

## PLANLI B R DE M SORUNU OLARAK DAR REFORM

Ass. Beyhan ATAÇ

G R

Kamu yönetimi, Anayasanın Devlete yükledi i kamu hizmetlerini yine Anayasada belirlenen temel ilkeler çerçevesinde ve yasaların tanıdığı olanaklar içinde yürütmekle yükümlenmiş kurum, kurulu ve örgütler bütünüdür. Ancak kamu yönetim düzenimiz, temel nitelikleri ile bade bir kurumsal ve kurumsal yapıya ve personel kadrosuna henüz kavuşturulamamış, bugünün gereklerini ve köullarını yanıtlamaktan uzak kalmıştır. Bu nedenle, sürekli bir devingen de i im içinde bulunan ülkemizde yönetimin, kendisinden beklenilene yerine getirecek biçimde yeniden düzenlenmesi ve kalkınmada etkili bir araç durumuna getirilmesi gerekmektedir.

Elli yıl içinde kamu yönetimimizde idari reform çabaları görülmemiştir. Ancak bunlardan hiçbirisi planlı dönemden önce soruna bir bütün olarak yaklaşma eğilimi içine girmemiştir. Birinci Planlı Kalkınma Döneminde yönetimin kalkınmakta olan ekonominin gereksinimlerini rasyonel bir biçimde süratle karşılayabilecek bir duruma getirilmesi amacıyla başlatılan çalışmalar, hazırlanan raporlar bu konuda yapılan temel çalışmalar olmuştur,

kinici Planlı Dönemde birinci dönem düzenleme çalı maları esas alınarak, onu tamamlayıcı biçimde çalı malar yapılmı tır. Bu ara - tırmalar Türk kamu yönetimini geli tirme çabalarına yön vermek ve kurumlarca yapılacak reform çabalarına temel te kil etmek bakımından büyük önem ta ımaktadırlar. Ancak öngörülen önlemlerin etkin bir ekilde uygulanabilmesini sa layacak merkezi bir örgütün kurulamamı ve sürekli bir yenile tirme hareketi için gerekli olan artların yaratılmamı olması, gerçek uygulamaya geçi in sa lanamamasına neden olmu tur. Üçüncü Be Yıllık Planda ise sorunun sistematik olarak ele alınmadı ı bütün ve rasyonel bir reform anlayı mın pek söz konusu olmadı ı görülmektedir. Reform önerileri, daha çok kurumsal yapı de i ikli i ekinde birbirinden ba ımsız bir biçimde ortaya konmu tur.

Bu yazımızda biz ilkönce kamu hizmeti gören kurum ve kurulu larda idari reform gereksinme duyulmasının nedenleri üzerinde duracak, daha sonra reformun gerçekleştirilmesi için bu de i imin benimsenilmesini sa layacak bir ortam yaratılması açısından, insan unsuruna yönelik bir psikolojik de i im çabasının nasıl planlanması gerekce ini açıklama a çalı aca ız.

## DAR REFORM NED R?

« dari Reform Danı ma Kurulu» nun raporunda idari reform, «kamu kurulu larının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölü nü ünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılı biçimlerinde, yöntemlerinde, haberle me ve halkla ili kiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü biçiminde» tanımlanmaktadır. Görüldü ü üzere bu tanımda, kamu yönetim sistemi sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzenden soyutlanarak, kendi içinde alınacak önlemlerle daha iyi çalı an bir kamu yönetim düzeni olu - turulaca ı görü ü benimsenmektedir. Ancak idari reformun bir yandan sosyo-ekonomik yapıya ve siyasal düzene etkilerinin ne olar ca ı, öte yandan bu yapının ve siyasal düzenin ne tür bir yönetim düzeni gerektirmekte oldu u noktaları üzerinde durulmamı tır. Halbuki yönetim sistemine yeni bir biçim ve nitelik vermeye giri - lirken yapılması gereken en önemli ey, yönetim sistemi ile sosyo-ekonomik çevre arasındaki kar ılıklı etkile imin göz önünde tutulmasıdır.

