ve ihtiyaçlarına göre belirlendiğini ifade etmektedir. Kapitalist sınıfın, ekonomik gücü sayesinde devlet yönetimini (işleyişini) de kontrol ettikleri savunulmaktadır. Marx'a göre; kapitalist sistemde devlet, karların artışını sağlamada bir araçtır (Howlett - Ramesh, 1995: 24).

Kamu politikaları sermaye sınıfına hizmet eder. Kamu politikalarının sermaye kesiminin ihtiyaçlarını karşılaması tek başına bu politikaların onların buyruğu altında çıkarıldığı anlamına gelmemektedir. Devletin bazı yasal düzenlemeleri, uygulamaları

sermaye kesiminin aleyhine olabilir. Örneğin sosyal refah politikaları sermaye kesiminin aleyhine uygulamalar içerebilir (Howlett - Ramesh, 1995: 24).

Neo Marksistler; devletin ve devletin uyguladığı kamu politikalarının sermaye sınıfına hizmet ettiğini savunmakla birlikte ilk dönem Marksistler gibi devleti aracı bir kurum olarak görmemektedirler. Kamu politikalarının belirlenmesinde bazı politik sınıfların etkili olduğunu kabul ederler. Çalışan sınıfların üye oldukları siyasi partiler normal yolla politikalar üzerinde etki ederken, sendikalar kamu politikalarının oluşturulmasında kilit bir rol oynamaktadır. Örneğin refah ekonomisinin yükselişi sermaye sınıfının çıkarlarına hizmet edilmesi için değil çalışan sınıfın siyasi baskısı sonucunda olmuştur (Howlett - Ramesh, 1995: 25 – 26)

II. BÖLÜM: TÜRKİYE’ DE KAMU POLİTİKALARININ OLUŞUM VE UYGULANMA SÜREÇLERİNDE ROL OYNAYAN AKTÖRLER

Kamu politikalarının oluşumunda; toplumun isteklerinin, sermaye sahiplerinin çıkarlarının ya da siyasetçilerin, bürokratların isteklerinin etkili olduğu yönünde farklı görüş ve düşünceler söz konusudur. Kamu politikaları oluşum süreci, kuşkusuz bir pazarlık sürecidir. Birey, baskı grupları ve bürokratlar ile devlet (kamu yönetimi) arasında yoğun bir pazarlık sürecinin yaşandığı bir süreçtir. Seçmenler, baskı grupları, medya, bürokrasi, siyasi partiler, hükümet ve parlamento arasındaki ilişkiler kamu politikalarının oluşum ve uygulanma süreçlerini etkilemektedir (Çevik, 2004: 147 – 148).

Kamu politikaları devlet kurumları, toplumsal kurumlar (sosyal aktörler) ve uluslar arası kuruluşlar tarafından oluşturulurlar. Kamu politika sürecinin aktörleri kişi ya da gruplardan oluşabilir. Bu aktörler politika alt sistemini oluştururlar. Bu sistemi oluşturan aktörler, ülkelere ve zamana göre farklılıklar gösterir (Howlett – Ramesh, 1995: 51).

Çalışmamızın bu bölümünde kamu politikalarının oluşum süreçlerine doğrudan ya da dolaylı olarak katılan aktörler ve bu aktörler arasındaki ilişkiler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda, bürokrasi, teknokrasi, yürütme, yasama ile siyasi partiler, seçmenler, baskı ve çıkar grupları ve kitle iletişim araçlarının kamu politikalarının oluşum ve uygulanmasındaki etkileri ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır.

II.1. Kamu Yönetiminin Etkisi

II. 1. 1. Bürokrasi

Bürokrasi genel anlamda, belirli kamusal amaçları yerine getirmek konusunda görevlendirilmiş memurların oluşturduğu hiyerarşik bir organizasyon olarak tanımlanmakla birlikte aslında bürokrasi siyasi iktidarın politikalarını uygulamaya koyan ve devletin günlük hizmetlerini gören memur ve benzeri görevlilerden oluşan idari yapının genel adıdır (Savaş, 1989: 113).

Kamu yönetiminin işletilmesi sürecinde etkin rol oynayan kesimlerden en önemlisi bürokrasidir. Bürokrasi kamu kurumlarının temelidir ve bu yapının iyi işletilmemesinin

veya işletilmesindeki aksaklıkların kamu kesiminin başarısızlığına neden olacağı belirtilmektedir. (Bakırtaş, 2007: 103).

Bürokrat kavramı; merkezi yönetim, yerel yönetimler ve tüm kamu kurumlarında çalışan, daimi ya da geçici, asker ve sivil her düzeydeki memurları kapsamaktadır. Bürokrat terimi özünde, kamu kurumlarında çalışan atanmış kamu görevlilerinin tümü için kullanılmakla birlikte daha çok orta ve üst yönetim kademelerindeki atanmış kamu görevlilerini belirtmek için kullanılmaktadır (Özen, 1996: 8).

Modern devletlerin artan ve karmaşıklaşan işlevlerini yerine getirmek üzere birçok farklı alanda uzmanlaşmış kişilerden yararlanılmaktadır. Bürokratlar, yürütme organına uzmanlık gerektiren konularda yardımcı olmak üzere çalıştırılan kamu çalışanlarıdır. Çağdaş siyasal sistemlerde belirlenen politikaların ve alınan kararların uygulamasında siyasi aktörlerle bürokratların işbirliği yapmaları gerekmektedir. Aksi halde, politika kararları, yapılan yasal düzenlemeler uygulamaya geçirilemeyecek ya da politikadan beklenen amaca ulaşılamayacaktır (Eryılmaz, 2002: 105).

Bürokrasinin gücü ve ilişkileri parlamenter ya da başkanlık sistemlerine; üniter veya federal devlet yapısına göre değişiklik gösterir. Genel olarak parlamenter sistemde, yasama ve yürütme organları arasındaki bütünleşme, siyasi liderlerle kamu yöneticileri arasındaki işbirliğini arttırmaktadır. Parlamenter sisteme sahip bazı ülkelerde bürokratların sadakatlerinden daha çok deneyim ve liyakatlerine önem verilir ve iktidar değiştiğinde üst düzey bürokratların değiştirilmesine daha az ihtiyaç duyulur. Çünkü bürokrasinin parlamenter sistemde görece olarak bağımsız olduğu düşünülür. Almanya ve Türkiye gibi

bazı ülkelerde ise, hükümetler programlarını başarılı bir şekilde yürütmek için, bürokratların sadakatinden emin olmak isterler. Bu nedenle yeni hükümet mevcut yöneticileri değiştirerek kendi politikalarına uygun bürokratik kadrolar oluşturma yoluna gider (Eryılmaz, 2002: 117).

Bürokratlar ile siyasetçiler arasındaki ilişkilerin ne olması gerektiği konusunda üç farklı yaklaşım vardır. Bunlardan ilki siyaset ile yönetimin birbirinden ayrılması gerektiği esasına dayanır; siyasetçilerin rolünün politika yapımı olduğu, bürokratların rolünün ise alınan politik kararları uygulamak olduğu savunulur (Eryılmaz, 2002: 94 -95). İkinci yaklaşım siyaset – yönetim ayrımını reddetmekte ve bürokrasinin idari rolü olduğu kadar siyasi rolünün de bulunduğunu; bürokratların politika yapım sürecinin bir unsuru olduğunu belirtmektedir. Üçüncü yaklaşım ise, üst düzey bürokratlara idari sistemde politikacılar karşısında bazı özerk yetkilerin verilmesi gerektiği ifade edilmektedir. İktidardaki politikacıların yetkilerini partizanca veya başka biçimlerde kötüye kullanmalarına karşı bir önlem olarak bürokratlara bu özerk yetkilerin verilmesi savunulur. Ayrıca üst düzey bürokratların idaredeki verimliliği ve etkinliği sağlayacağı düşünülmektedir.

Bürokratlar, siyasetçilerce belirlenen asıl hedefe varmak için gerekli planları hazırlamak ve öneriler sunmakla görevlendirilmiştir. Ancak, uygulamada bürokratlar siyasetçilere farklı alternatifler de sunabilirler. Bürokratların siyasetçilere yardımcı olması onların fonksiyonlarını değiştirir. Bürokratlar siyasal bakımdan halka karşı herhangi bir sorumluluk taşımamakla birlikte karar alımına katılmadıkları söylenemez (Öztürk, 2003: 88).

Aslında bürokrasi siyasal süreçlerin en önemli aktörlerinden biridir. Bürokratlar kamu politikalarının oluşum süreçlerinde büyük etkiye sahiptirler. Hükümet tarafından oluşturulan ve uygulanan politikalar bürokrasi tarafından hazırlanır. Bürokratlar, yasama organı tarafından çıkarılan kanunların uygulamak ve siyasal iktidar tarafından verilen kararları yerine getirmekle görevlidirler.

Kamu politikalarının hazırlanması ve uygulanması süreçlerinde bürokrasi ile siyaset ilişkileri iç içedir. Her ne kadar bürokratlar siyasi tercihleri olmayan, uygulanacak politikalara karşı tarafsız bir yaklaşım gösteren, idari - teknik konularla ilgilenen ve siyasetçilerin sıkı denetimleri altında oldukları varsayılsa da fiili durum bunu yansıtmamaktadır. Bürokratların idari görevler yanında siyasi görevleri de vardır ve bürokratları siyasal süreçlerden soyutlamak mümkün değildir. Bürokratlar ile siyasetçiler arasında iç içe geçmiş biri ilişki söz konusudur (Eryılmaz, 2004: 102- 104).

Türkiye'nin yönetim tarihi incelendiğinde bürokratlar ile politikacılar arasında mücadelenin önemli yer tuttuğu söylenebilir. Türkiye'de demokratik anlamda, siyaset kurumu ile bürokrasinin görevlerinin belirlenmediği, sınırlarının çizilmediği ve bu çerçevede siyaset bürokrasi ilişkisinin demokratik yönetim düşüncesiyle çoğu kez çeliştiği söylenebilir (Tuncel, 2005: 604)

Türkiye'de devlet koruması altında bulunan bürokratların ülkenin temel kararlarını alırken, siyasetçilerin bu kararları meşrulaştırma ve gerektiğinde sorumluluğunu yüklediği ve bunun karşılığında maddi çıkarlar beklediği savunulmaktadır (Mahçupyan, 1999: 79).

Üst düzey bürokratların yanı sıra kamu bürokrasisini oluşturan memur statüsündeki kamu çalışanları da kamu politikaları sürecine etki etmektedirler. Kamu politikalarının uygulayıcıları konumunda olan kamu çalışanları belirlenen politikaların aksatılmaksızın uygulanmasını sağlamakla görevlidirler. Kamu çalışanları tarafından benimsenmeyen, kabul görmeyen veya anlaşılmayan bir politika uygulaması söz konusu olduğunda kamu çalışanları dolaylı olarak bu politikanın uygulanmasını engellemeye çalışabilir veya geciktirebilirler.

II. 1. 2. Teknokrasi

Kamu bürokrasisinde işler amatör görevlilerce değil, yaptıkları işte uzmanlaşmış meslekten görevlilerce yürütülür. Çünkü gelişmeler idari görevlerin yüksek derecede yetkin ve iyi yetişmiş, uzmanlaşmış görevlilerce yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır (Örnek, 1991: 71).

Kamu bürokrasisinde bürokrati güçlendiren profesyonellik sayesinde bürokratlar siyasileri etkiler duruma gelmişlerdir. Devletin, hizmet devletine dönüşmesiyle birlikte profesyonel görevlilere de gereksinim doğmuş ve böylelikle kamu bürokrasisinde bürokrat ve teknokratlardan oluşan profesyonel yönetici sınıf oluşmuştur (Eryılmaz, 1993: 56).

Teknokrasi, teknokratların üstün bir güce sahip olduğu siyasi sistem anlamına gelmektedir. Teknokrat ise, yüksek kademedeki bulanan siyasi güç sahibi teknisyenleri ifade etmektedir (Karayalçın, 1973: 12).

Gelişen modern devletler, gerek yapı gerekse görev bakımından karmaşık bir hale gelmiş; yönetilenlere bir takım hizmetler sağlayan ve onların yaşantılarını kolaylaştırmak amacıyla yönelmiş ekonomik ve teknik görevler yüklenmişlerdir. Yönetim mekanizması, yerine getirmek zorunda olduğu hizmetlerde meydana gelen nicelik ve nitelik değişmelerine uygun olarak fonksiyonel ve yapısal değişmelere gerek duymuş ve teknokratlar da bu fonksiyonel değişimin bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır (Kazancı, 1972: 14 - 15).

Yönetsel kararların alınmasında siyasetçiler ve bürokratlardan sonra teknokratlar da söz sahibidirler. Sistematik bilgilerle donatılmış olan teknokrat, hem karara katılabilmekte, hem de bürokrat veya siyasal erk üzerinde bir baskı grubu olabilmektedir.

Teknokratların, kamu işlerinin yürütülmesindeki müdahaleleri, genel çıkarlara ters düşen siyasal partilerin etkilerini kaldırma veya yok etme yönünden yararlı olabilir. Diğer yandan demokratik yönetimin dışında kalan ve yalnız teknokratların yürüttüğü veya teknokratların ağırlık taşıdığı bir yönetim biçiminin de sakıncalı yönleri vardır. Teknokratlar planlama hazırlıklarını gizlilik içinde yürüterek parlamentoda kabul ettirebilir; böylece teknokratların egemenliğinde otoriter bir yönetim yapısı ortaya çıkabilir (Tortop - İsbir, 1993: 210).

Siyasal iktidar - teknokrasi ilişkilerinde en önemli noktalardan birisi teknokratın siyasal erk karşısında bürokrata nazaran daha bağımsız ve daha tarafsız olmasıdır. Teknokratın bu görece bağımsızlığına karşılık siyasal otoritenin teknokrattan elde ettiği yarar onun sayesinde yerinin daha da kuvvetlenmesi olmaktadır.

