

TÜRK YÖNETSEL REFORMLARININ BAŞARISINA ETKİ EDEN FAKTÖRLER

*Emrah DUMAN**

*Mehmet AKTEL***

Geliş/Received: 15.06.2021

Kabul/Accepted: 20.08.2021

Öz

Bu çalışmanın amacı cumhuriyet dönemi Türk kamu yönetimindeki reform çalışmalarının başarısına etki eden olumlu ve olumsuz faktörleri tespit etmek ve böylece sonraki reform çalışmalarının daha başarılı olabilmesi için neler yapılabileceğini tartışmaktır. Bu doğrultuda öncelikle yönetsel reform kavramına ilişkin farklı yaklaşımlar paylaşılmıştır. Ardından cumhuriyet dönemi, yönetsel reform çalışmaları açısından dönemlere bölünerek yapılan çalışmalar özetlenmiştir. Son olarak başarısız olan çalışmaların ortak noktalarından yola çıkılarak başarısızlık sebepleri değerlendirilmiş ve çözüm önerileri tartışılmıştır.

Yapılan değerlendirme neticesinde Türk yönetsel reformlarının başarısına etki eden faktörler yukarıdan aşağıya yönlü reform geleneği, merkeziyetçi yönetim geleneği, siyasi istikrarsızlık, personel rejiminin yeni kamu yönetimine uygun olmaması, reformlarda dış etki ve yönlendirmelerin fazla olması, reformlarda planlama ve eşgüdüm eksikliği olarak tespit edilmiştir. Bu faktörlere yönelik iyileştirmelerin gelecekteki yönetsel reformlarda başarıyı arttıracakları değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yönetsel Reform, Uzman Raporları, Cumhuriyet Dönemi, Türkiye

FACTORS AFFECTING THE SUCCESS OF TURKISH ADMINISTRATIVE REFORMS

Abstract

The aim of this study is to determine the positive and negative factors affecting the success of the reform efforts in the Turkish public administration in the republican period, and thus to discuss what can be done to make the next reform efforts more successful. First of all, different approaches to the concept of administrative reform were shared in this direction. After that, the Republican period was divided into periods in terms of administrative reforms and the reforms were summarized. Finally, based on the common points of the unsuccessful efforts, the reasons for the failure were evaluated and suggestions for solutions were discussed.

As a result of the evaluation, the factors affecting the success of Turkish administrative reforms were determined as top-down reform tradition, centralized administration tradition, political instability, the personnel regime not suitable for the new public administration, excessive foreign influence and direction in reforms, lack of planning and coordination in reforms. It has been evaluated that improvements in these factors will increase success in future administrative reforms.

Keywords: Public Administration, Administrative Reform, Expert Reports, Republican Era, Turkey

* Öğr. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, Adalet Meslek Yüksekokulu, emrahduman@sdu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-5927-2153

** Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mehmetaktel@sdu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-6417-8498

Giriş

Toplumsal yapıda, ekonomi politikalarında, teknolojiye meydana gelen değişimlere bağlı olarak idari yapıda ve yönetim faaliyetlerinde yeniden düzenleme gereksinimleri ortaya çıkabilmektedir. Bu düzenleme ihtiyacında, devlet yönetimlerinin ulaştıkları genel gelişmişlik ve refah düzeyinden duyulan memnuniyetsizlikler de belirleyici olmaktadır. Düzenleme gereksinimlerini sağlamaya yönelik olan kamu yönetiminde reform çalışmaları, doktrinde çok sayıda terimle kendine karşılık bulan, geniş kapsamlı ve çok boyutlu bir kavram olarak belirmektedir.

Kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görev bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında, metotlarında, mevzuatında, halkla ilişkilerinde ve haberleşme sistemlerinde birtakım aksaklıklar, bozukluklar veya eksiklikler ortaya çıkabilir. Adı geçen unsurlarda kimi zaman da modernleşme ve dünyadaki gelişmeleri yakalama ihtiyacı da temel reform dürtüsünü oluşturabilir.

Türkiye’de cumhuriyet dönemi yönetsel reform çalışmalarının 1945’ten sonra arttığını ve sıklaştığını görmekteyiz. Ancak cumhuriyet dönemi bütüncül olarak ele alındığında bir husus dikkat çekmektedir. 1960 öncesinde yapılan reform çalışmalarında tespit edilmiş kamu yönetimi sorunları ile 21. yüzyılda yapılan sorunlar arasında önemli ölçüde ortaklıklar bulunmaktadır. Yönetim sorunlarında ortaklıkların olması, planlı kalkınma dönemi sonrası aradan geçen yarım yüzyılı aşkın sürede, halen söz konusu temel sorunların bazılarının çözülmediğini ortaya koymaktadır.

Türkiye’deki yönetimler hemen her dönemde yönetimin yeniden düzenlenerek daha iyi bir hal alması çabası içerisinde olmuşlardır. Bu çabaların tam olarak başarıya ulaşmama sebeplerinin ortaya konması, sonraki reform çalışmalarında başarı ihtimalini de güçlendirecektir.

Bu çalışma kapsamında öncelikle idari reform kavramı farklı perspektiflerden tanımlanacaktır. Ardından Türk kamu yönetiminde 2000 yılı öncesinde yapılan reform çalışmaları özetlenecek, 2000 yılı sonrasındaki AK Parti iktidarı döneminde yapılan yönetim reform çalışmaları açıklanacaktır. Bu reform çalışmalarının başarıya ulaşma düzeyleri tartışılarak, başarısızlık nedenleri belirlenmeye çalışılacaktır. Son olarak tespit edilen başarısızlık nedenlerinden yola çıkarak, Türkiye’de bundan sonraki reform çalışmalarının daha başarılı olması için nelerin yapılabileceği tartışılacaktır.

1. Yönetim Reformuna Yönelik Farklı Yaklaşımlar

Yönetimde reform kavramı, yönetim kelimesinin geniş bir anlam taşıması nedeniyle, kamu yönetimi disiplini açısından farklı ve kendine has niteliklerle ele alınmalıdır. Dolayısıyla kavramı öncelikle kamu yönetimi açısından sınırlandırmak gereklidir. Kamu yönetiminde reform kavramının doktrinde sıklıkla “*idari reform*” kavramı ile de ifade edildiği görülmektedir. Ancak hem *yönetimde reform* hem de *idari reform* terimleri geniş ve belirsiz bir kapsama sahip bulunmakta, bu kelimelere taraflarca farklı anlamlar yüklenebilmektedir.

Nitekim başka ülkelerin kamu yönetimi yazınında söz konusu kavram için “*Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi*”, “*Kamu Yönetimi Reformu*”, “*Yeni Kamu Yönetimi*”, “*Kamu Yönetiminin Modernleştirilmesi*”, “*Adem-i Merkezileştirme Reformu*”, “*Devletin Yeniden Yapılandırılması*”, “*Yeni Yöneticilik*” gibi farklı terimlerin kullanıldığı görülmektedir (Tutum, 1994: 4). Farklı isimlendirme tercihleri tek başlarına ele alındığında bile, iyileştirme, yeni tarz ve yaklaşım, yapılandırma, yeni yöneticilik şekli, modernleştirme gibi çeşitli anlamların işaretini vermektedir.

Türkiye’nin yönetim reformu tarihinde adı sıklıkla anılan İdari Reform Danışma Kurulu Raporu’nda, kamu yönetiminde reforma ilişkin kapsamlı bir tanımlama yapıldığı görülmektedir. Kurul, *kamu yönetiminde reformu, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü olarak tanımlamaktadır* (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972: 7). Kamu

kurumlarındaki örgütsel ve işlevsel öğelerin kapsamlı ve çok boyutlu şekilde ele alındığı tanıtımda, amaç bakımından *aksaklıkları, bozuklukları, eksiklikleri gidermek* öne çıkmaktadır.

İdari Reform Danışma Kurulu'nun yukarıdaki tanımında da görülebileceği üzere idari reform çok geniş kapsamlı olup, reformu amaçları, içeriği ve sebepleri bakımından da çok boyutlu olarak ele alır. Örneğin reformun amaçlarının bazen aksaklıkları düzeltmek, bazense eksiklikleri gidermek olduğu görülmektedir. Benimsenen niteliğin bazen kısa vadeli bazense uzun vadeli sonuçları hedeflediği; sorunların bazen görev yapısında, bazen personel yapısında, bazen mevzuatta, bazen de mali kaynaklarda olabileceği yorumu yapılabilmektedir.

Ancak doktrinde sadece idari reformun unsurlarını detaylı şekilde belirleterek değil, bu unsurları nihai hedefler kapsamında birleştirerek daha sade bir idari reform tanımı da yapılmaktadır. Sürgit'e göre *idari reform, idarenin ulusal amaçlarının gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü* biçiminde de tanımlanabilir (1972: 9-10). Bu tanıtımda yönetim reformunun ulusal amaçlara yardımcı olması vurgusu dikkat çekerken, kamu hizmetlerinde de nihai hedef olan kamu yararı olgusunun temel hedefe konulduğu ve birleştirici unsur olarak kullanıldığı görülmektedir.

Başka bir yaklaşım ise *Yeni Kamu Yönetimi* anlayışı ile bağlantılıdır. Bu yeni yönetim anlayışının devletin rolünde ve yapılanmasında ihtiyaç duyduğu bütüncül ve kapsamlı değişiklikler nedeniyle, 1980'li yıllardan itibaren "*idari reform*" terimi yerine "*devlet reformu*" terimi de kullanılmaya başlanmıştır (Yayman, 2008: 281).

2. Cumhuriyet Dönemi Reform Çalışmalarına Genel Bir Bakış

Türkiye tarihi incelendiğinde, yönetimde reform veya ıslah çalışmalarının, Tanzimat Dönemi'nden beri sürekli olarak gündemde olduğunu görülmektedir. Tanzimat, Birinci Meşrutiyet ve İkinci Meşrutiyet dönemlerinde yönetimde ıslahata yönelik ciddi çalışmalar yapılmıştır. Benzer çalışmalar Cumhuriyet döneminde de sürmüş olup, neredeyse tüm Cumhuriyet tarihi boyunca da devletin işlevlerini yerine getirmekte yetersiz kaldığı yönündeki tespit ve eleştiriler devam etmiştir. Hemen hemen bütün Cumhuriyet Hükümetleri, idarenin yeniden yapılandırılması ve yönetim sorunlarının çözülmesi için çeşitli çabalar harcamışlardır.

2.1. Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları

Planlı kalkınma döneminin başlangıcı olarak kabul edilen 1960 senesinden önceki Cumhuriyet dönemi incelendiğinde, adı geçen dönemin yönetimde reform yaklaşımları bakımından iki bölüme ayrılabilir.

İkinci Dünya Savaşı'nın bitimine kadar geçen 1923-1945 arası dönemde, yukarıda tanım ve özellikleri verildiği şekliyle, teknik anlamda kapsamlı idari reform çalışmalarının çok az olduğu görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında, gerek Osmanlı yönetim mirasının birçok konuda aynen alınmasının gerekse Cumhuriyetin ilk yıllarındaki yoğun kanunlaşma ve yeni baştan kurumsallaşma hareketinin payının olduğunu söyleyebiliriz. Daha önce bulunmayan bazı idari teşkilatların yeni baştan oluşturulmasını, klasik anlamda yönetim reformu kavramı içinde değerlendirmek güçtür. Çünkü idari reform, hali hazırda fonksiyonel olan ve çeşitli başarısızlık ve eksiklikler tespit edilen kamu yönetimi organizasyonlarının çalışmalarında, iyileştirme yapmayı hedefleyen bir faaliyettir.

Yönetim reformu penceresinden bakıldığında, Cumhuriyetin kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı bitimine kadar devam eden tek partili dönemde, bazı idari birimlerde yapılan dağınık çalışmalar dışında, ulusal düzeyde bir idari reform konusunun detaylı şekilde düşünülmediği görülmektedir (Sürgit, 1972: 66). Bu dönem, daha çok Cumhuriyetin yasalar yolu ile yeniden kurulması ve kurumsallaşması yılları olarak değerlendirilmektedir (Yayman, 2008: 66).

Planlı dönem öncesi yapılan reform çalışmalarının temel bir özelliği, Osmanlı'nın son döneminde olduğu gibi yabancı uzmanlardan yararlanılmasıdır. Nitekim Cumhuriyet döneminde ilk

idari reform çalışması olarak tespit edilen (Yayman, 2008: 72) “Dorr Raporu”, 1933 yılında Türkiye’nin durumunun ABD’li uzmanlardan meydana gelen bir kurul tarafından incelenmesi ve inceleme sonuçlarının “Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki” adıyla, 1934 yılında hükümete sunulması ile meydana gelmiştir (Turan, 2015: 283).

