

## Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili

Burhan AYKAÇ\*

Hüseyin YAYMAN\*\*

Mehmet Akif ÖZER\*\*

### ABSTRACT:

In this article, from past to now, administrative reform movements have been analyzed and by having evaluated the results, we tried to erase the perspective for administrative reform studies in the future. In this study, especially, the historical heritage in administrative reform, reasons that necessitate administrative reforms in Turkish Public Administration, the progress of administrative reforms in our country, in this process, reports that were prepared by foreign experts, administrative reform reports like MEHTAP and KAYA and other reports after 1960, have been examined by a critical approach and the reflections to Turkish Public Administration within the frame of new seekings in public administration have been evaluated..

### Giriş

İdari reform konusu kamu yönetimi disiplinin üzerinde en fazla eser verilen tartışma alanlarından biridir. Özellikle II. Dünya savaşı sonrası dönemde yaygınlık kazanan idari reform çalışmaları özelliği gereği kısa dönemde sonucu alınamayan ve uzun bir süreçte gerçekleşen konulardandır. Kamu yönetiminin görevlerini etkin, verimli ve rasyonel bir biçimde sunma gereği; vatandaşların daha kaliteli hizmet talebi ve idarenin değişen çevre koşulları, yönetimde reform çalışmalarını hızlandıran nedenlerin başında gelmektedir. Reform konusu bütün ülkeler tarafından vazgeçilmez gündem maddesi olurken özellikle gelişmekte olan ülke kamu yönetimleri için bu durum daha hayati bir içerik kazanarak sihirli bir terim haline dönüşmüştür.

İdari reform sözcüğünün doğası gereği ve daha çok vatandaşların reform konusundaki oluşan yüksek beklentileri çoğu zaman bu konuda istenilen sonuçların alınmasını engelleyen faktörler olmuştur. Bu gün için Türkiye’de kamu yönetiminin mevcut duruma ilişkin olarak; kamu kurumlarının hantal yapıları, karar alma süreçlerindeki yavaşlığı, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, yönetim-siyaset dengesinin kurulmamış olması gibi nedenlerle idarenin öncü olmak yerine toplumsal gelişmelerin ve değişimin önünü tıkadığı şeklinde eleştiriler getirilmektedir. Bu ve benzer nedenlerin etkisiyle idarenin amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçiminde; mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden düzeltim faaliyetleri kamu yönetimi disiplininin ve ülke yönetimlerinin öncelikli gündem maddesini oluşturmaktadır(DPT, 2000:3).

Ülkemizde idareyi geliştirme yada idari reform çalışmalarının uzun bir tarihi ve ilginç bir hikayesi olmasına rağmen alınan mesafenin tatminkar olmadığı belirtilerek

\* Prof. Dr. Gazi Üniversitesi., İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü

\*\* Arş. Gör. Gazi Üniversitesi., İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü

\*\*\* Arş. Gör. Gazi Üniversitesi., İİBF. Kamu Yönetimi Bölümü

yapılan çalışmalarda konunun farklı yönleri üzerinde durularak bütüncül bir bakış açısının ortaya konulamadığı eleştirisi yapılmaktadır. İdari reform çalışmalarında unutulmaması gereken husus bu çalışmaların toplumsal, kültürel ve örgütsel değişim sürecine bağlı olarak ele alınması gerektiği ve zamanlamadan başlayarak, ilgili alanda ve gereği kadar değişimi ve gelişimi öngören bir alt süreç olarak algılanması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Toplumsal yapıdan, kültürel özelliklerden ve örgüt ortamından soyutlanarak girilen idari reform çalışmalarının başarıya ulaşmasının tesadüflere bağlı olduğu ve uzun dönemde bir anlam ifade etmeyeceği öne sürülmektedir (Aykaç, 2003: 257).

İdari reform çalışmalarının bir nevi yasal düzenlemeler manzumesi olarak algılanıp yönetim aygıtında yapılacak bir takım teknik iyileştirmelerden ibaret olduğunu düşünmek bu çalışmaların sosyal gerçeklikten ve yönetim felsefesinden kopartılarak suni bir ıslahat çalışmasına indirgeyecektir. İdari reform çalışmalarında az gelişmişlik sendromu olarak da nitelenen bir haleti ruhiyeden kurtularak yönetim sistemini mevzuatçı bir bakış açısına mahkum etmemek gerekmektedir. Bu bağlamda ülkemizde sıkça karşılaşılan bir durum olarak, yönetimin şikayet edilen her bir noktası için yeni bir yasal düzenlemeye gitme veya konu ile ilgili yeni bir örgüt oluşturma alışkanlığının kurtularak yönetim sisteminin bütününe kapsayan çağdaş, nitelikli, katılımcı, değişime ve gelişmeye açık yeni bir bakış açısına ve yönetim kültürüne ihtiyaç bulunmaktadır.

### I -Tanım ve Tarihsel Miras

İdari reform yada diğer bir ifadeyle yönetimin yeniden yapılandırılması kavramı, farklı tanımları bulunan terimlerden biridir (Sürgit, 1972; Tutum, 1994). Ülkemizde en yaygın kullanılan biçimi, idari reform terimi olmakla birlikte, 1980'li yıllarla birlikte kullanılmaya başlanan yönetimin yeniden yapılandırılması kavramı Türkçe için henüz yeni bir terim olup, çoğunlukla idari reform kavramıyla aynı anlamda kullanılmaktadır (Tutum, 1994: 3-6). İdari reform terimi; kamu örgütlerinin amaçlarında, görevlerinde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçiminde, mevzuatında, halkla ilişkiler sisteminde, mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri düzeltmek amacıyla güden kısa ve uzun vadeli geçici yada sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü olarak tanımlanırken, yönetimin içinde bulunduğu durumla kendinden beklenen durum arasındaki farklılıktan doğan ihtiyaç olarak ifade edilmektedir (İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, 1972). Yaygın kanaatin aksine idari reform ihtiyacı yalnız gelişmekte olan ülkelerde değil, tüm dünyada kabul görmüş, özellikle II. Dünya savaşı sonrası hakim bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır. İdari reform süreci, II. Dünya savaşı sonrası ülkelerin hızlı bir biçimde kalkınmalarını sağlamak için ortaya çıkan ve gelişen kalkınma iktisadi arayışları ile kamu yönetimi literatürünün en popüler kavramlarından biri haline gelmiştir. Ülkemizdeki uygulaması "bitmeyen senfoniye" dönüşen ve daha çok "vatanın nasıl kurtarılacağı" düşüncesi etrafında şekillenen idari reform sorunu, Türk kamu yönetimi pratiğinin en zengin konu başlıklarından biri olmuştur.

İdari reform yada yönetimin yeniden yapılandırılması devletin niteliğinde işlevlerinde, rolünde, bürokrasi, siyaset ilişkilerinde karar alma süreçlerinde, yeni bir denge arayışını yansıtır. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde, hem de çevresiyle olan ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olmaktadır. Wallis(1989) idari reformu; yönetsel alanla ilgili, organize, kalıcı iyileştirme çalışmaları olarak tanımlamaktadır. Avustralya, İngiltere, Yeni Zelanda kamu yönetimlerinde reform çalışmalarının teorik gelişimini uygulama aşamalarına ve sonuçlarını incelediği geniş makalesinde Mascheranhas(1993) yönetimin yeniden yapılandırılmasına; siyasal, yönetsel kurumların görevlerinde, hedeflerinde ve örgütsel yapılarında köklü değişiklikler olarak tanımlamıştır. İdari reform kavramı 1945'ten sonra dünyada en ilgi çekici kavramlardan biri olmuştur. Az gelişmiş ülkelerde bu süreç 1945-1980 dönemi ve 1980 sonrası dönem çalışmaları olarak kategorize edilmiş, birinci döneme idari reform yöntemi ikinci döneme ise yapısal uyarlanma dönemi denilmiştir(Güler, 1996).

Dünyadaki ve Türkiye'deki reform tanımlarının ve reform hareketlerinin ortak özellikleri;

- a) Reforma hareketleri toplumsal değişimle yakından ilgilidir.
- b) Reform planlı, organize değiştirme çabasıdır.
- c) Reform ilke olarak köktenci değişiklikleri anlatır.
- d) Reformdan amaç söz konusu yönetim sistemini daha etkili ve verimli hale getirmektedir.
- e) İdari reform yönetsel olduğu kadar siyasal içerikli bir değişim olayıdır olarak sıralanmaktadır.

Yönetim pratiği bakımından uzun bir tarihe ve ciddi bir birikime sahip olan ülkemizde "idare sanatı" ile ilgili önemli çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar daha çok "devletin nasıl kurtarılacağı" düşüncesi etrafında, askeri ve mali konularda "devlet adamlarına öğütler" ve "bozuklukların düzeltilmesinde tutulacak yollar" biçiminde ortaya çıkmıştır. Türk tarihinin uzun bir kısmı reform sorunu içinde geçmiştir. Meşhur ıslahat fermanlarından günümüze değin devleti ve toplumu reforma tabi tutmak isteyen pek çok çalışmanın olduğu görülmektedir (Savcı, 2003:397). Modernleşme hareketleri ile birlikte yasal-ussal bürokrasiye geçiş arayışları hız kazanırken İmparatorluğun son dönemine damgasını vuran "Devletin kurtarılması" düşüncesi, Cumhuriyetle birlikte devam etmiştir. Bu zihni arka plan "devletin kurtarılması" kavramına aşırı bir anlam yüklenmesine ve büyük beklentilerin oluşmasına neden olmuştur. Sürekli bir yönetim krizi haleti ruhiyesi içinde olan ve kurtarıcı bekleme düşüncesi etrafında şekillenen Türkiye'nin yönetim pratiği sorunlarına "var olma" penceresinden bakmayı tercih etmiştir.

<sup>1</sup> Bu nitelermeler Katip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmet Paşanın eserlerinin adı olup, bu eserlerde çoğunlukla mali sorunlar, halkın sıkıntıları ve askerinin durumu hakkında irdelemeler ve tavsiyeler bulunmaktadır

Vatanın nasıl kurtarılacağına ilişkin görüşleri Kanuni'nin vezirlerinden Lütfi Paşanın Asafname(1541) adlı çalışmasına kadar götürebiliriz. Bu çalışmada, köylerdeki nüfus azalışının tehlikelerine dikkat çekilerek, taşra idaresinin fonksiyonlarını devam ettirebilmesinin bir aracı olarak vergide mülayimlik ve köylerin nüfuslarının düzenli sayımlar yoluyla korunmasını gerektiği belirtilmekteydi. Yine erken döneme ait çalışmalara örnek teşkil edecek Koçi Bey Risalesini ve Defterdar Sarı Mehmet Paşanın Devlet Adamlarına Öğütler isimli çalışmalarını(Lewis, 1991:32-33) sayabiliriz. Bu çalışmalar günümüzde de güncelliklerini muhafaza eden devlet idaresinin yapısına, işleyişine ve çalışanlarına ilişkin sorunların yer aldığı görülmektedir. Tanzimat dönemi öncesine ait bu ve benzeri çalışmaların çoğundan istenilen sonuçlar alınamamış olmakla birlikte, bu çalışmaların 19. Yüzyılda yapılan çalışmalara bir zemin hazırladıkları öne sürülmektedir(Davison, 1997:31). Osmanlıdaki yenileşme hareketlerinin öncüllerinin, el yordamı ile yapılmaya çalışıldığı görülmekle birlikte geçen zaman sürecinde daha planlı ve organize bir hal aldığı gözlenmektedir(Tanpınar, 1988:72).