Kamu bürokrasileri yükledikleri görevlerle ilintili olarak, hem yetişme hem de problemlerin çözümündeki davranışları yönünden, genel yönetici ve politikacılarından farklı olarak teknokratların etkisi altına girmiştir. Genel bir formasyona sahip olan yöneticilerin, bu formasyonları kullanarak artık her eylemi matematiğe ve tekniğe dayalı yönetim örgütlerini idare etmeleri olanaksızdır. Yönetimin görevleri teknikleşmiştir. Her yönetsel girişimi düzenleyen ve uygulayanların o konunun uzmanı olmaları gerekmektedir (Kazancı, 1972: 14 -18).

II. 1. 3. Yürütme

Birçok ülkede kabine olarak da adlandırılan yürütme kamu politikası oluşum sürecinin temel anahtarıdır (Howlett, 1995: 53). Yürütme erki yetki ve sorumluluğunu anayasadan alır. Her ne kadar yürütme dışında aktörler de kamu politika süreçlerinde rol oynasa da kamu politikalarının gerek oluşumu gerekse uygulanmasında en belirleyici konumda olan yürütmedir.

Kamu politikalarının oluşum sürecinde yürütmeyi oluşturan organların kilit rolü vardır. Daha doğrusu kamu politikaların sahibi ve uygulayıcısı yürütmedir. Parlamenter sistemde daha etkili olmakla birlikte başkanlık sisteminde de yürütme büyük güce sahiptir. Yürütmenin başında bulunan başbakan ve kabineyi oluşturan diğer bakanlar, görevleri süresince (iktidarda buldukları sürece) kamu yönetimi alanındaki bütün strateji, politika, program ve amaçların belirleyicisi konumundadırlar. Yasallık ve meşruiyetini halkın iradesine dayandırmış olan siyasi iktidar devletin yürütme kanadını oluşturmaktadır ve vaat ettiği politikaların, hükümet programının uygulayıcısıdır.

Dolayısıyla seçimler sonucunda siyasal iktidarı kullanmakla yetkili kılınan iktidar partisi kamu politikalarının asıl belirleyici ve uygulayıcısı olmaktadır. Bu noktada ise; siyasal partilerin (iktidar ve muhalefet) kamu politikalarına etkisinin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. İktidar partileri hangi kamu politikalarına öncelik verileceğini belirler ve kamu kaynaklarını bu yönde kullanmaya çalışırken; mecliste yer alan muhalefet partileri ise, hükümete belirledikleri kamu politikalarını uygulamak için gerekli mali kaynağın sağlanması ya da gerekli yasal düzenlemelerin yapılmasına izin verip vermeme noktasında etkili olurlar. Yasamanın bütçeyi kabul etmesiyle yürütme mali kaynakları kullanmada geniş bir yetkiye sahip olmaktadır (Howlett - Ramesh, 1995: 53-54).

Yürütme gücü ülke ile ilgili her konuda diğer aktörlerle kıyaslanamayacak düzeyde bilgiye sahiptir ve sahip olduğu bilgileri saklama, açıklama ya da kendi çıkarları için kullanma gücüne de sahiptir. Ayrıca yürütme, kendi karşıtlarına karşı medyayı da kullanabilir. Bürokrasi üzerinde de otorite ve güç sahibidir. Yürütme çoğu zaman yasama, medya, bürokrasi üzerindeki etkisini kullanarak baskı grupları, kitle iletişim örgütleri, düşünce kuruluşları gibi toplumsal kuruluşları etkileme ve kontrol etmeye çalışır. Yürütme, birçok ülkede medya ve düşünce kuruluşlarının çıkarılacak yasaların zamanlamasını belirleme ve bunları tanıtmasına izin vermekte; dolayısıyla yasama gücünü kontrol altında tutmaya çalışmaktadır (Ham - Hill, 1993: 47 - 48).

Yürütme aynı zamanda yasamayı da etki ve kontrolü altına alabilme gücüne de sahip olabilmektedir. Yasama erkinin kamu politikalarının oluşturulmasında gerekli yasal

düzenlemelerin yapılması ile yetkili olduğu düşünüldüğünde yürütmenin yasama üzerindeki etkisinin önemi de ortaya çıkmaktadır.

Yürütme gücü ülke ile ilgili her konuda diğer aktörlerle kıyaslanamayacak düzeyde bilgiye sahiptir ve sahip olduğu bilgileri saklama, açıklama ya da kendi çıkarları için kullanma gücüne de sahiptir. Hükümetin mali kaynakların kullanım ve dağıtılmasından sorumlu olması da kamu politikaları üzerindeki etkisinin göstergesidir.

Ayrıca yürütme, kendi karşıtlarına karşı medyayı da kullanabilir. Bürokrasi üzerinde de otorite ve güç sahibidir. Yürütme çoğu zaman yasama, medya, bürokrasi üzerindeki etkisini kullanarak baskı grupları, kitle iletişim örgütleri, düşünce kuruluşları gibi toplumsal kuruluşları etkileme ve kontrol etmeye çalışır. Yürütme, birçok ülkede medya ve düşünce kuruluşlarının çıkarılacak yasaların zamanlamasını belirleme ve bunları tanıtmasına izin vermekte; dolayısıyla yasama gücünü kontrol altında tutmaya çalışmaktadır (Ham - Hill, 1993: 45- 46).

Hükümetin sahip olduğu anayasal ve mali haklar, enformasyon ile büyük ölçekli bir devlet örgütlenmesi söz konusu olduğunda politikacıların kontrol edilmeleri de imkansız hale gelmektedir. Hükümetlerin örgütsel kapasiteleri tutarlı, istikrarlı politikalar belirlenmesi ve uygulanmasında yeterli olmayabilir.

Parlamente sistemde siyasi otoritenin en güçlü ve hatta tek sahibi başbakan ve çoğunluğu oluşturan partiden (veya çoğunluğu oluşturan koalisyon partilerinden) seçilen bakanlar kuruludur. Parlamente rejimde başbakan ve bakanlar kurulundan gelen tasarılar

kural olarak yasalaşır. Yasama meclisinde çoğunluk iktidar taraftarı olduğu için başbakana ancak siyasal amaçlarını tehlikeye attığı zaman karşı çıkabilir. Başbakana karşı çıkmak, iktidar partisi mensubu parlamenter için oldukça büyük siyasi riskler getirmektedir. Parlatentonun yürütmeyi denetleme konusunda pek çok yazılı yetkiye ve mekanizmaya sahip olmasına rağmen, reel açıdan ve göreceli olarak başkanlık sisteminden çok daha az yetkiye sahiptir. Parlamento üyeleri bürokratik kurumların baş yöneticilerine sorular sorabilirler, ancak bürokrasinin bilgi saklama yöntemlerine başvurması ve başbakanın karşı gelmesi durumunda denetleme mekanizmalarından elle tutulur sonuçlar elde edilemez (Tataroğlu, 2006: 98).

II. 1. 4. Yasama

Parlamenter sistemlerde yasama kamu politikası belirleme ya da uygulamaktan çok yürütmenin (hükümetlerin) hesap verilebilir olmalarını sağlamakla görevlidir. Parlamenter sistemlerde yürütme organı kamu politikalarını belirlerken ve uygularken hesap vermek zorundadır. Bu durumda da yasama kamu politikalarını etkileme gücü elde etmektedir. Yasama organı, toplumsal problemlerin dile getirildiği ve bunları çözecek, talepleri karşılayacak kamu politikalarının tartışılıp kabul ya da reddedilmek üzere gündeme geldiği bir organdır. Yasa koyucular, aynı zamanda hükümetin kamu politikalarını uygularken kullandığı kaynakları ve bütçeyi denetlemek ve bu konuda fikir beyan etme hakkına sahiptirler. Bazen kamu politikalarında değişiklik talep edebilir, hükümetin uygulamaları ile yapılmak istenen değişiklikleri (hukuki vb.) tartışabilirler. Her ne kadar yasama organının siyaset yapma potansiyeli doğrudan fark edilmese de aslında yürütme organının baskınlığı yanında yasama organı da politika oluşumu ve uygulanması süreçlerinde etki

sahibidir. Yürütme organı tarafından önerilen birçok yasal düzenleme ve değişiklik yasama organı tarafından kabul edilmemektedir (Howlett - Ramesh, 1995: 55).

Kamu politikalarının temelini oluşturan yasal düzenlemeler yürütme tarafından oluşturularak yasama organına sunulur; yasama organınca kabul edildiğinde yürürlüğe girer. Diğer taraftan özellikle parlamenter sistemde hükümeti kurmuş olan çoğunluk partisi yürütme organı olarak önerdiği yasal düzenlemelerin çıkarılmasını ister. Parlamenter sistemde sadece azınlık hükümetinin olması durumunda yasama organı yürütmenin oluşturduğu tasarıları şekillendirme gücüne sahiptir. Daha doğrusu parlamentoda iktidar parti veya partilerinin temsilcileri çoğunlukta ise; yürütme organı tek başına politika belirleyici rolü üstlenebilmektedir (Howlett - Ramesh, 1995: 54).

Ulusal savunma ya da dış ilişkiler ile ilgili politikalar yasama organı tarafından değil yürütme tarafından gizlilik içerisinde yürütülür. Birçok teknik konuda da yürütme organı tek başına karar verir. Yasama, mali kaynakların ve gelirin dağıtılma aracı olan bütçenin yasalaşmasında etkin bir role sahipse de hükümetin tasarrufları karşısında çok da belirleyici olamamaktadır.

Parlamenter sistemlerde yürütmenin başı olan hükümet seçimle belirlenen bir parlamentonun içinden çıkar. Hükümet, parlamentoya karşı sorumludur. Siyasi karar alma sürecinde parlamento hükümetin yasa taleplerini onaylar veya reddedebilir, bakanları denetler, bakanları ve hükümeti görevden alabilir. Parlamentonun kontrol yetkisi sadece hükümeti değil, aynı zamanda icra organlarını da kapsamaktadır. Kanun tasarı ve teklifleri parlamentonun onayına bağlıdır (Tataroğlu, 2006: 99).

II. 2. Siyasal Grupların Etkisi

II. 2. 1. Siyasi Partiler

Modernleşme ile büyüyen ve karmaşıklaşan devlet bürokrasisi, seçmenlerin artan sayısı, kamu yönetimi sürecine hem devletteki hem de toplumdaki kuruluşların dahil olması temsili demokrasi anlayışının pekişmesine neden olmuştur. Bu büyüyen ve karmaşık hale gelmiş devlet – toplum ilişkilerinde toplumdaki grupların devlet teşkilatında temsili için aracı bir kurum olan siyasi partiler ortaya çıkmıştır. Günümüzde siyasi partiler temsili yönetim anlayışının en önemli kurumları haline gelmiştir (Çevik, 2004: 32). Siyasi partiler, demokratik yaşamın en önemli ve vazgeçilmez kurumlarından. Özellikle çoğulcu demokrasilere sahip ülkelerde siyasal partiler, toplumdaki siyasal tercihlerin temsilcileri konumundadırlar.

“Siyasi partiler, halkın desteğini sağlamak suretiyle, devlet iktidarının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan ve bu suretle politika belirleme ve belirlenen politikaları uygulama amacını güden, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasi topluluklardır” (Türköne, 2006: 254).

Partiler toplumun değişik kesimlerinin istek ve tercihlerini derleyerek siyasal sisteme aktarmaktadır. Siyasi partiler amaçlarını ve bu amaçlara ulaşmak için gerekli planları oluşturmakta ve bu planlar iktidara geldiği zaman uygulamayı taahhüt ettiği programlara dönüşmektedirler. Partiler toplumun belirli kesimlerinin ulaşmak istedikleri

amaçları formüle etmekte, çeşitli kişi, grup ve kuruluşların siyasal sistem karşısındaki çıkarlarını savunmaktadırlar (Kapani, 2007: 182 – 183).

Siyasal partiler, toplumun değişik kesimlerini temsil etmek üzere kurulan ve devleti yönetmeye talip olan kurumlardır. İktidara geldikleri zaman siyasal iktidarın kullanıcısı ve yöneticisi olarak devleti yönetmeye başlarlar. Bu yönüyle toplumdan kaynaklanmalarına rağmen parlamentoda veya yürütmede yaşamlarını sürdürürler. Fakat seçmenlerden yeterli düzeyde oy almadıkları veya seçim barajını aşamadıkları zaman hükümet ve parlamentoda yer almazlar toplumun içinde yaşamaya devam ederler.

Kamu politikası oluşturma sürecinde siyasal partilerin rolü çok önemlidir. Çünkü hem muhalefette hem de iktidarda partiler sürece doğrudan katılmaktadır. İktidardaki parti kamu politikalarının belirlenmesinde başlıca rolü oynarken parlamento içi veya dışındaki muhalefet partileri de bu süreçte iktidar partisine etki yapmaya çalışırlar. İktidara gelen siyasi parti aynı zamanda kamu personelinin de yönetiminde sorumlu hale gelmektedir.

Siyasal partilerdeki güç yapısı kamu yönetimi ve kamu politikaları açısından ayrı bir öneme sahiptir. Siyasal partilerin parti programları, kamu politikalarını doğrudan etkileyen ve belirleyen belgelerdir. Parti programları kamu yönetimi uygulamalarına doğrudan yansımaktadır.

II. 2. 2. Seçmenler

Seçmenler kamu politikası sürecinde çok küçük bir etkiye sahiptirler. Diğer taraftan demokratik ülkelerde oy kullanımı kişilere sadece hükümeti seçme hakkı vermekle kalmaz; aynı zamanda siyasal partilere ve adaylara çıkarlarını koruyucu doğrultuda kamu politikalarının hazırlanması için baskı kurar. Fakat modern demokrasilerde politikalar temsilciler tarafından yapıldığı için seçmenler kamu politikaları süreçlerine doğrudan katılamazlar (Howlett – Ramesh, 1995: 59).

