

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇABALARI VE ULUSLARARASI KURUMSAL ÇEVRENİN ETKİSİ

ALİ ŞAHİN*

Özet

Türk kamu yönetimi disiplini açısından idari reform konusu yeni bir olgu değildir. Türkiye'de idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, modernleşme ya da idari reform çabaları Osmanlı Devleti'nden bu yana sürekli gündemde olan, uzun tarihi geçmişe sahip bir konudur. Türkiye'deki idareyi yeniden düzenleme çabaları Osmanlı devletinde olduğu gibi genel olarak Batı'yı referans almıştır. Bu bağlamda Türkiye'deki idareyi yeniden düzenleme çabaları dönemler itibariyle farklı nedenlere dayansa da gelişmiş Batılı ülkelerin kamu yönetimi yapısı ve işleyiş yöntemlerine duyulan hayranlıkla Batı'yı ve bunların örgütsel ve yönetsel yapı ve işleyişlerini örnek alma arayışı ve fikri etrafında şekillendiği genel kabul görmektedir. Buradan hareketle çalışmada, Türk kamu yönetimindeki reform çalışmaları, uluslararası kurumsal çevrenin etkisi (dış dinamikler) perspektifinden iki döneme ayrılarak; kurumsal yaklaşım çerçevesinde Tanzimat Dönemi (Tanzimat ve Islahat Fermanı) ve 1980 sonrası dönemde Türkiye, IMF, Dünya Bankası ve AB ilişkileri boyutunda ele alınmaktadır. Çünkü bu dönemlerde Türk kamu yönetimi reform çalışmaları üzerinde Batı'nın etkisi hakimdir. Bu yüzden çalışmada Batı'nın reformlar üzerindeki etkisi zorlayıcı, normatif ve taklit edici eşbiçimlilik bağlamında ele alınmaktadır. Buna ilaveten reformların benimsenmesi ve uygulamaya aktarılmasında uluslararası ve ulusal (yerel) kurumsal çevrenin etkisi ve sonuçlarına da yer verilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Reform, Türk kamu yönetiminde reform, kurumsal yaklaşım, eşbiçimlilik, uluslararası kuruluşlar (IMF, Dünya Bankası, AB,).

Abstract

The administration reform is not a new phenomenon in terms of the discipline of Turkish public administration. Efforts of improving administration, readjustment modernization or administrative reconstruction are subjects having a long historical background which are also debated recently. The efforts including readjustment of administration took the Western idea as a reference point as it was in Ottoman Empire. In this connection, although there are different reasons which cover efforts of readjustment of Turkish administration, it's a

* Yrd.Doç.Dr., S.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü

common view that the structure of organizational and administrative structure based on Western ideas' admire. With the reference of this point, the efforts of Turkish administration can be divided into two parts as Tanzimat period and after the 1980's period, the relations among Turkey, IMF, World Bank and EU in terms of international institutional environment effect. Because throughout these periods, the Western ideas have been effective on Turkish public administration reforms. Due to this point this study examines the effects of Western that affect the Turkish public administration reforms in the context of the terms of coercive isomorphism, normative isomorphism and mimetic isomorphism. In addition this, it's mentioned the effects and results of international and internal institutional environment over the success of adaptation and transmission on reforms.

Key Words: Reforms, reform in Turkish public administration, institutional approach, isomorphism, international institutions (IMF, World Bank, EU).

Giriş

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin tamamının gündemini meşgul eden en önemli konulardan birisi olan kamu yönetiminde reform çalışmaları, Türk Kamu yönetimi bağlamında da yeni bir olgu değildir. Kamu yönetiminde reform ihtiyacı her zaman güncelliğini korumuştur. Başka bir ifadeyle, “yönetimde reform ve yeniden düzenleme çabaları devlet ve idare kavramlarının ortaya çıkışı kadar köklü bir geçmişe sahiptir” (Tortop, 1973: 149; Tortop vd., 1999: 191). Ancak üzerinde en çok tartışma ve araştırma yapılan kamu yönetimi reformu, neredeyse hiçbir ülkede gerçek anlamda tamamlanabilmiş değildir. Bunun temel sebeplerinden birisi, kamu yönetimi ve diğer organizasyonların organik ve dinamik yapıları gereği çevrede meydana gelen değişim ve yeniliklere uyum sağlayarak kendisini sürekli yenilemek durumunda olmasıdır. İkincisi ise idari reformun temelinde, yetersiz olan sistemin her zaman daha iyi bir alternatifi bulunacağı varsayımının yatmasıdır (Polatoğlu, 2003: 15).

Kamu yönetimi disiplini açısından bakıldığında geçmiş dönemlerden farklı mantık ve yöntem içerisinde idari reform yoğunluklu bir asra şahit olunmaktadır. Bugünü geçmiş dönemlerden farklı kılan, değişimin doğasında bulunan süreklilik ve ülkelerin kendi kamu yönetimlerindeki performans, strateji, güven ve bütçe açıklarını gidermek için görece sonsuz uğraş veren iç ve dış aktörlerin ya da oyuncuların mevcut olmasıdır. İkincisi ise daha önceden öngörülemeyen boyutta kapsamlı ve hızlı bir değişimin yaygın olmasını sağlayan içsel ve dışsal baskı ve gelişmelerdir.

Kamu yönetiminde reform ya da yeniden düzenleme çabaları ekonomik, sosyal, siyasal ve idari gerekçelere dayanmaktadır (Aksoy, 1995: 159;

Uluğ, 2004: 1; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 20). Ancak bu genel nedenlere dayanan idari reform çabalarının etkinliği ve derinliği ülkelerin durumsal yapısına göre farklılık arz etmektedir. Örneğin dünyada kamu yönetimi alanında değişimin öncüsü olan ülkelerde iç dinamiklerin etkisi ön plana çıkarken; az gelişmiş ülkelerde ise yönetim sistemleri iç dinamiklerden daha fazla dış dinamiklerin etkisiyle değişmekte ve gelişmiş ülke yönetimleri taklit edilmektedir (Aykaç vd., 2003: 157).

Bugün gelinen noktada, NATO, IMF, Dünya Bankası, Aysa, Balkanlar, Avrupa Birliği, Karadeniz Ekonomik İşbirliği gibi çevreler Türk Kamu yönetimini önemli ölçüde etkilemekte ve değişim yönünde hatırı sayılır baskı oluşturmaktadır. Bu bağlamda Türk Kamu Yönetimindeki reform çabaları genel olarak değerlendirildiğinde, reform nedenlerinin iç ve dış dinamiklerden kaynaklandığını vurgulayan görüşler olduğu gibi (Ortaylı, 2007; Ersoy, 2003; Saran, 2005; Şengül, 2003) hem dinamikleri hem de politika oluşturucusu bakımından dışsal nitelik taşıdığı da ileri sürülmektedir (Güler, 2005: 32 – 77). AB, IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü gibi uluslararası kuruluşlardan oluşan dış aktörlerin son dönemlerde bu süreçte daha etkin oldukları görülmektedir (Şahin ve Emimi, 2006: 46). Türkiye söz konusu bu çevrelerin öne sürdüğü toplumsal, ekonomik, siyasi ve idari alanlardaki çeşitli uyum programlarını yerine getirmekle mükelleftir. Çünkü çevreyi ve çevredeki gelişmeleri göz ardı etmenin cezası örgütsel yok oluşturmaktır. Sistemler varlıklarını devam ettirmek için içinde buldukları çevrede meşru olarak görülen yapılarla uyum sağlamak zorundadırlar. Bu bağlamda çalışmada kurumsalcı yaklaşımın meşruiyet kaynağı olarak görülen “zorlayıcı”, “normcu / kural koyucu” ve “taklit ettirici” baskılar bağlamında Türk kamu yönetimindeki reform çalışmalarının dinamikleri, özellikle uluslararası kurumsal çevre perspektifinden ele alınmaktadır.

1. Kurumsalcı Kuram ve İdari Reform İlişkisi

Çevrenin örgütler üzerindeki belirleyici etkisi, geçmişten günümüze farklı şekillerde değerlendirilse de bugün gelinen noktada, hangi sistemin ayakta kalacağını ve başarılı olacağını çevresel koşullar belirlemekte ve çevreye en iyi uyum sağlayanların başarılı olma şansının daha fazla olacağı ileri sürülmektedir. Bu yeni yaklaşım örgütün çevreye uyumu konuları üzerine odaklanmış ve çevrenin örgütleri güçlü bir şekilde etkilediğini kabul etmektedir. Sistem yaklaşımı içerisinde 1977 yılında ortaya çıkmaya başlayan Hannan ve Freedman (1977)'in “Nüfus Ekolojisi”, Pfeffer ve Salancik

(1978)'in "Kaynak Bağımlılığı" ve Selznick'in öncülüğünü yaptığı "Yeni Kurumsalcı" kuramlar örgütsel prestij ve meşruiyet konularına yoğunlaşarak örgüt çevre uyumunu ele almışlardır (Deephouse ve Carter, 2005: 329; Scott, 1998: 107 – 118). Kurumsal çevre genel olarak meşru olarak görülen örgütleri kabul etmektedir. Dolayısıyla bir örgütün bulunduğu çevrede varlığını sürdürebilmesi kurumsal çevrenin normlarına, kurallarına, değerlerine, beklentilerine ve anlayışlarına uyum sağlayarak meşruluk kazanmasına bağlıdır (Deephouse ve Carter, 2005: 329 – 333).

Kurumsal teori neyin kurumsallaştırılacağından daha çok kurumsallaştırılmış modeller üzerine yoğunlaşmaktadır (Finstad, 1998: 722). Dünya çapında entegrasyon ve sınırlar üstünlük, günümüzde kamu yönetimi alanını genişletmektedir. Bu süreç konusunda yapılan değerlendirmeler, küresel bir köy, sonunda tek bir dünya devletinin ortaya çıkmasını sağlayacak ulus devletleri ötesi dünya düzeni ve küresel bir idare sisteminin geleceğine vurgu yapmaktadır. Böylece ortak kamu yönetimi standartlarının uluslararası düzeyde yayılmaya başladığı konusunda yaygın bir görüş mevcuttur. Aslında kamu yönetiminin evrensel düzeyde uygulanabilecek temel ilkelerinin olduğu görüşü eskilere dayanmaktadır. 1970'li yıllarda Batılı idari modellerin uygulanabilirliği konusundaki kuşkular; yerini küresel güçlere dayalı olarak Batılı idari modellerinin uygulanabilirliği konusunda yeni bir iyimserlik dalgasına bırakmıştır. Klasik kuramı hatırlatmakta olan bu görüş, kamu yönetimi sistemlerinin tek bir "modern örgüt" biçimine doğru çekilmekte olduğunu düşündürmektedir. Bu durum, kamu yönetiminin profesyonelleştirilmesi ve iyi yönetim için yapısal ve prosedürle ilgili önceliklerin yerine getirilmesi yönünde algılanan amansız bir harekettir. Yeni kamu yönetimi reformlarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler tarafından yaygın olarak benimsenmesi de benzer şekilde bu en iyi uygulamaların içselleştirilmesini göstermek için kullanılmaktadır (Mavima ve Chackerian, 2001: 91 – 92).