Osmanlı İmparatorluğundaki reform çalışmalarının 1800'lü yıllarla birlikte yoğunluk kazandığı, elitler düzeyinde de olsa yeni örgütlenmelerin ve daha kapsamlı çalışmaların ortaya çıktığını görmekteyiz. Prens Sabahattin tarafından kaleme alınan "Türkiye Nasıl Kurtulur" isimli risale ile ilk defa sorunu bu kadar açık biçimde ortaya koymaktaydı.. Yazıldığı dönem itibariyle ciddi eleştiriler alan "Türkiye Nasıl Kurtulur?" adlı çalışma, Osmanlı toplumunun geri kalmışlığının sebebini bütüncül yapıda görerek, bireyi geliştirecek bir eğitim sistemi, ferdiyetçi toplum yapısının kurulması, yönetimde adem-i merkeziyete geçilmesi gibi öneriler sunmaktaydı. Prens, önerilerinde bireysel özgürlüğü öne çıkarırken, özel mülkiyeti ve girişim hürriyetini de Osmanlı'nın kurtulması için esas olarak görüyordu. Prens Sabahattin'den bu yana Türkiye, niceliksel ve kısmen niteliksel bir kısım değişimler geçirmiş olmakla birlikte; yönetme erki ve dünyayı anlamak ve yorumlamak bağlamında çağdaş dünyanın gerisinde olduğu ve merkeziyetçitoriter ve vesayetçi yapının süreç içerisinde kendini yeniden üreterek devam ettiği görülmektedir(Kamu Bürokrasisi, 1983: 20-21). Bu anlamda yönetimi yeniden yapılandırmak isteyenlerin zengin bir birikime ve literatüre sahip Osmanlı ve Cumhuriyet reform pratiğini yeniden okumaları önemli bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bugün için İdari Reform yada Yönetimin Yeniden Yapılandırılması terimi, geçmişe nazaran daha kapsamlı ve daha yenilikçi bir anlam kazanmıştır. Ülkelerin yönetim sistemlerinin çağın gereklerine uygun yapılara kavuşturulmak istenmesi, son yıllarda toplumların gündemlerinde önemli bir yer tutmaya başlamıştır(Yalçındağ, 1995:13). Özellikle gelişmekte olan ülkelerde Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi uluslararası örgütlerin, 1980 sonrası döneme tekabül eden yapısal uyarlama politikaları bağlamında yönetimin yeniden yapılandırılması, sadece mevcut durumun rehabilite edilerek teknik olarak yönetim sürecinde işlerliğinin sağlanması değil; bütüncül bir kavrayış çerçevesinde, sistemi bütünüyle sorgulayan ve köklü değişiklikler yapmayı amaçlayan bir içerik kazanmıştır.

Türkiye'de yönetimden yakınma ve yönetim hakkında kanaat belirtme konunun uzmanlarından sıradan vatandaşlara kadar pek çok kimsenin üzerinde fikir beyan ettikleri bir problem alanıdır. Bu toplumsal dokuyu anlayıp analizini yapabilmek için yalnızca somut olayları ve gelişmeleri irdelemenin yanında, sorunun kaynağını teşkil eden zihniyet dünyasına (Ülgener, 1983:15-19) bakmak gerekmektedir. Yöneten-yönetilen ilişkisi, inançlar, değerler ve tutumlar yönetsel kültürü meydana getirmektedir. Bu kültürel yapının, Osmanlı İmparatorluğundan başlayarak Cumhuriyetle devam eden bir süreçte oluştuğu ve bu anlamda süreklilik kazandığı pek çok yazar tarafından öne sürülmektedir (Mahçupyan, 1996:17-20). İşte tam da bu noktada, uzun bir tarihe ve zengin bir yönetim pratiğine sahip bulunan Türkiye'nin yönetim tarihinin içinde pek çok sorunu bulundurmakla birlikte aynı oranda çözümlerini de içinde barındırdığı gözlenmektedir.

Bugün gelinen noktada, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması projesinin 3 Kasım 1839 tarihinde ilan edilen Tanzimat Fermanı kadar güncelliğini ve sıcaklığını muhafaza ettiği öne sürülmektedir (Aykaç, 1991). Haddizatında Tanzimat Fermanı metni ile Avrupa Birliğine uyum yasaları çerçevesinde Koopenhag kriteri metinlerinin öz itibarı ve temel başlıklar anlamında pek farklı metinler olmadığı ortadadır. İkinci Meşrutiyetin ilanını izleyen günlerde Tanin Gazetesi yazarlarından Ahmet Şerif'in Meşrutiyetin Anadolu'daki tesirlerini izlemek maksadıyla yaptığı geziyi (1909), bu geziye ilişkin anılarını ve Osmanlı İmparatorluğunun devlet düzenini, devletin taşradaki işleyişini, taşradaki eğitim kurumlarını, devlet ve vatandaş ilişkilerini, halkın gündelik yaşamını ve yaşanan sorunlara ilişkin gözlemlerini yeniden okuduğumuzda, dünden bugüne Anadolu coğrafyasında yaşanan sorunların öz itibarıyla değişmediği görülmektedir (Ahmet Şerif, 1977). Yine aynı şekilde Ahmet Şeriften kısa bir süre sonra Macar araştırmacı Bela Horvarth'ın 1913 yılında İstanbul'dan başlayarak Orta Anadolu'ya yaptığı seyahate ilişkin gözlemlerini incelediğimizde, yüz yıla yakın bir zaman geçmiş olmasına, onca savaşa, sayısız reforma ve yeniliğe rağmen yapılan değişikliklerin, meselenin ruhuna inmekten ziyade daha çok yüzeysel bir değişimin ve dönüşümün yaşandığı, devlet-vatandaş ilişkisi bağlamında yaşanan sorunların birikerek devam ettiği sorunlar karşısında alınan tavır ve tutumların ruhu itibarıyla değişmediği gözlenmektedir (Horvarth, 1997).

Çeşitli örneklerde de görüldüğü üzere, Türkiye yönetiminde yaşanan karmaşanın yalnızca dar anlamıyla "idareyi" ilgilendiren bir sorun olmadığı ortadadır (Duran, 1988:11). Sorun, sistemin işleyişini, çalışanlarını ve ilgililerini kapsayan kompleks bir sorun alanı olup sosyo-ekonomik sahaya da yakından ilgilidir. Yönetim tarihimiz yoğun bunalımlarla geçen dilimler halinde devam ederek bugünkü içinden çıkılmaz ve uzmanlık isteyen bir sorun sahası haline gelmiştir (Mihçioğlu, 1987: 201-210). Bütün az gelişmiş ülkelerde görülen egemen bir anlayış olmakla birlikte aslında yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarının temel sorunu; az gelişmiş ülkelerde yönetim sistemlerinin iç dinamiklerden daha fazla dış dinamiklerin tesiriyle değişmesi ve gelişmiş ülke yönetimlerini taklit etmeleriyle ortaya çıkan işlevsiz kurum ve süreçler sorunudur (Heper, 1973:

113-131). Onar'ın konu ile ilgili yorumu da benzer niteliktedir: "Bizim eski müesseselerimizin ölümü, Tanzimat müesseselerinin kuruluş ve gelişmelerinde rastlanan güçlükler, inkılabımızın ve inkılap müesseselerimizin geçirdiği ve geçirmekte olduğu buhranlar bir çok sahada amme hizmetlerimizin kanunların ve teknik vasıtaların mükemmel olmasına rağmen Avrupa'da olduğu gibi şekil ve derecede görülmemesi bu teorinin ışığı altında çok olay anlaşılır. Bu teori fikir unsuru mevcut ve kuvvetli olmayan müesseselerin birer manken gibi cansız ve harekesiz kalmaya ve pek çabuk devrilmeye mahkum olduğunu, içtimai muhitte yayılamayan ve içindeki kuvvetle bu muhitte tutunamayan müesseselerin ne kadar hayati bir ihtiyacı karşılırsa karşılasm ve şeklen ne derece mükemmel olursa olsun menfi cereyanlar ve reaksiyonlar karşısında yıkılabileceğini kolayca izah etmektedir"(Onar, 1960:248). Kamu yönetiminin süreçlerine ilişkin mevcut sorunlarının yanına, Onar'ın da işaret ettiği gibi kurumsallaşamama sorunu da eklendiğinde, yürütme erkinin kendisine yöneltilen taleplere cevap verebilme yeteneği iyice azalmaktadır.

Yönetimin yeniden yapılandırılması ile ilgili bu genel çerçeveyi çizdikten sonra Cumhuriyet sonrası yapılan çalışmaları ve Türkiye'de idarenin yeniden düzenleme gereklerini irdelemek gerekmektedir.

## II-Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformu Gerekli Kılan Nedenler Üzerine

Yönetim dinamik bir süreç olup sürekli olarak değişip-gelişmek zorundadır. Yönetimin çevresel koşullar karşısındaki uyum yeteneği onun çağdaş bir nitelik taşıyıp taşımadığı konusunda etkili olan önemli faktörlerden biridir.

Yönetimin yeniden düzenlenmesini gerekli, hatta zorunlu kılan çeşitli nedenler olmakla birlikte, hepsinin ortak noktası yönetimin eskimesi ve yeterliliğini kaybetmesidir(İYD, 1972:9). Genel olarak yönetimin yeniden düzenlenmesini gerekli kılan nedenler:

a)Kamu hizmetlerinin niteliği ve kullanılan yöntemler değişsin veya değişmesin, kamu hizmetlerinden yararlananların artması, kamu görevlerinin sayı ve çeşitçe artmasına ve kamu hizmetlerinin genişlemesine neden olmaktadır. Bu durum yönetimin, yetki genişliği ve yerinden yönetim esaslarına göre yeniden düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır.

b)İhtiyaç ve koşullarda meydana gelen değişiklikler, hizmet programlarında, örgüt yapılarında ve sorumluluklarında değişiklik yapılmasını gerektirmektedir.

c)Kamu hizmeti kavramında meydana gelen gelişmeler, hangi hizmetlerin kamu görevi sayılıp sayılmayacağını içeren ve devlet kavramı üzerine yapılan, siyasal-felsefi tartışmalar ve tercihleri içermektedir.

d)Teknolojik yenilikler ve bu yeniliklerin yönetsel süreçlere etkisi, yönetimin yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

e) Bu genel nedenlerin yanında ayrıca, yönetimde mevzuata sıkıca bağlı kalmaya dayanan geleneksel ve biçimci bir yönetim anlayışının ve dürüstlük sağlama endişesiyle yapılan aşırı denetlemelerin yönetimi işleme hale getirmesi, ülke statüsündeki değişiklikler ve siyasal bunalımlar, idareyi geliştirme ile ilgili kurum ve kuruluşların teşvik edici çalışmaları, sosyal ve ekonomik planların uygulanmasında yönetime bir rol düşmesi ve bunun sonucunda yönetimdeki eksikliklerin ortaya çıkması gibi nedenler yönetimde yeniden yapılanmayı gerektiren diğer faktörlerdir.