## DAR REFORMA GEREKS NME DUYULMASININ NEDENLER NELERD R?

Çok genel hatları ile idari reform olgusunu yaratan ba lıca neden, toplumsal yapının sürekli de i mesi sonucu kaynaklardan daha fazla pay almak için yarı an toplumsal grupların devlet yönetimi üzerinde etkili olmaya çalı mak arzularıdır. Bu devingen yapı içinde etkili duruma geçen grupların e ilimlerine göre kamu düzenide her yönü ile de i ik biçimler almaya zorlanmaktadır. Ancak, konuyu Türk kamu yönetim düzeninde yapılması gerekli olan yeniden düzenleme çalı malarının nedenleri olarak spesifik bir biçimde ele aldı mızda ise bu gereksinmeleri u ekilde sıralayabiliriz:

Devletin yöneldi i amaçların tamamıyla de i mi olması, bu nedenle yükümlendi i fonksiyonların artması ve karma ıkla ması ve buna ba lı olarak farklı teknolojiye, yöneme ve personele gerek duyulması; yönetimde etkenlik ve verimlilik sorunlarının ön plana çıkması; siyasal sistemin etkin olarak i leyememesi; azgeli mi likten kurtulma çabaları olarak belirtebilece imiz hususlar idari reforma gereksinme duyulmasının ana nedenleri olarak gösterilebilir. Ayrıca bunlara kırtasiyecili in çok fazla olu u; pahalı ve niteliksiz hizmetlerin sunulmakta bulunulu ve yönetimde e itim sonusu uyanan de i me arzusu gibi hususlarda eklenebilir.

### PLANLI B R DE M SORUNU OLARAK DAR REFORM

Kamu yönetim düzenimizde yapılması gerekli olan yeniden düzenleme hareketinin yukarıda de inilen nedenlerle ba lı olarak gerçekleştirilebilmesi için nelerin ve nasıl de i tirilece i sorunlarının sistematik bir biçimde incelenmesi gerekir. Sistemin nitelikleri ve de i imi ile ilgili kurullar bilindi i takdirde bu de i imi güdülemek, kontrol etmek ve yöneltmek mümkün olabilecektir. Örgütlerde de i me hiçbir plan ve programa ba lı olmadan gereksinmelerin zorlaması ile kendili inden ortaya çıkabilir. Bu de i me süreci sistem içi ve sistemler arası kar ılıklı etkile imden do ar. Ancak bu biçimde kendi halinde bırakılmı bu de i imlerin olumsuz sonuçlar do urması da mümkün olabilir. Bu neden ile gerçekle tirilmek istenilen amaçlara uygun olarak, sistemin de i imi ile ilgili genel kurullar çerçevesi içinde sorunu ele almak, bilinçli ve

plânlı bir biçimde çaba harcamak olumlu de i im sa lamanın en etkin yollarından biri olacaktır.

dari reform Türk kamu yönetim düzenimizin tümünü kapsayan bir de i im sorunudur. Kamu yönetim düzeni bütünüyle bir sistem olarak dü ünülürse, yapılmak istenilen de i ikliklerin sistemin di er alt sistemleri ile ili kileri ve onlar üzerindeki etkileri ile sistem dı ı kalan ekonomik, sosyal ve siyasal nitelikteki unsurlar arasındaki kar ılıklı etkile imlerin göz önünde tutulması gerekir. Plânlı toplumsal bir de i ikli e reform niteli ini kazandıran belgi de en önemli özellik, giri ilen de i iklik hareketinde toplumun bütününe etkileyen temel ö elerin ve ekonomik, siyasi nitelikteki üstün amaçların göz önünde bulundurulması hususudur.