Yeni Kamu Yönetimi ya da Kamu İşletmeciliği benzeri reformların arkasında Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Programı, OECD, AB ve IMF gibi uluslararası kuruluşların tavsiyesi ve baskısı bulunmaktadır. DiMaggio ve Powell (1991) tarafından benimsenen kurumsal eşbiçimlilik (izomorfizm) ile söz konusu uluslararası kuruluşların baskısı arasında bir paralelliğin mevcut olduğu görülmektedir. Eşbiçimlilik aynı çevresel şartlarda karşı karşıya olan örgütlerin birbirlerine olan benzerliğini artıran zorlayıcı bir süreci ifade etmektedir. Bu bağlamda Yeni Kamu Yönetimi benzeri idari reform geliştirme çabaları, ilgili ülkenin kurumsal çevresi bağlamında meşru olarak algılanabildikleri ölçüsünde, gelişmekte olan ülkelere benimsenecek ve uygu-

lanacaktır. Bu durum “bir örgütün çevresine uyum sağlarken, kurumsallaşırken nasıl bir yol izlediğini ve aynı zamanda diğer örgütlere nasıl benzeştiğini açıklamaktadır” (Benders vd., 2005).

Kurumsalcı kuram, örgütlerin resmi yapısında yer alan değişimleri açıklarken, örgütün içinde bulunduğu çevreyi önemle vurgulamaktadır. Aynı çevrede olan örgütler birbirlerini taklit etmektedir. Dolayısıyla kurumsal eşbiçimlilik benzer kurumsal çevrede yer alan kuruluşlar üzerinde araştırılmalıdır. Çünkü aynı çevrede faaliyet gösteren ve benzer kategoride yer alan örgütler benzeşim (eşbiçimlilik) gösterme eğilimindedirler (Salmeron ve Bueno, 2005: 3; Haverman, 1993). Kurumsal yaklaşımçılar, örgütlerin, üzerlerine yüklenen baskılardan etkilendiklerini ileri sürmektedirler. Bu baskılara uyma, örgütlerin kendi yapısal düzenlemelerini değiştirerek kurumsal olarak emredilen beklentilerin eşbiçimsel olmasıyla sonuçlanır. Böylece aynı çevresel baskılara maruz kalan örgütler homojen bir yapıya kavuşacaklardır. Kurumsal eşbiçimlilik kavramı burada homojenleşme sürecine ve meşruluk kavramına vurgu yapmaktadır (Slack ve Hinings, 1994: 1-9; Lodge ve Wegrich, 2005: 213-215).

1.1. Eşbiçimliliğe Yol Açan Baskılar ve İdari Reform

Kurumsal çevreler, kaynakların kontrolünün ve otoritesinin az sayıda güçlü örgütlerin elinde olduğu ağlardan oluşmaktadır. Bu çevrede faaliyet gösteren örgütler, eşbiçimlilik sergileme eğilimindedirler. Yani eşbiçimsel örgüt yapısının, güçlü aktörler, öncü organizasyonlar, profesyonel kurum ve kuruluşlar vb. tarafından meşrulaştırılması sırasında eşbiçimsel baskılar devreye girmektedir. Örgütlerin yapı ve faaliyetlerini etkileyen çevre baskıları; çevredeki diğer örgütlerin baskıları, çevrede kabul gören kural ve uygulamalar ile beklenti ve inançları kapsamaktadır. Bu baskılar (Slack ve Hinings, 1994: 1-5; Benders vd. 2005: 2; Bowerman, 2002: 48; Salmeron ve Bueno, 2005: 4; Leblebici, 2004: 287; Sargut, 2003: 247-248):

- Zorlayıcı eşbiçimlilik (Coercive isomorphism)
- Normatif (kurumsal) eşbiçimlilik (Normative isomorphism)
- Taklitçi eşbiçimlilik (mimetic isomorphism)

olarak üç ana başlıkta incelenebilir.

Bu üç mekanizma üst üste gelebilir ve birbirine karşıabilir. Ama birbirinden farklı durumlarda ortaya çıkma eğilimindedirler. Bunlar çoğu zaman birbirleri ile yakından ilintili hatta ardaşık bir şekilde hareket eder ve birbirlerini güç-

lendirmek için çalışırlar. Ancak eşbiçimsel baskı türlerinin kuvveti farklıdır. Zorlayıcı baskılar, taklitçi baskılara göre biraz daha egemen ve daha yol gösterici bir yapıya sahiptir (Bkz. Slack ve Hinings, 1994: 9; Benders vd. 2005: 2).

1.1.1. Zorlayıcı Baskılar

Zorlayıcı eşbiçimlilik, kurumsal çevrenin siyasal etkisi ve meşruiyet kazanma ihtiyacından kaynaklanmaktadır (Frumkin ve Galaskiewicz, 2004: 285; Leblebici, 2004: 287). Zorlayıcı eşbiçimliliğin kaynağında genel olarak devlet ve devlet kurumları, örgütün faaliyet alanındaki kültürel beklentiler ve uluslararası kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlar kanunlar, yönetmelikler, tüzükler, hükümet düzenlemeleri, sosyal normlar, fonlar, krediler, devlet temsilcilikleri, önemli müşteriler, hissedar yönetimi vb. faktörlerinden oluşan baskılardır. Kurumsal çevre içerisinde yer alan örgütler bu kaynakların uygulandığı resmi ya da gayri resmi baskılar altında değişmeye ve eşbiçimliliğe ve meşru olarak görülen kurallara uymaya zorlanır (Bkz. Benders vd., 2005; Pedersen, 2006: 987; Lodge ve Wegrich, 2005: 216). Bu baskı zorlama, ikna etme veya bir koalisyona katılmaya davet etme şeklinde ortaya çıkabilir (Bowerman, 2002: 48).

Zorlayıcı eşbiçimlilik, güçlü bir örgütün ya da devletlerin kendisinden daha az güçlü olana, hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için en uygun meşru görülen yapı tiplerini uyarlamaya zorladığında meydana gelebildiği gibi (Slack ve Hinings, 1994); doğrudan hiyerarşik kaynak bağımlılığının dışında, daha geniş bir reform takvimi bağlamında ya da bireysel siyasa alanlarını etkileyen finansal kesintiler bağlamında da ortaya çıkabilmektedir (Lodge ve Wegrich, 2005: 226). Dünyada etkin olan bazı uluslararası kuruluşların da bu tür baskılara neden olduğu yukarıda ifade edilmiştir. Dünya Bankası, OECD, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), AB, IMF, Dünya Ticaret Örgütü, NATO vb. uluslararası kuruluşlar, gelişmekte olan ya da bu kuruluşlara üye olan ülkelerdeki kamu yönetimi reformunu üyelik yükümlülüğü gereği genel olarak zorlayıcı baskılarla değişik yöntemlerle desteklemekte ve reformla ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır.

1.1.2. Normatif Baskılar

Normatif eşbiçimlilik, temelde profesyonelleşmekten kaynaklanır. Profesyonelleşme, belirli bir meslek mensuplarının o meslekteki çalışma alanlarını kontrol etmek, mesleki özerkliklerine meşruiyet temeli hazırlamak ama-

ciyla çalışma şart ve yöntemlerinde ortaya koydukları kolektif çabalar olarak belirtilmektedir (Bowerman, 2002: 49). Bu amaçla işe giriş ve işleri kontrol eden örgütler oluşturulmuştur. Ticaret Odası, Sanayi Odası, Muhasebeciler Odası, Barolar, ortaçağda kurulmuş localar, üniversiteler ve uluslararası boyutta Dünya Bankası, OECD vb. normatif eşbiçimliliğe yön veren kuruluşlar arasında yer almaktadırlar. Bu kurumsal çevrede oluşan norm ve değerler örgütleri birbirine benzemeye zorlamaktadır. Örgütler normatif baskılara genel olarak gönüllü olarak uyum gösterme eğiliminde olsalar da kurumsal çevrede meşruiyet kazanabilmek için kurumsal çevrenin norm ve değerlerine uymaya kendilerini mecbur hissederler (Leblebici, 2004: 287).

Normatif eşbiçimlilik, yönetim profesyonelleri dahil olmak üzere diğer ülkelerle ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğinden de kaynaklanmaktadır. Bu tarz temaslar, uluslararası düzeyde daha doğru ve başarılı sayılan idari yapıların benimsenmesini destekleyen yeni normatif yönlendirmelere yol açabilir. Dünya Bankası, OECD ve IMF gibi uluslararası örgütler, iyi yönetim için en iyi uygulama ve ölçütler konusunda benzer fikirler ortaya koyarak yeni normatif yönlendirmelerin gelişimine yardımcı olmaktadır (Mavima ve Chackerian, 2001: 95). Yönetişimin formülünün uygulama örneklerinden birisi bağımsız idari otoritelerdir. 1990'lı yılların başında uluslararası uzman kuruluşların bağımsız idari otoritelerin kurulmasını tavsiye etmeye başlamasıyla birlikte (Güler, 2003: 3-5), bu kuruluşlara üye ülkeler üzerindeki normatif baskıların daha fazla hissedilmeye başlandığı ileri sürülmektedir. Örneğin AB ülkelerinde ortak elektrik piyasasında bağımsız idari otoritelerin (düzenleyici kuruluşlar) kurulması, AB ülkelerine normatif ve taklitçi baskılardan doğrudan zorlamaya dayalı baskılara kayan bir süreçle aktarıldığı ifade edilmektedir. (Bkz. Pedersen, 2006: 995). Ulusal ve uluslararası aktörlerin etkili olduğu normatif baskılar sonucu kamu yönetiminde ortaya çıkan yapılar makro düzeyde birbirlerine benzeşse de uygulama ve işleyiş biçimleri mikro düzeyde farklı olabilmektedir. Bu bağlamda normatif baskıların evrensel bir nitelik taşımadığı sonucuna varılabilir.

1.1.3. Taklitçi Baskılar

Taklit edici eşbiçimlilik, özellikle belirsizliğin ve karmaşanın yüksek olduğu ortamda örgütsel var olabilme ve belirsizliğe karşı koyabilme mücadelesine dayanmaktadır (Salmeron ve Bueno, 2005: 3; Leblebici, 2004: 287; Sargut, 2001: 133). Bu durumda, benzer koşullarda kendisinden daha başarılı olan örgütlerin meşruiyet kazanmış yapı ve işleyişleri model alınarak, ör-

gütlerin kendilerini geliştirmeye çalıştıkları varsayılmaktadır (Bowerman, 2002: 49; Arslan ve Saylı, 2006: 273). Buna göre taklit edici eşbiçimlilik, var olma, belirsizlikle mücadelede başarılı olabilmek ve çağdaş gözükebilmek amacıyla mevcut seçeneklerin etkilerini tam olarak değerlendirmek yerine çevrede meşru olarak algılanan standartları ya da moda yapıları taklit ve kopya etmeye odaklanmaktadır. Taklit edici eşbiçimlilikte, taklit edilen yapılar ve onların işleyiş biçimi detaya inilmeden genel ana hatları ile alınmaktadır.

Konu makro boyutta ele alındığında taklit edici eşbiçimliliğin, uluslararası izolasyon veya ekonomik olarak geri kalma tehdidinden kaynaklandığı yaygın olarak kabul edilmektedir. Bu tarz tehditle karşılaşan ve bundan kurtulmak isteyen ülkeler, gelişmiş ülkelerin bu vb. konularda meşru ve başarılı olarak algılanan örgütsel ve yönetsel modellerini taklit etmektedirler. (Mavima ve Chackerian, 2001: 95). Örneğin Güneydoğu Asya dahil, Buruney, Kamboçya, Endonezya, Malezya, Filipinler, Singapur, Tayland gibi gelişmekte olan birçok ulusun kamu yönetimi sistemlerinde, bölgesel merkezli düşünce yerine pazar – odaklı teori ve modeller yer almıştır. Bu tarz yönetim sistemlerinin çoğu, gelişmiş Batılı ülkelerdeki reformların bir taklidi şeklinde ortaya çıkmıştır. Başka bir ifadeyle, söz konusu ülkelerin kamu yönetimi sisteminde yer alan tarafsızlık, eşitlik, güvenilirlik, temsilcilik ve adil olmak gibi birçok standart ve ilkeler gelişmiş devletler (Birleşik Krallık, ABD, Fransa, Almanya, Danimarka, Kanada, İtalya, Yeni Zelanda vb.) tarafından yasaması yapılan reformları, kendi kamu yönetimi sistemlerinde uygulanmasıyla ortaya çıkmıştır (Haque, 2004: 361 – 371).

