



T.C

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Bilim Dalı

**İDARİ REFORMUN EKONOMİK GÜVENLİK BAĞLAMINDA
DEĞERLENDİRİLMESİ**

Ravana Zaidova

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2016

İDARİ REFORMUN EKONOMİK GÜVENLİK BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Ravana Zaidova

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

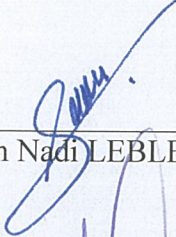
Kamu Yönetimi Bilim Dalı

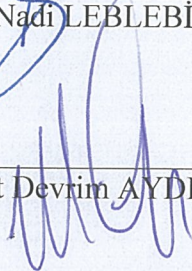
Yüksek Lisans Tezi

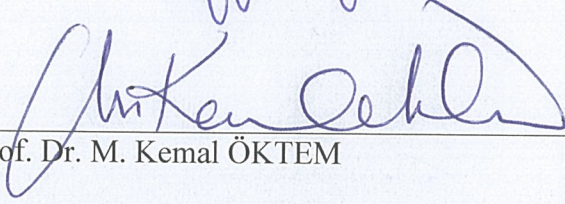
Ankara, 2016

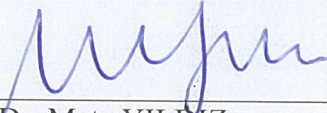
KABUL VE ONAY

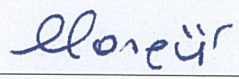
Ravana Zaidova tarafından hazırlanan “İdari Reformun Ekonomik Güvenlik Bağlamında Değerlendirilmesi” başlıklı bu çalışma, 28.01.2016 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Doğan Nadi LEBLEBİCİ (Danışman)


Prof. Dr. Mehmet Devrim AYDIN


Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM


Prof. Dr. Mete YILDIZ


Prof. Dr. Neşe SONGÜR

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Ülkü ÇELİK ŞAVK

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin/Raporumun yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

28.01.2016

Ravana Zaidova

ÖZET

ZAİDOVA, Ravana. *İdari Reformun Ekonomik Güvenlik Bağlamında Değerlendirilmesi*, Yüksek Lisans, Ankara, 2016.

Bu tezin esas konusu var olan yapı ve işleyişin gelişen şartlara göre tekrar ele alınıp yeniden düzenlenmesini ifade eden ‘reform’ kavramının ekonomik güvenlik bağlamında değerlendirilmesidir. Bu çalışma ayrıca ‘reform’ kavramının anlamına uygun olarak reforma yönelik çabaların ne derece başarıya ulaştığını ve reform çabalarının kamu yönetimi alanında uygulanabilmesinin önündeki güçlüklerin neler olduğunu da bir ölçüde açıklamaya çalışmaktadır. Bu nedenle Türkiye’deki reform çabalarına değinilmiştir. Türkiye’deki reforma ilişkin çalışmaların tarihsel düzlemde incelenmesinin reformun ardındaki dinamiklerin anlaşılması açısından yararlı olacağı düşünülmüştür. Osmanlıdan başlayarak Cumhuriyet döneminde gerçekleşen çalışmalara değinilmiş ve dünyadaki gelişmelerin reform çabaları üzerindeki etkileri ele alınmıştır. Özellikle planlı kalkınma döneminde gerçekleşen reform faaliyetleri içerisinde MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanmış olan rapora ayrıntılı biçimde yer verilmiştir. 1963 senesinde ortaya konan ve planlı dönemdeki ilk beş yıllık kalkınma planından başlanılarak onuncu beş yıllık plana kadar bir inceleme yapılmıştır. Türk kamu yönetiminde önemli dönüm noktalarından birisi olan 1980 sonrası dönemde yapılan çalışmaların en önemlisi olarak KAYA raporu değerlendirilmiştir. Türkiye’de yapılan çalışmalara paralel olarak dünyadaki gelişmelerin incelenmesi reformun ardındaki dinamikleri anlamak bağlamında önemli olmuştur. 20. ve 21. Yüzyılda reformun arkasında yatan en temel dinamiğin ekonomik kalkınma ve ekonomik güvenlik olduğu sonucuna varılmıştır.

Anahtar Sözcükler

İdari Reform, İdari Reformların Dinamiği, Ekonomik Güvenlik

ABSTRACT

ZAİDOVA, Ravana. *Analizing Administrative Reform in the context of Economic Security*, Master's Thesis, Ankara, 2016.

The main point of this thesis is evaluating of the reform concept which means reorganizing existing structures and functions according to the evolving conditions in the context of economic security. In addition, this study tries to explain how success reform efforts and which challenges encounters when applied in the field of public management. For this reason reform efforts in Turkey has been mentioned in the study. Historically analizing of reform efforts in Turkey was felt to be beneficial in terms of the understanding of dynamics behind the reform. Actual work happening during the Republic period starting from the Ottoman period and effects of the word developments on it mentioned. Mainly the MEHTAP report happening during the planned development period and the report made by Administrative Reform Advisory Board includes detailed. The examination beginning with the first five years development plan started in 1963 and lasted till the tenth five years plan. KAYA, one of the most important reports of the post 1980 which was the main turning point of Turkey is assessed in the study. Examining of the word developments in parallel with the studies made in Turkey was important for understanding the dynamics behind the report. It concluded that economic development and economic security were the most basic dynamic behind the reform in the 20 and 21 st century.

Key Words

Administrative Reforms,Dynamics of the Administrative Reforms,Economic Security.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
BİLDİRİM.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
KISALTMALAR DİZİNİ.....	viii
GİRİŞ.....	1
 1.BÖLÜM: İDARİ REFORM KAVRAMI VE TÜRKİYEDE REFORM	
ÇALIŞMALARI:1923-1960.....	3
1.1. İdari Reformun Tanımı	3
1.2. İdari Reformun Amaçları ve stratejisi	6
1.3. İdari Reformun Önemi, İlkeleri ve Özellikleri.....	9
1.4. İdari Reform Çalışmalarında Uygulanan Yöntemler.....	12
2.Cumhuriyet Tarihinde Uygulanan İdari Reformlar.....	13
3. Yabancı Uzman Raporları ve İçerikleri.....	17
3.1.Hines Raporu.....	17
3.2. Neumark Raporu.....	19
3.3. Thornburg Raporu.....	22
3.4. Barker Raporu.....	24
3.5. Martin ve Cush Raporu.....	30
3.6. Gruber Raporu.....	34
3.7. Maurice Challioux-Dantel.....	36

4. Dönemin Yerli Uzmanlık Raporları.....37

İKİNCİ BÖLÜM: TÜRKİYEDE PLANLI DÖNEM İDARİ REFORM

ÇALIŞMALARI:1963-2013.....39

1.1 Kalkınma Planları.....39

1.1.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967).....40

1.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972).....41

1.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977).....41

1.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983).....42

1.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989).....43

1.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994).....43

1.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000).....44

1.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005).....44

1.1.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013).....45

1.1.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018).....47

2.Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi.....48

3.İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.....52

4. 1980 Sonrası Yönetimde Reform Çalışmaları.....54

4.1.1980'den Sonra Türkiye'de Kamu Yönetiminde Reformu Etkileyen Unsurlar

.....58

4.2. Türkiye'de İdari Reforma Etki Yapan Dış Unsurlar 59

4.3. Türkiye'de İdari Reforma Etki Yapan İç Unsurlar.....60

5.Yönetim Kuramı ve Uygulama Açısından Değişim 62

6.Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminin Yeniden Konumlanması.....63

7. 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Çabalarının Seyri.....	64
7.1.1983-1989 Seneleri Arasında Reform Anlayışında Değişim	72
7.2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi.....	77
7.3. Kamu Yönetiminde 1989-2003 Seneleri Arasında Reform Çalışmaları.....	79
8. 2003 Senesinden Sonra Reform Çalışmaları.....	85
8.1.2003 Senesinden Sonra Reform Çabalarını Etkileyen Unsurlar.....	86
8.2.2003 Senesinden Sonra Reform Uygulamaları.....	87
 ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: EKONOMİK GÜVENLİK VE İDARİ REFORMLARIN	
EKONOMİK GÜVENLİĞİN SAĞLANMASINDAKİ ROLÜ: TÜRKİYE	
ÖRNEĞİ.....	89
 2. Türkiye’de Ekonomik Yapının Değerlendirilmesi	96
 3. İdari Reformun Ekonomik Güvenliğin Sağlanmasında Rolü.....	99
 4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	102
 5. Ekonomik Anlamda Yapısal Reformlara Duyulan İhtiyaç.....	105
 SONUÇ.....	110
 KAYNAKÇA.....	117

KISALTMALAR DİZİNİ

AB:	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
AR-GE:	Araştırma-Geliştirme
CIA:	Merkezi İstihbarat Teşkilatı
DDY:	Devlet Demir Yolları
DPT:	Devlet Planlama Teşkilatı
DYY:	Doğrudan Yabancı Yatırım
GSYİH:	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF:	Uluslararası Para Fonu
İMKB:	İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
KAYA:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK:	Kamu Hükümünde Kararname
MEHTAP:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MÖ:	Milattan Önce
OECD:	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OPEC:	Petrol İhraç eden Ülkeler Örgütü
PTT:	Posta, Telgraf, Telefon
SSCB:	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE:	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜİK:	Türkiye İstatistik Kurumu

GİRİŞ

‘İdari reform’ kavramı kamu yönetimine ait bir kavramdır ve en kapsamlı anlamıyla bir devletin idari yapısı, işleyişi, yönetim etme anlayışı ile ilgili değişmeyi ifade eder. İdari reformun kapsamı ve içeriği ekonomik alanları da kapsayacak şekilde farklı olabilir. İdari reform birçok farklı amaç için gerçekleştirilebilir. İdari reformun kapsam ve içeriği sosyal, siyasal veya ekonomik olabilir. İdari reformda önemli olan devletin finansmanı ile yürüyen ve devletin kontrolünde olan sistem ve yapıların toplumdaki diğer sistem ve yapılarla uyum içinde daha etkili çalışmasını temin etmektir. İdari reform bu çerçevede kamu kurumlarının yapısını ve işleyişini değiştirmekten, devlet personel yapısının değiştirilmesine her sektör ile ilgili alanlarda piyasayı düzenleyici reformlara, fakirliği önlemeye kadar birçok alanda görülebilmektedir.

Çalışmanın amacı idari reformu ekonomik güvenlik bağlamında ele alarak uygulanan idari reformların ekonomik güvenliği sağlamada ne derecede etkili olduğunu anlamaya çalışmaktır. İdari reform, kamu kurumlarının sahip olduğu olanaklar çerçevesinde kamu kaynaklarının idarenin ulaşmak istediği amaçlara yönlendirmek maksadıyla gerekli yol ve yöntemleri araştırarak, yönetim anlayışını değiştirmeye çalışma çabası olarak tanımlanabilir.

Çalışma üç bölümden ibaret olup, birinci bölümünde idari reform kavramı üzerinde durularak idari reform tanımlanmış, onun özellikleri, önemi, amaçları, stratejisi, ilkeleri, evreleri ile idari reformda uygulanan yöntemler ele alınmıştır. Bu bölümde ayrıca 1923-1960 yılları arasında hayata geçirilmiş yerli ve yabancı uzman raporları anlatılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye’de planlı dönemdeki reform çalışmaları ele alınmıştır. 1980 sonrası dönemde uygulanmaya çalışılan liberal politikalarla birlikte kamu yönetiminde “yeniden yapılandırma” arayışlarının başlaması bazı reform denemelerine yol açmıştır. 1980 sonrası Türkiye’deki idari reform çalışmaları içerisinde en dikkat çekici olanları 12 Eylül dönemi idari reform çalışmaları ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesidir (KAYA). Bu bölümde bu çalışmalara değinilmiştir. Bu bölümde ayrıca dünyadaki siyasi, sosyal ve ekonomik gelişmeler ışığında kamu yönetimindeki dönüşüm de tartışılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde öncelikle ekonomik güvenlik kavramı açıklanmış ve yapısal reformların gerekliliği tartışılmıştır. Daha sonra da idari reform ekonomik güvenlik bağlamında ele alınarak değerlendirilmiştir ve uygulanan reformların istenilen sonuçlara ulaşp ulaşmadığı tartışılmıştır. Bilindiği üzere dünyanın gelişmiş ülkelerinde yaşanan ekonomik krizler karşısında piyasa her defasında devletten krize bir çıkış yolu bulmasını talep etmiştir. Piyasanın bu talepleri devletin piyasaya müdahalesi şeklinde değil piyasaya yardımcı olması yönündedir. Ancak özellikle de küresel ekonomik krizlere devletin ilk andaki müdahalesi genellikle devletin piyasalara yardım etmesi şeklinde değil, piyasaların işleyişine müdahalesi şeklinde olmuştur. Kapitalist ekonomide devletin küresel ekonomik krizler karşısındaki ilk tepkisi piyasanın işleyişine müdahale olmasına rağmen devlet piyasanın üstünlüğünü kabul etmekte ve piyasa ekonomisinin yeniden yapılanması için çaba göstermektedir. Bu çabayı gösterirken piyasa ekonomisini gelecekte olası risklerden koruyacak idari reformları gerçekleştirmektedir. Bu çalışmada idari reformun genel olarak hangi amaçlara hizmet ettiği tartışılırken, idari reformun iktisadi anlamda devletlerin ekonomik güvenliğini sağlama aracı olarak kullanılmasının ne derece doğru olduğu ve ya olmadığı sorgulanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.İDARİ REFORM KAVRAMI VE TÜRKİYEDE REFORM ÇALIŞMALARI: 1923-1960

Bu bölümde idari reform kavramı kapsamlı bir şekilde açıklanmış, özellikleri, önemi, reform çalışmalarında uygulanan yöntemler tartışılmıştır. Aynı zamanda Cumhuriyet döneminden başlayarak 1960 yılına kadar yapılmış olan uzman raporları ve dönemin kamu yönetiminde öne çıkan sorunları ayrıntılı bir biçimde ele alınmıştır.

1.1. İdari Reformun Tanımı

“İdari Reform” kavramı idarede mevcut sorunları çözme ve eksiklikleri giderme veya idari yapıyı yeniden tasarlama olarak düşünülebilir. Bu çerçevede idari reform, kamu kurumlarının sahip olduğu olanaklar çerçevesinde kamu kaynaklarının idarenin ulaşmak istediği amaçlara yönlendirmek maksadıyla gerekli yol ve yöntemleri araştırarak, yönetim anlayışını değiştirmeye çalışma çabası olarak tanımlanabilir. İdari reform ayrıca var olan idari yapı ve işleyişlerin güncel koşullara göre yeniden ele alınıp tasarlanması ve değiştirilmesinin dışında kamu kurumlarının amaç ve hedeflerini en kısa sürede, en az kaynak kullanımıyla gerçekleştirmesi anlamına da gelebilir (Sürgit, 1972, s.9).

İdari Reform Danışma Kurulu, reform kavramını “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukların ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır (TODAİE, 1972, s.7).

Yönetimde reform kavramı; “yönetim yazınında genellikle yönetim sisteminde mevcut olanı bir tarafa bırakıp yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır. Kamu yönetimi, kendisi bir sistemdir ve ona bağlı alt sistemleri vardır. Yönetimi çağdaş hale getirmedeki ve yeniden düzenlemedeki

maksat değişiklere yatkın olmayan bir düzenin değişikliklere sistemli bir şekilde uyumsağlayabilecek bir yapıya kavuşturulmasıdır” (Yalçındağ, 1971, s.24).

Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde; “idari ıslahat’, ‘yönetim reformu’, ‘idarenin yeniden düzenlenmesi’ sözcüklerinin ‘idari reform’ ile eş anlamli olduğu ifade edilmekte ve idari reform; ‘kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirmek amacıyla girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler’ şeklinde tanımlanıyor” (TODAİE, 1998, s.104).

Yönetimde yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi kavramlar Kamu Yönetimi Araştırma Raporunda (KAYA) da birbirine yakın kavramlar olarak ifade edilmektedir. Rapora göre, bu kavramlarla daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi oluşturmaya çalışılıyor. Bu doğrultuda sistemdeki sorunlardan dolayı kamu yönetiminde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkar. Buradaki amaç, sistemi sorunlardan arındırıp daha verimli ve etkin bir hale getirmektir (TODAİE, 1991, s.1).

Bu doğrultuda idari reform için yapılan diğer bir tanım da; “(1) yönetim alanı ile ilgili olmak, (2) bilinçli bir faaliyet olmak, (3) kalıcı etkiler yaratmak ve (4) iyileştirme sağlamak unsurlarından oluşan bir faaliyet” biçimindedir (Güler, 1996, s.26).

Sürgit (1972, s.10) ise, idari reformu; “idarenin, ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak, süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görölmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını, böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır (Sürgit, 1972, s.10).

Pollitt ve Bouckaert’e (2000, s.81) göre de, kamu yönetimi reformu; “kamu sektörü örgütlerinin daha iyi çalışmalarını sağlamak için yapılarında ve süreçlerinde bilinçli yapılan değişikliklerdir. Reform bağlamında gerçekleştirilen yapısal değişim, kamu örgütlerinin birleştirilmesi ya da ayrılmasını içerebilir. Süreçlerdeki değişiklik, örneğin ehliyet, izin belgesi ve pasaport başvurualarının değerlendirme şeklini yeniden yapılandırmak, sağlık ve eğitim hizmetlerinin kalite standartlarının yeniden ayarlanması suretiyle yapılabilir. Bununla beraber yönetim reformu genellikle personel yönetimi ile ilgili konuları da içerir”(Pollitt ve Bouckaert, 2000, s.8).

Şaylan (1973, s.16-17) ise genel olarak reformu; “bir üst toplumsal sistem ve kurumda, alt sistemlerdeki değişmeye bağlı olarak ortaya çıkan yeni alternatif durum olarak nitelendirmektedir. Şaylan’a göre bu durumda idari reform kamusal örgütlerin bilinçli ve planlı değişimini anlatmaktadır. Yazar’ın bu açıklamalara dayanarak geliştirdiği idari reform tanımı şöyledir: İdari reform, toplumsal yapıdaki değişikliklere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimidir.” (Şaylan,1973, s.16-17)

Şaylan, idari reformu daha çok çevresel faktörlere dayanarak tanımlıyor: “Yönetimde yeniden yapılanma temelde iki alanda yapılan düzenlemeleri kapsamaktadır. Bunlar;

- İdarenin yapısında, kuruluşunda uygulanan yeniden yapılanma,
- İdarenin işleyiş ve yönetim biçiminde (yöntemler, personel, malzeme vb) uygulanan yeniden yapılanmadır” (Tortop, İşbir, Aykaç, 2000, s.192).

Polatoğlu’na (2001, s.149-150) göre; “Yönetimde yeniden yapılanmanın temelinde statükoya ya da yetersizlikleri olan yönetsel sisteme her zaman daha iyi bir alternatif vardır varsayımı yatar. Yönetsel sistemin yetersizliği, kişinin yetersizliği nasıl algıladığı ya da sağlıklı bir yönetsel sistemin ne olduğuna ilişkin değerlendirmesine göre değişir. Buna istinaden de yönetsel reformu uygulamadaki amaç yönetim sisteminde aksayan, işlevini yerine getirmeyen öğeleri çıkarmak ve kusurlu işlemleri önleyecek, etkililiği artıracak yeni yöntemler ve mekanizmaları yönetsel sisteme dâhil etmektir.

Bu çerçevede değerlendirdiğimiz zaman yönetsel reform sübjektif bir olgu gibi görülüyor. Çünkü reformun niteliğini ve yönünü belirleyen, sistemin reformu gerçekleştirecekler tarafından nasıl algılandığı, hangi öge ve süreçlerin kusurlu, hangilerinin sağlıklı olarak değerlendirildiğidir. Böyle değerlendirmeler de reformu gerçekleştirecek olanların eğitim düzeyi, değer sistemleri ve dünya görüşleri doğrultusunda farklı olacağından yönetsel reform sübjektif bir olgudur” (Polatoğlu,2001, s.149-150).

Dolayısıyla idari reform, mevcut devleti algılama biçimine bağlıdır. Varılmak istenen amaçların yol göstericiliği olmadan, reform çabaları bütünsellikten yoksun kalır. Reform çabalarına yol gösterecek ve şekillendirecek olan devleti algılama biçimleri, herdevlette farklı olabilir. Bu farklılık hem tarihsel geleneklerden kaynaklanabilir, hem de çok daha farklı pratik sorunlardan da kaynaklanabilir. Bunlarla beraber, yazarlar, kısmen reformcular ve araştırmacıların gelecek ile ilgili düşünceleri de idari reformda etkili olabilir (Bandemer, Hilbert, 1998, s.25).

‘İdari reform’ kavramı aslında kamu yönetimine ait bir kavramdır ve en geniş anlamıyla bir devletin idari yapısı, işleyişi, yönetim etme anlayışıyla ilgili ortaya çıkan değişmeyi ifade eder. İdari reformun devletteki eksiklik ve aksaklıkları ortadan kaldırma, iyileştirme anlamı taşıdığı da ifade edilmektedir (Acar ve Sevinç ,2005 s.29). Kısacası idari reformun devletin idaresini yeniden şekillendirdiğini söyleyebiliriz. Zamana ve koşullara bağlı olarak gerçekleşen idari reformun kapsamı ve içeriği farklı olabilir. Kuramsal anlamda kapsamındaki genişlik şu tanımdan anlaşılabilir: “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” (TODAİE, 1972, s.7). Yine de idari reformun bir çerçevesini çizmek çok da kolay değildir.

1.2. İdari Reformun Amaçları ve Stratejisi

Yalçındağ (1990, s.29), “yeniden düzenleme çalışmalarının genel amacını bir taraftan idarenin belirlenmiş ulusal hedeflere ulaşılmasına yardımcı olacak bir yapı, nitelik ve çalışma düzeni kazanmasını sağlamak, öte taraftan ekonomik, sosyal ve siyasal yapıda, idarenin kendisinden beklenenleri yapmasına imkan verecek düzeltmeleri gerçekleştirmek olarak” açıklıyor (Yalçındağ, 1990, s. 29).

“İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor da idari reformun amaçları şu şekilde belirtilmiştir(DPT,1961, s.11-13):

- a. Sürat: Amme hizmetinin bütün sektörlerinde ve kademelerinde işlerin gecikmelere medyan verilmeden yürütülmesini temin etmek.
- b. Kalite: Yapılan işin kalitesini ıslah etmek ve daha üstün vasıfta bir hizmet sağlamak.
- c. Ekonomi: Verimliliği azaltmaksızın idari faaliyetleri mümkün olan en az masrafla yürütmek.”

Sürgit’e göre; “İdari reformun amacı idarenin, ulusal, ekonomik, sosyal, kültürel hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacak şekilde geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesidir. Bu amacı gerçekleştirmek için de, sosyo-ekonomik yapı ve siyasal düzenin etkilerini göz önünde bulundurmak şart. Aynı zamanda sosyo-ekonomik yapıda ve siyasal düzende bu amacın gerçekleştirilmesi yönünde gereken değişikliklerin de yapılması gerekmektedir” (Sürgit, 1972, s.30-31).

Reform çalışmalarının planlanması noktasında dikkat edilmesi gereken durulması gereken husus, reform çalışmalarının belirli safhalar halinde ele alınıp değerlendirilmesidir. Yalçındağ bu safhaları şu şekilde açıklamıştır (Yalçındağ, 1990, s.30-31):

“1.Hazırlık ve yeniden düzenlemenin planlanması dönemi: Bu dönemde, yeniden düzenlemenin amacı, kapsamı, yönü, hedefleri ve ilkeleri saptanmalı ve düzenleme çalışmalarının nasıl yapılacağıının yolu, yöntemi ve örgütlenme biçimi belirlenmelidir.

2.Yeniden düzenleme çalışmalarının yürütülmesi: Bu dönem, reform çalışmalarının tespit edilmiş olan ilkelerin ışığında ve planlandığı biçimde yürütüleceği dönemdir. Bu dönemdeki çalışmalar, esas itibariyle geniş ve birbiriyle ilişkili olarak yapılacak araştırmalara dayanmalıdır.

3.Uygulama dönemi: Uygulamada temel sorumluluğun, siyasi organa ait olması gerektiği şüphesizdir. Uygulamanın başarılı olması için bütün kurumların idareyi geliştirme birimlerini kurmaları ve uygulamada bunların merkezi örgütle işbirliği yapmaları sağlanmalıdır.”

Sürgit'e (1972) göre; "İkinci Dünya Savaşı'ndan çıkan devletler, ülkelerini yeniden ayağa kaldırmak, felce uğramış ekonomilerini, sosyal güvenlik ve refah hizmetlerini iyileştirmek ve geliştirmek için yeni bir hamleye girerken, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler de sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmalarını sağlamak maksadıyla, çoğu zaman bu ülkeleri örnek alarak çeşitli çabalara girişmişlerdir. Türkiye'de de savaştan sonra özellikle milli eğitim, sağlık, tarım, ulaştırma ve sanayi gibi alanlarda büyük gelişmeler olmuş ve kamu personel sayısında önemli artışlar yaşanmıştır. Bu yüzden de kalkınma ihtiyacı meydana çıkmış, bu amaca uygun idari mekanizma kurulması, hiç olmazsa mekanizmanın olanaklar ölçüsünde geliştirilmesi ve değiştirilmesi zorunlu hal almıştır" (Sürgit, 1972, s.66).

Türkiye'de idari reform çalışmalarındaki dönüm noktası 1960'lı yıllara denk gelmektedir. 1961 Anayasası sosyal hayatı geliştirmek ve ekonomik kalkınmayı sağlamak için planlı kalkınmayı esas almış, bunu bir devlet görevi olarak görmüştür. 1961 Anayasası Gerekli planları beşer yıllık dönemler halinde yapmak ve ayrıca bu planların yıllık programlarını hazırlamak için Devlet Planlama Teşkilatı'nı (DPT) anayasal bir kuruluş olarak saymıştır (Polatoğlu, 2001, s.151).

Çoker'e (1981) göre; "1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde idarede yeniden düzenleme düşüncesi ve çabası ağırlık kazanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın 'İdarede Yeniden Düzenleme' başlıklı bölümünde hedeflenen planların başarıyla gerçekleştirilmesi için, planların uygulanmasında en önemli araç olan devlet yönetiminin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesinin zorunluluğuna değinilmiş ve yeniden düzenlemede göz önünde bulundurulacak ilkeler belirtilmiştir. Planda, bu ilkelerin birbirine uygun bir bütün olarak sürekli uygulanması, örgütlenmenin en önemli sorunu olarak altı çizilmiştir" (Çoker, 1981, s.71).

Türkiye'de idari reform bağlamında reorganizasyon çalışmalarına yön veren, kamu idarelerinin daha hızlı, daha az maliyetli, verimliliği esas alan şekilde çalışması ve daha nitelikli hizmet üretmesi için neler yapılması gerektiği arayışları olmuştur. Bu husus sadece var olan kamu yönetimi sistemi açısından düşünülmüş, konuyla ilgili tavsiyelerin

ve uygulamaların sosyal ve ekonomik şartlara, siyasal sisteme nasıl etkiler yapacağı çok fazla değerlendirilmemiştir (Yalçındağ, s.25-26).

Güler (2005) idari reform konusunun gündeme geldiği ortamları değerlendirirken 1945-1980 dönemindeki reform çabalarının amacının yurtdışından alınacak yardımları almak, doğrudan yabancı yatırımları çekmek, yabancı kredi anlaşmalarını düzgün şekilde yürütmek olduğunu ifade etmiştir. Aynı seferberliklerin ikinci amacı, kapitalist gelişmenin gereklerini yerine getirmeyi ve ilgili politikalarda devamlılığı sağlayacak Batı tipi bir bürokratik aygıt yaratılmasıdır ki; bunu gerçekleştirecek bürokratik aygıt yaratılmıştır. Üçüncüsü, idari reformlar bürokrasinin konumu ve rolünü belirleme amacı taşımışlardır; “her seferberlik, bürokrasinin baştan aşağıya sorgulanmasını gündeme getirerek aygıtın kapalılık ve katılığına biraz daha aşınmasını sağlamıştır. Böylece bürokrasinin konumu ve rolü değiştirilebilir, yeniden tanımlanabilir bir esnekliğe kavuşturulabilmiştir. Belirtilen bu nedenlerden dolayı, 1945-80 idari reform araştırma ve uygulamaları ‘analiz edilmeye değer başarı öyküleri’ olarak görülmelidir” (Güler, 2005).