Seçmenin yüksek derecede vatandaşlık bilgisine sahip olması veya bir sosyal varlık olan seçmenin sosyal sorumluluk duygusuyla sosyal çıkarlar için sandığa gittiği düşünülebilir. Seçmen davranışları incelenirken sosyal çıkar yaklaşımı, bireysel çıkar yaklaşımı gibi düşünceler ortaya atılmıştır. Sosyal çıkar yaklaşımına göre; sosyal çıkar, halkın ve topluluğun ortak iradesiyle ortaya çıkan, bir idareyi ve bu idarenin tercihini yansıtan bir unsurdur. Wildawsky, Lindblom ve Dahl gibi siyaset bilimciler tarafından savunulan bu yaklaşımda, siyasal kararlar alınırken, grup veya organizasyonların sosyal çıkarlara hizmet ettiği, her sosyal grubun farklı tercihlerinin bulunduğu ve devletin kendini oluşturan bireylerden bağımsız bir olgu olduğu varsayılmaktadır (Bakırtaş, 2007: 40).

Bireysel çıkar yaklaşımına göre ise, seçmenler siyasal kararları alırken sadece kişisel çıkarlarına göre hareket ederler. Downs, McKean, Buchanan ve Tullock gibi iktisatçılar tarafından savunulan bu yaklaşıma göre sosyal tercihlerin oluşmasında bireyler rasyonel ve faydacı bir yaklaşım içerisinde olmaktadır (Bakırtaş, 2007: 41).

Sonuç olarak günümüzün temsili demokrasilerinde seçmenlerin kamu politikalarına katılımı sadece oy kullanmakla sınırlı kalmaktadır. Ayrıca seçimlerin uzun aralıklarla yapılması nedeniyle seçmenlerin ülkeyi yöneten siyasal güç üzerindeki etki ve yönlendiriciliği de çok sınırlı kalmaktadır. Seçmenler oy kullanmakla kamu politikaları üzerinde belirleyici olamayacakları anlayışından hareketle özellikle siyasi partilerle ilişki içerisine girmekte ve kendi kişisel istek ve ihtiyaçlarının karşılanması için çabalamaktadırlar. Bazı seçmenler ise, siyasi partiler yanında baskı ve çıkar grupları ile ilişki içerisine girerek belirli konularda uygulanacak politikaları etkileme yolunu seçmektedirler.

II. 3. Toplumsal Grupların - Kitle İletişim Araçlarının Etkisi

II. 3. 1. Kitle İletişim Araçlarının Etkisi

Kitle iletişimi, verilmek istenen mesajların çeşitli araçlar vasıtasıyla kalabalık ve dağınık bir insan topluluğuna, eş zamanlı olarak ulaştırılmasıdır. Toplumun değişik kesimlerinden değişik kültür yapılarına ve statülerine sahip insan toplulukları yazılı işitsel veya görsel araçlar aracılığıyla bilgilendirilir. Bu araçlar, medya sözcüğünün altında toplanmaktadırlar. Kitle iletişim araçları, olayları sunuş biçimleriyle bireylerin kanaatlerine yön verebilme işlevine sahiptir (Türköne, 2006: 325).

Bilgi toplumu olarak tanımlanan günümüz toplumlarında televizyon, radyo, internet, gazeteler gibi kitle iletişim araçları oldukça önemli bir yere sahiptirler. Medyanın

en büyük işlevi “bilgilendirmedir”. Bu sayede halk ile yönetenler arasında bilgi akışı sağlanır.

Medyanın yöneten ve yönetilenler arasında iletişim ve bilgi akışını sağlarken siyasal olarak taraflı olup olmadığı çok önemlidir. Medya, tarafsız olarak toplum ile devlet arasında iletişim sağlayabileceği gibi, siyasal olarak taraf tutabilir. Hükümeti destekleyebilir ya da hükümet aleyhine çalışabilir. Ayrıca, kendi siyasal görüşleri, ideolojisi ve çıkarları çerçevesinde de yayın yapabilir (Çevik, 2004: 167- 168).

II. 3. 1. Baskı ve Çıkar Grupları

Baskı ve çıkar grupları da siyasi partiler gibi siyasal alanda faaliyet gösterir ve siyasal kararların alınmasında rol oynarlar. Baskı grubu kavramı oldukça geniş bir anlama gelmekte ve farklı şekillerde tanımlanmaktadır. İlder Turan, baskı gruplarını, “üyelerinin ortak çıkarlara sahip olduklarını algılayan, iktidara geçmeyi amaçlamadan siyasal sistemi etkilemeye çalışan bir topluluk” olarak tanımlamaktadır (Turan, 1986: 132).

Esat Çam baskı gruplarının “ kuruluş nedenleri bakımından baskı yapmak, iktidarı etkilemek, bu amaçla örgütlenmeye gitme ve bu örgütü sürekli olarak yaşatmak amacını güden gruplaşmalar” olduğunu belirtirken (Çam, 1990: 411), Mehmet Akad “ toplumdaki çeşitli sosyal güçlerin bilinçli bir biçimde örgütlenerek kendi çıkarları doğrultusunda toplumsal çıkarları iktidara iletmesini ve bununla karar verme işlemini paylaşarak kitlenin gerçek iradesini belirleyen ve yönetime meşruluğunu kazandıran çoğulcu gruplar” olarak tanımlamaktadır (Akad, 1976: 63 - 67).

Baskı grupları hem grup üyeleri, hem grup dışındakiler hem de hükümet organları açısından bazı temel fonksiyonlara sahiptirler. Bu temel fonksiyonları Meynaud: “karar organlarına sorunlarıyla ilgili bilgi vermek, tabandan gelen eğilimleri yönlendirerek, akılcı çözüm teklifleri oluşturmak ve alınan kararlara üyelerini razı etmek suretiyle sosyal uzlaşmaya katkı sunmak olarak belirtmektedir” (Meynaud, 1975: 13 – 48)

Baskı ve çıkar grupları tanımlanırken siyasi partilerle olan karşılaştırma yapılması yönünde genel bir eğilim vardır. Bu grupların siyasi partilerden farklarını şöyle sıralanabilir: Siyasi partiler iktidarı elde etmek ve onu kullanmak amacı taşırken baskı ve çıkar grupları iktidar üzerinde dışarıdan etki yaparak siyasal kararların kendi istedikleri yönde alınmasını sağlamaya çalışmaktadırlar. Siyasi partiler özellikle politika ile uğraşan, sürekli olarak siyasal faaliyette bulunan kurumlardır. Baskı ve çıkar grupları ise, siyasal kuruluşlar değildir. Ayrıca, baskı ve çıkar grupları belirli amaç ya da menfaatler etrafında toplanmış gruplar konumunda iken siyasal partiler çeşitli toplum ve devlet sorunlarını kapsayan ve bunlar karşısında politikalarını belirleyen geniş bir programa dayanırlar (Kapani, 2007: 213- 214).

Baskı grupları ile siyasi partiler arasındaki ilişkiler her ülkenin siyasal kültürüne, yapısına ve parti sistemlerine göre değişiklikler gösterir. Bu ilişkiler bazen sadece belirli zamanlarda ve durumda (seçimler ve grevler gibi) ortaya çıkan geçici ilişkilerdir. Geçici ilişkilerde baskı grupları siyasi partiler ile yapılan ortak organizasyonlarda (özellikle grev, ücret zammı, sendika hakkı vb) beraber hareket ederler. Bu ortak hareket sadece yapılacak çalışmanın hazırlık ve uygulama aşamasında geçerlidir. Siyasi partiler açısından oy amaçlı destek kazanma, baskı

grupları açısından da yapılan eylemin daha çok ses getirmesini sağlayıcı çalışmalardır.

Baskı ve çıkar grupları siyasal karar alma süreçlerinde etkili olmakta hedefledikleri ortak amaçlarına ulaşabilmek için siyasi iktidarı, siyasi partileri ve kamuoyunu doğrudan veya dolaylı olarak etkilemektedirler (Bakırtaş, 2007: 156).

Baskı grupları siyasal iktidarları dolaylı ve doğrudan etkilemektedirler. Dolaylı etkilemede baskı grupları direkt olarak hükümet mekanizmasını hedef almazlar. Çeşitli şekillerde kamuoyu oluşturmak suretiyle hükümeti kamuoyunun isteklerini gerçekleştirmek zorunda bırakırlar. Doğrudan etkilemede ise, baskı grupları direkt olarak hükümet mensuplarına çeşitli baskı yöntemleri kullanarak etki etmeye çalışırlar.

Baskı gruplarının etkinliği içinde yaşadıkları siyasal sistemin özelliklerine bağlıdır. İçinde faaliyet yürütülen siyasal sistemin güçlü veya zayıf kurumlara sahip olması baskı gruplarının sistem içindeki gücünü yakından etkiler. Baskı gruplarına ilişkin yasal düzenlemeler, sistemin ve siyasal kültürün hoşgörü sınırı bu grupları hem örgütlenme düzeyi hem de etkinlik derecesi ve yöntemleri açısından etkilemektedir (Alkan, 1998: 23).

Siyasal sistemin kurumsallaşma düzeyi, siyasi partilerin gücü ve nüfuz alanı, ülkenin yönetim yapısının merkezi ve yerel yönetim konusundaki yetki dağılımı, baskı gruplarının etkinliğinde rol oynayan siyasal sistemden kaynaklanan faktörlerdir (Turan, 1986: 146 – 147).

Çoğulcu ilişkilerde toplumdaki çıkar ve tercih farklılaşmasını, çok sayıda gönüllü kuruluş temsil eder. Fakat iktidarın bu gruplardan bir tanesini temsilci kabul etmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Bunun sonucu olarak grupların iktidarı etkilemek için birbirleri ile yarış durumunda olmaları gerekmektedir. İktidar tarafından belli ayrıcalıklar tanınan baskı grubunun bu ayrıcalıklara bağlı olarak gücünün artacağını zannetmek, doğru olmayabilir. Çünkü buna bağlı olarak yönetim, baskı gruplarına sağladığı ayrıcalıklar karşısında uyguladığı politikalara doğrudan destek isteyecektir. Bu durumda baskı grubunun özerkliğinin kaybolmasına ve zamanla etkinliğinin azalmasına neden olacaktır (Turan, 1986: 50).

Baskı grupları ve iktidar partisi ilişkileri özellikle seçim dönemlerinde ortaya çıkmaktadır. Çünkü iktidar partisinin elinde büyük bir pazarlık gücü mevcuttur. Bu da baskı grubunun taleplerinin gerçekleştirilmesi durumunda sağlayacağı oy miktarıdır. Aynı durum baskı grubu için de geçerlidir. Eğer bu pazarlık iyi değerlendirilirse istenilen talebin yerine getirilme olanağı olacaktır. Bir diğer durumda, baskı gruplarının iktidardaki partiye angaje olması ya da onun bir danışma kurumu gibi faaliyet göstermesidir. Bu durum tamamen o baskı grubunun kendi inisiyatifindedir. Çünkü baskı grupları bu tür bir tarafa ait olma eğilimini olumlu bulmazlar. Fakat bu ülkeden ülkeye veya siyasal - sosyal yapıya göre değişebilir.

Baskı grupları ve muhalefet partisi ilişkileri de muhalefet partisi iktidar partisinin uygulamalarına karşı, belirleyeceği politikalarda, baskı gruplarının yapmış olduğu bilimsel çalışma ve yayınlardan yararlanabilir. Ayrıca baskı gruplarının oy gücünü de dikkate alan muhalefet partileri, baskı gruplarının desteğini alan politikalar

üretmeye çalışırlar. Hatta muhalefet partilerinin bu oy gücünü dikkate alarak, büyük baskı grubu liderlerinden veya üyelerinden seçimlerde aday gösterme durumu bile söz konusu olmaktadır.

Baskı grupları, üyelerinin isteklerini, tercihlerini ve çıkarlarını temsil ederler, çoğu siyasi demokrasilerde, yasama ve yürütme kuruluşları, belli bir konuda bir faaliyette bulunacakları zaman, o konuyla ilgili teşkilatlanmış baskı gruplarının görüşlerine başvururlar. Bu örgütler, bir taraftan temsil etme fonksiyonu üstlenirken, diğer taraftan grup ile siyasi müesseseler ve kamuoyu arasında iletişim fonksiyonunu yerine getirirler. Bütün bunların sonunda ise denetim fonksiyonunu gerçekleştirirler. Bu sayede siyasi kararlara etkiye bulunmakta, bunları kendi lehlerine çevirebilmekte veya karşıt grupları engelleyebilmektedirler. Bu etkilerin özellikle henüz işlemlerin karar aşamasında iken yapılması ve kararların mahiyetinde söz sahibi olmaları oldukça önemlidir (Tatar, 1997: 89 – 90). Bu durumda baskı grupları hem kendi üyelerini hem grup dışındaki diğer üyeleri içine alan fonksiyonel ilişkide bulunmaktadır.

Günümüzde siyasal sistem içerisinde baskı grupları çok çeşitli biçimlerde yönetimle ilişkiler kurmaktadır. Bu ilişkilerde temel amaç grubun ortak menfaatlerinin gözetilip korunmasıdır. Baskı grupları politika sürecinde büyük bir güce ve etkinliğe ulaşmışlardır. Bu bakımdan baskı grupları hükümetten ayrı olarak görülmezler, hatta baskı gruplarına görünmeyen hükümet yakıştırması da yapılmaktadır.

III. BÖLÜM: 5018 SAYILI KAMU MALİ YÖNETİMİ VE KONTROL KANUNU VE BU KANUNUN OLUŞUMU VE UYGULANMASINDA ROL OYNAYAN AKTÖRLER

1980'lerde yaşanan uluslararası borç krizi sonrasında dünya genelinde ve Türkiye'de yapısal uyarlanma politikaları doğrultusunda kamu yönetimi reformları gündeme gelmiştir. Bu reformlar 'yeniden yapılanma' adı altında gerçekleştirilmiş ve kamu kurumlarının gerek örgütsel gerekse işleyiş mekanizmaları değiştirilmiştir.

Yeniden yapılanma süreci ekonomi alanında reform çalışmalarıyla başlamış ve ekonomik liberalizasyon sonrası ikinci dalga olarak tanımlanabilecek siyasal ve yönetsel liberalizasyon süreci başlamıştır (Güler, 2003: 3). Bu dönüşümün en temel aracı 5227 sayılı Kamu Yönetimi'nin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'dur. Bu Kanun Nisan 2003 yılında kamuoyuna 'Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı Taslağı' olarak gelmiş ve kanun taslağının yaratacağı dönüşüm ve sonuçlar üzerinde tartışılmaya başlanmıştır. Yükselen eleştiriler karşısında tasarıda bazı değişiklikler yapılmış ve meclis tarafından kabul edilen kanun daha sonra cumhurbaşkanının vetosu üzerine hükümet tarafından yeniden gündeme alınmamıştır.