2. Türk Kamu Yönetiminde Reform ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi

Türk kamu yönetimi disiplini açısından da idari reform konusu yeni bir olgu değildir. Türkiye’de idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, modernleşme ya da idari reform çabaları Osmanlı Devleti’nden bu yana sürekli gündemde olan, uzun tarihi geçmişe sahip bir konudur. Türkiye’de idari reform sorunu; Doğu – Batı ticaret yolunun değişmesi, coğrafi keşifler, Avrupa’daki bilimsel, teknik, sosyal değişiklikler gibi dış; tımar, eğitim ve idare sistemlerinin bozulması gibi iç nedenlerle Osmanlı’nın Batı karşısında kendisini yenilemek zorunda olduğu döneme kadar uzanan bir süreci ifade etmektedir (Ülker, 1995: 190). Savcı’nın da (2003: 397–398) vurguladığı gibi Türk tarihi bu dönemden itibaren bir reform sorunu içinde geçmiş ve geçmeye devam etmektedir.

Türkiye'deki yeniden düzenleme çabaları Osmanlı devletinde olduğu gibi genellikle Batı'yı referans almıştır. III. Selim ile başlayıp Tanzimat döneminde daha da belirginleşen Batılılaşma hedefi; Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin de temel hedefi olmuştur. Türkiye için Batı'nın alternatifi yoktur. Bu bağlamda Türkiye'deki idareyi yeniden düzenleme çabaları dönemler itibariyle farklı nedenlere dayansa da gelişmiş Batılı ülkelerinin kamu yönetimi yapısı ve işleyiş yöntemlerine duyulan hayranlıkla Batı'yı ve bunların örgütsel ve yönetsel yapı ve işleyişlerini örnek alma arayışı ve fikri etrafında şekillendiği genel kabul görmektedir (Şaylan, 1968: 65; Savcı, 2003: 403; Saran, 2005: 42; Şaylan, 2003: 416).

Türk kamu yönetiminde Batılılaşma eksenli ciddi ve kapsamlı reform çalışmalarının genel olarak başlangıcı Tanzimat dönemi olarak ön plana çıksa da (Sürgit, 1968: 4; Dinçer ve Ersoy, 1974: 73; Coşkun ve Nohutçu, 2005: 2; Coşkun, 2005: 13) Türkiye'deki reform çabalarının daha eskiye uzanan bir olgu olduğu ve Tanzimat'ın (1839), III. Selim ve II. Mahmut'un başlattıkları reformların devamı olduğu ileri sürülmektedir (Ortaylı, 2007; Karal, 1940: 13-14). Osmanlı devletinde Tanzimat öncesi dönemde ortaya konulan reform çabaları toplumsal sistemin tamamını değil sadece askeri ve yönetsel boyutunu dikkate alarak bozulan düzeni tekrar inşa etme ve devleti kurtarma düşünceleri etrafında şekillenmiş ve ıslahat hareketlerinde yasal düzenlemeler ya da mevzuatçı bir bakış açısı egemen olmuştur (Aykaç vd., 2003: 154). Tanzimat (1839) ve Islahat Fermanları (1859) ise Osmanlı'nın iç ve dış dinamiklerin etkisiyle ilan edilmiştir. Aynı şekilde 1980 sonrası Türkiye'sinde girişilen reform çabaları da daha çok IMF, Dünya Bankası ve AB gibi dış dinamiklerin etkisi altında kalmıştır. Toplumsal sistemin kültürel yapısı ve davranış kalıpları başta olmak üzere ülkenin kendine özgü koşulları ihmal edilerek, "idari meselelerin çok yönlü karakteri, bir araz mahiyeti taşıyan aksaklıkların, kökü aslında derinlere inen sosyal, tarihi ve iktisadi sebeplere dayandığı" gözden uzak tutulmuş ve kısa vadede sihirli sonuçlar beklenmiş ve sorunların hemen halledilebileceği umulmuştur" (TODAİE, 1965: 8).

1980'den sonra dünyada ve Türkiye'de yaşanan gelişmeler, idarenin yeniden yapılandırılmasını ya da idari reformu ihtiyaç olmaktan çıkartıp bir zorunluluk haline dönüştürmüştür. Bu tarihten sonra dış dinamikler kamu yönetimi sistemi üzerinde belirleyici bir üstünlük kazanmıştır. Bu üstünlük dış dinamiklere göre bir iç vaziyet almayı gerektirmiş ve küreselleşen kamu yönetimi standartları, kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya zorlamıştır (Alada, 2006: 24).

2.1. Tanzimat Dönemi Reform Hareketleri ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi

Tarihsel olarak bakıldığında, idari reform tartışmaları ve çabalarının ekonomik, sosyal, siyasal, idari vb. alanlarda ortaya çıkan krizlerle çok yakından ilişkili olduğu görülmektedir. Kamu yönetiminde reform çabaları, dünyanın her yerinde özellikle büyük ekonomik krizler sonrası hız kazanmış ve ülkeler bu dönemlerde idari reform çabası içine girmişlerdir. Bu bağlamda Osmanlı Devleti ve Türkiye'deki reform çabalarına bakılacak olursa, reformla ilgili girişimlerin genelde ekonomik kriz sonrası dönemlerde gündeme geldiği söylenebilir. Doğu – Batı ticaret yolunun değişmesi, coğrafi keşifler, Avrupa'da düzenli orduların kurulması, teknolojik gelişmeler ve Avrupa'daki sanayileşme Osmanlı Devletini Batı karşısında zayıf düşürmüş ve ülke ekonomik yönden sıkıntılı bir döneme girmiştir. Osmanlı hazinesi daha çok fetih savaşları sonucu elde edilen dış kaynaklı ganimetlerle beslendiği için bozulan düzeni tekrar Fatih Sultan Mehmet ve Kanuni Sultan Süleyman dönemine benzer hale getirmek için çeşitli dönemlerde reform çalışmaları yapıldığı ve bunların askeri alanda ağırlık kazandığı bilinmektedir. Bu dönemde yapılan çalışmalar daha çok “bozulan düzenin tekrar eski haline nasıl getirileceği” ve “devletin nasıl kurtarılacağı” düşüncesi etrafında şekillenirken Lale Devri ile birlikte Batı'nın taklidi yoluyla düzenin iyileştirilmesinin mümkün olup olmadığı düşünülmüş ve ilk düzenleme çalışmaları orduya yöneltilmiştir (Yalçındağ, 1970: 39 – 40). III. Selim ile birlikte sadece askeri alanda değil toplumun her alanında bir bozulmanın olduğu eski kurumların yeniden düzenlenmesi yerine Batı'dan yeni kurumların alınıp benimsenmesi gerektiği anlayışı hakim olmuştur (Sencer, 1984: 39). O dönemde orduda yeniden yapılanma ihtiyacı daha çok Osmanlı'nın iç dinamiklerinden kaynaklanırken; Ortadoğu ve Osmanlı devleti üzerinde emelleri olan ve Osmanlı üzerinden birbirlerine karşı üstünlük kurmak isteyen Batılı devletlerden bazıları Osmanlı ordusunu güçlendirmek için çeşitli askeri ve teknik yardımlarda bulunmuşlardır (Karal, 1940: 20 – 26). Bugün ise AB içinde yer alan bu ülkeler ve diğer AB ülkeleri, Türk ordusunun toplumsal sistemdeki gücünün azaltulması için bir baskı ve dayatma politikası izlemektedir. Çünkü Batılı devletler kendi çıkarlarıyla örtüşen bir reform anlayışını Türkiye'de daima desteklemektedir.

18. yüzyıl, Batı'nın etkisinin hissedildiği bir ıslahat asrı olarak kabul edilmektedir. Bu asrı önemli kılan Tanzimat ve Islahat Fermanlarıdır. Tanzimat Fermanı Osmanlı devletinin reform tarihinde temel bir aşama olarak

görülmekte ve bir devrin adı ve başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Reformlar daha önce başlamış ve devam etmiştir (Bilsel, 1940: 661). Ancak Tanzimat, Türk siyasi, idari, ekonomik ve içtimai hayatında topyekun bir değişmeyi ve yeniden yapılanmayı ifade ederek (Eryılmaz, 1991: 91), hem fermana etki eden dinamikleri ve hem de kapsamı açısından daha önceki ıslahat hareketlerinden farklılık arz etmektedir. Fermanın ilan edilme zamanını, amacı ve kapsamı mevcut koşullara göre belirlenmiştir. 1838'de İngilizlerle Balta Limanı ticaret sözleşmesi imzalanmış (Ortaylı, 2007); Mısır valisi Mehmed Ali'nin Osmanlı Devletini tehdit etmesi karşısında dış ülkelerden yardım sağlanmasının zorunluluğu (Davison, 1997: 47); gayrimüslim azınlıkların dışarıda himaye arama ve Türk hakimiyetinden kurtulma çabaları (Abadan, 1940: 49); Batılı devletlerin Osmanlı Devletindeki gayrimüslimlere eşitlik ve teminat verilmesi yönündeki baskıları ile Osmanlı'nın ekonomik, sosyal, kültürel, ilmi, teknolojik, idari, ordu vb. alanlardaki iç dinamiklerinden kaynaklanan bozulmalar reforma zemin hazırlamış ve 1839 yılında Tanzimat Fermanı ilan edilmiştir. Böylece Osmanlı devleti çöküş döneminin en karanlık ve kötü günlerini andıran bu bunalımlı safhada karşı karşıya kaldığı çöküş tehlikesinden kendini kurtarmaya; o zamana kadar sürekli kaçındığı yabancı gördüğü bir medeniyetle bağlantı kurmak ve o medeniyetin tesirlerine kapı aralamak zorunda kalmıştır (Engelhardt, 1999: 43 – 44). Bu şekilde Avrupa'nın vesayetini kabul eden Osmanlı, Tanzimat Fermanı ile geçen felaketli asırların bıraktığı ve buhranların aşırı derecede sarstığı bozulmuş yapıya, muntazam bir devlet kadrosu vererek, Osmanlı devletini modern bir Avrupa devleti yapma amacı taşımaktadır (İnalçık, 1992: 2).

