

# Polonya Yönetim Sistemi

Recep KIZILCIK

## Giriş

**B**aşbakan Jan Olszewski Eylül 1991’de, parlamentoda yaptığı ilk konuşmasında, “Devletimiz, kamu yönetiminde ve onun temel hizmetleri yürütememesinin doğurduğu ayrışma tarafından tehdit edilmektedir” demiş ve daha sonra toplumun sebatının ümitsizliğe dönüştüğünü ifade etmiştir. İleriki dönemlerde hükümetler değişmesine rağmen sorunun özü değişmemiştir.

Ekonomik, politik ve idari reformlarda halen yaşanan problemlerin önemli sebeplerinden birisi reform tedbirlerinin detayları bir yana, yönü konusunda da geniş politik uzlaşmanın eksikliğidir. 1991 yılında gerçekleştirilen parlamento seçimleri sonucunda hiçbir parti açıkça kazançlı çıkmamıştır. Seçim sonucu, yaklaşık otuz parti ve politik grup parlamentoya girme hakkını elde etmiştir. Bunların çoğu beş veya daha az sandalye elde etmişlerdir. Bunun anlamı; istikrarlı bir hükümetin kurulması oldukça zordur. Hükümette ve idarede lider konumundaki personeldeki istikrarsızlıkla beraber yaşanan diğer bir sorun da politika belirlemedeki kararsızlıktır. İktidardaki koalisyon hükümeti, parlamentodaki çoğunluğa hükmedemediği için hükümetin önerdiği önemli konularda parlamentonun onayını almak pek sık rastlanan bir durum değildir. Seçim sonuçları ve onun sebep olduğu politik istikrarsızlık sonucu halkın politik elite duyduğu güven iyice aşınmıştır. Politikacılar reformları yapmaktan çok hükümette kalmayı yeğler duruma gelmişler ve reformları yönetme yeteneğini kaybetmişlerdir. Daha üzücü olan, sosyal konsensüs hızla aşınmaya başlamıştır. Ana prensipler olan yasallık, adalet ve fırsat eşitliği artık tartışılır hale gelmiştir. Bu prensiplerin yerine önerilen “Hıristiyanlık değerleri”, politik hayatı yönlendirebilmeleri bakımından çok soyut ve genel kalmaktaydılar. Bu durumda, takip eden hükümetler, Katolik değerlere olan bağlılıklarını ifade etmelerine rağmen, yeterli sosyal desteği alamamışlar ve politik ve profesyonel meşruiyetleri tartışılır hale gelmiştir. (Letowski, s-1, 1993)

Bu durumda, çok basit temel konularda dahi iç koordinasyonu sağlamak neredeyse imkansız hale gelmiştir. Bu durumda Polonya kamu yönetiminin karşı karşıya kaldığı sorun, ilk görünüşte algılandığından çok daha derinlere gitmektedir. Bu sadece personel, prosedür ve yapı sorunu olmayıp, ideolojik ve psikolojik krizdir.

1991 yılında yayımlanan yıllık raporda krizin köklerinin çok derinlere dayandığı açıkça ifade edilmiştir. Ana eleştiri konusu, idari sorun çözme konusundaki isteksizlik eğilimidir. Bir belirsizlik ortamı vardır; bekle, geciktir ve harekete geçmeden kaçınmak için yeni bahaneler öne sürme eğilimi vardır. Bu tip yönetim anlayışı, sorunların sadece düzenlemeler, yetkilendirme ve yasaklarla çözümlenemediği durumlarda, büyük sorunların yaşanmasına neden olmaktadır.

Polonya anlayışına göre, iyi niyetli insanlara imkan sağlandığında, verilen bilgiler doğrultusunda sorunları çözeseler de yönetimi iyileştireceklerdir. Bunun için idarede reformu savunanların tekrarladıkları sloganlardan birisi, demokratik prosedürü ve karar almayı güçlendirmek teşebbüsü içinde yeni elemanların işe alınması ve personel politikasının geliştirilmesi gereğidir.

Çağdaş kamu yönetimi, esasta, anlaşmazlıklar ve onların çözümlenmesi ile ilgilidir. Bu anlaşmazlıklar gittikçe daha bireysel olmaktadır. Dolayısıyla bunların çözümü de bireyseldir. Bütün toplumlar için geçerli olan “*one fits all size*” evrensel çözümler yoktur.

Bugünün şartlarında kamu yönetimi ve politikayı birbirinden ayıramayız. Vatandaşların kendilerini güvende hissetmedikleri durumda, sonuçta hiçbir çağdaş devlet ve çağdaş kamu yönetimi olmayacaktır.

Devlete ve onun güvenlik sağlamadaki yeteneğine olan güvensizliğin bir çok işareti çağdaş Polonya’da da görülür. Ekstrem şekliyle, devlete olan güvensizlik, devletin küçültülmesi, onun parçalara ayrılması ve onun yerine yerel yönetimler, sosyal derneklerin ve girişimlerinde dahil olduğu özerk yönetimler ağının alması isteğidir.

