

TÜRKİYE’DE KAMU YÖNETİMİNİ GELİŞTİRME AÇISINDAN NEUMARK RAPORU¹

Dr. Öğr. Üyesi Aygül KILINÇ
Gaziantep Üniversitesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
aygulkilinc@hotmail.com

ÖZET

Toplumsal gelişme sürecinde her yönetim, mevcut yasal mevzuatı ve örgütsel yapısı konusunda yenilik yapma çabası içinde olur. Bu etkinlikten amaç, toplumsal değişim karşısında kamu örgütünün uyum kabiliyetini artırmak ve örgüte, değişen toplumsal talepleri ve beklentileri karşılama gücü kazandırmaktır. Neumark Raporu, Türk kamu yönetiminde yönetimi geliştirmeye ilişkin olarak yapılan çok sayıdaki çalışmalardan sadece biridir. Bu Rapor, kamu yönetimine ilişkin önemli tespitleri nedeniyle öne çıkmıştır. Rapor’da bir dönemin kamu yönetiminin yapısal sorunlarına ışık tutulmaktadır. Rapor, bizlere, dönemin kamu yönetiminin yapısal sorunları bağlamında günümüz kamu yönetimini değerlendirme fırsatı vermektedir. Sonuç olarak 1949 tarihinde hazırlanan bu Rapor’da vurgulanan sorunların, günümüz kamu yönetiminin esaslı sorunları arasında varlığını koruduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda, kamu yönetimini geliştirmek adına ülkemizde yapılagelen yönetimi geliştirme çalışmalarından beklenen verimin alındığı, iddia edilemez.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Kamu Yönetimini Geliştirme, Neumark Raporu.

NEUMARK REPORT IN TERMS OF IMPROVING THE PUBLIC ADMINISTRATION IN TURKEY

ABSTRACT

In the social improving process, each government would be in an effort to make improvements on existing legislation and organizational structure. The purpose of this event is to increase the ability to adapt the public organizations in the face of social change. It will also gain the ability to meet changing societal demands and expectations of the organization. Neumark Report is just one of the many studies conducted for development of Turkish public administration management. This report came to the fore because of the significant findings related to public administration. The report sheds light on the structural problems of the public administration. The report gives us the opportunity to evaluate today’s public administration in the context of the structural problems of the public administration. As a result, it is possible to say that the problems highlighted in this Report, prepared in 1949, are preserved among the fundamental problems of today’s public administration. In this context, it can not be argued that the efficiency expected from the public administration development works carried out in our country in order to improve public administration has been received.

Keywords: Public Administration, Development of Public Administration, Neumark Report.

تقرير نويمارك لغرض تطوير الإدارة العامة في تركيا

الدكتورة المساعدة. آيغول كليلنج
جامعة: آرتفين جروه
قسم العلوم السياسية والإدارة العامة
aygulkilinc@hotmail.com

ملخص
في عملية التنمية الاجتماعية ، تبذل كل إدارة جهودًا للابتكار في التشريعات القانونية والهيكل التنظيمي الحالي، الغرض من هذا النشاط هو زيادة قدرة المنظمة العامة على التكيف مع التغيير الاجتماعي وإعطاء القدرة على التكيف مع المتطلبات والتوقعات الاجتماعية المتغيرة.

¹ Bu çalışma, Macaristan’ının Kaposvar kentinde bulunan Kaposvari Egyetem/Üniveritesi ev sahipliğinde 25-30 Ağustos 2015 tarihinde gerçekleştirilen 7. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresinde sunulup yayımlanan bildirinin gözden geçirip genişletilmiş halidir.

تقرير نيومارك هو واحد من العديد من الدراسات حول تحسين الإدارة في الإدارة العامة التركية، وتأتي في المقدمة لأن لديها نقاط هامة متعلقة بالإدارة العامة، هناك فترة في التقرير تلقي الضوء على المشاكل الهيكلية للإدارة العامة، يمنحنا التقرير فرصة لتقييم الإدارة العامة في سياق المشكلات الهيكلية في تلك الفترة. ونتيجة لذلك، المشاكل التي برزت في هذا التقرير الذي تم اعداه عام 1945 المشاكل التي أشير عليها، ومن الممكن القول إنها تحافظ على وجودها ضمن المشاكل الأساسية للإدارة العامة اليوم، في هذا السياق، من أجل تحسين الإدارة العامة، الكفاءة المتوقعة من أعمال التطوير الإداري التي نفذت في بلدنا، لم تكن كافية.