Siyasal ve yönetsel liberalizasyon çalışmalarının birinci ayağı olan bu tasarının ardından yerel yönetimler, kamu personel rejimi tasarıları ile kamu gelir ve harcama alanını doğrudan etkileyecek olan tasarılar gündeme gelmiştir.

Bu dönemde 'yeni kamu işletmeciliği' anlayışından beslenen kamu yönetimi reformları "etkililik, verimlilik, ekonomiklik; bütçe açıkları ve kamu borçları sorununun

çözümlemesi, kaliteli hizmet sunumu, bürokrasi ve harcama programları üzerindeki siyasi denetimin güçlendirilmesi, saydamlığın artırılması, politika geliştirme ve performans yönetimi konusunda kamu çalışanlarının yetkili ve sorumlu tutulması vb.” açıklamalara ve söylemlere dayalı olarak meşrulaştırılmaktadır (Güzelsarı, 2004).

1990’ların sonlarından itibaren Türkiye’de hayata geçirilmeye başlanan yapısal düzenleyici reformların önemli bir ayağını bir bütün olarak kamu mali yönetimi sistemini yeniden düzenleyen yapısal reformlar oluşturmuştur. 2000’li yıllarda yapısal reformların önemli bir ayağını oluşturan ve genel olarak ‘harcama reformu’ olarak adlandırılan kamu mali yönetiminde değişim ve dönüşüm süreci, bir dizi yasal değişiklik etrafında biçimlenmekte ve kurumsallaşmaktadır.

Genel olarak bakıldığında kamu mali yönetimi bütçeleme, muhasebe, nakit yönetimi, borç yönetimi, iç kontrol mekanizmaları ve denetim unsurlarını içeren oldukça kapsayıcı bir terim olarak karşımıza çıkar. Bu anlamda mali yönetim kamu gelir ve giderlerinin belirlenmesi, bütçelenmesi, harcanması, denetlenmesi de dahil olmak üzere kamu mali yönetimine ilişkin bütün süreçleri içeren her türlü kamu örgütlenmesini ve kamusal düzenlemeleri içerir. Kamu mali yönetiminin örgütlenme alanında ise başta Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve DPT Müsteşarlığı olmak üzere yasama ve yürütme organları da dahil bütün harcamacı kuruluşlar yer almakta; kamusal mal ve hizmetlerin üretimiyle ilgili her türlü işlem ve faaliyet kamu mali yönetiminin alanına girmektedir. Dolayısıyla, kamu mali yönetimi sisteminde yapılan köklü bir değişiklik bir bütün olarak devletin yeniden yapılanması anlamına gelir (Gören, 2000: 79)

Arın'a göre bütün bu reformlar bütçe sürecinin (kararların alınması, uygulanması ve sonuçların denetimi) yeniden yapılanması anlamına gelmektedir (Arın, 2000: 21). Ayrıca Arın, bütçe reformunun "kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre dağıtımı, hizmet sunumunda etkililik ve verimlilik" gibi yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının önermelerine dayalı olarak geçirildiğini vurgulamakta, buradaki amacın kamu kaynaklarının yeniden dağılımı sürecinin piyasa mekanizmalarına devredilmesi olduğunu ifade etmektedir.

Çalışmamızın bu bölümünde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun'un getirdiği düzenlemeler ana hatlarıyla belirtildikten sonra bu kanunun hazırlanma, yasalaşma ve uygulanma süreçlerinde rol oynayan siyasal, toplumsal ve uluslararası aktörler ortaya konulmaya çalışılacaktır.

III. 1. 5018 Sayılı Kanun ve Bu Kanun Öncesinde Kamu Mali Yönetimi Sisteminde Kurumsal Yapı

Türkiye'de Cumhuriyet döneminden sonra başlayan reform çalışmalarının en önemli ayaklarından biri de mali yönetim alanındaki reformlardır. Mali yönetim reformları, harcama yönetiminde reform, kamu mali yönetimi reformu, bütçe reformu gibi alanlarda yapılmıştır.

Türkiye'de mali yönetim alanında çıkarılan ilk kanun 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'dur. Bu kanun bazı değişikliklerle 2004 yılına kadar varlığını korumuştur. 1050 sayılı Kanun mali mevzuatın anayasası olarak da adlandırılmaktadır. Dünyada ve ülkemizde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler, mevcut kanunlardaki eksiklikler ve sorunlar Türkiye'de mali alandaki

yapılanma gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. 24.12.2003 tarih ve 25329 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nu ortadan kaldırmıştır.5018 sayılı Kanun'un esasa ilişkin maddelerinin 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe girmesi hükme bağlanmış fakat daha sonra yürürlüğü bir yıl daha ertelenmiştir.

Bu yasa Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı ile başlatılan dönüşümün önemli ayaklarından birisidir. Kamu mali yönetiminde dönüşümü ifade eden 5018 sayılı Kanun bütçe kanunu, denetim, yargı, muhasebe, planlama, borç yönetimi, ihale hukuku ve personel hukuku alanlarında düzenlemeler getirmekte, kamu hizmetlerinin örgütleniş tarzını mali hukuk, gelir, harcama ve bütçe başlıklarını kapsayacak şekilde yeniden düzenlemektedir (Çelik, 2007: 137 – 138).

Bütçenin kaynak dağıtımının temel aracı olduğu ve siyasal mücadelelerin sonuçlarını yansıttığını göz önünde bulundurduğumuzda bu kanunun tarihsel ve ekonomi – politik bir çerçevede değerlendirilmesinin ne kadar önemli olduğunu görmekteyiz. İktisadi ve mali alanda düzenlemeye giden kanunlar teknik reformlar olarak görülse de aslında bu reformlara iktisadi ve siyasal dönüşümlerin birer zorunluluğu olarak bakmak ve bu doğrultuda bir inceleme yapmak gerekmektedir.

Neoliberal yaklaşımlarda, bütçenin mali disiplin, kaynak dağılımı gibi temel görevlerini yerine getirmediği, bunu denetleyecek mekanizmaların işlevsizleştiği, bu anlamda da bütçenin sürekli açık verdiği, bu yapının değişmesi gerekliliği gibi açıklamalara dayalı olarak gerekçelendirilen reformlar ile bir yandan bütçe harcamalarının

daraltılması, bütçe açıklarının azaltılması ve kamu borçlarında sınırlamaya gidilmesi; diğer yandan da performans kriterleri geliştirerek kamu kesiminde kaynak dağılımı etkinliğinin artırılması gerekliliği savunulmaktadır (Arın: 2000: 58- 60)

Son yirmi beş yıldır gelişmiş kapitalist ülkelerden başlayarak piyasa yönelimli yapısal uyarılama politikaları kanalıyla dünyada yaygınlaşan kamu mali yönetim sistemlerinde stratejik planlama, performansa dayalı bütçeleme, orta vadeli harcama sistemi, mali saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları etrafında bütçe sürecinde bir değişim ve dönüşüm yaşanmıştır (Arın:2000: 58 – 76).

Türkiye’ deki mali yapılanma sürecine dünyadaki gelişmelerin etkisinin çok büyük olduğu söylenebilir. Özellikle çok yıllık bütçeleme, performans yönetimi, devlet muhasebesinde gerçekleşen değişimler, başlıca örneklerdir. Türkiye’nin IMF, Dünya Bankası, Avrupa Birliği gibi uluslararası organizasyonlarla ilişki içerisinde olması nedeniyle de reform çalışmaları hala devam etmektedir. Özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Avrupa Birliği’ne üyelik süreci gelişmeleri hızlandırmış ve zorunlu hale getirmiştir. Bu tür kuruluş ve birliklerin kamu mali yönetim sistemine etkileri de oldukça fazla olmuştur.

2000 yılında hazırlanan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nun “Giriş ve Çalışmanın Vardığı Temel Sorunlar” başlıklı kısmında “Gerekli düzeltmelerin zamanında ve içerden gelen inisiyatiflerle gerçekleştirilememesi, keza kurum ve kurum içi birim taassubunun aşılammaması sonucunda sorunlar birikmiş ve deyim

yerindeyse kendi evimizi düzene sokmak için uluslararası finans kuruluşlarının müdahalesine açık bir yapı oluşturulmasına zemin hazırlanmıştır” şeklinde bir açıklama yapılmıştır (Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2000: 12 – 21). Çalışmanın vardığı temel sonuçlar ise; orta vadeli harcama sistemine geçilmesi, Mali saydamlığın sağlanması, Parlatmentonun bütçe sürecinde etkinliğinin artırılması, denetim sisteminin etkinliğinin artırılması ve performans yönetimine geçiş, kurumsal anlamda yeniden yapılanma olarak sayılmıştır.

1980’li ve 1990’lı yıllara damgasını vuran yapısal uyarlama politikaları çerçevesinde gerçekleştirilen neoliberal reformlar, gerek iktidarda bulunan hükümetler gerekse bu reformların uygulayıcısı bürokrasi kanadında daha çok IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşlarına atıfla dış dinamiklerin belirleyiciliği ve baskısına bağlanarak açıklanma eğilimi güçlü olduğu halde kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının yoğunlaştığı 2000’li yıllarda dış dinamiklerin yanı sıra iç dinamiklerin de belirleyici rolü resmi düzeyde ‘teslim’ edilmeye başlamıştır. Bunu en açık ve çarpıcı haliyle dönemin Hazine Müsteşarı vekili Ferhat Emil’in kamu mali yönetiminde yeniden yapılanmayı değerlendirdiği bir açıklamasında görüyoruz. Emil, 2001 yılında tereddütsüz bir şekilde “Şu anda iç ve dış dinamiklerin örtüştüğü bir kavşakta bulunuluyor!” demektedir (Güzelsarı, 2007: 159).

Kamu mali yönetimi sistemi esas olarak bütçe sistemi üzerine kurulu bir yapıdır. Kamu mali yönetim sistemini ve bütçe sistemini yeniden düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası’nın 2003 yılında yürürlüğe girmesinden önce kamusal karar alma sürecinin temel belirleyicileri Anayasa, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye

Kanunu, yıllık Bütçe Kanunu, 832 sayılı Sayıştay Kanunu ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu gibi yasal düzenlemelerdir.

Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesinden Maliye Bakanlığı, DPT ve Hazine Müsteşarlığı sorumludur. Maliye Bakanlığı, bütçenin hazırlanması, uygulanması, muhasebesi ve raporlanması ve gelirin toplanmasından; DPT kamu yatırım programının ve makroekonomik çerçevenin hazırlanmasından; Hazine Müsteşarlığı ise nakit yönetimi, borç yönetimi, bütçe dışı fonlar ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinden (KİT'ler) sorumludur. Mali kontrol ve denetim konusunda ise ana sorumlu kuruluşlar Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'dır. Harcamacı kurumların bütçeleri Maliye Bakanlığı'na bağlı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO) ile DPT tarafından ilgili kurumlarda görüşülerek hazırlanmaktadır (www.bumko.gov.tr).

III. 2. 5018 Sayılı Kanun ve Getirdikleri

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları çerçevesinde kamu harcama sürecini daha hızlı ve sağlam esaslara bağlamak, kamu mali yönetim sistemimizde disiplin, hesap verilebilirlik ve saydamlığın, kamu kaynaklarının kullanılmasında etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması, sistemdeki dağınıklığın giderilmesi amacıyla 24.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu yayımlanmıştır. Söz konusu Kanun 01.01.2005 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırmaktadır.

Kanunun genel gerekçesinde; bu Kanun ile bütçe kapsamının genişletilmesi suretiyle bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde etkinliğin artırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ile harcama sürecinde yetki - sorumluluk dengesinin yeniden kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sistemi oluşturulması öngörülmektedir (Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 2003: 1).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun amacı kanunun 1. maddesinde kanunun amacı "... kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve malî saydamlığı sağlamak üzere, kamu malî yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek..." şeklinde belirtilmiştir (10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu)

Ayrıca Plan ve Bütçe Komisyonu Raporunda yer alan kanunun genel gerekçesinde " Kalkınma planları ile bütçeler arasında sıkı bir bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin başlıca eksiklikleri olarak ön plana çıkmaktadır. Mevcut bütçe sınıflandırması ve muhasebe sistemi, kamu gelir ve giderleri konusunda, hem mali yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkan vermemektedir..." ifadesine yer verilmekte, Kamu Mali Yönetimi ve

Kontrol Kanunu Tasarısıyla, mevcut sistemin değiştirilerek daha etkin olması, Ulusal Program ve Politika Belgesi'nde de yer aldığı üzere uluslararası standartlara ve Avrupa Birliği normlarına uygun bir kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır.

5018 sayılı Kanun'un temel amaçlarından biri olan mali saydamlık “seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetten şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmeleri için kamu sektörü dışında cereyan eden işlemlerini de içermek üzere, hükümet işlemleri üzerine uluslararası karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye kolayca ulaşmayı içerir” şeklinde tanımlanabilir (Cansız, 2000: 268). Kanun'un 7. maddesinde de “her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirileceği, bu amaçla; görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması...” gibi önlemler getirilmektedir.

Mali saydamlık, IMF'nin 16 Nisan 1998 tarihli Mali Saydamlık ve İyi Uygulamalar Tüzüğü'ne dayandırılabilir. Mali saydamlık kavramı, hesap verilebilirlik sorumluluğunun tamamlayıcısı durumundadır ve kamu yönetiminde yolsuzlukları artması ile gündeme gelmiştir (Çelik, 2007: 156 – 157).

Hesap verilebilirlik ilkesi mali saydamlık ilkesini tamamlayan bir ilkedir. Kanun'un 8. maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde

edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır...” denilmektedir.

Kanun’un 9. maddesinde de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme ilkeleri şöyle ifade edilmektedir: “Kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar... Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar. Kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarda belirlenen performans göstergelerine uygunluğu ve idarelerin bu çerçevede yürütecekleri faaliyetler ile performans esaslı bütçelemeye ilişkin diğer hususları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkilidir... ”.