# Birinci Bölüm

## Sivil Yönetim Çalışmaları

---

**P**olonya, 1990 yılında, devlet yönetimi ve yerel kendi kendini yönetim arasındaki ayrıma dayanan kamu yönetiminin klasik dualist yapıyı bir sistemin uygulanmasına tanık olmuştur. Yerel yönetimin uygulamaya konulması, sivil devlet oluşturma ve tabandan-tavana yeni politik elitin oluşturulması hususunda atılan ilk adımdır. Fakat aynı zamanda bürokratik devlet mekanizmaları ve il yönetimleri, en ufak dış kontrol olmaksızın önemli kamu hizmeti sunmakla görevli uzmanlaşmış birimlerin çoğaltılması yoluyla, güçlendirilmiştir. Bugün Polonya'nın karşı karşıya bulunduğu sorunlara gelecek dönemde bulacağı çözüm, onun sivil bir devlet veya bürokratik bir devlet şeklinde gelişmesini belirleyecektir. (Kulezsa, s-37, 1993)

1989 yılından önce Bakanlar Kurulu gerçekten yöneten bir organ olmayıp, gerçek yöneten olan merkeze politik olarak sorumlu olan koordinasyon komitesi şeklinde davranmıştır. Devletin politikalarının oluşturulması, karar verme mekanizmaları, bilgi akımı, personel seçimi vb. konular bu gerçek doğrultusunda değerlendirilmekteydi. Eski rejime göre işleyen yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmamış olması, kamu hizmetlerinin etkin olarak sunulmasına imkan bırakmamaktadır. Bunun için mevcut durum, önceden parti-devlet yapısı aracılığı ile komünist parti öncülüğünde sunulan hizmetlerin ve organizasyonların yeniden tanımlanmasını zorunlu kılmaktadır. Kamu yönetim organizasyonu göz önüne alındığında 1975 yılında gerçekleştirilen yerel yönetim reformunun negatif etkilerinin de ortadan kaldırılması gerekiyor. Hizmet yönünden yerinden yönetim birimlerinin artırılması nedeniyle birçok görevlerde dublikasyonlara neden olmuştur. Bu trend son birkaç yılki uygulamalarda daha da artmıştır.

Polonya Cumhuriyeti politik sisteminin ve transformasyonun temeli olarak yeniden yapılandırılmasının yanında kamu yönetiminin işleyişindeki değişiklikler çok cılız kalmıştır. İdari faaliyet mekanizmaları halen yürürlükte bulunan eski düzenlemeler tarafından ve yaşamlarını sürdüren alışkanlıklar ile idari ritüeller tarafından belirlenmiştir. Bu durumda, kamu yönetiminde köklü bir değişikliğin gerçekleştirilmesi olmazsa olmaz (*sine qua non*) dır. Çağdaş Polonya'da sistem, kontrol edilebilirlik noktasına dayanmış olup, bundan ötesi kaostur.

1989 yılından beri Polonya devlet yapısının yeniden yapılandırılmasında göz önüne alınan temel ilkeler, demokrasi, hukuk devleti, bireysel haklara saygı, özel mülkiyet ve pazar ekonomisidir. 17 Ekim 1992 tarihinde Parlamentoda kabul edilen ve "Küçük Anayasa" olarak da adlandırılan yasa, açıkça gücün üçe ayrıldığı bir politik sistemi desteklemektedir. (madde 1) Anayasal Kanun, aynı zamanda idari yetkinin

kullanılması hususunda etkili ve açık mekanizmaların oluşturulması için ihtiyaç duyulan değişiklik yönünü de belirlemiştir. (Kulezsa, s-33, 1993)

1989 seçimlerinden sonraki hükümetler politika oluşturma alanlarının tamamında gerekli duyarlılığı göstermemiş olsalar da devletin yapısını daha rasyonel bir yapıya –iyi organize edilmiş, sivil odaklı ve etkili ve güçlü bir idari yapı- dönüştürülmesi için büyük çaba gösterilmiştir.

Polonya Senatosunun öncülüğünde bölgesel yönetim, 1989 yılı Ağustosunda Tadewz Mazowiecki Hükümeti tarafından yerel meclislere geri verilmiştir. Bu devletin reformuna yönelik ve aynı zamanda sivil toplumun geliştirilmesi alanında çok önemli ve başarılı bir adımdı. Krzysztof Bielecki Hükümeti, gerçekleştirdiği çok çeşitli analizler, değerlendirmeler ve diğer projeler yoluyla bu gelişmeye katkıda bulunmuştur. Bunların çok büyük çoğunluğu Kamu Yönetimini Reform Komitesi ve devletin bölgesel örgütlenmesindeki değişiklikleri yönlendirme ile görevli komite tarafından hazırlanmıştır.