Esasında yönetimde yeniden düzenlemeyi gerekli kılan nedenler üç öge etrafında toplanmaktadır. Bunlardan birincisi, örgütsel bozukluklar ve yapısal sorunlardır. İkincisi, işgörenlerle ilgili olup sorunun ana ögesini oluşturmaktadır. Üçüncüsü ise, yer, araç-gereç, yöntem ve bürokratik kültür sorunudur. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde kullanılan yer, araç-gereç ve mevzuatın çağdaş gelişmelere uydurulması ve hizmetin amacına ulaşmasının sağlanması, yönetimde yeniden düzenlemeyi gerekli kılmaktadır.

Bu aşamada Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenme çalışmalarının nedenlerinin bazıları kısaca şöyle belirtebiliriz (İdari Reform ve Reorganizasyon Raporu, 1965; İYD, 1972; KAYA, 1991);

a) Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakları en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi sorunudur. Aşırı mevzuatçılık; işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, personelde ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır.

b) Kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu pek çok görevi; kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması sonucu, yapamamaktadır. Sınırlı kaynaklardan rasyonel olarak faydalanamamaktadır.

c) Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntıcı, katı kuralları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir.

d) Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır.

e) Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin "gizliliği" ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasına ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.

f) Bir kısım kamu görevlerinin kurumlar arasında rasyonel biçimde dağıtılması, zamanla amaçlarının ve fonksiyonlarının yeniden irdelenmemesi sonucu ikincil görevler birincil konuma yükselmiştir. Ayrıca, örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri hizmetlere uygun olmaması, değişen çevresel girdi ve değişkenlere uyum sağlayacak esneklikten yoksun bulunması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması, yönetimin nitelikli ve çağdaş hizmet vermesinin önündeki en büyük engellerdendir.

g) Yönetimsel ve mali merkezîyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyüme, kırtasiyeciliğin artmasına, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır.

h) Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur. Diğer bölümlerde de ifade ettiğimiz gibi, yeniden düzenleme çalışmalarında, yaratıcılıktan ziyade taklide önem verilmesi, "yerel" moral değerlerinin ve insan faktörünün ihmal edilmesi sık sık yönetimin yeniden düzenlenmesine gerekçe olmuştur.

ı) Bir yandan yukarıda saymağa çalıştığımız faktörler, bir yandan yönetim sistemimizin çağdaş bir yapıya kavuşmamış olması, diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kolla- ma, otorite boşluğu, yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık kamu yönetimimize karşı daimi bir hoşnutsuzluk doğurmaktadır.

### III-Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Gelişimi

Bu çalışmalar Cumhuriyet dönemi ile birlikte ilk çalışma Türkiye'de idari reform (yönetimin yeniden düzenlenmesi) konusunda 1933 yılından itibaren pek çok çalışma yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır(Tortop, 1993:197). Ülkemizdeki reform çalışmalarının II. Dünya savaşı sonrası dönemden başlayarak yoğunlaştığı görülmektedir. II. Dünya savaşı sonrası döneminin Türkiye'de yeni toplumsal yapılar ve ilişkiler biçiminin ortaya çıkarmasına bağlı olarak devletin fonksiyonlarında da değişimler olmuş ve yönetim sisteminde yeniden düzenleme çalışmaları hız kazanmıştır(Şaylan, 2003:417). Toplumla iletişimi gittikçe zayıflayan merkezîyetçi, kuralcı, ve vesayetçi yapı, Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana topluma dar gelerek değişim ve uyum taleplerinin sürekli gündemde kalmasına, reform çalışmalarının süreklilik kazanmasına neden olmuştur(Tutum, 2003: 450). Türk kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik amacına yönelik bir çok araştırma yapılmış olmakla birlikte bu çalışmaların kapsamlı ve planlı olarak 1960 sonrası dönemde yapıldığı görülmektedir (Mihçioğlu, 2003:3919). Türkiye'de idari reform incelemeleri daha çok planlı dönemden önce yapılan çalışmalar ve planlı dönemde yapılan çalışmalar şeklinde iki dönem halinde incelenmekle birlikte bu yazıda kronolojik bir tasnif yerine farklı bir tasnif kullanılacaktır..



### A)Yabancı Uzman Raporları

Cumhuriyet döneminde yaşanan hukuki, sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeler, kamu yönetiminde de köklü değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir(Sürgit, 1972:65). Ancak 1947 yılına gelinceye kadar bazı kısmi değişiklik ve düzenleme çalışmaları dışında yeniden düzenlemenin veya idari reformun manasına uygun ciddi çalışmalar yapılmamıştır(İ.R.R.R, 1965:14). Bu duruma istisna edilecek tek çalışma olarak, 1933 yılında Amerikalı uzmanlardan oluşan bir heyet tarafından gerçekleştirilen "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki" isimli rapor belirtilebilir. Söz konusu raporda, yalnız iktisadi analizlere yer verilmemiş, aynı zamanda yönetimin sorunlarına da değinilmiş ve önerilerde bulunulmuştur.

Cumhuriyetle birlikte bürokrasinin ve yönetsel görev alanlarının büyümesi ve iktisadi devlet teşekküllerinin kurulup, ekonominin gelişmesiyle(Ergun, 1992:14) yönetim sistemimiz personel sorunlarından, yapısal sorunlara değin pek çok sorunla karşılaşmıştır. Bu tabloya, II. Dünya Savaşı'nın yıkım ve tahribatı da eklenince pek çok ülke gibi Türkiye'de ulusal kalkınmasını ve gelişme hamlesini yönetim sistemini yeniden yapılandırarak(Başbakanlık, 1994:27-28) gerçekleştirebileceğine inanmıştır.

Planlı kalkınma dönemi öncesi yapılan çalışmaların, genel çözümler getirmeyi amaçlayan daha çok yabancıların yaptığı ve kişisel gözlem ve tavsiyelerin ağırlıkta olduğu, personel sorunları üzerinde pek durulmayan raporlardan ibaret olduğu bilinmektedir( İYD, 1972:19).

Merkezi düzeyde ilk defa 1947 yılı sonlarında Başbakanlığın talebi üzerine devlet teşkilatında rasyonelliği ve verimliliği sağlayacak tedbirleri incelemek, çözümler üretmek ve önerilerde bulunmak üzere bakanlıklarda komisyonlar kurulmuştur. Ancak, bu komisyonların hazırladığı çalışmalardan daha sonra hiçbir ses çıkmamış ve bilgi edinilememiştir. Daha sonra yabancı uzmanlarla, milletlerarası kuruluşlara bir kısım çalışmalar yaptırılmıştır. Bunların en önemlileri; Neumark Raporu, Barker Raporu ve Martin-Cush Raporlarıdır(İ.R.R.R., 1965:14-16).

Cumhuriyetle birlikte nitelik değiştiren yenileşme hareketleri, 1950'li yıllara kadar sessiz ve içe dönük bir biçimde yürütülürken, İkinci Dünya savaşı sonunda uluslar arası konjonktürün de etkisiyle yeni bir dönem başlamıştır. Türkiye bu yıllarda yalnızca çok partili hayata geçmekle kalmamış aynı zamanda yönetim alanında da yabancı uzmanların yardımıyla önemli çalışmalar ortaya koymaya başlamıştır. "İdarenin rasyonel bir işleyişe" kavuşturulması amacıyla yapılan bu çalışmalar, Yabancı Uzman Raporları adıyla Türk kamu yönetiminde ayrı bir başlık altında okutulmaktadır. Bu çalışmalara devamlı 1960 sonrası dönemde başlayan ve devam eden MEHTAP, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, KAYA Raporlarını sayabiliriz. Bu çalışmalar, öz itibarıyla bugün de güncelliklerini muhafaza eden tespit ve önerileri içermektedirler. Seksenli yıllarla birlikte disiplinin inceleme alanına ilişkin tartışmalar artarken, toplam kalite yönetimi, vize-

on yönetimi, öğrenen örgütler, zaman yönetimi, performans yönetimi... gibi daha çok işletme yönetimine ait olguların kamu yönetimi uygulamalarına yansımaları ile yeniden yapılandırma süreci hızlanmış ve ülke gündemlerine daha fazla girmeye başlamıştır.

### 1-Neumark Raporu

Cumhuriyet döneminde merkezi düzeyde yapılan ve bugüne ulaşan en eski raporlardan biri İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden olan F. Neumark'ın 1949 yılında Başbakanlığa sunduğu "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esasları Hakkında Rapor" isimli çalışmadır. 1947 yılında Başbakanlığın isteği üzerine başlatılan çalışmalar Profesör Neumark tarafından tamamlanarak bugünkü rapor ortaya çıkmıştır (Mihçioğlu, 2003:191). Bu raporda özetle şu hususlar üzerinde durulmaktadır:

- a) Aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi temin edilerek kanunların yeniden kodifikasyonuna gidilmesi,
- b) Bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesinin sağlanması,
- c) Bakanlıklar bünyesi içinde rasyonelizasyon komisyonlarının kurulması,
- d) Devlet dairelerinde büro makinelerinin kullanılmasının sağlanarak memurların yetiştirilmesi temin edilmesi,
- e) Kamu yönetiminin sorunlarının çözümü ve halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosu kurulmasının sağlanması,
- f) Kamu personelinin ülke genelindeki dağılımında yaşanan dengesizlikler ortadan kaldırılarak çalışanların niteliklerini artıracak tedbirler alınması,
- g) Kamu personelinin ücret sistemi yeniden düzenlenerek baremde yatay ve dikey ilerleme sağlanması, gibi tespitler ve öneriler sıralanmıştır.

Yukarıda özetlenmeğe çalışıldığı gibi bugünde devam eden ve güncelliğini koruyan, idari reorganizasyonun gerekliliği, memur sayısının hizmete göre dağılımı ve niteliği, aşırı mevzuatçılık ve kırtasiyecilik, teftiş ve denetim yöntemlerindeki aksaklıklar, memurların ücret rejimi ve rasyonel çalışmayı sağlayacak ilkeler gibi sorunlar ve öneriler üzerinde durulmaktadır.