Bu Kanun kamu mali yönetimine, saydamlık, hesapverebilirlik, stratejik planlama, orta vadeli harcama sistemi, çok yıllık bütçeleme gibi yeni ilkeler getirmesinin yanı sıra bütçe türlerini kapsamını genişletmekte ve bu bağlamda bütçe türleri değiştirilmekte, ‘merkezi yönetim bütçesi’ kavramı ilk kez kullanılmaktadır. Bunun yanında bu Kanun’un getirdiği en önemli yeniliklerden biri de denetim sistemi konusundadır. Bu Kanun iç denetim mekanizmalarının kurulmasını öngörmekte; kamu kurumlarının denetimlerinin teftiş kurulları yerine kurumlar içerisinde atanan iç denetçiler (kontrolörler) tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir.

Bu Kanun kamu mali yönetimi ve harcama sisteminde büyük bir dönüşümü ifade etmesi ve uluslararası aktörlerin yanı sıra siyasal ve toplumsal aktörlerin de yasanın hazırlanması, kamuoyu oluşturulması ve yasalaşması süreçlerinde aktif rol üstlenmiş olmaları itibarıyla önemlidir.

III. 3. Yasanın Hazırlanma ve Yasalaşma Sürecinde Rol Oynayan Aktörler ve Etkileri

III.3. 1. Siyasi Aktörler

Avrupa Birliği normlarına ve uluslararası standartlara uyumlu bir kamu mali yönetimi sistemine geçilmesi için Dünya Bankası'nın 1995 tarihli Kamu Mali Yönetimi Projesi ile başlayan ve ardından Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi (PEIR) çalışması ile derinleşerek içeriği genel hatlarıyla belirlenen ve ayrıca IMF'nin öngördüğü yapısal reform alanlarından biri olarak karşımıza çıkan kamu mali yönetiminde ve harcama yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarına 1999–2002 yılları arasında iktidarda olan 57. Ecevit hükümeti döneminde başlanmıştır (Gönenç: 2005).

“Harcama reformu” başlığı altında gerek uluslararası finans kuruluşlarının müdahaleleri gerekse AB'ye uyum sürecinin gereklilikleri doğrultusunda Ecevit hükümeti, öncelikle kamu mali yönetimi sistemini yeniden düzenleyecek bir çerçeve yasanın (Kamu Mali Yönetimi Yasası) hazırlanması için çalışma başlatmıştır. Bu yasal düzenleme öncesinde on temel değişiklikler belirlenerek kamuoyuna sunulmuştur.

Bu metinde; kamu bütçeleme sisteminin yeniden yapılandırılmasına dönük bir projenin başlatılması, kamu mali yönetiminde girdilere dayalı bütçeleme ve denetim yaklaşımının yerine sonuçlara odaklı bir bütçelemenin yapılmasını öngören “performans bütçeleme” yaklaşımının seçilen pilot kurumlarda 2002 bütçesi ile birlikte uygulanması, uluslararası standartlara uygun olarak hazırlanan yeni bütçe sınıflandırmasının altı kuruluşta hayata geçirilmesi, genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları, döner sermaye ve fonlar da dahil olmak üzere kapsayıcı, AB ve uluslararası standartlara uygun tahakkuk temelli muhasebe sisteminin oluşturulması için 2002 yılında pilot uygulamaya başlanması, yeni bir ihale sisteminin kurulması, harcama ve denetim sistemlerinin uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi amacıyla Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası yasa taslağının hazırlanması gibi amaçlar yer almaktadır.

Yolsuzlukla mücadele kapsamında, “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” 12 Ocak 2002 tarih ve 2002/3 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilmiştir. 2003 yılı Ulusal Programı’nda da “Avrupa Topluluklarının mali çıkarlarının korunmasına ilişkin tüm yasal, idari ve uygulamaya yönelik işlemlerin koordinasyonundan sorumlu ve işlevsel bakımdan bağımsız bir yolsuzlukla mücadele koordinasyon biriminin belirleneceği” ifade edilmiştir. Bu kapsamda AB mevzuatına uyum amacıyla Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası Tasarısı’nın meclisten çıkarılacağı sözünü verilmiştir.

Bu çerçeveden hareketle Maliye Bakanlığı, harcama reformu adı altında Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasa Tasarısı’nı hazırlamış ve 3 Ağustos 2002 tarihinde T.B.M.M’ye sunmuştur. Seçim nedeniyle meclis gündemine gelmeyen tasarı, 58. Hükümet Acil Eylem

Planı'nda da ilk altı aylık tedbirler arasında yer almış ve AKP hükümetince tekrar Meclis'e sunulmuştur.

'Saydamlık' ve 'hesap verilebilirlik' kavramlarının vurgulandığı bu yasa gerek hazırlanması gerekse yasalaşması sürecinde saydamlıktan ve hesap vermekten uzak kalmış, kamuoyunda, TBMM Komisyonları ve TBMM Genel Kurulu'nda gerekli tartışma ve değerlendirmeler yapılmaksızın çıkarılmış bir düzenlemedir (Karatepe, 2006: 44 – 45).

Yasa metni hazırlanırken söz konusu düzenleme kamuoyundan gizli tutulmuş; yasa metnine 24. 10. 2003 tarihinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu üyelerine dağıtılması aşamasında ulaşılabilmıştır. Tasarı metni, Maliye Bakanlığı'nca 23. 10. 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu'na sunulmuş, 24. 10. 2003 tarihinde ise Bakanlar Kurulu'nca TBMM Başkanlığı'na gönderilmiştir. 20. 11. 2003 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından tasarının geneli görüşüldükten sonra 2, 3 ve 4 Aralık tarihlerinde Plan ve Bütçe Alt Komisyonu'nda hazırlanan 'Alt Komisyon Raporu' ile Plan ve Bütçe Komisyonu'nca 8 ve 9 Aralık 2003 tarihlerinde iki gün görüşülmüştür. TBMM Genel Kurulu'nda 10 Aralık 2003 tarihinde 20. 50 – 01. 22 saatleri arasında yaklaşık 4,5 saat içinde tamamlanmıştır. Mali Anayasa niteliğinde olan ve 83 madde ile 14 geçici madde olmak üzere toplam 97 maddeden oluşan Kanun'un Genel Kurul'dan 4, 5 saat içerisinde çıkarılmıştır. Kanun maddelerinin okunması ve maddeler üzerinde görüşler ortaya konması da dahil olmak üzere madde başına 2, 5 dakika süre düşmektedir (Karatepe: 2006: 45).

Meclis Genel Kurulu'nda yapılan görüşmelerde CHP Grubu adına İzmir Milletvekili Oğuz Oyan, Ankara Milletvekili Yakup Kepenek, Trabzon Milletvekili Mehmet Akif

Hamzaelebi, İstanbul Milletvekili Kemal Kılıdaroglu, İstanbul Milletvekili Ali Kemal Kumkumoğlu, Adana Milletvekili Kemal Sağ ve Diyarbakır Milletvekili Muhsin Koçyiğit söz almışlardır (TBMM Tutanak Dergisi, 10. 12. 2006).

Oğuz Oyan, bu denli önemli bir kanunun alt komisyonda yeterince tartışılıp olgunlaştırılmadan, 48 saat içerisinde Genel Kurul'a getirilmesini eleştirmekte ve bu aceleciliğin nedeninin IMF'nin 6. gözden geçirme öncesinde bu kanunun geçirilmesini şart koşması olarak görölmektedir. Ayrıca, hesap verme sorumluluğu, stratejik plan, performans ölçümü, saydamlık gibi kavramların, telaffuzu kolay; ama hayata geçirilmesi güç kavramlar olduğunu; dolayısıyla yeterince tartışılmadan yapılacak bu sistemli değişikliklerin büyük sorunlara neden olacağını vurgulamıştır. Yine bu yasada dile getirilen bakan ve üst yöneticilerin hesap verilebilirliğin sağlanması için ölçülebilir hedefler konulması gerektiği ve yasanın bu haliyle bunu sağlamadığını vurgulamaktadır. Kurumların performans denetiminin Sayıştay'a verilmesini eleştirmekte; Sayıştay'ın fiili olarak her yıl performans denetimi yapmasının mümkün olmadığını belirtmektedir.

CHP Grubu adına söz alan Adana Milletvekili Kemal Sağ, bu kanunun bazı noktalarda yetersiz olduğunu ifade etmektedir. "Orta vadeli program, mali plan ve bütçe hazırlama rehberi" başlıklı 16. maddeye ilişkin olarak Maliye Bakanlığı'na ait bütçeyi hazırlama yetkisinin bir bölümünün DPT Müsteşarlığına aktarılmasını eleştirmektedir. Bu durumun harcama yönetiminde iki başlılığa yol açacağını savunmaktadır. "Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının sunulması" başlıklı 18. maddeye ilişkin olarak ise, maddenin bu haliyle bütçenin bütünlüğu ilkesini bozduğu ve bütçenin sahipliği konusunda belirsizlik içermesi bakımından disiplinsiz harcamalara yol açacağını savunmaktadır.

“Örtülü ödenek” başlığını taşıyan 24 madde üzerine söz alan Ankara Milletvekili Yakup Kepenek, örtülü ödeneğin örtülemeyecek kadar büyük olduğu, 8 bakanlığa (İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı) ayrılan kaynaktan çok daha fazla olduğunu vurgulamaktadır. Örtülü ödeneğin çok sınırlı ve ihtiyatlı olarak kullanılması ve 20- 30 yıllık süreler sonunda kamuoyuna açıklanması isteminde bulunmaktadır. Ayrıca “bütçelerden yardım yapılması” başlıklı 29. madde görüşülürken de Yakup Kepenek söz istemiş ve kamu yararı kavramının, hiçbir keyfiliğe, kişisel yoruma, dar anlama gelmeyecek biçimde objektif, nesnel, herkesin kabul edebileceği bir tanımlama, bir yorumlama, bir görüş çerçevesine oturtulması gerektiğini vurgulamıştır. Yardım yapılacak derneklerin, vakıfların, birliklerin, kurumların, kuruluşların, sandıkların seçiminde de, aynı objektif kuralların, ölçülerin, kişiye bağlı olmayan, keyfi olmayan ölçütlerin geçerli olması ve yönetmeliğin, bu çerçevede, açıklıkla, netlikle, eşitlik anlayışıyla uygulanmasının zorunluluğunu ifade etmiştir.

“Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının görüşülmesi” başlıklı 19. madde görüşülürken Kemal Kılıçdaroğlu, “harcama yetkisi ve yetkilisi” başlığını taşıyan 31 madde görüşülürken Muhsin Koçyiğit, “muhasabe hizmetleri” başlıklı 61. ve “Maliye Bakanlığı’na yürütülecek hizmetler” başlıklı 75. maddeler görüşülürken Trabzon Milletvekili Mehmet Akif Hamzaçebi, “Kamu zararı” başlığı taşıyan 71. madde görüşülürken da Ali Kemal Kumkumoğlu söz almış ve bu maddelere iliklin görüş ve eleştirilerini ifade etmişlerdir.

6., 28, 61, 62,65, 71, 75, 82 maddeleri üzerinde CHP önerge hazırlamıştır. Sadece 28. maddeye ilişkin önerge kabul edilmiş, diğerleri reddedilmiştir. Kanun toplam kullanılan 250 oydan 239 kabul ve 11 ret oyuyla yasalaşmıştır.

Tasarının geneli üzerinde iktidar ve ana muhalefet partisi tarafından yirmişer dakikalık genel değerlendirme konuşması yapılmış, bunun dışında Hükümet tarafından tasarının maddeleriyle ilgili hiç söz hakkı kullanılmamıştır. Ana Muhalefet Partisi tarafından ise yalnızca on madde üzerinde görüş bildirilmiştir.

Genel olarak siyasetçiler cephesinden bakıldığında bu Kanun bütçenin kapsamını genişletme, çok yıllık bütçeleme, bütçede esneklik sağlanması ve diğer hükümleri ile siyasetçilerin parlamentonun dolayısıyla iktidar partisinin bütçe üzerindeki etkisini arttırmakta, çeşitli hükümlerle bürokrasinin, özellikle maliye bürokratlarının bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimi süreçlerinde etkinliğinin azaltılması, iktidara daha bağımlı gelmelerine yol açmaktadır.

III.3. 2. Bürokrasi

Yolsuzluklara karşı mücadelede harcama reformunun yapılması gerektiğini vurgulayan Hazine Müsteşarlığı yetkilileri reform için siyasilerden destek beklediklerini sıklıkla dile getirmişlerdir.

2001 yılında dönemin Hazine Müsteşarı Vekili Ferhat Emil “Uzunca bir süre devletten kaynak aktarılmak suretiyle pek çok kimse desteklendi ve ne yazık ki beslendi.

Buna özel sektör de dahil, kamu sektöründeki unsurlar da dahil... devlet-özel sektör arasındaki ilişkiler de, bütün bu devletten kaynak çekerek beslenen ilişkiler” açıklamasını yapmıştır (http://www.tesev.org.tr/etkinlik/savdamlik_anasayfa.php).

Yolsuzluklara karşı mücadelede harcama reformunun gereğine işaret eden Hazine Müsteşarlığı yetkilileri reform için siyasilere destek beklediklerini sıklıkla dile getirmişlerdir. Bu beklentinin temelinde yatanı ise yine Hazine yetkililerinin “şu anda bütçede dağıtılabilecek çok fazla bir şey kalmadı ve siyasetçinin oyun alanı daraldı” sözlerinde bulmak mümkündür (Radikal, 06. 08. 2001).

Hazine bürokrasisinin reform sürecini desteklemesinin temel nedeni, bu Kanun’un Hazine Müsteşarlığı’nın konumunu güçlendirmesi, Maliye Bakanlığı’na karşı üstün bir konuma oturtmasıdır.