1.3. İdari Reformun Önemi, İlkeleri ve Özellikleri

Tutum (1971, s.42) idari reformu; “teknik anlamda idarenin devamlı ve sistematik bir şekilde değişmesi ve yenilenmesi için hayata geçirilen tedbirler dizisi olarak tanımlamıştır. Geliştirme ve yenileme idarenin en önemli üç alanında yapılmaktadır: insan, örgüt ve yöntem. Bu alanlarda yapılacak iyileştirme ve geliştirmelerde genel olarak aşağıda gösterilen ilkeler esas alınmaktadır” (Tutum,1971, s.42):

“1.İdari reform, ülkenin sosyal, ekonomik ve politik düzenini, geleneklerini, alışkanlıklarını ve mantalitesini dikkate almalıdır. Ani ve radikal değişiklikler reforma yabancıdır. İdari reform tatbiki bir ilim, bir politika ve bir sanattır.

2.İdari reform aşamalı bir süreçtir. Kısa sürede göz alıcı sonuçlar beklenmemelidir. Reform, tedrici, dikkatli ve kararlı bir şekilde yürütülmelidir. Başarısı hakkında şüphe yaratan bir hareket hiçbir zaman hedefine ulaşamaz.

3. İdari reform önceden bir planlamayı gerektirir. Reformun planlanması demek genel stratejisinin, belli başlı safhalarının belirtilmesi, önceliklerinin tayini ve gelişme ritminin tespiti demektir.

4. Reformun uygulanması bir örgütlenmeyi gerektirir. Bu iş için sürekli nitelikte teknik kuruluşlara gidilmedikçe başarı sağlanamaz. Uygulamayı yapacak araçların eksiksiz olması şarttır.

5. İdari reform, kamu yönetiminde ihtisaslaşmış bir personel kadrosunun yetiştirilmesini gerektirir. Bu konuda araştırma, inceleme ve uygulama yapacak uzmanların yetiştirilmesi başarı için zorunludur.

6. İdari reformun temelinde personel sorunları yatar. Bu nedenle reformda personel sorunlarına gereken ağırlık ve öncelik verilmelidir.

7. İdari reform psikolojik hazırlığı gerektirir. Bu hazırlık reformdan önce başlar ve onunla birlikte devam eder. Amaç, girişilen tedbirlerin kabulünü kolaylaştıracak uygun bir ortam yaratmaktır. Bu nedenle siyasi liderleri, memurları ve halkı reforma hazırlayıcı nitelikte uygun programlar düzenlenmelidir.

8. Reformun septik davranışlara, hatta direnmelere yol açacağı bilinmelidir. Reform, niteliği gereği idari mekanizmanın tabi olduğu adalet kanunlarına aykırı düşer. Zira reform her şeyden önce eski alışkanlıkların değiştirilmesini, rutin uygulamaların terk edilmesini ve yeni şartlara uyma külfetini gerektirir.”

İdari reformun kapsayacağı sahaları, insan kaynakları yönetimi, yönetimin yapısal yönleri, kamu hizmetinin fonksiyonel yönleri ve halkla ilişkiler olmak üzere dört başlıkta ele almak olanaklıdır.

Kenan Sürgit (1972, s.13-22) idari reformun özelliklerini şu ana başlıklarla belirlemektedir (Sürgit, 1972, s.13-22):

“1. İdari reform sosyal değişimin bir faktörüdür: İdari reform kültürel değişim, teknolojik yenilik ve modernizasyon gibi sosyal değişimin bir faktörüdür. İdare, toplum sisteminin bir alt sistemidir ve hem toplum sistemi ile hem de bu sistemin öteki ünitelerini teşkil eden alt sistemlerle ilişkileri vardır.

2. İdari reformun amacı idarenin modernleştirilmesidir: Modernizasyon, sistematik değişikliğe alışık olmayan bir düzeni sürekli değişikliğe dayanan bir düzene çeviren bir devrimdir. Modern toplumlarda hiçbir şey statik değildir. İdare iç ve dış değişikliklere büyük ölçüde kendiliğinden uyar, çoğu değişiklikler farkında olunmadan yapılır.

3. İdari reform sübjektifliktir: İnsanların iyi ya da kötü yönetim hakkındaki düşünceleri, kötü yönetim karşısında tolerans dereceleri farklıdır.

4. İdari reform tartışmalıdır: Reforma karşı takınılan tavırlar kişisel durumlara, genel politik duruma, sınıf bağlılıklarına ve çıkarlarına ve kişisel ilgililik derecesine bağlıdır.

5. İdari reformun belirli bir sınırı yoktur: İdari reform çoğu zaman yönetimi aşar, politika, psikoloji, kamu hukuku alanlarına taşar ve aynı biçimde bu alanlardaki reformlardan etkilenir.

6. İdari reform zaman alıcıdır ve sürekli bir süreçtir: İdari reform belirli bir zamanda yapılıp sona eren tek bir gelişme hareketinden ibaret olmayıp, sabır ve özenle yürütülmesi gereken sürekli bir işlemdir.

7. İdari reform personelin işten çıkarılması amacını gütmaz. Gerçekte reform çalışmalarının amaçları çeşitlidir ve genellikle kuruluşların politika ve programlarında yapılması düşünülen değişikliklerle ilgilidir.

8. İdari reform mevzuat hazırlamak ya da mevzuatta değişiklik yapmaktan ibaret değildir: Kanunlarda ve diğer mevzuatlarda yapılacak değişiklikler idari reform çalışmalarının bir sonucu, uygulamaya konulmaları için bir araç olmalı ve reformu gerektiren nedenlerin ciddi bir biçimde incelenmesine dayanmalıdır.

9. İdari reform asıl amaçların bir fonksiyonudur: İdari reform daha temel ve uzun vadeli amaçların gerçekleştirilmesi için bir ara hedef, kurumları istenen yönde değiştirmek için yapılan daha geniş çabanın sadece bir aşamasıdır.

10. İdari reform büyük ölçüde yöneticilere bağlıdır: Herhangi bir ülkede yönetimin kalitesi, sonuçta işin yapıldığı düzeydeki yöneticilerin yeteneklerine bağlıdır.

11. İdari reform aslında idarenin kendisine düşen bir görevdir: Her kuruluş gibi idare de ancak kendi yetkililerinin ve uzmanlarının bilgi, tecrübe ve anlayışları ile düzelip gelişebilir.

12. İdari reform sözle gerçekleştirilemez: İdari reformun sonucu, amaçları yönünde iyiye doğru sürekli nitelikte bir değişme olmalıdır. Güçlüklerden geçici olarak kurtulma yeterli değildir.”

1.4. İdari Reform Çalışmalarında Uygulanan Yöntemler

Mevcut yönetimler genellikle tutucu olduklarından ve mevcut statükoyu korumak istediklerinden yönetimde reform aslında zor bir iştir. Haliyle bu durum başarıyı engelleyen faktörlerden biridir (Tortop ve İşbir, 1986, s.201). İdari reform çalışmalarında kullanılan metot ve teknikler kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyona dayanan teknikler ve kurumların kendi içlerinde reform organizasyonları kurmasına dayanan teknikler olmak üzere iki başlık altında incelenebilir. (Sürgit,1972, s. 47-62).

Kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyona dayanan teknikler, idari reform çalışmalarını yönlendirecek merkezi bir yapı oluşturulmasını veya var olan bir yapıya bu görevin verilmesini gerektirir. İdari reformdan sorumlu merkezi yapı idari reforma konu olacak idarelerin hizmet içi eğitimlerini de merkezi hale getirecektir. Yine bu çerçevede, kamu kurumlarının personel planlamasını yapacak bir merkezi bir insan kaynakları birimi kurulması, kamu kaynaklarının etkin kullanımı için merkezi bütçe birimlerinin idari reforma katkı sağlaması önemli hususlardır. Kurumlar arası işbirliği

ve koordinasyona dayalı idari reform çalışmalarında denetim, danışma, saha araştırmaları, kamuoyu oluşturma gibi hususlarında dikkate alınması gerekir.

Kurumların kendi içlerinde reform organizasyonları kurmasına dayanan idari reform yaklaşımında ise, her kamu kurumunun kendi içerisinde yönetim geliştirme birimlerikurması, var olan bu tür yapıların güçlendirilmesi esastır. Bu yapıların idarenin geliştirilmesine yönelik araştırma ve incelemeler yapması, diğer kamu kurumları ile idarenin geliştirilmesi konusunda danışma toplantıları yapması, idareyi geliştirme konusunda eğitim faaliyetleri düzenlemesi gibi hususlar önemlidir.

2. Cumhuriyet Tarihinde Uygulanan İdari Reformlar

Krakova (2008, s.125) göre; “Türkiye’de idarenin yeniden yapılanması meselesi Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden itibaren gündeme gelmiş, Tanzimat ile birlikte yoğunluk kazanmış ve Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte de kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve geliştirilmesine daha da önem verilmiştir. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmıştır. İkili hukuk ve yönetim şekli bu mirasın en önemli yönüdür” (Krakov, 2008, s.125).

Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak hızlı bir yasalaşma ve ulusallaşma sürecine girilmiştir. Hukuk ve yönetim ikiliğinin kaldırılması, mevcut sistemin iyileştirilmesi, yeni kurumların yaratılması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabalarına öncelik verilmiştir (Tutum, 1971, s. 66).

Şaylan (1973); “Cumhuriyet döneminde de eski geleneğin devam ettiğini, kurumsal aktarmanın azgelişmişlikten kurtulmak için çözümleyici olduğunun altını çiziyor. Bu nedenle de sürekli olarak toplumsal yaşantı ile ilgili her alanda ve kamu yönetiminde kuramsal aktarmalara girişilmiştir” şeklinde bildirmiştir (Şaylan, 1973, s.15).

Tutum (1971); “Mevcut sistemi yeniden kurma süreci 1923-30 yılları arasında çıkarılan bir dizi yasa ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk döneminde oluşan yönetsel yapı oldukça katı ve merkeziyetçi olmuştur” diye yazıyor kitabında (Tutum, 1971, s.67).

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşunun ilk yıllarında, Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokrasisini olduğu gibi devralmış, sadece yeni koşulların gerekli olduğu alanlarda değişiklikler yapılmıştır. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte, Osmanlı'da devralınan idari yapının eksiklik ve aksaklıklarının giderilmesi, devlet yapısının yeniden tasarlanması ve ekonominin düzenlenmesi amaçlanmıştır. Bunun neticesinde, bürokratik yapı büyümüş ve idarenin görev sahası genişlemiştir.

Türkiye'de yönetim alanının akademik çalışmalara konu olarak akademik bir disiplin haline geldiği 1950'li yıllarda bakanlık sayılarının ve buna bağlı olarak da kamu çalışanlarının sayılarının arttığı görülmektedir. Yine bu dönemlerde kamu iktisadi teşekkülleri olarak devlet eliyle sınai ve ticari girişimlerinin kurulduğu, idarenin görev ve yetki alanlarının genişlediği, memur kavramının düzenlendiği ve böylece kamu personelinin özlük haklarının güvence altına alındığı yasal düzenlemelere şahit olunmuştur. (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.12).

Yine Şaylan'a (1973) göre; "Türkiyede idari reform konusunda 1930'lu yıllardan itibaren çok sayıda çalışma yapılmış ve bu konuda çeşitli raporlar hazırlanmıştır. II. Dünya Savaşı Türkiye'de yeni bir toplumsal yapı ya da ilişki biçiminin giderek hâkim hale gelmesinin başlangıcını belirlemiştir. Değişen bu yeni yapıda, yeni sosyal ve siyasi ilişki kalıplarına göre devletin üstlendiği fonksiyonlarda farklılıklar olmuştur. Toplumsal sınıf ilişkileri değişirken, toplumsal yapı içinde nihai kontrol sistemi olan devlet örgütünün değişmesi konusunda birbirine zıt görüş ve yaklaşım rasyonelleri ortaya çıkmıştır. Toplumdaki ayrıcalığını ve iktidarını belli bir tipte kamu yönetimi örgütlenmesinden alan bürokrasi ile gücünü ekonomik örgütlenme biçiminden alan tabakanın arzuladığı devlet örgütü; fonksiyon, biçim ve içeriği yönünden birbirinden oldukça farklı bir görünüş almaktadır" (Şaylan, 1973, s.25)..

Tutum (1971); "1929' yılındaki dünya ekonomik krizi, sonrasında İkinci Dünya Savaşı ile başlayan ekonomik, sosyal ve sınıfsal farklılaşmalar ve ilerlemeler toplumla iletişimi giderek zayıflayan, merkezîyetçi, kuralcı ve vesayetçi yapıyı büyük ölçüde zorlanmaya başlamıştır. Bu zorlanma çok partili yaşama geçilen 1945 yılından sonra daha da artmıştır. 1960'lardan sonra girilen planlı kalkınma döneminde ise yönetimin elverişsiz

olduğu ortaya çıkmıştır. Bu zorlamaların etkisi olarak kamu yönetiminde reform çağrıları ortaya çıkmış ve uzun müddet gündemde kalmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasının gerekliliği özellikle çok partili yaşama girildikten ve İkinci Dünya Savaşı bittikten sonra dile getirilmeye başlanmıştır” diye belirtiyor (Tutum, 1971, s. 67-68).

Cumhuriyet döneminde Türkiye’nin sosyo-kültürel ve iktisadi hayatında önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişimlerin doğal bir sonucu olarak, kamu yönetimi de köklü değişikliklere uğramıştır. 1960’lı yıllarla birlikte düzenli periyotlar halinde ortaya çıkan kalkınma planlarında “idari reform” hususuna özel bir önem atfedilmiştir.

Bu nedenle, Cumhuriyet dönemindeki idari reform çalışmalarının, planlı dönem öncesi idari reform çalışmaları ve planlı dönem sonrası idari reform çalışmaları olarak ele alıp incelemek akla yakın gelmektedir. 1963 yılı ile başlayan planlı kalkınma dönemi öncesinde kamu idarelerinin yeniden düzenlenmesine ilişkin çok farklı çalışmalar yapılmış ve raporlar hazırlanmış, bunların bir kısmı da yasal düzenlemeler ile hayata geçirilmiştir. Ancak geniş kapsamlı ve sistematik idari reform çalışmaları planlı dönem sonrası hayata geçmiştir. Metin Heper’e göre “planlı kalkınmadan önceki dönemde, bazı yabancı uzman ve kurullar ve ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından önemli bazı araştırmalar yaptırılmıştır. Ancak ortaya atılan önerilerin uygulanmasına geçilmesi için ciddi bir çaba harcanmamıştır” (Tutum, 1971, s.84-85).

1930-1960 yıllarını kapsayan dönemde kamu yönetimi reform çalışmaları daha ziyade idareden gelen talep üzerine ve genelde yabancı uzmanlar eliyle yürütülmüştür. Bu çalışmaların neticesinde üretilmiş ve idarenin geliştirilmesine yönelik çeşitli raporlar bulunmaktadır. Yabancı uzmanlardan talep edilen ve bu uzmanlar tarafından yapılan incelemeler sonucu kaleme alınan raporların detaylarından önce konunun daha iyi anlaşılması için Cumhuriyetin ilanının ilk yıllarında Cumhuriyet bürokrasisinin kendi çabaları ile yürütmeye çalıştığı bazı araştırmalara özet olarak bakmakta da yarar vardır. İyi işleyen bir kamu idaresinin iyi bir kamu personel düzenine dayanacağını düşünen ilk dönem idareciler kamu hizmetlerinin etkili ve verimli şekilde sunulabilmesi için kamu personeli ile ilgili düzenlemeleri öncelikle ele almışlardır. Dolayısıyla Cumhuriyetin ilk

yıllarında idareye ilişkin ele alınan ve yapılan ilk çalışmalar kamu personelini çağın gereklerine göre hazırlamak üzerine olmuştur.

Bununla beraber, Cumhuriyetin ilk yıllarında kamu personeline yönelik bu çalışmalar, o tarihlerden itibaren planlı kalkınma dönemine kadar, kamu personeline ilişkin yasalarla yapılan düzenlemeler kamu personelinin maaş ve kadroları gibi özlük haklarına ilişkin düzenlemelerle sınırlı kalmış, yapılan her yasal düzenleme kamu personel sistemini iyileştirmek yerine daha da karmaşık ve kötü hale getirmiştir.

Mihçioğlu (2003, s.191); “Cumhuriyetin kuruluşunu izleyen yıllarda yapılan ilk yasal düzenleme Aralık 1926 tarihli 788 sayılı Memurin Kanunu’dur. Bu yasa da memur ve müstahdem tanımı yapılarak, yasanın asker ve jandarmadan başka bütün devlet memurlarına uygulanacağı belirtilmiş, memur ve müstahdem olabilme koşulları, adaylık, hak ve sorumluluklar, sicil, seçme, atama, yükselme, özendirme, ceza, yer değiştirme, çalışma, yardım sandığı, emeklilik, rapor gibi konular düzenlenmiştir. Bu yasa 44 yıl yürürlükte kalmıştır. Bütünü itibariyle, hukuk açısından güvenceli, ekonomik yönden ise çekici bir memurluk statüsü yarattığı söylenebilmekle birlikte bu yasanın; memur olmanın yalnız genel koşullarını ve en az gerekli niteliklerini saymakla yetindiği, hizmete almayı büyük ölçüde kurumların takdirine bıraktığı gözlenmektedir. Merkezi bir personel birimi mevcut değilken personel sınıflandırılması da yapılmaya başlanmış, hizmete almada liyakat ilkesine yeterince uyulmamıştır. Sınıflandırmanın bulunmayışı ayrıca ücret eşitsizliklerine de yol açmıştır” diye belirtiyor kitabında.

“Kamu personel rejimi 1926-1965 yılları arasında 788 sayılı Memurin Kanunu ile düzenlenmiş ve 1965’ten günümüze 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile belirlenmiştir. Her iki dönemin ortak özelliği, kalkınma süreci boyunca bürokrasiye öncü güç rolü verilmiş ve genişleme yönündeki değişim ilkelere bağlanmıştır”(Mihçioğlu, 2003, s.191).

3.Yabancı Uzman Raporları ve İçerikleri

Burada 1930-1960 yılları arasında yabancı uzmanlara yaptırılan çalışmalara, çalışmaların neticesinde ortaya çıkmış olan raporlara ve onlar arasındaki farklara değinmekte yarar vardır. Söz konusu dönemde yabancı uzmanlara yaptırılan çalışmalar bu çalışmaların isimlendirdiği raporlar itibariyle aşağıdaki çalışmalardır:

- Hines Raporu (1933)
- Neumark Raporu (1949)
- Thornburg Raporu (1949-1950)
- Barker Raporu (1951)
- Martin ve Cush Raporu (1951)
- Gruber Raporu (1951)
- Maurice Chailloux-Dantel Raporu (1959)

Bu raporların kimi zaman olduğu gibi uygulanmasına karar verilmiş, kimi zaman ise görmezden gelinmiş ya da benimsenmemiştir. Yabancı uzman raporlarının 1960 sonrasının çalışmalarına önemli bir birikim devrettiği görülüyor. Şimdi sırasıyla bu raporlara değinilecektir.

3.1. Hines Raporu

Güvenin (1998, s.12) kitabında Hines raporuyla bağlı şu bilgiler yer almaktadır; “Walker D. Hines ve arkadaşlarının 1933-1934 döneminde ‘Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki’ adlı çalışması Mayıs 1934’de İktisat Vekili Celal Bey’e sunulmuştur. Türkiye Cumhuriyeti Devleti 1932 yılında ABD’deki uzmanlara açık olarak altı kişilik bir iktisadi danışmanlık kadrosu açmıştı. Onlardan dördü ticaret ve madencilikte teknik uzman, diğer ikisi ise İktisadi Uzman ve genel İktisadi Danışman olarak hizmete alınacaktı. İktisadi Uzman ayrıntılı bir ekonomik rapor hazırlayacak, İktisadi Danışman bu raporda dile getirilecek önlem ve adımların gerçekleştirilmesini sağlayacaktı. İlginçtir ki, İktisadi Danışman görevine hiçbir zaman kimse seçilmedi, İktisadi Uzman görevine ise bir ABD’li, Walker D. Hines getirildi . Bu görevden önce

New York'ta bir hukuk bürosunun ortakları arasında yer alan Hines, uluslararası iktisat ve tahkim konularındaki uzmanlığından ötürü, (Türkiye'nin Washington Büyükelçisi Ahmet Muhtar Bey'in daveti üzerine) ABD Dışışleri Bakanlığı tarafından Türkiye'ye gönderilecek ABD heyetinin başına seçildi. Hines Türkiye'de ve Türkiye üzerine birbuçuk yıl kadar çalıştı ve gözlemlerde bulundu" (Güven, 1998, s.12). Hines Raporu başlarında Walker D. Hines ve Edwin W. Kemmerer'in bulunduğu yabancı bir uzman ekip ile Şükrü Baban ve Hazım Atıf Bey gibi Türk yardımcıları hazırlanmıştır. Hines'in dışında rapora en büyük katkıyı veren Kemmerer de Cambridge Üniversitesi'nde Latin Amerika ekonomilerine yönelik çalışmaları ile tanınmıştı.

Rapor Mustafa Kemal Atatürk'ün 1923 yılının Ocak ayında Alaşehir'de sarf ettiği "Arkadaşlar! Bundan sonra çok önemli zaferlere kavuşacağız. Fakat bu zafer süngü zaferleri değil, iktisat, ilim, bilgi ve anlayış zaferleri olacaktır" sözünün İngilizcesi ile başlamaktadır. Bu söz genel olarak raporun tamamını özetliyor gibiydi ve 1929 yılındaki Büyük Buhranı izleyen yıllarda Amerika Birleşik Devletlerin'de ve dünyada kendisine yeniden yer bulan bir iktisadi akımın, devlet destekli kalkınma akımının (ki, bu akım devlet yatırımlarını esas almasına rağmen özel sektör girişimciliğinin de desteklenmesi gerektiğini savunuyordu) izlerini taşıyordu. Raporun yazım dili İngilizce idi ve rapor yedi ciltten oluşuyordu. Raporun Türkçe çevirisi ise üç kitapta toplanmıştı. Rapor ilk olarak o yıllarda zamanki İktisat Vekili olan Celal Bayar'a takdim edilmişti Rapor, iktisadi gelişmede devletin öncü rolünü vazgeçilemez olarak kabul etmekle birlikte, girişimciliğin önüne set çekilmemesi görüşüne sahip olan ılımlı liberal Celal Bayar'ın düşüncelerine paralel bir rapordu. Raporda devletin serbest piyasa ekonomisindeki belirsizlikleri ortadan kaldırmaya dönük müdahaleci rolü olması gerektiğini ifade etmekle birlikte özel sektör girişimciliğinin gelişimine destek vermesi, özel sektöre bu yönde rehberlik etmesi gerektiğini de ifade ediyordu. Hines sonrasında da diğer uzmanlar ile birlikte Türkiye ekonomisi hakkında o dönemdeki hükümete demiryolları gibi konularda çeşitli raporlar hazırlamıştır. Hines Raporu Türkiye'deki kamu personel sisteminin o dönemdeki durumuna ilişkin tespitler yapması bakımından ilginçtir (Kara, 2006).

Selim İlkin'e (1982) göre Celal Bayar'ın bakanlıktan ayrılmasından sonra bu raporun kopyaları İnönü tarafından toplatılarak kağıt fabrikasına yollanmıştır. Rapora bakıldığı zaman Hinesin yumuşak bir kamu girişimciliği önerdiği görülüyor ancak liberal sayılabilecek bir kamu yapılanmasını savunduğu için daha sonra tartışmalara neden olmuş ve zamanla unutulmuştur. Raporun unutulmasının sebeplerinden birisi de raporda sınai gelişmenin Türkiye'nin öncelikli hedeflerinden birisi olması gerektiğine dair hiçbir vurgu yapılmamış olmasıdır. İlkine göre (1982); "Türk köylüsüne başat öncü ve ekonominin en büyük varlığı payesi veren bu raporla, Türkiye devletinin daha güçlü bir köylü sınıfının siyasi anlamda da güçlenmesine sıcak bakmayacağı olgusu göz ardı edilmiştir" (İlkin, 1982).

3.2. Neumark Raporu

"Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esasları Hakkında Rapor" başlığı ile bilinen Neumark Raporu, 1949 senesinde İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden Fritz Neumark tarafından hazırlanıp Başbakanlığa sunulan ve Cumhuriyet tarihinde merkezi hükümet seviyesinde hazırlanan ve günümüze ulaşan en eski çalışmalardan birisidir. Mihçioğlu'na göre; "1947 yılında Başbakanlığın isteği üzerine başlatılan ve teftiş kurulları tarafından hazırlanan çalışmalar (ki, daha sonra bu çalışmalar ortadan kaybolmuştur) Profesör Neumark tarafından tamamlanarak mevcut rapor ortaya çıkmıştır."

Neumark Raporunda aşağıdaki yer alan konulara değinilmiştir:

- 1) Kırtasiyecik olarak da adlandırılan aşırı bürokrasinin azaltılarak yönetsel işlem ve süreçlerin basit hale getirilmesi sağlanmalı, bunun için gerekirse kanunlarda gerekli değişiklikler yapılmalıdır.
- 2) Bazı bakanlıkların ve bu bazı genel müdürlüklerin faaliyet alanlarındaki benzerlikler ve tamamlayıcı özellikler dikkate alınarak bu bakanlıklar ve genel müdürlükler birleştirilmelidir.
- 3) Bakanlıkların içerisinde bürokratik işlem ve süreçlerin daha rasyonel hale getirilmesini sağlayacak komisyonlar oluşturulmalıdır.

- 4) Kamu idarelerinde daha gelişmiş ofis araç gereci kullanılmalı, bunun için kamu çalışanları bu ofis araç gerecini kullanacak şekilde eğitilmelidir.
- 5) Kamu yönetimindeki sorunların çözümü ve bu konuda kamuoyuna bilgi verilmesi için Başbakanlık bünyesinde bir enformasyon ofisi oluşturulması gerekir.
- 6) Ülke çapında bakıldığında kamu çalışanlarının sayı ve nitelik olarak bölgeler arasında eşit dağılmadığı görülmektedir. Bu dengesizliklerin giderilmesi için kamu çalışanlarının niteliklerini yükseltecek önlemler alınmalıdır.
- 7) Kamu çalışanları açısından ücret sistemini yeniden düzenlenmesi, yatay ve dikey ilerlemeye göre ücret oluşumunu sağlayacak bir barem sistemi geliştirilmelidir.
- 8) Türkiye'deki kamu hizmetlerinin sunumunda bir adem-i merkeziyetçilik var gibi görünmekle birlikte uygulamada aşırı merkeziyetçi bir bürokratik yapının egemen olduğu gerçektir. Bu aşırı merkeziyetçi idare eğiliminin sonlanması ve bürokrasinin yavaş işleminin önüne geçilmesi zaruri görünmektedir.
- 9) Mecliste görüşülmekte olan, bakanlık denetim birimlerinin kaldırılmasını ve Başbakanlığa bağlı tek bir denetim birimi kurulmasını öngören yasa taslağının yanlış ve anayasaya aykırı olduğu vurgulanarak bu konunun çözümüne ilişkin çeşitli tavsiyelerde bulunmaktadır.
- 10) Bakanlıklarda oluşturulan Hukuk Müşavirliklerinin 'Devlet Hukuk Müşavirliği' adı altında birleştirilmesi ve Adalet Bakanlığına bağlanması yönetimin hukukla ilgili işlemlerinin daha rasyonel hale gelmesi mümkün görünmektedir. Raporda, kamu iktisadi teşekkülleri, Devlet Demir Yolları idaresi ve Posta Telefon Telgraf idaresi gibi bazı kamu kuruluşlarına vurgu yapılarak, bu kurumların ekonomik, mali ve siyasi açılardan önemlerine çerçevesinde söz konusu kurumlar açısından teknik ve ekonomik fonksiyonlarını daha iyi yerine getirmelerini sağlamak, devletin bu kuruluşların görev alanlarında denetimini kolaylaştıracak ve devletin özel tasarrufuna imkân verecek yapıya kavuşturulması gerektiği ifade edilmiştir. Bu vurguda, devletin söz konusu kamu kurumlarını genel kamu yönetimi anlayışının dışında farklı yönetsel ilkelere göre, gerekirse özel sektör yaklaşımı ile idare etmesi ve özel sektördeki gibi verimlilik ve kârlılık ilkelerine göre hareket edilmesi önerilmektedir.

11) Kamu kuruluşları tarafından yayımlanan çıkarılan bazı dergiler ve yayın büroları işlevlerini kaybetmiş görünmektedir. Bu nedenle söz konusu dergilerin basımının durdurulması ve yayın bürolarının kapatılması önerilmektedir.