الكلمات المفتاحية: الإدارة العامة، تطوير الإدارة العامة، تقرير نيومارك

GİRİŞ

Bir ülkede yaşanan sosyal, ekonomik, teknolojik ve siyasal alandaki değişimler, ülkenin yönetsel yapısını etkiler; örgütsel yapısı, işleyişi ve mevzuatında yeni düzenlemelerin yapılmasını gerektirir. Özellikle nüfus artışı, kamusal görev ve sorumlulukları çeşitlendirir, hizmet alanını genişletir, hizmet anlayışını değiştirip devletin etkili ve verimli çalışması için iyi işleyen bir kamu yönetim sisteminin oluşturulmasını zorunlu kılar. Böyle durumlarda kamusal beklentilere cevap vermek, toplumsal sorunları çözmek ve kamu yönetiminin işleyişinde etkinlik ve verimliliği esas kılmak adına devlet/siyasal iktidar, kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarını yapar, yaptırır ve uygulamasını gözetir. Dolayısıyla siyasal iktidar, kamu yönetimini genişletir, içten ve dıştan gelen yeniliklere, değişikliklere, kamusal talep ve beklentilere karşı kamu yönetiminin uyum kabiliyetini geliştirme çabası içinde olur/olmalıdır. Değişen koşullar karşısında Türkiye’de kamu yönetiminin kendini yenilemesi ve geliştirmesi adına yapılan çalışmalardan olan Neumark Raporu, bu çalışmada, Türk kamu yönetimine ilişkin tespit ettiği sorunlar ve geliştirdiği çözüm önerileri ışığında gerçekçiliği, tutarlılığı ve kamu yönetimine sağladığı katkı açısından incelenmiştir. Neumark Raporu, hazırladığı dönem itibarıyla kamu yönetimimizin yapısal niteliklerine ışık tutan adeta durum saptayıcı bir belge niteliğindedir. Dolayısıyla bir dönemin kamu yönetiminin yapısal özelliklerine ışık tutan bu Rapor, söz konusu bu çalışmada, ilgili dönemin kamu yönetimiyle devamı niteliğindeki günümüz kamu yönetimini, özellikle yönetimi geliştirme açısından karşılaştırma ve bu konuda alınmış yolu görme fırsatı vermiştir. Bu bağlamda denilebilir ki, o dönemde Neumark tarafından tespit edilen sorunlar, benzer biçimde günümüz kamu yönetiminde de geçerliliğini korumaktadır ve süreç içerisinde kamu yönetimini geliştirmeye ilişkin yeniden düzenleme çalışmalarından beklenen verim alınamamıştır. Buna göre, çalışmada, öncelikle “yönetimi geliştirme” kavramı üzerinde durulmuştur. Ardından Türkiye’de “kamu yönetimini geliştirme” çalışmalarına, tarihsel açıdan göz gezdirilmiştir. Son olarak “Neumark Raporu”nun yayımlandığı dönemde Türk kamu yönetiminin yapısal niteliklerine ilişkin tespit ettiği sorunlar ile önerdiği çözümler, günümüz kamu yönetiminin yapısal dokusu bağlamında kuramsal olarak ele alınıp değerlendirilmiştir.

1. KAVRAMSAL AÇIDAN “YÖNETİMİ GELİŞTİRME”

Yönetim, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinliktir. Kurumsal anlamda yönetim, insanları belli bir amaca doğru yönelten bir dizi işlevden oluşan bir toplumsal süreç olarak ifade edilir. Yönetim yazınında bu işlevler; planlama, örgütlenme, personel-alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme olarak belirtilir (Fişek, 2005: 31; Ergun, 2004: 3-4; Eryılmaz, 2014: 2-6). Yönetimsel örgütler, sürekli olarak yapılan küçük değişiklik ve ayarlamalarla, durmadan değişir ve gelişir. Yönetimsel örgütlerin uyumu yakalamak adına yaptığı bu değişiklikleri ve gösterdiği çabayı Sürgit (1972: 11), iç ve dış etkenler bağlamında değerlendirmiştir. Buna göre uzun vadede sosyal gereksinimlere, amaçlara verilen ağırlıktaki değişiklik ya da teknolojik gelişmeye uymak için yapılan sürekli nitelikteki çabalar dış etkenler; personel ilişkilerindeki değişiklik, ortaya yeni liderler çıkması, personelin tecrübe kazanarak gelişmesi, örgüt üyelerinin karşılıklı ilişkilerindeki değişiklik gibi çabalar ise iç etkenler biçiminde nitelendirilmiştir. Örgütün iç ve dış etkenlere karşı uyumunu gerçekleştirmeye dönük sürekli nitelikteki tüm bu çabaları bir bütün olarak yazar, “yönetimi geliştirme” olarak tanımlamıştır.

Ancak sürekli nitelikteki bu çabalar, değişen koşullar karşısında zamanla yetersiz kalabilir ve işlevselliğini yitirebilir. Kısacası devingen bir toplumsal yapıda mevcut yapısıyla kamu yönetimi, değişen toplumsal ihtiyaç ve beklentileri karşılama konusunda güçlük yaşayabilir. Bazen iç ve dış etkenler, bazen politik, hukuki hatta anayasal güçler, dıştan gelen değişiklik talebine/ihtiyacına uyumu güçleştirebilir. Sürgit (1972: 12)’e göre bir yönetim şimdiki istekleri karşılayamıyorsa; şimdiki istekleri karşılamakla birlikte yeni istekler karşısında çaresiz kalıyorsa; sadece bugün için yaşıyor ve ileriye göremiyorsa; görevlerinin gerektirdiği en etkin yöntemleri bulamıyor ve faaliyet alanındaki gelişmelerden habersiz ise kamusal örgütün yapısal ve işlevsel bünyesinde yeniden düzenlemenin gerekliliği kabul edilmelidir. “Yönetimin yeniden düzenlenmesi” ise alışılmış olan değerleri değiştirmeyi; mevcut düzenin katılıklarını gidermeyi amaç edinen büyük değişiklikleri gerçekleştirmeyi; yeni bir dengenin kurulması ve çeşitli kademelerdeki tedbirlerin birbirlerine bağlanarak bütünleştirilmesini sağlamayı amaçlayan bilinçli, kararlı ve planlı bir çaba olarak belirtilmiştir (Altuntaş, 2007). Bu çabaların her biri yönetimi biraz daha geliştirerek değişen koşullara