Bu Kanun her ne kadar Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmış olsa da hazırlanma sürecinde Maliye Bakanı aracılığıyla Hükümet tarafından yakından takip edilmiş ve Maliye Bakanlığı uzmanları hükümetin istekleri doğrultusunda bir Kanun Taslağı ortaya çıkarmışlardır. Birçok maddesiyle Maliye Bakanlığı’nın görev, yetki ve sorumluluklarını kısıtlayan, Maliye Bakanlığı’nın harcamalar üzerindeki merkezîyetçi gücünü azaltan bu Kanun Maliye bürokrasisi tarafından desteklenmemiş ve sıkça eleştirilmiştir.

Bir yandan mali disiplin açısından denetime ve denetimin etkinleştirilmesine vurgu yapılırken diğer taraftan yolsuzlukların, doğrudan teftiş kurullarına ve onların işlevsizliklerine bağlanmasına maliye bürokratları tepki göstermişlerdir. Nitekim 5018

sayılı Kanun Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu dışındaki tüm diğer bakanlık teftiş kurullarının kaldırılacağını belirtmektedir.

Bu Kanun ile temel denetim işlevini yürüten ve üyelerinin üçlü kararname ile atandığı hesap uzmanlığı, maliye teftiş kurulu gibi kurullar tasfiye edilmekte ve bu kurullar için siyasi atama gündeme getirilmektedir. Diğer yandan da klasik denetim süreci ortadan kaldırarak, danışma kurulları işlevine büründürmektedir. Siyasi etkilerden uzak ve uzmanlık temelinde örgütlenmiş Hesap Uzmanlığı ve Maliye Müfettişliği gibi Türk bürokrasisi ile özdeşleşmiş önemli kurumlar ortadan kaldırılmaktadır (Oyan: 2006: 36 - 38).

III.3. 3. Toplumsal Aktörler

2000’li yılların başından itibaren Türkiye’de “yolsuzluk, usulsüzlük, kayıtdışı ekonomi, gümrük kaçakçılığı, vergi kaçakçılığı” gibi konular sıkça tartışılmış ve yolsuzlukla mücadele tartışmaları kamu harcama yönetiminde reform yapılmasına meşru zemin hazırlamıştır (Güzelsarı, 2007: 155 – 156).

Yolsuzluk ve onun etrafında geliştirilen eleştirilerin genelinde sorunların kaynağı olarak çıkarıldığı tarihten bu yana hemen hemen hiç değişmeden yürürlükte kalarak kamu mali yönetim sistemini düzenleyen 1927 tarihli ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Yasası gösterilmiştir. Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetimine ilişkin temel kuralları belirleyen bu düzenlemeye göre hazırlanan bütçelerin tasarruf sağlamadığı, israfa davetiye çıkardığı ve yolsuzlukları önlemede yetersiz kaldığı yönünde yapılan eleştirilerde çözüm önerisi kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında yolsuzlukları önlemek adına

bütçeyi “bir gelir ve gider tahmini ve hükümetlerin yıllık faaliyetlerinin mali programı olarak değerlendiren ve kamu yönetiminin önemli bir aracı” olarak gören anlayışa geçilmesidir (Gören, 2000: 83- 178).

Bu dönemde yolsuzluk konusu gerek hükümetin gerekse uluslararası kuruluşların gündeminde olmuş ve konuya ilişkin birçok çalışma ve rapor yayınlanmıştır. Bu süreçte hükümet kadar sermaye kesimleri de yolsuzluğu temel gündem maddesi olarak almışlardır. Özellikle TÜSİAD’ın bu dönemdeki birçok çalışması kamu harcamalarında yolsuzluk konusu üzerine olmuştur.

TÜSİAD, yolsuzluğu ‘kötü yönetişimin’ belli başlı göstergelerinden biri olarak tanımlamaktadır. TÜSİAD, 2002 yılında hazırladığı Kamu Reformu Araştırması’nda yolsuzlukla mücadeleyi siyasi karar mekanizmalarında özel kesimi güçlü bir şekilde dahil eden yönetişim modeline tam olarak uyum sağlanmasına bağlayarak aslında kamu yönetimi reformuna karşı tavrını da göstermiştir. “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 yönetişim hedefine odaklanmış bir yolsuzlukla mücadele politikası aynı zamanda ‘katılımcı’ bir yaklaşımla yürütülmelidir. Yolsuzlukla mücadeleye katılımcı yaklaşımın başlıca araçları... parlamento ve hükümetin yanı sıra sivil toplumu, özel sektörü ve medyayı içine alan geniş ve kararlı bir koalisyonun oluşturulmasıdır” ifadesi TÜSİAD’ın bu konudaki yaklaşımını açıkça göstermektedir (TÜSİAD, 2002: 184).

TÜSİAD Eylül 2003 tarihinde yayınladığı “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar” başlıklı Raporu’ nda kamu kesiminin etkinliğini, şeffaflığını ve hesap verme sorumluluğunu geliştirmesi için kamu mali yönetiminde reform yapılması gerektiği sık sık tekrarlanmaktadır.

Ayrıca TÜSİAD’ın Aralık 2003 yılında yayınladığı “Türk Gelir İdaresi’nin Yeniden Yapılandırılması” başlıklı raporunda da mali yönetim alanındaki reformların sürdürülmesi, gelir idaresi başkanlığının Maliye Bakanlığı’ndan ayrılarak ayrı bir birim oluşturması gerektiğini savunulmaktadır.

TESEV’in hazırladığı ve İzak Atiyas ve Şerif Sayın tarafından kaleme alınan “Devletin Mali ve Performans Saydamlığı” Raporu’nda da saydamlık, mali saydamlık tanımlanmakta, performans saydamlığının nasıl sağlanacağı anlatılmaktadır. Ayrıca Türkiye’nin mali saydamlık konusunda birçok az gelişmiş ülkeden bile geride olduğu, AB’ye uyum çerçevesinde mali saydamlığın artırılması gerektiği ifade edilmekte, mali saydamlığın artırılması için çeşitli önerilerde bulunmaktadır.

(http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_metin_tebliğ1.php)

III. 3. 4. Uluslararası Aktörler

III. 3. 4. 1. Dünya Bankası

Türkiye’de kamu mali yönetiminde yeniden yapılanmaya yönelik ilk dışsal müdahaleler Dünya Bankası’ndan gelmiştir. Dünya Bankası 1990’lı yılların başından itibaren az gelişmiş ülkelerin kamu mali yönetimi ve bütçe sistemlerine ilişkin kurumsal

ve yapısal reformların gerçekleştirilmesinde önemli bir işlev görmektedir. Dünya Bankası'nın kamu mali yönetiminde reform sürecine proje kredileri yoluyla katılmaktadır.

Dünya Bankası Uzmanları 1994 yılında Türkiye'ye gelmiş ve 'Dünya Bankası Misyon Heyeti Raporu'nu hazırlamışlardır. Raporunda, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi esasları ile muhasebe sisteminin dönemin ihtiyaçlarının gerisinde kaldığı belirtilmiştir. Misyon Heyeti ayrıca bütçenin kapsamının daralmış olduğunu, sistemdeki parçalanmışlık nedeniyle bütçe içerisinde olması gereken kamu fonlarının farklı adlar altında bütçe dışına taşındığını belirtmiş bütçe dışı fonlar ve katma bütçelerin tamamının ve döner sermayelerin büyük ölçüde bütçe içine alınması gerektiği vurgulamıştır.

1995 tarihli Kamu Mali Yönetimi Projesi (PFMP) Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası'nın ilk dayanağını ve kaynağını oluşturmuştur. 60 milyon dolarlık olan bu proje kapsamında 1995 yılından itibaren yürütülen çalışmalarda vergi sistemi, vergi ve gümrük yönetimi ve kamu harcama yönetimi konuları üzerinde yoğunlaşmıştır (Resmi Gazete, 16.04. 1996: 10- 13).

Proje çalışmasında kamu harcama yönetim sürecinin yapısal sorunları yinelenmekte ve harcama yönetiminde değişim için döner sermayelerin, katma bütçelerin ve bütçe dışı fonların kaldırılması ya da yeniden yapılandırılması ile bütçe kontrol sisteminin güçlendirilmesi; bütçe dairesi başkanlıklarının yeniden yapılandırılması ve saymanlık sisteminin daha rasyonel hale getirilerek yıl içi kontrollerin azaltılması gibi öneriler sıralanmaktadır (Resmi Gazete, 16.04. 1996: 10 – 13)

III. 3. 4. 2. Uluslararası Para Fonu

Türkiye uzun yıllar enflasyon sorunuyla yaşamış, uzun süren enflasyon ortamı ve yaşanan mali ve siyasi krizler sonucunda ülkede borç miktarı da artmıştır. Kamu kesimi bütçesinde meydana gelen açıkları kapatabilmek için uluslararası kuruluşlardan borçlanma yoluna gitmiştir. Türkiye Uluslararası Para Fonu (IMF)'na üye olduğu 1947 yılından beri sürekli kaynak kullanan bir ülke konumundadır. Zaman zaman ortaya çıkan mali krizler sonucunda da ilk başvuru kuruluş IMF olmuştur. Türkiye ödemeler bilançosu dengesinin sağlanamadığı ve dolayısıyla döviz darboğazı ile karşılaştığı dönemlerde ya IMF'nin onayını alarak ya da doğrudan bu kuruluşla yapılan anlaşmalarla ekonomik istikrar programlarını yürürlüğe koymuştur. Stand-by anlaşmalarına başvurularak uygulanan IMF destekli istikrar programları dışında kalan tüm istikrar paketlerinde de IMF ile görüşmeler yapılmış ve bu kuruluşun onayı ile ekonomik tedbirler hayata geçirilmiştir. IMF'nin kaynak kullandığı ülkelere bazı ön koşullar öne sürmektedir. Bu koşulların başında bütçe disiplini, kamu kesiminin küçültülmesi, özelleştirme, sıkı para ve maliye politikaları gelmektedir.

Uluslararası kuruluşlardan kredi kullanan ülkeler periyodik aralıklarla bu kuruluşların yetkilileri tarafından durum analizine tabi tutulmaktadır. Gözden geçirme olarak ta bilinen bu tür değerlendirmelerde ülkelerin mali durumları rapor edilmektedir. Kaynak kullanan ülkeler de IMF'ye vermiş oldukları "Niyet Mektupları" ile uygulamaya koyacakları programları önceden bildirmektedirler.

Türkiye IMF ile yapmış olduğu stand - by anlaşmaları uyarınca, IMF'ye vermiş olduğu niyet mektuplarında; “bütçe hazırlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü kuvvetlendirmek, bütçe işlemlerinin şeffaflığını ve güvenilirliğini arttırmak, vergi sistemini ve vergi idaresini iyileştirmek için önemli değişiklikler gerekeceğini bildirmiştir” (09.12.1999 tarihli IMF'ye verilen Niyet Mektubu). Ayrıca bütçe kapsamının genişletilmesi fonların azaltılması (toplam 61 olan fon sayısının 2000 yılı Ağustos ayına kadar 45'inin kapatılması) ve bütçe şeffaflığının ve güvenilirliğinin artırılması gerektiği bildirilmiştir. Bütçe dışı fon uygulaması ve kredi garantileri konusunda da çalışmalar yapılması gerektiği açıklanmıştır (www.ekutup.dpt.gov.tr).

18.12.2000 tarihli niyet mektubunda ise; kamu sektörü için açık borçlanma kuralları ve limitlerini ortaya koyan ve hazinenin devirli kredi (on-lending) ve borç garantilerini de bütçe kapsamına alan “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu” nun 2001 yılı Haziran ayı sonuna kadar TBMM' ne sunulacağı belirtilmiştir. Ayrıca aynı mektupta devlet birimlerindeki harcama ve maliyetlerin daha iyi takip edilmesini sağlayacak bilgisayarlı muhasebe sistemi uygulamasının tamamlanacağı bildirilmiştir (www.ekutup.dpt.gov.tr).

03.05.2001 tarihinde IMF'ye verilen Niyet Mektubunda; “mali yönetim alanında hesap verilebilirliğin artırılabilmesi için gerekli iyileştirmelerin daha fazla olması gerektiği belirtilmiştir”. Bununla birlikte mevcut döner sermaye ve fonların da azaltılacağına altı çizilmiştir (www.ekutup.dpt.gov.tr).

26.01.2001 tarihinde verilen niyet mektubunda ise; ‘tahakkuk bazlı muhasebe sistemi’ne nasıl geçileceği ile ilgili toplantıların yapıldığından söz edilmiştir.

18.01.2002 tarihli mektupta; “kamu harcamalarının etkinliğinin artırılması ile kamu hizmetlerinin reforma tabi tutulacağı ve özellikle Birleşmiş Milletler standartlarını esas alan ‘Kamu İhale Kanunu’nun çıkartıldığından söz edilmiştir. Ayrıca mali şeffaflığın artırılmasına yönelik çalışmaların da devam edeceği bildirilmiştir.

Kamu Mali Yönetimi ve İç Kontrol Kanununun hazırlandığı ve TBMM’ ye sunulacağı 19.06.2002 tarihli niyet mektubunda açıklanmıştır. Ayrıca döner sermaye ve fonların azaltılmasına yönelik olarak da niyetin devam ettiği her defasında yinelenmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun çıkarılmasına yönelik adımların atıldığı ise IMF’ ye verilen 05.04.2003 tarihli niyet mektubunda görülmektedir. Kanunun çıkarılması için zamana ihtiyaç olduğu ve belirli bir süreci de beraberinde getirdiği de belirtilmiştir.

III. 3. 4. 3. Avrupa Birliği

Türkiye’nin Avrupa Birliği macerası 1959 yılından beri ağır aksak ilerlemektedir. Ancak son birkaç yıldır atılan hızlı adımlar ilişkilerde önemli gelişmeler sağlamıştır. Avrupa Birliği, kuruluşu ve örgütlenme şekli ile gereği olarak uluslar üstü ekonomik ve sosyal bir yapı haline gelmiştir. Bu özelliğinden dolayı ülkelerin iç yönetim sistemleri ve uygulamalarına dolaylı yoldan da olsa müdahale edebilmektedir. Bu sebeple Türkiye de bir aday ülke olduğu için mali yönetim sistemini AB normlarına uydurmak zorunluluğundadır.