Fermanın hazırlanmasında sadece dış dinamiklerin değil, iç dinamiklerin de etkili olduğu yukarıda vurgulanmıştır. Ancak dış etkenlerin ağırlığı dönemin koşulları dikkate alındığında kendisini daha baskın bir şekilde hissettirmiştir. Dolayısıyla bu dönem reform hareketlerinin amaçları genel olarak dış çevreye karşı Osmanlı Devletinin varlığını kuvvetlendirmek ve eski muhteşem gücüne ulaştırmaktır. Bu bağlamda fermanın ilan edilme amaçlarını şu şekilde özetlemek mümkündür (Bkz. Aykaç, 1997: 146; Davison, 1997: 49; Weiker, 1973: 106; Hayta ve Ünal, 2003: 121; Abadan, 1940: 57): Avrupa devletlerinin güven ve sevgisini kazanarak Osmanlı'nın içişlerine karışmasına engel olmak; Mısır meselesinin çözümünde Avrupa devletlerinden yardım sağlamak; gayrimüslimlere getirilen eşit haklarla onların Osmanlı Devletine bağlılıklarını artırmak ve bağımsızlık ya da ayrılıkçı eğilimlerini azaltmak; Osmanlı Devletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü kuvvetlendirmek ve Avrupalı devletlerle yakın temasa geçmektir.

Gerçekten başta Yunan İsyanı, Mısır Sorunu, Osmanlı – İran Savaşları ve Kırım Savaşı sırasında Batı devletlerinden alınan borç paralar, Osmanlı Devletini bir çıkmaza sürükleyerek bunalmıştır. Bu durum Batılı devletlerin Osmanlı Devletinin iç işlerine karışmasına zemin hazırlamış ve Tanzimat ve Islahat Fermanlarının ilan edilmesinde dış etkenler olarak ortaya çıkmıştır (Aydıyeke vd., 2007: 52 – 65). Kırım Savaşında Osmanlı Devleti, o sırada imzalanma sürecinde olan Paris Antlaşmasına, ayrılıklar konusunda devleti uluslararası alanda zor duruma sokacak bir madde konulmaması için yeni bir Islahat Fermanı hazırlamıştır. Paris Barış Kongresi ile de bir Avrupa devleti olarak kabul edilmiştir. Bu fermanı kendisinden önce ilan edilen Tanzimat Fermanından farklı kılan ise yalnızca gayrimüslim azınlıklar için bir takım haklar öngörmesidir. Ferman'a göre gayrimüslimleri küçük düşürücü sözler kullanılmayacak, azınlıklar devlet memuru olabilecek, herkes kendi dininde yemin edebilecek, işkence ve dayak yasak olacak, gayrimüslimler yerel yönetim meclislerine üye olabilecek, yabancı uyruklular mal ve mülk edinebilecek, herkes şirket, banka vb. ticari kurumlar açabilecek (Aydıyeke vd., 2007: 57). Ayrıca Imbert'e göre (1981: 151) Avrupa devletleri, Osmanlı'nın gayrimüslimlerin yaşamsal çıkarlarını güvence altına almadığını ileri sürerek, her vilayette bölümsel ve yerel halkın gereksinme ve özlemlerine uygun reformların gerçekleştirilmesini istemiştir.

Avrupa devletlerinin bu istekleri ve her iki fermanında yer alan metinler ile Avrupa Birliğine uyum çerçevesinde kabul edilen Kopenhag kriterleri birlikte değerlendirildiğinde çarpıcı olan nokta; fermanında yer alan metin ile Kopenhag kriterlerinin esas itibarıyla birbirlerinden çok farklı olmadıklarıdır. Örneğin AB'nin Türkiye'de kurmak istediği Bölgesel Kalkınma Ajansları da öz itibarıyla Imbert'in yukarıdaki ifadesi ile aynı düşünce zemininde paralellik göstermektedir.

Tanzimat döneminde ve sonrasında gerçekleştirilen bütün reform hareketleri, Osmanlı devletinin dağılmasını önlemek ve Osmanlı devletinin merkezîyetçi yapısını güçlendirerek devletin nasıl kurtarılacağına yönelmiştir. Ancak yapılan reformlar Osmanlı Müslüman halkının hayatında gözle görülür bir iyileştirme sağlamaktan uzak kaldığı gibi devletin çöküşü ve dağılmasını da durduramamıştır. Reformlar toplumun sosyo – ekonomik, kültürel ve siyasal yapısı başta olmak üzere toplumun gereksinimleri ve Osmanlı'nın kendine özgü koşulları dikkate alınmadan gerek Batılı devletlerin istekleri ve baskıları ve batıya duyulan hayranlıkla ve gerekse saraya karşı kendilerine hukuki güvence sağlamak isteyen bürokratların çabaları ile toplumsal temelden yoksun yukarıdan aşağıya doğru bir uygulama şeklinde

gerçekleştirilmiştir. Her alanda olduğu gibi o dönemde Osmanlı Devleti'nin de yapılan reformlara karşı iç kurumsal çevreden direnç gösterilmiş ve reformla birlikte geleneksel ve modern yapıların bir arada yer aldığı ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu durum, yapılan reformların iç kurumsal çevrede benimsenip uygulanmasını zora sokmuştur.

Daha öncede ifade edildiği üzere devletler, örgütler ve insanlar belirsizliğin, karmaşanın ve krizlerin yoğun bir şekilde devam ettiği dönemlerde riski azaltmak ve varlıklarını devam ettirebilmek için içinde bulunduğu kurumsal çevrede meşru olarak görülen ve sorunların üstesinden gelmede yararlı olacağını düşündüğü başarılı kurum ya da yapıları taklit etme yolunu tercih etmektedirler. Osmanlı devleti de buhranlı dönemlerinde Batıyı takip ederek o dönem Batı'da iyi işleyen ve Batı toplumlarını güçlü kıldığı varsayılan kurumları, temel değer ve süreçleri benimseyerek taklit etme yoluna gitmiştir. "Hukuksal alandaki boşluk Batı'dan kanunların ithal edilmesiyle doldurulmaya çalışılırken, bir yandan da geleneksel hukuksal normlar revize edilmeye çalışılmıştır" (Çaha, 2000: 273). Başka bir ifadeyle, o dönemde yapılıp kabul edilen kanunlar (Ticaret Kanunu, Arazi Kanunu, Vatandaşlık Kanunu, Ceza Kanunu vb.) Avrupa ülkelerindeki kanunların çevriliş şeklinde olmuştur (Adıyeye vd., 2007: 59). Aynı şekilde yönetsel alanda da Batı kaynaklı yönetim kurumları (özellikle Fransız yönetim sistemi) zorlayıcı ve taklit edici eşbiçimlilik yöntemiyle benimsenerek Osmanlı yönetimi yeniden biçimlendirilmeye çalışılmıştır (Bkz. Eryılmaz, 1995: 227).

Özetle vurgulamak gerekirse Tanzimat dönemi olarak kabul edilen 1839-1876 arası içerisinde yapılan reformlar çoğu kez Batılı ülkelerin baskılarıyla ve yer yer de iç kurumsal çevredeki bürokratların zorlamalarıyla baskıcı / zorlayıcı eşbiçimsel bir görünüm sergilemektedir. Ayrıca Batı'nın üstünlüğünün kabul görmesi ve meşru olarak algılanıp sorunlara çözümler getireceği beklentisi, Batı'dan bir takım kurum, yapı, temel değer ve işleyiş süreçlerinin taklit edilerek Osmanlı Devleti ve toplum yapısına uyarlanmaya çalışıldığı görüşü yaygın olarak kabul görmektedir.

2.2. Cumhuriyet Dönemi Reform Hareketleri ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi

Türkiye'de de reform hareketlerinin farklı dönemlerde, değişik nedenlerle sürekli bir slogan haline geldiğini ifade etmek gerekir. Bu bağlamda kapsamlı olarak ilk defa Tanzimat'la başlayan kamu yönetimi reform süreci, Cumhuriyet dönemi ile birlikte farklı bir zeminde "Osmanlı dönemine göre

daha sistematik bir yapıya bürünmüş ve belirli aralıklarla yapılmaya başlanmıştır” (Saran, 2005: 42).

Osmanlı reformcuları gibi yönünü Batı’ya çeviren Cumhuriyetin kurucuları, Tanzimat’la başlayan ve ortaya konulan hareketleri yeterli görmeyip, toplumun her alanında Batılı standartlara uyum sağlayacak bir değişim ve dönüşüm öngörmüşlerdir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti’nin fonksiyonlarının zamanla çeşitlenmesi ve çoğalmasıyla birlikte kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirme konusundaki gereksinimler II. Dünya Savaşından sonra kendisini daha fazla hissettirmiştir. Yerli uzmanların yetersizliği yüzünden Türk Kamu Yönetimi tümüyle ve sistemli bir biçimde gözden geçirilememiştir. Türkiye bu dönemde Bretton Woods anlaşması, devalüasyon, dış ticaretin serbestleştirilmesi, IMF ve NATO çerçevesinde belirlenen dünya sisteminin istekleri ile de karşı karşıya kalmıştır (Güler, 2003a: 21). Türk kamu yönetiminde gereken düzenlemelerin yapılabilmesi için dönemin hükümetlerinin görevlendirilmesiyle yabancı uzmanlar ve uluslararası kuruluşlar tarafından raporlar hazırlanmıştır (Karaer, 1987: 27). Bunlar: Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Gruber Raporu (1952), Martin – Cush Raporu (1951), Baade Raporu (1959), Chailloux-Dantel Raporu (1959) ve Podol raporlarıdır (Ayrıntılı bilgi için bkz. Aykaç vd., 2003: 161 – 165; Sürgit, 1968: 4; Parlak ve Sobacı, 2005: 328 – 329; Güler, 2003a: 23-24; Mıhçıoğlu, 2003: 391; Önder, 2007: 4). 1960’a kadar süren dönemde daha çok yabancı uzmanların hazırladığı bu raporlar, kişisel gözlem ve tavsiyelere ağırlık vererek personel sorunları ve çevresel koşullar üzerinde pek durmamışlardır.

Yönetim yapısında bilinçli bir düzenleme yapabilmek için personel, araç – gereç, para, tesis, yönetimde kullanılan yöntem ve teknikler ile örgütsel yapı ve görevlerin bir bütün olarak ele alınıp yeniden düzenlenmesi gerekir (Payaslıoğlu, 2003: 431); bu unsurları dikkate almadan hazırlanan raporlarda, kamu yönetiminin durumunu ve sistemin içsel sorunlarını kendi dinamikleri içerisinde görebilmekten uzak daha çok mikro düzeyde sorunlara kişisel gözleme dayandırılarak tavsiyelerde bulunulmuştur. Çünkü idari reform subjektiftir. İnsanların iyi ya da kötü yönetim hakkındaki düşünceleri içinde yaşadıkları idari kültüre göre farklı olabilir (Sürgit, 1972: 15 – 16). Bu durum reformun niteliğini ve yönünü belirleyecektir. Başka bir ifadeyle, kamu yönetimi sistemini ve sorunlarını algılama ve bunlara çözümler getirme biçimini, reformu gerçekleştirecek kimselerin eğitim düzeyi, değerler sistemi ve dünya görüşü tarafından şekillenebilmektedir (Polatoğlu, 2001: 149 – 150). Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporların da subjektif

nitelik taşıdığı söylenebilir. Bu nedenle Ergun'un (2004: 50) da vurguladığı gibi bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar, değişen toplumsal ve ekonomik yapıyla mevcut yönetsel yapı arasında bir denge kuramamıştır. Kurumsal yaklaşım bağlamında bu çalışmalar uzmanlar tarafından yapıldığı için normatif bir nitelik taşımaktadır.