uyumu kolaylaştırır. Bu anlamda “yönetimi geliştirme” kavramının, “yönetimi yeniden düzenleme” çalışmalarını da içerdiği ve yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarının devingen bir toplumda yönetimi geliştirmenin vazgeçilmez bir bileşeni olduğu ileri sürülebilir.

Yönetimi geliştirme ya da yönetimi yeniden düzenleme adına yapılan her çalışmanın çok sayıdaki bağlamından söz etmek mümkündür. Yılmaz (2001: 3-6), “üç açık” olarak ifade ettiği bütçe açığı, güven açığı ve performans açığını yönetimi geliştirme çalışmalarındaki önemli bağlamlar olarak belirtmiştir. Saran (2004: 112-121), yönetimi tetikleyen etkenleri, küreselleşmenin kamu yönetimi üzerinde yarattığı değişim; kamu kesimiyle özel kesimin bütünlüğü ve karşılıklı etkileşimi; geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının sorunlara ilişkin çözüm üretmedeki yetersizliği; vatandaşların temel hak ve özgürlükler ile siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerine katılımın sağlanması yönündeki eğilim; kaliteli hizmete ilişkin talep ve beklentiler ile devletin görev ve sorumluluklarına ilişkin değişen yaklaşım biçiminde daha geniş bir çerçevede değerlendirmiştir.

Yönetimi yeniden düzenlemenin amaçlarını Sürgit (1972: 29-46), kamu hizmetlerinin bütün sektörlerinde ve kademelerinde işlerin gecikmelere meydan verilmeden yürütülmesini temin etmek; yapılan işin kalitesini ıslah etmek ve daha üstün vasıfta bir hizmet sağlamak ve verimliliği azaltmaksızın yönetsel faaliyetleri mümkün olan en az masrafla yürütmek şeklinde ifade etmiştir. Bu amaçları gerçekleştirebilmek için yazar, yönetimi geliştirmeyi sağlamaya yönelik süreci beş aşamalı olarak açıklamıştır. Bu aşamaları; sorunların teşhisi ve yeniden düzenlemenin kararlaştırılması, araştırmaların yapılması ve önerilerin geliştirilmesi, önerilerin karara bağlanması, uygulama, uygulamanın izlenmesi ve değerlendirme yapılması biçiminde sıralanmıştır. Tortop (1999: 193), yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarını başarılması güç bir etkinlik olarak değerlendirir. Yazar, yönetimin tutucu ve statükocu olma niteliğini, yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarını güçleştiren ciddi bir engel olarak görür. Ancak tüm güçlüğüne karşın yönetimde yeniden düzenlemeyi kolaylaştırma adına “kurumsal yeniden düzenleme yöntemi”, “zorlayıcı yeniden düzenleme yöntemi” ve “deneysel yeniden düzenleme yöntemi”nin uygulandığı belirtilmelidir.

Kurumsal yeniden düzenleme yönteminin esasında, yönetimi sürekli inceleyip uygulamadaki aksaklıkları ve eksiklikleri ortaya çıkarmak; talep ve beklenti odaklı yönetim anlayışı geliştirmek; değişime karşı direnci kırmak amacıyla yeniden düzenleme çalışmaları yürüten kuruluşları oluşturma düşüncesi bulunmaktadır (Parlak, 2005: 318). *Zorlayıcı yeniden düzenleme yöntemi*, yönetsel dizgeye yabancı iç ve dış baskı gruplarının etkisiyle yapılan yeniden düzenleme yöntemini tanımlar. Değişen siyasal iktidarlar nedeniyle oluşturulan yeni hükümetlerin yeni kamu politikası ve çeşitli düzeylerde gerçekleştirdikleri yönetici değişikliği, bürokrasi içinde aşağıdan gelen bir tepkiyle karşılaşabilir. Böylesi bir durumda hayata geçirilen bu yöntemde, yeniden düzenlemenin gerçeklere uygun olmama tehlikesi de bulunmaktadır (Tortop, 1999: 193-194). Son olarak *deneysel yeniden düzenleme yöntemi*, psikolojik olarak ilgilileri değişime hazırlayan etkili bir yöntemdir. Bu yöntemde göre yeni düzenleme, önce belli bir alanda denenir, daha sonra alınan sonuçlara göre uygulama genelleştirilir. Memurların çalışma geleneğine sahip oldukları hukuki ve beşeri olanaklara uygun olan bu yöntemde, yasaların değişkenliği ve yerel uygulamaların varlığı nedeniyle yönetilenlerin hukuki açıdan korunması güçleşebilir (Tortop, 1999: 196; Altuntaş, 2007).

2. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARI

Türkiye’de kamu yönetiminin genel özelliklerini sistem, örgüt, görev, işleyiş, kamu görevlileri ve yönetime katılma açısından değerlendirmek mümkündür. Türk kamu yönetimi sistemi, Fransız yönetiminin etkisi ile “idari rejim” ya da “yönetsel düzen” olarak nitelendirilir (Gözübüyük, 1998: 10). Bu sistemde özel yönetimden farklı olarak kamu yönetimine uygulanmakta olan “ kamu yönetimi hukuku/idare hukuku” olarak tanımlanan ayrı ve özgün bir hukuk dalı, “yönetsel yargı/idari yargı” olarak tanımlanan ayrı bir yargı düzeni bulunmaktadır (Eryılmaz, 2014: 131). Söz konusu sistemde kamu yönetimi, tek yanlı olarak bağlayıcı kararlar alabilir ve aldığı kararları belli koşullarda kendi uygulayabilir.

Günümüz kamu yönetiminin örgütsel yapısı, genel hatlarıyla Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki yapıya benzer. Cumhuriyet döneminde devlet anlayışındaki değişim, etkisini kamu yönetimi örgütlenmesi üzerinde de göstermiş, bir taraftan bakanlıkların ve bunlara bağlı örgütlerin diğer taraftan da yerinden yönetim kuruluşların sayısında ve görev alanlarında artma ve genişleme olmuştur. Devletin ekonomik yaşama bir işletmeci olarak katılması, etkinliklerinde geniş ölçüde özel hukuktan

yararlanan yeni kamu kuruluşlarını ortaya çıkarmıştır. Son yıllarda ise yerel yönetimler, hem mali yönden hem de görev yönünden güçlendirilmiştir (Gözübüyük, 1998: 10-11; Eryılmaz, 2014: 131-132).

Kamu görevlileri, Cumhuriyet döneminde, eskiye göre düzenli bir biçime sokulmuş ve devlet memurluğu bir meslek durumuna getirilmiştir (Gözübüyük, 1998: 11). 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde yer alan “Kamu hizmetleri; memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür” ibaresinde, kamu yönetimindeki istihdam biçimleri açıklığa kavuşturulmuştur (Eryılmaz, 2014: 331-332). Türk kamu yönetimi sıkı bir merkezîyetçi sisteme dayanmaktadır. Kamusal görevlerin büyük bir bölümü merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütleri eliyle yerine getirilmekte; bazı kamusal hizmetler ise yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen kurumlar tarafından yürütülmektedir (Acar ve Sevinç, 2008). Bu durum 1982 Anayasasının 123. maddesinde şöyle belirtilmiştir: “İdare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”. Genel yönetimin yerel ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki (vesayet) denetimi oldukça ağırdır. Ayrıca halkın yönetime katılması ancak genel ve yerel düzeydeki seçimlerle gerçekleşebilmektedir (Gözübüyük, 1998: 11; Eryılmaz, 2014: 127).

Osmanlı İmparatorluğu, dünyanın büyük devletlerinden biri olarak varlığını devam ettirirken 17. Yüzyılın sonuna doğru İmparatorluk hızlı bir biçimde çözülme sürecine girmiştir. Yönetimi geliştirme üzerinde derin etkileri olan “çözülme”, aynı zamanda yeniden düzenleme çalışmalarına da dinamizm kazandırmıştır. İmparatorluk, Kanuni Sultan Süleyman döneminde bir takım arayışlara girmiş olmakla birlikte gerçek anlamda yeniden düzenleme çalışmaları 18. Yüzyılda başlamıştır (Yayman, 2008: 50-51). Devlet bünyesinde yeniden düzenleme çalışmalarına ilişkin çabalar/girişimler, Güler ve Keskin'nin ortak ürünü olan “Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak” başlıklı çalışmada, 1700 yıllarda gerçekleştirilen “Lale Devri”; 1789-1838 yılları arasında gerçekleştirilen “Nizamı Cedid”; 1839-1856 yılları arasında gerçekleştirilen “Tanzimat” ve 1856-1920 yılları arasında gerçekleştirilen “İslahat” yeniden düzenleme çalışmaları (Güler ve Keskin, 2007: 103) şeklinde dönemsel olarak sınıflandırmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu'nda yapılan ilk yeniden düzenleme çalışmalarından bazılarını şöyle belirtmek mümkündür: 1620 tarihli Kitabı Müstebat (II. Osman'a sunulmuş, yazarı belli değil), 1631 tarihli Koçi Bey Risalesi, 1652 tarihli Kâtip Çelebi Risalesi (Bozukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar), 1742 tarihli Defterdar Sarı Mehmet Paşa Risalesi (Devlet Adamlarına Öğütler), 1793 tarihli Nizam-ı Cedid Projesi, 1804 tarihli Sened-i ittifak'ın İlanı, 1838 tarihli Serbest Ticaret Anlaşması (Yayman, 2008: 50-60; Eryılmaz, 2014: 63). Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemdeki yönetim yapısı ise III. Selim döneminde başlatılan, II. Mahmut döneminde hazırlanan ve 1839 Tanzimat Fermanı ile sistemli hale getirilen, 1859 İslahat Fermanı ile güçlenen, I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde yoğunlaşan yeniden düzenleme hareketleri (Ergun, 2004: 366) bağlamında geliştirilmeye çalışılmıştır.