Dorr Raporu’nda komisyonun yaptığı değerlendirme ve tavsiyeler; Türkiye’nin kalkınması için büyük ve devasa işlere girmek yerine küçük ölçekli işlerden başlayarak bir sanayileşme politikası izlenmesi, uzun süreli planlar yapmak yerine kısa vadeli planlar yapılması, ülkenin sanayileşme hamlesi yerine zirai alanda yatırımlar yapılması, ağır vergilerin ve memur sayısının azaltılması, formalitelerin basitleştirilmesi, yabancı sermaye akımının ülkeye gelmesi için iyi bir teşkilat yapısının kurulması, özel teşebbüsün teşvikinin ve güvenliğinin sağlanması, mahalli teşebbüs ruhunun güçlendirilmesi ve merkezi idareden vazgeçilmesi, nitelikli personelin yetiştirilmesinin sağlanması, kırtasiyecilikle hareket eden personelin idarenin çalışmasını engellemesinin önüne geçilmesi, sayıları on milyonu bulan köylü kitlesinin eğitimi ve iktisadi hayata katılması şeklinde ortaya konmuştur (Yayman, 2008: 98) .

Cumhuriyet dönemi reform çalışmalarının tarihleri incelendiğinde, kamu yönetimini yeniden düzenleme ve iyileştirme isteklerinin, İkinci Dünya Savaşından sonra belirginlik kazanmaya başladığı anlaşılmaktadır. İkinci dünya savaşının bitiminden itibaren dünyada refah devleti anlayışının güçlenmesi ve buna bağlı olarak kamu hizmetlerinde çeşitliliğin artması eğilimi, Türkiye’deki reform taleplerini arttırıcı bir dış etken olmuştur. Dış politikada giderek artan ABD egemenliği, çok partili hayata geçiş ve buna bağlı olarak içerde liberal kapitalizme geçişi hızlandıracak yeni ekonomik ve idari politikaların oluşturulması da diğer etkenler arasında sayılabilir (Yayman, 2008: 103-105). Ülke içinde ise kalkınma ihtiyacına hizmet edecek yeniden düzenleme çalışmaları, itici güçlerden bir diğeri olmuştur (Sürgit, 1972:66).

Yaşanan bu gelişmeler nedeniyle, Türkiye’de İkinci Dünya Savaşı sonrasında ulusal düzeyde yönetimde iyileştirme çalışmaları, önceki dönemlere kıyasla ağırlık kazanmış ve yapılan çalışmaların sayısı artmıştır. Yapılan çalışmalar incelendiğinde sıklıkla batılı uzman ve heyetlerin görüşlerine başvurulduğu gözlemlenmektedir. 1945-1960 arasında Türkiye’de idarenin iyileştirilmesi amacıyla hazırlanan raporların en kayda değer olanlarının, 1949 tarihli *Thornburg Raporu*, 1949 tarihli *Neumark Raporu*, 1951 tarihli *Barker Raporu*, 1951 tarihli *Martin ve Cush Raporu*, 1954 tarihli *Leimgruber Raporu*, 1959 tarihli *Baade Raporu* ve 1959 tarihli *Chailloux-Dantel Raporu* olduğu tespit edilmektedir.

American Standart Oil Şirketi’nden Max Weston Thornburg’un, Graham Spry ve George Soule ile 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler neticesinde “Türkiye’nin Ekonomik Durumunun Tenkidi” başlıklı çalışma ortaya çıkmıştır (Kopar, 2018: 306). Thornburg Raporu olarak bilinen çalışma, Thornburg’un 1947 yılında Bahreyn’deki petrol arama çalışmaları sırasında Türkiye’yi ziyaret ederek incelemelerini yapması ile hazırlanmıştır (Kara, 2006: 154).

Thornburg, raporunda Türkiye’nin sorunları olarak, Türkiye’de kişisel güç ve özel teşebbüs faktörünün hemen hemen hiç göz önüne alınmadığını, yetişmiş insan sayısının yetersiz olduğunu, ekonomide devletin kontrolünün devam ettiğini, bayındırlık alanlarında eksiklik olduğunu belirtmiştir (Kopar, 2018: 307-308). Thornburg ek olarak Cumhuriyet döneminde Türkiye’de gerçekleştirilen temel sanayi tesislerini, Türk ekonomisini geliştirmekten ve halkın refahını arttırmaktan uzak girişimler şeklinde nitelemiştir (Güven, 1998, 47).

Thornburg’un yaptığı incelemeler neticesinde, aşırı devletçilik uygulamalarına son verilmesi, sanayileşmeye yavaş şekilde geçilmesi, çelik, kimya, uçak motoru gibi ağır sanayi yatırımlarında vazgeçilerek ziraat alanı gibi hafif sanayi alanlarında yatırımlar yapılması, büyük enerji projelerinden vazgeçilmesi, mevcut idari sistemin işleyişinde keyfi idareye son verilmesi, merkezi-yerel idare arasında görev bölüşümünün yeniden düzenlenmesi, kamu personelinin niteliğinin arttırılması ve sayısının azaltılması, kanunların yeni iktisadi duruma uygun hale getirilmesi, vergi toplama sisteminin yeniden düzenlenmesi, özel ve yabancı sermayenin önündeki engellerin kaldırılması, ulaşım politikalarında karayollarına öncelik verilmesi, turizm imkânlarının geliştirilmesi, Türkiye İdaresi üzerinde Alman ve Sovyet etkilerinin azaltılarak ABD’nin etkinliğinin arttırılması, büyük ölçekli

kalkınma planlarının yapılmasından vazgeçilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi gibi birçok öneride bulunulmuştur (Yayman, 2008: 119-120).

İdarenin iyileştirilmesi hususunda İkinci Dünya Savaşından sonra yapılan ilk bilimsel çalışma örneği olarak da kabul edilen Neumark Raporu (Tutum, 1994: 84), 1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine Fritz Neumark tarafından hazırlanmıştır (Sürgit, 1972: 67). Raporun ilk bölümünde, yönetim reformuna gerekçe olacak sorunlar, memur sayısının kamu idarelerine dengesiz dağılması, memurların yetersiz niteliğe sahip oluşu, idari örgütlenme eksiklikleri, kanunların ve ilgili mevzuatın elverişsiz ve yetersiz oluşu, aşırı kırtasiyecilik zihniyetinin yarattığı zorluklar ve denetim sistemindeki sorunlar sayılmıştır (Kara, 2006: 153).

Neumark Raporu'nda, tespit edilen sorunların çözümü için tavsiye edilmiş olan, tedbirler; aşırı kırtasiyeciliğe karşı kanuni düzenlemeler yapılması, bazı bakanlıklar ile bir kısım genel müdürlüklerin birleştirilmesinin sağlanması, bakanlıkların bünyesi içinde rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması, kamu yönetiminin sorunlarının çözümü ve halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosunun kurulması, kamu personelinin ülke genelinde dağılımında yaşanan dengesizliklerin ortadan kaldırılması, çalışanların niteliklerini arttıracak tedbirlerin alınması, kamu personelinin ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi, uygulamadaki aşırı merkeziyetçi yapıya son verilmesi, ülkenin ekonomi politikalarına yön vermek ve yatırımların rasyonel şekilde yapılmasını sağlamak için uzmanlardan oluşan bir yapının oluşturulması şeklinde özetlenebilir. (Yayman, 2008: 132-133)

Bir diğer yönetim reformu çalışması, 15 Mayıs 1951 tarihinde Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından Türk Hükümetine sunulan Barker Raporu'dur (Sürgit, 1972: 68). Rapor yönetim reformunda iktisadi kalkınma hedeflerine önem vermekte, yönetimdeki aşırı merkeziyetçi yapı ortaya konmakta, yetkilerin üst kademelerde toplandığı ifade edilmekte, kamu personeli sisteminde sorunlar olduğu ve yapılacak revizyonlar ile görev dağılımı, maaş, emeklilik ve işe alma ile terfi usullerinin değiştirilmesi gerektiğine işaret etmekte, merkezi bir personel biriminin eksikliğine dikkat çekmektedir (Turan, 2015: 287).

Barker Raporu'nda ayrıca Türkiye'nin bir tarım ülkesi olduğu ve kalkınmaya bu noktadan başlanması, devlet yatırımlarına son verilmesi, sanayi yerine tarımsal sanayiye ağırlık verilmesi, özel sermayenin önünün açılması, mevcut sanayi yatırımlarının özelleştirilmesi, devlet yatırımlarının altyapı yatırımları ile sınırlı kalması belirtilerek; Amerikalı uzmanların Türkiye bakımından uygun gördükleri ekonomik liberalizasyon öne çıkarılmaktadır (Yayman, 2008:145-147).

1951 yılında merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesine ilişkin önemli çalışmalar arasında anılan Martin ve Cush Raporu, iki yabancı uzman tarafından "*Maliye Bakanlığının Organizasyon, Metod ve Personel Problemleri*" adı ile hazırlanmıştır. (Turan, 2015: 287) Raporda Türk İdari Teşkilatı için tespit edilen başlıca sorunlar, aşırı merkeziyetçi bir yapı, memurların niteliğinin yetersizliği, alt kademelerdeki hayatından memnun olmayan memurlar, aşırı mevzuatçılık, merkezi bir personel biriminin olmayışı, liyakat ve sınıflandırma sorunları şeklinde özetlenebilir (Yayman, 2008: 150-151).

Martin ve Cush Raporu'nda genel idareye ilişkin yapılan tespitler doğrultusunda, yöneticilerin rutin nitelikteki işlerden kurtarılarak kendi dairelerinin faaliyetlerinin planlanmasıyla meşgul olmalarının sağlanması, dairelerin yeniden düzenlenmesi, çalışma metotlarının geliştirilmesi, kamu personelinde liyakatin güçlendirilmesi, merkezi bir personel birimi kurulması, sınıflandırma ve özlük işlerinde geliştirme yapılması yönünde tavsiyelerde bulunulmaktadır (Sürgit, 1972: 71).

İdareyi bir bütün olarak inceleyen Leimgruber Raporu ise (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972: 18), Türk hükümetinin isteği üzerine İsviçreli Profesör Leimgruber tarafından hazırlanmıştır. (Turan, 2015: 287) Raporda Profesör, Türkiye'nin o günkü İdare teşkilatını tetkik etmekte, özellikle bakanlıkların organizasyonu üzerinde durmakta ve personel sorunlarını incelemektedir. (DPB, 1963: 139)

Raporda personelin hukuki statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlik, personelin sınıflandırılması konularında sorunlar olduğunu belirtilmiştir. (Kalağan, 2010:

70). Leimgruber merkezi bir personel dairesi kurulmasını önermiş; kamu personelinin hukuksal statülerinde çalışma yapılmasını, ücretlerin iyileştirilmesini, çalışma saatlerinin sınırlandırılmasını, personel kadrolarındaki sayının azaltılmasını, personel sınıflandırılmasına acil olarak geçilmesini tavsiye etmiştir. (Kalağan, 2010: 70).

Bir diğer yabancı uzman raporu olan Baade Raporu, Türkiye’de tarımın durumunu detaylı şekilde ele almış; yayımlandığı andan itibaren tartışılmaya başlanmış ve döneme damgasını vurmuştur (Yurtoğlu, 2014: 75-76).

Baade Raporu’nda kaynakların kötüye kullanıldığı ve tabiat tahribatının fazla olduğu, erozyon tehlikesinin tehdit edici boyutta olduğu, tarımda insan gücü planlamasının daha iyi yapılması gerektiği, Türkiye’nin tarımda mutlaka su, toprak ve orman ıslahatını yapması gerektiği, ıslahatlar ile Türkiye’nin kaynaklarını daha iyi kullanabileceği yönünde tespit ve tavsiyeler bulunmaktadır (Tütengil, 1964: 113-115).

1959 yılında hazırlanan bir diğer yabancı uzman çalışması olan Maurice Chailloux-Dantel Raporu ile kamu personel sorununun ilk kez kapsamlı incelendiği tespiti yapılmaktadır. (Yayman, 2006: 166) 1958 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yayımlanan bahse konu rapor ortak bir çalışmanın ürünü olup, “Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” adını taşımaktadır (Tutum, 1994: 85).

Chailloux-Dantel Raporu’nda detaylı şekilde saptanarak anlatılan sorunlar ve çözüm önerileri, kamu personel sisteminde kişiselleşme olduğu, atama-nakil ve terfilerde kurumlara ve kişilere göre farklılıklar bulunduğu, sınıflandırma, liyakat ve kariyer sisteminin benimsenmediği, bunların sistemi kayırma ve kollamaya açık bir hale getirdiği, merkezi düzeyde bir personel biriminin kurulması gerekliliği, kamu personelinin nitelik bakımından yetersiz olması, eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmaması, ünvanlarda fazla çeşitlilik olması, şeklinde özetlenebilir (DPB, 1963: 112-135).