## YÖNET MDE NSAN UNSURUNA YÖNEL K PS KOLOJ K DE M N PLANLANMASI

dari reform süreci içinde kamu örgütünün yapısal ve teknolojik unsurları yanında, insan unsurunda de i tirilmesi önemli bir yer tutar. Uygulamada yapısal, teknolojik ve insan unsurlarınm yenile tirilme hareketlerinin beraberce yürütülmesi gerekmektedir. Ancak bu geli im süreci içinde insan unsurunun de i tirilmesine yönelik psikolojik de i im, yapısal ve teknolojik unsurların de i iminden daha güç oldu undan genellikle bu sistemler arasında çatı ma söz konusu olur. Bu çatı mada ise insan unsurunun direnmesi, yapısal ve teknolojik de i imi geciktirecek bir etken olur. Ayrıca düzenleri kuranlarında, i letenlerinde insanlar olması nedeniyle iyi dü ünülmü ve kurulmu bir düzen dahi olsa, e er bu düzen bu ki ilerce benimsenmezse arzulanan sonuca eri -mek mümkün olamayacaktır. Bu açıdan, reformun gerçekte tirilebilmesi için sistemin insan unsurunun özellikle ele alınıp, ilk atılım olarak bu yenile tirme hareketinin benimsenmesini sa layacak bir psikolojik ortamın yaratılması gerekti i kanısındayız. Bu nedenle de bu bölümde psikolojik de i im süreci, de i imin di er yönlerinden yalıtılarak ele alınacaktır.

Kamu yönetimi ülkemizde çalı an nüfusun, daha da önemlisi aydın kitlesinin büyük bir kısmını istihdam eden çok geni bir düzendir. Reform bu kurulu ların yapısında, görevlerin yapılı nda, uygulanan yöntemlerde ve personelin bilgi tutum ve davranı ların-

da geni ve derin de i iklikleri gerektirir. Buna kar ı ynetimin de i ikliklere ve yeniliklere kar ı hemen daima u yada bu ölçüde bir direnme gösterdi i bilinmektedir. Bu durumun bir nedeni ynetimin evrensel bir niteli i sayılan tutuculuktur. Kazanılmı çıkar ve statülerin korunmak istenmesi sonucu ynetim, kendi içinde devingenli i ile de i imini pek olanaklı kılamamakta ve köklü bir de i im yerine çevresel gereklere göre kendi kurulu düzenini devam ettirmeye e ilim göstermektedir. Bu nedenle idari reform, reformdan önce ba layan ve onunla birlikte devam eden psikolojik bir hazırlı ı gerektirmektedir. Amaç giri len önlemlerin kabulünü kolayla tıracak uygun bir ortam yaratmak ve bu durumun süreklili ini sa lamaktır. Bu amaca ba lı olarak, insan unsurunun psikolojik açıdan de i imi sorunu u biçimde ele alınabilir. İlk önce yapılması gereken, ki ilerde de i ime hazır olma halinin geli tirilmesidir. Bu a amada ki iler, kamu ynetim düzeninin içinde bulundu u aksaklıkların bilincine varmaları ve de i im gereksinmesini duymaları, bu öneriyi öne süren güçlerin bu de i imi gerçekleştirebilece ine güvenmeleri gerekir. Bunu sa layabilmek için ise reform hareketine yo un bir tanıtma ve benimsetme kampanyası ile ba lanmalıdır. Daha sonra ise ki iler, inanç, tutum ve de erlerinin yeni örgüt amaçları ile bütünle ecek biçimde de i tirilmesi gerekir. Bu ise ki iler, davranı özelliklerinin bilinmesi ve de i im yönünde güdülmeleri sayesinde gerçekleşir.