Cumhuriyet döneminde ekonomik, politik ve sosyo-kültürel hayatta hızlı ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler doğal olarak kamu yönetiminde de değişime yol açmıştır. 1933 yılından itibaren kamu yönetiminde yeniden düzenleme konusunda birçok araştırma ve çalışma yapılmış, raporlar hazırlanmıştır. Ancak daha geniş kapsamlı çalışmaların 1963 yılında başlayan Beş Yıllık Planlı Kalkınma dönemi ile başlatıldığı görülmektedir (DPT, 2000: 6-7). İlk kapsamlı yönetsel yeniden düzenleme çalışması 1933 yılında yapılan çalışmalar ile gerçekleşmiştir. Ancak yazında kabul gören biçimi ile Türkiye'de yeniden düzenleme çalışmaları İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemden başlayarak yoğunlaşmıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen ilk çalışmalar şunlardır: Dorr Raporu (1933), Hilts Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Martin-Cush raporu (1951), Gruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chaillaux-Dantel Raporu (1959), Max Der Porten Raporları, Mook Raporu (1962), Fisher Raporu (1962), Podol Raporu (1963). Bu ilk dönem çalışmaları, Türkiye'ye gelen yabancı uzmanlar tarafından yapılmıştır ya da söz konusu uzmanlara yaptırılmıştır (Ergun, 2004: 367; Yayman, 2008: 85-166).

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) bünyesinde yerli uzmanlar tarafından hazırlanan ve burada söz edilmesi gereken önemli raporlardan biri, 1958 tarihli “Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Rapor” başlıklı çalışmadır (Kara, 2006). Kamu yönetiminde yeniden düzenleme yönündeki en büyük girişim 1963 yılında TODAİE öncülüğünde hazırlanan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) çalışmasıdır. MEHTAP raporu, merkezi hükümetin

örgütlenme biçiminin etkili ve verimli kamu hizmeti sunumuna olanak verecek hale getirilmesi için yapılmıştır (MEHTAP Raporu, 1966). Kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarına en kapsamlı örneklerden biri de yine TODAİE tarafından hazırlanan ve 1991 yılında yayımlanan Kamu Yönetimi Araştırma (KAYA) Projesidir (KAYA Projesi, 1991).

1980'den sonra yönetimde yeniden düzenleme çalışmaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmış (Acar ve Sevinç, 2008) ve 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren kamu yönetiminde verimliliği temel alan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı benimsenmeye başlanmıştır (Ömürgönülşen, 2003). Bu yaklaşım doğrultusunda biçimlendirilmek istenen kamu yönetiminde rekabetçi, amaçlara yönelmiş, sonuçlara önem veren, müşteri odaklı, girişimci, uzak görüşlü, âdem-i merkezîyetçi, pazara yönelik gibi yönetim ilkeleri kazandırılmaya çalışılmıştır (Parlak, 2005: 205). Bu dönemden itibaren kamu yönetimini geliştirmeye yönelik yeniden düzenleme çalışmaları bu yaklaşımın etkisi altında gerçekleştirilmiştir.

3. YÖNETİMİ GELİŞTİRME AÇISINDAN “NEUMARK RAPORU”

Neumark Raporuna ilişkin içerik çözümlemesine geçmeden önce Fritz Neumark hakkında birkaç cümleye yer vermenin yararlı olacağı kanısındayız. 1930'lu yıllarda Almanya'dan Türkiye'ye gelen bilim insanlarından biri olarak Neumark, Frankfurt Üniversitesi'nde profesör olarak çalışmaktadır. 1900 doğumlu olan Neumark, Türkiye'ye, üniversite reformundan sonra 1933 yılında geldiğinde henüz profesör olmuştur. Üniversite eğitime Münih Üniversitesinde başlamış ve Jena Üniversitesi'nde İktisat Fakültesini bitirmiştir. Türkiye'ye geldikten iki yıl gibi kısa bir süre sonra Türkçe ders anlatmaya başlayan Neumark, İstanbul Üniversitesi'nde profesör olarak çalışmış, Maliye ve iktisat biliminin gelişmesinde önemli katkılarda bulunmuş ve Türkiye'de en fazla kalan yabancı bilim insanı olmuştur (Yayman, 2008: 125). 1952 yılında Almanya'ya dönen Neumark, Türkiye'ye gelmeden önce asistan olarak başladığı Frankfurt Üniversitesine döndükten sonra rektör olmuştur. Türkiye'de bulunduğu süre içerisinde “Genel Ekonomi Teorisi”, “Ekonomi Politikası Dersleri”, “Maliyeye Dair Teknikler”, “İktisadi Düşünce Tarihi” ve “Türkiye ve Yabancı Memleketlerde Gelir Vergisi” başlıklı eserlerini Türkçe yayımlatmıştır. Bu eserlerin hemen hepsi alanındaki ilk çalışmalar olma niteliğiyle öne çıkmıştır (Yayman, 2005).