Bunlardan Kamu Yönetimini Reform Komitesi'nin hazırlamış olduğu rapor gereğince; yönetim faaliyetler mekanizmasındaki önemli ve geniş değişikliklerin başarıya ulaşabilmesi için çeşitli organlar ve birimler tarafından yapılan işlerin koordine edilebilmesi ve reformların uygulanabilmesi için özel bir yönetim birimi oluşturulması öngörülmüştür. Bu postüla, 13 Ekim 1992 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararnamesiyle kamu yönetimi reformunda görevli bir birimin kurulması ile gerçekleştirilmiştir. Hanna Suchcka Hükümeti görevi aldıktan sonra açık olarak, aşağıdaki üç alanda reform yapma kararlılığını ifade etmiştir:

1)Merkezi ve desantralize edilmiş olan devlet yönetiminin fonksiyonel hale getirilmesi,

2)Yerel Yönetim Sistemi. Buradaki öncelik 1990 yılında ikinci kademe yerel yönetim birimi olarak kasabaların oluşturulmasıyla başlatılan desantralizasyonun tamamlanması ve devletin idari bölünmelerini rasyonel hale getirmektir,

3) Kamu hizmetleri.

1989 yılından bu yana sürdürülen yeniden yapılanma çalışmaları, birimlerin ihtiyaçları doğrultusunda oldukları ve belirli bir konsept çerçevesinde yapılmadıkları için, çoğu zaman genel idari yapıya uymamıştır. Yapılan bu değişiklikler hükümet ve parlamento tarafından gerçekleştirilmiş olsa da, sivil toplum örgütleri artarak çok önemli görevler üstlenmişlerdir.

Polonya'da gerçekleştirilen bu değişiklik de, kesintisiz ve çok kısa bir sürede açık sonuçlar alınmak üzere planlanmış yapıda değildir. Toplumun bazı alanlarında olduğu gibi, bazı sektörlerde değişimle ilgili olarak umudun yanında korku da vardır.

Bunun içindir ki, reformların uygulanması politik bir karakter gösterir. Önerilen değişiklikler teknik (organizasyon, fonksiyonel vb) açıdan olduğu kadar sosyal etkileri bakımından da incelenmelidir. Sadece seçmenler değil, özel sektör yöneticiler ve kamu görevlileri yanında kamu yönetimine arz edenler ile kullananlar da tatmin edilmelidir. Bu gerçekliğe büyük önem verilmelidir. Çünkü, değişiklikler için anahtar bir role sahiptir. Hatta çok dikkatli olarak hazırlanan idari reform tedbirleri bile –örneğin 1990 yılında ihdas edilen yerel yönetim veya kasabaların oluşturulması önerisi- etkin bir değişiklik için yasal ve örgütsel bir çerçevenin oluşturulmasından başka bir şey değildir. Bunların rasyonel kapasitesi, birinci olarak sosyal ve idari elitin aktif ve pozitif tavrına bağlıdır.

Bütün yönetimlerin tabi özelliklerinden birisi, daima, değişime karşı gösterdikleri güçlü dirençtir. Bunun için, değişikliklerin daha önemli olduğu dönemlerde idari yapının ona gösterdiği tepkinin yüksek olması sürpriz olarak karşılanmamalıdır. Bu durumun aşılabilmesinin yolu, değişim dinamiğinin, onun etkileyeceği idari yapıdan daha güçlü olmasıdır. Diğer bir deyişle, reformist tedbirlerin başarıya ulaşmasının yolu, ona politik aktörlerin yalnızca uygulama değil, bundan daha önemlisi hükümetin önerdiği temel çerçeve üzerinde anlayış birliği içerisinde olmalarının yanında, sosyal iklimin de müsait olmasıdır. Polonya gibi parlamentosu çok bölünmüş olan ülkelerde, konsensüsün sağlanması ancak sınırlı konularda olabilmektedir.

## İkinci Bölüm

### Yasama Sürecinde Yaşanan Problemler

---

**G**enel kaniya göre Polonya'nın yasama sürecinin kalitesi düşüktür ve bugüne kadar iyileştiğine dair işaretler yok denecek kadar azdır. Başbakanlığa bağlı olan Yasama Konseyi eski başkanı Z. Radwanski'ye göre; yasa hazırlamada hükümet genellikle uzman görüşü almada başarısızlığa uğramaktadır. Uzman görüşü istendiğinde ise, yasal düzenlemelerin altında yatan gerçekler ve ana gerekçeler, yasama organlarında yeterince tartışılmamaktadır. Bunun yerine, ancak tasarı hükümet tarafından hazırlanıp meclise sevk edildiğinde parlamentonun haberi olmakta ve tartışmalar politik bir hal almaktadır.