27 Mayıs 1960'tan sonra planlı kalkınma dönemi ve Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ile birlikte Türk Kamu Yönetiminin iyileştirilmesi amacına yönelik çalışmaların yoğunluk kazanarak daha sistemli ve kapsamlı bir noktaya ulaştığı görülmektedir (Mıhcıoğlu, 2003: 391). Bu dönemle birlikte "kalkınmakta olan ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek bir duruma getirmek" temel düşüncesine dayanan reform çalışmaları (Sürgit, 1972: 30), önceki çalışmaların aksine Türk uzmanlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Bunlar: İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961), MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971) ve KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi – 1991) projesidir (Ayrıntılı bilgi için bkz. Aykaç vd., 2003: 166-168; Coşkun, 2005: 19-28; TODAİE, 1972: 21-23; Sürgit, 1968a: 4-10; Ergun, 1991: 11-23; Görmez, 2007: 2-3; Önder, 2007: 4). Bu rapor ve projelerle birlikte hükümet programlarında ve kalkınma planlarında da kamu yönetiminde yeniden yapılanma ya da reform konusu sürekli gündemde tutulmuştur.

Son dönemde başlatılan reform çalışmaları hem etkenleri hem de anlayış açısından diğer dönemlerden farklılık arz etmektedir. Daha önceki dönemlerde ortaya konulan reform çabaları daha çok gündelik yaşamda karşılaşılan sorunları çözmeye yönelik tespit ve öneriler ileri sürerek uygulama alanı bulamamış ve Türk Kamu Yönetiminin sorunları kartopu etkisi yaparak giderek daha büyük ve karmaşık bir hale gelmiştir. Böylece "Türk Kamu Yönetimi Sistemi örgütlenişi ve işleyişi bakımından kendisinden beklenen işlevleri hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirmekten uzak, toplumsal ve ekonomik gelişmelere göre kendisini yenileme yeteneğinden ve esneklikten yoksun bir yapıya dönüşmüştür" (Karaer, 1987a: 29). 1980'li yıllardan sonra işletme yönetime ait birer olgu olarak görülen toplam kalite yönetimi, vizyon yönetimi, öğrenen örgütler, zaman yönetimi ve performans yönetiminin işletme yönetiminde başarılı bir şekilde uygulanması ve verimli sonuçlar alınmasına bağlı olarak kamu yönetiminde de bunların uygulanmasına yönelik yeniden yapılandırma süreci hız kazanmıştır (Aykaç vd., 2003: 161-162). "Özel ne yaparsa iyisini yapar, kamu ne yaparsa kötüsünü yapar" temel düşüncesiyle özel sektörde kullanılan bir takım teknik ve yöntemlerin kamu

yönetiminde kullanılması da doğal karşılanmıştır (Gökçe vd., 2001: 32). Bu durum, değişen iç ve dış şartlara, yeniliklere, ihtiyaçlara, ekonomik ve sosyal gelişmelerle birlikte kaliteli, hızlı, etkin ve verimli kamu hizmeti sunabilmek için reform çabalarında bir zihniyet ve anlayış değişimini öngörmektedir.

2.2.1. Bazı Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Reformu Üzerine Etkileri

Küresel projelerin yüklenicisi ve aynı zamanda dünya sisteminin yönlendirici aktörleri olarak kabul edilen IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletler ve OECD gibi kuruluşlar gelişmekte olan ülkelere kamu yönetimi alanına yönelik proje ve programlar önermekte ve raporlar hazırlamaktadırlar. Bunların “reform uygulama ve transferinde üstlendiği rol, bu kuruluşların güçleri oranında etkili olmaktadır. OECD ve BM’in bazı birimlerinin belli politikaları dünya çapında uygulanmasını teşvike yönelik olarak ciddi efor sarfettiği bilinmektedir” (Kutlu, 2003: 94). Aynı şekilde IMF ve Dünya Bankasının gelişmekte olan ülkelere mali destek sağlama ön koşulu olarak idari ve ekonomik sistemlerinde reform yapmalarını rutin olarak zorunlu tutması, Türkiye başta olmak üzere bu kuruluşlarla herhangi bir şekilde ilişki içerisinde olan diğer az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde idari reform yönünde zorlayıcı bir baskı oluşturmaktadır. Bu baskılar “sektörel uyum programları” ve “yapısal uyum programları” ile ön plana çıkmaktadır. Daha çok sosyo-ekonomik alana yönelik olan bu programların ve buna bağlı kredilerin temelini; devletin özelleştirilmesi, yerelleşmesi ve yönetim oluşturmaktadır. Amaç devletin ekonomiye müdahalesini en aza indirmeye, sınırlama ve böylece devletin faaliyet alanını daraltarak müdahaleci devletten minimal devlete ve “iyi yönetime geçişi sağlamaktır (Bkz. Aksoy, 1998: 4–10; Güler, 1996: 8–81). Aksoy’un (1995: 159) da vurguladığı gibi Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin Batı’ya olan bağımlılıkları ve uluslararası kredi kuruluşlarının (IMF, Dünya Bankası) da etkileriyle hiç de hazır olmadıkları bir dönüşümün içinde bulunmalarına neden olmuş ve alt yapılarının yetersiz olmasına rağmen bu yolda politikalar üretmek ve uygulamakla karşı karşıya bırakılmışlardır. Böylece “sektörel uyum” ve “yapısal uyum” programları bağlamında gelişmekte olan ülkelere ve Türkiye’ye verilen krediler ile birlikte zorunlu reform transferi yoluna gidilmekte ve kredi alan ülkelerin kamu yönetim sisteminin, uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesi amaçlanmaktadır.

Türkiye IMF'ye 1947 yılında üye olmuştur. Ancak IMF'nin ve Dünya Bankasının Türkiye üzerindeki etkileri, Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı ekonomik kriz dönemlerinde daha da artmıştır. Bu dönemlerde Türkiye'nin güçlü ekonomiye geçişini sağlamak ve krizlerden kurtulması için çeşitli istikrar ve yapısal uyum programları öne sürülmüştür. En son 2001 yılında yaşanan ekonomik krizle birlikte IMF ve Dünya Bankası sağladıkları mali destek karşılığında çeşitli yapısal değişim projelerini ve reformları benimseme koşulunu öne sürmüştür. Bu tarz kurumsal çevre baskılarının etkileri dikkate alındığında öne sürülen reform beklentileri, bir çıkış yolu bulma konusunda hükümetleri daha duyarlı davranmaya zorlamaktadır. Bu amaçla Dünya Bankasında görev yapan Kemal Derviş uluslararası kredi kuruluşlarının kredi karşılığı öne sürdüğü güçlü ekonomiye geçiş istikrar programlarını ve reformları gerçekleştirmek için Türkiye'deki ekonomi yönetiminin başına getirilmiştir. Günümüzde ise hükümet tarafından IMF'ye sunulan hedef ve politikaların ne düzeyde gerçekleştirildiği belli aralıklarla denetime tabi tutulmaktadır.

Türkiye dünyadaki birçok ülke gibi uluslararası örgütlerce geliştirilmiş bir reform çerçevesinde 1980'li yıllarda ekonomik alanda liberalleşme reformu sürecine girmiştir. 1980'e kadar Dünya Bankası reel sektördeki somut işleri kredilendirirken bu tarihten sonra devlet örgütlenmesi üzerine yoğunlaşmıştır. Bu amaçla program amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi, Ekonomik Reform Kredisi, Kamu Maliyesi Yönetimi Kredisi başta olmak üzere eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve yerel yönetim alanlarında yapılacak kamu reformlarını desteklemek amacıyla Türkiye'ye krediler açmıştır. Bu doğrultuda bir çok Kamu İktisadi Teşebbüsü özelleştirilmiş ve devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmaya çalışılmıştır (Güzel, 2003: 2-9; Güler, 2004). Bu durum Türkiye'deki reform hareketlerinin iç dinamiklerden çok dış dinamikler tarafından yönlendirildiğini ve kredilerin belli şartlara bağlanması noktasında Türkiye'deki reform hareketleri, dış dinamiklerin zorlayıcı baskıları altında şekillenen bir görünüm arz etmektedir.

2.2.2. Avrupa Birliğinin Türk Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile ilişkileri, 1963 yılında imzalanan Ankara Anlaşması, 1987 yılında yapılan tam üyelik başvurusu, 1995 yılında sağlanan Gümrük Birliği ve 1999 Helsinki Zirvesi ile kabul edilen aday ülke statüsü ile inişli çıkışlı bir seyir izlemiştir. 1993 yılında Kopenhag'da toplanan Avrupa Konseyi Zirvesi, adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üye-

lişe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterleri belirlemiştir. Bu kriterler siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının (AB müktesebatının) benimsenmesi olmak üzere üç grupta toplanmıştır (Taşdemir, 2007). Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler Kopenhag kriterleri bağlamında Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program, İlerleme Raporları, Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Ulusal Kalkınma Planı gibi bir dizi plan ve programlar tarafından şekillendirilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasi ve ekonomik alanlarda ve müktesebata uyum sağlanması konusunda çok yönlü çabalar yoğunlaşmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 78-79). AB'nin Türk Kamu Yönetimi sistemi üzerinde doğrudan ve geniş kapsamlı etkisi 1998 yılında hazırlanan ilk ilerleme raporundan bu yana giderek arttığı söylenebilir. Kamu Yönetimi reformu üzerindeki etkisini İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgesi vb. aracılığıyla yapan AB, aday ülkelerin uyması gereken bir dizi politika aracını ve önceliklerini belirlemekte ve kendi koşullarını ortaya koymaktadır (Güler, 2004).

Kopenhag Kriterleri AB'li olmanın temel niteliklerini ortaya koyan bir manifestodur. Aday ülkelere üyelik için istenen şartlar bu kriterler bağlamında Katılım Ortaklığı Belgesine dayanmaktadır. Ancak AB bu kriterlerde yer almayan ve diğer aday ülkelere de talep etmediği bazı şeyleri Türkiye'den istemekte ve bu taleplere her gün bir yenisi eklenmektedir. Kürtlerin azınlık olduğu iddiası, ekümeniklik, Kıbrıs ve Ermeni Sorunu her fırsatta Türkiye'nin önüne bir koşul olarak sunulmaktadır. (Demiray, 2005: 73-77). AB'nin bölgeselleşme politikası ile Kürt politikası ve diğer azınlıklara yönelik felsefesi ve stratejisini AB'nin Türkiye'de federatif bir sisteme ve yapıya geçmesini sanki hızlandırmak istediği yönünde bir kanaatin gündeme gelebileceğine işaret eden Gökçe (2006: 282 - 283); AB'nin ortaya koyduğu dayatmacı, aşağılayıcı, karşılıklı hassasiyetleri dikkate almayan tavrı karşısında Türkiye'nin her ne pahasına olursa olsun AB üyeliğini istememesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Yazara göre Türkiye - AB müzakere süreci karşılıklı yarar, katkı ve saygı ekseninde yürütülmelidir.

Türkiye, AB'nin uygun ve gerekli gördüğü ve desteklediği ve ilerleme raporlarında eksik olarak gördüğü tavsiye belgesinde yer alan düzenlemelere ilişkin 9. uyum yasa paketini çıkarmıştır. 1998 yılından itibaren düzenli olarak her yıl yayınlanan ilerleme raporlarında Kopenhag kriterlerine uyum sağlama doğrultusunda hangi yasa hazırlıklarının yapıldığı, hangi yasaların kabul edildiği ve bunların uygulamaya nasıl yansıdığı; ordunun politik yaşamdaki yetki ve rolünün ne ölçüde sınırlandırıldığı; sivil ve askeri yargı da istenilen değişikliklerin yapıp yapılmadığı; yolsuzlukla mücadele konusun-

da yapılan düzenlemeler, demokrasi ve insan hakları, kadın – çocuk ve azınlık hakları; Güneydoğu ve Kürt sorunu, Öcalan davası, terörle mücadele ve Kıbrıs sorunu konuları ele alınıp değerlendirilmiştir. Günün koşullarına göre raporlarda bunların dışında bazı konularında (301. madde gibi) gündeme geldiği ve değerlendirmeye alındığı görülmektedir (Bkz. 1998, 1999 ve 2006 Türkiye İlerleme Raporları).