12) Adalet sisteminde sorunlar bulunmaktadır. Mahkemelerde davaların süresi uzamakta, bu ise adaletin tam olarak tesis edilmesini sorunlu hale getirmektedir. Adalet sürecinin daha hızlı işlemesi ve adaletin tam olarak tesisi için Adalet Bakanlığının görev ve işlevlerini yeniden tasarlayacak komisyonlar kurulması gerekmektedir.

Rapora göre; “Neumarkın kamu kurum ve kuruluşlarında rasyonel çalışma ilkelerini belirlerken üzerinde ısrarla durduğu sorunlardan biri kamu personeli sorunu olmuştur. Neumark memur sayısı ile ilişkin sorunları rasyonel çalışmayı engellediği için önemli görüyordu. Memur sayısının, bazı dairelerde az olduğu belirtilmekle birlikte, genelde gereğinden fazla bulunduğu dile getirilmekte, işin gerektiği nitelikte ve yeterli sayıda memuru elde tutup geriye kalanların tasfiye edilmesi önerilmektedir. Memurların taşrada değil merkez birimlerde toplandığı öne sürülerek bunu çözülmesi istenmektedir. Kamuda en çok rastlanan memur grubunun odacılar olduğuna dikkat çekilerek bunu sebebi olarak hizmetlilere verilen ücretin düşüklüğü ve bu kişilerden tam olarak faydalanılamamasına bağlanmaktadır” (Güven, 1998).

“Memur sayısının azaltılması konusunda önemli bir adım olarak bazı bakanlıkların birleştirilmesi, bir takım genel müdürlükler içinde benzer nitelikte görevler yapan birimlerinde tek çatı altında toplanması önerilmektedir. Bu durumda ücret yetersizliği sorunu da giderilecek, çok sayıda kişiye maaş ödeyip verim sağlayamama yerine bu para, işinin gerektirdiği bilgiye sahip ve görevinin öneminin bilincinde olup tam randımanla çalışacak az sayıdaki memura dağıtılarak bu kesimin yaşam standardı artırılmış olacaktır. Yukarıda sıralanan memur sorunlarının günümüzde de yabancı ve yerli uzmanlarca aynı biçimde tekrarlandığı gözden kaçmamaktadır” (Güven, 1998).

Kısacası Neumark Raporu idari reformu zorunlu kılan nedenleri, kamu çalışanlarının sayı ve nitelik açısından bölgeler arası dağılımındaki dengesizlikleri ve kamu çalışanlarının niteliklerindeki eksiklikleri, kamu kurumlarındaki aksaklık eksiklikleri, kanunlardaki eksiklikleri, kırtasiyeciliğe varan aşırı bürokrasiyi, denetim sistemiyle ilgili sorunları gözler önüne sermiştir.

Bunun yanında raporun öngördüğü, kamu idareleri ile ilgili olarak tespit edilen eksiklik ve aksaklıklar ile bu sorunların çözümü için geliştirilen önlemleri halka anlatacak ve reform çabalarının arkasına halk desteğinin alınmasını sağlayacak, Başbakanlığa bağlı bir enformasyon ofisinin kurulması önemli görünmektedir. Yine, rapordaki önemli hususlardan birisi memurların sayısal ve niteliksel açıdan sorunlu olduğu vurgusudur. Memurlarla ilgili sorunlardan birisinin de enflasyonun da aralarında bulunduğu çeşitli nedenlerden ötürü ücret sisteminin bozulmuş olduğudur ki, rapor bu ücret sisteminin yeniden düzenlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Memur sayısının azaltılması gerektiği yönünde bir tavsiye de bulunmaktadır. Memur sayısının nasıl azaltılacağına ilişkin önerilere de yer verilmektedir. Rapor kamu idarelerinin daha etkili ve rasyonel esaslara göre çalışmasını sağlayacak tavsiyelerde de bulunmaktadır.

Neumark Raporuna bakıldığında, bugün de güncelliğini koruduğu söylenebilecek bazı tespitlerin yapılmış olduğu söylenebilir. Günümüzde idari reformun gerekliliği zaman zaman öne çıkmaktadır. Bürokratik süreçlerin aşırı biçimde mevzuata bağlanması kırtasiyecilik olarak adlandırılan aşırı bürokrasiyi beraberinde getirmekte ve süreçler yavaş ilerlemektedir. Denetim yaklaşımları bürokrasideki aksaklıkların önüne geçilmesi açısından yeterli değildir. Bunun yanında memurların hizmet alanlarına göre sayısal dağılımında ve niteliklerinde sorunlar hala mevcuttur. Bugün memurların niteliği ve memurlara ilişkin ücret sisteminin sorunları hala tartışılmaktadır. Kamu idarelerinin daha rasyonel esaslara göre çalışmalarını sağlamak üzere çeşitli düzenlemeler yapılmakta ve günün koşullarına göre uyarlamalar yapılmaktadır.

3.3. Thornburg Raporu

Türkiye, İkinci Dünya Savaşından sonra uluslararası alandaki değişimlerden özellikle iktisadi alanda en fazla etkilenen ülkelerden birisi olmuştur. Türkiye, savaştan sonra ortaya çıkan çeşitli ittifaklar ve uluslararası birliktelikler içerisinde kendisine konum arayan, askeri ve iktisadi alanda dış destekler arayan bir ülke konumundadır. 1947 yılına gelindiğinde Türkiye'nin yöneticileri, ülkenin kalkınması için makine ve teçhizat yatırımlarına ihtiyaç duyduklarını ifade etmişler ve söz konusu makine ve teçhizata ship olmak için Amerika Birleşik Devletlerinin o dönemde az gelişmiş ülkelerin Doğu Bloğunun etkisi altına girmemesi için başlatmış olduğu Marshall Planından pay

istemişlerdir. Türkiye Marshall Planı'na 1948 yılında dâhil edilmiş ve Amerika Birleşik Devletleri ile Ekonomik İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmanın ardından söz konusu yardım programının yürütülmesinden sorumlu bir Amerikan Heyeti Türkiye'ye gelmiş ve Ankara'da kalmaya başlamıştır. Thornburg Raporu olarak bilinen reform çalışması da Marshall Yardımı çerçevesinde Türkiye'ye gelen bu heyet tarafından oluşturulmuştur.

“Thornburg Raporu olarak anılan çalışma; American Standart Oil Şirketi'nden Max Weston Thornburg'un Graham Spry ve George Soule ile birlikte 1949-1950 yıllarında yaptığı incelemeler ve yazdığı ‘Türkiye Nasıl Yükselir?’(1949) ve ‘Türkiye'nin Ekonomik Durumunun Tenkidi’ (1950) adlı iki çalışmayı içerir. Bu raporlar Twentieth Century Vakfı'nca ABD'nin yardım etme ya da yatırım yapması olasılığı yüksek ülkelere yönelik hazırladığı raporlardan Türkiye için olan bölümünü oluşturmaktadır, diğer iki ülke Yunanistan ve Brezilya'dır. Söz konusu vakfın yöneticisi olan Thornburg, 1947 yılında Bahreyn'deki petrol arama çalışmaları sırasında Türkiye'yi de ziyaret ederek ülkenin durumu hakkında incelemelerde bulunmaya başlamıştır” (Kara, 2006).

Söz konusu raporlarda Türkiye'nin kalkınma sorunlarının başında nitelikli eleman uzman ve danışmanların eksikliği ile ekonominin verimsiz olmasına neden olan idarenin yaşadığı yönetsel sorunlar olduğu ifade edilmiştir. Rapora göre, kamu personel sisteminde liyakat ilkesine daha fazla vurgu yapılması ve kamu personelinin ücret yapısının da liyakati esas alması gerekmektedir. Söz konusu ücret sistemi kamu personelinin niteliklerini geliştirecek yapıda olmalıdır. Bu durum üstün niteliklere sahip kamu personelinin sağlanması bakımından son derece önemlidir. (Güven, 1998).

Raporları yazan uzmanlar Türkiye'de tarımın az gelişmişliği hususunu ve söz konusu dönemde sınai üretim tekniklerinin yanlış kullanıldığını ifade etmişler, bu çerçevede yapılması gerekenler hakkında bazı istek ve önerilerde bulunmuşlardır. Bu tavsiyeler içerisinde devletin kırsal kesimde yaşayan insanların ihtiyaç duydukları temel gereksinimler olan yol, su, elektrik gibi alanlara dönük yatırımlara öncülük vermesi gerektiği, devletin ağır sanayiden ziyade hafif sanayi yatırımlarına yönelmesi gerektiği bulunmaktadır. Raporlarda o dönemde Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) desteği alınarak Kayseri'de yapılan tekstil yatırımları, Karabük'teki demir-çelik

tesislerine yapılan yatırımlar ciddi biçimde eleştirilmiş, bu yatırımların ekonomik ve verimli yatırımlar olmadığı ifade edilmiştir. Söz konusu raporların o dönemde alınan Marshall Yardımının bir yan ürünü olduğu kabul edilirse, raporların SSCB'ye ve bu devletin yatırım desteğine karşı söylemleri normal kabul edilmelidir. Raporlar aynı zamanda o dönemdeki devletçi politikalara da eleştiriler getirmiş, Türkiye'nin kalkınma hedeflerinin devlet desteği ile değil piyasa ekonomisi ve özel sektör yatırımlarının desteklenmesi ile gerçekleşeceğine vurgu yapılmıştır. Rapordaki bu eleştiriler yüzünden Thornburg o dönemdeki Türk basınında ciddi ve sert şekilde eleştirilmiştir. (Kara, 2006)

Güvene (1988); "Türkiye'ye yatırım yapacak işadamları, söz konusu raporlarda uyarılarak kendilerini koruyucu yasal zemin sağlanmadan yatırım yapmakta aceleci davranmamaları önerilmiş ve Türkiye'deki bürokrasi üstü örtülü olarak eleştirilmiştir. Ayrıca ABD'nin Türkiye'ye ekonomik yardım yerine teknik yardım sağlamasının hem ABD hem Türkiye için daha iyi olacağı ifade edilmiştir" (Güven, 1998).

3.4. Barker Raporu

Barker Raporu 1949 yılında o dönemdeki Türk hükümetinin isteğiyle Türkiye'ye gelen 1945 yılında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ismini alan Dünya Bankası yetkilileri ile yapılan müzakereler neticesinde gündeme gelmiştir. Çalışmanın sonucu üretilen raporun başlangıcında raporun nasıl ortaya çıktığı şöyle ifade edilmektedir: "1949 senesinin Temmuz ayında Türk Hükümeti Banka yetkililerinden ekonomik bir etüt yapmak üzere bir heyetin gönderilmesi ricasında bulunmuş ve masraflara iştirak edileceğini beyan etmesine bağlı olarak 1949 yılının Eylül ayında James Barker başkanlığında bir heyet oluşturularak çalışmalara başlanılmıştır. Heyet mensuplarından bir hazırlık grubu 1950 Martında Türkiye'de malzeme toplama ve bunları tahlil etme işine başlamıştır. Mayıs ayında yapılan seçimler sonucunda ortaya çıkan yeni hükümet heyet için olan daveti tekrarlamış ve evvelce planlandığı biçimde çalışmaların devam etmesini istemiştir. 8-18 Haziran 1950 tarihinde Türkiye'ye gelen heyet Ankara'ya yerleşerek çalışmalarına başlamış ve değişik yerlere ziyaretlerde bulunmuşlardır. 15 Eylül 1950 tarihine kadar toplam doksan gün Türkiye'de kalan heyet çalışmalarını ABD'de devam ederek 1951 yılında tamamlamıştır" (Barker raporu, 1951, s.120).

James M. Barker başkanlık ettiği Uluslararası Kalkınma Bankasından gelen bir heyet tarafından hazırlanan rapor “Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler” başlıklı bir rapor olarak 1951 yılında Türk yetkililere teslim edilmiştir. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasının Türkiye ile birlikte ortak mali katkı sağladığı bir çalışma komisyon tarafından hazırlanan rapor, Türkiye’nin sosyo-ekonomik kalkınmasına ilişkin görüşler ihtiva ediyordu ve o dönemin Cumhurbaşkanı Celal Bayar’a sunulmuştu (Yayman, 2005, s.150).

Türk yetkililer tarafından kaleme alınan ön hazırlık raporunda söz konusu komisyonun vazifesi şöyle ifade edilmiştir: “Heyetin vazifesi, bilhassa aşağıda yazılı uzun vadeli bir politikanın tespiti bakımından Bankanın Hükümetinize tavsiyelerde bulunabilmesini mümkün kılacak bir surette, Türkiye ekonomisi üzerinde geniş bir etüt yapmaktır:

1.Türkiye ekonomisinde yatırımların en iyi şekilde kanalize edilebileceği istikametler. Bu da, memleket iktisadiyatının muhtelif belli başlı sektörleri ile, bu kabil her sektör içerisinde çeşitli teşebbüs tipleri arasında, yatırım bakımından bir rüchan sırası tespitine dair olan tavsiyeleri icap ettirir.

2.Türkiye’nin zirai ve sınai istihsal seviyesini yükseltebilecek ve memleketin inkisam sisteminin verimliliğini artıracak diğer metot ve tedbirler.

3.Türkiye’nin kalkınma gayelerini tahakkuk ettirmeye elverişli bir amme maliyesi politikası ve idare mekanizması”.

Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ön hazırlık raporunda sayılan bu hususlarla ilgili olarak Türkiye hükümetine cevabi mektubunda şunları ifade etmiştir: “Şüphesiz ki Heyetin, Türkiye’nin bütün kalkınma meselelerinin halline yarayacak şümüllü ve teferruatlı bir plan hazırlaması mümkün olamayacaktır; zaten heyetin böyle bir teşebbüs etmesi de Bankanın niyetlerine uygun düşmez. Bizce heyetin gayesi daha ziyade Türkiye’nin müstakbel ekonomik gelişmesi için umumi bir ana planı kısaca ifade etmek ve bu maksada hizmet edebilecek olan muayyen icraata dair tekliflerde bulunmaktır” (Yayman, 2005, s.115-152).

Rapor sadece devletin yönetim sistemine ilişkin bir reform tavsiyesinden ziyade Türkiye açısından daha kapsayıcı bir kalkınma modeline vurgu yapar niteliktedir. Özel girişimciliğe ilişkin tavsiyeler özellikle dikkat çekicidir.

“1. Hükümet Devletin endüstri, madencilik ve ticaret faaliyetlerine doğrudan doğruya karışmayı tasarladığı sahayı daha açık biçimde belirlemelidir.

2. Bazı muayyen devlet teşebbüsleri derhal satılmalıdır.

3. Hükümetin halen kredi, döviz ve ithal lisansı ve hammaddeler temininde ve mamullerin satışında devlet teşebbüslerinin faydalanmakta oldukları hususi imtiyazları lağvetmek suretiyle, devlete ait teşebbüslerle hususi teşebbüsleri yekdiğeri ile müsavi bir rekabet zeminine oturtması lazımdır.

4. Çiftçi, işçi ve tüccar birlikleri üzerindeki doğrudan doğruya kontroller kaldırılmalıdır” (Yayman, 2005, s. 152-153)

İncelendiğinde Barker raporunda yer alan tavsiyeler bu rapordan çok kısa bir süre önce hazırlanmış olan Thornburg raporunda yer alan tavsiyelerin aynısı gibi görüntü vermektedir. İki çalışmaya ilişkin raporlar arasında dikkati çeken fark sadece raporların kaleme alınış biçimiymiş gibi görünmektedir. Thornburg raporu daha sert ve eleştirel bir yazım dili ile kaleme alınmışken Barker raporu benzer tavsiyeleri daha yumuşak ve eleştiriyi öne çıkarmayan bir dille kaleme almıştır. Barker raporu başlangıç bölümünde bu çalışmadan önce yapılmış çalışmalara genel bir atıf yapmış, bu çalışmalarını tek tek saymamıştır. Bununla beraber daha önceki çalışmaların ürünü olan Dorr ve Thornburg raporlarına bakıldığında Barker raporu söz konusu iki raporun biraraya getirilmesi gibi görünmekte, diğer iki raporda yer alan saptamalar ve önermelerin tekrar edildiği kanısı uyanmaktadır (Yayman, 2005, s.154).

Barker raporunda Amme İdaresi başlığı ile Türkiye'nin idari sorunları detaylı şekilde tartışılmış ve bu sorunların çözümüne yönelik önerilerde bulunulmuştur. Barker raporu 1951 yılında yazılmış olmasına rağmen bu raporda geçen tavsiyelerden birisi olan Devlet Personel Dairesi yaklaşık dokuz on yıl sonra 1960 tarihinde kurulmuştur. Aradan

geçen uzun yıllardan sonra Türk kamu personeli sistemi o dönem itibariyle çağdaş bir düzenlemeye kavuşmuş ve belirli personel yönetimi ilkelerini kapsayan bir anlayış yerleşmiştir. Raporda geçen tavsiyelerden bir tanesi de Türkiye’de kamu yönetimi ile ilgili akademik birimlerin kurulmasıydı. Bu tavsiye de önce 1953 yılında Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi’nin kurulması ve daha sonra da 1957 yılında ise Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi bünyesinde kurulan kamu yönetimi kürsüleri ile hayata geçmiştir. Daha sonra İstanbul Üniversitesi’nde İşletme İktisadı Enstitüsü kurulmuş ve faaliyete başlamıştır (Yayman 2005, s.155).

Barker raporunu hazırlayan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası heyeti Türk kamu yönetimine ilişkin yaptığı detaylı incelemelerden sonra Türk kamu yönetimine ilişkin çalışmaların devam etmesi için süreklilik arz edecek bir komisyon kurulmasını önermiştir. Rapor; “Türk kamu yönetiminin sorunları ve çözüm yolları üzerine bazı teklif ve önerilerde bulunmuş, özellikle merkeziyetçi 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.” Bu sorunların bugün de çözüm bekleyen sorunlar olduğunu söylemek yanlış değildir.

Raporda kamu yönetimine ilişkin olarak söylenen bazı tespit ve önerilerin çıkış noktası ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır. Önerilen ekonomik kalkınma yaklaşımının uygulamada başarı kazanması bakımından kamu yönetiminin başarılı şekilde yeniden organize edilmesi, yönetim yapısının verimliliğe ve işletmecilik esaslarına göre kurgulanması gerektiği vurgulanmaktadır. Raporun ilk kısımlarında kamu kurumlarının ve kamu iktisadi teşekküllerinin yeniden yapılanmasına ve fonksiyonlarına ilişkin önerilerde bulunulmuş ve devletin kalkınma programlarının uygulanmasına ilişkin rollere vurgu yapılarak devletin iktisadi kalkınma sürecinin takipçisi olması gerektiği ifade edilmiştir (Yayman, 2005, s.156).

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, raporda Türkiye’nin ekonomik kalkınma politikalarını tespit etmek ve planlamak üzere bir planlama kurumu oluşturulması, merkeziyetçi yapıdan adem-i merkeziyetçi yapıya geçilmesi, bu çerçevede yetkilerin yeniden düzenlenerek dağıtılması, kamu personel sisteminin yeniden yapılandırılması ve kamu personel politikalarını tespit etmek ve personel uygulamalarını kurulacak tek

bir merkezden yürütme, bu maksatla bir devlet personel birimi kurulması, kamu kurumları ve kamu iktisadi teşekküllerini verimlilik esasına göre yönetme, ihtiyaç duyulan nitelikli kamu personelini yetiştirme, bu amaçla yüksek öğretim kurumları içerisinde kamu yönetimi kürsülerinin kurulması gibi önemli tespit ve tavsiyeler yer almıştır (Yayman, 2005, s.160).

Barker raporu sonuç bölümünde iktisadi kalkınma politikalarının yönünü belirlemeye dönük tespitlerde bulunmuştur. Türkiye'nin ekonomik olarak öncelikle bir tarım ülkesi olduğu vurgulanarak, kalkınma çabalarının bunu dikkate alması gerektiği ifade edilmiştir. Raporun iktisadi kalkınmaya ilişkin önermeleri Türkiye'nin seçmesi gereken kalkınma modeline ilişkin yön göstermektedir. Rapor, devletin iktisadi yatırımları kendi eliyle yapmaktan vazgeçmesini, bu yatırımların özel sektör tarafından girişimciler eliyle yapılmasının teşvik edilmesini, iktisadi yatırımların tarıma ve hafif sanayiye yönelik olarak yapılmasını, devletin daha çok elektrik, su ve yol gibi alt yapıya yatırım yapmasını önermektedir. Rapor, ayrıca, devlet iktisadi teşekküllerinden bir kısmının özel sektördeki girişimcilere devrini, demiryolu ağının yeterli seviyeye gelmesi nedeniyle devletin demiryollarına yaptığı yatırımları azaltmasını, ekonomik kalkınmanın büyük ölçekli yatırımlar yerine küçük ölçekli ve hafif sanayi yatırımlarına dayalı olmasını önermektedir. Devletin daha çok piyasa ekonomisini öne çıkaran liberal bir ekonomi yaklaşımını benimsemesi de raporda yer almaktadır (Yayman, 2005, s.160-161).

Barker Raporunu kapsamlı olarak ilk değerlendiren Avcıoğlu'nun (1969) incelemesinde bazı tespitler yer almaktadır. Ona göre, Türkiye tarafından ülkenin iktisadi kalkınma politikalarına yardımcı olmak maksadıyla çağrılan Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası heyeti tarafından yapılan çalışma ve bu çalışmanın neticesinde ortaya çıkan Barker raporu daha önce yapılmış bir çalışmanın sonucu olan Thornburg raporu gibi devlet tarafından kutsanacaktır. Avcıoğlu'na göre raporda yer alan önermeler Thornburg raporunda söz edilen önermelerden bir farkı yoktur. Söz konusu raporlarda ifade edilen görüşler temelde oldukça benzerdir ve hatta aynıdır. Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası heyeti tarafından hazırlanan raporda önerilenler; kapsayıcı bir planlama anlayışından uzak durulması, kalkınma politikasında önceliğin tarım ve hammadde üretimine verilmesi, devlet eliyle kalkınma yaklaşımının sonlandırılması gibi konulara

ilişkindir. Yine özel sektör girişimcilerine destek verilmesi, yabancı sermaye yatırımlarına engel teşkil eden yasal düzenlemelerin kaldırılması ve bu yolla yabancı sermayenin ülkeye girişinin hızlandırılması gibi Thornburg raporuyla benzerdir (Avcıoğlu, 1969, s.272).

Barker raporu tıpkı önceki idari reform çalışmaları gibi, Türkiye'nin ekonomik kalkınma çabalarında uzman görüşlerini öne çıkararak yön bulma arayışlarının bir sonucudur. Bu arayış içerisinde Türkiye Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası heyetini davet etmiştir. Söz konusu heyet ağırlıklı Amerika Birleşik Devletleri'nden uzmanların olduğu bir heyetti. Dolayısıyla rapor da ABD'nin liberal politikaların desteklenmesi yönündeki bakış açısı çerçevesinde şekillenmiştir. Rapor, Türkiye'nin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirecek mali politikaları ve yönetim sistemini incelemek maksadıyla dışarıdan talep edilmiştir. Bazı çevrelerce Barker misyonu raporu olarak da isimlendirilen bu çalışma, kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin olumsuz yönlerini vurgu yapmakta ve merkeziyetçi anlayışın egemenliğinin azaltılması, yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmesi, il yönetiminde merkezi idareden gelen talimatların ilde merkezi hükümeti temsil eden valilik makamına uğramadan doğrudan ilgili yerel birime aktarılması gibi radikal değişiklikler önermektedir. Raporun bugün için önemini artıran bir başka husus da devletin sosyo-ekonomik ve kültürel kalkınmada oynayacağı rol üzerinde durmuş olmasıdır. Bir diğer önemli nokta raporun bugün bile sorun olarak görülen kamu personel sistemine dair bazı tespitleri yapmış olmasıdır. Rapor Türkiye'de bugün de uygulanan barem sistemini esas alan kamu personel sistemine ilişkin öneriler sunmuştur. Raporda kamu personel sistemine ilişkin yer alan bir diğer husus da kamu idaresinde çalışan memurların sayısı ve nitelikleri ile ilgili husustur. Kamu çalışanlarının sayı olarak fazla olduğu ve bu sayının azaltılması gerektiği vurgulanmıştır (Yayman, 2005, s.162-163). Bu çerçevede, kamu personel sisteminde hizmetlerin sınıflandırılmamasının, yükselmelerin liyakat yerine kıdeme dayandırılmasının, kamu çalışanlarının ücretlerinin giderek satın alma gücünü kaybettiğinin vurgulanması önemlidir. Buradan hareketle kamu personel sisteminde köklü değişiklikler yapılmasına ilişkin öneriler önemlidir (Şaylan, 2000, s. 34).

3.5. Martin ve Cush Raporu

Martin ve Cush Raporu olarak adlandırılan bu inceleme aslında Marshall Yardımını alabilmenin ön koşullarından birisi olmuştur. Barker raporu olarak bilinen raporun üretildiği çalışma ile aynı zamanda yapılan çalışma daha çok Maliye Bakanlığı'nı inceleyen bir çalışmadır. Ancak, raporun genel olarak Türk kamu yönetimine ve Türkiye ekonomisine ilişkin önermeleri olduğunu ve bu yönüyle söz konusu dönemin sosyo-ekonomik durumunu tanımlayan bir rapor olduğunu söylemek yanlış olmaz. Rapor 1951 senesinde o dönemin Maliye Bakanı Hasan Polatkan'a takdim edilmiştir. Barker Raporunda söz edilen "Türkiye'nin kalkınma gayelerini gerçekleştirmeye elverişli bir kamu maliyesi politikasının ve idare mekanizmasının tespiti" yönünden böyle bir çalışmanın yapıldığı söylenebilir. Dolayısıyla bu rapor ile Barker raporunu birbirini tamamlayan iki farklı incelemenin ürünü olarak görmek gerekir. Bunun delillerinden birisi de raporda ara ara Barker raporunda belirtilenlere referans verilmesi ve raporda yer alan tavsiyelerin Barker raporunda da yazılmış olmasıdır (Yayman, 2005, s. 163).

Martin-Cush raporu çalışmanın amacını önsözünde şu şekilde ifade etmiştir: "Maliye Bakanlığının ve ona bağlı servislerin kuruluş ve işleyişi hakkındaki bu mühim inceleme, Türkiye iktisadını sağlamlaştırma arzusunun ışığı altında yapılmıştır. İktisadi faaliyetlerin geniş bir kısmını doğrudan doğruya idare etmekte olan bir devlette, devletin mali fonksiyonu, ferdi mali münasebetler bakımından olduğu gibi milli gelirin miktar ve istikrarı bakımından da bilhassa ehemmiyet arz eder." Bununla söylenmek istenen Türkiye'de ekonomik faaliyetlerin önemli ölçüde devletin etkisi altında yürütülmesi ve hatta devlet eliyle yürütülmesinin yanlış olduğudur. Rapor Türkiye'deki ekonomik faaliyetlerin devletin tekelinden çıkarılması için Maliye Bakanlığı ile ilgili kapsamlı bir idari reform yapılması gerektiğini önermektedir (Martin-Cush, 1952, s.6).

Raporun yazarları Maliye Bakanlığı ile ilgili tespit ve önerilerde bulunurken bir taraftan da Türk kamu yönetimi ile ilgili tespit ve önerilerde bulunmuşlardır. Her iki açıdan da Türkiye'deki aşırı merkeziyetçi yapı eleştirilmiş ve bu yapının reorganizasyona ihtiyacı olduğu ifade edilmiştir. Martin ve Cush temel tespitlerini şöyle belirtmişlerdir. Maliye Bakanlığı öncelikli olmak üzere kamu yönetimi teşkilatına ilişkin örneklere atf

yapılarak Türkiye’de var olan “eşi görülmemiş bir merkeziyetçilikten” bahsedilmiştir. Raporun yazarları bu vurgu ile kırtasiyecilik olarak da bilinen aşırı bürokrasiye, yetki çatışmaları nedeniyle ve düzenlemelerin aşırı olması nedeniyle bürokratik süreçlerin çok yavaş işlediğine işaret etmektedir. Raporda ifade edilen bir diğer konu kamuda yönetici olarak görev yapan kişilerin niteliklerinin yetersiz olduğu ve bürokratik hiyerarşide daha alt basamaklarda görev alan memurların hayatlarından memnun olmadığı konusudur. Raporda Türk kamu yönetimi yapısına ilişkin “müspet sevk ve idarenin olmamasına” vurgu yapılırken söz konusu bu sorunun mevzuata aşırı önem verme ve merkezi yapının getirdiği sorunlardan kaynaklandığı ifade edilmektedir. Bu durumun ise idarenin faaliyetlerini pahalı hale getirdiği söylenmektedir (Martin-Cush, 1952, s.37).