Dr. Fritz Neumark, Başbakanlığın talebi üzerine 1949 yılında “Devlet Daireleri ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Hakkında” bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda, kamu yönetiminde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler; yeni düzenleme için gerekli örgütler; memur sorunları ve rasyonel çalışmayı sağlayacak tedbirler, ilkeler ve öneriler yer almıştır (Kara, 2006). Kısaca Neumark Raporu olarak bilinen bu Rapor, yedi bölümden oluşmaktadır. Raporun ilk bölümünde, kamu yönetiminde yeniden düzenlemeyi gerektiren sebepler üzerinde durulmuş ve bu sebepler arasında memur sayısının dağılımındaki dengesizlik, memurların niteliklerinin yetersiz oluşu, örgütlenme eksiklikleri, mevzuat yetersizlikleri, aşırı kırtasiyecilik ve denetim sistemindeki bozukluklar belirtilmiştir. İkinci bölümde; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması için öncelikle bir teşkilatın kurulmasından söz edilmiş, ayrıca her bakanlığın bünyesinde reform çalışmalarını yürütecek komisyonların kurulması önerilmiştir. Üçüncü bölümde; kamu yönetimiyle ilgili problemlerin ve bunların çözümü için alınacak tedbirlerin halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı bir enformasyon bürosu kurulması önerilmiştir. Diğer bölümlerde ise personel ve ücret sorunları tespit edilerek bu hususlarda çözüm önerileri geliştirilmiştir (Kara, 2006).

Kamu yöneticileri tarafından uygulamaya konulmayan bu Raporda, “memurların sayısı ve nitelikleri ile ilgili sorunlar; örgütsel eksiklikler; kanunların elverişsiz olması; aşırı kırtasiyecilik zihniyetinin doğurduğu formalite ve bundan kaynaklanan zorluklar, teftiş ve denetim sisteminden kaynaklanan sorunlar” biçiminde kamu yönetimi ile ilgili ortak sorun alanları vurgulanmıştır (Yayman, 2005; Yayman, 2008: 120-135). Raporda geçen ayrıntılara bakıldığında Fritz Neumark için mevcut dönemin kamu yönetimine ilişkin çarpıcı tespitlerde bulunduğu; sorunlara, yapıcı çözümler geliştirdiği anlaşılmaktadır. Örneğin liyakat eksikliği nedeniyle memurların işin gerektirdiği niteliklere sahip olmadığı ve bundan dolayı hizmet kalitesinin düşüklüğüne dikkati çekmiş ve memurların işin gerektirdiği donanımına sahip olacak şekilde yetiştirilmesi gereğine vurgu yapmıştır. Memurların sayıca fazla olduğunu ve bazı dairelerde memur sıkıntısı yaşanırken çoğu dairelerde ise gereğinden fazla memurun hizmet verdiğini ifade etmiştir. Memur ücret politikasının yeniden düzenlenmesi ve iyileştirilmesi gereğine vurgu yapmıştır. Neumark'ın kamu yönetimi ile ilgili bir başka çarpıcı

vurgusu, bazı bakanlık ve kurumların birleştirilmesi, işlevselliğini yitirmiş birimlerim kapatılması üzerine olmuştur. Ayrıca kamu yönetimindeki zaman alıcı bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi ve kurumların daha işlevsel hale getirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Kamusal işlem ve eylemlerde etkinliğin sağlanması için yeni düzenlemelere gidilmesi ve bu düzenlemelerin çeşitli normlarla yasallaştırılması gerektiğini ifade etmiştir. Kamu yönetiminde uygulanan denetim sisteminin zayıflığına işaret ederek, bu durumdan kaynaklanan sorunlara ve bu sorunların çözüme kavuşturulması gereğine vurgu yapmıştır.

Türk kamu yönetimindeki aksaklık ve eksikliklere dair Neumark Raporundan önemli bulduklarımızdan birkaçına yer verdiğimiz söz konusu bu tespitler bize, Neumark'ın, Türk kamu yönetimini iyi tanıdığını; dolayısıyla tespitlerinin oldukça yerinde ve gerçekçi olduğunu; tam da bundan dolayı çözüme ilişkin önerilerinin dikkate değer bulunması gerektiğini göstermektedir. Ne var ki, Osmanlı Döneminden Cumhuriyet Dönemine kadar uzanan süreçte yukarıda kısaca özetlenen yönetimde yeniden düzenleme çalışmalarının neredeyse hepsi, dönemin siyasal iktidarları/hükümetleri tarafından rasyonel olarak gerektiği gibi değerlendirilmemiştir. Aynı kaderi paylaşan bir çalışma olarak Neumark Raporu da sadece yazılı metin biçiminde günümüze kadar gelebilmiştir. Günümüz kamu yönetiminin temel sorunlarını Özer (2005: 440), örgütsel açıdan merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik ve dışa kapalılık, yönetimde tutuculuk; süreçlerle ilgili olarak kuralcılık ve sorumluluktan kaçma, yönetimde siyasallaşma, kayırmacılık, yolsuzluk ve aracılardan yoluyla işlemleri yürütmek gibi kalın başlıklar biçiminde belirtmiştir. 1949 tarihinde hazırlanan Neumark Raporunda da vurgulanan benzer sorunlar, kamu yönetimini geliştirme konusunda çok fazla yol alamadığımızı göstermektedir.