### 2-Barker Raporu

Barker Raporu olarak isimlendirilen bu çalışma James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyet tarafından "Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler" isimli rapor halinde 1951 yılında Türk hükümetine sunulmuştur. Çeşitli alanlara mensup 13 uzmandan oluşan bir komisyon tarafından hazırlanan ve üç aylık bir araştırmaya dayanılarak hazırlanan raporda Türk kamu yönetimi ile ilgili şu tespit ve önerilerde bulunulmuştur:

- a) Türk kamu yönetiminde yetki devri acil olarak gerçekleştirilerek yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılmasının sağlanması,
- b) Yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi,
- c) Bütün kamu personelinin kapsayacak biçimde, personel politikalarını belirlemek, uygulamaları tek elden yürütmek ve birleştirmek amacıyla merkezi düzeyde Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması,
- d) Kamu yönetimi ve işletme sahalarında devletin ve özel sektörün ihtiyacı olan uzman personelin temin edilmesi ve gerekli uzmanlaşmanın sağlanması amacıyla üniversitelerde kamu yönetimi ve kürsülerinin kurulmasının sağlanması, gibi öneriler belirtilmiştir.

Barker raporunda bahsedilen Devlet Personel Dairesi yaklaşık on yıl sonra 13.12.1960 tarihinde kurulmuş olmakla birlikte kamu personelinin çağdaş bir yasaya kavuşması ve modern personel ilkelerini kapsayan bir kimliğe bürünmesi için uzun yılların geçmesi gerekmiştir. Ayrıca kurul raporunda bahsedilen kamu yönetimi ve işletme kürsülerinin kurulması teklifi doğrultusunda 1953 yılında Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi, 1957 yılında ise Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi şubesine bağlı olarak amme idaresi kürsüleri kurulmuştur. Yine bu doğrultuda İstanbul Üniversitesi bünyesinde İşletme İktisadı Enstitüsü kurularak eğitim faaliyetlerine başlamıştır.

Türkiye ekonomisi üzerine geniş bir araştırma yapmakla görevli heyetin aynen Neumark raporunda olduğu üzere Barker raporunda da Türk kamu yönetiminin esaslı bir incelemeye tabii tutmuş ve bu çalışmaların devamı için bir komisyon kurulmasını tavsiye etmiştir. Rapor Türk kamu yönetiminin sorunları ve çözüm yolları üzerine bazı teklif ve önerilerde bulunmuş, özellikle merkezîyetçi sistemin mahzurları belirtilerek, yetki devrine gidilmesi tavsiye edilmiş; ayrıca personelin ücret, sınıflandırma, işe alma, emeklilik, iş ve görev tanımları, terfi usulleri gibi hususlar üzerinde durmuştur. Malum olduğu üzere bu sorunlar bugün de aktüelliklerini korumakta ve acil çözüm bekleyen sorunlar listesinde ön sıralarda yer almaktadır.

### 3-Martin- Cush Raporu

James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanarak 1951 yılında Maliye Bakanlığına sunulan bu raporda;

- a) Üst düzey yöneticilere yetki devredilmesi suretiyle, rutin işlerden kurtulmalarının sağlanması ve birimlerinin gerçek iş ve görevleri ile ilgilenmelerini sağlayacak yeni düzenlemelere gidilmesi,
- b) Devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulmasının sağlanması,

c) Kamu personeli politikalarını tespit etmek, geliştirmek ve tek bir elde birleştirmek amacıyla Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması gibi, tespit ve öneriler sıralanmıştır.

#### 4-Diğer Çalışmalar

1960 öncesi dönemde yukarıda özetlenmeğe çalışılan çalışmalar dışında kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik bir takım çalışmaların daha yapıldığı bilinmektedir. Bu çalışmaları kısaca şu şekilde özetleyebiliriz:

1952 yılında İsviçre'li Leimgruber isimli bir uzman tarafından hükümete sunulan raporda kamu yönetiminin yapısı ve personel sorunları hakkında analizler yapılmış, merkezi personel dairesinin kurulması, ücret sistemi, çalışma saatleri ve memur sayısının sınırlandırılarak çağdaş bir sisteme kavuşturulması gibi önerilerde bulunulmuştur. Bu önerilerin çoğunun diğer idari reform raporlarında da yer aldığı açık bir şekilde görülmektedir.

Bu dönemde kamu personel rejiminin düzenlemeleriyle ilgili olarak Maliye Bakanlığı tarafından da iki çalışma yapılmıştır. Bunlardan ilki, Maliye Bakanlığı tetkik kurulu tarafından hazırlanan "Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını, Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit" gayesiyle oluşturulan rapordur. İkincisi ise, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak 1956 yılında TBMM'ne sunulan fakat yasalaşmamış "Devlet Memurları Kanun Tasarısı"dır. Yine bu dönemde yerli bir uzman tarafından gerçekleştirilen bir diğer çalışma da, "Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında" hazırlanan Gıyas Akdeniz raporudur. Raporda ücret reformu teklif edilerek, özel-kamu kesim ücretleri arasında koştuluk, esnek ücret sistemi, alt düzeydeki memurlara asgari geçim standardının uygulanmasını ve devlet yapısının ussallaşması konuları işlenmiştir. Rapor, yabancı uzmanlar karşısında yerli bir uzman tarafından hazırlanan ve özellikle günümüzde de olumsuz etkilerini fazlasıyla hissettiğimiz sorunlar karşısında oldukça gerçekçi çözümler getiren bir rapor olması açısından da ayrı bir önem taşımaktadır.

Diğer bir yabancı uzman raporu da, F. Baade Raporu olarak bilinmektedir. Rapor, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Uzmanlarınca hazırlanmış olup, aslında tarım alanlarının ıslahı ve sulama konularının içermektedir. Ancak, dolaylı biçimde de personel sorunlarına değinerek, teknik konularda yetişmiş personel konusuna dikkat çekmiştir.

M.Cheilleux-Dantel Raporu olarak bilinen diğer bir idari reform raporunda da benzer şekilde, kamu personelinin sorunları, ücret rejimi ele alınmış ve kamu personeli reformu, yapılacak yönetimde reform çalışmalarının öncelikli faktörü olarak belirtilmiştir. Bu konuya V. Mook Raporu' da vurgu yapmış, raporda ayrıca, ülkemizdeki kamu personel rejimi genel itibarıyla değerlendirilmiş, ayrıca, uzmanlık, öğretim, teknik personel konularına ayrıntılı bir şekilde değinilmiş, personel kayıt ve istatistiklerinin tutulması,

sınıflandırma ilkesinin uygulamaya geçirilmesi gibi somut öneriler getirilmiştir (DPT, 1963:1-60).

Bu dönemde yapılan ve oldukça önemli kabul edilen diğer bir çalışma da, R. Podol tarafından hazırlanan ve daha çok Podol Raporu olarak bilinen rapordur. Bu çalışma "Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yönetimi" adıyla 1963 yılında yayınlanmıştır. Türk kamu yönetiminin özelliklerinden bahsederek, yöneticilerimizin belirgin bir niteliğinin bulunmayışı, iş başarma eğiliminin zayıflığına, merkeziyetçi yönetim anlayışına, yatay ve dikey iletişim eksikliğine, teknik personelin yetersizliğine değinmiştir.

### B)1960'dan Sonra Yapılan İdari Reform Çalışmaları

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesini izleyen günlerde yoğun bir biçimde idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmaları üzerinde durulmuştur. Bu çalışmaların yürütmelisine katkıda bulunmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı kurulmuştur. Bilindiği üzere ülkelerin yönetim sistemiyle ekonomik, sosyal ve siyasal şartları arasında sürekli olarak karşılıklı bir ilişki vardır (Yalçındağ, 1968:18). Şartlarda meydana gelen veya gelebilecek herhangi bir gelişme, yönetim sistemini, yönetim sisteminde meydana gelecek herhangi bir farklılaşma ekonomik, sosyal ve siyasal şartları değiştirip etkileyecektir. Bileşik kaplar misali, bu denge süreç içinde devam edip, yenilenip, farklılaşmaktadır. Yönetimin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi ihtiyacı her zaman var olmakla beraber, daha çok sorunlarla karşılaşıldığında (Sürgit 1968: 4) başvurulacak bir seri düzenleme şeklinde olmuştur. Bu bağlamda Türk kamu yönetiminde, sınırları önceden tespit edilmiş bir zaman içinde (Payaslıoğlu, 1971:14) süreç, yapı ve personelin evrimi devam etmiştir. Bu doğrultuda idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak en bilginli, konuya hakim, çalışmaların 1960'lı yıllardan itibaren başladığını görüyoruz.

Askeri müdahale sonrası Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi üst düzey yöneticilerinden oluşan bir komisyon tarafından Milli Birlik Komitesine sunulan raporda "Şumullü bir idari reform ve reorganizasyonun esaslarını hazırlamak, bunun için lüzumlu incelemeleri yapmak ve yaptırmak; devletin başlıca teşkilat bölümleri arasındaki görev ve yetki tedavüllerinin, tekkerrürlerinin ve boşlukların giderilmesini sağlamak; değişen ihtiyaçların idari teşkilat ve usullerde yapılmasını gerektirdiği değişiklik ve ayarlamaların devamlı surette yapılmasına nezaret etmek; çeşitli idari ıslahat faaliyetleri arasında ahenk sağlamak; bu faaliyetlerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermek üzere gerekli tedbirleri almak gibi öneri ve tavsiyeler yer almıştır.

27 Mayıs 1960 devrimi ülkemizde, devam eden yeniden yapılanma çalışmalarına daha fazla hız vermiş, yeni reform hamlelerinin daha çabuk uygulamaya aktarılması için uygun zemin hazırlamıştır (Mihçioğlu, 1963:1-3). Bu zemin yeni bir anayasanın hazırlanmasıyla pekiştirilmiş ve planlı bir kalkınma ile yönetimin planlı kalkınmasının gerek-

lerine uygun olarak geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi karara bağlanmıştır. Bu çalışmalardan büyük ümitler beslenmesine ve her türlü koşulun uygun olmasına rağmen, bu atılım çabaları(Sürgit, 1972:78) gerçekleşme ve uygulama imkanı bulmadan dejenere olmuş, bütün zamanlarda olduğu gibi asıl amacından uzaklaşmıştır.

Bu dönem içinde yine Hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planlar hazırlanmak maksadıyla 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur. Ayrıca 13 Aralık 1960 tarihinde Devlet Personel Dairesi (DPD), kamu personel yönetimi alanındaki çalışmaları yürütmek, koordine etmek ve düzenlemek maksadıyla kurulmuştur(Ergun, 1992; 15). Ancak bu kurumlar kendilerinden beklenen hizmetleri ve faydaları sağlama hususunda düşük bir performans içinde olmuşlardır. 1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde kamu yönetiminin gelişmesine katkı sağlamak ve karşılaşılan sorunlara çözümler getirmek maksadıyla bir kısım çalışmalar yapılmışa devam edilmiştir.