2.2. 1960-1980 Döneminde Yönetimde Reform Çalışmaları

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi sonrası yeni bir anayasa yapılmış, *Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)* ve *Devlet Personel Dairesi (DPD)* Kurulmuş ve *Beş Yıllık Kalkınma Planları* yapılmaya başlanmıştır. Bu nedenle 1960 yılı yönetsel reform çalışmalarında önemli eşiklerden biri olarak görülmektedir. 1958’de kurulan *Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE)*, DPT ve DPD ile birlikte reforma çalışmalarına bilimsel destek vermiştir. (Tutum, 1994: 86) Buna karşın bir yandan da 1960 sonrası bütün reformların kriz veya askeri müdahale sonrası dönemlerde yapılmış olduğu belirtilmektedir (Turan, 2015: 288).

1960 askeri darbesinden önceki reform çalışmalarında da sıkça dile getirilen kamu personel rejimi düzenlemesi, 1960’tan sonra da yabancı uzmanlara yaptırılan bazı çalışmalara konu olmuştur. Bu kapsamda Avrupa İktisadi İşbirliği İdaresi (OECD) tarafından gönderilen Van Mook da kamu personel sistemine ilişkin çalışma yapmıştır (Yayman, 2008: 221).

Mook personel yönetiminin temel sorunları arasında; memuriyet kadrolarının istifaya ve uzmanlaşmaya imkân vermeyecek şekilde katılmış olduğunu, etkili bir personel politikasının oluşturulamadığını, kanunlarda koordinasyon olmadığını, enflasyon nedeniyle memurların alım gücünün düştüğünü saymıştır. (Aykaç ve Altunok, 2014: 6) Mook’un ayrıca kamu personeline yönelik eğitim faaliyetlerinin yetersiz olduğu, siyasi ve sosyal etkilerin kimi durumlarda liyakatin önüne geçebildiği yönündeki tespiti de dikkate değerdir (Yayman, 2008: 222).

Mook’un dört ayrı raporunda ortaya konan çözüm önerileri bir bütün olarak incelendiğinde, verdiği tavsiyelerin, iyi koordine edilmiş ve şekillendirilmiş bir personel politikasının belirlenmesi, rasyonel bir personel sınıflandırması oluşturulması, derece ve ünvan standardizasyonunun sağlanması, personel alma sisteminin düzenlenerek açık yarışma yöntemi ile personel alınması, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitimin genişletilmesi, yabancı ülkelerde eğitim görececek personelin tek bir merkezden koordine edilmesi ve eğitimini tamamlayanların en başarılı olabilecekleri mevkilere getirilmesi şeklinde özetlendiği görülmektedir (Aykaç ve Altunok, 2014: 6-7).

Mook'un ardından 1962 yılında Türkiye'ye gelen ABD'li uzman John Fisher, çalışmalarını kısa süre içinde tamamlayarak ülkesine dönmüştür. Fisher da Mook gibi yalnızca personel konusu üzerinde çalışmış ve ikisinin çalışmaları 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun alt yapısını oluşturmuştur (Yayman, 2008: 225).

Fisher, raporunda kamu personel yönetiminin sorunları olarak, Türkiye'deki memurların kayıtlarının iyi tutulmadığını, memur sayısının fazla olduğunu, memurların çoğunun yetersiz olduğunu, memurların coğrafi dağılımlarının dengesiz olduğunu, ücretlerin düşük olduğunu tespit etmiştir. (Yayman, 2008: 227) Fisher raporunda belirttiği bu sorunların çözümü için, personel yönetiminde liyakat ilke ve standartlarının geliştirilmesini, personel gereksiniminin belirlenmesini, personel alım sınavlarının yapılmasına ilişkin usul fikirlerini tavsiye olarak paylaşmıştır (Şaylan, 2000: 113).

1960 sonrası yapılan bir diğer yabancı uzman çalışması, Richard Podol tarafından 1963 yılında hazırlanan *Podol Raporu*'dur. Podol, Türk yöneticilerinde hareket ve teşebbüs eksikliği bulunduğunu, karar verme sürecinin çok teferruatlı olduğunu, aşırı mevzuatçı teftiş sisteminin merkezîyetçiliği arttırdığını, Türk yöneticisinin bilgi alışverişinde isteksiz olduğunu, Türk yöneticisinin rütbe ve mevkie çok önem verdiğini, yöneticilerin kendilerine aşırı güvenden dolayı eğitim ihtiyacını genellikle kabul etmediklerini, Türk yöneticisinin teknik yeteneğinin ve mesleki eğitiminin geride olduğunu vurgulamıştır (Aykaç, Altınok, 2014: 9-11). Podol ayrıca mevzuatın, adet ve geleneklerin gerekli yönetsel değişiklikleri engellediğini, kurumsallaşmanın ve yönetim altyapısının kurulamamış olduğuna işaret etmiştir (Yayman, 2008: 232).

Podol saptadığı sorunlara ilişkin çözüm önerilerini, yöneticinin geniş çapta fikren hazırlanması, gelenekçilerin etkisiz hale getirilmesi, uzman yetiştirmek, yönetimi iyileştirme isteği, enerjisi ve cesareti olanlara destek olmak, yönetimi geliştirme amacı taşıyan kurumları desteklemek şeklinde paylaşmıştır (Şaylan, 2000: 113).

Cumhuriyet dönemi reform çalışmalarının en bilinenlerinden bir tanesi ise *MEHTAP Raporu* adıyla bilinen çalışmadır. TODAİE, DPT ve DPD'nın yönetiminde geniş bir uzman kadrosunca hazırlanarak 1963'te Başbakanlığa sunulan rapor ile sonuçlanan "*Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*" (*MEHTAP*), Türk Kamu Yönetimini örgüt ve işleyişiyle bir bütün olarak ele alan ilk kapsamlı çalışma olarak değerlendirilmektedir.

MEHTAP Raporunda tespit edilen sorunlar, bazı hizmetlerin kötü ve görünürde yapılması, hizmet dağılımında bölgesel eşitsizlik olması (Turan, 2015: 291), mali imkân yetersizliği, personel aksaklıkları, yön gösterme ve gözetim yokluğu, teşkilat bozuklukları, kırtasiyecilik, iyi düzenlenmemiş merkezîyetçilik olarak sıralanmıştır (Sürgit, 1972: 87-88).

Rapor, idarenin geliştirilmesi, düzeltilmesi ve yeniden düzenlenmesi görevinin her bakanlığın ve dairenin kendine düştüğünü belirtmektedir. Buradan yola çıkarak bakanlıklarda ve gerekli olan kuruluşlarda birer "*İdareyi Geliştirme Komitesi*" kurulması önerilmiştir (Sürgit, 1972: 88). Dolayısıyla MEHTAP Raporunun idari reformu her idari birimin kendi içinde örgütleyerek geliştirmesi fikrini barındırdığını söyleyebiliriz. Ayrıca, İdareyi geliştirme faaliyetlerini planlamadan uygulamaya kadar yönlendirecek, Başbakanlık bünyesinde merkezi bir birim kurulması teklif edilmiştir (Sürgit, 1972: 89).

1960 sonrası döneme "*Planlı Dönem*" denilmesine yol açan ve DPT tarafından hazırlanan Beş Yıllık Kalkınma Planları'nın, reform perspektifinden incelenmesinde şüphesiz fayda vardır. 1963-1967 dönemini kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, kamu yönetimi reformu, kurumların iç düzenlerini sağlamakla sınırlı kalan bir anlayışla ele alınmış; idarenin daha iyi çalışması için, görev ve sorumlulukların netleştirilmesi, bütçe ve malî kontrol, personel verimliliği gibi kurumsal hedefler ortaya konulmuştur (Işıkçı, 2017: 174-175). 1968-1972 dönemini kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, yönetsel düzenleme açısından yerel yönetimlerin kalkınmadaki önemi ilk kez vurgulanmış, bu yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin sınırlandırılması ve mali yapılarının güçlendirilmesi vurgusu yapılmıştır (Işıkçı, 2017: 175). 1973-1977 dönemini kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda gerek MEHTAP Projesi'nin gerekse birinci ve ikinci kalkınma planlarının reform hedeflerine, etkinliğe ve verimliliğe ulaşamadığı, ilçeler ve bucakların şehirleşen yönetim

ihtiyaçlarına cevap veremediği, kamu kesiminde sorunlara karşı şiddetli duyarsızlık, yönetici kadrolarına yapılan atamaların açık kriterlere bağlanmamış olması gibi sorunlar vurgulanmıştır (Akalin, 1984: 36-37).

Bu dönemde bahsedilmesi gereken bir diğer önemli çalışma, *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*'dur. İdari Reform Danışma Kurulu on kişilik bir uzman heyetinden meydana getirilmiştir. Bakanlar Kurulu'nun 29.05.1971 gün ve 7/2527 sayılı kararıyla "*Hükümet Programına göre Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptama*" görevi kurula verilmiştir (İdari Reform Danışma Kurulu, 1972: 1).

Kurul'un yapılacak yeniden düzenlemelerde kullanılacak metot ve örgütlenmeye özel önem verdiği anlaşılmaktadır. Nitekim Kurul da önceki reform çalışmalarının başarıya ulaşmamasını, çalışmaların bütününden sorumlu bir örgüt bulunmamasına bağlamıştır (Yayman, 2008: 244). Raporla idari reform bakımından yapılabilecek düzenlemeler, yönetimi geliştirme ve yapılandırmanın kurumların görevlerinin bir parçası olduğunun kabul edilmesi gerektiği, yeni araştırmalardansa mevcut saptanmış sorunların üzerine gidilmesi, bir "Merkezi İdareyi Geliştirme Birimi" kurulması, diğer kuruluşlarda da bir idareyi geliştirme birimi kurulması, aralarında güçlü bir işbirliği olması şeklinde tavsiye edilmiştir (Coşkun, 2005:25).

2.3. 1980-2000 Döneminde Yönetimde Reform Çalışmaları

Türkiye'nin 1980 ve sonrası yönetim reformu çalışmalarında dünyadaki *Yeni Kamu Yönetimi* anlayışının etkisi olmuştur. Ancak 1980'den günümüze kadar yapılan idari reform çalışmalarını sadece bu bağlamda tutmak eksik bir değerlendirme olacaktır. Türkiye'nin 1970'lerde yaşadığı büyük ekonomik sıkıntılar, kalkına hedeflerine ulaşamaması, kamu yönetiminden memnuniyetsizlik, karma ekonomiden liberal ekonomiye geçiş çalışmaları, Avrupa Birliği uyum çalışmaları, yeni kamu yönetimi anlayışı ile birleşerek 1980 sonrası reform çalışmalarında yol gösterici ve tetikleyici olmuşlardır.

Özellikle karma ekonomik modelden vazgeçilmesi ve bunun sonucunda yeni yapılanma ihtiyaçları doğurması bakımından, 1980 sonrası dönemi "*24 Ocak Kararları*"ndan başlayarak incelemekte fayda vardır. 43. Hükümet tarafından 24 Ocak 1980 tarihinde alınan kararlar ile Türk yönetim ve ekonomi tarihine geçmiş olan bu program, çok önemli yapısal dönüşümler içermektedir. Açıklanan bu program ile devletin ekonomideki payı küçülmüş, dış ticaret serbestleştirilmiş, yabancı sermaye yatırımları teşvik edilmiş, ithalat kademeli olarak serbest bırakılmış, döviz alım satımı serbest bırakılmış, döviz piyasası üzerindeki kontrol kaldırılmış, faiz oranları serbest bırakılmış, serbest piyasa uygulamasına geçilmiş, yüzde 32,7 devalüasyon yapılmıştır (Usubaliev, 2018). Bu kararlar açık şekilde Türkiye'nin karma ekonomik modelden liberal ekonomik modele doğru kayışını göstermektedir. Yabancı sermayeye ve ithalat serbestisine ilişkin kararlarla da ithal ikameci ekonomi modelinden vazgeçildiği anlaşılmaktadır.

Bahse konu program ile uzun vadede devleti küçültmek, özel sektörün ağırlığını arttırmak, yeniden yapılanmayı gerçekleştirerek ekonominin dünya piyasaları ile bütünleşmesini sağlamak, ekonomide kamunun ağırlığını azaltmak, ekonomi yönetimini merkezileştirmek amaçlanmıştır (Turan, 2015: 299-300).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının (Eryılmaz, 2018: 106) ve neoliberal uygulamaların (Turan, 2015: 297) Türkiye'ye ilk yansıması olarak kabul edilen 24 Ocak Kararları, Türk kamu yönetimindeki etkilerini 1980-1990 döneminde tam olarak gösterememiş ve devlet ekonomide oldukça aktif kalmaya devam etmiştir (Turan, 2015: 302). Bu nedenle bir süre daha ekonomide ağır bir devlet düzenlemesi uygulamada kalmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türkiye'ye yansımalarını ve 24 Ocak Kararları'nın ortaya koyduğu ekonomik liberalizasyonun etkilerini gözlemlemek bakımından bu dönemdeki kalkınma planlarının da irdelenmesinde fayda vardır. 1979-1983 yıllarını kapsayan Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yönetimin çağdaş toplumsal ve iktisadi yapıya uydurulması, Devlet Personel Dairesinin "*Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi*" olarak yeniden düzenlenmesi ve yeniden yapılanma çalışmalarının DPT sorumluluğunda olması gerektiği belirtilmiştir (Turan, 2015: 293).