Ki iler, sosyal kökenleri ve içinde yeti tikleri kültürel çevre ki iliklerini belirleyen ana etkenlerdir. Ancak ki i daha sonraki deneyimleri sonucu da de i ik davranı lar, inanç ve tutumlar kazanabilir. Bürokratik bir yapı içinde alı ılagelmi ve kalıpla mı davranı biçimlerini uygulayan ki i, bu davranı biçimlerinin daha önceki inanç ve tutumlarına uygun dü üp dü medi ini de erlendirme gere ini duymayarak, çevresinin kendisinden bekledi i ekilde hareket eder. Bürokrasimiz, çalı mayı, i inde yeti meyi özendirecek önlemler yerine çalı mamayı, i yapmadı ı halde yapıyor gibi görünmeyi sa layan havası ile çalı anlarda adam sendecilik, tembellik, evet efendimcilik, insiyatifini kullanamama gibi özellikleri yerle tiren bir rol oynamaktadır. Bu biçimde davranan ki iler bu durumun kendilerine bir zarar vermeyece ini, i lerinde kıdem yoluyla otomatik olarak terfi edeceklerini ve i ten çıkartılmalarının söz konusu olmayaca ını bilmektedirler. Politik organların davra-

nı ları da bu durumu kolayla tırmaktadır. İni gere ince yürü-  
ten, yapıcı atımlarda bulunan ki iler, herhangi bir hükümet de i-  
ikli inde yerlerinden olma durumunda kalmakta, etkisiz duruma  
sokulmaktadır.

İdari reform ile köklü bir de i ĩme u rayacak olan kamu yöne-  
tim düzenimizde bu özelliklerin iyice belirlenmesi ve bu tür davra-  
nı n biçimlerinin ortadan kaldırılması gerekir. Deneyimlerinin  
ürünü olan inanç ve tutumları de i tirmenin yolu ki iye yeni de-  
neyimler kazandırmaktır. Bu da çalı anlara bilgi verme, beceri ka-  
zandırma, yeni davranı kalıpları benimsetme ve grup ili kilerini  
de i tirme yolları ile olabilir. Bunun gerçekte tirilebilmesi ve çalı-  
anların reform anlayı nı benimsemeleri ise, ki ilere örgüt amaç-  
larına somut katılma biçimlerini ö reten ve bunun için gerekli be-  
cerileri kazandıran e itim programlarının düzenlenmesi ile müm-  
kün olur. Böylece yeni duruma kar ı, bilgisizlik ve korku (kendi  
yetenekleri dı nda bazı eyleri yapmaya zorlanacakları, yetkileri-  
nin daraltılaca ı v.b. gibi) engelinin a ılması da söz konusudur. Bu  
e itim programlarının, kamu örgütünün çe itli alt bölümlerinde  
ve bu bölümlerin fonksiyonel niteliklerine uygun yöntemlerle dü-  
zenlenmesi gerekir. Ayrıca kamu kurulu larında görevli ki ileri ça-  
lı maya yöneltecek, çalı mayanları uzakla tıracak, ba arı temeline  
dayanan bir ça da personel politikası uygulamasına gidilmeside  
arttır.

## SONUÇ

İdari reform çalı malarına, artan devlet fonksiyonlarını gere-  
ince üstlenebilecek, yönetimde etkenlik ve verimlili i arttıracak,  
ekonomik, sosyal ve kültürel ereklere toplumca eri mekte kendi-  
sine dü en görevleri yeterince yürütebilecek, kendini geli en ve de-  
i en toplumsal gereksinmeler ve evrensel ko ullar kar ısında ye-  
nileyebilecek güçte ve yapıda bir kamu yönetim düzeni yaratmak  
temel amacıyla ba lanılmalıdır. Bu arada sistemin gerek kendisini  
olu turan alt sistemleri ile gerekse sistem dı ı unsurlar ile etkile-  
imini iyi bir biçimde incelemek ve ortaya koymak gerekir.

İdari reform a amalı bir süreçtir. Çalı malardan kısa sürede  
sonuçlar alınması beklenemez. Reform çalı maları a ama a ama,  
dikkatli ve kararlı bir biçimde yürütülmelidir. Bu nedenle de i ik-

liklerin sürekli olarak izlenmesi, bilinmesi ve kontrol altında tutulabilmesi zorunludur. Bunun için yapılacak şey de iktidarkleri sistem içi ve sistem dı ı unsurlar ve sistemin ba arılı bir biçimde i - lemesi yönünden de erlendirmek ve bu de erlendirme sonuçlarına göre gerekli görülen de iktidarkleri yapma a çalı maktadır.