4. GÜNÜMÜZ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI ÇERÇEVESİNDE “NEUMARK RAPORU”

Tarihsel süreç itibarıyla yeniden düzenleme çalışmalarına bakıldığında merkeziyetçi (Parlak, 2005: 325) yani Weber'in ortaya koyduğu varsayımlara göre oluşturulmuş bir bürokratik yapılanma modelinin örnek alındığı söylenebilir. Ancak 1980'li yıllardan itibaren neoliberal yaklaşımların etkisiyle söz konusu bürokratik yapılanma modeli, yeniden yapılanma sürecine girmiştir. 1980'li yıllardan bu yana devlet yönetimlerinin yapılanmasında etkili olan küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme (âdem-i merkezileşme) süreci; özerklik, katılımcılık, şeffaflık gibi sözcükler (Güler, 2005: 13) bağlamında gerçekleştirilmek istenmiştir. Neoliberal yaklaşımın bir gereği olarak kamu yönetiminde yapılmak istenen yeniden düzenleme çalışmaları minimal devlet ve düzenleyici devlet modeli bağlamında yerelleşme üzerinde yoğunlaşmış, sivil toplum kuruluşlarının karar alma süreçlerine katılımını öngören yönetim (Ataay, 2007: 168) dizgesi ile işlerlik kazandırılmak istenmiştir. 24 Ocak Kararları, ülkemizde bu sürecin başlamasında milat kabul edilmiş ve bu bağlamda yapılan ekonomik düzenlemeler, bürokratik düzenlemelerle desteklenmiştir. Son zamanlarda kamu yönetiminde yeniden düzenlemeyi amaçlayan yasal ve kurumsal düzenlemeler bu sürecin etkisi altında gerçekleştirilmiştir.

Türk kamu yönetiminde Weberyen bürokrasi modeli neredeyse hiç esnetilmeden uygulandığı için birtakım sorunlarla karşı karşıya kalındığını belirten Parlak ve Sobacı (2005: 209-210), bu bağlamda yaşanan açmazlara çözüm olması beklentisiyle geliştirilen ve geniş kabul gören yaklaşımlardan birinin “Yeni Kamu İşletmeciliği” olduğunu belirtmiştir. Bu yaklaşıma göre kamu yönetimi özel sektör gibi etkin ve verimli çalışmalı, kar amacı taşımamalı ve bireye, müşteri esasına göre değer atfedilmelidir. Ne var ki, söz konusu yaklaşımın, kamu yönetiminin esaslarından olan kamu yararını ve sosyal devlet ilkesini göz ardı ettiği bir gerçektir. Türkiye tarihinde temelde iki çeşit bürokratik yeniden düzenleme çabası olduğu görülmektedir. Bunlardan birincisi, var olan bürokratik kurumların performansını iyileştirmeye dönük yeniden düzenleme çabalarıdır. İkincisi ise birinci ile bağlantılı olarak, var olan bürokratik kurumların performansını iyileştirmeye dönük inancın yitirilmesi nedeniyle yeni yapıların oluşturulması yönündeki çabalarıdır. Özelleştirme uygulamalarını desteklemek ve yapısal uyum adına mevcut yapının dışında olan düzenleyici üst kurumların oluşturulması, esasında bu çabaların bir sonucudur (Leblebici, 2005).

Türkiye’de düzenleyici üst kurumlar yaratılırken mevcut bürokratik yapılar da varlıklarını sürdürmeye devam etmiş ve sonuç itibarıyla kamu yönetiminde ikili bir yapı oluşmuştur. Başka bir ifadeyle idari vesayet denetimi dışında belli bir kamu hizmeti vermeyen ancak toplum için hassas olan bazı sektörleri düzenleyen ve denetleyen kurumlar ile belli bir hizmeti yerine getirmekle yükümlü ve yönetsel vesayet denetimine tabi kurumlar şeklinde ikili bir yapı oluşmuştur (Parlak, 2005: 264-265).

Bu durum kamu yönetiminde yapısal ve işlevsel düzenlemelerden, personel istihdamına kadar yeni bir yapılanmayı zorunlu kılmış ve sonuç itibarıyla dağınık bir mevzuat ve kurumsal yapılanmanın oluşmasına zemin hazırlamıştır. Bütün bu gelişmeler ışığında kamu yönetimindeki sorunları çözmeye ya da en azlaştırmaya ilişkin yeniden düzenleme çalışmalarının yetersiz kaldığı ve Neumark tarafından tespit edilen sorunların, günümüz kamu yönetiminde de sıklıkla yaşandığı, ayrıca çözüm üretilmediği gerçeği ile karşı karşıya kalmış bulunmaktayız. Geline bu nokta bir taraftan Neumark Raporunun, kamu yönetimindeki sorunları gerçekçi bir yaklaşımla tespit etmedeki başarısını bize gösterirken, diğer taraftan ülkemizdeki yönetimi geliştirmeye dönük çalışmaların gerektiği gibi değerlendirilmediğine işaret etmektedir.