Polonya'nın yaşamının ana sorunlardan birisi de sözde "bakanlık yasaları"dır. Bunlar, hükümet düzenlemeleri ve statülerin uygulamalarını göstermek üzere bakanlar tarafından yayımlanan idari düzenlemeler ve özel yetki almaksızın çıkarılan idari düzenlemelerden oluşmaktadır. Büyük çoğunlukla bu düzenlemeler yayımlanmamaktadır. Söz konusu idari düzenlemelerin hazırlanması sırasında bakanlıklar arası hiçbir bilgi alışverişi olmamakta ve bakanlar kurulu tarafından kontrol edilmemektedir. Uzun yıllar, yasal düzenlemeler gelişmeleri takip edemedikleri için, söz konusu bakanlık düzenlemeleri yasaların yerini tutmuştur. (Taras, s-14,1993)

# Üçüncü Bölüm

## Merkezi Düzeyde Kurumsal Değişim

Polonya'nın idari yapısına baktığımızda, üçlü bir ayırım görebiliriz; merkezi yönetim, bölgesel ve devlet yönetimi ve yerel yönetim kuruluşları. Merkezi seviyedeki yönetim büyük oranda bağımsızlığa veya otonomiye sahiptir. Yerel yönetimin aksine, merkezi yönetim yeniden yapılanma sürecine girmemiştir ve hala kapsamlı bir reformu beklemektedir. Bu ancak politik durum istikrarlı hale geldiğinde gerçekleştirilebilir. Desantralizasyon sorunu hala daha çok merkezi yönetimle ilgilidir. 1956'dan bu yana gelen her hükümet desantralizasyon konusunu gündemine almasına rağmen, çok az şey başarılmıştır.

1944 yılından bu yana Polonya'daki bakanlıkların sayısı ve bunların yetkileri konusunda büyük değişiklikler yaşanmıştır. W.Coralczyk Jr. Savaş sonrası Polonya'nın idari yapısı ile ilgili araştırmalar sonucunda şu iki sonuca varmıştır:

1-Gücün merkezi hükümette yoğunlaşması sonucu, mevcut birimler, yeni yetkilerini kullanma konusunda başarısız oldukları için, bakanlıkların sayısının artması sonucunu doğurmuştur.

2- 1956,1970 ve 1980 politik krizleri ile bakanlık değişikliklerinde belirli bir yöneliş vardır. Bu eğilim merkezileşme şeklinde karakterize edilmiştir. Bakanlıkların işlerindeki etkinliğin düşmesinden sonra ve bunun sonucunda oluşan politik krizin sonucunda, desantralizasyon ve en sonunda yeniden merkezileşme yaşanmaktadır.

1980'lerin ikinci yarısı ve 1990'ların başında, bakanlıkların yönetim sisteminde yaşanan değişiklikler değişik bir rasyonele dayanmıştır. Uzun ve derin ekonomik kriz içinde ve kamu kurumlarına olan güvensizlik ile sosyal memnuniyetsizliğin yaygın olduğu bir ülkenin nasıl yönetilebileceği sorununa çözüm bulmaya çalışılmıştır. Bunun sonucu olarak bakanlıkların işleyişinde hemen hemen her yıl değişiklikler yaşanmıştır.

Şu anda bakanlıkların gelecekteki yapılarının nasıl olacağını tahmin etmek zordur. Bununla beraber şu iki sonuca varabiliriz:

1-Bu kadar sık değişiklik yaparak sorunların kendiliğinden çözülebileceği inancı.

2-Bakanlar Kurulunun gözden geçirilmiş statüsü üzerinde çalışmaya ve bunun hızla yasallaştırılmasına ihtiyaç vardır.

Bir bakanlık, tipik olarak bakanlık personeli, birimler ve ofislerden oluşur. Üniform bir bakanlık yapısı yoktur ve bazıları birim yapısı üzerine kurulmuşlardır. Her bir birim bir veya iki müdür yardımcısının yardımıyla bir müdür tarafından yönetilir.

# Dördüncü Bölüm

## Bölgesel Yönetim

**A**ra ve daha alt seviyedeki kamu yönetim birimlerinin yapılarındaki değişiklikler, ülkenin bölgesel bölümlenmelerindeki değişikliklerle doğrudan bağlantılıdır. 1944-1950 yılları arasında II. Dünya Savaşı öncesi yapılan düzenlemeler yürürlükte kalmıştır. Bu düzenlemeler, ülke çapında üç yönetim ve kademelenmeye uygun yerel yönetim ve iç devlet organizasyonlarına imkan sağlamıştır. Söz konusu düzenlemeler, bölgesel yönetim kademesinin en üst düzeyinde, il yönetimi (*Voivodship*) ofislerinde çok sayıda yönetim kademeleri olmasına rağmen, kasaba ve belediye yönetimlerinde çok az sayıda yönetim kademesi vardır. Daha karmaşık yapıdaki il yönetim ofislerinin varlığı, çok geniş alanları yönetmekte sorumlu oldukları gerçeğini yansıtmaktadır. (Taras, S-22, 1993)

1950 yılında, bölgesel (*territorial*) özerk yönetim anlayışı resmi olarak kaldırılmış, onun yerine, devlet yönetiminin bölgesel ofislerine merkezileşme unsurları getirilmiştir. Belediyelerin birimleri yatay örgütlenme yapılarını muhafaza etmelerine rağmen, kasaba düzeyinde, örgütlenme karakteristikleri dikey olarak daha fazla farklılaştırılmıştır. 1954 yılında, farklılaşma için imkanlar sağlanmadan, üç seviyenin tamamına –il, kasaba, belediye- idari yapılar, genişletilerek, daha fazla merkezileşmeye gidilmiştir. Kısaca, merkez tarafından eski örgütsel kalıplar empoze edilmiştir.