### **1-İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**

Bu rapor Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin talebi üzerine TODAİE tarafından hazırlanmış ve ilgili kuruluşlara takdim edilmiştir (İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor 1965: 3). Bu çalışma örgüt sorunlarını; yabancı ülkelerde yapılmış başlıca tecrübeler ve Türk yönetim tarihi tecrübeleri ışığında gözden geçiren, ilgilileri düşünmeğe davet eden sadece bir ön rapordur. Rapor iki maksatla hazırlanmış olup, iki kısımdan meydana gelmiştir. Birinci amaç; idari reform ve reorganizasyonun anlamı hakkında gerçekçi bir kanaate varılmasının sağlanması ve ikinci amaç ise Türkiye'de yapılacak bir idari reform çalışmasının kapsamını nasıl gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir vermek olmuştur.

### **2-Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)**

Planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan ilki olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), (Tortop, 1993: 199) TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanmış ve 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunulmuştur. Mehtap Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar, ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdelemiştir.

Raporda, bakanlıklar ve yapıları incelendikten sonra, genel sorunlar üzerinde durulmuş, sebepleri ve sonuçları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Başta personel rejimi olmak üzere, yönetim yapısı, süreçler ve geliştirme faaliyetleri incelenmiştir. Raporun genel amacı, merkezi hükümet görevlerinin rasyonel şekilde dağıtılışını temin etmek suretiyle, daha sistemli ve düzenli bir planlama, daha iyi işleyen bir personel sistemi, daha çağdaş örgütsel yapı ve daha etkin bir mali kontrol kurmayı hedefleyerek, yapılacak çalışmalara

yol göstermeyi amaçlayan durum tespitinde ve tavsiyelerde bulunmak olmuştur(MEHTAP, 1963).

Çalışmanın, görevlerdeki eksiklikler ve eksikliğin nedenleri isimli bölümüne baktığımızda 1991 yılında yapılan KAYA raporunda ulaşılan sonuçlarla benzerlik içinde olduğunu görüyoruz. Çalışmamızda sık- sık ifade edildiği gibi Türk kamu yönetiminde pek çok, yönetimi yeniden yapılandırma çalışması uygulamaya aktarılamamış veya eksik aktarılmıştır. Örneğin; MEHTAP raporunda sıkça bahsedilen; merkezi hükümet tarafından yerine getirilmesi gereken bazı görevler hiç yapılmaması, yönetimin aşırı merkeziyetçi-bürokratik yapısının, kaynak ve zaman israfını arttırması, mali kaynak yetersizlikleri, personel sorunları ve işleyişe ilişkin sorunlar gibi buna benzer pek çok sorunun dünden bugüne form değiştirerek devam ettiği ve kronik bir durum arzettiği görülmektedir.

Mehtap Raporu, planlı kalkınma dönemine girilmesiyle yapılan ilk merkezi ve en kapsamlı araştırma hüviyetini(Dinçer-Ersoy, 1974:353-359) taşımaktadır. Bu anlamıyla daha sonra yapılacak çalışmalara ışık tutar mahiyette olmuştur. Rapor, genel anlamıyla, reformun başarısız olmasının temel nedenini, üst yöneticilere bağlamıştır(Ergun, 1992:17). Üst yöneticilerin her türlü sınıfsal, siyasal bağlantı ve kanaatlerden arındığı varsayılmıştır.

### 3-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

12 Mart 1971'de yaşanan gelişmelerden sonra kurulan hükümet, kamu yönetiminin gelecek dönemlerde istikrarsızlığa ve belirsizliğe mahkum olmaması için daha önceki hükümetlerin yaptığı gibi idareyi yeniden yapılandırma konusuna büyük önem vermiştir. Rapor, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol, örgütlenme, uygulamada takip edilecek ilkeler ve kamu iktisadi teşebbüsleriyle uyum konularını içermektedir(İYD, 1972:2). Çalışmada; bugüne kadar yapılan yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarının değerlendirilmesi yapılmıştır.

### 4-Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

1980'lere gelindiğinde, Türk kamu yönetimi, örgütsel yapısı, işleyişi ve işgörenleriyle kendisinden beklenen hizmetleri, etkin, hızlı, verimli ve kaliteli bir biçimde sunmaktan hayli uzak dünyada ve ülkemizde yaşanan sosyo-ekonomik gelişmelere göre kendisini uyarlayamayan durağan bir görüntü içindedir. Geçen zaman içinde sorunların üst üste yığılmasıyla aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşılmasında dengesizlik, verimsizlik, niteliksizlik, aşırı mevzuatçılık, kronikleşmiş personel sorunları gibi kamu yönetiminin genelini kapsayan eksiklikler ve aksaklıklar ortaya çıkmıştır.

Söz konusu dönem içerisinde, ülkenin sosyo-ekonomik ve siyasal bunalımlar içinde çalkalandığı mevcut koşulların yönetim sistemini değiştirmeye zorladığı görülmektedir

(Karaer 1987b:29-30). Uzun bir kamu yönetimi tecrübesi ve geleneği olan ülkemizde yönetim yapımızın yukarıda sayılmaya çalışılan gelişmelere kendiliğinden kolaylıkla ve hemen uyarlanabildiğini söylemek oldukça zordur(Ergun, 1991:11). Bunun sonucu olarak yeniden düzenleme veya idari reform çalışmaları genellikle olağanüstü dönemleri izleyen günlerde(Karaer 1987/a:53) gerçekleştirilmeğe çalışılmıştır. Hatta bu dönemler bazı yazarlarca yönetimin yeniden yapılanması için politik kaygılara bağlı kalmadan, süratle karar almaya ve uygulamaya uygun zamanlar olarak kabul edilmektedir(Sürgit 1980:39).

12 Eylül 1980 Askeri İhtilali sonrasında da kamu yönetimi öncelikli olarak ele alınan ve yeniden düzenlenmek isteyen kurumların başında yer almıştır. Askeri dönem içinde köklü sayılabilecek düzenlemeler yapılmamakla birlikte daha sonraki çalışmalara imkan verecek hazırlıklar yapılmıştır(Karaer, 1987/a:53). KAYA Projesi (KAYA 1991) 1988-1990 tarihleri arasında yapılmış, bu araştırma ile örgütsel yapı, mali yapı, personel sistemi, yerel yönetimler, haberleşme, halka ilişkiler ve işleyiş konularında kapsamlı bir çalışma yapılarak, mevcut sistemdeki; aksaklık, eksiklik ve bozukluklar tespit edilerek, öneriler ve çözüm teklifleri getirilmiştir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı(KAYA, 1991); kamu hizmeti gören yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili-süratli-ekonomik-verimli ve nitelikli hizmet verecek düzene kavuşturmak, kamu yönetiminin çağdaş dünyayla uyumunu temin etmek, kamu yönetiminin amaçlarında, görev-yetki ve sorumluluklarında, bunların dağıtımında, personel rejiminde, kaynaklarda ve bu kaynakların kullanılış şekillerinde ve süreç konularında var olan sorunlar tespit edilerek, kamu yönetimimizin genel durumu tespit etmek olmuştur.

KAYA Raporu sonucunda varılan sonuçlar ve saptamalar daha evvel yapılan çalışmalardan pek farklı değildir. Geçmişteki sorunlarını çözemeyen yönetim sistemimiz siyasal-felsefi ve iktisadi alandaki evrensel tartışmaları, gelişmeleri takip etme yeteneğinden de yoksun kalmakta ve daha fazla kendi içine kapanmaktadır.

#### **IV. Türk Kamu Yönetiminde İdari Reform Çalışmalarında Ulaşılan Sonuçlar ve Zihinsel Arka Plan**

Türk kamu yönetiminde reform geleneği uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte, bu reform çalışmalarının hepsinin başarıya ulaştığını ve sonuçlarının alındığını söylemek oldukça güçtür (Davison, 1997: 31). Bu çalışmalardan beklenen başarı elde edilmemiş olmakla birlikte kendilerinden sonraki çalışmalara ve günümüze zengin bir miras bıraktıkları ortadadır. Koçi Beyin Risalesinden günümüz çalışmalarına gelinceye değin, yapılan saptamaların ve önerilerin MEHTAP, İYD ya da KAYA raporlarında tespitlerden ve eleştirilerden özünde çok farklı olmadığı, sorunların güncelliklerini korudukları görülmektedir. Beklenen sonuçlara varılamadığı gibi idareyi iyileştirme çalışmalarının da iyileştirilmesi gibi bir sonuç ortaya çıkmaktadır (Yayla, 2003:464). Bu zihinsel arka plan günümüzde yapılan çalışmaları istemesek de etkilemekte ve yönlendirmektedir.



Ülkemizde, 1960 tarihine kadar yapılan çalışmalar idari reform konusunda bir aşama olmakla birlikte kesinlikle yeterli değildir. Her şeyden önce idari reformun niteliğini, kapsamını ortaya koyacak çalışma yapılmamıştır. Kişisel görüş ve tavsiyelere uyularak hareket edilmiştir (Mihçioğlu, 1963). İkinci olarak idari reformun başarıya ulaşması için vatandaşların inandırılması ve ikna edilmesi ihmal edilmiştir. Ayrıca, reformları gerçekleştirecek nitelikli personel sorunu üzerinde hiç durulmamıştır (İYD, 1972). Büyük-küçük, merkezi-yerel düzeyde yapılan tüm çalışmalardaki ortak nokta idari reformun sürekliliği olgusu olmuştur. Reform kelimesi, uzun dönem içinde sloganlaştırılmış, fetişleştirilmiş ve farklı anlamlar yüklenmiştir (Oktay 1997). Böylece toplum kesimleri büyük beklentiler içine girmiş, bunun sonucunda kısa süre sonra taleplerinin gerçekleşmediğini görerek, hayal kırıklığına uğramışlardır. Bu durum reform projelerine toplumsal desteğin azalmasına ve reformların başarısız kalmasına neden olmuştur.

Olağanüstü dönemlerde yaşanan krizlerin ve bunalımların tesiriyle, ülkenin içinde bulunduğu durumdan kimi kurum ve kuruluşların sorumlu olduğu düşünülerek (Karaer, 1987:53) yeni yönetimce öngörülen devlet ve toplum düzeniyle uyumlu biçimde yeniden düzenleme çalışmalarına gidilmektedir. Bunun sonucunda yönetim sistemimizin devamlılığı kesintiye uğrayarak, reaksiyoner bir karaktere bürünmesine neden olmaktadır. Böylece yapılan çalışmalar henüz pratiğe aktarılmadan ve sonuçları görülmeden yeni çalışmalar yapılmakta, bu süreç zamanla devamlılık arzeder hale gelmektedir. Bu durumda; önceden tespit edilen reformun yönü ve stratejisi (Payaslıoğlu, 1971:4) kaybedilmekte, sonuç başarısızlığa mahkum olmaktadır.