1985-1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, kuruluşların işlevleriyle uyumlu insan gücü planlaması yapılması, personel politikalarının yetki, sorumluluk, kadro ve unvan anlamında yeniden düzenlenmesi ve standartlaştırılması önerilmektedir (Turan, 2015: 293). Bu iki kalkınma planında görülen, yönetimin çağdaş ekonomik yapıya uydurulması, bürokratik işlerin basitleştirilmesi, kuruluşların işlevleriyle uyumlu insan gücüne kavuşturulması hedefleri, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının Türk yönetimine de doğrudan etkileri olarak görülmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın kapsadığı süre içerisinde, 24 Ocak Kararları'ndan kısa bir süre sonra sivil yönetim askeri müdahale ile kesintiye uğramıştır. Müdahale sonrası 21 Eylül'de kurulan *Ulus Hükümeti*, Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma gerekliliğinin farkında olmuştur. Hem hantallığı ve verimsizliği ortadan kaldıracak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlayacak idari reformların gerekliliği hem de reformların artık teoriden pratiğe de dökülmesi gerekliliği yeni hükümetçe de görülmüştür (Eryiğit ve Yörükoğlu, 2011). Bu dönemde idari reform çalışmalarının daha çok mevzuat çalışmaları ile yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu çerçevede bazı bakanlıklar birleştirilmiş ve kaldırılmış, bakanlıkların yeniden düzenlenerek sistemli bir yapıya kavuşturulmalarına ilişkin çalışmalar yapılmış, kanun hükmünde kararname aracılığıyla kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli bir biçimde yürütülebilmesi için çeşitli düzenlemeler yapılmıştır (Coşkun, 2005: 29-30).

1983 seçimleri sonrasında kurulan *Özal Hükümeti* döneminde, *Ulus Hükümeti* döneminde yapılan mevzuat altyapısı çalışmalarını devam ettirme niyetinin olduğu görülmektedir. 24 Ocak Kararları'nın mimarları arasında olan Turgut Özal'ın, bu kararların uygulanmasına yönelik reform çalışmalarında bulunmak istemesi de şaşırtıcı değildir.

Birinci ve İkinci Özal Hükümetleri döneminde kamu hizmetlerinin bazılarında usul ve işlemler sadeleştirilmiş, vatandaş beyanına verilen önem artırılmış, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapılmış, kamu iktisadi teşebbüslerinde tüm statülerde çalışan personel için sözleşmeli istihdam sistemi getirilmiş, 3030 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş ve bu belediyelere ek mali imkânlar ve imtiyazlar sağlanmış, İl Özel İdarelerine ilişkin kanuni düzenleme yapılmış, belediyelerin ve il özel idarelerinin mali yönden güçlendirilmesi için düzenlemeler yapılmıştır (Coşkun, 2005: 33). Yine bu dönemde Başbakanlık bünyesinde yeni örgütlenmeler yapılarak merkezi karar alma süreçleri güçlendirilmiş, devletin küçültülmesi adına en önemli adımlardan olan özelleştirmenin yasal altyapısı kurulmuş, Türk Lirası'nın konvertibilitesi kabul edilmiş, sermaye hareketleri serbest bırakılmıştır (Turan, 2015: 308-312).

1980'lerin sonuna gelindiğinde, Türk idari reform tarihi bakımından irdelenmesi gereken bir diğer çalışma Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir. *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)*, TODAİE tarafından 1988-1990 yılları arasında yapılmış kapsamlı bir araştırmadır (Işıkçı, 2017: 177). Ancak KAYA raporunda yapılan tespitlerin, önceki çalışmalardan pek farklı olmadığı yorumu yapılmaktadır (Yayman, 2008: 249). Rapor'un özellikle kamu yönetimindeki değişim ve uyum konusuna vurgu yaptığı anlaşılmaktadır. Türk kamu yönetimindeki sorunlar ve ihtiyaçlar, kamu hizmetlerinin değişen koşullara uyumlu hale getirilmesi, yeni teknolojilerin kamu yönetiminde etkin şekilde kullanılması, yönetimle vatandaş arasındaki ilişkinin değişimine uyum sağlanması, yönetimle sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzen arasındaki uyumsuzluklar, devletin görevleri konusundaki düşünsel değişimlere uyum sorunu şeklinde saptanmıştır (Yayman, 2008: 250-251). KAYA Projesi, Başbakanlık, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklara ilişkin kapsamlı yeniden örgütlenme, görev bölüşümü, politika üretimi, taşra örgütlenmesi düzenlemesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gibi konularda çeşitli tavsiyeler sunmuştur (Aslaner, 2006: 62-63).

1990'lı yıllar bakımından idari reform çalışmalarında bir diğer yol gösterici ise şüphesiz kalkınma planlarıdır. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994) kamu yönetiminde iktisadi kalkınma ile uyumluluk, yetki devri, verimliliğin artırılması, kaliteli ve ekonomik kamu hizmeti, devlet-vatandaş ilişkilerinde kolaylaştırma hedeflenmektedir (Turan, 2015: 293). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996-2000), devletin kamu hizmetlerindeki rolünde daralmaya yönelik değerlendirme, örgüt yapısında küçülme, kamu idarelerinde istihdam dengesi oluşturma ve halka yakın bir yönetim uygulaması hedeflenmektedir (Turan, 2015: 293).

1990'lı yıllarla özdeşleşmiş siyasi istikrarsızlık ortamı ve ekonomik sorunlar, kalkınma planlarında ve araştırma projelerinde ortaya konan hedefler için sistemli ve etkin çalışmalar yapılmasının en önemli engellerinden birisi olmuştur. Nitekim 1990'lardaki reforma yönelik önemli kararlardan biri olan 5 Nisan 1994 kararları da ülkenin yaşadığı ekonomik kriz neticesinde ortaya çıkmıştır. Bu kararlar ile kamunun ekonomideki rolünün yeniden belirlenmesi, piyasa mekanizmasının ve sosyal dengenin korunması, kamu gelirlerinin artırılması ancak kamu giderlerinin azaltılması, Merkez Bankası'nın daha özerk bir yapıya kavuşturulması, özelleştirmeye hız ve etkinlik kazandıracak çalışmaların yapılması amaçlanmıştır (Aktan, 1994: 166).

Ancak devam eden yıllarda da hükümet değişiklikleri, enflasyon, dış borç, iç güvenlik sorunları yoğun şekilde devam etmiş ve 1990'lı yılların belirtilen etkileri ile ülke 2001 ekonomik krizine sürüklenmiştir.

2.4. 2000 Sonrası Yönetimde Reform Çalışmaları

2000 sonrası yıllarda Türk kamu yönetimindeki reform düzenlemelerinin önceki dönemlere kıyasla daha fazla sonuca ulaştığı görülmektedir. Reforma ilişkin çabalar sonucunda yasalaşmanın daha fazla olması, bu durumun sebeplerinden birisidir. Hakikaten de 2000'den sonraki *Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarı* döneminde, idari reforma yönelik çok sayıda yeni kanun yapımı ile karşılaşmaktadır.

Türkiye'nin 21. yüzyıldaki reform çalışmalarında birden fazla sebep ve motivasyon olmuştur. Bunlar arasında *yönetimin yeni kamu yönetimi ilkelerine uygun hale getirilmesi, Avrupa Birliği uyum çalışmaları, teknolojik gelişmelerden kamu yönetiminde de yararlanma, yönetimde demokratik ilkeleri güçlendirme, yönetimin denetimini etkinleştirme* gibi sebepler ilk akla gelenlerdir.

Doktrinde 1980 sonrası reformlar kamu yönetimi reformlarında birinci dalga olarak kabul edilmekte iken 2000 sonrasındaki reformlarla ikinci dalgaya geçildiği tespiti yapılmaktadır (Güler, 2005: 77). 1980'lerde reformlar ekonomik ve mali liberalizasyona yoğunlaşmışken, 2000 sonrasında devletin bütüncül bir dönüşümü çabası görülmektedir. Kamu yönetimindeki bu kapsamlı yeniden yapılandırma temel yol gösterici metinlerden birisi, Başbakanlığın 2003 yılında hazırladığı raporudur.

Başbakanlığın bahse konu "*Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*" isimli raporunda yeni kamu yönetimi düşüncesine vurgu yapılmakta, yeniden yapılandırmanın temel ilkeleri ihtiyaçlara uygunluk, katılımcılık ve çok ortaklılık, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performansa dayalı oluş, denetimde etkililik, etik kurallar ve insana güven, hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik şeklinde açıklanmaktadır (Başbakanlık, 2003a: 20,127-135). Yeniden yapılandırma alanları ise kamu yönetimi için bir temel kanun, merkezi idare içinde düzenleme, yerel yönetimlerde yeniden düzenleme, saydamlık ve bilgi edinme hakkı, e-Devlet, bürokrasinin azaltılması ve basitleştirilmesi, vatandaş memnuniyetinin ölçülmesi, performans sistemine ve ödüllendirmeye geçme, kamuda etik kuralların gözden geçirilmesi şeklinde gösterilmiştir (Başbakanlık, 2003a: 137-161).

Rapor'daki planlama ilkelerini yansıtan *2004 tarihli Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun*, Cumhurbaşkanı tarafından Meclise geri gönderilmiş ve daha sonra yürürlüğe de girmemiştir. Bu kanunla temel hedef, kamu yönetimini düzenleyen temel bir kanun oluşturmaktır. Kanun yürürlüğe girmemiş olsa bile, kanun tasarısı incelendiğinde, kanunun amaçladığı hususların daha sonra muhtelif başka yasalar ile gerçekleştirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim kanunun amacı, kendi ifadeleri ile katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi, merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasların düzenlenmesidir (Kamu Yönetiminin Temel, 2004: m.1). Bu ifadeler ile kanunun yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerini benimsediği yorumu yapılabilir.

AK Parti dönemi reform yasalarına ilişkin ilk düzenlemelerden biri *2003 tarihli Bilgi Edinme Hakkı Kanunu* olmuştur. Kanun ile demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve

açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemek amaçlanmıştır (Bilgi Edinme, 2003: m.1).

2003 yılında bir diğer reform faaliyeti mali yönetim alanında gerçekleşmiştir. *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu* ile kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedeflerle uyumlu şekilde kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliğin ve malî saydamlığın sağlanması amaçlanmıştır (Kamu Mali Yönetimi, 2003: m.1).

Başbakanlığın 2003 yılındaki planlamasına uygun olacak şekilde bir diğer düzenleme ise 2004 yılında yapılmıştır. *Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun* ile kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi etik davranış ilkeleri belirlenmiş ve uygulamayı sağlamak için Kamu Görevlileri Etik Kurulu oluşturulmuştur (Kamu Görevlileri Etik, 2004: m:1).

Türkiye'nin bölgeleri arasındaki ekonomik gelişim eşitsizliği Avrupa Birliği uyum sürecinde ve ilerleme raporlarında sorunlu konulardan birisi olmuştur (Eryılmaz ve Tuncer, 2013: 173). Bu konuda yapılan muhtelif çalışmaların ardından nihayet 2006 yılında *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyon ve Görevleri Hakkında Kanun* çıkarılmıştır. Kanun'un amacı incelendiğinde, kurulacak kalkınma ajanslarının hedefinin kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak olduğu görülmektedir (Kalkınma Ajanslarının, 2006: m:1).

Bir diğer yeniden düzenleme sosyal güvenlik alanında yapılmıştır. Üç ayrı sosyal güvenlik kurumu *Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu* ile tek çatı altında birleştirilmiştir. Bu düzenleme ile vatandaş memnuniyetini arttırmak ve verimli çalışan bir sosyal güvenlik sistemi kurmak amaçlanmıştır.

Bu dönemde başka bir önemli düzenleme de kamu yönetiminin denetimi alanında gerçekleşmiştir. *Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu* ile kurulan Ombudsmanlık yapısı Türk kamu yönetimi için bir ilk niteliği taşımıştır. Kamu Denetçiliği Kurumu vatandaşın başvurusu üzerine idarenin her türlü işlem ve eylemini incelemek, araştırmak ve öneride bulunmak yetkisi ile donatılmıştır. Kurumun yalnızca hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmayıp, insan hakları, adalet anlayışı, hakkaniyete uygunluk gibi açılardan değerlendirme yapması, dikkat çekici bir yetki olmuştur (Kamu Denetçiliği, 2012: m.1).