Raporda Maliye Bakanlığı için yeni bir idari yapının oluşturulması tavsiye edilirken bu Maliye Bakanlığının yeni yapısı ile hangi görevleri yürütmesi gerektiği ve nasıl bir kurumsal yapıya sahip olunması gerektiği detaylı biçimde ifade edilmiştir. Raporda Maliye Bakanlığı ile yapısal değişim önerileri Bakanlığın tüm birimleri ile ilgili ayrıntılı irdellemeler ve eleştiriler yapılarak birim bazında ayrıntılı çözüm önerileri sıralanmaktadır (Yayman, 2005, s.166).

Raporda ele alınan konulardan birisi de Türk kamu yönetimindeki personel sorunlarıdır. Rapor personel sorunları üzerinde ayrıntılı olarak durmakta, Barker raporunda yer alan bazı tavsiyeleri tekrar etmekte, merkezi bir kamu personel dairesinin kurulmasını önermektedir. Yine bu kapsamda, kamuda işe alma esaslarının yeniden düzenlenmesi, memurlarla ilgili bir sınıflandırma sistemi geliştirilmesi, memurların niteliklerinin artırılması için eğitilmeleri, emeklilik ve istifa gibi özlük haklarına ilişkin hususların yeniden düzenlenmesi gibi konularda tavsiyelerde bulunmaktadır.

Maliye Bakanlığı teşkilatına özel olarak şu ifade edilmiştir; “Bakanlığın vazifeleri mantıki bir plan dâhilinde teşkilata ve personele tevzii olunmalı, salahiyetlerin ve mesuliyetlerin hududu kabil olduğu kadar açık ve kati olarak çizilmelidir. Bütün teşkilatta emir vahdeti ilkesine uygun olarak emirler tek bir amirden alınmalıdır. Bütün idari müesseselere kabili tatbik olan esas ölçüler şunlardır: tasarruf(hizmetler kaçta mal olur), verimlilik, yeknesaklık, adalet” (Martin-Cush, 1952, s.37).

Martin-Cush raporunda Türkiye ile ilgili tespitlerden birisi de Barker Raporunda da tekrarlanan şekilde Türkiye'nin idari yapısı içerisinde Amerika ve Avrupa devletlerinin birçoğunda olan "iktisadi politikalarını tanzim eden bir teşkilata" sahip olunması gerektiği yönündeki tavsiyedir (Martin-Cush, 1952, s.112). Devlet teşkilatı içerisinde merkezi olarak yapılandırılmış bir ekonomik planlama kurumunun oluşturulmasının ekonomik kalkınma açısından yararları, Amerika ve Avrupa ülkelerinden örneklerle detaylı şekilde anlatıldıktan sonra böyle bir birimin Türkiye açısından neden önemli ve gerekli olduğu şöyle anlatılmaktadır; "Marshall yardımının tevzii iyi bir plana göre yapılırsa Türk iktisadının elde edeceği kazançlar yardımın plansız veya münferit bir şekilde planlı, eksik ve diğer iktisadi planlarla irtibatı olmaksızın kullanılmasına nazaran çok daha fazla olacaktır."

Raporun yazarlarının iktisadi planlamaya bu şekilde vurgu yapmalarının gerisinde Türk ekonomisinin büyümesinden ziyade Thourngburg raporunun da belirttiği gibi mevcut ve sonradan gelecek hükümetlerin Amerikan yardımlarını gelişigüzel değerlendirmelerini önlemek ve bu yardımların kendilerince tavsiye edilen sektörleri desteklemek üzere kullanılmasını sağlamak gibi görünmektedir. Planlı kalkınma ile ilgili Türkiye'nin ilk deneyimi 1933 senesinde hazırlanan I. Sanayi Planıdır. Planlı kalkınmanın kurumsal bir zeminde süreklilik kazanması ise 1960'tan sonra kurulan Devlet Planlama Teşkilatı ile gerçekleşmiştir.

Raporda Barker raporuna referans verilerek şu ifade kullanılmıştır; "Şehirlerin kalkınma faaliyetlerine esaslı biçimde iştirakini temin etmek maksadıyla mahalli idarelerin esaslı bir revizyona tabi tutulması şarttır denilerek merkezîyetçi yönetim yapısının değiştirilmesi önerilmektedir. Ayrıca merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiği belirtilerek devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması ve bir personel kayıt sisteminin oluşturulması yer alıyordu" (Martin-Cush, 1952, s.83).

Raporda Maliye Bakanlığına yönelik değerlendirmeler şu şekilde yer almıştır:

“1) Üst düzey yöneticilere yetki devredilmesi suretiyle, rutin işlerden kurtulmaları sağlanmalı ve birimlerinin gerçek iş ve görevleri ile ilgilenmelerini sağlayacak yeni düzenlemelere gidilmelidir.

2) Maliye Bakanlığı bünyesinde personel işlerini yürütmek ve koordine etmek üzere bir birim kurulmalıdır.

3) Bütçe Genel Müdürlüğü Maliye Bakanlığına bağlı kalmalıdır. (Barker raporunda Bütçe Genel Müdürlüğünün Başbakanlığa bağlanması teklif edilmiştir.)

4) Defterdarlar mesuliyetleri ile mütenasip yetkileri olmalıdır.

5) Gelirler Genel Müdürlüğü ile Hesap Uzmanları Kurulu birleştirilmelidir.

6) Sayıştay tam olarak sarf sonrası kontrolü yapmalıdır.

7) Bakanlığın mali ve idari bütün dâhili kontrolü müfettişlerce yaptırılmalı kontrolörler kaldırılmalıdır.

8) Bakanlık bünyesinde Enformasyon birimi kurulmalıdır.

9) Gümrükler Genel Müdürlüğünün Maliye Bakanlığına yine bir genel müdürlük olarak bağlanmasını tavsiye etmektedir” (Yayman, 2005, s.168-169).

Raporda genel idare açısından yapılan tespit ve tavsiyeler de şu şekildedir:

“1) Kamu personeli politikalarını tespit etmek, geliştirmek ve tek bir elde birleştirmek amacıyla Devlet Personel Dairesinin kurulması sağlanmalıdır.

2) Barem rejimi mutlaka değiştirilmelidir.

3) Türk idaresinde yetişmiş personel sorunu çözülmelidir.

4) Liyakat sistemi mutlaka tatbik olunmalıdır.

- 5) Memurlar için kanunen yapmakla mükellef oldukları vazifelerin kanuni mesnetlerini gösteren hizmet talimatnameleri hazırlanmalıdır.
- 6) Devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulması sağlanmalıdır.
- 7) Türk idaresinde mevzuatçılığın ve kırtasiyeciliğin önüne geçilmelidir.
- 8) Türkiye'nin iktisadi politikalarını belirlemek üzere Başbakanlığa bağlı bir İktisadi Planlama birimi kurulmalıdır.
- 9) Merkeziyetçiliğin gevşetilerek mahalli idarelere yetkilerin devredilmesi yoluna gidilmelidir. (Mahalli idarelere tedricen muhtariyetler verilmelidir)" (Yayman, 2005, s. 169).

3.6. Gruber Raporu

1950'den sonraki dönemde gündeme gelmiş idari reform çalışmalarından birisi de yine o dönemdeki hükümetin talebiyle İsviçreli Profesör Leim Gruber'a hazırlatılan "İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor"dur. Rapor, Gruber'ın Türkiye'de o dönemdeki kamu yönetimi yapısına ilişkin gözlem ve analizlerine ilişkindir. Raporda bakanlıkların teşkilat yapıları ve bakanlıklardaki kamu personelin sorunları ağırlıklı olarak ele alınmaktadır. Rapor 1952 senesinde bitirilmiş ve dönemin Ekonomi ve Ticaret Bakanı Muhlis Ete'ye takdim edilmiştir. Gruber Türkiye'deki incelemelerini bitirdikten sonra ülkesine dönerek, çalışmasını İsviçre'de raporlamış ve raporu göndermiştir. Çalışmayla ilgili bilgiler sınırlıdır. Devlet Personel Dairesi tarafından raporun bir özeti hazırlanmış olmakla beraber, özet kısmında sadece personel sorunlarına ilişkin bilgiler bulunmakta, bakanlıkların teşkilat yapılarına ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır (Yayman, 2005, s.170).

Gruber raporunun 14-38. sayfaları arasında yer alan personel sorunları şu konuları kapsamaktadır:

“a) Kamu personelinin hukuki statüleri hakkında düşünceler,

- b) Personelin ücret rejimi hakkında düşünceler,
- c) Personelin çalışma saatleri hakkında düşünceler,
- d) Kamu personelinin sınıflandırılması hakkında düşünceler,
- e) Kamu personel kadrolarının şişkinliği hakkında düşünceler”

Raporun personel sorunlarının çözümüne ilişkin olarak ifade ettiği tavsiyeler ise şu şekilde özetlenebilir:

- “1.En kısa zamanda merkezi düzeyde bir personel dairesinin kurulması gerekmektedir.
- 2.Ücret sistemi acil olarak iyileştirilmelidir.
- 3.Çalışma saatleri sınırlandırılmalı ve bir standarda kavuşturulmalıdır.
- 4.Memur sayısının ihtiyaca göre yeniden düzenlenerek azaltılmalıdır.
- 5.Acil olarak sınıflandırma esasına geçilmelidir” (Yayman, 2005, s.172-173).

Gruber raporunda yazdığı tavsiyelerin yerine getirilmesinde bazı güçlüklerle karşılaşılacağı ifade etmekte ve bu güçlüklerden bahsetmektedir. Karşılaşılabileceğini ifade etmekte ve bu güçlüklerden bahsetmektedir. Karşılaşılabilecek güçlükleri raporunda dile getirirken şu açıklaması ilginç bir durum oluşturmaktadır: “Memurin kadrosu topyekun yeni ve daha düşük miktara, daha doğrusu yeni teşkilat tedbirlerine uygun bir seviyeyi buluncaya kadar, hiçbir surette yeni tayinler yapılmamalıdır. Karar istisnasız ve şahsın mevki ve hatırı düşünülmezsizin tatbik olunmalıdır. Buna mukabil baş tarafta zikredilen işbirliği komisyonu veyahut başkaca yukarıda zikredilen gerekli itibar ve matlup yetkileri haiz bir meslektaşlar heyeti, herhangi bir memur ihtiyaç ve talebini objektif şekilde tetkik edecek ve talebi muhik gördüğü takdirde, bir başka daire ve hizmette mevcut ve bu işe az çok kabiliyetli olan kimseyi inha edecektir. Bu hususta vaki olacak itirazlar hiçbir surette nazarı dikkate alınmayacak ve açık olan memuriyetler, kadro fazlaları azalıp matlup haddini buluncaya kadar takas suretiyle ikmal edilecektir ” (Yayman, 2005, s.173).

3.7. Maurice Chailloux-Dantel Raporu

Maurice Chailloux-Dantel raporu Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde kısa bir süre görev yapan Birleşmiş Milletler baş danışmanı, kamu idareleri ve personel yönetimi konularında uzman olan Maurice Chailloux-Dantel'in başkanlık ettiği bir uzmanlar grubu tarafından yapılmış bir çalışmanın sonucudur. Uzmanlar grubu, Türkiye'de devlet memurluğu, kamu personel reformu, devlet personel kanunu konularında incelemelerde bulunmuş ve bu inceleme sonuçlarını 1959 senesinde bir rapor olarak sunmuştur. Maurice Chailloux-Dantel raporu olarak anılan çalışma Türkiye'de kamu personeli hakkında bir inceleme şeklinde yürümüştür. Bu rapor Neumark raporundan ayrı olarak, kamu hizmetinde görev alanların mesleki niteliklerine etki eden hususlara eğilmiştir. Raporda devlet memuru olarak kamu hizmetinde bulunanların memurluk mesleği açısından eğitilmeleri ve yetiştirilmeleri için sistematik bir usul bulunmadığı ifade edilmektedir. Rapor bu sorunun özellikle orta kademedeki memurlar daha büyük önem arz ettiğini vurgulamaktadır. Bu soruna maruz kalan devlet memurlarının, idareye ilişkin problemler ve bunlara ilişkin çözüm yolları konusunda daha fazla bilgilendirilmesi gerektiği raporda ifade edilmektedir. Bunun için ise sistemli bir yöntem oluşturulması gereği üzerinde durulmaktadır.

Rapor, o dönemde yürürlükte bulunan personel mevzuatının, Cumhuriyetin ilk yıllarında devlet memurluğu statüsünü belirleyen kanunlara göre devlet memurlarını daha az kolladığını vurgulamaktadır. Bu önermeye göre devlet memurluğunun mesleki güvenceleri giderek yok olmuştur. Sonradan çıkarılan yasaların ast-üst ilişkisine dikkat etmeksizin yetki-sorumluluk dengesini ortadan kaldırdığı ifade edilmektedir. Terfilerde liyakat dışında adam kayırmacılığın esas olduğu da raporda ifade edilmektedir (kara, 2006).

Görene göre (1999); "Raporda işe hukuki statünün ıslahı ile başlamak gerektiği ileri sürülmüş, maaş ve ücretlerin, fiyat değişimlerine göre zamanında ayarlanamadığı, bunun sonucunda da (memurlar) satın alma güçlerinin bir kısmını kaybettikleri iddia edilmiştir. Aylıklardaki mertebeler silsilesi sürekli tehdit altındadır; 'tazminat'lar,

anarşi halinde türemişlerdir. Bir ‘devlet memuriyeti siyaseti’nin ihdas edilmesi lazımdır” (Gören, 1999)

4. Dönemin Yerli Uzmanlık Raporları

1930-1960 yılları arasında, yerli uzmanlarca 1951 yılında Maliye Bakanlığı inceleme kuruluna “Devlet Memurları Ücret Rejimini Islahı Hakkında Rapor” hazırlanmıştır. Raporun amacı barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler yapılması, devlet memurluğu sisteminde uygulanması gereken reformun kapsama alanlarının belirlenmesi olmuştur (Selim, 1982).

Kantarcıoğlu (1977, s.41) göre; “Türkiye’de kamu yönetimi denince akla ilk gelen kamu personel rejimi olmaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren konuya ilişkin düzenlemelerin bu başlık altında ele alınması bu konuya bu denli önem kazandırmıştır. Kamu personel rejimi, en genel anlamı ile devletin üstlendiği görevleri yerine getiren kamu hizmeti çalışanlarının bağlı oldukları temel politikaların, kuralların, tekniklerin ve uygulamaların toplamıdır. Bir başka ifade ile kamu personel rejimi; kamu personeli, kamu hizmetleri ve devlet arasındaki hukuki statüyü düzenlemektedir. Devletin görev ve sorumluluk alanının zamanla genişlemesi kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik bakımından değişmesine sebep olmuştur. Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor’da, barem sistemi incelenmiş, sistemin eksik ve aksayan yönlerinin giderilmesi amacıyla yapılması gereken değişiklikler önerilmiştir. Yapılacak değişikliklerin mali yükünün finanse edilmesi konusu raporun son bölümünde açıklanmıştır. Raporda, Maliye Bakanlığına bağlanacak merkezi düzeyde bir personel komitesi kurulması öngörülmüştür” (Kantarcıoğlu, 1977, s.41).

Başbakanlığın isteği üzerine o dönemde yaşanan sorunlar gözönüne alınarak, Maliye Bakanlığı’na “Devlet Personel Kanunu Tasarısı” hazırlanmış ve bu Tasarı 4 Nisan 1956 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne (TBMM’ye) sunulmuştur. Tasarının hazırlanış gerekçesinde; “mevcut barem kanunlarının, memur ve hizmetliler arasında dengeyi sağlayamadığı, atama, terfi ve nakiller bakımından idareye gerekli hareket serbestisini vermediği gibi sorunlar belirtilmiştir. Tasarının, kamuda görevli memur ve hizmetlilerin gelirlerinin asgari hayat standardının gerektirdiği seviyeye çıkarılması,

nitelikli personelin maaşlarının yükseltilmesi suretiyle görevde kalmalarının sağlanması amacıyla hazırlandığı belirtilmiştir.”

Devlet Personel Dairesi'nin kurulması ve görevleri için farklı bir düzenleme yapılmadan söz konusu tasarının içinde çeşitli maddelerle düzenlenmiştir. Tasarıda; “kurumların adil ücret prensibini gerçekleştirmek, objektif esaslara göre memur ile hizmetlileri sınıflandırmak, kadroları kurumların ihtiyaçlarına uygun hale getirmek, hizmetli unvanlarını standartlaştırmak, askeri kadrolardan gerek görülenleri sivil kadrolara veya sivil kadroların askeri kadroya geçişi ile ülke koşullarını göz önüne alarak maaş, ücret ve özlük haklarında yapılması gereken değişikliklerle ilgili teklifte bulunmak, ilgili kanun, tüzük ve talimatname projelerini hazırlamak üzere Başbakanlığa bağlı Devlet Personel Dairesinin kurulması önerilmiştir.”

Şaylana (2000, s.65) göre; “Bu tasarı, personel sistemine ilişkin genel bir düzenlemeydi ve kanunlaşmadı ama buna rağmen , Devlet Personel Dairesinin kurulmasını amaçlayan ilk kanuni düzenleme girişimi olması açısından büyük önem taşımaktadır. Söz konusu Tasarı, seçimlerin öne alınması sebebiyle TBMM Bütçe Komisyonunda görüşüldüğü sırada hükümsüz sayılmıştır. Aynı Tasarı 1958 yılında tekrar TBMM'ye sunulmuşsa da görüşülemeyerek tekrar geçerliliğini kaybetmiştir” (Şaylan, 2000, s.65).

Yücel (1988, s.80) kitabında şu notlara da yer vermiştir; “Bunların dışında 1952 tarihli ‘Devlet Memurlarının Ücret Rejimlerinin Islahı Hakkında Rapor’ adlı Gıyas Akdeniz Raporu yerli uzmanlar tarafından hazırlanmıştır. Gıyas Akdeniz raporunda önerilen reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması, taban ve tavan sınırlarının belirlenmesi gerekiyordu. Bu dönem içinde yerli uzmanlara hazırlattırılan raporlar arasında Türkiye ve Ortadoğu amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan 1958 tarihli ‘Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor’ en önemlisidir. Bu raporda barem sisteminin düzeltilmesi için gerekli yasal düzenlemeler, devlet memurluğu sisteminde yapılması gereken reformun kapsama alanları belirlenmeye çalışılmıştır” (Yücel, 1988, s.80).

İKİNCİ BÖLÜM

1.TÜRKİYEDE PLANLI DÖNEM İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI:1963-2013

Bu bölümde 1963-2013 yılları arasında uygulanan Beş Yıllık kalkınma planları anlatılacak, dönemin kamu yönetiminde öne çıkan sorunlarına değinilecek ve hazırlanan yerli uzman raporlarının (MEHTAP, KAYA) bu sorunları çözmekte ne derece etkili olup olmadığı tartışılacaktır.

1.1. Kalkınma Planları

Cumhuriyet döneminde 1960 senesine dek süren idari reform çabaları beklenen sonuçları tam olarak verememiştir. Sürgit (1972, s.5) beklenen sonuçların alınamayışının sebepleri konusunda şunu ifade etmektedir:

1. Kamu yönetimini geliştirmek konusunda içerik, kapsam ve görev tanımı ile bunu yapacak kurumun yapı ve işleyişi tam olarak ortaya konamamıştır. Bu yönde bir inceleme yapılmamıştır. Kamu yönetiminin ihtiyaç duyduğu kaynakların nasıl karşılanacağı, var olan koşullarda hangi imkânlarla başvurulacağı belirlenmemiş, birçok kereler yabancı ülkelerin deneyimleri ve bu ülkelerdeki uzmanların kişisel düşüncelerine itibar edilmiştir.
2. Reform için oluşturulan kurumun çalışması bakımından en önemli mesele olan nitelikli personel bulunması ve alınması sorunsalı üzerinde ciddi biçimde durulmamıştır.
3. Kamu yönetimini geliştirme çabalarının başarıya ulaşması bakımından reforma konu olan idarelerin kurumsal çevresi dikkate alınmamış bu çevrenin reforma hazırlanması için gerekli çalışmalar yapılmamıştır. Bu çalışmaların yapılmamasının neticesinde reform çabalarını yürütecek kurumsal yapılar gelişememiş, farklı yönlemlere kanallize olmuş veya yok olmuştur. Bu durum da reform çabalarına güvenilmemesi gibi bir durumun doğmasına yol açmıştır. Bunun ise reform çabalarının gecikmesine yol açtığı söylenebilir.

Sürgite (1972, s.86-87) 1960 yılının idari reform için önemli bir dönüm noktasıdır ve bu yıl idari reforma ilişkin üç önemli gelişme ortaya çıkmıştır. Bu gelişmelerin ilki Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıdır. İkinci gelişme ise bugünkü adıyla Devlet Personel Başkanlığı olan Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasıdır. Üçüncü gelişme Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün idari reform ile görevlendirildiği, reform faaliyetlerinin yürütüldüğü önemli bir kurum haline gelmesidir.

1.1.1.Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında reforma ilişkin olarak reform çalışmalarının prensip ve metodları ele alınmıştır. Bunlar arasında; yönetsel amaçlar değerlendirilerek bunlara kurumların oluşturulması, kurum içi ve kurumlar arası çalışmalarda planlama ve eşgüdümün sağlanması bulunmaktadır. İşe alma, yetiştirme ve performansı değerlendirme konularında belirgin bir personel politikası oluşturulması, yetki ve sorumlulukları net olarak tanımlayan iş tanımlarının olması, işbölümü ve işbirliğine önem verilmesi de planda yer almıştı. Yetki devri ve görev sınırlarının tanımlanması, yetki ve görev arasındaki bağlantıların belirlenmesi, bu duruma uygun kontrol sistemlerinin oluşturulması, yönetim ile ilgili bir izleme sisteminin kurgulanması bulunmaktadır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.17).

Plana göre; “kamu yönetiminin 1960’lardaki yapısı; temel olarak Osmanlıdan devralınan sistem üzerinde yeni koşullara uydurularak yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklikler belli ilkelere dayanmadığından, işbölümü ve eşgüdüm açısından tamamen yetersiz ve ağır çalışan bir yapıya dönüşmüştür” (Karaer, 1987, s.32).

Kenan Sürgit (1972, s.10), Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; “İdarenin kalkınmakta olan ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek bir duruma getirilmesi amacının gerçekleştirilememiş; idarenin bütününe kapsayan reformun temel ilkelerinin ve reformu gerçekleştirecek, reformu takip edecek idari kuruluşun kurulamamış ve idarede tedrici ve devamlı reformun uygulanması için gerekli şartların tam olarak yaratılamamış olduğunu” belirtmektedir.

1.1.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

Söz konusu plan, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan reform faaliyetlerini temel alarak, onu bütünleyecek biçimde ele alınmış ve hazırlanmıştır. Plan, idari reform faaliyetlerini geçmişten gelen sorunları irdeleyerek bu sorunlarla tekrar karşılaşılmasını için gerekli tedbirlere yer vermiştir.

Planda merkezi kamu yönetiminin yeni yapısını tasarlamak, kamu yönetiminin aşırı büyümesini engellemek gibi hedefler vardır. Bunun için bakanlık teşkilatlarının merkezi kurumlarını işlevsel anlamda yeniden örgütlemek, görev, yetki ve sorumluluklar arasında denge kurulması için yeni yasal düzenlemeler yapmak gibi tavsiyelerde bulunulmuştur.

Planda, hedef olarak sosyo-ekonomik amaçlara ulaşmak için bazı kamu kurumlarının ve kamu iktisadi kuruluşlarının reforma tabi tutulması gerektiği belirtilmiştir. Planın içerisğinde, “ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen bir etken olarak görülmektedir” ifadesi yer almaktadır.

Aykaç'a (1999, s.94) göre; “İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, yönetimin iyileştirilmesi konusunda geçmişte yapılan hazırlıklar yanında MEHTAP raporu olarak bilinen raporun verilerinden yeterince yararlanılmadan hazırlanmıştır. Bu yönüyle plan, yönetimin iyileştirilmesi konusunun ele alınış biçimi bakımından Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının gerisinde kalmaktadır.”

1.1.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kamu yönetimini bütüncül bir yapı olarak görmüş ve kamu yönetiminin vazifesini sanayiye dayanan kalkınma anlayışıyla yapması gerektiğine vurgu yapmıştır. Plana göre, kamu yönetimi vazifesini bu doğrultuda yaparken Anayasa'da yer sosyal ve ekonomik bireysel hakları da göz önüne almalı ve hızlı, nitelikli ve verimli çalışmayla sosyo-ekonomik kalkınma çabalarını bilinçli olarak hızlandırmalıdır.

Reformun kamu yönetiminin bütüncül yapısını, faaliyetlerini, kaynaklarını ve kamu personelinin kapsayacak şekilde kapsamlı biçimde değerlendirmesi gerektiği ifade edilmiştir. Söz konusu reform çabalarının, ortaya konulacak strateji ve planlar çerçevesinde düşünülen ilkelere uygun olarak kamu kurumları tarafından gerçekleştirileceği ve bu sayede kamu kurumlarının deneyim kazanarak ortaya çıkacak gelişmelere karşı strateji ve plan değişikliklerini yapacak bir seviyeye gelecekleri ifade edilmiştir (Akalin, 1999, s36).

Üçüncü Planın hazırlandığı dönemde kurulan hükümetlerin programları içerisinde idarenin geliştirilmesinin önemli olduğu vurgulanmıştır. Ancak hükümet programları içerisindeki bu vurgunun üçüncü plana yansımadağı söylenebilir. Aynı şekilde planın uygulandığı zaman zarfında kurulan hükümetlerin programları içerisinde planın öngördüğü faaliyetlerden daha kapsamlı çalışmalar yapılacağı belirtilmiş, ancak planda belirtilen hususlar ile hükümetlerin programları arasında hiçbir paralellik kurulamamıştır. Bunların temel sebebi, planın hazırlanmasının ve yürütülmesinin farklı hükümetler döneminde gerçekleşmiş olmasıdır. Ayrıca Türkiye'deki kamu yönetiminin plan hazırlama ve uygulama seviyesinde bir kurumsal yapıya sahip olmayışı da bir neden olarak gösterilebilir. (Aykaç, 1999, s.95).

1.1.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında kamu yönetiminin bakanlıklar ve ilgili kurumları açısından kuruluş kanunlarında belirtilen şekilde faaliyet gösterecek hale gelmeleri öncelikli olarak öngörülmüştür. Planda, bakanlıkların, genel müdürlüklerin ve diğer idarelerin mevcut işleyiş içerisinde her birinin ayrı ayrı kritik öneme sahip az sayıdaki göreve odaklı çalışacağı ve işbölümü ilkesinin gerekleri çerçevesinde uzmanlaşacağı ifade edilmiştir. Merkezi hükümet teşkilatını oluşturan bakanlıklar ve onların çevredeki idari birimleri açısından söz konusu vazife, yetki ve sorumlulukların belirleneceği çerçeve yasaların araştırma ve incelemelere dayalı olarak düzenlenmesi de önem verilen bir diğer husus olmuştur (Karaer, 1989, s.39).

Plana göre sosyo-ekonomik gelişme çalışmalarının başarılı olmasını sağlayacak unsurlardan birisi kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik konusuna daha fazla önem

verilmesidir. Bunlar birinci, ikinci ve üçüncü planlarda belirtilmesine karşılık, planların yürütülmesi sırasında gerçekleştirilen çalışmalar arzu edilen seviyede başarı gösterememiştir. Yine söz konusu sürede planlanan politika ve çözüm yollarının uygulanmasının önündeki engeller reform konusunda kamu kurumlarının bilgi birikiminin ve deneyiminin yeterli olmayışı, idarecilerin reforma gerektiği kadar önem vermeyişi ve reform çabalarında esas alınacak ilke ve politikaları belirleyerek kurumlar arasından koordinasyon ve işbirliğini gerçekleştirecek bir merkezi kurumun olmayı olarak gösterilmektedir.