1958 ve tekrar 1963 yılında, il yönetim ofislerinin iç yapıları merkezi hükümet bakanlıklarına benzemeleri için genişletilmiştir. İl yönetim ofislerinin etkin bir yönetimi gerçekleştirecek büyüklüğün ötesine genişlemesi, beraberinde her bir birimin artarak uzmanlaşması ve görevlilerin de profesyonelleşmesine yol açmıştır. Aynı gelişme, kasaba kademesinde de gözlemlenmektedir. Belediye yönetimlerine bakıldığında, bunlar kasaba yönetiminin sadece yardımcı birimleri olarak görüldüklerinden, ofis yapıları aşağı yukarı hiç değişmeden aynı kalmıştır. Bu sistemin karakteristik unsurlarından birisi örgütsel aynılıktır: Ülkenin farklı yerlerindeki farklı ekonomik şartlar altında bu ofisler fonksiyonsuz olmalarına rağmen, örgütsel yapıları standart bir yapılanmayı takip etmişlerdir.

1972-1975 yılları arası bölgesel (*territorial*) yönetimde önemli yeniden yapılanmaların yaşandığı yıllar olmuştur. Kasaba kademesi kaldırılmış ve illerin sayısında büyük artışlar yaşanmıştır. 17 il yerine çok daha küçük 49 il oluşturulmuştur. Bu, Polonya'da yaklaşık 500 yıldır var olan, il yönetimi ile onun alanı (toprağı) arasındaki tarihsel bağların kopmasına ve aynı zamanda uzman idari birimlerin hızla artışına neden olmuştur. Bunlar, resmi olarak kaldırılmasına rağmen, yetki devri (*deconcentrate*) yapılmış devlet yönetiminin birçok birimlerinin iç idari organizasyonlarında önemli bir rol üstlenmişlerdir. Reformun bir

parçası olarak, belediyelerde de önemli değişiklikler olmuştur. Asıl amaç, yerel otoritelere, örneğin katılımcı idari organlar ve katılımcı halk meclisleri oluşturmalarına imkan sağlayarak, kendi yapılarını şekillendirmede daha fazla özgürlük vermektir. Yeni yasa, aynı zamanda, bazı görevlerin, kendi orijinal yapılarına uygun olduğu takdirde, yerel yönetimlerce diğer idari birimlere devredilme olanağını getirmiştir.

1983 yılındaki Halk Meclisleri Yasası, yerel organların yapıları konusunda önemli bir değişiklik getirmemiştir. 1988'un ortalarında, kabine ofisi, 1990 yerel yönetimler reformundan önceki, il, ilçe ve belediye yönetimlerinin organizasyon ve etkinliklerini ölçmeye yönelik son çalışmasını yapmıştır. Bu değerlendirmenin ışığında birkaç sonuca varılmıştır. Diğerlerinin arasında, söz konusu birimlerin iç yapılarındaki genişleme, çoğalma ve müdür yardımcılarındaki artış eleştiri konusu olmuştur. Raporu takiben, Voivodshipler'lerdeki ofisler 251'den 201'e indirildi (%19.9). Fakat bu bir bakıma bireysel uygulamaydı ve bir sistematik içerisinde yapılar diğerlerine de yansıtılmadı. Personel konusundaki azalma ise %7.2'de kaldı.

Özerk yerel yönetimleri tekrar kuran 1990 tarihli yasa, devlet ve yerel yönetim organlarına kendi ofislerini, iç yapılarını şekillendirmeleri konusunda, büyük yetki tanımıştır.

Hükümet, bütün ülke çapında örgütsel birliğin sağlanmasında büyük rol oynayan il yönetimi ofisleri üzerinde idari düzenleme çıkarma gücünü kaybetmiştir. Bunun için, halihazırda, devletin idari ofislerinin yapısı, büyük oranda vali (*Voivod*) tarafından belirlenmektedir. Belediyelerde organizasyonel yapı, meclis başkanının önerisi üzerine belediye meclisi tarafından kabul edilen düzenlemeler yoluyla belirlenmektedir.

## Beşinci Bölüm

### Yerel Yönetim Reformu

**Y**erel yönetimler alanında yapılan değişiklikleri sınıflandırmak oldukça zor olmakla birlikte, 1990 yılındaki düzenleme ile özerk yerel yönetimlerin tekrar ihdas edilmesi en önemli yeniliklerden birisidir.