Ülkemizin yaşadığı hızlı ekonomik ve toplumsal gelişmeler siyasal istikrarsızlıklara sebep olmuş; kısa sürede değişen iktidarlar, reformların sahipsiz ve ortada kalmasına neden olmuştur. Ayrıca, siyasal iktidarlar, ellerindeki yetki ve sorumluluğun azalacak olmasına istinaden ve yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarına kerhen taraf olmuşlardır. Reform çalışmalarının ve uygulamalarının uzun bir takvime yayılması, bununla birlikte, bu çalışmaları yürütecek ve devam ettirecek siyasal ve yönetsel iradenin olmayışı reformların bir kısım insanlarla özdeşleştirilerek, kişiselleştirilmesine ve o kişilerin iktidardan ayrılmasıyla reformların ortada kalmasına neden olmaktadır. Bu süreç döngüsel olarak, devam ederek, beklenen ve umulan iyileşmelerin ortaya çıkmasına engel olmaktadır.

Yeniden yapılanma çalışmalarına ait bir diğer gözlem, bir çok raporun, yabancı ülke uygulamalarının kopya edilmeğe çalışılarak hazırlandığıdır (Aykaç 1991:88). Ülkemize ait özel şartlar ve özellikler dikkate alınmadan, yabancı ülkelerde yapılan çalışmaların benzerinin yapılmaya ve uygulanmaya çalışılması, bu raporların daha baştan başarısız kalmasını doğurmuştur (Mihçioğlu 1963:7). Bu durum örgütlerin beşeri unsuru dikkate alınmadan (Aykaç 1991:122), bütün kurum ve kuruluşlardaki personelin yönetim anlayışı ve zihniyeti gözardı edilerek hazırlanan yeniden yapılandırma çalışmaları eksik ve tutarsız kalmasına neden olmuştur. Türk yönetim sistemi içinde pek çok sorun gün-

cellikleri ile ön plana çıkmış ve bu sorunların çözümü sihirli formüllerde aranmıştır. Örneğin, yoğun hava kirliliğinin yaşadığı kış günlerinde Çevre Bakanlığı'nın kurulmasının gereği üzerinde durularak, bu bakanlığın kurulması ile çevre sorunlarının çözümlenebileceği zannedilmiştir. Yine, kadın haklarını savunan pek çok kimse kadınların toplum tarafından ezildiğini horlandığını, üçüncü sınıf insan muamelesini gördüğünü iddia ederek, Kadın Haklarından Sorumlu Bakanlığın kurulmasını böylece bu sorunların sona ereceğini öne sürmüşlerdir (Aykaç, 1991). Bu popüler yaklaşım sorunların çözümünü zorlaştırarak, sorunların vatandaşlar tarafından sahiplenilmesine engel olmaktadır.

Yönetimi yeniden yapılandırma çabaları yalnız Türkiye'de değil tüm dünyada henüz bir sonuca ulaşmamıştır (Terry, 1993; Masceranhas, 1993; Gray-Jenkis, 1995; Drucker, 1995; Dunsire, 1995; Golembiewski, 1996). Hatta bu çalışmalara karşı bir çok ülkede tepkisel bir tavrın varlığı ortaya çıktığı ve çalışmaların sonuca varmasını engellediği gözlenmektedir.

#### V-Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları

1980 sonrasında egemen olan neo-liberal ekonomi düşüncesinin temelinde devletin küçültülmesi yer almaktadır. Sınırlı ve sorumlu bir devlet anlayışı ile savunma, diplomasi, adalet gibi tam kamusal nitelikteki hizmetlerin sunulması devlete bırakılırken yarı kamusal mal ve hizmetlerin (eğitim, sağlık vb) devlet tarafından rasyonel olarak sunulmayacağı ve bu tür hizmetlerin piyasa tarafından gerçekleştirilmesinin daha iyi sonuçlar ortaya koyacağını ileri sürülmektedir. Bu süreçte kamu yönetimin özel sektör gibi yönetilmesini ve yönetim hizmetlerinde rekabet sağlanmasını ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesi, yönetimin masraflarının azaltılmasını öngörülmektedir (Weikart, 2001:359). Sanayileşmiş ülkelerde devlet klasik patriarkil rolünden uzaklaşıyor. Özel sektörün ihtiyaçlarının tedarikçisi konumuna geliyor (Bardouille, 2000:88). Refah devletinin gelişimi bireyselliği de artırdı. Birey yeni haklar kazandı. Bu durum bireyin politik yükümlülüklerini de azalttı. Refah devletinde bireyler haklarını, çıkarlarını korumaları için teşvik edildi. Vatandaş, kullanıcı ve müşteri oldu. Vatandaş yönetim ilişkileri müşteri odaklı olmaya başladı (Jenssen, 2002:298). Tüm kamu yönetimlerini etkileyen, değişik ülkelerce farklı isimler verilen bu süreç ülkemizi de etkisi altına almış, geleneksel kamu yönetiminin, kamu işletmeciliğine doğru evrimleştiği gözlemlenmiştir (Güler, 1996).

Tüm bunlarla birlikte yeni kamu yönetiminin teori ve pratiği bir araya getirebilmesi hususunda şüpheler bulunmaktadır. Yönetimin her kademesinde kamu yöneticileri, yönetimi yeniden keşfediyor, yeniden inceliyor, girişimci olmaya çalışıyorlar, müşterilerine iyi hizmet için çabalyorlar, daha yaratıcı olmak istiyorlar, risk almaya çalışıyorlar. Bu açıdan yeni kamu yönetimi etkili ve klasik kamu yönetimi ilkelerinin yerini almış durumda. Ancak çelişki yeni kamu yönetiminin bunu nasıl yapacağı hususunda ortaya çıkmaktadır. Kötü bürokrasinin devre dışı bırakılacağı, yerine iyi bürokrasi geleceği öne

sürülmekle birlikte adının yine bürokrasi olacağı unutulmaktadır (Frederickson-Smith, 2003:124).

Yeni kamu yönetimi anlayışına karşı bir çok eleştiri getirilirken bu yaklaşımın son tahlilde bir yönetim teorisi olduğu gerçeğinin unutulmaması ve sonuçta bu anlayışın Taylorizmin geliştirilmiş hali olduğu ve birçok teorinin bir sentezinden meydana geldiği öne sürülmektedir (Lane, 2000:7).

Esas olarak uluslararası dinamiklerden kaynaklanan globalleşme, özelleştirme, yerelleştirme gibi gelişmeler, devletin küçültülmesi eğilimlerinin sonucu ulusal kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılması amacını taşımaktadır. Devletin uluslararası konumunu ve işlevlerini devlet-özel sektör, devlet-vatandaş, devlet-toplum ilişkilerini, devlet mekanizması içinde siyaset-bürokrasi dengesini, bürokratik aygıtın örgütlenme ve çalışma ilkelerini de değiştirmeye zorlamaktadır (Güler, 1994:18-19). Bu gelişmeler, uzun zamandır devam eden siyaset bilimi kamu yönetimi ilişkisi bağlamında ele alınan siyaset-yoğun anlayışı ile örgüt-yönetim kuramı daha dar bir kamu yönetimi tartışması (Üstüner, 1986; 1992; 1995; Özen, 1995) değil, kamu yönetiminin inceleme nesnesine yönelik bir tartışmadır (Güler, 1994:3-19). 1980'e gelinceye değin, Türkiye' de kamu yönetimi disiplinin gelişme evrimine baktığımızda genelde dünyadaki, özelde ise ABD'ndeki gelişmelerin gecikmeli de olsa takip edilmeğe çalışıldığı şeklindedir. Ancak bu sürecin sonucunda, eklemlemeci ve normatif bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır (Heper-Berkman, 1980).

Kamu yönetimi disiplinin kuruluşundan bugüne devam en belki de hiç bitmeyecek olan yönetim ile siyasetin kesin çizgilerle birbirinden ayrılması tartışması, çağdaş kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biridir. ABD örneğinde kamu yönetimi disiplininin hukuksal yaklaşımdan uzak teknik düzeyde temellenmesi kıta Avrupası örneğinde yaşanan umumi amme hukuku ve idari hukuku esaslı yaklaşımla çelişen bir durum ortaya çıkarmıştır (Dimock, 1954). Ülkemizde kamu yönetimi disiplini kurulurken aynı durum cereyan etmiş, mevcut umumi amme hukuku birikimi bir kenara itilerek ABD kamu yönetimi literatüründeki kuramlar ve mantalite aynen ithal edilmiştir (Güler, 1994).

Önceleri bir kaç istisna dışında, çeviri eserler şeklinde olan kamu yönetimi yazınımız 1970'lerden itibaren telif eserler vermeye başlamıştır. Ancak bu çalışmalar da, ABD geliştirilen modellerden kopmamış ve aynı bakış açısı ile ele alınmıştır. Bu dönemde yazılan eserlerde temel olarak yabancı modeller kullanılmış ve yaratıcı yaklaşımlar getirilememiştir. Analizlerde yabancı mikro teoriler kullanılmış ve normatif bir yaklaşım (Heper ve Berkman, 1980) benimsenmiştir. Bu durum, kamu yönetimi yazınımızın Batı'daki çalışmaları tekrarlamasına, Türkiye özeline ait sentez eserler verilmesine engel olmuştur. 1975-1981 yılları arasında yazılmış olan on tane eseri kuramsal-kavramsal nitelikleri, kullandıkları araştırma yöntemleri bağlamında inceleyen Üstüner şu sonuçlara varmıştır: İncelenen eserlerin büyük bir oranı dar bir bakış içerisinde ele alın-

mışlardır. Araştırmaların örgüt içi alt çözümleme birimlerinde genellikle yönetimin biçimsel yönü değil daha çok insan ögesi irdelenmiştir. Eserlerin çoğu bir senteze ulaşmaktan ziyade betimleyici düzeydedir. Bir diğer özellik eserlerde yoğunlukla genelleme yapılması şeklindedir (Üstüner, 1986:147-151).