2001-2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 9. Bölümü, "*Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Artırılması*" başlığını taşımaktadır. Bu bölümde kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacının devam ettiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek, kalkınma planının öncelikli gündem konularından birini oluşturmaktadır (DPT, 2000: 190). Kalkınma planı, yönetim reformu ile verimlilik, etkinlik ve tutumluluğun dolayısıyla da performansın artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve teşkilat yapıları arasında uyum sağlanması, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamı, personelin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitiminin sağlanması, çalışanlarının performansını etkin bir şekilde ölçen bir sisteme kavuşturulması, yetki devri ve esneklikle beraber hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının politika ve strateji oluşturma kapasitesinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda kalite anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesini temel ilkeler olarak kabul etmiştir (DPT, 2000: 191).

2007-2013 yıllarını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı da "*kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılmasını*" temel amaçları arasında saymıştır. Bu amaca ulaşmak için kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleştirilmesi, politika oluşturma ve uygulama kapasitesinin artırılması, kamu kesiminde insan kaynaklarının geliştirilmesi, e-Devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması ve

etkinleştirilmesi, adalet sisteminin iyileştirilmesi ve güvenlik hizmetlerinin etkinleştirilmesi yapılacaktır (DPT, 2006: 101-105).

2000’li yıllardaki yönetim reformu çalışmalarında Avrupa Birliği uyum sürecinin de önemli payı olmuştur. Yapılan *anayasa değişiklikleri ve uyum yasaları ile iç hukuk, Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır*. Özellikle temel hak ve hürriyetler konusunda dikkat çekici düzenlemeler yapılmıştır. 2001, 2002, 2004, 2010 yıllarında yapılan geniş kapsamlı Anayasa değişiklikleri ile temel hak ve hürriyetler rejimi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne uygun bir hale getirilmiştir. Bu süreçte dokuz adet uyum paketi hazırlanmıştır. Ek olarak başka yasalama çalışmaları ile Avrupa Birliği uyum sürecinin dönüştürücü etkisi devam etmiştir (Özdemir ve Çiftlikçi, 2015: 130-139).

Türkiye’nin Avrupa Birliği uyum süreci kapsamında gerçekleştirdiği düzenlemeler ana başlıklar olarak yönetim mekanizmasındaki anti demokratik öğeleri gözden geçirme, hukuk güvenliğinin güçlendirilmesi, temel hak ve hürriyetlerin güçlendirilmesi, kadın-erkek eşitliğinin iyileştirilmesi, yargı denetiminin kapsamının genişletilmesi, yönetsel şeffaflıkta ve sivil demokraside güçlenme şeklinde özetlenebilir (Özdemir ve Çiftlikçi, 2015: 141).

Türk kamu yönetiminde 2000 sonrasında gerçekleşen en önemli dönüşümlerden birisi e-Devlet alanında gerçekleşmiştir. Türkiye’nin bilgi toplumuna geçiş çalışmalarının hızlandırılması, bilgi toplumu strateji ve planlarının belirlenerek bu alandaki tüm faaliyetlerin bir bütünlük içerisinde yürütülmesi ve küresel rekabet koşullarına uyum sağlamak üzere ekonomik ve sosyal dönüşümün gerçekleştirilmesi amacıyla, 58. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı’nda “*e-Dönüşüm Türkiye Projesi*” ne yer verilerek süreç başlatılmıştır (Başbakanlık, 2003b: 27-28).

Eylem planı doğrultusunda Türk kamu yönetiminde hizmetlerin internet ortamından verilmesi çalışmaları hız kazanmış ve kurumlar dijitalleşme süreçlerini yoğunlaştırmışlardır. Kurumların ayrı site ve portallardan vermeye başladıkları e-Devlet hizmetleri, 2008 yılında *e-Devlet ortak kapısı* ile aynı çatı altında birleştirilmiştir. Böylece tüm e-Devlet hizmetlerine vatandaşların tek bir site üzerinden ulaşabilmeleri sağlanmıştır. 2008 sonrasında da e-Devlet faaliyetlerinin hız kesmeksizin ve artarak çeşitlendiği ve ortak kapıya eklenildiği görülmektedir.

Bu dönemdeki Türk kamu yönetiminde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bir diğer yansıması, bazı temel hizmetlerin özel sektöre açılması ve özelleştirme faaliyetlerinin artırılmasıdır. Bu kapsamda enerji, tütün, şeker, telekomünikasyon piyasaları özel sektör rekabetine açılmıştır ve Tüpraş, Tekel, THY, Telekom gibi büyük kurumlar özelleştirilmiştir (Turan, 2015:328). Bununla bağlantılı olarak *bağımsız idari otoritelerin* sayısının artması da yine 2000’li yıllarda yaşanmıştır. Merkezi idare önemli ve hassas sektörlerde bizzat üretici rolünü bırakmakla kalmamış, ayrıca bunların denetimini de özerkliğe sahip uzmanlık kuruluşlarına bırakmıştır.

Türk kamu yönetiminin bu dönemine ilişkin başka bir yeniden düzenleme alanı *yerel yönetimler* olmuştur. Reform beklentisi ile yola çıkılıp tartışmalı şekilde sonuçlanan bu dönemde yeni yasalar yapılarak düzenleme sağlanmıştır.

Bu yasalardan bir tanesi 2005 yılında yapılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’dur. Bu kanunla 1913 yılından beri yürürlükte olan İl Özel İdaresi Kanunu hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Yerel yönetimlerde demokrasinin güçlenmesi bakımından bu kanunda getirilen önemli bir yenilik valinin il genel meclisine başkanlık etmesinden vazgeçilmesi olmuştur. İl Özel İdaresi Kanunu’nun temel amacının yerinden yönetimin ilkesinin güçlendirilmesi, yerel sorunların mahallinde çözülmesi, proaktif, katılımcı ve hesap verebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasının sağlanması şeklinde ortaya konmuştur (Eryılmaz, 2018: 193). Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun esasında reform niteliği taşımadığı yönünde eleştiriler de vardır (Gözler, 2018: 215). Gerçekten de 1913 tarihli Kanunla kurulmuş “ikili” il idaresi sistemi halen devam etmekte ve İl Özel İdaresi’nin seçmenlerce göreve getirilen kendine has bir yürütme organı bulunmamaktadır. Bu durum yerel yönetimler reformunun ana dayanaklarından olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik şartına da uygun değildir. Kanun’un ilk halinde valinin vesayet yetkisinin hafifletilmesine ilişkin düzenleme de sonradan Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiş ve eski sisteme dönmüştür (Gözler, 2018: 215).

Yerel yönetimler düzenlemesinde bir diğer yasalama 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile olmuştur. Bu kanun ile 75 yıldır yürürlükte olan 1530 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni belediye kanunu ile belediye kurulmasında nüfus şartı yükseltilmiş ve böylece ölçek ekonomisine uygun bir düzenleme yapılmıştır. İdari ve mali özerklik arttırılmaya çalışılmış, genel yetki ilkesine geçilerek belediyeler güçlendirilmiştir. Belediyelerin yerel hizmetlerde yetki ve görev çeşitliliği arttırılarak halkın daha fazla ihtiyacına cevap vermesi hedeflenmiştir. Hemşehrilik bilinci, kentin korunması ve geliştirilmesi, yönetime katılım, sosyal yardımlaşma, saydamlık ve hesap verilebilirlik gibi yerinden yönetimi güçlendirecek ilkeleri hayata geçirmek için *Kent Konseyleri* Kurulmuştur (Eryılmaz, 2018: 205). Norm kadro uygulamasına geçilmesi, esnek örgütlenmeye izin verilmesi, vesayet denetiminin hukuka uygunluk ile sınırlandırılması hususları diğer yenilikler olarak sıralanabilir.

Yerel yönetim reformu kapsamında hazırlanan bir diğer düzenleme ise 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmuştur. Ancak büyükşehir belediyelerinde yapılan düzenlemeleri, 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 6360 sayılı Kanun hükümleriyle birlikte bütüncül şekilde değerlendirmek daha isabetli olacaktır.

5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, alt kademe olarak sadece ilçe belediyelerine yer verilmiştir (Büyükşehir Belediyesi Sınırları, 2008).

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda çok önemli değişiklikler yapılmış ve yerel yönetim sistemi de değişikliklerden bütüncül olarak etkilenmiştir. Yeni düzenlemeler ile büyükşehir belediyesi sayısı 30'a çıkmış, büyükşehir belediyelerinin yetki alanları il mülki sınırlarına genişletilmiş ve büyükşehir belediyesinin olduğu illerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde kalan tüm köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve mahalleye dönüştürülmüşlerdir. Büyükşehir kurulabilmesi için il düzeyinde 750.000'den fazla nüfus şartı getirilmiştir. Dolayısıyla 6360 sayılı Kanunla tüm yerel yönetim sisteminde reform niteliğinde değişiklikler olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin köken itibarıyla geniş metropolitan alanlarının yönetimine ilişkin olmasına karşın, 6360 sayılı yasayla kent dışı kırsal alanların da büyükşehir belediyelerinin yetkisine verilmesi, bir yandan eleştiri konusu da olmuştur (Gözler, 2018: 271).

2000'den sonra yapılmış olan ve son dönemin en önemli ve en fazla tartışılan yeniden düzenleme hareketi ise şüphesiz 16 Nisan 2017 tarihli referandumla onaylanan 6771 sayılı *Anayasa Değişikliği Kanunu*'dur. Cumhuriyet tarihinde ilk kez parlamenter hükümet sistemini değiştiren düzenleme olması nedeniyle uzun tartışmalara konu olan anayasa değişikliği ile Türkiye "*Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*"ne geçmiştir. Gerek kamu yönetimi ile olan güçlü ilişkisi gerek de çalışmanın odak noktası olan yönetim reformlarında merkezi idarenin oynadığı önemli rol nedeniyle, anayasa değişikliğini özellikle yürütme organı bağlamında ele almakta fayda vardır.

Anayasa değişikliği ile Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık kaldırılarak yürütme organında tek başlı bir yapıya geçilmiş ve Cumhurbaşkanı yürütmedeki tek egemen olmuştur. Böylece iki kanatlı yürütme sisteminden vazgeçilmiş ve doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı yürütmenin tek sorumlusu ve temsilcisi haline gelmiştir (Tekin ve Okutan, 2019: 266). Bu aynı zamanda kamu yönetimi teşkilatının da hiyerarşik olarak en tepesine doğrudan cumhurbaşkanını oturtan bir düzenleme olmuştur. Yasama ve yürütme organları beş yılda bir halk tarafından aynı gün yapılacak seçimle işbaşına getirilecektir. Yasama organı Cumhurbaşkanını güvensizlik oyuyla görevden alamamakta ve bu durum kuvvetler ayrılığını daha belirgin hale getirmektedir.

Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının "genel yürütme yetkisinin" yanında başka önemli görev ve yetkiler ile de donatıldığını görülmektedir. Bu görev ve yetkiler Anayasanın 104. Maddesinde sıralanmıştır. Bu düzenleme uyarınca Cumhurbaşkanı Devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmalarını temin etmekle yükümlüdür. Cumhurbaşkanı yardımcılarını ve bakanları atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Üst kademe yöneticilerini atama, görevine son verme, atanmalarına ilişkin usul ve esasları düzenleme bir diğer önemli yetkisidir. Cumhurbaşkanının üst kademe yöneticilerine ilişkin kullandığı bu yetki, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki (ABD) "kayıma"

sistemine de benzetilmektedir (Eryılmaz, 2018: 148). Üst düzey bürokrat atamalarında özel sektör deneyiminin de yeterli görülmesi, yeni kamu yönetimi anlayışının öngördüğü kamu-özel sektör yaklaşmasının yansması olarak değerlendirilmelidir.

Cumhurbaşkanı yetkilerindeki bir diğer önemli yenilik ise Cumhurbaşkanının yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilmesidir. Bakanlar Kurulunun varlığının sona ermesi neticesinde Kanun Hükmünde Kararnameler de ortadan kaldırılmış ve yerine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri gelmiştir. Anayasanın yasaklamadığı konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile hızlı düzenleme yapılabilmesi imkanı getirilmiştir. Türk kamu yönetiminde Bakanlıkların kurulmaları, örgütlenmeleri ve görevleri artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenebilecektir. Nitekim yeni sisteme geçişin hemen ardından çıkarılan ilk Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri merkezi idarede kapsamlı düzenlemeler yapmıştır. Yine 104. Madde Cumhurbaşkanına yönetmelik çıkarma yetkisini de vermektedir.