Avrupa Birliği'nde özellikle bütçeler üzerine getirilen yasal sınırlamalara örnek Maasticht Anlaşması'nın mali kriterleri ile belirlenmektedir. Bu kriterlere göre; genel bütçe açığı GSYİH'nın %3' ünü, genel devlet borçları ise %60'ını geçemez. AB üyesi ülkeler bu kurallara uymak maksadıyla bütçelerinde bir dizi reform çabasına girmişlerdir. Avrupa Birliği her yıl yayımladığı aday ülkelere yönelik İlerleme Raporlarında Kamu Mali Yönetimleri ile ilgili hususlara da yer vermektedir.

AB'nin Türkiye ile ilgili 2001 yılı İlerleme Raporunda 'Kamu İç Mali Kontrolü' (PIFC) alanında yeterli gelişme sağlanamadığı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol sistemlerindeki zayıflık ve yetersizliklerden söz edilmiştir. Ayrıca "sağlam bir mali yönetim, şeffaflık, kamu kredibilitesi ve performans yönetimi gibi konularda uluslararası kabul görmüş prensiplerin düzenli olarak takip edilmediği, kamu iç kontrol sisteminin uygulamasında, kaçakçılık, yolsuzluk ve ciddi kanunsuzluklara yol açtığı belirtilmiştir". Bununla birlikte kamu iç mali denetim sisteminin bulunmadığı bütçede yer almayan fonların bulunduğu bu sebeple kamu harcamalarının kontrolünün sağlanamadığına değinilmiştir (www.ekutup.dpt.gov.tr).

İlerleme raporunun 29. bölümünde; kamu borçlanma gereğine bağlı olarak, borçlanma sınırları ve kuralları açıklanmalı ve Hazine'nin borç verme garanti işlemlerini bütçeye dahil edecek bir Mali Yönetim Kanunu çıkarılması gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye' de mali yönetim birimlerinin her biri ayrı bir Bakan tarafından yönetilen birçok birime dağıtılmıştır. Çok sayıda döner sermayeli fon ve kurum bulunmaktadır ve kamu harcama yönetimi etkin değildir şeklinde eksiklikler belirtilmiştir.

Avrupa Birliği 2002 yılı İlerleme Raporu 28. başlığın altında: “Türkiye’ nin geleneksel kamu yönetim ve kontrol yapıları ile AB’nin uyguladığı kriterler arasında önemli ölçüde farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılık, yöneticilerin hesap verilebilirliği için ve modern iç denetimin olmamasından ve Maliye Bakanlığı ile Sayıştay’ın çoğu zaman örtüşen ve çatışan işlevlerinde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır” (AB 2002 Yılı İlerleme Raporu).

2001 yılından bu yana mali yönetim alanında önemli değişiklerin olmadığı ancak, hükümetin Kamu Yönetim ve Kontrol Kanunu yasa tasarısını Meclise gönderdiği belirtilmiştir. Özellikle kamu harcaması birimlerin tüm gelir, gider, aktif ve pasifleri tek bir ulusal bütçede birleştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca tüm kurumlarda kendi mali denetimini yapacak birimler oluşturulmasında yarar olduğu ve bu denetimlerin performans denetimi şeklinde yapılması gerektiğinin altı çizilmiştir.

Raporun genel değerlendirme kısmında; “gelir, gider ve tahminleri içeren bir orta vadeli perspektif bütçe sürecine dahil edilmelidir” şeklinde ifade yer almaktadır. Ayrıca mali raporlama ve istatistikle ilgili olarak da adımlar atılmasına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir. Özellikle mali raporlamanın zamanında, kapsamlı ve güvenilir olması ve bütçeden sapmaları net olarak teşhis etmesi gerektiği bildirilmiştir.

Türkiye ile AB ülkelerinin mali yönetim sistemleri arasındaki farklılıkların devam ettiği Türkiye’de tüm harcamacı kamu kurumlarına ilişkin gelir, gider, aktif ve pasiflerin tek bir ulus bütçesinde toplanması gerektiği yinelenmiştir. Sayıştay’ın sorumluluk alanının, özerk kurumlarda dahil olmak üzere tüm genel kamu harcamalarını kapsayacak şekilde

genişletilmesi konusunda görüş bildirmiştir (AB 2003 yılı İlerleme Raporu). Ayrıca tüm kamu kurumlarında iç denetim birimlerine de ihtiyaç olduğu tespit edilmiştir.

2005 yılına ait ilerleme raporunun Mali Kontrol başlıklı 32. faslında, Türk kamu mali yönetimi ve kontrol sistemlerini modern kamu mali yönetim kavramları ve AB uygulamaları ile uyumlu hale getiren “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 2003 yılında kabul edildiği ancak btce icrasıyla ilgili olanlar hariç, 2005 yılında yürürlüğe girmesine rağmen uygulama mevzuatı yeterli olmadığı için işlevsel olmadığından söz edilmiştir. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu AB müktesebatına uyum için tam olarak yürürlüğe girmeli ve idari yapılar oluşturulmalıdır” denilmiştir (AB 2005 yılı İlerleme Raporu).

SONUÇ

Bu çalışmada ‘kamu politikası’ çalışma alanı tanımlanmış ve bu alanın önemine vurgu yapılmıştır. Kamu politikası yaklaşımının Türkiye’de yeterince önem kazanamaması bazı olgu ve süreçlerin tahlilini zorlaştırmakta hatta anlaşılmasını imkansız hale getirmektedir. Kamu politikası yaklaşımı, yönetim – siyaset ayrımının yapay bir ayrım olduğu anlayışından yola çıkarak kamu yönetiminin işlevsel boyutu yanında amaç – politika boyutunun da dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır. Böylelikle dünyada ve Türkiye’de yaşanan değişim ve dönüşüm süreçleri ve bu süreçlerin gereği olarak ortaya çıkan yasal, kurumsal vb. düzenlemeler sadece teknik düzenlemeler olarak algılanmayacak, bu düzenlemelere kaynaklık eden siyasal ve toplumsal dönüşümler de göz önünde bulundurulacaktır. Bu yaklaşımın bir diğer önemi de yaşanan dönüşümün gerek uluslararası aktörlerin gerekse ülke içerisindeki siyasal ve toplumsal aktörlerin rollerinin de incelemeye tabii tutulmasıdır.

Kamu politikalarının oluşumunda şüphesiz en temel rol yürütme erkine aittir. Yürütme, kamu politikalarının sahibi ve uygulayıcıdır. Yürütme, uygulamak istediği kamu politikaları için yasama erkinden izin almak zorundadır. Özellikle kamu kaynaklarının kullanım ve dağıtımı ile ilgili konularda yasama erkinin izin ve denetimine tabiidir. Kamu politikalarının oluşumunda şüphesiz bu politikaları siyasi otoritelere öneren, teknik bilgiye sahip bürokrat ve teknokratların da etkisi söz konusudur.

Kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında rol oynayan siyasi aktörler, seçmenler ve siyasi partilerdir. Temsili demokrasilerde seçmenlerin rolü oy kullanmakla ya da siyasi parti ve baskı gruplarına katılarak etkili olmaya çalışmakla sınırlı kalmaktadır.

Siyasi partiler ise demokratik siyasal sistemlerin vazgeçilmez unsurları olarak kamu politikalarının en önemli aktörleridirler. Siyasi partilerin iktidar ve muhalefette olmalarına bağlı olarak kamu politikaları süreçlerindeki rolleri değişmektedir.

Toplumsal gruplar olarak nitelendirebileceğimiz baskı ve çıkar grupları ile kitle iletişim araçlarının da kamu politikası süreçlerinde yadsınamayacak kadar önemli etkileri vardır. Baskı ve çıkar grupları kamu politikalarının oluşumunda hükümetle pazarlık etmekte ve istediği politikaların uygulanmasını sağlamak amacıyla hükümet üzerinde baskı kurmaktadır. Kitle iletişim araçları ise, kamu politikası süreçlerinin başlangıç aşaması olan sorunların ortaya çıkışı sürecinde bu sorunların kamuoyunda yer almasını, tartışılmasını ve alternatif çözüm önerilerinin gündeme getirilmesini sağlamakta; uygulamadan, yasal boşluklardan kaynaklanan sorunlar ve çözümleri üzerine kamuoyu oluşturma işlevi üstlenmektedir.

Kamu politikalarının oluşum süreçlerinde rol oynayan aktörler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu örneğinde somutlanarak anlatılmaya çalışılmıştır. Bu Kanun kamu mali yönetiminin 'anayasa'sı olması ve hazırlanma, yasalaşma ve uygulanma süreçlerinde uluslararası aktörlerin yanı sıra siyasal ve toplumsal aktörlerin de aktif rol alması bakımından incelenmeğe değer, çarpıcı bir örnek olarak görülmüştür.

Türkiye'de de 1980'lerde uygulamaya başlatılan neoliberal reformlar bir dizi yasal düzenleme yapılmasını gerektirmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde devlet örgütlenmesinin yasal düzenlemeler ile dönüştürülmesi sürecinin hızlandığı ve keskinleştiği görülmektedir. Yeniden yapılanma ve devlette değişim amacıyla yeni bir yasal yapılanma oluşturulmaya

başlanmıştır. Bu dönemde gerek kamu yönetimi gerek mali yönetim alanlarında birçok yasal değişiklik yapılmıştır. 1990'ların başından itibaren, 'devletin küçültülmesi' söylemi yerini 'etkin ve düzenleyici piyasa dostu devlet' yaklaşımına bırakmıştır.

Devletin yeniden yapılanması, devlet aygıtının belirli ekonomik ve siyasal projeler doğrultusunda yapı, işlev ve konumu bakımından yeniden tanımlanarak örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Yeniden yapılanma siyasal ve idari kurumların amaçlarına, görevlerine, yapısına ve işleyişine ilişkin belirli toplumsal projeler ekseninde yürütülen kapsamlı düzenlemelerdir.

Türkiye'de bu düzenlemeler büyük ölçüde uluslararası sermayenin ve uluslararası finans kuruluşlarının müdahaleleri ve AB uyum sürecinin belirleyiciliğinde gerçekleşmektedir. Bu dönemde devlet, uluslararası aktörlere ve genel çerçevesi onlar tarafından belirlenen politik önerilere daha bağımlı hale gelmiştir.

Bunun yanında dışsal olarak tanımlanan bu unsurlarla ilişkiye geçen, çıkarları onlarla örtüşen içsel sınıfsal dinamiklerin de hesaba katılması gerekmektedir. Devlet, bu politikaları içeride destekleyen sermaye kesimlerinin politik stratejilerine de aracılık etmektedir.

Türkiye'de uluslararası sermaye ile eklemlenme mekanizmalarının kurulması 1980'lerden bu yana hem IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların hem de uluslararası eklemlenmeyi talep eden ülke içi hakim sermaye kesimlerinin belirleyiciliğinde gerçekleşmektedir.

Bu süreçte sermaye içi bölünmelerin yanı sıra bürokrasi içindeki (geleneksel bürokrasi ile yeni teknokrat tipi bürokrasi arasında) bölünmeler ve çelişkiler de daha görünür hale gelmiştir. 1980 sonrasında devletin diğer kuruluşları tarafından yerine getirilen temel ekonomik işlevleri büyük ölçüde kendi bünyesinde toplayan Hazine Müsteşarlığı DPT karşısında temel ekonomik aygıt olarak ayrıcalıklı hale gelmiştir.

Kamu mali yönetiminde köklü bir dönüşümü ifade eden 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bu kanunu dayanak alan diğer düzenlemeler dışarıda uluslar arası kuruluşlar içeride ise sermaye sınıfı ve bu kesim ile güçlü ilişkileri olan ekonomik kurumlar (Hazine Müsteşarlığı gibi) tarafından desteklenmiştir.

Kanunun hazırlanmasında aktif bir rol onayan Hazine Müsteşarlığı, yeni düzenlemelerle Maliye Bakanlığı'na göre daha güçlü bir konum kazanmaktadır. Maliye bürokrasisi ise, bu kanunda yer alan ve Maliye Bakanlığı'nın bütçe üzerindeki merkezîyetçi gücünü zayıflatan, Bakanlığı Hazine karşısında daha güçsüz bir konuma getiren, bakanlığın en köklü, saygın ve kurumsallaşmış birimlerinden olan teftiş kurullarını kaldırılmasını öngören bu kanuna tepkiyle yaklaşmıştır.

TÜSİAD, TESEV gibi sermaye kuruluşları da kamu yönetimi ve mali yönetimde reformun gerekliliği söylemlerine 'yolsuzluk' ekseninde katılmışlardır. Özellikle TÜSİAD, 2000 yılından itibaren hazırladığı raporlarda sürekli AB Müktesabı ve uluslararası standartlara uygun bir kamu mali yönetiminin oluşturulması gerektiğini yinelemiştir.