Avrupa topluluk hukuku, ulus üstü düzeyde kamu yönetimi ile ilgili özel bir yetki vermediği gibi topluluk hukukunda sınırları tam anlamıyla belirlenmiş ortak bir kamu yönetimi tanımlaması da mevcut değildir (Okçu, 2005). Buna rağmen AB ile sürdürülen tam üyelik müzakereleri hem diğer aday ülkelerin ve hem de Türk kamu yönetimi için yol gösterici ve zorlayıcı bir etkiye sahiptir. Çünkü AB her çeşit kamu politikaları açısından belirleyici kurallara ve kamu yönetimi konusunda değişikliklere yön veren bir dizi yöntem ve ilkelere sahiptir (Kutlu, 2004: 161). Bu ilkeler Avrupa Yönetimsel Alanını belirleyen dört temel grupta toplanmaktadır. Bunlar güvenilirlik ve öngörülebilirlik; açıklık ve saydamlık; hesap verme sorumluluğu, verimlilik ve etkinliktir (TÜSİAD, 2002: 189–192). Bu ilkeler aynı zamanda Dünya Bankasının ortaya koyduğu iyi yönetişimin temel bileşenleridir. Avrupa Birliğine aday ülke statüsünde olan Türkiye, kamu yönetimi sistemini Kopenhag kriterleri doğrultusunda değiştirmek ve Avrupa Yönetimsel Alanını belirleyen temel ilkeleri benimsemek zorundadır. 2004 yılında veto edilen Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısının birinci maddesinde katılımcı, şeffaf, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturulması öngörülmektedir. Türkiye'nin bu tasarı ile Batıda ortaya çıkan reform uygulamaları ve ilkelerini benimseyen bir reform süreci başlattığı görülmektedir.

Tasarı Türk kamu yönetiminde yönetimden yönetişime doğru bir yeniden yapılanmayı amaçlamaktadır. Tasarının genel gerekçesinde Avrupa Yönetimsel alanını belirleyen temel ilkelere uyumun gerekliliği şu ifadelerle vurgulanmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 78–79): “Türkiye'nin AB'ye tam üyelik hedefi doğrultusunda yönetim yapısını, katılmayı hedeflediği topluluk standartlarına kavuşturma çabası, kamu yönetiminde yeniden yapılanma açısından önemli bir değişim faktörü olarak gündeme gelmektedir. AB'ye tam üyelik sürecinde, yönetim yapımızın çağdaş standartlara kavuşturulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.”

Reform hareketlerinin başarılı olabilmesi için her şeyden önce reformla ilgili yasal düzenlemelerde benimsenen ilkeler, normlar ve değerler toplum kendine özgü yapılanmasını, geleneklerini, ülkenin kendine özgü koşullarını ve gereksinimlerini dikkate alması gerekmektedir. Yukarıdaki temel

gerekçeden hareketle hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı da uluslararası kuruluşların güdümünde hazırlandığı ve Türkiye'nin kendine özgü koşullarından uzak olduğu temel düşüncesinden dolayı eleştiri konusu olmaktadır. "Yasal düzenleme ile uygulama arasında uyuşma sorunu evrenseldir" (Akdoğan, 2004: 17). Yeniden yapılandırma ancak süreçlerin ve ilişkilerin de yeniden oluşturulması ile anlam ve etkinlik kazanırken (Türküne, 2007: 10); Türkiye'de yüzyıllardır bir slogan haline gelen reform hareketlerini algılama biçimi sürekli kanunlar yapmak ve mikro düzeyde raporlar hazırlamak şeklinde kendini göstermiştir. Gerçekten de Tanzimat'tan günümüze kadar yapılan bütün çalışmalarda genel olarak mevzuatçı / şekilci bir anlayış benimsenmiş ülkenin kendine özgü koşulları bağlamında toplumsal sorunların temeline inilememiştir. Başka bir ifadeyle, "Türkiye'nin tarihsel/yapısal sorunları göz ardı edilmiştir" (Önder, 2007: 5). Türk Kamu yönetimi sisteminde yapılmak istenen reform hareketlerinin esas sorunu, reformların etkilendiği faktörler ile reformların benimsenmesi ve uygulanmasıdır.

3. Reformların Benimsenmesi ve Uygulamaya Aktarılmasında Uluslararası Ve Yerel Kurumsal Çevrenin Etkisi

Potansiyel olarak uluslararası kurumsal çevre, yerel / ulusal kurumsal çevre ve yerel örgütsel ve programsal çevre faktörleri artık küresel bir perspektife sahip olan dünyadaki ve Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarının benimsenmesini ve uygulanmasını etkilemektedir. Uluslararası ve yerel güçlerin birbirlerini etkileme yolları, bir ülkede belirli bir zamanda ortaya çıkan politik ve ekonomik şartlara bağlıdır. Yerel (ulusal), siyasi ve ekonomik koşullar idari reformların benimsenmesi ve uygulanmasını destekleme ya da engelleme potansiyeline sahiptir (Mavima ve Chackerian, 2001). Bu durum uluslararası izomorfizm (eşbiçimlilik) ve yerel (ulusal) kurumsal faktörler arasında oluşabilecek gerginliği açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Böyle bir gerginliğin ortaya çıkmaması ve uluslararası kuruluşların ve AB'nin Türkiye'deki reform çabalarının başarılı olması; Türkiye ile IMF, Dünya Bankası ve AB gibi uluslararası kurumsal çevre standartlarını algılama noktasında bir farklılık ve çatışmanın olmamasına bağlıdır. Özellikle makro ekonomik istikrar ve yapısal reformlar konusunda söz konusu bu üç uluslararası kurumsal çevrenin standartları birbiriyle paralellik arz etmektedir. Çünkü AB'de, ilerleme raporlarında AB'ye üye aday ülkelere IMF ve Dünya Bankası ile yürütülen program ve projelere sadakatle bağlı kalmasını tavsiye etmekte ve bu konudaki gelişmeleri ilerleme raporlarına yansıtmaktadır.

Uluslararası kurumsal çevrelerin normatif ya da zorlayıcı baskısıyla ortaya konulan reform sürecinde, söz konusu ülkedeki akademik çevre, ülkenin sosyo – ekonomik şartları, stratejik ve politik hesaplar, toplumsal hareketlilik, tarihi kurumsal miras, kültürel ve yönetsel eğilimler ile diğer değişkenler, ülke içi kurumların korunması veya bunları dönüştürmede nasıl bir etkileşim içine girebileceğine dair önemli iç öngörüler sunmaktadır (Scherpereel vd., 2006: 135). Başka bir ifadeyle, Batı kaynaklı reformların benimsenmesi ve uygulanmasında medya, çıkar ve baskı grupları, sendikalar, muhalefet (siyasi partiler), kamu kurumları ve makamları arasındaki anlaşmazlıklar, anayasal düzenlemelerin yetersizliği (Şahin ve Emni, 2006: 59) toplumdaki farklı kimlik kategorilerine sahip kesimlerin (batıcılar, solcular, islamcılar, liberaller) tutum ve söylemleri önemli bir yer tutmaktadır. Reformlar, parti politikasının bir parçası olabileceği gibi devlet kurumları arasındaki potansiyel anlaşmazlıktan dolayı da yapılabilir (Peters, 2001: 51). Tanzimat bürokratları siyasal güç karşısında hukuki zeminde güç kazanmak için Batı yönlendirmeli reformları desteklerken; günümüzde ise siyasilerin bürokrasi ve devletin kurumları üzerinde etkinliğini artırabilmek için “demokrasi”, “insan hakları” ve “hukukun üstünlüğü” gibi söylemler doğrultusunda AB uyum yasalarını çıkarma konusunda çok büyük gayret sarf ettikleri yönünde kamuoyunda yaygın bir kanaat söz konusudur. 59. hükümet tarafından AB uyum süreci çerçevesinde Ekim 2004 – Haziran 2005 tarihleri arasında parlamentoya sunulan 184 kanun tasarısının 166’sı kabul edilirken (2005 İlerleme Raporu); Ekim 2005- Haziran 2006 arasında parlamentoya sunulan 426 kanun tasarısının 148’i kabul edilmiştir” (2006 İlerleme Raporu).

AB’ye aday ülkelerin üyelik süreci ile ilgili olarak yaptığı yasal düzenlemeler AB’nin ya doğrudan müeyyideye bağladığı ya da dolaylı olarak tercih ettiği kurum ve politikaların kabul edildiği bir “kural benimseme” süreci olarak da görülmektedir. Aday ülkeler acaba neden AB-uyumlu kanunları benimserler? Bu soru üç farklı alternatif modelle açıklanmaktadır. Birincisi “dış teşvik modelidir”. Buna göre AB’ye aday ülke; AB kanunlarını, eğer AB teşviklerinin getirisi ülke içinde bu kanunları benimseme giderlerini karşılar ya da aşarsa, daha da önemlisi AB üyeliğini elde etmek için benimser. Başka bir ifadeyle, AB kurumsal talepleri açıkça şarta bağlı olmayı eklediğinde, şarta bağlı olma inandırıcı olursa (ülke içi aktörler, AB’nin vaat ettiği ceza ve ödülleri uygulamaya koyacağına inandıklarında) benimsemenin ülke içi politik ve ekonomik bedeli düşük olursa ve ayrıca ülke içi vetoocuların (muhalefetin / engellerin) sayısı az olduğunda AB uyumlu kanunları benimseme daha olasıdır. İkinci model, aday ülke hükümetlerinin AB kanun-

larının uygunluğuna ikna olması durumunda benimseneceğini ileri sürmektedir. Üçüncü modele göre ise aday ülke hükümetleri, AB kanunlarını ya da AB uyumlu yasal düzenlemeleri, bunların ülke içi politika problemlerini çözeceği beklentisi içerisinde kabul eder.

AB üyeliğın demokratik şarta bağlanmasının (insan hakları, demokrasi, hukukun üstünlüğü ve azınlıkların korunması) Slovakya, Letonya ve Türkiye gibi ülkelerin temel kurumsal reformlarını cesaretlendirmede çok fazla etkisi olduğu ileri sürülmektedir (Scherpereel vd., 2006: 136-138). AB üyeliğının belirli şartlara bağlanması başarılı AB kanunlarının aday ülkelere transfer edilmesinin asıl itici gücü olmuştur. Eğer AB istediğı belli bir kanunun benimsenmemesi ya da istemediğı bir yasal düzenlemenin yapılması durumunda bir ülkenin üyelik fırsatının tehlikeye gireceğini kararlı ve inanılır bir şekilde öne sürerse o zaman söz konusu ülke, AB uyumlu kanunu benimser (Scherpereel vd., 2006). Başka bir ifadeyle, aday ülke tarafından çıkartılmak istenen ancak AB tarafından kabul görmeyen yasal düzenlemeler engellenir. Örneğın bu bağlamda Türkiye’de iç çevrelerin tepkisinden çok AB’nin tepkisi doğrultusunda “zina” ile ilgili yasal düzenleme girişimlerinde geri adım atılmıştır. Çünkü AB Türkiye’den AB müktesebatına uygun bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulmasını talep etmektedir. İç çevre aktörlerinin etkisi düşünüldüğünde, söz konusu düzenlemelerin bir kısmı sadece söylemde, bir kısmı şeklen ve bir kısmı da davranış olarak benimsenmektedir. Bu yüzden ilerleme raporlarında, Türkiye’deki yapılan düzenlemelerin tek başına yeterli olmadığı, uygulamanın AB için daha önemli bir kriter olduğu sık sık vurgulanmaktadır.