Anayasanın 161. Maddesi hükmü uyarınca bütçe kanunu teklifini hazırlama yetkisi Cumhurbaşkanına aittir. Ancak bütçe kanununun kabul edilmemesi halinde önceki yılın bütçesinin belli oranda artışla uygulanacağı hükmü getirilerek bütçesizliğe bağlı sistem tıkanıklıklarının önüne geçilmiştir (Atar, 2019: 179).

Yürütmenin genel yapısındaki ve Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerindeki bu çok önemli değişiklikler doğal olarak merkezi idarenin başkent örgütlenmesinde de çok sayıda değişikliği gerektirmiştir. Bunun sonucunda 2018 seçimlerinden kısa bir süre sonra cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile merkezi idare içinde önemli düzenlemeler ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatında kapsamlı değişiklikler olmuştur. Nitekim kendine ait büyük bir teşkilat olmaksızın Cumhurbaşkanının Yürütme organını tek başına sevk ve idare etmesi çok zor olacaktır.

Yeni sistemde artık Cumhurbaşkanı yardımcılarının bulunduğu ve Cumhurbaşkanına vekalet görevinin bu makamdakiler tarafından yerine getirileceği görülmektedir (Tekin ve Okutan, 2019: 267). Ancak Cumhurbaşkanı ABD'deki gibi yardımcısını belirleyerek seçime gitmeyecektir. Seçildikten sonra ise istediği sayıda yardımcı atayabilecektir (Aydın, 2018: 70).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde bakanların artık Cumhurbaşkanından bağımsız bir varlıkları yoktur. Kendi programları veya yasama organına karşı bireysel veya siyasi sorumlulukları bulunmamaktadır (Atar, 2019: 180). Sorumlulukları bütünüyle Cumhurbaşkanına karşıdır ve Cumhurbaşkanı istediği takdirde bakanları görevden alabilmektedir. Çünkü yürütme yetkisi tek başına ve bütünüyle Cumhurbaşkanına aittir. Doğrudan halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı serbestçe yardımcılarını ve bakanlarını atayarak göreve başlayabilmektedir. Dolayısıyla bu sistemde hükümetin kurulamaması sorunu yaşanmamaktadır.

Cumhurbaşkanının sahip olduğu kapsamlı görev ve yetkileri yerine getirebilmesi için gerekli olan idari teşkilatta önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu görevi daha önce yürütmekte olan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği yerine İdari İşler Başkanlığı kurulmuştur. Bu başkanlığın başındaki "İdari İşler Başkanı" ise Türkiye'deki en yüksek devlet memuru niteliğine sahip olmuştur (Gözler ve Kaplan, 2020: 65). İdari İşler Başkanlığı'nın ise Cumhurbaşkanlığının "temel hizmet birimleri" olarak kabul edilen dört alt birimi kurulmuştur (Gözler ve Kaplan, 2020: 66). Bu alt birimler Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipier Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ve Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü'dür.

Cumhurbaşkanlığı teşkilatındaki bir diğer yenilik ise oluşturulan Politika Kurullarıdır. Sayıları dokuz olan bu kurulların daha çok danışma kurulu görevi üstleneceği, kendi alanlarındaki geliştirilecek politikalara ve stratejilere ilişkin istişare ve öneri işlevini görecekleri ve Cumhurbaşkanı tarafından uygun görülen politikalarda çalışmalar yapacakları belirtilmektedir (Aydın, 2018: 109). Mevcut dokuz politika kurulu, Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu olarak meydana gelmiştir (Aydın, 2018: 110-111).

Cumhurbaşkanlığı teşkilatı içerisinde kurulmuş ve Türk kamu yönetiminde ilk olma niteliği taşıyan bir diğer yapı ise *Cumhurbaşkanlığı Ofisleri* olmuştur. Kurulan dört Ofisin ise kamu tüzel kişiliği ile donatılması dikkat çekici bir düzenleme olmuştur. Cumhurbaşkanlığına bağlı, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli bu ofisler Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi'dir (Aydın, 2018: 120). Ofisler, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile kendilerine verilen görevleri yaparlar. Söz konusu politika kurulları ve ofisler, Amerika Birleşik Devletleri kaynaklı "karşı bürokrasi" olarak tanımlanan yapılara örnek olmuşlardır (Eryılmaz, 2018: 153).

3. Yönetim Reformlarının Başarısına Etki Eden Faktörler

Türk yönetim tarihindeki yönetimi yeniden düzenleme çabaları, günümüzden geriye kesintisiz olarak gidildiğinde, neredeyse son iki yüz yılda hep gündemde olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu 19. yüzyılda devlet yapısındaki gerilemeyi engelleyebilmek için çeşitli reform çabaları içerisinde olmuştur. Osmanlı'nın hem yönetim yapısını hem de toplumsal yapısını devralan Cumhuriyet döneminde de her zaman için yönetim reformu gündem konusu olmuştur. Bitmeyen bir senfoniye benzetilen idari reform çabaları (Yayman, 2008: 35), adeta Türkiye'nin ayrı bir yönetim politikası haline gelmiştir.

Türk yönetim reformlarının başarı oranı düşük kalmasına rağmen, iş başına gelen yönetimlerin her dönemde reform çabalarına devam etmesi de bir diğer dikkat çekici husustur. Dolayısıyla Türkiye'nin yönetim tarihinde yöneticilerin devlet ve vatandaş sorunlarına kaygısız kaldıklarını söylemek mümkün değildir. Özellikle 2000 öncesi Cumhuriyet dönemi reformlarında sonuç alma oranı düşük olmasına karşın her yeni gelen hükümet, reform için çabalamaktan geri durmamıştır. 2000 sonrasında ise yönetim reformlarının daha sonuç odaklı olduğu görülmektedir.

1960 öncesi reform çalışmalarında yabancı uzmanların ağırlığı olmuş, 1960-1980 arası DPT, DPD, TODAİE ve kalkınma planları yol göstericiliğinde çalışmalar yapılmış, 1980 sonrasında ise temel yol gösterici Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olmuştur. Ancak her dönem için belirtilebilecek ortak nokta, Türk kamu yönetimi reformlarında dış etki ve yönlendirmelerin önemli bir yer tutmasıdır.

Yukarıda özetlenmeye çalışılan Cumhuriyet dönemi yönetim reformu çalışmaları incelendiğinde, *2000 öncesi reformları başarısız, 2000 sonrası reformları daha başarılı olarak tespit etmek mümkündür*. Ancak günümüzde halen pek çok konuda reform ihtiyacı tartışmaları da devam etmektedir. Dolayısıyla günümüze kadar yapılan reform çalışmalarının başarı-başarısızlık sebeplerinin tartışılmasında, gelecekte de bazı hataları tekrar etmemek adına fayda vardır. Daha önce yapılmış reform çalışmalarının aktörleri, araştırma sonuçları, uygulanmaları göz önüne alınarak Türk kamu yönetimi reform çalışmalarına etki eden faktörler aşağıda tartışılmıştır.

3.1. Yukarıdan Aşağıya Reform Geleneği

Osmanlı Devleti'nin son yüzyılında da olduğu gibi, cumhuriyet döneminde de reform çalışmalarının sürekli olarak yönetim kademesinin en tepe kısmında kararlaştırıldığı ve planlandığı görülmüştür. Yapılmak istenen düzenlemeler merkezi idarenin başkent teşkilatında çalışılarak belli kararlar alınmış, söz konusu reform kararlarının idarenin alt kademelerinde ve toplumda uygulanması beklenmiştir. Cumhuriyet döneminin yukarıda özetlenen tüm dönemlerinde de reform çalışmalarının "yukarıdan aşağıya" gerçekleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Bu durum Türkiye'deki idari reformların başarısını etkileyen önemli ortak noktalardan biridir.

Türkiye'nin son iki yüzyılındaki reform hareketlerinde temel amaç, "batı tipi modern devlet" teşkilatlanmasının kurulması olmuştur. Osmanlı İmparatorluğu devrinde Avrupa'nın ekonomik ve teknolojik üstünlüğüne karşı koyabilmek için gerçekleştirilen reform hareketleri ile kamu yönetiminde ve hukuki yapıda Avrupa örnek alınmıştır. Cumhuriyet döneminde de Kıta Avrupası hukuk sisteminin uygulanması ve Parlamenter sistemin devam ettirilmesi aynı eğilimin ürünleridir. Ancak örnek alınan Avrupa modern devlet sistemi, kuvvetler ayrılığı rejimi ve yönetimde bürokratik yapılanmanın kökünde kapitalist sanayi toplumu yer almaktadır. Avrupa'da 1500'lü yıllardan beri sermaye biriktiren güçlenen burjuvazi ve ona paralel gelişen düşünce akımları, toplum yapısında önemli değişiklikler yaparak aşağıdan yukarıya reform taleplerini tetiklemiştir. Türk yönetim tarihinde ise örnek aldığı Avrupa devletlerinde olduğu gibi bir ileri düzey kapitalist toplum kurulamamıştır. Bu da

Türk kamu yönetiminde yönetimin yukarı kademelerinde planlanan reformların her zaman bürokrasinin alt kademelerinde ve toplumda aynı heyecanla karşılanmaması sonucunu doğurmuştur. Alt kademelerde ilgiyle karşılanmayan reformların ise sıklıkla şeklen uygulanması sorunu ile karşılaşmıştır. Yukarıdan aşağıya reform uygulamaları şekilcilğe yol açtığı gibi, kimi zaman da verilen reform kararlarının isabetli olmamasına neden olmuştur. Her toplumsal gelişme seviyesi için ayrı bir idari reform rasyonalitesi söz konusudur. Türkiye'nin esas olarak kapitalist kalkınma yolunu benimsediği göz önüne alınırsa, önce toplumun bu yönde değişimi, ardından idari reformların gelmesi başarı şansını arttıracaktır (Şaylan, 2012: 450).

Dolayısıyla Türkiye'de de yönetim reformlarının daha başarılı olabilmesi için "aşağıdan yukarıya" yönlü reform taleplerinin gelmesi gerekmektedir. Türkiye yakın geçmişi boyunca yaptığı reform hareketleri neticesinde batı tipi hükümet sistemlerini uygulamış, sanayi toplumu kaynaklı siyasi düşüncelerle siyaset yapmış, batı hukukunu kendine kaynak olarak almıştır. Öyleyse bunların sahada da tam netice verebilmesi için toplumun da batı tipi kapitalist sanayi toplumuna dönüşmesi gerekmektedir. Kentleşmiş sanayi toplumuna sahip bir Türkiye'de, sivil toplumdan devlete, aşağıdan yukarıya iletilen reform taleplerinde de artış olacaktır. Nitekim Savcı'nın 1965 öncesindeki reformların ülkedeki eski ekonomik yapıyı değiştiremediği, endüstriyel bir toplum yapısını kuramadığı yönündeki görüşü bu bakımdan dikkat çekicidir (Savcı, 2012: 432).

3.2. Merkeziyetçi Yönetim Geleneği

Merkeziyetçilik Türk yönetim tarihinde oldukça eski bir uygulama geleneği olmakla beraber, reform çalışmalarında da sıklıkla tespit edilen sorunlar arasında görülmektedir. Türkiye, tarihi boyunca bazen geniş imparatorluk yapısı, bazen stratejik coğrafyası nedeniyle dış ve iç güvenlik tehditleriyle karşı karşıya kalmıştır. Bu durum sürekli olarak devlet idaresini merkeziyetçi ve yetkileri tek elde toplayan bir yapıya itmiştir. Tarihi boyunca çevresinde güçlü komşularla yaşayan Fransa'nın da benzer şekilde merkeziyetçi bir geleneğe sahip olması ve Türkiye'nin de idari teşkilat reformlarında çoğunlukla Fransa'yı örnek almış olması, bu bağlamda dikkat çekicidir.

İlk reform çalışmaları olan yabancı uzman raporlarında da merkeziyetçilik sıklıkla tespit edilen sorunlar arasında sayılmıştır. Günümüz penceresinden bakıldığında, yabancı uzmanların bu hususlarda çok da haksız olmadıkları sonucuna varılabilir. Üstelik devlet yönetiminde merkeziyetçilikten şikâyet edilirken, hep bir sonraki reform çalışmasının da yine merkeziyetçi zihniyetle yapılması ironi oluşturmuştur. Reform çalışmalarında merkeziyetçiliğin egemen olması, kamu hizmetlerinden vatandaşların beklentilerinin anlaşılmasını zorlaştırmıştır. Aynı zamanda yerel ihtiyaçlara da tam olarak cevap verilememiştir.

Türk yönetim tarihinde Tanzimat'tan itibaren yönetimde merkezileşme ve bürokrat sınıfın gücünün artışı söz konusu olmuştur. Cumhuriyet dönemi ile birlikte merkeziyetçi yapı aynen korunmuş ve bürokratik sistem hem yeni devleti şekillendirmiş hem de bürokratik zihniyeti toplumun tüm kademelerine aşlamıştır (Aytaç, 2006: 6). Bürokratik kültür durağanlığı beslemiş ve değişim taleplerini engellemiştir. Bürokrasinin siyasetteki bu etkinliği devleti ön plana çıkarmış, toplumda bireyciliğin ve girişimciliğin önünü kesmiştir. Bürokrasinin beslediği merkeziyetçilik, zamanla devletin görevlerini ve memur sayısını arttırmıştır.