1.1.5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı daha önceki planlardan farklı olarak bürokrasideki süreçlerin yeniden ele alınarak basitleştirilmesi, kamu kurumlarının faaliyet alanları ile ilgili konularda nitelikli personel istihdamının planlanmasını öngörmektedir. Plana göre, kamu kurumlarının ihtiyaç duyduğu nitelikli personelin istihdamı açısından doğru kadroların kurgulanması, unvanların standart hale getirilmesi, çalışanların vazife, yetki ve sorumluluk alanlarının sınırlarının çizilmesi önemlidir. Plan hacim olarak daha önceki planlardan daha kısadır. Ancak bu plan kamu yönetiminin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi konularına daha fazla yer ayırması yönüyle önem arz etmektedir (Aykaç, 1999, s.95).

1.1.6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı plan 1990-1994 dönemi kamu yönetiminin, iktisadi gelişmeye yönelik olarak araştırma ve incelemeyi esas alan, gelişmekte ve değişmekte olan toplum ihtiyaçlarını değerlendirecek şekilde, kamu hizmetinin sunumunda standartlar getiren ve yetkinin devri esasına göre düzenlenecek bir yapıya kavuşmasını esas almıştır. Plan, kamu yönetimi açısından etkili ve verimli hizmet sunumunu temel alan, kamu hizmetinin sunumunda kalite ve ekonomiklik esasına dayanan bir yaklaşıma vurgu yapmaktadır. Plan ayrıca, devlet vatandaş ilişkisinde vatandaşın kamu hizmetini alma biçimini kolaylaştıracak önermeler içermektedir. Plan, kamu personel politikası konusunda da bazı önermelerde bulunmaktadır. Altıncı planda bir önceki plana göre, kamu yönetiminin geliştirilmesi ve iyileştirilmesine fazla yer verilmemiştir. Plan, devlet ile

vatandaşlar arasındaki ilişkilerin daha fazla yumuşatılması, kamu hizmeti sunumunda vatandaş beyanının daha önemli olduğuna vurgu yaparak, bürokratik işlemlerin bu yönde sadeleştirilmesi gerektiğine değinmiştir (Aykaç, 1999, s.96).

1.1.7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Planı kamu yönetiminde organizasyon, işlerin yürütülmesi ve kamu personeli ile ilgili olarak reform ihtiyacının değişen şartlara göre giderek arttığını belirtmiştir. Plan, devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerine ilişkin işlerin yeniden ele alınarak reforma tabi tutulması gerektiğini ifade etmektedir. Rapor bu amaçla kamu teşkilatında yer alan kurumların yapılarının küçültülmesini, işlevlere ağırlık verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Kamuda gereksiz miktarda istihdam olduğu ifade edilerek kamuda istihdam dengesinin sağlanması ve halkın beklentilerine uygun kamu hizmeti anlayışının geliştirilmesi söylenmektedir. Planda, kamunun fonksiyonlarının piyasa ekonomisine müdahale edici yönde değil piyasa ekonomisini düzenleyici yönde yerine getirilmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Söz konusu dönemde yapılan özelleştirme uygulamalarının neticesinde ortaya çıkan işsizlik gibi bazı sorunlarda planda yer almıştır. Plan, bir yandan kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerde verimlilik ve etkinlik konularını ele alırken diğer yandan, kamu yöneticilerinin yöneticilik formasyonu konusunda bazı tereddütleri dile getirmiş ve kamu yöneticilerinin bu formasyonu kazanabilmeleri için eğitimle niteliklerinin geliştirilmesine ilişkin öneriler sunmuştur.

1.1.8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci planda kamu yönetiminde reform konusu ve kamu hizmetlerinin sunumunda verimlilik ve etkinlik konuları yine yer alırken, kamu kurumlarının yapıları ve görevleri arasında bir dengenin sağlanması gerektiğine vurgu yapılmıştır. Kamu hizmetlerinin verimli ve etkin biçimde sunulabilmesi için vatandaşların talep ve ihtiyaçlarının öncelikle değerlendirilmesi ve buna uygun kamu hizmeti sunumuna önem verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yine hizmet sunumunda verimlilik ve etkinliğin olmaz ise olmazları arasında yeterli sayı ve nitelikte kamu personelinin istihdamı, halkın ihtiyaçlarını öne alan katılımcı bir hizmet anlayışına sahip olunması sayılmıştır. Plan ayrıca, kamu yönetiminde performans konusuna önem vermiş, kamu kurumlarının

performanslarının artırılması gerektiğine vurgu yapmıştır. Plan, kamu çalışanları açısından yetki devri, işbölümü ve sorumlulukların paylaşımı gibi hususlarla birlikte yönetişimin ilkeleri olan hesap verebilirlik ve yönetimde şeffaflık gibi konulara vurgu yapmıştır. Kamu kurumlarında görevli yönetici ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi bu planda da yer almıştır. Kamu hizmetlerinin sağlanmasında bilişim ve iletişim teknolojilerinin daha yaygın kullanılmasının önemine dikkat çekilmiş bu yönde çaba gösterileceği ifade edilmiştir (DPT, 2000, s.192).

Sekizinci planın öngördüğü amaçlar ve hedefler ile prensip ve politikalar demokratiklik, laiklik, sosyal hukuk devleti olma gibi anayasada belirtilen devletin temel niteliklerine vurgu yapmıştır. Bu bağlamda demokratikleşme, sosyal adaletin sağlanması, değişime ve gelişime önem yönetim anlayışı raporun önemli vurguları olmuştur. Kamu yönetiminin yapı ve işlevlerinin de bu çerçevede oluşturulması, kamu hizmetlerinin halkın ihtiyaçlarını öne çıkaracak şekilde esnek ve süratli biçimde sunulması gerektiği ifade edilmiştir. Bunun sağlanabilmesi için gerekli yöntemleri içerecek reformların yapılması öngörülmüştür (Minibaş, 2004, s.21-22).

1.1.9. Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı

Sosyal ve ekonomik değişimlerin çok yönlü ve süratli biçimde toplumsal hayata etki ettiği, küresel rekabetin yoğun biçimde tecrübe edildiği, belirsizliğin giderek daha fazla olduğu bir dönemde yaşandığına vurgu yapılarak planlama ihtiyacının daha da arttığı ifade edilmiştir. Böylesine bir dünyada yapılacak planların ayrıntılı düzenlemeler yerine belirli bir bakış açısını ortaya koyan stratejileri ortaya koymaya çalışmasının anlamlı olacağı ifade edilmiştir. Dokuzuncu planın içeriği ve kamu yönetimi açısından temel yaklaşımı bu anlayışla ele alınarak şekillendirilmiştir. Bu bağlamda:

“- Dokuzuncu Kalkınma Planı yedi yıllık bir dönem (2007-2013) için hazırlanmıştır.

- Temel amaç ve hedefler ile imkân ve kaynaklar arasındaki dengeyi gözeterek olan Dokuzuncu Kalkınma Planı, tutarlı ve gerçekleştirilebilir önceliklere yoğunlaşmıştır.

- Plan, öngörülebilirliği artıracak, belirsizlikleri azaltacak ve iç tutarlılığı olan bir politikalar seti oluşturmuştur.

- Plan değişik politika alanları arasında bütünlüğü ve stratejik amaçları sağlamaya yönelik olarak, gelişme eksenleri bazında hazırlanmıştır.
- Sektörel politikalara gelişme eksenleri içinde yer verilmiştir. Plan; programlama, bütçeleme, projelendirme ve uygulama aşamalarında temel referans belgesi olmuştur.
- Kamu kuruluşları Planın vizyonu, ilkeleri, gelişme eksenleri ve politikaları çerçevesinde kendi görev alanlarına ilişkin alt politikaların ve tedbirlerin geliştirilmesinden sorumludur.
- Orta vadeli program, kuruluş düzeyinde stratejik plan, bölgesel gelişme planları ve sektör stratejileri aracılığı ile işlevselliği artırılacak olan Planın amaç ve öncelikleri, bütçe sürecinde kaynak tahsisi için temel çerçeveyi oluşturmuştur.
- Kamu kuruluşları sonuç odaklı ve eksen bazlı yeni yaklaşım gereği olarak, görev alanları ile ilgili konularda diğer kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon mekanizmalarının oluşturulmasını ve kalıcı hale getirilmesini sağlayacaktır.
- Temel hedeflere dönük performansı ölçmenin ve hesap verebilirliğin zeminini oluşturacak güçlü bir izleme ve değerlendirme mekanizması kurmak amaçlanmıştır.”

2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı, "istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen ve AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ile hazırlanmıştır. Bu vizyona ulaşmak için aşağıdaki ilkeler temel alınmıştır:

“- Ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül bir yaklaşım esastır.

- Toplumsal diyalog ve katılımcılık güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması esastır.

- İnsan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı esastır.

- Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görecektir.

- Kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti esastır.
- Devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi esas olacaktır.
- Politikalar oluşturulurken kaynak kısıtı göz önünde bulundurularak önceliklendirme yapılacaktır.
- Uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esastır.
- Toplumsal yapımızın ve bütünlüğümüzün ortak miras ve paylaşılan değerler çerçevesinde güçlendirilmesi esastır.
- Doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunması esastır” (<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>)

1.1.10. Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı

2014-2018 senelerini kapsayan onuncu plan, hükümetin 2023 vizyonu çerçevesinde, toplumsal refahın artırılmasını hedefleyen bir çerçevede ele alınıp hazırlanmıştır. Plan küresel alanda ekonomik belirsizlikler ve riskleri, küresel ekonomideki değişiklikler ve dönüşümleri, siyasal ve sos-ekonomik anlamda dünyada ortaya çıkan yeni dengeleri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında dengelerin yeniden şekillenmesini göz önünde bulundurarak hazırlanmış bir plandır.

Onuncu plan istikrar ve kapsamlı iktisadi kalkınmanın yanında demokratik bir devlette olması gereken hukukun üstünlüğüne vurgu yapmaktadır. Plan ayrıca bilgi çağı, küresel rekabet avantajları, beşeri anlamda sosyal kalkınma, çevre koruma ve doğal kaynakların kullanımında sürdürülebilirlik gibi stratejik meseleleri göz önüne almıştır. Plan Türkiye’nin sosyo-ekonomik kalkınmasını çok yönlü ve farklı bakış açısıyla bir bütün olarak değerlendirmiş ve vatandaş odaklı, katılımcılığı esas alan bir yaklaşım sergilemiştir.

Onuncu planın hazırlanmasında önceki planlara göre farklı bir yöntem izlenmiştir. Kalkınma Bakanlığı planın hazırlanmasında koordinasyon görevini üstlenmiştir. Kamu

kurumlarının dışında toplumun tüm kesimlerini temsil eden birçok kişinin katılımı ve katkıları alınmıştır. Planın ön çalışmaları 2010 senesinin Eylül ayında başlamış, hazırlık çalışmaları Başbakanlığın bir genelgesi ile resmi bir hüviyet kazanmıştır. Söz konusu genelge ülke ekonomisi ve bölgelere ilişkin konularda görüş vermek üzere 66 tane özel ihtisas komisyonunun ve bir çalışma grubu kurulmasını öngörmüştür. Bu ihtisas komisyonlarında çok sayıda akademik personel, kamu personeli, özel sektör temsilcileri ve STK temsilcileri yer almış ve komisyon raporlarının oluşumuna katkı verilmiştir. Plana ilişkin hazırlık süreci yerel düzeyi de dikkate almıştır. Yerel düzeyde örgütlenmiş bulunan kalkınma ajanslarının yardımıyla, yerel yönetimler ve mahalli idarelerden ülkenin kalkınmadaki öncelikleri ile ilgili görüş alınmıştır. Yerel düzeydeki bu çalışmalara ülke çapında yedi binden fazla kişi katkı vermiştir. Planın oluşumunda Devlet Planlama Teşkilatından dönüşmüş olan Bakanlığının 50 yıllık birikimi, özel ihtisas komisyonlarının raporları, özel sektörün ve STK'ların, çeşitli düşünce kuruluşları ve akademisyenlerin katkıları rol oynamıştır.

2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

Planlı dönem içerisinde kamu yönetimi reformuna ilişkin çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların başında 1964 senesinde hazırlanmış bulunan MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) raporu gelmektedir. Raporun hazırlanmasında temel amaç Türkiye'deki kamu yönetimin merkezi yapısı içerisinde vazifelerin yeniden tasnif edilerek uygun şekilde dağıtılmasını sağlamak olmuştur. Bu yeni görev tanziminin akılcı örgütlenme ve işleyiş esaslarına göre sistemli plan ve eşgüdüm ile gerçekleştirilmesi öngörülmüştür. Devletin görevlerini yaparken etkin bir mali denetim ve personel rejimine sahip olması gerektiği düşüncesi vardır. Raporda öngörülen tedbirler bu esaslar çerçevesinde yapılmıştır. Rapor, merkezi hükümet yapısı içerisinde bakanlıklar ile bunların kuruluşları hakkında örgütlenme ve işleyiş geliştirme konusunda kamu yönetimine yol göstermeyi hedeflemiş ve reform çalışmalarında başı çekecek yapıya çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur (Şaylan, 2000, s.542).

MEHTAP raporuna göre; “idaredaki sorunları yaratan en önemli nedenler idarenin mali bakımdan yetersizliği, personel aksaklıkları, yön gösterme ve gözetimin olmaması,

örgütsel bozuklukları, kırtasiyeciliği ve bozuk bir merkeziyetçiliğidir. MEHTAP raporu planlı dönemin başlangıcını simgelemekte ve bunu yönetimin örgütlenme işlevinin belirlenmesiyle tamamlamaya çalışmaktadır. Merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini genel bir açıdan ele alması, birimlerin içyapılarına ve işleyişlerine sorunun bütünü içinde bakması açısından önemli bir çalışma olmuştur. MEHTAP, bir öncü çalışma olarak sonraki yıllarda yapılan yeni düzenleme çalışmalarını da etkilemiştir” (MEHTAP, 1963)

Raporda kamu yönetimin geliştirilmesine ilişkin bölümde idarenin geliştirilmesi, aksayan yönlerin düzeltilmesi ve yeniden yapılandırma çalışmalarının her bakanlık ve kuruluşlarının kendileri tarafından yapılmasının uygun olduğu görüşü dile getirilmektedir. Bunun için her bakanlık ve kuruluşlarının kendi bünyelerinde, gerek duyulacak diğer kamu kurumlarında “idareyi geliştirme komitesi” kurulması tavsiye edilmektedir. Bu komiteler, genel olarak reformdan sorumlu merkezi bir yapının gözetimi ve rehberliğinde hareket edeceklerdir. Bulundukları kamu kurumunun örgütlenme ve işleyiş yöntemlerini geliştirmekten sorumlu söz konusu komiteler merkezi yapı tarafından öngörülecek kamu kurumlarında oluşturulacak örgütlenme ve metod birimlerinden yararlanacaklardır. Bu birimlerde söz konusu çalışmalara destek verebilecek nitelikli kamu personelinden yararlanılması da MEHTAP raporunda tavsiye edilmektedir (Sürgit, 1972, s.88-89).

MEHTAP raporu, kamu yönetiminin geliştirilmesine yönelik politika ve hedeflerin saptanmasına yardım etmekten ve kamu yönetimini geliştirme çalışmalarının planlanmasından ve eşgüdümünden sorumlu, uygulamayı izleyecek ve gerektiğinde tedbirler alacak merkezi bir yapının kurulmasını tavsiye etmektedir. Söz konusu bu birimin kamu yönetimini geliştirme anlamında sorumlu olması öngörülmesine rağmen, 1964 senesinde yapılan program kamu yönetiminde reform çalışmalarını yürütmekten Devlet Planlama Teşkilatına görev verilmiştir (Aktan, 1989, s.160).

MEHTAP raporu, kamu yönetiminde reform açısından merkezi bir yapı öngörmüş, kamu kurumlarında bu merkezi yapı tarafından koordine edilecek komite ve birimlerin kurulmasına işaret etmiş, örgütlenme, işleyiş, yöntem ve kamu personeli konularında çeşitli tavsiyelerde bulunmuştur. Ancak bu tavsiyelerin çok büyük bir kısmı

uygulanmamıştır. MEHTAP raporu kamu yönetiminin merkezi yapısını, genel örgütlenme, müşterek görevler, geleneksel hale gelmiş görevler, mali ve ekonomik görevler, görevlerin ifası sırasında karşılaşılan sorunlar ve bu sorunların sebepleri, reform çabalarının kamu yönetimine verdiği yön, yapılması gereken diğer çalışmalar gibi çeşitli açılardan incelemiştir.

MEHTAP raporu Türkiye’de merkezi hükümet örgütlenmesine ilişkin bakanlık, daire ve kurumlar arasında merkezi hükümetin görev dağılımı şekli ve bu görev dağılımı açısından kamu hizmetlerinde verimlilik sağlanıp sağlanamadığını inceleyen ve bu konularda çeşitli tavsiyelerde bulunan bir rapordur. Bu çalışmanın önemi yerli uzmanlarca hazırlanmış en kapsayıcı çalışma olmasıdır. Bununla beraber, MEHTAP raporu çalışma kendisinden sonraki çalışmalara da yol gösterir biçimde kamu kurumları arasında TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Üniversiteler ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri gibi bazı kamu kurumlarını kapsamına almamıştır.

Rapor tavsiyeleri itibarı ile başlangıcında şu ifadelere yer vermiştir; “bakanlıklar ve onların yapıları incelendikten sonra, genel sorunlar olan, personel rejimi, yönetim yapısı, süreçler ve geliştirme faaliyetleri incelenmiş, nedenler ve sonuçlar üzerinde durulmuştur. 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 tavsiyelerde bulunmak olmuştur” (MEHTAP, 1963).

MEHTAP raporu çalışma kapsamındaki kamu kurumlarını detaylı biçimde incelemiş, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 1962 senesine kadar yaşanan tecrübeleri ve yasal düzenlemeleri ele almıştır. Yasal düzenlemelerin anlatılmasının ardından kamu kurumlarının kuruluş mevzuatları açısından bu kurumların amaç, görev, merkezi ve taşra örgütlenmesi, işlevleri, fonksiyonunu yitirmiş ve ortadan kalkması gereken birimlerini, kurulmasında yarar görülen bazı yeni üniteleri ve bu ünitelerin durumlarını ayrıntılı biçimde belirtmiştir. Rapor genel itibarıyla kamu yönetimini kalkınma

açısından öncü bir konuma koymakta ve kalkınma için planlamanın rolüne vurgu yapmaktadır. MEHTAP raporunda kamu yönetiminin işleyişinde bahsedilen aksaklıklara ve bu aksaklıkların sebeplerine bakıldığında daha sonraki reform çalışmalarında MEHTAP raporunda belirtilen tespit ve önerilerin benzeri tespit ve öneriler getirdikleri görülmektedir. Raporda sıklıkla belirtildiği üzere Türkiye’de gerçekleştirilen reform çalışmalarının sonuçlarının uygulama aşamasında kendilerine yer bulamadığı ya da tam olarak yer bulamadığı aşikârdır. Mesela MEHTAP raporu içerisinde sıklıkla belirtilen kamu yönetiminin merkezi yapısı içerisinde yürütülmesi gerekli bir takım vazifelerin yapılmadığı, kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi yapısının mali kaynak ve zaman israfına neden olduğu tespit edilmesine rağmen bu sorunların devam ettiği görülmektedir. Bunun gibi, mali kaynakların yetersiz oluşu, kamu personeline ilişkin sorunlar, kamu yönetiminin faaliyetlerine ilişkin sorunlar gibi birçok problem şekil değiştirerek devam ettiği görülmektedir. MEHTAP raporu, planlı dönem olarak anılan dönemde kamu yönetiminin dönüşümüne ilişkin olarak yapılan en kapsayıcı reform çalışması özelliğini taşımaktadır (Dinçer ve Ersoy,1974, s.354-359).

MEHTAP raporu sonraki reform çalışmalarına yol gösterici bir rapor olma özelliği taşımaktadır. MEHTAP raporu, genel anlamda, reform çabalarındaki başarısızlığın temel nedeninin reform çabalarına destek vermeyen kamu yöneticileri olduğunun altını çizmektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.17). Kamu yönetiminin üst düzey yöneticilerinin Weberyen anlamda tüm sınıf, siyaset bağlantılarından ve kanaatlerinden arınmış olması gerektiği düşünülmüştür. Rapor, kamu yönetiminin geliştirilmesi konusunda tüm bakanlık ve kuruluşları ile diğer kamu kurumlarının özel bir sorumluluk üstlenmesi gerektiğini ve bu anlamda kendi bünyelerinde gerekli yapısal değişiklikleri yapmaları gerektiğini vurgulamıştır.

Ama ne yazık ki bu rapordaki önerilerin önemli bir kısmı hayata geçirilmemiş, kısmen gerçekleştirilen öneriler ile kurulan yapılar ise gerektiği gibi işletilememiştir. Örneğin; Bakanlıkların beyni olması öngörülen Araştırma Planlama ve Koordinasyon Daireleri yıllarca istenmeyen bürokratlar için sürgün birimi olarak kullanılmıştır.

Aradan geçen senelerden sonra reformun geldiği son noktada 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu ile bütün kamu kurumları bünyelerinde Strateji Birimleri

oluşturmuş ve kanunun öngördüğü şekilde strateji birimlerine ciddi mali ve plan vazifeleri verilmiştir. Reform çabalarının sürdüğü zaman dilimi içinde Türkiye'nin çeşitli sosyal, ekonomik ve siyasi krizlerden geçtiği ve bütün bunların ülkenin kamu yönetimi sistemini değiştirmesi yönünde çabalara yol açtığı söylenebilir. Türkiye'nin zaman zaman askeri darbelere maruz kaldığı bilinmektedir. Bu askeri müdahale dönemleri içerisinde reform çabalarının arttığı ifade edilmektedir. Bu dönemlerde siyasal kaygıların geri plana itildiği reform çabalarının etkinlik ve verimliliğe odaklandığı ifade edilmektedir (Sürgit, 1980, s.39). Ancak buna yönelik açık bir kanıt olmadığı da söylenebilir.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda özellikle 1980 askeri darbesi sonrası bazı çabaların olduğu görülmekle birlikte bu çabaların kamu yönetimi alanında ciddi ve önemli sayılacak konulara ilişkin olmadığı, sonraki çalışmalara da yön göstermediği bilinmektedir. Ancak bu çabaların reform arayışlarını kesintiye uğratmamak açısından önemsiz olduğu söylenemez (Kararer, 1987, s.53).

3 .İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

Bu rapor 1972 senesinde kaleme alınmıştır. Raporun kapsamında kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çabalarında takip edilecek yöntemler, örgütlenme, reformun uygulanmasında izlenecek prensipler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin durumlarına ilişkin hususlar yer almaktadır (İYD, 1972, s.2). Raporda geçmişten itibaren kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin reform çalışmaları ele alınıp değerlendirilmiştir.

Raporun yazıldığı dönem itibariyle, kamu yönetiminin merkezi yapısı ve bu yapıya bağlı taşra kuruluşları, mahalli idareler, kamu personelinin yönetimi, mali hususlar, KİT'lere ilişkin hususlar baştan sona gözden geçirilmiş, söz konusu hususlarda gerçekleştirilecek reform çalışmalarının yöntem ve stratejisi belirlenmeye çalışılmıştır. Bir hükümet kararnamesi ile "Hükümet Programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere" bir İdari Reform Danışma Kurulu kurulmuştur. Kurul 1971 senesinde Haziran ayı itibariyle görevine

başlamıştır. Kurulun sekretarya görevleri Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nce yürütülmüştür.

Kurul, yeniden bir inceleme yapmak yerine, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hususunda 1964 senesinde hazırlanmış olan MEHTAP raporundan yola çıkarak bu raporun sonuçlarının uygulanmasını değerlendirmiştir. Kurulun hazırladığı rapor kamu yönetiminde reformun ne anlama geldiğini, o ana kadar gerçekleştirilen çalışmaların ne gibi sonuçlar ürettiğini incelemiş ve belirlemeye çalışmıştır. Raporun içeriğinde 1970 senesine kadar gerçekleştirilen reform çabalarında muhtelif kurum ve kuruluşların vazife aldığı ancak söz konusu bu kurum ve kuruluşların kuruluş amaçları, yapıları ve vazifeleri, sahip oldukları insan kaynakları bakımından reformu başarma konusunda gerekli imkân ve kabiliyetlere sahip olmadığı vurgulanmıştır. Reform çabalarının tümünde rehberlik edecek merkezi bir kuruluşun bulunmaması başarının önündeki en büyük engel olarak görülmüştür. Dolayısıyla kurulun hazırladığı raporda reform çalışmalarına rehberlik edecek merkezi bir yapının varlığı reform çalışmalarının başarısı açısından bir zorunluluk olarak vurgulanmıştır. Kurulun hazırladığı raporda daha önceki çalışmalarda çok fazla detay bulunmayan reform çabaları ayrıntılı olarak incelenmiş, söz konusu reform çalışmalarının geniş özetlerine yer verilmiştir.

Raporda öngörülen reformdan sorumlu merkezi yapının kamu yönetiminin geliştirilmesi konusundaki politikaların belirlenmesi, reform çabalarının planlanması, reform çalışmalarının sonuçlarının izlenmesi, gerekli görüldüğü takdirde bazı önlemlerin alınması ve kamu yönetiminin merkezi yapısına ilişkin yeniden düzenleme çalışmalarını yürütmekten sorumlu olacağı belirtilmiştir. Rapor reformdan sorumlu söz konusu bu merkezi birimin yapısına ve vazifelerine ilişkin detaylar vermekte ve bu birimin Başbakanlığa karşı sorumlu olması gerektiğini nedenleriyle birlikte açıklamaktadır. Söz konusu merkezi birim içerisinde genel yönetim, mahalli yönetimler, KİT'ler, kamu personeli, mali konular ve örgütlenme ve yöntem hususlarında alt birimler oluşturulması gerektiğini de ifade etmektedir.

Kurul raporu 1971 senesinde o zamanın hükümetine sunmuş ve kendisini fesih etmiştir. Raporla ilgili olarak tümü kamu kurum ve kuruluşlarından görüş bildirmeleri istenmiş, bir kısım kamu kurum ve kuruluşlarında idari reform konusunda çalışmalar başlamıştır.

Aynı zamanda Devlet Planlama Teşkilatı tarafından da reforma ilişkin bazı önlemler geliştirilmiştir.

4. 1980 Sonrası Yönetimde Reform Çalışmaları

Söz konusu dönemde Türkiye’deki kamu yönetimi açısından yasal düzenlemeler giderek hızlanmıştır. Bu çerçevede reform sözcüğü Türk kamu yönetiminin gündeminde sıkça kullanılan bir sözcük haline gelmiştir. Reform kelimesine yeniden düzenleme, yeniden yapılanma gibi anlamlar da yüklenmektedir. Kamu yönetimi açısından ciddi değişikliklere işaret etmek için kullanılan “idari reform” kavramının kullanılması da reform kavramının farklı kullanımlarına örnek olarak görülebilir. Osmanlıcada yer alan ve günümüzde de kullanılabilen “ıslah”, “düzenleme”, “nizamlama” gibi sözcükler de reform sözcüğünü karşılayan sözcükler olarak görülebilir. Söz konusu kullanımlardan birisi olan “idari reform” kavramı Kamu Yönetimi Sözlüğü’nde verildiği şekliyle; “kamu yönetimini daha etkili ve daha verimli kılmak, iyileştirme amacıyla girişilen yeniden düzenleme çabaları ve bunun sonucunda gerçekleştirilen yenilikler” olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998, s.104).

Ancak “idari reform” kavramı konusunda kavrama ilişkin özne ve amaca vurgu yaparak kavramı olumsuz hale getiren, kavrama tereddüt ile yaklaşan bazı tanımlar da geliştirilmiştir. Örneğin, Güler (Güler, 2005, s.2) kavramı; “talep edenin toplumsal konumuna göre, kendi konumunu güçlendirmek üzere belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, yönetme sisteminde oluşması arzu edilen iyileştirmeler” şeklinde tanımlamayı tercih etmektedir. Reformu takip eden dönemlerde ortaya çıkan farklı uygulamalar ile ilgili belirsizlikler bu tür tanımların yapılmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla reformdan sonraki uygulamalarda bu belirsizlikleri ortadan kaldıracak önlemler alınmalıdır.

“Kamu Yönetiminde Reform: Karşılaştırmalı Bir Analiz” isimli kitapta yazarlar Pollit ve Bouckaert (2000, s. 8), çeşitli ülkelerde kamu yönetiminde yakın zamanlarda gerçekleşen değişimleri ifade etmesi açısından kamu yönetiminde reformu diğer birçok tanımdan farklı olarak tanımlamaktadır. Onlara göre reform “kamuda yönetimi

organizasyonlarının yapısının ve süreçlerinin objektif olarak daha iyi bir hale getirilmesi amacıyla değişimi” şeklinde ifade edilebilir.