1990 yılında çıkarılan Yasa, yerel yönetimlere özerklik getirmesine rağmen, vali ve belediye başkanı arasında yetki karmaşası ve yaklaşık 50 yıldır Polonya'da gerçek bir yerel yönetim uygulaması olmadığı için bazı hususları algılamada büyük sıkıntılar yaşanmaya başlamıştır. Bırakınız normal vatandaşları, işin uzmanları bile Yasanın bazı hükümlerini anlamada sıkıntı çekmektedirler.

Yerel yönetimlerle ilgili yanlış anlaşılan konulardan birisi, onların tamamen bağımsız olduklarıdır.. Bunlar, devlet yönetiminden tamamen ayrı olarak düşünülemeyecekleri için bu yanlış bir anlayıştır. Belediyelerin bağımsızlığı şu üç bakımdan sınırlandırılmıştır.

Kullandıkları yetkiler onlara yasalarla verilmiştir, finansal kaynaklar ve hiyerarşik kontrol konusundaki yetkiler devlet organları tarafından kullanılmaktadır. Birinci hususla ilgili olarak, yerel ihtiyaçların tam olarak karşılanması için gerekli olan yetkinin tamamının yerel yönetimlere verilmesi hususunda 1990 reformu başarısız olmuştur. Aslında, yerel yönetimler, birinci olarak, merkezi düzenlemeleri uygulamakla görevli kılınmışlardır. Bunun için, yerel yönetimler, bir anlamda, yerel sorunların çözümü için gerekli olan yetkinin büyük çoğunluğu merkezi hükümette bulunduğu için, merkezi yönetimin bir uzantısı konumundadırlar. Aslında, bazılarına göre, yerel yönetim organları kendi görevlerini icra etmek için genel yetkiye dayanarak, yerel bir düzenleme yapma yetkisine sahip değildirlir. Kabul edilebilir yetki ve onların etkin olarak kullanılması için yetersiz yasal araçlar, belediyelerin bağımsızlığının kısıtlandığı izlenimini vermektedir.

Belediyelerin kaynak sorununa baktığımızda, hiç şüphesiz belediyelerin kaynak sorunu, genel bütçenin içinde bulunduğu finansal sıkıntılardan ayrı düşünülemez. Ekonomik krizin ve sıkı mali politikaların uygulandığı dönemde, belediyelerin yapmakla zorunlu olduğu görevleri yerine getirmekte zorlandıkları görülmektedir. Bu özellikle, çevrenin korunması, kamu güvenliği ve eğitim gibi önemli kamu harcamaları konusunda geçerlidir.

Yasal finansal sınırlamalar kadar olmasa da, yerel özerkliği sınırlayan faktörlerden birisi de, devlet organlarının yaptığı kontrollerdir. Bununla beraber, yerel yönetimler eğer yetkilerinin gasp edildiğini hissederler ise her an mahkemeye gitme hakkına sahiptirler. Belediye Meclislerinin yerel halkın temsilcisi olarak hareket ettikleri görüğu vardır.

Bu değerlendirmeler ışığında, yerel meclislerin temsilciliği konusunda şüpheler vardır. Oldukça açık bir şekilde, halk yerel seçimlere çok az ilgi göstermektedir. Bu ilgisizlik, kısmen, yerel yönetimlerin çok az yetkiye sahip olmalarıyla açıklanır ki bu da popüler sosyal sorunların ancak devlet kurumları tarafından çözülebileceği görüşünü desteklemektedir. Devletin temsilcisi olan Vali ile yerel organlar arasındaki ilişki denetim şeklindedir.

Kompleks sosyal sorunların grev, gösteri v.b. doğrudan hareketlerle çözümlene teşebbüsleri Polonya'nın sosyal hayatının gerçeklerindedir. Bu tür ağır sorunların, yerleşmiş problem çözme kanalları dışında çözümlene teşebbüsleri, yerel yönetim seviyesinde de mevcuttur. Yerel yönetim geleneğinin zayıf oluşu ve yerel yönetimlerin hali hazırdaki zayıf konumu, politik ve sosyal anlaşmazlıkların belediye meclisleri dışındaki daha güçlü birimler tarafından çözümlenmeye çalışılmasının ana nedenlerindedir.

## Altıncı Bölüm

### Kamu Yönetimindeki Koordinasyon

**P**olonya kamu yönetim birimleri arasındaki ciddi koordinasyon eksikliği kamu yönetiminin zayıflığı ve performans düşüklüğünün en önemli sebeplerinden birisidir. Bütün kamu yönetimine baktığımızda dikkati çeken temel unsur, dikey yapılanma ve yatay ilişkilerin zayıflığıdır.

Bakanlıklar seviyesinde, koordinasyon ve bilgi alışverişinde bulunacak temel prosedürlerin çok az olması nedeniyle her bir idari birim bağımsız çalışma eğilimindedir. Bu da bakanlıklar arasında çatışmaların yaşanmasına neden olmaktadır.