Sonuç

Türk kamu yönetimi disiplini açısından idari reform konusu yeni bir olgu değildir. Türkiye’de idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, modernleşme ya da idari reform çabaları Osmanlı Devleti’nden bu yana sürekli gündemde olan ve uzun bir tarihi geçmişe sahip bir konudur. Türkiye’deki yeniden düzenleme çabaları Osmanlı devletinde olduğu gibi genel olarak Batı’yı referans almıştır. Bu bağlamda Türkiye’deki idareyi yeniden düzenleme çabaları, dönemler itibariyle farklı nedenlere dayansa da gelişmiş Batılı ülkelerinin kamu yönetimi yapısı ve işleyiş yöntemlerine duyulan hayranlıkla Batı’yı ve bunların örgütsel ve yönetsel yapı ve işleyişlerini örnek alma arayışı ve fikri etrafında şekillendiğı genel kabul görmektedir (Şaylan, 1968: 65; Savcı, 2003: 403; Saran, 2005: 42; Şaylan, 2003: 416). Başka bir ifadeyle-

le, Türkiye’de reform hareketlerinin farklı dönemlerde ve değişik nedenlerle sürekli bir slogan haline geldiğini ifade etmek gerekir. Bu bağlamda kapsamlı olarak ilk defa Tanzimat’la başlayan kamu yönetimi reform süreci, Cumhuriyetle birlikte farklı bir zeminde Osmanlı dönemine göre daha sistematik bir yapıya bürünmüş ve belirli aralıklarla yapılmaya başlamıştır. Ancak uluslararası kurumsal çevrenin etkisi perspektifinden bakıldığında Tanzimat dönemi ile 1980’li yıllardan sonra yapılan bu alandaki çalışmalar, tıpkısı olmasa da birbirleriyle benzerlik göstermektedir.

Tanzimat (1839) ve Islahat Fermanları (1859) Osmanlı’nın iç ve dış dinamiklerin etkisiyle ilan edilmiştir. Aynı şekilde 1980 sonrası Türkiye’de girilen reform çabaları da daha çok IMF, Dünya Bankası ve AB gibi dış dinamiklerin etkisi altında kalmıştır. Tanzimat döneminde ve sonrasında gerçekleştirilen bütün reform hareketleri, Osmanlı devletinin dağılmasını önlemek ve Osmanlı devletinin merkezîyetçi yapısını güçlendirerek devletin nasıl kurtarılacağına yönelmiştir. Ancak yapılan reformlar Osmanlı Müslüman halkının hayatında gözle görülür bir iyileştirme sağlamaktan uzak kaldığı gibi devletin çöküşü ve dağılmasını da durduramamıştır. Reformlar toplumun sosyo – ekonomik, kültürel ve siyasal yapısı başta olmak üzere toplumun gereksinimleri ve Osmanlı’nın kendine özgü koşulları dikkate alınmadan gerek Batılı devletlerin istekleri, baskıları ve batıya duyulan hayranlıkla ve gerekse saraya karşı kendilerine hukuki güvence sağlamak isteyen bürokratların çabaları ile toplumsal temelden yoksun yukarıdan aşağıya doğru bir uygulama şeklinde gerçekleştirilmiştir. Her alanda olduğu gibi o dönemde yapılan reformlara karşı iç kurumsal çevreden direnç gösterilmiş ve reformla birlikte geleneksel ve modern yapıların bir arada yer aldığı ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu durum yapılan reformların iç kurumsal çevrede benimsenip uygulanmasını zora sokmuştur.

1980 sonrası dönemde de IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar, Türkiye’ye mali destek sağlama ön koşulu olarak, idari ve ekonomik sistemlerde reform yapılmasını rutin olarak zorunlu tutmuştur. Diğer taraftan AB ile sürdürülen tam üyelik müzakereleri de Türk kamu yönetimi için yol gösterici ve zorlayıcı bir etkiye sahiptir. Çünkü AB her çeşit kamu politikaları açısından belirleyici kurallara ve kamu yönetimi konusunda değişikliklere yön veren bir dizi yöntem ve ilkelere sahiptir (Kutlu, 2004: 161). Avrupa Birliğine aday ülke statüsünde olan Türkiye, kamu yönetimi sistemini Kopenhag kriterleri doğrultusunda değiştirmek ve Avrupa yönetsel alanını belirleyen temel ilkeleri benimsemek zorundadır.

Reform hareketlerinin başarılı olabilmesi için her şeyden önce reformla ilgili yasal düzenlemelerde benimsenen ilkeler, normlar ve değerler toplumun kendine özgü yapılanmasını, geleneklerini, ülkenin kendine özgü koşullarını ve gereksinimlerini dikkate alması gerekmektedir. Ancak Türkiye’de yüzyıllardır bir slogan haline gelen reform hareketlerini algılama biçimi, sürekli kanunlar yapmak ve mikro düzeyde raporlar hazırlamak şeklinde kendini göstermektedir. Gerçekten de Tanzimat’tan günümüze kadar yapılan bütün çalışmalarda genel olarak mevzuatçı / şekilci bir anlayış benimsenmiş ülkenin kendine özgü koşulları bağlamında toplumsal sorunların temelini inilememiştir. Türk Kamu yönetimi sisteminde yapılmak istenen reform hareketlerinin esas sorunu, reformların etkilendiği faktörler ile reformların benimsenmesi ve uygulanmasıdır.

Potansiyel olarak uluslar arası kurumsal çevre, yerel / ulusal kurumsal çevre ve yerel örgütsel ve programsal çevre faktörleri, artık küresel bir perspektife sahip olan dünyadaki ve Türkiye’deki kamu yönetimi reformlarının benimsenmesini ve uygulanmasını etkilemektedir. Uluslar arası kurumsal çevrelerce normatif ya da zorlayıcı baskısıyla ortaya konulan reformlar sürecinde, söz konusu ülkedeki akademik çevre, ülkenin sosyo – ekonomik şartları, stratejik ve politik hesaplar, toplumsal hareketlilik, tarihi kurumsal miras, kültürel ve yönetsel eğilimler ile diğer değişkenler, ülke içi kurumların korunması veya bunları dönüştürmede nasıl bir etkileşim içine girileceğine dair önemli iç öngörüler sunmaktadır (Scherpereel vd., 2006: 135). Başka bir ifadeyle, Batı kaynaklı reformların benimsenmesi ve uygulanmasında medya, çıkar ve baskı grupları, sendikalar, muhalefet (siyasi partiler), kamu kurumları ve makamları arasındaki anlaşmazlıklar, anayasal düzenlemelerin yetersizliği toplumdaki farklı kimlik kategorilerine sahip kesimlerin (batıcılar, solcular, islamcılar, liberaller) tutum ve söylemleri önemli bir yer tutmaktadır.

AB Türkiye’den AB müktesebatına uygun bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulmasını talep etmektedir. İç çevre aktörlerinin etkisi düşünüldüğünde, söz konusu düzenlemelerin bir kısmı sadece söylemde, bir kısmı şeklen ve bir kısmı da davranış olarak benimsenmektedir. Bu yüzden ilerleme raporlarında, Türkiye’deki yapılan düzenlemelerin tek başına yeterli olmadığı, uygulamanın AB için en önemli kriter olduğu sık sık vurgulanmaktadır. Türkiye’deki reform çabaları genel olarak değerlendirildiğinde, Tanzimat dönemi başta olmak üzere 1980’li yıllardan sonra girilen reform hareketlerinin daha çok dış kurumsal çevrenin taleplerinden etkilendiği yönündeki düşüncenin bilimsel literatürde ağırlık kazandığı söylenebilir. Ku-

rumsal yaklaşımın zorlayıcı, taklitçi ve normatif eşbiçimlilik mekanizmaları bağlamında konu ele alındığında da Türkiye’de ilk önce taklitçi ve peşinden zorlayıcı eşbiçimlilik mekanizmasının daha etkili bir şekilde işlediği görülmektedir. Gerek Osmanlı ve gerekse Cumhuriyet döneminde ekonomik, siyasal ve toplumsal nedenlerle belirsizlik, karmaşa ve risk düzeyinin yüksek olduğu zaman dilimlerinde, Batıda benzer koşullarda başarılı olmuş ve meşruiyet kazanmış örgütsel yapı ve işleyiş modelleri, tam olarak değerlendirilmeden; bilirsizlikle mücadelede başarı olabilmeye ve çağdaş gözükebilme amacıyla taklit edilmeye çalışılmıştır. Ancak ülkelerin yönetsel ve siyasal kısaca toplumsal kültürel değerleri, taklitçi, normatif ve zorlayıcı eşbiçimlilik baskıları sonucu transfer edilen kurum ve işleyiş süreçlerinin aynı kurumsal çevrede bulunan ülkelerin içyapılarında farklı oldukları görülmektedir. Bunun en önemli temel sebebi iç kurumsal çevrenin reformların benimsenmesi ve uygulanmasında bir etkisinin olmasıdır.

Kaynakça

- Abadan, Yavuz. (1940), “Tanzimat Fermanının Tahlili”, *Tanzimat I*, Maarif Matbaası, İstanbul, ss. 31–58.
- Adıyke, A. N. vd. (2007) , “Dördüncü Bölüm”, http://209.85.135.104/search?q=cache:htTdNNKBT2IJ:uzak.mersin.edu.tr/Ortak/Ail-101/04.pdf+Tanzimat%27%C4%B1+S%C3%BCrmesi:+Islahat+Ferman%C4%B1+pdf&hl=tr&ct=clnk&cd=3&gl=tr&lr=lang_tr (12.02.2007)
- Akdoğan, A. Argun. (2004), “Uygulama Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 37, S. 1, TODAİE, Ankara, ss. 11 – 30.
- Aksoy, A. Şinasi. (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri İkinci Cilt*, TODAİE Yayın No: 262, Ankara, ss. 159–173.
- Aksoy, A. Şinasi. (1998), “Yeni Sağ Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 7, Sayı. 1, Ankara, ss. 3 – 33.
- Alada, Adalet. (2006), “Tematik Sunum: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine”, *Kamu Yönetiminden Planlamaya Yeniden Yapılanma*, Yayına Hazırlayanlar: Pelin Pınar Özden ve Adalet Alada, İstanbul, ss. 24–26.
- Arslan, Ramazan ve Sayılı, Halil. (2006), “Örgütlerin Kurumsal Çevreye Uyumuna Etki Eden Sosyal Süreçler”, *S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt. 11, S. 1, ss. 267–280.
- Avrupa Komisyonu. (1998), *Türkiye 1998 İlerleme Raporu*, Bürüksel.
- Avrupa Komisyonu. (1999), *Türkiye 1999 İlerleme Raporu*, Bürüksel.
- Avrupa Komisyonu. (2005), *Türkiye 2005 İlerleme Raporu*, Bürüksel.
- AVRUPA Komisyonu. (2006), *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*, Bürüksel.