Söz konusu bu tanımlama kurumsal yapılar ve süreçler ile ilgili dönüşümü vurgulama açısından diğer pek çok tanıma göre farklılık arz etmektedir. Yine de bir konuda aynı şeyi anlatmaya dönük olarak benzer kavramlar kullanmak kamu yönetimi açısından gelişme çabalarının ifadesinde kullanmanın karışıklığa yol açtığı söylenemez. Ancak kamu yönetiminde dönüşümü açıklaması bakımından kamu yönetiminde “yeniden yapılanma” kavramı daha uygun görünmektedir. Söz konusu kavram kamu yönetiminin teoride, faaliyetleri itibarıyla ve örgütlenme açısından geçirdiği radikal dönüşümü diğer reform çabalarından ayırmak açısından daha uygun gibi durmaktadır (Eryılmaz, 2004, s.31-32).

Farklı ve yeni düşüncelerin açıklanmasında kullanılan çeşitli kavramlar açıkladıkları düşünce açısından eski kullanım biçimlerinden farklı anlamlar içerebilir. Söz konusu kavramlara yüklenmeye çalışılan anlamlar zihinsel süreçleri farklılaştırırlar ve bu kavramların daha eski kullanımlarından farklı anlamların doğmasına yol açarlar. Örneğin, Osmanlı döneminde 1876 senesine kadar gerçekleşen reform çalışmalarında Tanzimat sözcüğü seçilmiştir ki, bunun tesadüfen böyle seçilmesi mümkün görünmemektedir. Söz konusu tarihlerde geçerli olan anlayışa göre beşeri hayatı düzenleyecek kanunlar çıkarma insan eliyle yapılacak bir şey değildir. İlahi güç bu kanunları belirlemiştir. İnsan eliyle yapılacak olan ancak düzen anlamına gelen “nizam” ve düzenleme anlamına gelecek “Tanzimat” olabilirdi. Bundan dolayı söz konusu “Tanzimat” sözcüğü seçilmiştir (Eryılmaz, 2006, s.92) .

Söz konusu dönemde batılılaşmaya dönük reformlar bağlamında bu kavramın ne derece yerel bir kavram olduğu ve yerele ilişkin neleri gerçekleştirdiği tartışma konusudur. Ancak “Tanzimat” dönemi Osmanlı Devleti’nin yönetsel örgütlenmesinin büyük bir dönüşüm geçirdiği dönem olarak algılanmaktadır.

Bugün açısından bakıldığında, 1980 senesi sonrasında dünyada ve Türkiye’de kamu yönetimleri açısından köklü değişimler gerçekleştiği söylenebilir. Kamu yönetimi açısından öze dönük bir dönüşüm modelinden bahsedilmektedir. “Yeni Kamu

İşletmeciliği” olarak da bilinen model ortaya atıldığı tarihten itibaren üç aşamalı bir tarihsel gelişim göstermiştir. Özel sektörün verimliliği ve etkinliği esas alan yönetim tekniklerinin kamuda kullanılmasını öngören model kamu yönetimini farklı bir rotaya sokmuş, çeşitli ülkelerin kamu yönetimleri açısından radikal değişimlerin yaşanmasına neden olmuştur.

Yeni kamu işletmeciliği ilk aşamada, 1980’lerin ortasına kadar sürdürülen kamunun kalkınmadaki yerini zayıflatan yasal düzenlemeler ile uygulanan serbestleşmeye yönelik politikalar, kamuda sübvansiyonların kalkması gibi tasarruf önlemleri gündeme gelmiştir. Sonraki aşamada 1990’ların başına kadar süren KİT’lerin özelleştirilmesi, iktisadi yapıya yönelik tasarruf politikaların, kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliği ve etkinliği hedefleyen özel sektör yaklaşımlarını kamuya taşıyan politikaların uygulanması gündeme gelmiştir. 1990’lı yıllardan itibaren başlayan üçüncü aşamada ise kamu hizmetinin sunumunda nitelik arayışı, hizmetlerin sunumunda vatandaş istek ve ihtiyaçlarının dikkate alınması, karar mekanizmalarında katılımcılığın öne çıkarılması, hesap verilebilir olma, şeffaflık ve performans gibi prensipleri bünyesinde barındıran yönetim yaklaşımının egemen olduğu söylenebilir. Bu aşamanın kamu yönetimin kalitesinin öne çıkarıldığı ve bu konuda ucu açık bir süreç olduğu ifade edilebilir (Eryılmaz, 2007a, s.21).

Türk kamu yönetimi açısından bakıldığında sürecin ilk aşamasında dünyada tasarrufa dönük bazı önlemlerin alındığı serbestleşme politikalarının etkisinin Türkiye’de de hissedildiği ve aynı dönem içerisinde Türkiye’nin serbestleşmeye yönelik çeşitli yasal düzenlemeler yaptığını görebiliriz. Türkiye’de özelleştirme uygulamalarının başlangıcı da ilk aşamada olmuştur. İkinci ve üçüncü aşamalarda özelleştirme uygulamaları devam etmiştir. Ancak özelleştirmenin ve kamu hizmetinin sunumunda nitelik arayışı, hizmetlerin sunumunda vatandaş istek ve ihtiyaçlarının dikkate alınması, karar mekanizmalarında katılımcılığın öne çıkarılması, hesap verilebilir olma, şeffaflık ve performans gibi prensipleri bünyesinde barındıran yönetim yaklaşımının 2003 senesinden sonra gerçek anlamda uygulandığı görülmektedir.

Hammer ve Champy (1993) tarafından yazılan “Şirketlerde Değişim Mühendisliği” başlıklı kitap özellikle 1990 sonrası özel sektör açısından oldukça farklı bir reorganizasyon modeli geliştirmiştir. Üçüncü aşama açısından bakıldığında bu kitabın gerek özel sektör ve gerekse kamu sektörü açısından gerçekleştirilmeye çalışılan değişimin ortaya koyduğu paradigma değişimini gözler önüne sermektedir.

Hammer ve Champy (1993) yazdıkları kitapta örgütlerin yapılarının geleneksel anlayışta yer alan yavaş yavaş gerçekleşen iyileştirmeler yerine mal ve hizmetlerin sunumunda maliyet, nitelik, sürat gibi çeşitli performans göstergeleri üzerinden radikal değişime tabi tutulması önerilmiştir. Bunun yapılması için de iş süreçlerinin söz konusu performans göstergeleri üzerinden basitleştirilmesi ve radikal biçimde yeniden tasarlanması gerekmektedir (Pira ve Kocabaş, 2003, s.89). Aslında özel sektördeki şirketlere yönelik olarak geliştirilen değişim modelinin aynı dönemde gerçekleştirilmeye çalışılan yönetim uygulamalarının kavramlarından çok da farklı olmayışı tesadüf ile açıklanamaz.

Yukarıda anılan bu sebeplerden ötürü söz konusu yaklaşımın dünyada çeşitli ülkelerin kamu yönetimleri açısından meydana gelen değişimlerin dışında Türkiye’deki kamu yönetimi açısından gerçekleştirilmeye çalışılan yeniden düzenlemelerin de egemen paradigması olduğu söylenebilir. Diğer bir ifadeyle, Türkiye’de kamu yönetimine ilişkin reform çabalarının son dalgasının dünyada meydana gelen gelişmelerin dışında değerlendirilemeyeceği ifade edilebilir. Bununla beraber söz konusu paralelliğin dünyada kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin üç aşaması bağlamında olduğunu ifade etmek gerekir. Söz konusu çabaların uygulamadaki başarısı anlamında ise bir paralellik kurmak yanlış olabilir. Uygulamada belirli ölçülerde bir başarıya ulaşılmış olması daha çok 2003 senesinden sonrası için geçerlidir. Söz konusu başarıların devamı önemli ölçüde siyasi iktidarı elinde bulunduran hükümetlerin vizyonlarına ve iradelerine bağlıdır. Söz konusu başarıların sürmesi siyasi iktidarı elinde bulunduran hükümetlerin vizyon ve iradesi kadar geçmişten gelen tutucu engellerin ve gelişen koşulların yarattığı engellerin ortadan kaldırılmasına da bağlı görünmektedir. Söz konusu tutucu engeller değişime direnen bürokrasinin yarattığı engellerdir. “Yeniden yapılanma” kavramı daha önceki reform anlayışlarından farklı bir vurguya sahiptir (YSD, 2007).

“Yeniden yapılanma” kavramı 1980’lerle birlikte başlayan ve çeşitli ülkelerde olduğu gibi Türkiye’deki kamu yönetimini de etkisi altına alan kamu yönetiminde radikal değişim anlamına gelen yaklaşımın içeriğini en iyi yansıtacak kavram gibi durmaktadır. Ayrıca “yeniden yapılanma” kavramı söz konusu dönüşümün yaşandığı yıllardaki reformun özündeki değerleri, söz konusu reformun kuramsal temellerini, reform sürecinin özelliklerini, kapsam ve bakış açısını ifade etmek bakımından da daha uygun görünmektedir.

“Yeniden yapılanma” kavramı kısaca ifade etmek gerekirse, bir ülkedeki siyasal, ekonomik ve sosyal düzeni bir şekilde etki altına alan, siyasal, ekonomik ve sosyal anlamda mevcut olan ve sürmesi arzu edilen düzenin arkasındaki egemen paradigmayı özellikleri ve bakış açısı belli ancak uygulama aşamasında farklı değerler üreterek ucu açık bir süreçte dönüştürme çabası olarak tanımlanabilir. Bu süreçte kamu yönetiminin ideolojisinin, yapısının ve işlevlerinin boyutları radikal biçimde değişecektir.

4.1. 1980’den Sonra Türkiye’de Kamu Yönetiminde Reformu Etkileyen Unsurlar

Dünyada ve Türkiye’de kamu yönetimi alanında karşılaşılan meselelerin çözümüne yönelik çalışmalar, günümüz itibarıyla kamu yönetimi alanında paradigma değişiminin kaçınılmaz olduğu noktasına işaret etmektedir. Geçmişteki kamu yönetimi uygulamaları günümüzün gelişen beşeri ve sosyal değerleri karşısında yetersiz kalmakta, vatandaşların sorunlarını onların istek ve beklentilerine göre çözmemektedir. Bu yetersizliklerin çözüm noktası kamu yönetiminin geleneksel anlayışından kurtulmayı ve yeni bir anlayışı devreye sokmayı başarmaktan geçmektedir.

Yeni bir kamu yönetimi anlayışını geliştirmek bakımından önem verilmesi gereken hususların başında toplumsal değişimin dinamiklerini anlayabilmek gelmektedir. Bu dinamikler tarihsel süreçten bağımsız değildir. Tarihsel süreçte bakıldığında toplum tarım toplumundan sanayi toplumuna, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçildiği görülmektedir. Bu süreçte üretim biçimleri de değişmiş, kitlesel üretimde Fordist üretim biçiminden toplumsal ihtiyaçlara daha esnek cevap verecek üretim biçimine geçilmiştir. Aynı süreçte, feodal düzenden, ulus devletlere, ulus devletlerden çok uluslu yapılara

geçilmiş, küresel dünya kurgulanmıştır. Yine aynı süreçte modernist yaklaşımdan post modernist yaklaşıma geçilmiştir (Özer, 2005a, s.74).

Yeni kamu işletmeciliğinin geçirdiği aşamalar içerisinde kamu yönetimi kendisini kamu yönetimi–vatandaş ilişkisi çerçevesinde vatandaşa karşı sorumluluklarını daha çok öne çıkaran bir yapıda konumlandırmak istemektedir. Küresel eğilimlerin bütün dünya ülkelerini içine çektiği yeni bir sosyal düzen hâkim olmaktadır ve bu düzen içerisinde siyasal hayat, sosyal hayat ve ekonomi radikal dönüşümlerden geçmektedir. Söz konusu radikal dönüşüm ülkelerin kamu yönetimlerini de derinden etkilemekte ve ülkeleri kamu yönetimi alanında yeni düzenlemeler yapma ihtiyacına sevk etmektedir. Ülkeleri bu ihtiyaca sürükleyen dışsal ve içsel nedenlerini, dinamiklerini ortaya koymak önemlidir. Diğer yandan aynı şekilde kamu yönetimlerinin değişme çabalarının önündeki dışsal ve içsel engeller de ortaya konulmalıdır.

Diğer taraftan, teknolojik gelişmeler ve bu konudaki yeni arayışlar bilgi çağında ülkelerin kalkınma çabalarında önemli rol oynamaktadır. Küreselleşme sürecinin yaygınlaşarak etkisini artırmasında en büyük rolü iletişim teknolojisindeki gelişmeler oynamaktadır. Bu teknolojik gelişmeye kendini uyarlayamayan uluslar hem küresel rekabette hem de kendi vatandaşlarına kamu hizmeti sunma bakımından ciddi sorunlar yaşamaktadır. Bu bakımdan Türkiye’nin son gelişmelerin ışında geçirdiği reform süreçlerini etkileyen dış ve iç unsurların ve dinamiklerin neler olduğu sorgulanmalıdır.

4.2. Türkiye’de İdari Reforma Etki Yapan Dış Unsurlar

1970’li yılların sonuna gelinirken dünya petrol bunalımının ve refah devleti anlayışının getirdiği ekonomik sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Daha önce geçerli olan kamu yönetimleri anlayışı ülkelerin yaşadığı ekonomik krizler neticesinde kamu yönetimlerinin yaşadığı mali krizler ile yetersiz kalmıştır. Bu yetersizlikler karşısında ülkeler kamu yönetimlerindeki yetersizlikleri gidermek üzere idari reform arayışlarına girişmişlerdir. Bu reform çabalarının belirli bir dönemde istenen sonucu vermeyişi ülkelerin reform anlayışında liberal düzenlemeler yapmasına yol açmıştır. 1970’li yıllarının başında yaşanan ekonomik krizlerin bir nedeni olarak görünen refah devleti

anlayışı önemli ölçüde terkedilmiş ve serbest piyasa düzenini tanzim edecek politikalara geçilmiştir. Piyasa ekonomisinin hakim kılınması anlayışı kamu yönetiminde yeni arayışlara kapı açmış ve kamu yönetimi alanında paradigma değişimini kaçınılmaz hale getirmiştir (DPT, 2000).

Piyasa ekonomisinin yararlı olacağı düşünsel anlamda zemin bulunca bu alanda üretilmiş kamu tercihi teorisi, vekâlet teorisi gibi liberal ekonomik teoriler kendilerine toplumsal alanda yer bulmuşlardır. Böylece, kamu hizmetlerinin sunulmasında verimlilik ve etkililik adına devletin küçültülerek piyasa ekonomisine müdahaleden uzak durması, bürokrasinin devletin asli işlerine odaklanması ile mali anlamda önemli ölçüde tasarrufa gidileceği öngörülmüştür. Devlete ve kamu yönetimine biçilen rol özel sektörün gelişimine olanak sağlayacak ortamın yaratılması olmuştur (Gözel, 2003, s.199). Bahsedilen mali sıkıntıların ekonomi ve siyaset alanında gerçekleşen değişimlerin en ciddi sebebi olduğunu söylemek yanlış olmaz. 1980 sonrasında kamu yönetiminde yeni anlayışla ortaya konulan reform çalışmalarının temelinde yaşanan mali krizler nedeniyle refah devleti anlayışının gelişmiş ülkeler açısından sürdürülebilir bir yanının kalmamasıdır. Söz konusu krizi tecrübe eden ülkeler refah devleti anlayışının yarattığı mali krizin kamu yönetiminde ciddi bir reform yapmaklar sağlanacağını fark etmişti.

4. 3. Türkiye’de İdari Reforma Etki Yapan İç Unsurlar

Küresel alanda yaşanan tecrübelerle paralel olarak Türkiye’de bunların yansımalarını farklı açılardan hissetmiştir. 1980 sonrası Türkiye “ithal ikameci” politikaları terk etmiş, içeriye odaklı kalkınma anlayışından ihracatın artırılmasına yönelik bir anlayışa öncelik vermiştir. Söz konusu dönemde piyasa ekonomisinin gelişmesine özel bir önem verilmiş, liberal politikalar üretilerek bu konuda düzenlemeler yapılmıştır. Bütün bu çabalar içerisinde kamu yönetiminin de yeni anlayışa göre şekil almasına özel önem verilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s.6).

Özellikle askeri darbe döneminin bitmesiyle birlikte, 1983 genel seçimlerinin ardından hız kazanan liberalleşme politikaları çerçevesinde STK’ların da sosyo-ekonomik

düzende kendilerine bir yer edindiği söylenebilir. Liberalleşme politikaları kendisini sadece ekonomik anlamda hissettirmemiş STK'ların etkinliklerinin artmasına neden olmuştur. Bu konudaki düzenlemeler STK'ların bireyleri devlete karşı sosyo-ekonomik anlamda koruyacak mekanizmaları da kısmen yaratmıştır. STK'ların sayısındaki artış bu anlamda önemlidir (Ercan, 2002, s.71).

Ancak liberalleşme yönündeki politikalar çeşitli dış uluslararası kuruluşların telkinleriyle belirli bir mesafe olsa da, kamu hizmetinin sunumunda nitelik arayışı, hizmetlerin sunumunda vatandaş istek ve ihtiyaçlarının dikkate alınması, karar mekanizmalarında katılımcılığın öne çıkarılması, hesap verilebilir olma, şeffaflık ve performans gibi prensipleri bünyesinde barındıran yönetim yaklaşımı uzunca bir süre uygulamaya yansımamıştır. Yeni kamu yönetimi işletmeciliği yaklaşımının ikinci ve üçüncü aşamalarında tam liberal bir düzen kurulamamıştır (Eryılmaz, 2002, s.242).

2000'lerin başında kamu yönetiminde reform çabaları yeni bir dinamik kazanmıştır. Öncelikle Türkiye'nin Avrupa Birliğine girme yolundaki çabaları Avrupa Birliği'nin öne sürdüğü şartlar nedeniyle reformu tetikleyen bir unsur olmuştur. Küresel düzenin etkileri de en az Avrupa Birliğine üye olma yolundaki çabalar kadar önemli hale gelmiştir. 2003 senesinden itibaren yaşanan tek parti iktidarı ve iktidarda bulunan hükümetlerin toplumsal ihtiyaçların karşılanması yönünde kararlı bir siyasal irade göstermesi de söz konusu çalışmalara katkı yapmıştır.

Türkiye'deki kamu yönetimi açısından değişimi zorlayan iç unsurlar şu şekilde özetlenebilir:

“- Demokratikleşme ve yerelleşme

- Yönetim yapısının hantallaşması, hizmetlerde verimsizlik ve etkinsizlik
- Vizyonunu ve misyonunu kaybetmiş bürokratik yönetim anlayışı
- İnsan kaynakları yönetiminde yozlaşma
- Artan yolsuzluklar ve kötü yönetim uygulamaları
- Kamu yönetimi-vatandaş ilişkilerinde güven krizi
- Özel sektör ve sivil toplum alanındaki gelişme

- Mevcut yönetim zihniyetinin toplumsal talepleri karşılayamamasıdır” (Eryılmaz, 2002, s.243-244).

5. Yönetim Kuramı ve Uygulama Açısından Değişim

Son dönemde gerçekleştirilen kamu yönetiminde reform çabalarına ilişkin tüm çalışmalar geleneksel kamu yönetimi anlayışının yetersizliklerini gözler önüne sermiştir. İstihdam maliyetlerinin düşürülmesi, özel sektör kurumlarının kar motivasyonlarının önüne çeşitli engeller konularak fiyat-maliyet dengelerinin gözetilmesi, özel sektörün giremediği alanlarda kurulan KİT’lerde çok sayıda personel çalıştırması, KİT’lerin zararlarının kamu bütçesinden karşılanması, KİT’lerin verimsiz çalışmaları ve bu yapıların verecekleri kararlarda önemli ölçüde kamu mercilerine bağımlı olmaları temel sorunlardır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı bu konuların çözümüne önemli katkı sağlamıştır (Özer, 2006, s.22).

Eryılmaz’a (2003, s.233) göre ise; “Bu dönemde Weberyen bürokrasi modeline karşı sivil toplum anlayışı güçlenmiştir. Bu bağlamda esasını Weber’in formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılara yönelmiş, vatandaş-müşteri tatminini esas alan yönetim anlayış ve teknikleriyle ikame edilmeye çalışılmıştır.”

1980’lerden itibaren etkili olan kamu yönetiminde yeniden düzenlemeyi esas alan böyle bir dönüşüm hareketi temellerinin dayandığı yeni kamu yönetimi işletmeciliği yaklaşımından destek almıştır. Analiz, siyasa oluşumu, liberalizm ve serbest piyasa gibi özel sektör yaklaşımlarından yararlanan bu anlayışın kuramsal temelinde daha ziyade teknik ve yönetsel unsurlar olduğu görülmektedir. Fayda-maliyet incelemeleri, kamu yöneticilerinin siyasa oluşturma sürecine katılımları, yönetim sorunlarının gerisinde niteliksiz kamu yöneticilerinin olduğu tespiti, politika yapım sürecinde yer almaları, kötü yönetimin nedeninin bürokratlar olarak görülmesi, ortaya çıkan yeni ekonomik yaklaşımların etkileri söz konusu teknik yaklaşımın nedenleri olarak görülmektedir (Özer, 2005b, s.17).

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ana teması çeşitli ülkelerin kamu yönetimlerinde gereğinden fazla büyümüş ve verimsiz hale gelmiş birimlerin küçültülmesi ve bu sayede verimliliğin, etkinliğin artırılmasıdır. Bunun yanında yerel yönetimlere önem verilmesi, kamu hizmetinin en yakın idareden karşılanması, bürokratik işlemlerin en aza indirilmesi, verimsiz kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleşmesi gibi konulara da önem verilmiştir (Özer, 2005b, s.19-1). Bu açılardan değerlendirildiğinde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının iktisadi konulara önem verdiği ve kamu yönetiminin ekonomik verimliliği de esas alacak bir sorumluluk anlayışıyla çalışmasını istediği aşikârdır.

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının geleneksel Weberyen bürokrasi esasları üzerine bina edilmiş kamu yönetiminin serbest piyasa ekonomisinde özel sektörün yönetim tekniklerini ve yönetim anlayışını, piyasa türü yöntemler, çıktıya ve amaca odaklı, performansı esas alan, vatandaşın istek ve ihtiyaçlarını göz önüne alan bir yapıya dönüşmesini hedeflediği söylenebilir (Eryılmaz, 2007b, s.533). Diğer bir deyişle, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımında dünyadaki kamu yönetimleri açısından reformun ortak konuları olan bütçenin iyi işletilmesi, kamu yönetimindeki yolsuzluk ve yozlaşmanın ortadan kaldırılması gibi sorunlara model çözümler üretme arayışı olduğu söylenebilir (Polidano, 1999, s.2).

6. Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminin Yeniden Konumlanması

Küreselleşme sürecinde kamu yönetimi bir taraftan serbest piyasa düzeni diğer taraftan toplumun beklenti, istek ve ihtiyaçları arasında bir yerlerde kendisine yer aramıştır ve aramaktadır. Bu bakımdan toplumun ihtiyaçları doğrultusunda kamu yönetimi “yerelleşme” adı verilen bir ilke çerçevesinde toplumun ihtiyaçlarının en yakın kamu biriminden sağlanması yönünde adem-i merkezi bir yapıya doğru dönüşmektedir. “Yerelleşme” kavramı içerisinde farklı ülkelerin kamu yönetimleri bakımından çeşitli farklılıkların da ortaya çıktığı görülmektedir.

Küreselleşme, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerin sunumundaki önem ve etkisinin dünya genelinde kabul gördüğü, geleneksel merkezi yapıların bu çerçevede yeniden

tasarlandığı bir sürece de dönüşmüş görünmektedir. Söz konusu süreç merkez ve yerel arasındaki tüm bağlantıları etkilerken kamu yönetimini de bu ikisi arasında bir konumlanmaya itmektedir (Mahmutoğlu,2006, s.33). Bu anlamda, kamu yönetimi alanındaki yeni yaklaşımların küreselleşmeyi beslediği, küreselleşmenin de yerelleşme yönündeki çabalara hız kazandırdığı görünmektedir.

Kamu yönetimi hizmetlerin sunumunda coğrafi mekân kavramının küreselleşmenin etkisiyle anlamını yitirdiği söylenebilir. İletişim teknolojisindeki olağanüstü gelişmeler çok uzak görünen coğrafi mekânları yakınlaştırmakta ve kamu yönetimi açısından yerel yönetim sosyo-ekonomik yapının temel bir unsuru haline gelmiştir. (Köse, 2004, s.36). Bu süreç içerisinde dinamikler doğru yorumlanamaz ise kamu yönetimlerinin halkın beklenti, istek ve ihtiyaçlarını karşılayabilmesi mümkün görünmemektedir.

Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının küreselleşmeye paralel olarak gelişme süreci daha önce de belirtildiği üzere üç evreye işaret etmektedir. Birinci evre 1980'lerin başından başlayarak ortalarına kadar etki göstermiş, ikinci evre 1990'ların başına ve hatta ortalarına kadar etki göstermiş, üçüncü evre ise 1990'ların başından itibaren etkili olmuştur. Söz konusu yaklaşımın etkileri ucu açık şekilde devam etmektedir. Bahsedilen evrelerin aralarında kesin zaman çizgileri olmamakla birlikte her evrenin bulunduğu zamanın şartlarına egemen olan gelişmeleri barındırdığı söylenebilir. Türkiye açısından da durum aynıdır.

7. 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Çabalarının Seyri

1980’li yılların başına kadar Türkiye’de çeşitli reform çabaları ile Türk kamu yönetiminin sorunlarına ve aksayan bürokratik yapıya ilişkin bazı çalışmalar yapılmıştır. Bununla beraber söz konusu çalışmaların sonuçlarının istenildiği ve beklenildiği gibi alınmadığı da bir gerçektir. Sonuç alınamamasının arkasında yatan nedenlerin başında siyasi istikrarsızlıklar gelmektedir. Siyasi istikrarın sağlanamadığı ortamlarda reform konusunda sağlam bir irade ortaya koyacak hükümetler ortaya çıkmamıştır. Tarihsel süreçte reform çalışmalarının sonuç alamamasının başka nedenleri de bulunmaktadır.

“Türkiye’nin ekonomi politikalarının, kapitalizmin yeniden yapılanma dönemlerine göre şekillendiği öne sürülürken, yönetici elitin bu durumun çok da farkında olmadığı

öne sürülmektedir. Bu duruma siyasi kadroların kapitalizmin kriz dönemlerini dışsal faktör olarak algılamaları ve krizle birlikte çıkar ve sorumluluk dengelerindeki değişimi göz ardı etmeleri etkili olmuştur. Zira kriz sürecinde kapitalizmin kendini yenileme biçimi farklılık taşımaktadır. II. Dünya savaşı sonrası yeniden imar ve inşaa döneminde Keynesyen ekonomi politikaları doğrultusunda devlet öncülüğü tercih edilirken 1968’le başlayan son krizin temelinde karların artış hızındaki düşüşün yatması ve yeni kar alanlarının yaratılması gerektiği öne sürülmüştür. Yeni kar alanlarının başında ise maden, tarım, enerji gibi yüksek girdi olan sektörler öne çıkmaktadır” (Minibaş, 2004, s.18).

Yukarıda bahsedilen süreçte devletin öncülüğünde ekonomik kalkınma modelinin kazanımları azalmaya başlamış ve söz konusu model sürdürülebilir olmaktan çıkmıştır. Söz konusu dönemde IMF gibi çok uluslu yapılar tarafından gelişmekte olan ve azgelişmiş ülkelerde ortaya çıkan krizlerin aşılması bağlamında bir takım reçeteler önermiştir. Bunlardan bir tanesi sıkı para programlarının önerilmesidir. Bununla öngörülen fiyat artışlarının kontrol edilebilmesidir. Ayrıca gelişmiş ülkeler küresel sermayenin serbest dolaşımı ile hızlı ve kolay kazanımlar elde etmesi hedeflenmiştir.