Geliştirilmiş yatay koordinasyon önündeki ana engellerden birisi idari organlardaki görevlerin bakanlık şeklinde bölünmesidir. Bu özellikle, orta kademedeki devlet yönetim birimleri için geçerlidir. Burada, il yönetimindeki farklı birimler, farklı bakanlıkların kontrolü altında yürütülmektedir. Dahası, vilayet (*voivodship*) ofisleri dışında kalan yetki devri yapılmış devlet kuruluşlarının güçlendirilmesi, yatay işbirliğini daha da zorlaştırmaktadır. İller arası koordinasyona baktığımızda, bu alandaki yasal düzenlemeler parça parça olduğu halde, prensip olarak valiler (*voivods*) işbirliği yapmak zorundadır. 1989 yılında yapılan bir araştırmaya göre, işin gereği zorunlu kıldığında, valiler işbirliğini daha rahat yapabilmektedirler. Bu özellikle, çevrenin korunması, tatil için öğrenci değişimi, kamu sağlığı, ulaştırma ve yüksek öğretimin geliştirilmesi alanlarında yoğundur. Tipik olarak, bu tür işbirliği, valiler arasında toplantı veya çalışma gruplarının oluşturulması şeklinde olmaktadır.

# Yedinci Bölüm

## Personel Politikası Konuları

**K**omünist yönetim dönemi boyunca kamu yönetimi ve onun çalışanları, “Komünist yönetime geçene kadar, gerekli olan şeytanlar” olarak değerlendirilmişlerdir. Devlet, bütün gruplar için işveren konumunda olmuştur. 1980’li yıllar boyunca çalışan nüfusun %73’ü devlette istihdam edilmiştir. Bunlar çok az korunmuşlardı ve bunlara duyulan saygı çok azdı. II. Dünya savaşı sonrası, savaş öncesi dönemin personeli, kamu görevlilerinin konumlarının şekillendirilmesinde etkin olamamışlardır. Çünkü büyük bir kısmı savaş sırasında ölmüş ve geri kalanlarının da çok az bir kısmı önemli pozisyonlara getirilmiştir. Sosyalist sistemin yeni personeli, büyük oranda ideolojik kaygılarla seçilmiş, atanmış ve yükseltilmiştir. Bu nedenle, profesyonel tecrübe ve eğitimin eksikliği hissedilmiştir. (Taras, s-28,1993)

Komünist yönetim boyunca kamu yönetiminin bütün dalları aşırı personel yığına düşar olmamıştır. Aslında, aşırı personel yığına yalnızca üretim bakanlıkları ve KİT’lerde olmuştur. Tersine, özellikle belediye yönetimleri her zaman personel açığı yaşamışlardır.

Bugüne kadar personel politikası ile ilgili rasyonel bir yaklaşım geliştirilememiştir. Rasyonel personel politikasının geliştirilmemesinin engellerinden en çok dillendirilenler, düşük ücret, yetersiz eğitim ve kamu hizmetlerinin her seviyesindeki aşırı politizasyondur. Ücret konusuna baktığımızda, özellikle alt seviye kamu görevlileri olmak üzere, kamu görevlilerinin ücretleri ekonominin diğer alanlarında çalışanlara oranla her zaman düşük olmuştur.

Eğitim ve meslek içi eğitim alanlarında yeni bir modelin oluşturulmasına ihtiyaç vardır. Bu çerçevede, Fransız ENA’sı model alınarak, doğrudan kabine ofisine bağlı Mayıs 1990’da oluşturulan Ulusal Kamu Yönetimi iyi bir başlangıçtır.

Kamu görevlilerinin politizasyonundan kasıt, politik değişiklikleri kaale almadan kendi görevlerini yerine getirecek yeterli kalifiye görevlinin olmayışıdır. Şüphesiz komünist yönetimdeki personel ideolojiktir. Komünist yönetim sonrası kurulan hükümetler döneminde personel iyi yetişmiş elemanlarla değiştirilmeye çalışılmıştır. Hükümetlerin hızla değişmesi personelin de değişmesi anlamına gelmekteydi. Durum, bir bakıma 1940’lardaki Polonya Halk Cumhuriyeti’nin başlangıç dönemine benzemektedir.

Rasyonel bir personel politikasının olmayışının bir çok olumsuz sonuçları vardır. Birinci ve en önemlisi, bazı illerde yıllık personel değişimi % 20’ler civarında olduğu için, kamu hizmetlerindeki düzensizliktir. İkinci olarak, kamu yönetimindeki istihdamın çok büyük bir kısmının bayanlardan oluşmasıdır. Merkezi ofislerde çalışanların yaklaşık % 50’si bayandır. Bu rakam bazı illerde % 60, bazı belediyelerde ise % 77’lere ulaşmaktadır. Üçüncü olarak, üniversite mezunu personelin ülke genelinde dağılımı çok dengesizdir. En alt seviyedeki kamu yönetim birimlerinde çalışan personelin yalnızca % 12’si üniversite mezunudur. Üniversite mezunu personel büyük şehirlerde, akademik merkezlerde ve gelişmiş sanayi merkezlerinde yoğunlaşmıştır. Taşrada ise çok az sayılardadır. Son olarak, kamu görevlilerinin prestijleri ile ilgili olarak 1984 yılında yapılan bir araştırma sonuçlarına göre, kamu görevlilerine duyulan güven son derece düşüktür. Benzer bir araştırma bugün yapılırsa, duyulan güvenin daha yüksek olacağı konusu şüphelidir.