- Aykaç, Burhan. (1997), *Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler*, Ankara.
- Aykaç, Burhan, Yayman, Hüseyin ve Özer, M. Akif. (2003), "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2/2003, Ankara, ss. 153 – 179.
- Benders, Jos; Batenburg, Ronald and Blonk, Heico van der. (2005), "Sticking to Standarts: Technical and other Isomorphic Pressures in Developing ERP – systems", *Information and Management*.
- Bilsel, Cemil. (1940), "Tanzimat'ın Harici Siyaseti", *Tanzimat I*, Maarif Matbaası, İstanbul.
- Bowerman, Mary. (2002), "Isomorphism Without Legitimacy? The Case of the Business Excellence Model in Local Government", *Public Money and Management*, April – June, CIPFA, pp. 47–52.
- Coşkun, Bayram. (2005), "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 77, Sayı 44, Ankara, ss. 13–46.
- Coşkun, Bayram ve Nohutçu, Ahmet. (2005), "Türkiye'de Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma: Kuramsal – Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Sapmalar", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 1–36.
- Çaha, Ömer. (2000), "Türkiye'nin Siyasi Modernleşmesi", *Modernleşme, İslam Dünyası ve Türkiye, Milletlerarası Tartışmalı İlmî Toplantı*, 17–19 Kasım 2000, İstanbul, ss. 264–294.
- Davison, Roderich H. (1997), *Osmanlı İmparatorluğunda Reform, 1856–1876*, Türkçesi: Osman Akınhay, I. Cilt, Papirüs Yayınları, İstanbul.
- Deephouse, David L. and Carter, Suzanne M. (2005), "An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation", *Journal of Management Studies* 42: 2, pp. 329–360.
- Demiray, Muhittin. (2005), "İçte Direnme ve Dışta Dayatma Sarmalında Türkiye'nin AB Süreci", *Liberal Düşünce Dergisi*, Güz 2005, Ankara, ss. 69–89.
- Dinçer, Nabi ve Ersoy, Turan. (1974), "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 7, S. 4, TODAİE, Ankara, ss. 73–92.
- Dinçer, Ömer ve Yılmaz, Cevdet. (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara.
- Engelhardt (1999), *Gülhane Hatt-ı Hümayunu Tanzimat ve Türkiye*, Çev. Ali Reşad, Kaktüs Yayınları, I. Basım, İstanbul.
- Ergun, Turgay. (1991), "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereklinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 4, TODAİE, Ankara, ss. 11–23.
- Ergun, Turgay. (2004), *Kamu Yönetimi Kuram / Siyasal / Uygulama*, TODAİE Yayın No: 322, Ankara.
- Ersoy, Melih. (2003), "Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanmasına İlişkin Tas-lakların Getirdikleri", *Planlama Dergisi*, 2003/4, ss. 41–46
- Eryılmaz, Bilal. (1991), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları.

- Eryılmaz, Bilal. (1995), *Kamu Yönetimi*, Akademi Kitabevi.
- Görmez, Kemal. (2007), "Kamu Yönetimi Reformu I", *Kamu'da Sosyal Politika*, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 1-3.
- Finstad, Nils. (1998), "The Rhetoric of Organizational Change", *Human Relations*, Vol. 51, No. 6, The Tavistock Institute, pp. 717-739.
- Frumkin, Peter and Galaskiewicz. (2004), "Institutional Isomorphism and Public Sector Organizations", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 3, pp. 283-307.
- Gökçe, Gülise (2006), "Türkiye -- AB İlişkileri AB Üyelik Sürecinin Türk Kamu Yönetimi Üzerine Olası Etkileri", *Türkiye'nin ABD ve AB Denklemi*, Ed. Orhan Gökçe vd., Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 243-288.
- Gökçe, Orhan, Kutlu, Önder ve Gökçe Gülise. (2001), "1980'li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme", *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, S.Ü. İ.İ.B.F., Çizgi Kitabevi, Konya, ss. 19-45,
- Güler, Birgül Ayman. (1996), *Yeni Sağlık ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarılama Politikaları*, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman. (2003), "Devlette Reform", *3 Mart 2003 Mimarlar Odası Sunuşu*, TMMOB Mimarlar Odası, Ankara, ss. 1-22.
- Güler, Birgül Ayman. (2004), "Avrupa Birliği ve Kamu Reformları", <http://politics.ankara.edu.tr/bguler/AB-kamuyonetimi.pdf>, (17.3.2007).
- Güler, Filiz Demirci. (2003a), "Kamu Yönetiminin Evrimi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 36, S. 1, TODAİE, Ankara, ss. 1-30.
- Haqae, M. Shamsul. (2004), "Reforming Public Administration in Southeast Asia: Trends and Impacts", *Public Organization Review: A Global Journal* 4, pp. 361-371.
- Haverman, Heather A. (1993), "Follow the Leader: Mimetic Isomorphism and Entry into New Markets", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 38, ss. 4.
- Hayata, Necat ve Ünal, Uğur. (2003), *Osmanlı Devletinde Yenileşme Hareketleri*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Imbert, Paul. (1981), *Osmanlı İmparatorluğunda Yenileşme Hareketleri (Türkiye'nin Meseleleri)*, Çev. Adnan Cemgil, Ergin Yayıncılık, İstanbul.
- İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1972), *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*, TODAİE Yayın No: 123, Sevinç Matbaası, Ankara.
- İnalçık, Halil. (1992), *Tanzimat ve Bulgar Meselesi*, Eren Yayıncılık ve Kitapçılık Ltd. Şti., İstanbul.
- Karaer, Tacettin. (1987), "Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 2, TODAİE, Ankara, ss. 25-46.
- Karaer, Tacettin. (1987a), "12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 3, TODAİE, Ankara.
- Karal, Enver Ziya. (1940), "Tanzimat'tan Evvel Garplılışma Hareketleri (1718-1839)", *Tanzimat I*, Maarif Matbaası, İstanbul, ss. 13-30.

- Kutlu, Önder. (2003), "İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri", *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Ed. Asım Balcı vd., Seçkin Yayınları, Ankara, ss. 83-111.
- Kutlu, Önder. (2004), *Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye'de Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Leblebici, D. Nadi. (2004), "Örgüt – Çevre İlişkisinde Yeni Perspektif Arayışı: Dinamik Örgütsel Çevre ve Örgütsel Doku", *H.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt. 22, Sayı. 2, Ankara, ss. 285-307.
- Ledge, Martin ve Wegrich, Kai. (2005), "Control Over Government: Institutional Isomorphism and Governance Dynamics In German Public Administration", *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, no. 2, pp. 213-233.
- Mihçioğlu, Cemal. (2003), "Kamu Yönetiminde Verimlilik", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ed. Burhan Aykaç vd., Yargı Yayınevi, Ankara, ss. 385-395.
- Okçu, Murat. (2005), "Avrupa Yönetiş Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim", www.tevap.org.tr/tur/admin/dosyabu/murat_okcu_yonetisim26.10.05.pdf, (18.1.2007).
- Ortaylı, İlber. (2007), "İmparatorluğun En Uzun Yılı", <http://www.cağdastoplum.org/yayinda/ekitap/impараenuzunyili.htm> (03.02.2007)
- Önder, Tuncay. (2007), "Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Bir Değerlendirme", *Kamu'da Sosyal Politika*, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 4-6.
- Parlak, Bekir ve Sobacı, Zahid. (2005), *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler*, Alfa Aktüel, Bursa.
- Pedersen, Lene Holm. (2006), "Transfer and Transformation In Processes Europeanization", *European Journal of Political Research* 45, pp. 985-1021.
- Peters, B. Guy. (2001), "From Change to Change: Patterns of Continuing Administrative Reform in Europe", *Public Organization Review: A Global Journal* 1, pp. 41-54.
- Polatoğlu, Aykut. (2001), *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, METU Pres, Ankara.
- Polatoğlu, Aykut. (2003), "Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 36, Sayı: 4, TODAİE, Ankara, ss. 1-16.
- Salmeron, Jase L. ve Bueno, Salvador. (2005), "An Information Technologies and Information System Industry-Based Classification in Small and Medium – Sized Enterprises: An Institutional View", *European Journal of Operational Research*.
- Saran, Ulvi. (2005), "Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının Karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması*, Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı, Beta Yayınları, İstanbul, ss. 37 – 55.
- Sargut, A. Selami. (2001), *Kültürler Arası Farklılaşma ve Yönetim*, Genişletilmiş 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.
- Sargut, Selami. (2003), "Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kurumsal Bir Yaklaşım", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman, Yargı Yay., Ankara, ss. 239-254.

- Savcı, Bahri. (2003), "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ed. Burhan Aykaç vd., Yargı Yayınları, Ankara, ss. 397-412.
- Scherpereel, John A. vd. (2006), "International Organizations and Institutional Change in Central and Eastern Europe", Book Reviews, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 19, No. 1, pp. 135-148.
- Scott, W. Richard. (1998), *Organizations Rational, Natural and Open Systems*, Prentice Hall International, Fourth Edition, New Jersey.
- Sencer, Muzaffer. (1984), "Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 2, Ankara, ss. 21-44.
- Slack, Trevor and Hinings, Bob. (1994), "Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test", *Organization Studies*, Mid-Winter, Vol: 15, No. 6, pp. 1-14.
- Sürgit, Kenan. (1968), "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 1, TODAİE, Ankara, ss. 3-17.
- Sürgit, Kenan. (1968a), "Mehtap Raporu ve Uygulaması", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 2, TODAİE, Ankara, ss. 1-10.
- Sürgit, Kenan. (1972), *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayın No: 128, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Şahin, Ali ve Emini, Filiz. (2006), "Kamu Yönetiminde Değişim Sürecinde Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Yöntemleri: Konya Büyükşehir Belediyesinde Bir Uygulama", *S.D.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, C. 11, S. 2, Isparta, ss. 43-62.
- Şaylan, Gencay. (1968), "Örgütsel Değişim", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 2, TODAİE, Ankara, ss. 58-65.
- Şaylan, Gencay.. (2003), "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Ed. Burhan Aykaç vd., Yargı Yayınları, Ankara, ss. 413-429.
- Şengül, H. Tarık (2003), "Yerelleşmenin Dayanağı ve Demokratikleşmesi Sorunsalı Karşısında Yerel Yönetim Reformu", *Planlama Dergisi*, 2003/4, ss. 56-58
- Taşdemir, Özlem. (2007), "AB İlerleme Raporlarında Türkiye'nin Kopenhag Kriterleri Açısından Değerlendirilmesi", <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=52>, (26.3.2007).
- TODAİE. (1965), *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri. (1973), "İdarede Reform ve Türkiye'deki Uygulamalar", *Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 2, Ankara, ss. 149 - 169.
- Tortop, Nuri, İşbir, G. Eyüp ve Aykaç, Burhan. (1999), *Yönetim Bilimi*, Gözden Geçirilmiş Üçüncü Baskı, Yargı Yayınevi, Ankara.
- Türköne, Mümtaz'er. (2007), "Gecikmiş Reform", *Kamu'da Sosyal Politika*, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 7-11
- Tüsiad. (2002), *Kamu Reformu Araştırması*, Ankara.

- Uluğ, Feyzi. (2004), "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 1, TODAİE, Ankara, ss. 1 – 28.
- Ülker, Halil. (1995), "Siyasi – İktidar Bürokrasi İlişkisi", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri* (İkinci Cilt), TODAİE Yayını No: 262, Ankara, ss. 185–192.
- Weiker, Walter F. (1973), "Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform", Çev. Semay Büyükdavras ve Erkan Oyal, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 6, S. 1, TODAİE, Ankara, ss. 98–111.
- Yalçındağ, Selçuk. (1970), "Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 2, Ankara, ss. 20–57.