1980’li yılların başında yeni sağın liberal iktisat politikaları ile ekonomide bir serbestleşme süreci yaşanmıştır. Bu süreçte ekonomideki serbestleşmenin önündeki engellerden birisi olarak görünen sermaye açığını gidermek için sermaye birikimi sağlamaya yönelik politikalar öne çıkmıştır. Bunun yanında, var olan ekonomik sistemden kaynaklanan ekonomik sorunları çözmeye dönük politikalar da izlenmiştir. Diğer taraftan da küresel anlamda egemen olan ekonomik düzen ile bütünleşmek hedeflenmiştir. Sıkı para politikaları ile yüksek faiz ve döviz üzerinden sermayeye birikimler aktarılmış, özelleştirme uygulamaları ile de sermayenin yatırım yapacağı yeni ekonomik alan yaratılmaya çalışılmıştır. 1980 yılının Türkiye açısından bir kilometre taşı olmasının temel nedeni yaşanan askeri darbe ve onun reforma yansımaları olarak görülebilir. Ancak aynı süreçte sadece Türkiye değil küresel anlamda dünya ekonomik sistemi de önemli değişimler yaşamıştır. Büyük ekonomik buhrandan sonra “her arz kendi talebini yaratır” tezi ile hareket eden dünya ekonomik düzeni bu anlayışı terk etmiştir.

Dünya ekonomisi 1920’li yılların başından itibaren bir durgunluğa girmiştir. Sanayide giderek artan stok miktarları işletmelerin bu stok maliyetlerine katlanamaması neticesinde iflasları beraberinde getirmiştir. İflaslarla birlikte giderek artan işsizlik de ortaya çıkan ekonomik krizi daha da büyötmüştür. Büyük ekonomik buhran olarak adlandırılan bu dönemde ekonomik sistem kamu harcamalarında artışa gitmiş ve bu şekilde piyasadaki talebin artırılmasına çalışılmıştır. Söz konusu yöntem o dönemde ekonominin krizden çıkışına bir çözüm üretmiştir. Birinci Dünya Savaşının getirdiği tahribatı ortadan kaldırmak maksadıyla devletin de desteğiyle imar faaliyetlerine hız verilmiştir. 160’ların ortasından itibaren söz konusu Keynesyan çözümün kazanımları azalmaya başlamıştır. Çözümün giderek tıkanıklık göstermesi neticesinde serbestleşme politikaları öngöröldü. Devletin öncülüğünde hareket eden ekonomik sektörlerde piyasa aktörlerinin yer alması, dünya ticaret hayatının önündeki gümrük ve devlet destekleri gibi engellerin kaldırılması öngöröldü. Böylece devletin ekonomik sistemdeki talebin yetersizliğine müdahale ederek serbest piyasaya yön verme fonksiyonu giderek sona erdi. Bu bakımdan 1980’lerin başı devletin ekonomik piyasalardan çekilmesine, serbest piyasa ekonomisinin kendi dinamiklerinin ekonomideki arz ve talep açısından öne çıkmasına vesile olmuştur (Minibaş, 2004, s.20).

“1980’de yaşanan değişimde mal ve hizmet üretim ve ticaretinde serbest piyasa modeli, dışa açık sanayileşme tercihi, devletin yeniden yapılanması olmak üzere üç ayak üzerine oturmaktaydı. Her ne kadar model, ekonominin yüksek enflasyon, döviz darboğazı, bütçe açığı gibi sorunlarını çözmek için benimsendiyse de uluslar arası krizin etkileri ile bu tam böyle bir sonuç vermemiştir. Arz ve talep cephesinin ilişkilerini düzenleyen kurumlar oluşturulmadan serbest piyasa modeline geçildiği, iç pazara yönelik üretim ve pazarlama yöntemleriyle dışa açılma hedeflendiği düşünöldüğünde bu iddia daha kesinlik kazanmaktadır” (Minibaş, 2004, s.23).

1980 senesi Türkiye açısından dış iktisadi politikaların yeniden ele alınması ve değiştirilmesi bakımından önemli bir tarih olmuştur. Söz konusu dönemde ekonomide o döneme kadar egemen olan “ithal-ikameci” politikalar terkedilmiş, dışarıdan borç alarak kalkınma yönündeki ekonomik politikalar öne çıkmıştır. O yılların dinamikleri ile Türkiye tarafından uygulanmaya başlanan ekonomide serbestleme ve dışarıya açılma politikaları Türkiye açısından uluslararası ekonomide eşitsizliği artıran bir yaklaşım

olmuştur. Söz konusu dönemde ekonomik serbestleşme bakımından geliştirilen politikalar devleti küçültme, kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa türü mekanizmalardan yararlanma, özelleştirme çalışmaları yönünde olmuştur. Bu şekilde kamu yönetiminin serbest piyasa ekonomisi yaklaşımına göre şekil alması hedeflenmiştir.

“Bu bağlamda önce devletin ekonomideki payının küçültülmesi fikri ile başlayan tartışmalar geçen süre içinde devletin ekonomiden tamamen çekilmesi noktasına varırken, kamu harcamalarının kısılması, sosyal işlevlerinin azalması veya ortadan kaldırılması, klasik işlevlerini yerine getirirken de ‘etkililik ve verimlilik’ anlayışının aşkın biçimde hâkim kılınması ve tüm bunların sonucunda ‘kamunun işletmeselleştirilmesi’ ana gayeler olarak sunulmaktaydı” (Emre, 2002, s.301).

Sürecin başında KİT’lerin özelleştirilmesi ile devletin serbest piyasa ekonomisi içindeki varlığına son vermesi hedeflenirken, ilerleyen dönemlerde kamu yönetiminin hizmet ürettiği tüm alanların piyasa türü mekanizmalara açık hale geldiği görülmektedir. Bu şekilde devlet serbest piyasa ekonomisi içindeki yerinden çekilirken, kamu yönetiminin hizmet ürettiği alanlara özel sektörün girmesi öngörülmüştür. Bürokrasinin kamuoyundaki olumsuz anlamları öne çıkarılmıştır. Verimsizlik, kırtasiyecilik, mevzuatın her şeyden önce oluşu, aşırı merkeziyetçi yönetim bunlardan bir kısmıdır. Kamu yönetimine yüklenen bu olumsuz anlamlar ile serbest piyasa ekonomisi ve özel sektör anlayışının kamuda egemen hale gelmesine meşruiyet kazandırılmaya çalışılmıştır.

“12 Eylül 1980 askeri müdahale sonrasında başlayan ve 1984 yılının sonuna kadar süren dönem içinde kamu yönetimi alanında köklü yeniden düzenleme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ülke yönetimini devralan milli güvenlik konseyinin öncelikle ele aldığı konulardan biri de kamu yönetimi, daha doğrusu kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Askeri yönetim bu alanda özellikle halka hizmet götürülen işlemlerdeki formalitelerin azaltılması, kamu kuruluşlarının her kademesindeki görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında kesin sınırlarının saptanması ve sorumluluktan kaçmanın yaptırımlarının belirlenmesi, kamu kuruluşlarının görevleriyle uyumlu insan gücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak önlemlerin alınması, her kuruluş için

kadro standartlarının belirlenmesi, işçi memur ayırımında sorun çözmeye yönelik objektif ölçüler getirilmesi gibi konular üzerinde durmuştur” (Karaer, 1989, s.11)

Askeri darbenin ardından sıkı yönetim eliyle kurdurulan ilk hükümet Bülent Ulusu hükümetidir. Bu hükümetin programı, kamu yönetimi açısından o dönemdeki manzarayı şöyle arz etmiştir: “Kamu yönetiminde aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir” (Karaer, 1989, s.3).

Söz konusu hükümet, kamu personelinin sorunlarına ilişkin bir incelemede bulunmak üzere bir kurul teşekkül ettirmiştir. Bu kurul, kamuda istihdam politikasının ne olması gerektiği, kamu personel sisteminin durumu ve kamu yönetiminde yeniden yapılanma konularında incelemeler yaparak bazı uygulama esasları sunmuştur (Güler, 2005, s.37). Kurulun tespitlerinin arkasından bazı düzenlemeler yapılmış ve hayata geçirilmiştir (Karaer, 1989, s. 41-51). Bunlar arasında: “Tarım ve Orman Bakanlığı’nın kurulması, Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın kurulması, Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları için çerçeve yasal düzenleme girişimi, yeniden düzenleme somutla yönelme: KHK’lerin hazırlanması, çerçeve niteliğindeki KHK’ler, Başbakanlıkla ilgili KHK’ler, Başbakanlık bağlı kuruluşları ile ilgili KHK’ler, mahalli idarelere ilişkin KHK’ler, Kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili KHK’ler, hazırlanan diğer KHK’ler, kırtasiyecilikle savaş çalışmaları çerçevesinde hazırlanan tasarılar” gibi konular bulunmaktadır.

“Bu dönemde her ne kadar yeniden düzenlenecek örgütlerde köklü araştırmalar yapılmamışsa da, kamu yönetiminin aksaklık görülen alanlarına yönelik olarak ilgili yönetimcilerle işbirliği yapılarak somut ve tutarlı yeniden düzenleme çalışmalarına girildiğini vurgulamak gereklidir. Bu çalışmaların önemli ve ayırıcı bir özelliği de çalışmalar sonucunda sorun alanlarına ilişkin öneriler getirilmesiyle yetinilmemiş, söz konusu örgüt ya da sorunu yeniden düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname tasarısı taslakları hazırlanmıştır. Bu yaklaşımın daha sağlıklı, daha somut ve kısa sürede sonuçlar verebilecek bir yöntem olduğu söylenebilir” (Karaer, 1989, s.53).

Ancak bu görüşe karşı görüşler de bulunmaktadır. Örneğin; “12 Eylül döneminde kamu yönetiminin ilk bakışta akılcı, yönetim biliminin ilkelerine uygun görünen bu yeniden yapılanma girişimleri ilerleyen tek süreç değildir. 24 Ocak kararlarıyla başlamış bir başka süreçle önceden karşılaşılan engeller, 12 Eylül rejiminin baskıcı yapısı sayesinde ortadan kaldırılarak hızlanmıştır. Bu, yönetim biliminin ve yönetim hukukunun yerleşmiş ilkelerine hiç de uygun olmayan bir süreçtir” (Güler, 2005, s.38).

Kamu yönetiminde reform çabaları söz konusu bu dönemde ekseriyetle beş yıllık kalkınma planlarına paralel olarak ortaya konulan bazı çözümlere yer vermiştir. Beş yıllık planların kamu yönetiminde reforma ilişkin neler ortaya koyduğu ve hangi sonuçları ürettiği tartışmalıdır. Yine de beş yıllık planlarda yer alan önerilerin reformun kuramsal yapısının açıklanmasına fayda sağlayacağı söylenebilir. 2003 senesine kadar kamu yönetiminde reform çalışmalarından neden istenen sonuçların alınamadığını anlamak, reformun önündeki engelleri belirlemek açısından bu öneriler önemlidir.

Dördüncü plan 1979-1983 senelerini kapsamaktadır. Söz konusu planın “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi” kısmında bazı tespitlerde bulunulmuştur. Bunlar; Cumhuriyet döneminde merkez ve çevre arasındaki ilişkilerin merkezi anlayışa uygun olarak kurgulandığı vurgulanmaktadır. Yine bu çerçevede zaman içinde ortaya çıkan gelişmelere ve şartlara göre kamu yönetimi açısından yeni ve daha etkili karar birimlerinin oluşturulduğu, ancak bunların ekonomideki ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğu ifade edilmiştir. Özellikle alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi bakımından kamu yönetiminin mevcut yapısı içerisindeki süreçlerin yetersizliği ifade edilmiştir. Önceki planda öngörülen kamu yönetiminde reform çabalarının istenilen sonuçları vermediğine vurgu yapılarak, söz konusu öngörülerin de kamu yönetiminin artan fonksiyon ve rolleri karşısında yetersiz kaldığı belirtilmiştir. Merkezi kamu yönetiminin her türlü kamu hizmetinden kendini sorumlu görme anlayışının kamu yönetiminin gelişimini ve etkinliğini azalttığı, kamu yönetiminde reform çalışmalarına rehberlik edecek merkezi bir yapının bir türlü oluşturulamamış olmasının da reform çalışmalarının sonuçlarını olumsuz etkilediği belirtilmiştir (DPT, 1985). Söz konusu teşhislere ilişkin bazı öneriler de satır aralarında belirtilmiştir. Bunlardan bir tanesi kamu personeline yönelik reform çalışmalarının “Devlet Personel Dairesi” tarafından yapılması, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin

konularda ve kamu personelliğinin eğitimi konularında Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün rol alması gerektiği bulunmaktadır.

Dördüncü planda bu konulara vurgu yapılmış olmasına rağmen askeri darbenin ardından kurulan hükümet planda kamu yönetimi reformuna ilişkin olarak sunulan önerilerin ve öngörülen politikaların önünü açacak şekilde davranmamış ve bu nedenle dördüncü plandan da tıpkı kendisinden önceki planlarda olduğu gibi arzu edilen sonuçlar sağlanamamıştır.

“Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma 12 Eylül 1980 askeri müdahaleden dokuz gün sonra kurulan hükümetin gündem maddesinde de ilk sıralarda olmuştur. Şüphesiz, kurulan hükümetin müdahale gerekçesinde askeri yönetimin yakındığı siyasilerin yerine getiremediği kamudaki yapılanmayı gerçekleştirmeye çalışması doğaldır. Nitekim, 27 Eylül 1980 tarihinde Milli Güvenlik Konseyinde okunan Hükümet Programında, ekonomik ve sosyal kalkınmanın önünde engel olarak görülen Türk kamu yönetiminde, ‘aşırı merkeziyetçiliğin terk edilerek, mülki ve mahalli idarelerin yetkilerinin artırılması’ ve ‘kırtasiyeciliğin ve bürokratik formalitelerin azaltılması’ gibi önlemler vardır” bilgilerine yer vermişlerdir” (Coşkun ve Nohutçu, 2005, s.15).

Söz konusu askeri darbe hükümeti döneminde reform çabalarından istenilen sonuçların alınmadığı ancak söz konusu hükümetin dünyada 1980 senesinden sonra gelişen siyasal, sosyal ve ekonomik koşulları iyi değerlendirdiği söylenebilir. Küresel anlamda yerleşme yönündeki eğilimleri iyi süzen hükümet yerleşmeyi tarihteki deneyimler ışığında merkezi yönetimin zayıflaması ve dolayısıyla devletin zayıflaması olarak görmüştür. Bu nedenle 1980 senesinden sonraki küresel gelişmelerin bir kısmını benimserken yerleşme konusuna sıcak bakmamıştır. Bununla beraber, söz konusu hükümetin kamu yönetiminin verimsizliği konusunun farkında olduğu da söylenebilir.

Daha önce belirtildiği gibi 1980 senesi sonrası reform arayışında temel hedef sosyo-ekonomik kalkınma gibi görünmektedir. O zamanda, reformu gerçekleştirmenin yolu kamu yönetiminin yapısı ve bu yapıya hizmet eden kamu personelinin yeniden değerlendirmekten geçmektedir. Söz konusu yapının verimli hale getirilmesi ve kamu personelinin kamu yönetimini daha iyi işletecek niteliklere sahip olması önem arz etmektedir. 1980 senesindeki çalışmalarda kuramsal kurguya ağırlık verilmiş ancak

uygulama konusunda yeterince çaba gösterilmemiştir. 1980 senesinden sonra ağırlığın reformun uygulama ayağında olması öngörülmüştür. Bu tespitin çok yanlış olduğunu söylemek mümkün değildir. 1980 senesi sonrası dünyadaki ve Türkiye’deki gelişmeler ihtiyaçlar ve amaçlar arasında bir köprü kurulması gerektiğine işaret etmektedir.

“Dönemin hükümeti bu gerçeklikten yola çıkarak, hükümet programında belirtilen kamu yönetimiyle bağlı çözüm önerilerini daha da detaylandırmak maksadıyla ‘Yöneylem Araştırması’ yapmak için bir komisyon oluşturmuştur” (Çoşkun ve Nohutçu, 2005, s.15). Söz konusu araştırma metodu İkinci Dünya Savaşı yıllarında askeri amaçlarla geliştirilmiş bir yöntemdir ve askeri saldırılar karşısında etkili teknikler geliştirmenin metodu olarak değerlendirilmiştir. Metodun daha sonra bilimsel yöntem içerisinde yer bulduğu ve yönetim ve organizasyon alanında kullanılmaya başlandığı bilinmektedir (Hillier and Lieberman, 2004, s.1). Bu bakımdan kavramın kökeninin askeri olduğunu söylemek gerekir. Farklı bir bakış açısıyla, söz konusu metod özel sektör kurumlarının karşılaştıkları kompleks sorunların çözümüne yardımcı olan bir metottur.

Söz konusu komisyon; “kamu personel rejimine yönelik bir takım sorunları belirlemiş, ardından bu sorun alanlarına yönelik diğer komisyonlar kurulmuştur. Bunlardan en önemlisi, hükümetinin yeniden yapılanma çalışmalarına referans olan ‘Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi’ komisyonun sunduğu rapordur” (Çoşkun ve Nohutçu, 2005, s.16).

Bu rapor içerdiği konulardan çok, raporun öngördüğü konularda gerçekleştirilen reforma yönelik çalışmalar açısından önemlidir. Bunu anlamak için söz konusun dönemde kamu yönetimi alanında yapılan düzenlemeleri gözden geçirmekte fayda bulunmaktadır. Raporun öngördüğü sürede bazı bakanlıkların birleştirilmesi yoluyla verimsiz işleyişin önlenmesi hedef alınmıştır.

Bundan başka, 1982’de çıkarılan 2680 sayılı ‘Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi’ hakkındaki kanun çıkarılmıştır. Bu çerçevede bakanlar kurulu kararına dayalı olarak kamu yönetiminde yeniden düzenleme ihtiyaçlarının “Kanun Hükmünde Kararnameler” yoluyla yapılmasına olanak sağlayan bir yol tercih

edilmiş ve buna ilişkin çalışmaları yürütmekten sorumlu çeşitli kurul ve komisyonların kurulması sağlanmıştır. Bunlar arasında TODAİE başkanlığında kurulan bir komisyon şu çalışmaları gerçekleştirmiştir: “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK Tasarısı Taslağı, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtiçi Teşkilatı Hakkında KHK, Bölge Valiliği Hakkında KHK, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Teşkilatı Hakkında KHK, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK Tasarısı Taslağı, Üst Kademe Yöneticilerinin Yetiştirilmesi Hakkında KHK, Kamu Yönetimi Akademisi Kurulması Hakkında KHK, Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı Kurulması Hakkında KHK, Belediyeler Hakkında KHK Tasarısı Taslağı, Köy İdareleri Hakkında KHK, İl Özel İdareleri Hakkında KHK, Anakent Belediyeleri Hakkında KHK, Mahalle Muhtarları Hakkında KHK” (Coşkun ve Nohutçu, 2005, s.16).

Yukarıda belirtilen KHK’lar ile kamu yönetiminde reform çabaları daha önce olduğu gibi sorun tespitine değil uygulamaya odaklanmıştır. Böylece reform çalışmalarının uygulamasına ilişkin faaliyetler hız kazanmıştır. Bu dönemde reform çabaları önceki dönemlere göre daha başarılı olmuştur. Yine de bu dönemdeki hükümetin reform anlayışına bakışında kuramsal anlamda bir değişim olduğunu vurgulamak önemlidir.

7.1. 1983-1989 Seneleri Arasında Reform Anlayışında Değişim

1983 senesindeki seçimlerin ardından kurulan hükümet programında da belirttiği üzere farklı bir vizyon ve idare etme anlayışında yenilikler ile hareket etmiştir. 1980-1983 seneleri askeri dönemi temsil etmektedir. 1983 senesinde kurulan hükümet ise sivil yönetime geçiş olarak değerlendirilmelidir. Askeri dönemde kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarının ardındaki dinamikler haliyle sivil dönemlerdeki çalışmalardan farklı olmuştur. Söz konusu farklılık o dönemdeki hükümetin kamu yönetiminde reformu etkileyen unsurlar arasında bulunan kamu yönetimi alanında dünyadaki gelişmeleri dikkate alarak kendi siyasal ve iktisadi bakış açılarından bu gelişmeleri yeniden yorumlamasından kaynaklanmaktadır.

1983 senesinde kurulan Ana Vatan Partisi Hükümeti 1987 senesinde ikinci defa tek başına iktidara gelerek 1991 yılına kadar varlık göstermiştir. Söz konusu dönemde

hazırlanan beşinci planda yine kamu yönetimi alanında yaşanan sorunlara değinilmiş, kamu yönetiminin iyileştirilmesine ilişkin çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

Beşinci planda kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak öne çıkan konular şunlar olmuştur (DPT, 1985, s. 173):

- Kamu yönetimi ile ilgili reform çalışmalarında kamu hizmetinin sunumunda kamu kurumlarına yüklenecek hizmetlerin belirlenmesinde “hizmette birlik” prensibine uygun, kaynakların israf edilmeyeceği, etkin ve dengeli bir yolun izlenmesi esas alınmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda “yetki devri” prensibi çerçevesinde merkezi yapılar ve bu yapıların yerel teşkilatları arasında etkili bir iletişim ve görev paylaşımı oluşturulacaktır.
- Örgütlenme ve idare konusunda yapılacak inceleme ve araştırmalar neticesinde kamu bürokrasisindeki işlemlerin sadeleştirilmesi ve basitleştirilmesi sağlanacak, vatandaşa sunulan hizmetlerin en az maliyetle, nitelikli ve süratli sunulması sağlanacaktır. Bu yapılırken tasarruf prensibi göz önünde bulundurulacak ve zorunluluk olmayan hallerde vatandaş beyanına dayalı kamu hizmeti sunumu yöntemleri geliştirilecektir.
- Kamu personel rejimi ve kamu personeline uygulanan ücret sistemi günün ekonomik şartları çerçevesinde, kamu kurumları bakımından dengeli, nitelikli kamu personelinin istihdam edilebileceği şekilde yeniden düzenlenecektir.
- Kamu kurumlarının işlevleri dikkate alınarak bu işlevlere uygun şekilde insan kaynakları planlamasına geçilecektir. Bu çerçevede kamu personeli açısından kadroların ve unvanların standart hale gelmesi sağlanacaktır.
- Kamu kurumlarında kadro düzenlemesi yapılacak her seviyedeki görevler, yetkiler ve sorumluluklar yeniden tanımlanarak bunların sınırları belirlenecektir. Kamu görevlilerinin sahip oldukları sorumluluklardan kaçınmaları halinde bunun yaptırımının ne olacağı belirlenecektir.

- Türk kamu yönetiminin merkezi yapısı ile yerel yönetim yapısı arasında söz konusu ilişkilerin hangi esaslara göre olacağı belirlenecektir.

- Kamu kurumlarının, özellikle bakanlıkların, katma bütçeli kuruluşların ve kamu iktisadi teşebbüslerinin faaliyetlerinin, en yüksek tasarruf anlayışına göre azami tasarruf anlayışına göre yürütülmesi sağlanacak, yeniden yapılandırılmalarında bu konu özellikle dikkate alınacaktır.

- Valilikler ve il koordinasyon kurulları, planların ve programların uygulanmasını etkili biçimde izleyip değerlendirecek, mali kaynakların akılcı kullanımına yönelik işbirliğini ve koordinasyonu sağlayacaklardır. Valiliklerin ve il koordinasyon kurullarının bu vazifelerini gerektiği gibi yerine getirmelerini sağlayacak düzenlemeler yapılacaktır.

Anlaşıldığı gibi beşinci plan kamu yönetiminin geliştirilmesi bağlamında kaynak tasarrufuna önem vermekte ve bu maksatla “hizmette birlik” prensibi çerçevesinde yetki devri, merkez ve taşra teşkilatları arasında kamu hizmetleri sunumunda uygun bir ilişki kurulması, kamu bürokrasisindeki hizmet sunma süreçlerinin basitleştirilmesi gibi konulara önem vermektedir. Böylece kamu hizmetinin daha süratli ve daha nitelikli sunulacağı varsayılmaktadır. Kamu hizmetlerinin zorunluluk olmadıkça vatandaş beyanını esas alarak sunulması da yine vurgulanan hususlardan bir tanesidir. Bunun dışında kamu kurumlarının daha nitelikli kamu personeli çalıştırması için gereken unvan ve kadroların standartlaştırılması da önem verilen bir diğer husustur. Ayrıca söz konusu standartlaşma ile kamu kurumlarının işlevlerine uygun şekilde insan kaynakları planlaması yapması, kamu kurumlarının ve görevlilerinin yetki ve sorumluluk sınırlarının tam olarak belirlenmesi gibi konularda beşinci planın öngördüğü ve benimsediği konular olmuştur.

Planın kapsadığı dönemde gerçekleştirilen kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin çalışmalar incelendiğinde planın benimsediği konuların politikalara dönüştürüldüğü ve bu konularda çaba gösterildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu dönemde gerçekleşen çalışmalara bakıldığında bu çalışmaların şu konularda somutlaştığı görülmektedir:

“- Halka doğrudan verilen hizmetlerin bazılarında usul ve işlemler sadeleştirilmiş, işlemlerde vatandaşın beyanına dayanan bir sistem getirilmesi konusunda çalışmalar yapılmıştır.

- Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin mali ve sosyal haklarında iyileştirmelere kademeli olarak devam edilmiştir.

- 1988 yılında Kamu İktisadi Teşebbüslerinde tüm statülerde çalışan personel için sözleşmeli istihdam sistemi getirilmiştir.

- Metropolitan alanlarda ortaya çıkan sorunları çözmek amacıyla, 27.06.1984 tarihinde 3030 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediyeleri kurulmuş ve bu belediyelere ek mali imkânlar ve imtiyazlar sağlanmıştır.

- İl Özel İdareleri hakkındaki 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'nın bazı maddeleri 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanunla değiştirilerek yeniden düzenlenmiştir.

- Belediyelerin ve İl Özel İdarelerinin mali yönden güçlendirilmesi yönünde düzenlemeler yapılmıştır” (DPT, 1990, s.20).

Bu dönemdeki kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarının uygulama ayağında kamu hizmetlerinin sunumunda yavaşlık, ekonomiklikten uzak olma, verimsizlik gibi konular öne çıkmaktadır. Söz konusu dönemde dünyada kamu yönetimi alanında meydana gelen değişiklikler beraberinde ülkeler açısından ekonomide yeni açılımları ve devlet algısında bazı değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Bu dinamiklerden destek alan dönemin Türkiye’indeki reform çalışmaları ivme kazanmış, dolayısıyla Türk kamu yönetimi açısından söz konusu dönem kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde farklı bir vizyon ile ciddi düzenlemeler yapıldığı bir dönem olmuştur. Ekonomi tarihinde 24 Ocak kararları olarak bilinen ve 1980 senesinde uygulamaya geçirilen kararlar ile ekonomide piyasa düzeninin hâkim olması istenmiştir. Yine askeri dönemin hükümeti tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile

kamu yönetiminin söz konusu amaca uygun olarak düzenlenmesine ilişkin çalışmalar sivil döneme geçildiğinde kurulan hükümet tarafından da benimsenmiş ve çalışmalar hız kazanarak devam etmiştir. Bu bakımdan söz konusu çalışmalar dünyadaki değişimin ve dönüşümün Türkiye'deki yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu dönemde kamu yönetimindeki reform çalışmaları sadece yukarıdaki çerçeveye sınırlı kalmamıştır. 1980 senesinden önceki reform çalışmalarının önerileri arasında sıkça belirtilen ve kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmalarına yön verecek merkezi bir idari yapıya ilişkin olarak 1984 senesinde çıkarılan bir kanunla yeni bir girişim yapılmıştır. Söz konusu kanunda “idareyi geliştirme başkanlığı” adı altında oluşturulan birim başbakanlık bünyesi içerisinde konumlandırılmıştır (Coşkun ve Nohutçu, 2005, s.20-21). Bu başkanlığın görevleri de şu şekilde belirtilmiştir:

- “- Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespiti için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak,
- Kamu yönetiminin geliştirilmesiyle ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyonu sağlamak,
- İdari usul ve işlemlerin kolaylaştırılması ve sadeleştirilmesi için gerekli araştırma ve çalışmalarda bulunmak,
- Başbakanlığın koordinatörlüğünde görevleri ile ilgili konularda teşkil edilen kurullara sekretarya hizmeti yapmak,
- Makamca verilen benzeri görevleri yapmak.”

Söz konusu başkanlık bugün de başbakanlık bünyesinde faaliyet göstermeye devam etmektedir. 1980 senesi öncesindeki reform çalışmalarında sıkça bahsedilen reformdan merkezi yapı için öngörülen rolleri tam olarak gerçekleştiremese de kamu yönetiminin hizmet sunumunda bürokrasideki süreçlerin basitleştirilmesi ve vatandaşa daha hızlı

hizmet sunulması konusunda çalışmalar yapmakta, bu konularda raporlar ve yayınlar çıkarmaktadır.