Bürokrasinin devlet yönetimindeki hakimiyeti, gerek Osmanlı gerekse Cumhuriyet döneminde vatandaşların devlet eksenli mesleklere ilgi duymalarını sağlamıştır. Yukarıda da tartışıldığı üzere kapitalist girişimin zayıf olması, devletin faaliyet alanlarının artması ile birleşerek halkın gözünü memurluğa dikmesine yol açmıştır. Özel sektörün yokluğu toplum kültürünün devletçi teşekkül etmesine, toplulukçu bir sosyal yapı kurulmasına altyapı olmuştur (Aytaç, 2006: 25). Bu durum da bireycilin/girişimciliğin geliştiği ülkeler örnek alınarak yapılan reformların, Türkiye'nin "memur zihniyeti" yerleşmiş toplum yapısı ile uyumsuz sonucunu doğurmuştur. Nitekim Türkiye'deki olumsuz yönetim geleneğinin, başarısız kamu idarelerine yurttaşların itiraz etmemesi sonucunu doğurduğu ve bu nedenle Türkiye'de verimsiz kurumların varlıklarını uzun süre devam ettirdiği belirtilmektedir (Mıhçıoğlu, 2012: 410).

Türkiye'de 1980 sonrası köyden kente göçün artması ve bu artış hızının 2000'den sonra daha da arttığı göz önüne alındığında, Türkiye'nin günümüzde bir geçiş sürecinde olduğu yorumu

yapılabilir. 2000 sonrasında kentlerde yaşayan ve özel sektörde çalışanların sayısı ciddi oranda artmıştır. Son yirmi yılda il ve ilçe merkez nüfuslarının yaklaşık %75 artmış olması ve belde ile köy nüfuslarının yaklaşık %75 oranında azalması, Türkiye'nin ciddi bir sosyal dönüşümden geçtiğini göstermektedir (TÜİK, 2020a). Bu durumun, kırsal kesimdeki geniş aile yapısının çözülüp, çekirdek aile yapısının ve bireyci eğilimlerin yükselmesine yol açıp açmayacağı, sosyal yapı bakımından da büyük önem taşımaktadır. Bireyin ön plana çıktığı bir Türkiye'de, merkeziyetçi yönetime eğilimin de zayıflayacağı yorumu yapılabilir. Bireysel çıkarlar için kamu yönetiminden daha fazla talepte bulunulması, reform çalışmalarında merkeziyetçiliği de zayıflatabilecektir.

3.3. Siyasi İstikrarsızlık

Cumhuriyet dönemi yönetim reformu çalışmalarına bütüncül açıdan bakıldığında, 2000 öncesi reform çabalarının genellikle başarısız olduğu, ancak 2000 sonrası reform çabalarının daha başarılı ve sonuç odaklı olduğu görülmektedir. Reform başarısındaki bu dönemsel farklılığın sebepleri arasında *siyasi istikrarsızlık* da sayılabilir.

Gerçekten de 1960 sonrasında yönetim reformu daha bilimsel ve planlı bir çaba ile yürütülmeye çalışılsa da, 1960-2000 dönemi hükümet (siyasi) istikrarsızlığı bu çabaların sonuç vermesini engellemiştir. 2000 öncesi Türk siyasi hayatı düşünüldüğünde akla ilk gelen hususlardan birisi *kısa hükümet süreleridir*. 1960 askeri müdahalesinden AK Parti'nin iktidara geldiği 2002 yılına kadar geçen 42 yıllık sürede tam 34 hükümetin görev almış olması bu durumu açıklamaktadır (TBMM, 2020).

Yönetim reformlarının temel nitelikleri arasında planlama ve zaman alıcılık olduğu göz önüne alınırsa, ortalama 1 buçuk yıldan bile az görev almış hükümetlerin uzun vadeli planlama ve uygulama imkânına sahip olamayacağı, her an dağılmaya elverişli koalisyon hükümetlerinde reform kararlılığını göstermenin zor olduğu değerlendirilebilir (Tutum, 2012: 486). 2000 sonrasında günümüze kadar AK Parti'nin tek başına iktidar olması, bu dönemdeki reformlarda daha fazla sonuca ulaşılması için bir açıklama getirmektedir. Salt idari reform penceresinden bakıldığında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişin de reform hareketlerini kolaylaştıracağı yorumu yapılabilir. Çünkü yeni sistemde yürütme organını, politikalarını beş yıl süresince güvensizlik oyu tehdidiyle uygulamaktan alıkoyacak siyasi güç bulunmamaktadır.

3.4. Personel Rejiminin Yeni Kamu Yönetimine Uygun Olmaması

Türkiye'deki yönetim reformu çalışmalarında personel sorunlarının da sıklıkla ifade ve tespit edildiği görülmektedir. Kamu yönetimi somut olarak kendisini meydana getiren ve işlettiği insanlardan oluşmaktadır. Kamu personelini oluşturan insan kaynağının eylemleri bu nedenle önem taşımaktadır. Dolayısıyla hem kamu yönetiminin genel performansında hem de yönetim reformlarının başarısında, uygulamacı olarak kamu personelinin büyük önemi vardır. Reform faaliyetleri beraberinde yeni çalışma biçimleri ve kurallar getirir. Personelin yeniliklere hızlı adapte olabilmesi, özellikle de bilgi çağının hızlı değişimlerine ayak uydurabilmesi bu bakımdan önem taşımaktadır.

2000 öncesi reform çalışmalarında kamu personeline ilişkin daha çok liyakat, sınıflandırma, ücret gibi konular ön plana çıkarken, 2000 sonrasındaki çalışmalarda performans değerlendirmesi kavramının öne çıktığı görülmektedir. Kamu personeline liyakat tartışmaları Türkiye'de halen gündemde yoğun yer kaplamaktadır. Gerek göreve alımda, gerek görevde yükselmede liyakat ilkesinin uygulanması, reformların getirdiği yeniliklerin daha hızlı adaptasyonuna yardımcı olacaktır. Yetenek ve tecrübenin yeni uygulamaların başarısını arttıracacağı söylenebilir.

2000 sonrasında ise Yeni Kamu Yönetiminin özel işletmecilik tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanması hedefi öne çıkmaktadır. Personel yönetiminde performans ölçümüne dayalı denetim bu anlayışta bir diğer önemli özelliktir (Eryılmaz, 2018: 60). Ancak Türk kamu yönetiminin somut personel uygulamasına bakıldığında, sahadaki yansımanın bununla uyumlu olmadığı görülmektedir. Örneğin 2020 yılı kamu sektörü istihdam verileri incelendiğinde, 4.779.352 kişilik toplam kamu istihdamının halen 2.956.411 adedinin kadrolu personel olduğu görülmektedir. Her ne kadar 2000 sonrasında sözleşmeli personel sayısı artsa da, halen sözleşmeli personel sayısı 508.790'dır (TÜİK, 2020b). Yönetim reformlarının sahada daha etkin uygulanabilmesi için reform çalışmalarına direnç

göstermeyecek, hızlı uyum sağlayacak personel ile çalışılması gerekmektedir. Bunun için ise temel olarak iki uygulama yapılabilir. Birincisi memur statüsündeki personel alımı büyük oranda durdurularak, kamu sektörüne bütünüyle sözleşmeli personel alımı sağlanabilir. Böylece kamu görevlilerinin hukuki güvencelere güvenerek yeniden düzenlemeye direnç göstermeleri engellenebilir. İkinci ve daha önemli olarak ise sözleşmeli personelde hedeflenen performans denetiminin daha etkili yapılmasıdır. Personelin çalışmasında aşırı mevzuatçı bir denetim sisteminden, performansı ölçen bir denetim sistemine geçilmelidir. Yeni kamu yönetimi anlayışının getirdiği insan kaynakları yönetimi, kamu istihdamında esnekliği hedeflese de Türkiye’de uygulamada insan kaynakları yönetimine henüz etkili şekilde geçilememiştir (Akar, 2018: 492). Performans müeyyideleri ile kamu istihdamından çıkış daha esnek hale getirilirse, reformların uygulanmasında başarı da artacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının verimlilik hedefleri yönünde dönüşümde, verimli çalışanların ödüllendirilip başarısızlığı cezalandıracak bir sistem kurulması önem taşımaktadır. Ancak Türkiye açısından özel sektörde iş bulma olanaklarının kısıtlılığı, kamu sektöründe işten çıkarma uygulamalarının da dolaylı olarak önünü kesmektedir (Mihçioğlu, 2012: 410-411).

3.5. Reformlarda Dış Etki ve Yönlendirmelerin Fazla Olması

Türk kamu yönetimi reformları bütüncül olarak incelendiğinde, yurt dışı kaynaklı etkilerin süreklilik arz ettiği görülmektedir. 1980 öncesi çalışmalarda dış politikada ABD etkinliğinin, batıda egemen olmuş refah devleti anlayışının ve liberal ekonomik sistemin etkileri görülmektedir. Özellikle 1963 tarihine kadar reform çalışmalarının batılı uzmanlara yaptırılması da bu etkinin bir diğer yansımasıdır.

1980 sonrasındaki yönetim reformlarında ise yine batı kaynaklı Yeni Kamu Yönetimi anlayışının egemen olduğu görülmektedir. 2000 sonrasında Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte Avrupa Birliği uyum sürecinin de reformları yönlendirici bir diğer güçlü etken olduğu tespit edilmektedir.

Reformlarda dış etkinin fazla olmasının, reformların başarısı bakımından belli etkileri olmaktadır. Yabancı uzmanların ve uluslararası kuruluşların reform önerilerinde, sürekli olarak ABD’deki ve Avrupa’daki yönetim anlayış ve tekniklerine uygun tavsiyeler verildiği görülmüştür. Dolayısıyla bu tavsiyelerin Türkiye’nin sosyal ve idari yapısı ile ne kadar uyumlu olduğu soru işareti olarak kalmıştır. Zaman zaman dış yönlendirme ile yapılan çalışmalarda, ülke çıkarları bakımından ne kadar isabetli olduğu tartışmalı tavsiyelerde de bulunulmuştur. Yabancı uzman raporlarındaki ağır sanayiden vazgeçilmesi veya karayolu ulaşımına ağırlık verilmesi gibi tavsiyeler bunlara örnek olarak gösterilebilir. Bu nedenle *Türkiye’nin bundan sonraki reform faaliyetlerinde öncelikle kendi yapısını ve ihtiyaçlarını tanıyarak kendine uygun reform düzenlemeleri yapması başarıyı arttıracaktır*. Çünkü ülkenin iç dinamiklerinden daha çok dış dinamiklerin devreye girmesi, kimi reformların işlevsiz kalmasına yol açabilmektedir. Şaylan da Türkiye’deki idari analizlerde batıda geliştirilen yöntem ve kavramların olduğu gibi kullanıldığını; toplumsal yapının temel özellikleri ele alınmadan yapılacak bir idari reform çalışmasının anlamsız bir çaba olacağını belirtmektedir (2012: 453).

3.6. Reformlarda Planlama ve Eşgüdüm Eksikliği

Türk yönetim reformlarında bir diğer dikkat çeken husus, merkezi bir planlama ve denetimin eksikliğidir. Çalışmalarda dağınıklık bulunmakta ve 1980 öncesinde aynı yıl içinde veya çok yakın zamanlarda aynı konular üzerinde çalışan farklı uzmanlara dahi rastlanmaktadır. Bu da merkezi idarede idari reform konusunun ciddi şekilde ele alınmadığı, planlı bir faaliyetin uygulanması ve izlenmesinin gerçekleştirilemediği sonucuna ulaştırmaktadır (Tutum, 2012: 486-487).

Farklı dönemler ele alınsa dahi Türk kamu yönetiminde sadece yönetim reformlarını planlama, koordine etme ve denetleme için uzmanlaşmış ayrı bir birimin kurulmadığı görülmektedir. Bu görev kimi zamanlar asli görevi farklı olan DPT, DPD, TODAİE, Başbakanlık gibi kurumlarca yerine getirilmeye çalışılmıştır. Ancak tek görevi yönetim reformları olan ayrı bir uzmanlık kuruluşu meydana getirilmemiştir. Bu olgu da Türkiye’de yönetim reformunu büyük oranda siyasi istikrar ve siyasi kararlılığa bağımlı hale getirmiştir.