KAYNAKÇA

AKAD, Mehmet (1976). *Baskı Gruplarının Siyasal İktidarla İlişkiler*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul

AKBULUT, Örsan Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi Kuramsal ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Ankara

AKSOY, Şinasi (2004). “Kamu Yönetimi Nereye Gidiyor? Bir Durum Saptaması”, Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, *II. Kamu Yönetimi Forumu Sempozyum Bildirileri Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 7 - 8 Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 32- 49

AKSOY, Şinasi (1995) . “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, TODAİE Yayını, Ankara, 159- 173

AKTAN, Coşkun Can (Ed.) (2006) . *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme*, Seçkin Yayınevi, Ankara

ALKAN, Haluk (1998) . *Türkiye’de Baskı Grupları: Siyaset ve İşadamlı Örgütlenmeleri (Odalar, TÜSİAD, MÜSİAD)*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul

ANDERSON, James (1994) . *Public Policymaking - An Introduction*, Second Edition, Houghton Mifflin Company, Boston

ARIN, Tülay (2000) . “Parlamentar Bütçe Denetimi - Plan ve Bütçe Komisyonu: Yapı ve İşlevler Üzerine Uluslararası Farklılaştırma”, *Devlet Reformu - Parlamento ve*

Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları, No. 16, İstanbul, 21-77

ARSLAN, Ahmet (2004) . “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu İle Kamu Harcama Sisteminde Yapılan Düzenlemeler”, *Maliye Dergisi*, Ocak Nisan, 58 -145

ATİYAS, İzak, SAYIN, Şerif (2000) . *Devletin Mali ve Performans Saydamlığı*, TESEV Yayınları, 9

BAKIRTAŞ, İbrahim (2007) . *Ekonomik Analizleri ve Ekonomik Yansımalarıyla Politik Aktörler*, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ekin Kitabevi, Ankara

BAYRAKTAR, Gonca (2003) . “Yeni Sağ Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, (Ed: Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 561-572

BONNIN, C. J. (1809) . *Principles d’ administration publique*, Paris, Chez Renaudiere, 3. Ed., 3. Cilt

BUCHANAN, M. J. “Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implication”,(Çev: Coşkun C. Aktan, *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Mart 1990

BARANSEL, Atilla (1979). *Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi*, 1. Baskı, Ankara

CANSIZ, Harun (2000) . “Kamu Mali Yönetimi’nde Saydamlık”, Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ. B.F. Dergisi Cilt:2 Sayı:2

ÇAM, Esat (1990) . *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul

- ÇELİK, Fatma E. (2007) . “Bir Düzenleyici Reform Aracı Olarak Bütçe Kanunu Mali Disiplin İçin Performans Yönetimi”, Kuramdan Uygulamaya(Yönetim ve Reform), *Kamu Yönetimi Forumu Kayfor IV Basılmış Sempozyum Kitabı*, Muğla, 137 – 161
- ÇEVİK, Hasan H. (1998) . “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31 Sayı:2, Haziran, 103- 113
- ÇEVİK, Hasan H. (2003) . “Modern Devlette Kamu Politikası Oluşturma”, (Ed: Asım Balcı), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınları
- ÇEVİK, Hasan H. (2004) . *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Genişletilmiş ve Geliştirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara
- DAHL, Robert (2005). *Who Governs? Democracy and Power in An American City*, Yale University Press, New Haven
- DAMLAPINAR, Zülfikar (Ed.) (2005). *Medya ve Siyaset İlişkileri Üzerine*, Turhan Kitabevi, Ankara
- DPT (2000) . Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, 2000
- DUNN, William N. (1994) . *Public Policy Analysis- An Introduction*, Second Edition, Prentice Hall, USA, New Jersey
- DUVERGER, Maurice (1995) . *Siyaset Sosyolojisi*, (Çev: Şirin Tekeli), Varlık Yayınları, 4. Basım, İstanbul)

DYE, Thomas R. (1972). *Understanding Public Policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs

DYE, Thomas R. (1983) . *Policy Analysis, What Governments Do, Why Do They Do It and What Differences It Makes*, The University Of Alabama Press, Third Printing

DYE, Thomas R.(2008) . *Understanding Public Policy*, Pearson Prentice Hall, New Jersey

EASTON, David (1953), *The Political System – An Inquiry into the State of Political Science*, Knopf, New York,

EMRE, Cahit (1995) . “Yönetim Siyaset İlişkisi”, *Yönetim Bilimi Yazıları*, İmaj Yayınları, 2003, Ankara, 183- 191

ERKAL, Mustafa E., BALOĞLU, Burhan (1997) . *Ansiklopedik Sosyoloji Sözlüğü*, Der Yayınları, İstanbul

ERYILMAZ, Bilal (2004a) . *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayınları, İstanbul

ERYILMAZ, Bilal (2004b) . “Kamu Yönetiminde Değişim”, *Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, II. Kamu Yönetimi Forumu Sempozyum Bildirileri Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 7-8 Ekim 2004,Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 65- 82

EYESTONE, Robert (1971) . “The Threads of Public Policy: A Study in Policy Leadership, Bobbs – Merrill Press, Indianapolis, 18

GOODNOW, Frank (1900) . *Politics and Administration*, MacMillan Press, New York

GÖNENÇ, Rauf (2005). “Reforming Turkish Public Expenditure Management”, OECD Economics Department Working Papers, No: 418

GÖREN, İhsan (2000). “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Denetim”, Devlet Reformu – Parlamento ve Sayıştay Denetimi, TESEV Yayınları, No: 16, İstanbul, 79- 178

GÜLER, Birgül A. (1994) . "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi ", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 27, sayı:4, 3–19 s.

GÜLER, Birgül A.(1997) . “21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi?”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Cilt.XXX, Sayı. 199, 19 – 29 s.

GÜLER, Birgül A. (2003). “İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirisi, Türkiye Yol – İş Sendikası, Ankara

GÜLER, Birgül A. (2004) . “ Değişme ve Disiplin”, Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, *II. Kamu Yönetimi Forumu Sempozyum Bildirileri Kitabı*, , Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 7-8 Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 65- 82 s.

GÜZELSARI, Selime (2000) . 1990 Sonrası Anglo-Sakson ve An Kıta Avrupası Devletlerinde Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Siyaset ve Sosyal Bilimler Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara

GÜZELSARI, Selime (2007). Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü- Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma, Akara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara

GÜRBÜZ, Yaşar (1987) . *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, Beta Yayınevi, 2. Baskı, İstanbul

HAM, Christopher, HILL, Michael (1993) . *The Policy Process In The Modern Capitalist State*, Second Edition, Harvester Wheatsheaf

HILL, Michael (1993) . *The Policy Process*, Harvester Wheatsheaf

HOOD Christopher (1990). “Public Administration: Lost An Empire, Not Yet Found a Role?”, (Ed: A. Leftwich) , *New Developments in Political Science: An International Review of Developments and Prospects*, Edward Elgar, 107-125.

HOWLETT, Michael - RAMESH, Michael (1995) . *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Toronto

JENKINS, William I. (1978) . *Policy Analysis; Political and Organizational Perspectives*, Martin Robertson Co. Ltd., London

KAPANİ, Münci (2007) . *Politika Bilimine Giriş*, Bilgi Yayınevi, 19. Baskı, İstanbul

KARASU, Koray (2004) . “Kamu Yönetimi Disiplinin Kökenine İlişkin Bir Not”, Dünyada Kamu Yönetimindeki Dönüşüm ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretimine Yansımaları, *II. Kamu Yönetimi Forumu Sempozyum Bildirileri Kitabı*, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 7-8 Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 225- 242

KARATEPE, Kamil (2006) . “Mali Anayasada Değişiklik: 5018 Çözümlemesi, *Memleket Siyaset Yönetim*, Dört Aylık Kuramsal Dergi, Eylül 2006 / 2

KARTAL, Nazım (2004) . “Kamu Politikasını Oluşturma Tekniği Açısından Güney Doğu Anadolu Projesi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim / Siyaset Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Programı “Kamu Politikası Süreci” Dersi Çoğaltması, Ocak 2004

KAZANCI, Metin (1972) . “Teknokrat Tanımı Üzerine Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Aralık, Cilt: 5 Sayı: 4

LATHAM, Earl (1965) . *The Group Basis of Politics*, Newyork, Octagon Books’dan Aktaran: Hüseyin Çevik, “Kamu Politikaları Analizi Çalışmaları Üzerine Türkiye Açısından Bir Değerlendirme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:31 Sayı:2, Ankara 1998, 103- 113 s.

MAKAL, Ahmet (2002) . “ Tek Parti Dönemi ve Korporatizm Tartışmaları”, *Toplum ve Bilim*, Yaz 2002, Sayı: 93, 173 – 200 s.

MEYNAUD, Jean (1975) . *Politikada Baskı Grupları*, (Çev: Semih Tiryakioğlu, Varlık Yayınevi, İstanbul)

OYAN ,Oğuz (2006) . “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Üzerine Konuşmalar”, (Röportaj: Tekin Avaner), *Memleket Mevzuat*, Aylık Yerel Yönetim Dergisi, Cilt: 2, sayı: 18, Aralık 2005, 36–43 s.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (2003). (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 3- 41 s.

ÖZEN, Şükrü (1994) . “Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler – Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler”, *TODAIÉ Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri*, Cilt.1, 1995, Ankara, 71 – 96 s.

ÖZER, Akif (2004) . “ Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Son Gelişmeler”, *II, Kamu Yönetimi Forumu*, Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, 7-8 Ekim 2004, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 168 - 181 s.

ÖZGÜR, Hüseyin (2003) . (Ed: Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), “Yeni Kamu Yönetimi Hareketi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* , Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 183-224 s.

ÖZTÜRK, Namık K., (2003). *Bürokrasinin Gücü ve Siyaset*, Siyasal Kitabevi, Ankara

PARSONS, Wayne (1995) . *Public Policy - An Introduction To The Theory And Practice Of Public Policy*, Edward Elgar

PETERS, Guy (1995). *The Politics Of Bureaucracy*, Longman Publishing

PETERS, Guy (1997). “ Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who’s Who and Does it Make Any Differences?” , *Modern System of Government*, Sage Publications, London

RHODES, R.A.W. (1995). “The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995”, *Public Administration*, 73, 1-15.

RHODES, R.A.W. (1997), “Reinventing Whitehall, 1979-1995”, W. J. M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar, 41-57.

SARGUT, Selami (1997) . "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kurumsal Bir Yaklaşım,"
21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu: Örgüt ve Değişme,
TODAİE Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Kitabı, TODAİE Yayınları,
Ankara, 14-25 s.

SCHMITTER, Philippe C. (1974). "Stil the Centuro of Corporatism?", *Review of Politics*,
93 – 94

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2000). *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden
Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT
Yayınları, Ankara

ŞAYLAN, Gencay (1995) . "Poulantzas'ın Devlet Kuramına Katkıları Üzerine Bazı
Düşünceler", *TODAİE Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri Kitabı*, Cilt.1,
Ankara, 111- 119 s.

ŞAYLAN, Gencay (1996) . Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni
Paradigma Arayışları, *Amme İdaresi Dergisi*, cilt 29, Sayı 3, 3-16 s.

ŞAYLAN, Gencay (2000) . Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar
Üzerine Düşünceler," *Amme İdaresi Dergisi*, cilt. 33, sayı 2, 1-22 s.

ŞAYLAN, Gencay (2003). Değişim, Küreşelleşme ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Kitabevi,
Ankara, 289 – 319

TATAROĞLU, Muhittin (2006). "Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar
ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi
(Celal Bayar Üniversitesi İİBF) Dergisi*, Cilt: 13, Sayı:1

TORTOP Nuri, İSBİR Eyüp Günay, AYKAÇ, Burhan (1993) . *Yönetim Bilim, Yargı Yayınları*, Ankara

TURAN, İlter (1986) . *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, Der Yayınları, 3. Baskı, İstanbul

TÜRKÖNE, Mümtaz'er (Ed.) (2006) . *Siyaset*, 6. Baskı, Lotus Yayınevi, Ankara

TUNCEL, Gökhan (2005). "Türkiye'de Bürokrasi ve Siyaset" , *Türkiye'de Siyasi Hayat* (Der: Adnan Küçük, Selahattin Bakan, Ahmet Karadağ) , Aktüel Yayınları İstanbul, 603 – 630

ÜSTÜNER, Yılmaz (1992) . "In The Search Of An Identity: Consideration And On The Theory And The Discipline Of Public Administration", Yayınlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ, Ankara

ÜSTÜNER, Yılmaz (1995) . "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, 13- 14 Ekim 1994, I. Cilt, TODAİE, Ankara, 59- 69 s.

ÜSTÜNER, Yılmaz (2000). "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 33, Sayı: 3, 15-31

WILSON, Woodrow(1887) . "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, Vol. 2, June 19, s. 197- 22

İnternet Kaynakları

AB 2002 Yılı İlerleme Raporu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin

2002 Yılı İlerleme Raporu, DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü,

Ankara Ekim 2002 (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>) Erişim

tarihi: (28. 09. 2007)

AB 2003 Yılı İlerleme Raporu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin

2002 Yılı İlerleme Raporu, DPT, Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü,

Ankara Ekim 2002 (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/progre03.pdf>) Erişim

tarihi: (28. 09. 2007)

AB 2004 Yılı İlerleme Raporu, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecine İlişkin

2004 Yılı İlerleme Raporu, (<http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle04.pdf>)

Erişim Tarihi: (28. 09. 2007)

AKBEY, Ferhat (2006) . “ Neo- Liberal Dönüşüm Çerçevesinde 5018 Sayılı Kanun'un

Değerlendirilmesi”, Pamukkale Üniversitesi Maliye Sempozyumu Bildirisi, 23-27 Mayıs 2006, Denizli

AKKAYA, Yüksel (2002). “Emek – Sermaye İlişkilerinde Devletin Değişen Rolü”,

Mersin Üniversitesi Bilimsel Toplantı Topluluğu Simurg

BİYAN, Özgür (2005) . “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun Getirdikleri (5018

Sayı Kanun ile 1050 Sayılı Kanun'un Karşılaştırması) (www.muhasebeTR.com) (14. 11. 2006)

DPT, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Web Sitesi (<http://www.ekutup.dpt.gov.tr>)

DİKMEN, Ahmet Alpay (2003) . “ Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı ÜzerineDeğerlendirmeler”,
http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/Yazilar_BSB/Dikmen-KMYMKK_Cumhuriyet.doc(15. 09. 2006)

GÜLER, Birgül Ayman (2005) . Kamu Politikası Süreci Tanıtmağı, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim/ Siyaset Bilimleri Anabilim Dalı Doktora Programı “Kamu Politikası Süreci” Dersi Tanıtmağı,
<http://politics.ankara.edu.tr/~bguler/taslaknotlar.htm>, (14. 08. 2006)

GÜZELSARI, Selime (2004). “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, (www. halkevleri.org) (02. 10. 2007).

MB, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Web Sitesi,
<http://www.bumko.gov.tr> (05. 08. 2006)

TESEV, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı Web Sitesi

(http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_metin_tebliğ1.php)(Erişim tarihi: 20. 10. 2007)

TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, Aralık 2002

([http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/41644C48503427A9C225733E004195C0/\\$FILE/gelir.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/41644C48503427A9C225733E004195C0/$FILE/gelir.pdf)) (Erişim tarihi: 20.10.2007)

10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

06.10.2003 tarihli Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Tasarısı ve Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu

16.04. 1996 tarihli Resmi Gazete