SONUÇ

Türkiye'nin yönetim sürecinde genişçe yer bulan kamu yönetimini geliştirme çalışmaları, Osmanlı İmparatorluğu'nun 18. Yüzyılına kadar uzanır. Kamu yönetiminin işleyişinden kaynaklanan aksaklıkları gidermek, iç ve dış koşullardaki değişikliğin yarattığı baskılara karşılık vermek, çağın gereklerine ayak uydurmak, yönetimde etkinlik ve verimliliği sağlamak gibi gerekçelerle hemen hemen her dönemde kamu yönetimini geliştirmeye dönük çalışmalar yapılmıştır. Ne var ki, bu çalışmalardan yararlanma yoluna pek gidilmemiştir. Kurumların değişime karşı tutuculuğu, yöneticilerin bu tarz çalışmalar karşısındaki isteksizliği ya da farkındalık eksikliği, halk desteğinden kopukluk gibi etkenler bu duruma gerekçe olarak gösterilebilir. Bu anlamda Neumark Raporu, bu tarz gerekçeler dolayısıyla değerlendirilmeyen, ancak kamu yönetimindeki sorunlara dair sağlam tespitleri ve önerileri nedeniyle önemini koruyarak günümüze kadar gelmeyi başaran bir çalışmadır. Günümüzde kamu memurlar ile ilgi yaşanan sayı ve nitelik sorunları, kamu yönetimindeki örgütsel eksiklikler, mevzuattan kaynaklanan sıkıntılar, kurumların işlevsizliği ve etkisiz bir denetim sistemi Neumark Raporunun önemine işaret eden ve içeriği ile güncelliğini koruduğunu gösteren en önemli göstergelerden sadece bir kaçıdır. Neumark, bu sorunları, 1949 yılında tespit etmiş ve bunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirmiştir. Ancak 2000'li yılların başlarında da hala bu tarz ve benzeri sorunlarla mücadele veriyor olmak, yönetimi geliştirme konusunda yapılan çalışmaları değerlendirme ve fırsata çevirme konusundaki başarısızlığımıza yorumlanmalıdır.

KAYNAKÇA

657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu
1982 Anayasası.

Acar, A. ve Sevinç İ. (2008). “1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”, http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/ (erişim tarihi 13.10.2008).

Altuntaş, N. (2007). “Türkiye’de Yeniden düzenleme Yönetimi”, Ankara: Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/> (erişim tarihi 13.10.2008).

Ataay, F. (2007). “Neoliberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi”, Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar (Edi: Şinasi Aksoy; Yılmaz Üstüner), Ankara: Nobel Yayın, s.163-173.

DPT- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması”, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayın No: 2507.

Ergun, T. (2004). Kamu Yönetimine Giriş, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.

Eryılmaz, B. (2014). Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Fişek, K. (2005). Yönetim, Ankara: Paragraf Yayınevi.

Gözübüyük, Ş. (1998). Yönetim Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi.

Güler, B. A. (2005). Devlette Reform Yazıları, Ankara: Paragraf Yayınları.

Güler, B. A. ve Keskin, N. E. (2007). “Devlet Reformunu Tarihten Çalışmak”, Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar (Edi: Şinasi Aksoy; Yılmaz Üstüner), Ankara: Nobel Yayın, S. 101-153.

Kara, B. (2006). “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/> (erişim tarihi 13.10.2008).

KAYA Projesi - Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (1991). “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/185a8f8def383a8_ek.pdf (erişim tarihi 13.10.2008).

Leblebici, D. N. (2005). “Küresel Değişim Baskısına Karşı Türk Bürokrasisindeki Yapısal Uyum Çalışmalarının Yapısal Adalet Kavramı Açısından Değerlendirilmesi”, <http://www.cumhuriyet.edu.tr/edergi/> (erişim tarihi 13.10.2008).

MEHTAP Raporu - Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu (1966). “Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu”, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları / İkinci Baskı / 1966 - Ankara, http://www.todaie.edu.tr/resimler/ekler/bdfe5e3cddec94c_ek.pdf (erişim tarihi 13.10.2008).

Ömürgönülşen, U. (2003). “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Çağdaş Kamu Yönetimi, (Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), Ankara: Nobel Yayınevi, s.3-43.

Özer, M. A. (2005). Yeni Kamu Yönetimi, Teoriden Uygulamaya, Ankara: Platin Yayınları.

Parlak, B. ve Sobacı Z. (2005). Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler, İstanbul: Alfa Aktüe Yayınları.

Saran, U. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Ankara: Atlas Yayıncılık.

Sürgit, K. (1972). Türkiye’de İdari Yeniden Düzenleme, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No:128.

Tortop, Nuri vd. (1999). Yönetim Bilimi, Ankara: Yargı Yayınevi.

Yayman, H. (2005). “Türkiye’de İdari Yeniden Düzenleme Politikası”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Tezi, <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/> (erişim tarihi 13.10.2008).

Yayman, H. (2008). Türkiye’nin İdari Reform Tarihi, Ankara: Turhan Kitabevi.

Yılmaz, O. (2001). Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara: DTP Yayınları.