Yenile tirme hareketinin gerçekte tirilebilmesi büyük ölçüde reformun gerek örgütte çalı an ki ilerce, gerekse siyasi çevrelerce ve baskı gruplarınca benimsenmesini gerektirir. Ki ilerinin niteliklerinin örgüt yapısını etkileyece i gerçe i, örgütsel de i imin tam ba arısı, süreklili i ve kararlılı ı açısından insan unsurunun psikolojik olarak de i imi sorununu önemli kılmaktadır. Zira gerek çalı anlarca gerekse siyasi çevrelerce ve baskı gruplarınca benimsenmeyen bir reformun yozla tırılma olasılı ı kuvvetli olacaktır. Ülkemizde bunun örneklerine rastlamak mümkündür. Örne in personel reformu, bütçe reformu gibi.

Türkiye de plânlı dönemle ba latılan reform çalı maları ile temel ilkeler saptanmı , ancak yönetimin tümünü kapsayan bu yenile tirme hareketini gerçekte tirecek ve izleyecek örgütün kurulamamı ve yönetimde a ama a ama ve sürekli bir reform uygulaması için gerekli olan artların yaratılamamı olması nedeni ile reform gerçekte tirilememi tir. Vakit geçirmeden bugüne kadar yapılan çalı maların yeniden gözden geçirilmesi ve de erlendirilmesi suretiyle çalı maların ba latılması artık zorunlu hale gelmi - tir. Zira yönetimi yenile tirme alanında elde edilecek ba arı Türk kamu yönetiminin gelece i üzerinde ve plan ve programların ereklere ula masında çok büyük etkiler yapacak bir önem ta ımaktadır.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

### Kitaplar

- A kun, nal C. : «Organizasyon Ders Notları», E. .T. .A. Yayınları, Eski ehir, 1974.
- Schein, Edgar H. : «Örgütsel Psikoloji», Çev. A. Sa tür, . Öz-Alp, E. .T. .A. Yayınları No. 147, Ka - lite Matbaası, Ankara, 1976.

- Tannenbaum, Arnold S. « İletmede Sosyal Psikoloji», Çev. N. Sa tür, Ajans-Türk Matbaacılık Sanayii, Ankara.
- Makaleler**
- A kun, nal C. «Yönetimde Sistem Yakla ımı», Prof. Dr. Haydar Furgaç Arma anından, Sermet Matbaası, stanbul, 1974.
- Dicle, İhan A-  
Dicle, Ülkü «Sistem Kuramı ve Toplumsal Örgütle-  
re Uygulan ı», Amme dairesi Dergisi,  
Cilt 2, Sayı 4, Aralık 1969.
- Ninçer, Nabi-  
Ersoy, Turan «Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme  
Çalı malarıyla İgili Bir De erlendirme»,  
Amme dairesi Dergisi, Cil 7, Sayı 4, Ara-  
lık 1974.
- Payaslı lu, Arif T. « dari Reformun Sınırlılıkları», Amme  
daresi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Haziran  
1971.
- Payaslı lu, Arif T. « dari Reformun Yönü ve Stratejisi»,  
Amme dairesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Ha-  
ziran 1971.
- Scott, William G. : «Contemporary Thought In Accounting  
And Organizational Control» Der. K.F.  
Skovsen, B.E. Needles, Dickenson Publis-  
hing Company Inc, California 1973, s.  
3—26.
- Sürgit, Kenan «Türkiye'de dareyi Yeniden Düzenleme  
ve Geli tirme Çalı maları», Amme dare-  
si Dergisi, Cilt 1, Sayı I, Haziran 1968.
- Tutum, Cahit : « dari Reformda Ba lı ca Yakla ımlar»,  
Amme dairesi Dergisi, Cilt 4, Sayı 2, Ha-  
ziran 1971.
- Yalçında , Selçuk : «Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme  
Çalı malarının Amacı ve Stratejisi Üze-  
rine», Amme dairesi Dergisi, Cilt 4, Sayı  
2, Haziran 1971.