## Sekizinci Bölüm

### Reformların Sonucu

**E**ski komünist ülkelerdeki kamu yönetimi, reform aşaması ve karşılaştıkları dar boğazlar bakımından farklılıklardan ziyade benzerlikleri çoğunluktadır. İdari reform hiçbir zaman sıfırdan başlamaz. Etkin bir kamu yönetimi oluşturma açısından komünist ve post-komünist dönemler arasında kesin bir ayırım yoktur. Devam eden reform sürecinde, Macaristan'ın sahip olduğu göreceli avantaj ve Çekoslovakya'nın sahip olduğu göreceli dezavantajın nedenleri, açıkça komünist geçmişten çok daha ilerilere giden tarihsel köklere, şartlara ve kararlara dayanmaktadır.

Bazı ülkelerin ortak olarak karşılaştıkları sorunlardan birisi kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin parti bürokrasisi ve üyeliğinden kurtarma sorunudur. Önceden, merkezden planlanan ve kontrol edilen “demokratik merkezîyetçilik” ten sorumlu olan idari birimlerin bölümleri ortadan kaldırılmış ve Pazar ekonomisinin gelişmesini sağlayacak idari kapasitelerin oluşturulması ihtiyacı doğmuştur. Vatandaşların haklarının, idarecilerin kanunsuz eylemleri ve işlemleri ile ihlal edilmesinin önüne geçecek etkin mekanizmaların kurulması ihtiyacı vardır.

Vatandaşlar ve organizasyonlar, yönetimin duyarsız, etkisiz, adaletsiz, tarafsız veya güvenilir olmadığı durumlarda daha fazla özerklik talep etmektedirler. Vatandaşlar, belirli alanlardaki faaliyetlerinin “özerk” olmadığını hissettiklerinde, kendilerinin güven duyduğu ortak karar alma kurumları ve hükümeti etkilemenin yollarını aramaya başlamaktadırlar. Bu yollar açık olmadığı zaman, sonuçlarını düşünmeksizin özerklik arayışına girişmektedirler. Ortak karar almanın biraz değişik bir perspektifini kabul edenler, bunu sonsuz “aşırı transformasyon” olarak görmekteydiler. Doğu Bloğu ülkelerinde, ufak farklarla da olsa, yaşanan budur.

Kaynakların azaldığı ve geçmiş tecrübelerle dayanarak ortak faaliyetler konusunda kamudaki ve diğer kurumlardaki güvenin çok düşük olduğu durumlarda, durum oldukça değişkendir. Nitekim Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan budur. Özerklik daha çok daralsa da insanların daha fazla bireysel ve kurumsal özerklik için uğraşmaları, mücadele etmeleri anlaşılabilir bir olaydır.

Verilecek belirli orandaki kurumsal özerklik, bütün sistemin rahatlamasına yol açabilir. İstikrar, güçlü bir merkezi zorunlu kılmaz. Polonyalı, Çek ve Macar araştırmacılar tarafından tespit edilen “özerklik” baskısının ortadan kalkmasına neden olabilecek; sosyal, politik, ekonomik ve idari çıkarların ortak yönetimi için, güçlü ortak karar oluşturma merkezleri oluşturulabilir.

Kolektif huzursuzluk ve bireysel stres, muhtemel reform teşebbüsleri üzerinde önemli kısıtlayıcı bir unsurdur. Bu üzerinde durulması gereken önemli bir olaydır. Ekonomik, politik ve idari yapı ve süreçten ziyade, vatandaşların, devam eden reform süreci ile ilgili korkuları ve ihtiyaçları üzerinde durulma ihtiyacı vardır.

# Kaynakça

- 1- Letowski Janusz, Polish Public Administration Between Crisis and Renewal, in ....(s. 1-11)
- 2- International Institute of Administrative Sciences, "Administration Without Bureaucratization", Proceedings of the Round Table of IIAS in Budapest, Brussels.IIAS.
- 3- Polish Commission for Civil Rights Protection, Annual report on citizens rights; Warsaw, Commissioner's Office, 1991.
- 4- Taras Wojciech, Changes in Polish Public Administration 1989-1992, in Administrative Transformation in Central and Eastern Europe, Oxford, Blackwell, 1993 (s.13-31)
- 5-Kulesza Michal, Options for Administrative Reform in Poland. In Administrative Transformation in Central and Eastern Europe, Oxford, Blackwell, 1993 (s.33-40)