Araştırmaların çok azı dışında, hemen hepsinin merkezi birimler üzerinde yapılmasına rağmen, hatalı bir biçimde, sonuçlar Türkiye'nin yönetsel yapısına genellenmektedir. Bir diğer özellik, araştırmaların bütüncül bir nitelik göstermediği şeklindedir (Üstüner, 1986). Yalnız Türk kamu yönetimi için değil çoğunlukla gelişmekte olan ülke kamu yönetimleri için geçerli olan bu tür kuramsal ve kavramsal sorunlar bugünde devam etmektedir. 1975-1994 yılları arasında Amme İdaresi Dergisinde yayımlanan makalelerin en çok atıfta bulunduğu kitapları inceleyen Özen (1995:71-96) kamu yönetiminin esas uğraşı alanına ilişkin sorunun devam ettiğini, Türk kamu yönetimi yazınının ağırlıklı olarak örgütler-yönetim bağlamında işlevselci-mikro bir bakış açısıyla ele alındığını ve Türk kamu yönetimi yazınının siyaset biliminden hemen hiç yararlanmadığını tespit ederek açıklayıcı analizlerde bulunmuştur. Türk kamu yönetiminin etkilendiği Anglo-Amerikan yönetim yazının yalnızca örgüt-yönetim yaklaşımından etkilenip, diğer bir yaklaşım olan kamu yönetimine siyasal yaklaşımdan hemen hiç etkilenmemesi üzerinde düşünülmesi gereken bir olgudur. Ayrıca Türk kamu yönetiminin sorunları, örgütsel-yönetsel olmaktan daha çok siyasal nedenlerden kaynaklanmaktadır.

1970'den günümüze devam eden uluslararası ve ulusal toplumsal ve ekonomik gelişmelere baktığımızda ve Türk kamu yönetimi yazınına incelediğimizde, kamu yönetiminin gecikmeli de olsa "göreceli olarak eski" bir literatürle de olsa kamu işletmeciliği alanına kaymaya başladığına şahit olunmaktadır (Güler, 1994). 1950-1960'lı yıllarda, genel anlamda Taylorist yaklaşımı, kısmen de insan ilişkileri yaklaşımını benimseyen yönetim sistemimiz 1970'li yıllarda, yönetimin sorumluluğu, grup çıkarları, etik yönetimin tarafsızlığı gibi bazı olgular dışında ABD yönetim düşüncesini aynen takip eden yönetim sistemimizde, 1980'lerle birlikte, hakim yönelimlerin etkisiyle, kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine geçişe şahit olunmaktadır. 1980-1990 döneminde yoğun biçimde tartışılan devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, devletin sınırlandırılması, ekonomik liberalleşme, kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme, demokratikleşme, globalleşme, yerelleşme, yeni kamu yönetimi, kamu yönetimin rolünün yeniden tanımlanması, yönetimin yeniden yapılandırılması, yönetişim, kamu işletmeciliği, işletmecici rasyonellik, işlevsel paradigma, değişim mühendisliği, toplam kalite yönetimi, yalnız yönetim gibi kamu yönetimine ve işletme yönetimine ait pek çok kavram Türkiye'de de konuşulmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. Ancak bu tartışmalar, daha çok doktriner ve kavramsal düzeyde kalmıştır. Bu süreci sorgulayan, sonuçlarını tartışmaya açan, anlamaya çalışan Türkiye özelindeki yansımalarını analiz eden çalışmalar pek yapılmamıştır. Süreç daha çok benimseme-savunma şeklinde olmuş, savunanlar ve karşı çıkanlardan ziyade anlamaya çalışan üçüncü bir grup hayli zayıf kalmıştır.

Masceranhas(1993) 1980'li yıllarda başlayan yeniden yapılanma sürecinin sonunda kamu yönetiminin ahenginin bozulduğuna dikkati çekerek şu sakıncalardan bahsetmiştir:

- a) Kamu kurumlarına tanınan aşırı özerklik, eşgüdümü engelleyecek ulusal politikaların belirlenmesini güçleştirmiştir.
- b) Sonuçlara yönelik yönetim anlayışı içerisinde kurumların verimliliği, kamu çıkarından daha önemli hale gelmiştir.
- c) Kamu işletmeciliği kültürü ile kamu kurumları arasında yıkıcı rekabet egemen olmağa başlamıştır.
- d) Kamusal hizmetler hükümetlerin politikalarıyla aşırı biçimde özdeşleşerek, hizmetlerin hükümetlerle başlamasına ve bitmesine neden olmuştur.

Bir başka çalışmada, 1982 yılında Fransa' da başlatılan yönetimin yeniden yapılması programı çerçevesinde yürütülen "bölgelerin, illerin, komünlerin hakları ve özgürlüklerine" ilişkin adem-i merkezileşme çalışmaları sonucunda, devlet yerel düzeyde sarsılmış, otoritesi ve yetkileri konusunda mütereddit bir tutum içine düşmüştür. En köklü yetkilerin il yönetimlerine devredilmesi ile yeni feodal beyler ortaya çıkmıştır. Adem-i merkezileşme yerel demokrasilerin değil, yerel iktidarların güçlenmesini sağlamıştır. Bugün, Fransa'da bu reform programları sonucunda, genelleşmiş bir karmaşa, kamu yönetiminde pek çok sorunu ortaya çıkarmıştır (Bozkurt, 1991:149-159).

Kamu yönetimine uygulanmak istenen kamu işletmeciliği anlayışının bir çok yararı olmakla birlikte, kamu sektörün özel sektör olmadığı ve aynı anlayışla yönetilemeyeceği de açıktır (Terry 1993:319-328). Kamu yönetimine egemen olan, eşgüdüm, işbirliği, süreklilik, kamu yararı gibi ilkeler devlet-toplum ve devlet birey ilişkilerinin özel sektörde egemen olan müşteri ilişkisinden farklı olması gibi bakış farklılıkları, kamu işletmeciliği anlayışının yakın ve uzak gelecekte tanımlaması ve çözmesi gereken en önemli kavramlar ve sorulardır.

Burada üzerinde durulması gereken önemli bir diğer konu, ülkemizde popüler akımlara karşı büyük bir ilgi ve merak bulunmasıdır. Globalleşme ve neo liberal kamu yönetimi bağlamında ele alınan tartışmaların başta yönetim, e-devlet uygulamaları, üst kurullar, kamuda toplam kalite yönetimi, kamu yönetiminin sınırlandırılması, etkin devlet gibi kavramların yüzeysel aktarımlarla yakalanmağa çalışılması ve kavramların içeriğinin iyi analiz edilmemesi mevcut yönetim sistemimizdeki karmaşayı artırarak sorunu kaotik bir hale getirmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türk kamu yönetimi pratiği içinde, yeniden yapılandırma çalışmalarının karşılaştığı en büyük sorunlardan birinin katı merkezizetçilik olduğu bilinmektedir. Devletin daha

iyi işleyebilmesi için kamu hizmeti kavramının yeniden tanımlanması gerektiği üzerinde bir uzlaşma bulunmaktadır. Ülkemizdeki bürokratik yapının ekonomik ve sosyal gelişmelere paralel bir evrim geçiremediği öne sürülerek, geleneksel ve ataerkil kalıplara ait özelliklerin günümüz bürokrasisine de egemen olduğu, ayrıca ülkemizdeki bürokratik yapılanmanın rasyonel esaslar üzerinde işlediğini söylemenin zor olduğu belirtilmektedir. Yine bürokrasi ile toplum arasındaki yaşanan kopukluğun, devletle toplum arasında yabancılaşmaya, yönetimin açıklığı ilkesinin ihmal edilmesine ve bürokrasinin ekonomik akıldan uzak bir anlayışla demode olmasına neden olduğu ve işlevselliğini yitirdiği iddia edilmektedir. Devlet- toplum ilişkilerinde ahengin ve sosyal barışın sağlanması anlamında devlet yapılanmasının katı merkezîyetçi- otokratik özellikler gösteren yapısından uzaklaşıp kaliteli ve hızlı servis sunan, katılımcı, demokratik, şeffaf, çağdaş bir yapılanma içine girmesi zaruretinin açık bir biçimde ortaya çıktığı görülmektedir.

Kamu hizmet ve faaliyetlerinin bir çoğunun merkezi yönetim eliyle yürütülmesi ve tekel niteliğinde olması, bugün bir çok sorunun yaşanmasına neden olmaktadır. Bu anlamda Türkiye'nin öncelikle bir zihinsel dönüşüm yaşamasının zorunluluğu, sosyal ve ekonomik istatistiklerin sonuçları ile ortadadır. Bununla birlikte yönetimin yeniden örgütlenmesiyle birlikte genel anlamda kamu yönetimi sistemi tartışmaya açılmalı, sorunun "yönetim" boyutunun yanı sıra bir sistem sorunu olduğu unutulmayarak, resmin tamamı göz önüne alınarak yeniden ele alınmalıdır. Sorunun salt yönetim boyutuna indirgenerek irdelenmesi, sorunun farklı yönlerinin görülmesini engelleyerek, üretilecek çözümlerin yetersiz kalmasına neden olmaktadır. İşte tam bu noktada verimli-etkili-hızlı kamu yönetimi anlayışının yanına demokratik, katılımcı, hesap veren, şeffaf, insan haklarına saygılı olmak gibi çağdaş ve yeni ilkelerin de eklenmesi gerekmektedir.

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmalarında meselenin sadece yasa çıkarma sorunu olarak algılanmayacak kadar sofistike bir çalışma alanı olduğu ve disiplinler arası bir nitelik arz ettiğinin unutulmaması gerektiği gerçeğidir. Ülkemizdeki uygulamasında yeniden yapılandırma çalışmaları, "dar, teknik, kısa vadeli, reaksiyoner, halkın katılımının sağlanamadığı ve bunun sonucu olarak halk tarafından benimsenmeyen" çalışmalar olarak kütüphanelerin raflarını doldururken temel sorunların yıllardır değişmediği görülmektedir.

Olağanüstü dönemlerde yaşanan krizlerin ve bunalımların tesiriyle, ülkenin içinde bulunduğu durumdan bazen kimi kişilerin, bazen de kimi kurum ve kuruluşların sorumlu olduğu düşünülerek yürütülen yeniden yapılandırma çalışmalarında, sorunu asayiş ve inzibati tedbir sorunu olarak algılayan bir "siyasal aklın" devlet ve toplum ilişkilerini yeniden düzenlemek istediği ve bir mühendislik faaliyeti içine girdiği gözlenmektedir. Bunun sonucunda yönetim sisteminin devamlılığı kesintiye uğramaktadır. Böylece yapılan çalışmalar henüz pratiğe aktarılmadan ve sonuçları görülmeden yeni çalışmalar yapılmakta, bu süreç zamanla devamlılık arz eder hale gelmektedir. Bu durumda önce-

den tespit edilen reformun yönü ve stratejisi kaybedilmekte, sonuç başarısızlığa mahkum olmaktadır.

Yönetim anlayışının ve idari reform zihniyetinin dar örgütsel yapıda olması, Türk kamu yönetiminin çevresel gelişmeleri de takip etmesini engelleyen önemli sorunlarından bir diğeri olmuştur. Ayrıca yönetim sistemimizin kendisine yöneltilen taleplere cevap verebilecek donanımdan yoksun olması, değişim ve yeniden yapılanma terimlerine aşırı anlamlar yüklenerek bunların sihirli formüller olarak algılanması, yönetimin yeniden yapılanması çalışmalarının uygulamaya geçirilmesini ve istenilen neticelerin alınmasını engelleyen faktörler olmuştur.