Dolayısıyla bu noktadan sonra ülke düzeyinde yönetim reformlarını yönlendirecek, eşgüdümü sağlayacak ve planların uygulanmasını denetleyecek merkezi bir kuruluşun yerinde olabileceği değerlendirilmektedir. Kamu faaliyetlerinin günümüzde çok büyük çeşitlilikte olması nedeniyle şüphesiz tek bir kurum tüm kamu faaliyetlerine aynı düzeyde hakim olamayacaktır. Ancak yönetim reformu konusunda bilgi ve tecrübe sahibi uzmanların olduğu bir kuruluş, reformların planlanmasında, uygulanmasında, koordinasyon ve denetiminde etkili olabilecektir. Ek olarak kurum üzerinde siyasi etkinin azaltılması ve merkeziyetçilik eğilimlerini de güçlendirmemek adına, bu kurumun kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk bir uzmanlık kurumu olarak örgütlenmesi daha yerinde olacaktır.

Sonuç

Türk kamu yönetiminin her döneminde yönetim reformlarının gündemde olduğu görülmektedir. Özellikle 1945 sonrası hemen hemen tüm hükümetlerin gündeminde yönetim reformunun olması, reform yapmanın başlı başına bir yönetim anlayışı haline geldiği izlenimini doğurmaktadır. Bu sürekliliğe karşın yönetim reformu çalışmalarındaki itici güçler, çalışmaları yapanlar, yapıma şekilleri ve neticeye ulaşma bakımlarından dönemsel farklılıklar göstermiştir.

Yönetsel reformların Cumhuriyet döneminde esas olarak 1945 sonrasında başladığı görülmektedir. 1945-1960 arası dönemde reform çalışmalarına yabancı uzmanların raporları egemendir. Bu çalışmalar oldukça dağınık bir anlayışla yaptırılmış ve çoğunlukla kâğıt üzerinde kalan önerilerden öteye gidememiştir. 1960-1980 arası reform çalışmalarında DPT, DPD, TODAİE ve kalkınma planlarının yönlendiriciliği olmuştur. Bu dönemde sık yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, reform çalışmalarında hem temel sebep hem de neticeye ulaşmada temel engel oluşturmuştur. 1980 sonrası dönemde ise ekonomide liberalleşmenin ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkisi görülmektedir. Ekonomik liberalizasyona ilişkin kimi reformlar, Özal hükümetleri döneminde yapılmış, ancak Yeni Kamu Yönetimi'ne uygun reform çalışmalarının 2000'li yıllara kadar yapılamadığı görülmüştür. 2000 sonrasında ise belli bir planlama bağlamında yoğun bir kanunlaşma ile çeşitli reform çalışmalarının yapıldığı anlaşılmaktadır. Bu dönem reformlarının, Yeni Kamu Yönetimi ilkelerini büyük oranda yansıtan reformlar olduğu görülmektedir.

Netice itibarıyla, Cumhuriyet dönemi reform çalışmalarında başarı oranının 2000 sonrasında daha fazla olduğu değerlendirilebilir. Dolayısıyla Türk yönetim reformu çalışmalarının başarıya ulaşma oranının her dönemde aynı olmadığı sonucuna varılmaktadır. Neden bazı dönemlerde çalışmaların işlevsiz kaldığı, neden bazı dönemlerde daha fazla netice alınabildiğinin tespit edilmesi, sonraki reform çalışmalarının başarısı bakımından gerekli ve önemlidir. Son dönem yaşanan teknolojik gelişmelerin hem toplumsal - ekonomik hem de idari yapılarda dönüşümü sürdüreceği tahmin edilebilir. Dolayısıyla idarenin yeniden düzenlenmesi ihtiyacı gelecekte de önemini koruyacaktır.

Türkiye'nin Cumhuriyet dönemi yönetim reformu çalışmaları incelendiğinde, çalışmaların başarısına etki eden çeşitli faktörler saptanabilmektedir. Türkiye'de reform çalışmaları sürekli olarak yukarıdan aşağıya yönlü olmuştur. Aynı zamanda reform çalışmalarında merkeziyetçilikten şikâyet edilirken, sonraki reform çalışmaları da yine merkeziyetçi bir ruhla hazırlanmıştır. Bu ise hem gerçek ihtiyaçlara cevap vermeyen reformlara hem de reform uygulamalarında şekilcilğe yol açmıştır. Bu iki faktörün kaynağında Türkiye'nin reformlarda batı tipi sanayi toplumlarını ve devlet yapılarını örnek almasının payı olduğu değerlendirilmektedir. Sanayi toplumu kaynaklı yönetim anlayışlarının Türkiye'deki reformlarda daha etkin sonuç verebilmesi için, girişimciliği teşvik eden reformların yapılması ve böylece toplumun da reformlarda örnek alınan batı tipi toplumsal yapılanmaya doğru evrilmesi gerekmektedir. Böylece özel sektör gelişebilir ve devletin toplum hayatındaki ağırlığı azalabilir. Bu durum kentliliği de beraberinde geliştirerek bireyciliği ve sivil toplum faaliyetlerini güçlendirebilir. Son yirmi yıldaki köyden kente yüksek göç oranları, Türkiye'de gelecekteki reform çalışmaları bakımında ciddi sonuçlar doğurabilecektir.

Türk yönetim reformlarında personel performansının da önemli bir etken olduğu değerlendirilmiş ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının getirdiği insan kaynakları rejimine daha etkin geçiş yapılması gerektiği düşünülmüştür. Reform çalışmalarının sahaya hızlı yansımaları için uyum

sağlayabilecek personel ile yola devam edilmesi, kamu sektörüne giriş ve çıkışların daha kolay olması, iyi performansın ödüllendirilmesi, kötü performansın cezalandırılması reformlar bakımından önem taşımaktadır.

Bunlara ek olarak Türk kamu yönetiminde siyasi istikrarsızlığın da yönetim reformlarına büyük etki yaptığı sonucuna varılmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yönetim reformu perspektifinden ele alınırsa, bundan sonraki reform çalışmalarına olumlu etki edeceği değerlendirilebilir.

Türkiye'nin reform çalışmalarında başka ülkelerin ve uluslararası örgütlerin de etkisinin sürekli olduğu görülmektedir. Türkiye'nin toplum yapısını, yönetim geleneğini ve bunlardan kaynaklanan yönetin sorumlularını yine en iyi kendi iç dinamiklerimiz tetkik edebileceğinden, reform çalışmalarında Türkiye'nin kendine özgü ihtiyaçlarının dikkate alınması gereklidir.

Son olarak tüm idari teşkilattaki yönetim reformlarının koordinasyonunda ve daha da önemlisi takip ve denetiminde sorumlu bir birim kurulması, bundan sonraki reformlar bakımında yararlı olacaktır. Ancak bunu yaparken bir yandan da Türk kamu yönetimindeki merkezîyetçilik tuzağına düşmemek gereklidir.

KAYNAKÇA

- Aytaç, Ö. (2006). "Memurluk Zihniyeti ve Memuriyen Toplum: Prens Sabahattin'in Görüşleri Işığında Bir Çözümleme", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 8(1): 1-28.
- Akalın, T.T. (1984). "Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi", Türk İdare Dergisi, (364): 19-41.
- Akar, F. (2018). "Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigmasının Türk Kamu Bürokrasisinde Kamu Personeli İstihdam Şekilleri Üzerine Etkileri", Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, 1(3): 480-495.
- Aktan, C.C. (1994). Gerçek Liberalizm Nedir, İzmir: T Yayınları.
- Aslaner, A. (2006). "Türk İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları", Türk İdare Dergisi, (453): 47-67.
- Atar, Y. (2019). Türk Anayasa Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aydın, A. H. (2018). Türk Kamu Yönetimi: Sistem – Niteliği – Örgütü – İşleyişi – Sorunları, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aykaç, B ve Altunok, H. (2014). "Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik", İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1): 1-18.
- Başbakanlık. (2003a). Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara.
- Başbakanlık. (2003b). 58. Hükümet Acil Eylem Planı, Ankara.
- Bilgi Edinme Hakkı Kanunu. (2003, 24 Ekim). Resmi Gazete, (Sayı: 25269).
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2008, 22 Mart). Resmi Gazete, (Sayı: 26824 Mük.).
- Coşkun, B. (2005). "Türkiye'de kamu yönetiminde yeniden yapılanma tarihsel geçmiş ve genel bir değerlendirme", Türk İdare Dergisi, (448): 13-47.
- DPB. (1963). Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında), DPB Yayın No:7, Ankara.
- DPT. (2000). Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001 – 2005, Ankara.
- DPT. (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007 – 2013, Ankara.

- Eryılmaz, B. (2018). Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar, İzmit: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. ve Tuncer, A. (2014). "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması", Akademik İncelemeler Dergisi, 8(1) : 165-189 .
- Eryiğit, B. ve Yörükoğlu, F. (2011). "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması Bağlamında Türk Metropoliten Yönetimi", Mevzuat Dergisi, (163).
- Gözler, K. (2018). Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2020). İdare Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Güler, B. A. (2005). Devlette Reform Yazıları, Ankara: Paragraf Yayınları.
- Güven, S. (1998). 1950'li Yıllarda Türk Ekonomisi Üzerine Kalkınma Reçeteleri, İstanbul: Ezgi Kitabevi Yayınları.
- Işıkcı, M, Y. (2017). "Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi", Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(1): 167-191.
- İdari Reform Danışma Kurulu. (1972). İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler-Rapor, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kalağan, G. (2010). "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları", Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, 2(1): 65-84.
- Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyon Ve Görevleri Hakkında Kanun. (2006, 8 Şubat). Resmi Gazete, (Sayı: 26074).
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012, 29 Haziran). Resmi Gazete, (Sayı: 28338).
- Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (2004, 8 Haziran). Resmi Gazete, (Sayı: 25486).
- Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu. (2003, 24 Aralık). Resmi Gazete, (Sayı: 25326).
- Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun. (2004, 15 Temmuz). <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, (Erişim Tarihi: 20.10.2020).
- Kara, B. (2006). "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30(2): 149-162.
- Kopar, M. (2018). "ABD' nin Türkiye Üzerindeki Projeksiyonu: Thornburg Raporu (1949-1950), Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 11(61): 306-314.
- Mıhçıoğlu, C. (2012). "Kamu Yönetiminde Reform", s. 407-419, (Ed.) Aykaç B., Durgun Ş., Yayman H., Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Özdemir, H. ve Çiftlikçi, A. (2015). "Avrupa Birliği (AB)'ne Üyelik Sürecinde Türkiye'de Hukuk Devletinin Dönüşümü: Helsinki Zirvesi'nden Günümüze İç Hukukta Yapılan Düzenlemeler Üzerine", Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25(1): 123-144.
- Savcı, B. (2012). "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Analizi", s. 421-438, (Ed.) Aykaç B., Durgun Ş., Yayman H., Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Sürgit, K. (1972). Türkiye'de İdari Reform, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Şaylan, G. (2000). Devlet Reformu: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şaylan, G. (2012). "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu", s. 439-457, (Ed.) Aykaç B., Durgun Ş., Yayman H., Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

- TBMM. (2020), Hükümetler, https://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html, (Erişim Tarihi: 18.10.2020).
- Tekin, Y. ve Okutan, M. Ç. (2019). Türk Siyasal Hayatı, Ankara: Orion Kitabevi.
- Turan, E. (2015). Kamu Yönetiminde Reform, Konya: Palet Yayınları.
- Tutum, C. (1994). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV, Toplumsal, Ekonomik, Siyasal Araştırmalar Vakfı.
- Tutum, C. (2012). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, s. 471-488, (Ed.) Aykaç B., Durgun Ş., Yayman H., Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- TÜİK. (2020a). Yıllara ve cinsiyete göre il/ilçe merkezleri ve belde/köyler nüfusu, 1927-2019, <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/DownloadIstatistikselTablo?p=fKvRF0dw1RqBC90aDmU7W3/dqz7momnXMWL63TFCV/tozkm3k50iCFAFFPxl3rL>, (Erişim Tarihi: 30.10.2020).
- TÜİK. (2020b). Kamu sektörü istihdamına ilişkin veriler, III. Çeyrek: Eylül, 2020, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/11/Kamu_Sektoru_Istihdam_Sayilari-2020-10112020.xlsx, 1.11.2020.
- Tütengil, C. O. (1964). “Türkiye'nin Sorunları ve Prof. Dr. Fritz Baade”, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası, 24(1-2): 109-119.
- Usubaliev, M. (2018). “24 Ocak kararlarının tanıkları konuştu”, <https://aa.com.tr/tr/info/infografik/8614>, (Erişim Tarihi: 20.05.2020).
- Yayman, H. (2008). Türkiye'nin İdari Reform Tarihi, Ankara: Turhan Kitabevi Yayınları.
- Yurtoğlu, N. (2014). Demokrat Parti Dönemi Tarım Politikaları ve Siyasi, Sosyal, Ekonomik Hayata Tesirleri, Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, Ankara