1980'li yıllar pek çok bakımdan Dünya tarihinin en önemli dönemlerinden biri olma özelliğine sahiptir. Ekonomilerin liberalleşmesi, mal ve hizmet dolaşımının yaygınlaşması, uluslararası rekabetin yoğunlaşması, Sovyet Bloğunun dağılması, insan hakları, insani değerler, globalleşme, demokratikleşme, iletişim/ulaşım teknolojisindeki ilerlemeler, eğitim düzeyinin yükselmesi gibi, benzer yerel/uluslararası gelişmeler kamu yönetimlerinin işlevlerinin farklılaşmasına ve rollerinin yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Geçen süreçle birlikte, düzen kavramı yerini düzensizliğe bırakmıştır, yaşanan değişimin dünyayı nereye götüreceğine henüz net bir cevap verilememektedir.

Bütün bu gelişmeler ülkemizi de etkilemiş, 1980'li yılların başında şiddetli bir değişim rüzgarı esmeğe başlamıştır. Bütün, düzenleme sözcüklerinin başına yeni terimi eklenerek kamu oyuna sunulmuştur. Dünya ile aynı anda yaşanan bu süreç, ülkemizde derinlikten yoksun, kavramsal düzeyde kalmış ve özüne inilememiştir. Yöntem olarak böyle bir bakış açısının benimsenmesi, kamu yönetimi sistemimizin sorunlarını çözmek yerine içinden çıkılmaz bir hale getirmiştir. Türkiye' de sosyo-ekonomik sorunlara yaklaşım zihniyetinin uzun süre değişmemesi, kamu kesiminin değişen şartlara uyum göstermesini engellemiş ve sorunların zamana yayılmasına neden olarak toplumsal ve ekonomik dinamiklerin önündeki en büyük engellerden biri olmuştur.

1980 sonrası dönem içerisinde devletin küçültülüp, etkinleştirilmesi politikaları doğrultusunda bir kısım kamu iktisadi teşebbüsleri özelleştirilmek istenmiş ancak hem yasal engeller hem de metodolojik bir kısım yanlışlar nedeniyle istenilen başarılar elde edilememiştir. Bunun sonucunda kamu kesimi aşırı biçimde büyümeye ve genişlemeye devam etmiştir. Yine aynı şekilde devletin üst düzey yönetim organı olan bakanlar kurulunun faaliyet alanının sınırlı kalması gerekirken yürürlükteki mevzuat bakanlar kuruluna bu fonksiyonu aşan çoğu ayrıntıyla ilgili pek çok konuda karar alma vazifesi yüklemiştir. Bu durum bakanlar kurulunun gündeminin sürekli büyümesine birçok hizmetin gecikmesine yol açmaktadır. Ayrıca yine bu dönem içerisinde hizmet bakanlıklarının ve devlet bakanlıklarının sayısı fevkalade artmıştır.

Ülkemizde yine bu dönem içerisinde diğer kamu kesimlerinde de önemli bir genişleme olmuştur. Bu dönem içerisinde kayıt dışı devlet ekonomisi olarak adlandırılan

ve kamu kaynaklarının bütçe dışı fonlar ve parlamento denetimi dışında bir yöntemle sorumsuzca harcandığı ve gizli bir kamu sektörü yaratıldığı bir dönem olmuştur. Devletin demokratikleşmesinin en önemli unsurlarından olan vatandaşların bilgi edinme hakkı, insan hakları gün ışığında yönetim konularında hemen hiç bir gelişme olmamış; hatta bu tartışmalarla birlikte devlet gizlilik esasına daha fazla sarılmıştır.

Türkiye, merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim yapısıyla, yüksek düzeydeki yönetsel nüfus yoğunluğu ile ulusal ve uluslararası toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunulmaktadır. Çok eskilere gitmeden, yalnızca bir süre önce yapılan MEHTAP, İYD ve KAYA raporlarına baktığımızda bu çalışmaların birbirine çok benzediği ve bazı önerilerin her üç raporda da yer aldığı görmekteyiz. Bu durumda bir önceki yapılan çalışmanın yerindeliği ve doğruluğu ortaya çıkarken, aynı zamanda söz konusu çalışmaların uygulanmadığını ve sonuçlarının alınmadığını da göstermektedir.

#### KAYNAKÇA

- AYKAÇ, Burhan; "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003.
- BAŞBAKANLIK, 21. Yüzyıla Girerken Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerde Uygulamalar, Ankara, 1994.
- BOZKURT Ömer, "Fransa'da Adem-i Merkezileşmenin Beklenmeyen Sonucu: Feodalleşme", Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.4, 1991.
- DAVISON, Roderic H.; Osmanlı İmparatorluğunda Reform, C.I, (Çev. O. Akınhay), Papirüs Yayınları, 1997.
- DIMOCK E.K, Amme İdaresi, (çev. N. Abadan), Ankara, 1954
- DİNÇER N.-EGUN T., Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, Tavsiyelerinin Uygulanma Durumu Değerlendirme Araştırması, TODAİE Yayını. 1974.
- DPT, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyon Raporu, 2000
- DRUCKER p. F. Değişim Çağının Yönetimi, (çev. Z. Dicle), Türk Henkel Yayını, 1995.
- DURAN, Lütfi; Türkiye Yönetiminde Karmaşa, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1988.
- ERGUN, Turgay; "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve KAYA Projesi", Amme İdaresi Dergisi, C.24, S.4, 1991.
- ERGUN, Turgay- A. POLATOĞLU; Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara, 1992.



- FREDERICKSON, H. George- Kevin B. SMİTHL; The Public Administration Theory Primer, Westview Press, USA, 2003.
- GOLEMBIEWSKİ R.B. "The Future of Public Administration: End of a Short Stay in the Sun? Or a New Day A-Dawning?", Public Administration, V. 56, No. 2, s. 139-149, 1996.
- GRAY A-JENKINS B. , "From Public Administration To Public Management: Reassessing a Revolution:", Public Administration, Vol. 73, s. 75-99, 1995.
- GÜLER Birgül A., "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi, C. 27, S. 4, s. 3-19, 1994.
- GÜLER, B. Ayman; Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, TODAİE, Ankara, 1996.
- HEPER, Metin - Ümit BERKMAN; Development Administration in Turkey, Conceptual Theory and Methodology, Boğaziçi University Publications, No:164, İstanbul, 1980.
- HEPER, Metin; Modernleşme ve Bürokrasi, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, Ankara, 1973.
- HOVARTH, Bela; Anadolu 1913, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 1997.
- KARAER, Tacettin; "Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme", Amme İdaresi Dergisi, C.20, S.2, Haziran 1987/a.
- KARAER, Tacettin; "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi", Amme İdaresi Dergisi, C.20, S.1, Mart 1987/b.
- LANE, Jan-Erik. New Public Management, Routledge, London, England, 2000.
- LEWIS, Bernard; Modern Türkiye'nin Doğuşu, (Çev. M. Kıratlı), TTK Yayını, Ankara, 1991.
- MAHÇUPYAN, Etyen, Osmanlıdan Postmodernizme, Patika Yayınları, İstanbul, 1996.
- MASCHERANHAS R. C., "Building on Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand", Public Administration Review, V. 53, N. 4, 1993.
- MIHÇIOĞLU Cemal, İdari Reform-Belçike Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler, Ankara, SBF Yayınları No: 158-140, 1963.
- MIHÇIOĞLU, Cemal; Yönetimin Sorunları, AÜ SBF Yayınları, Ankara, 1987.
- MIHÇIOĞLU, Cemal; "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Türkiye'de Kamu Yönetimi,

(Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003

- OKTAY, Cemil; Siyasal Sistem ve Bürokrasi, Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi, Der Yayını, İstanbul, 1997.

- ONAR, Sıddık Sami; İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.I, 3. Baskı, İstanbul, 1960.

- PAYASLIOĞLU, Arif, "İdari Reformun Yönü ve Stratejisi", Amme İdaresi Dergisi, C.4, S.2, s. 3-14, 1971.

- SABAHATTİN, Prens; Türkiye Nasıl Kurtarılabilir?, (Çeviriyazı: F. Unan), Ayıraç Yayınları, Ankara, 1999.

- SAVCI Bahri, "Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003

- SÜRĞİT, Kenan; "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 1, Sayı1, Haziran 1968.

- SÜRĞİT Kenan, "12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi", Amme İdaresi Dergisi, C. 13, S. 3, 1980.

- SÜRĞİT, Kenan; Türkiye'de İdari Reform, TODAİE Yayını, Ankara, 1972.

- ŞAYLAN Gencay, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003.

- ŞERİF, Ahmet; Anadolu'da Tanin, (Yayına Haz.Çetin Börekçi) Kavram Yayınları, İstanbul, 1977.

- TANPINAR, Ahmet Hamdi; 19. Asır Türk Edebiyat Tarihi, Çağlayan Kitabevi, İstanbul, 1988.

- TERRY L.D., "Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship With Democracy", Public Administration, V. 53, N. 4, s. 319-328.1993.

- TODAİE, İdari Reform ve Reorganizasyon Raporu (I.R.R.R.), TODAİE Yay, Ank, 1965.

- TODAİE; İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler(İYD), TODAİE, Ank 1972.

- TODAİE; Kamu Yönetimi Araştırma Raporu (KAYA), TODAİE Yayını, Ankara, 1991.

- TODAİE; Merkezi Hükümet Araştırma Projesi, (MEHTAP), TODAİE Yay., Ank., 1963

- TUTUM, Cahit; Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV Yayını, Ankara, 1994.

- TÜSİAD; Kamu Bürokrasisi Raporu, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1983.
- ÜLGENER, Sabri; Zihniyet, Aydınlar, İzmler, Mayaş Yayınları, Ankara, 1983.
- ÜSTÜNER, Yılmaz; "Kamu Yönetimi Disiplininde Yöntem Sorunları", Türkiye'de Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, 1986.
- ÜSTÜNER, Yılmaz; "In Search of An Identity Considerations on the Theory and the Discipline of Public Administration", Ankara, ODTÜ, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1992.
- ÜSTÜNER, Yılmaz; "Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, Cilt I, Ankara, TODAİE Yayını, 1995.
- WALLIS M, Bureaucracy It's Role in Third Development, Mc Millan Publishers, Hong Kong, 1989.
- YALÇINDAĞ Selçuk, "Değişen Koşullar ve Mahalli İdarelerimiz", Amme İdaresi Dergisi, C. 1, S. 1, 1968.
- YALÇINDAĞ,; Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1995.
- YAYLA Yıldızhan, "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Ed. B. Aykaç-Ş.Durgun- H. Yayman), Yargı yayınları, 2003
- WEIKART, A. Lynne. "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City", Urban Affairs Review, XXXVI, 3, (January 2001), 359-382.