Söz konusu dönemde kamu yönetiminde reform çalışmalarına ilişkin olarak incelenmesi önemli çalışmalardan bir tanesi de “Kamu Yönetimi Araştırma” (KAYA) projesi olarak bilinmektedir. Projeye 188 senesinde başlanmış, 1991 senesinde rapor sunulmuştur. KAYA projesinin sonucunda üç adet rapor ortaya çıkmıştır. Bunlar: “Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu”, “Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu” ve “Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Raporu” olarak yayınlanmışlardır. KAYA projesinin raporları dönemin kamu yönetiminde reforma yaklaşımını yansıtmaktadır. KAYA projesinin raporlarının ortaya koymuş olduğu önerilerin hangi dönemlerde etkili olduğu ayrı bir tartışma konusudur. Diğer bir ifadeyle KAYA raporlarında yer alan önerilerin özellikle 2003 tarihinden itibaren gerçekleştirilen kamu yönetimini yeniden düzenleme çalışmalarında ne ölçüde dikkate alındığı ve günümüze yansımalarının olup olmadığı sorgulanmalıdır.

7. 2. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

1980 senesinden sonra gerçekleştirilmeye çalışılan reformun arka planında bir reformdan beklenecek olanların ötesinde başka şeyler olduğu iddia edilmektedir. “1980’li yılların idari reform anlayışı, görev sınırlarının aşırı genişlediği, bu yüzden kendisinin de gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen, yavaş işleyen, kaynakları yutan, beceriksiz devleti konu almıştır. Bu yaklaşım, demokratikleşme, ulusötesi kalkınma, artçı devlet, sanal bürokrasi kavramları üzerinde yükselmektedir. Mevcut bürokrasinin tasfiyesi, devletin iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamdan uzak durması, dikkatlerin yerli değil yabancı dünyaya çevrilmesi azgelişmişlikten kurtulmanın bir yolu olarak görülmektedir” (Güler, 1996, s.9).

1980 senesinden sonra o dönemdeki koşulların kamu yönetiminin çalışması üzerinde ne gibi etkileri olduğunun değerlendirilmesi gerekir. Gerek bu etkileri değerlendirmek ve gerekse o dönemde dünyadaki değişim ve dönüşümün de etkisiyle toplumda meydana gelen hızlı değişimlerin var olan sistemle ne ölçüde uyumlu olabildiğini değerlendirmek

önemlidir. Bu açılardan söz konusu dönemde Türk kamu yönetiminin yeniden ele alınıp incelenmesi gerekmiştir. Buna yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı 1988 senesinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü’nden altıncı plan ve sonraki programlara yol gösterecek şekilde kamu yönetiminin geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesini istemiştir. Söz konusu çalışmanın geçmişte yapılmış çalışmaları analiz etmesi ve bu çalışmalarda yaşanan sorunları belirleyerek bu tür sorunların tekrar yaşanmaması için ne gibi önlemler alınması gerektiğine ilişkin öneriler sunması beklenmiştir. Ayrıca bu çalışmadan bir diğer beklenti de Avrupa Birliği’ne katılma yolunda ilerleyen Türkiye’nin Avrupa Birliğine yapısal ve yönetsel uyum konusunda yapılması gereken hazırlık ve çalışmaların neler olması gerektiğine ilişkin öneriler getirmesidir. Böylece Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü konuyu “KAYA” projesi ismiyle ele almış ve sonuçlandırmıştır (Ergun ve Polatoğlu, 1992, s.21).

KAYA projesi amaçları ve amaçlar çerçevesinde ele alınan konular açısından geniş bir perspektife sahip görünmektedir. KAYA projesinin amaçları şöyle ifade edilmektedir. “Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin, merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir” (Ergün ve Polatoğlu, 1992, s.21).

KAYA raporunun sonucunda Türkiye’de kamu yönetiminin önemli sorunları ele alınıp tartışıldıktan sonra bu sorunlara karşı çeşitli çözüm önerilerinde bulunulmuştur. Bu çözüm önerileri; “planlama, koordinasyon, denetim, halkla ilişkiler” gibi müşterek kamu hizmetleri, “ekonomi, maliye, enerji ve madencilik, milli eğitim, kültür, turizm, sağlık” gibi ana hizmet alanları ve Avrupa Birliği’ne katılım çerçevesinde kamu yönetiminin uyumu ve yerel yönetimler gibi konu başlıklarını kapsamaktadır. (Akın, 1999, s.85).

Bazı yazarlara göre KAYA projesi genel bir idari reform değil, dönemin özelliklerine göre hazırlanmış dönemsel bir projedir. Güler'e göre; "KAYA birçok nedenden dolayı bir 'idari reform dönemi Projesi'dir. Birincisi kamu yönetiminin araştırılması ve reforma neden ihtiyaç duyulduğu sorgulanmamıştır; dolayısıyla amaç muğlak bırakılmıştır. İkincisi 1980 başlarından itibaren köklü bir değişim yaşayan uluslararası sistem ve işbölümünün yapısı sorgulanmamış; yenedünya düzeninde Türkiye'nin değişen konumu tahlil edilmemiş; bu konu ile ilgili olarak Proje Yönetimi'nin görüşü ve ön kabulleri ortaya konulmamıştır. KAYA Projesi açısından bu büyük bir eksikliklerdir çünkü 1980'li yıllar 1945-80 dönemi dünya işbölümü düzeninin kapandığı ve yeni bir dönemin açıldığı yıllardır. Yenedünya düzeni, ülkelerin yalnızca uluslararası konumlarını etkilememiş, küreselleşme süreci ile devletin anlamı, yapısı ve işlevleri üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. Üçüncüsü, bir bütün olarak devletin değişen işlevleri tümü ile sorgu dışı bırakılmıştır. KAYA Projesi öncekiler gibi, devletin ekonomik ve toplumsal yapı içindeki yeri nedir ve ne olmalıdır sorunu ile ilgilenmemiştir. Dördüncüsü, KAYA Projesi, 'idari reform' döneminin diğer projeleri gibi 'hızlı, etkili, verimli' çalışacak bir idari aygıt yaratmak üzere geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandırılmıştır. Hâlbuki 1980'li yıllar, geleneksel bürokratik örgütlendirmeyi iyileştirmeye yönelik tekniklerden bir yana, bu örgütlenme tipinin kendisinin tarihe mal olma yolunda hızla ilerlediğine tanık olunan yıllardır. Proje bu yöndeki değişimden söz etmemekte ve idarenin alternatif örgütlenme biçimlerine yöneltilmesi gibi bir misyon yüklenmekten uzak kalmış bulunmaktadır" (Güler, 2005, s.40).

7.3. Kamu Yönetiminde 1989-2003 Seneleri Arasında Reform Çalışmaları

1980 senesinden itibaren ivme kazanan kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmaları muhtelif düzenlemeler ile sistematik hale getirilmeye çalışılmıştır. Ancak 1990'lı yılların başına gelindiğinde Türkiye'nin dünyada aynı dinamiklerle hareket eden ülkelerin ulaştığı aşamanın oldukça gerisinde olduğu görülmüştür.

Bazı yazarlar bu tespiti dile getirmektedir. "1990'lı yıllarda kamuda yeniden yapılanma ihtiyacının daha belirgin hale gelmesine rağmen, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntıları altında ihmal edilmiş ve Türkiye kamu alanında

diğer ülkelerin geçirdikleri değişimden geride kalmıştır” (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s.6). KAYA projesinin bitirilip raporlandığı tarihte 1990–1994 yılları için hazırlanan altıncı planda kamu yönetiminden yeniden düzenleme çalışmalara ilişkin aşağıdaki tespitler yapılmıştır.

“- Kamu yönetimi, ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir teşkilat yapısına kavuşturulacak ve taşra birimleri bu esaslar çerçevesinde güçlendirilecektir.

- Belediyelerin, Kalkınma Planı ve Yıllık Programlarla uyumlu uzun vadeli yatırım planları ve uygulama programları yapmaları sağlanacaktır.

-Kamu yönetiminde verimliliği artırıcı tedbirler alınmasına devam edilecek, hizmetin daha kaliteli, hızlı ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi için modern yönetim sistemleri geliştirilecektir.

- Devlet-vatandaş ilişkilerinde, vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemler sadeleştirilecektir. İşlemlerle ilgili olarak vatandaşa ve kamu görevlilerine yönelik rehber kitaplar hazırlanacaktır.

- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde rasyonel bir personel politikası uygulanacak, dengeli, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sistemi geliştirilecektir.

- AT ile ilgili faaliyetleri yürütecek personelin eğitimleri tamamlanacak ve uyum için gerekli tedbirler alınacaktır” (DPT, 1989: 325-326).

Devlet Planlama Teşkilatı kaynakları “Diğer bir taraftan Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda mahalli idarelere de bir başlık ayrıldığı ve burada mahalli idarelerin gelirleri içerisinde öz gelirlerinin arttırılacağı ve merkez ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımına yönelik çerçeve yasa hazırlık çalışmalarının

tamamlanacağını ifade edildiği görülmektedir. Kırsal alanda mahalli hizmetlerin verimliliğini arttırmak için ilçe özel idarelerinin kurulması, küçük belediyeler ve köy idarelerinin güçlendirilmesi yönündeki çalışmaların da sonuçlandırılacağı, mahalli idare birliklerinin kurulmasının teşvik edileceği ve profesyonel yöneticilerin istihdam edilebilmeleri için gerekli çalışmalar yapılacağı gibi açılımlar da belirtilen diğer hususlar arasında” olduğunu ifade etmektedir (DPT, 1989, s.320-321).

Dikkatlice değerlendirildiğinde altıncı planda yer verilen değerlendirmelerin beşinci planda yer alan değerlendirmelerden çok da farklı olmadığı görülmektedir. Yapılan değerlendirmelerin dışında getirilen öneriler de önemli ölçüde benzer görünmektedir. Her ne kadar, dördüncü planın yapmış olduğu durum tespitleri ve bu tespitlere dönük çözümler kamu yönetiminde yeniden düzenleme bakımından uygun görünse de, beşinci ve altıncı planlarda bunun biraz ötesine geçildiği görülmektedir. Beşinci ve altıncı planlarda köklü bir düşünce değişikliği olduğu görülmektedir. Söz konusu köklü değişiklik, kamu hizmetlerinin sunumunda verimliliğe yapılan vurgu, kamu yönetimi - vatandaş ilişkisine yeni bir bakış açısı getirilmesi ve belirgin şekilde bir düşünsel bir dönüşüme işaret etmesi bağlamında değerlendirilebilir.

Bununla beraber, altıncı planın söz konusu olduğu dönemde de ülkede önceki döneme göre daha fazla siyasi istikrarsızlık olduğu göz önüne alınmalıdır. Siyasi istikrarsızlık beraberinde hükümetlerin reform konusunda kararlı bir irade ortaya koymalarını engellemiş ve reform çabalarının performansını olumsuz yönde etkilemiştir. Siyasi istikrarsızlık ortamı hükümetlerin dışarıdaki ve içerideki koşulların paralelinde hareket ettiği, reformlar konusunda kararlı bir siyasi iradenin oluşmadığı şartları yaratmıştır. Bu ise kamu yönetiminde reform sürecinde reform çabalarının yavaş yürütmesine neden olmuştur.

1996-2000 seneleri için geçerli olan yedinci planda yine altıncı planda yer alan hususlara değinildiği görülmektedir. Yedinci planda “Kamu Hizmetlerinde Etkinliğin Arttırılması Projesi ve Kamu Kesiminde Ücret Adaletinin Sağlanması” başlıklı bölümde mevcut durum analiz edilmiştir. Bu analizde kamu yönetimi açısından yeniden yapılanma, fonksiyonlar ve kamu personel rejiminin gelişen ve değişen şartlara uyumlu olmadığı vurgulanarak, söz konusu uyumu sağlamaya yönelik bir yeniden düzenleme

ihtiyacı olduğuna vurgu yapılmıştır. Yeniden düzenleme yapılırken kamu kurumlarının örgüt yapılarının küçültülmesi ve işlevlerinin artırılması, kamuda gereksiz ve dengesiz istihdam yapısının yeniden ele alınması, vatandaşların beklenti, istek ve ihtiyaçlarını öne alan bir idare anlayışının geliştirilmesi gibi konuların öncelikli olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan kamu kurumlarında istihdam edilen personele yönelik ücret politikalarında önemli dengesizlikler olduğu belirtilerek, ücret konusundaki farklılıkları gidermeye dönük yeni bir sistemin getirilmesi önerilmiştir. Bunun yanında kamu yönetiminde bürokratik süreçlerin daha basit hale getirilmesi ve küresel dünyadaki gelişmelerin bir gereği olarak ekonomi alanındaki anlayışın değiştirilmesi ve ekonominin yönetimi açısından yeniden düzenleme yapılması konuları ele alınmıştır (DPT, 1996, s.117).

Yukarıda belirtilen hususlarda amaçlar, prensipler ve politikalar Devlet Planlama Teşkilatı'nın kaynaklarında aşağıdaki gibi belirtilmiştir. Bu sorunlara yönelik amaç, ilke ve politikalar ise şu şekilde sıralanmıştır.

“- Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında uyumun sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas olacaktır.

- Verimsiz ve pahalı devlet yapılanması ve işleyişi, kamu kaynaklarının özel yararlar için istismarının önlenmesi de sağlanarak, tasarruf ve etkinlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.

- Devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak, tüm kamu kurum ve kuruluşları üstlendikleri görevle uyumlu bir teşkilat yapısına kavuşturulacaktır.

- Bakanlar Kurulunun iş yükünün azaltılması amacıyla, Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuların hukuksal çerçevesi bir yasa ile belirlenecektir.

- Devlet ekonomik faaliyetlerini en aza indirecek, sübvansiyon dağıtan bir yapıdan uzaklaşacak, mali piyasalar üzerinde baskı oluşturmayacak, etkin kaynak tahsisi için uygun makroekonomik ortamı oluşturarak kural koyucu ve orta vadede belirsizlikleri giderici genel bir yönlendirme görevi üstlenecektir.

- Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilecek, bu kapsamda merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır.

- Sosyo-ekonomik istikrar ve çalışma barışı sağlanması amacıyla, uzlaşma oluşturmaya yönelik Ekonomik ve Sosyal Konsey, geniş ve eşit temsile dayalı bir yapıya ve yasal dayanağa kavuşturulacaktır.

- Denetleme kurumları ile kurum ve kuruluşların denetim birimlerinin fonksiyonlarının yeniden değerlendirilmesi yapılarak, performansın ölçülmesine yönelik denetim sistemine geçilecektir.

- Yönetim-birey ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir şekilde çözümü amacıyla; yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi ihtiyacı sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliğinin kendi bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir Kamu Denetçisi (ombudsman) sisteminin Türkiye’de de kurulması sağlanacaktır.

- Kamu personel rejimindeki sorunların çözümü için ilgili tüm kurumların katkısıyla, geniş kapsamlı bir kamu personeli reform paketi hazırlanarak uygulamaya konulacaktır.

- Kamu kesiminin yeniden yapılanması sürecinde istihdamın sayı, nitelik, verimlilik ve ücret düzeyi bakımından sağlıklı bir yapıya kavuşturulması için kamu kesimindeki istihdam gözden geçirilecek, kamu yönetiminin yeterli sayı ve nitelikte personelle donatılmasını ve personel kaynaklarının verimli ve yerinde istihdamını sağlamak üzere insan gücü planlaması yapılacak ve etkinliğin artırılması amacıyla iş analizlerine dayalı norm kadrolar hazırlanacak ve mevcut durumun olması gereken açısından değerlendirilebilmesi için kamu insan gücü envanteri çıkarılacaktır.

- Mevcut ücret sistemleri yürürlükten kaldırılarak, ücret ile ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar arasındaki adaletsizlik giderilecek, kamu personeli arasında ücret, sosyal hak ve yardımlar bakımından kurumsal ve sektörel dengenin oluşturulmasına, eşit işe eşit ücret ilkesinin uygulanmasına yönelik bir ücret sisteminin kurulması sağlanacaktır. Bu aşamada gerekli mevzuat değişiklikleri yapılarak Devletin asli ve sürekli işlerini gören memurlar ile işçiler arasındaki ayırım kesin hatlarla belirlenecektir.

-Mevzuatta kodifikasyona gidilerek, memur statüsündeki kamu personelinin mali ve sosyal haklarının tek ve ortak bir yasada düzenlenmesi, böylece temel ilkelerde aynılık ve ücret aleniyetinin sağlanması temin edilecektir.

- Yönetici sınıfta yer alacak devlet memurlarının üst düzeyde eğitimden geçirilip yönetici formasyonunu kazandırılması temin edilecek, atanmaları, nitelikleri, ücretleri ve görevden alınmaları hususlarında özel düzenlemeler yapılarak, bu görevlerde gerekli performans hedeflerine ulaşamayanların öğrenim ve niteliklerine uygun diğer kamu görevlerine, eski ücretleriyle ücret eşitliği gözetilmeksizin nakledilebilmeleri sağlanacaktır. Bu çerçevede, özellikle ekonomi ve maliye yönetiminde, geniş anlamda hizmet üretimine dönük, yaratıcı işlevleri gören kamu kurumları ve birimleri açısından hukuki-rasyonel bürokrasi modeli yerine rasyonel-üretken bürokrasi modeli benimsenecektir.

- Yapılacak yeni düzenlemelerde; aylık ve ücretlerin asgari tutarının vergi dışı bırakılması ve kamu çalışanlarına uygun bir yaşam standardı sağlayacak bir düzeyde olması, hizmet üretimine dönük yaratıcılık ve özel nitelikler gerektiren işlerde

çalışanların ücretlerinin ise özel sektörle rekabet edebilecek düzeyde olması sağlanacak, ayrıca performans, ücretin belli bir yüzdesi olarak değerlendirilecektir.

- Çalışma aylığı ile emekli aylığı arasındaki dengesizliğin giderilmesi amacıyla, sosyal güvenlik reformu ile kamu personel reformu arasında uyumlu bir ilişki kurulacaktır.

- Devlet-vatandaş ilişkilerinde halka dönük bir yönetim anlayışı ve açıklık ilkesi esas alınacak, beyan esasına dayalı uygulamalar geliştirilecek, gereksiz formalitelerin ayıklanması sağlanacaktır.

- Özellikle hizmet üretimine dönük işlerde, kamu kurum ve kuruluşlarının, hizmet üretimiyle ilgili net hedefleri belirleyerek, çalışmalarını bir proje çalışması şeklinde yürütmeleri ilkesi esas olacaktır.

- Hedefler göz önüne alınarak, ilgili projeyi yürütenlere, harcama üst sınırı ve işin süresi bildirilecek, belli başarı standartları tespit edilmekle birlikte, bu hedeflere ulaşmak için takip edilecek yol konusunda geniş takdir hakkı bırakılacak ve çalışanların performansları elde edilen sonuca göre değerlendirilecektir.

- Kamu yönetiminde çağdaş yönetim teknolojilerinden bilinçli bir biçimde yararlanılması amacıyla, özellikle bilgisayar sistemlerinin kurulup geliştirilmesine önem verilecek, bu alandaki dağınıklık ve savurganlık önlenecektir.

- Memurin Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat günün koşullarına ve ihtiyaçlarına göre yeniden düzenlenecektir” (DPT, 1996, s.117-121).

8. 2003 Senesinden Sonra Reform Çalışmaları

Türk kamu yönetimi açısından yeniden düzenleme çalışmalarında önemli bir tarih 2003 senesidir. 1990’lı yılların siyasi istikrarsızlıklarla geçen dönemi idari reform çabalarını ve çalışmalarını aksattığı bilinmektedir. Gerek kalkınma planlarında ve gerekse diğer raporlarda dünyadaki gelişmelere paralel olarak vurgulanan hususların uygulanması

siyasi istikrarsızlık ortamında hükümetlerin kararlı bir irade ortaya koyamaması nedeniyle önemli ölçüde engellenmiştir. 2003 yılında Türkiye bir seçim yaşamıştır ve bu seçimin sonunda bir parti tek başına iktidara gelmiştir. Bu gelişmeyle birlikte hızı yavaşlayan kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları kurulan hükümetlerin vizyonu sayesinde yeniden hız kazanmış ve ilerlemiştir. Bu sürecin arkasında yatan dinamiklerin incelenmesi yararlı olacaktır.

8.1. 2003 Senesinden Sonra Reform Çabalarını Etkileyen Unsurlar

Dinçer ve Yılmaz (2003, s.74-103) 2003 senesinden sonraki dönemde kamu yönetiminde değişimi ve yeniden düzenlemeyi zorlayan durumları aşağıdaki şekilde sıralamışlardır:

- “- Ekonomide yaşanan krizler,
- Siyasi istikrarsızlıklar,
- Yönetim Düşüncesi ve Yapısında Yetersizleşme,,
- Aşırı Büyüme ve Merkezileşme,
- Kamu Mali Yönetiminde Kriz,
- Kamu Personel Rejiminde Kriz,
- Kamu Denetim Sisteminin Etkisizleşmesi,
- Avrupa Birliğine Uyum Süreci”

Aynı yazarlar kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerektiren hususlar hakkında şunları söylemişlerdir. “Aslında kamu yönetiminde dört temel açık yapılanmayı gerektiriyor ki, bunlar da; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığı olarak özetlenebilir. Stratejik bakımdan uzun ve vadeli planlama yapılmadan aşırı büyüyerek merkezileşen kamu yönetimi, gelirlerini aşan harcamalara yönelmiş ve kaynakları verimli kullanmayarak bütçe açığı oluşturmuştur. Aynı zamanda halkın beklentilerini karşılamayarak performans açığına yol açmış, verimsiz yönetim süreci çeşitli yozlaşma ve yolsuzluk olayları ile birleştiğinde halkta yönetime karşı bir güven açığı doğmuştur” (Dinçer ve Yılmaz, 2003, s.65).

8.2. 2003 Senesinden Sonra Reform Uygulamaları

Kamu yönetimi alanındaki reformlar kamu yönetimi uygulamalarında düşünsel bir dönüşümü, kamu kurumlarının kendi aralarında ve merkezi ve yerel kurumları arasında yetki – sorumluluk dengelerinin sağlanmasını, kamu yönetiminin verimliliği esas alan bir anlayışla hareket etmesini, kamu yönetiminin denetimi anlamında denetim gücünün yaygınlaştırılması ile sinerji sağlanmasını, STK'lar ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerin artmasını hedeflediği ifade edilmiştir (Dinçer, 2007, s.19).

Reform bu anlamıyla Türkiye'nin gündemine 2003 senesinden sonra girmiştir. Bazı yazarlar 2003 senesinden sonra gerçekleşen reform çabalarının bağımsız bir siyasi irade ile gerçekleştiğini ileri sürmektedir. “2003 yılından sonra uygulanan kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları, yerli uzmanlar tarafından hiçbir kuruluşun ve ülkenin baskısı altında kalmadan hazırlanmış olduğundan bağımsız ve milli bir kazanım olduğu söylenebilir. 2003 sonrası dönemde kamu yönetiminde uygulanan yeniden yapılanma çalışmalarının genel özellikleri aşağıda açıklanmıştır:

- Yeniden yapılanma çalışmaları bütüncül bir yaklaşım içinde ele alınmıştır;
- Devletin toplumla ilişkileri, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, kamu personel sistemi, bürokratik yapılanma gibi, çok geniş bir vizyon oluşturulmuştur.
- Kamu yönetimi reformları yöntem olarak bütünden parçalara geçmeyi hedeflemiştir.

Bu yüzden ilk önce, Kamu Yönetimi Reformu olarak bilinen ‘Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’ çalışmaları başlatılmış daha sonra yerel yönetimler reformları ve diğer reformlara geçilmiştir.

- Geleneksel Yönetim düşüncesinin değişmesi ve yerine Yeni Yönetim Yaklaşımının benimsenmesi amaçlanmıştır.
- Bu reformlarla, merkezden yönetim yerine yerinden yönetime ağırlık verilerek hizmetlerin yerinden yönetim kuruluşlarınca sağlanması amaçlanmıştır.
- Reformlarla; yönetime katılma, yönetişim, hesap verme sorumluluğu kavramlarının uygulanması amaçlanmıştır.

- Kamu bürokrasisi verimlilik ve etkinlik kavramlarıyla yeniden düzenlenmiş ve kamu bürokrasisinin şeffaflaştırılması hedeflenmiştir.
- Merkezi idare ile mahalli idareler arasında karşılıklı işbirliğine dayalı bir yaklaşım benimsenmiştir.
- Bireylerin ve sivil toplumun öne çıkarılmasının gerekliliği vurgulanmıştır.
- İnsan Kaynakları Yönetimi kavramının kamuda uygulanması amaçlanmıştır” (Eryılmaz, 2007c, s. 47).

“Kamu yönetimi reformlarıyla hedeflenen amaçlardan biri de ayrıca, devletin verimlilik esasına uygun çalışması ve tıkanan bürokrasiyi rahatlatmak için, bürokrasinin azaltılıp karar süreçlerinin kısaltılmasıyla bürokratik verimliliği artırmak olmuştur. Bunlarla birlikte, vatandaşların yaşam kalitelerinin ve refah düzeylerinin yükseltilerek, devlet ve halk arasındaki karşılık güvensizliğin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir” (Dinçer, 2007, s.1).



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

1.EKONOMİK GÜVENLİK VE İDARİ REFORMLARIN EKONOMİK GÜVENLİĞİN SAĞLANMASINDAKİ ROLÜ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Tarih boyunca “güvenlik” kavramı birçok bakımdan ele alınıp değerlendirilse de, genellikle askeri güvenlik boyutu öne çıkmış ve buna önem verilmiştir. Ancak günümüzde güvenlikle ilgili düşünce ve algı ülkeler açısından çok farklı boyutlara gelmiştir. Bu farklı boyutlar yazarlarca değerlendirilmektedir. Örneğin, Demiray ve İşcan’ın (2008, s.141) güvenlik kavramı ile ilgili şunları ifade etmektedir:

“Güvenlik kavramı ile ilgili yeni açıklamalar veya kavrama yönelik yeni yüklemelerin temel amacı, özellikle Soğuk Savaş sonrası uluslararası sistemde meydana gelen sistematik kargaşa ve bunun doğurduğu yeni açıklamaların yapılmasının kaçınılmazlığıdır. Bunun anlamı güvenliğin, dış askeri tehditlere karşı geleneksel güvenlik kaygısına ek olarak, insan hakları ve kıt kaynakların paylaşımı bağlamında ekonomi, çevre, değerlerin korunması, global ve sosyal adaletsizlikler gibi konuları da içeren farklı boyutlarda ele alınmakta olmasıdır.”

Güvenlik kavramı ile ilgili tanımlar birçok perspektiften değerlendirilebilmektedir. Bu bakış açılarının çoğunda ortak nokta uluslararası açıdan ülkelerin küresel dünyadaki yerini koruyabilmesi ve varlığını devam ettirebilmesi olmaktadır. Bir ülkenin konumunu sürdürebilmesi ve varlığını devam ettirebilmesi bugün itibarıyla sahip olduğu ekonomik güç ile açıklanmaktadır. Tarih boyunca da aslında ekonomik güç güvenlik bağlamında önem taşımıştır. Geçmişten günümüze ticaret yollarının hâkimiyeti ülkeler açısından stratejik olarak değerlendirilmiştir. Ticaret yolları adeta ülkelerin askeri güvenliğiyle de ilişkili hale gelmiştir. Dünya tarihi incelendiğinde ülkeler ve milletler arasındaki savaşların gerisinde siyasi meselelerin değil ekonomik çıkarların olduğu görülecektir. Bunun en yakın örneği, Sovyetler Birliğinin dağılmasının ardından ülkelerin birer birer bağımsızlıklarını ilan etmesidir. Bu bağımsızlık ilanlarının arka planında ekonomik refaha sahip olma düşüncesi yatmaktadır.

“Enerji ve Çevre Ekseninde Ulusal Güvenlik” adlı makalesinde Dikmen (2004, s.31) şu tespitte bulunmuştur: “Soğuk Savaşın bitmesi ile politik, askeri, ekonomik ve sosyal konular farklı boyutlarıyla ele alınmaya başlanmış, açlık, sosyal eşitsizlik, küresel boyuttaki çevre kirliliği gibi askeri olmayan konuların insanlığın geleceği ve dünya barışı için yarattığı tehlike fark edilmiştir.” Bu tespit artık güvenliğin sadece askeri boyut ile değerlendirilmemesi gerektiğini göstermektedir.

ABD ekonomik istihbarata büyük önem verdiği için, 1947 senesinde Amerikan İstihbarat Teşkilatı olan CIA’yi kurduğunda bu yapının bünyesinde ekonomik istihbarat birimi de kurmuştur. ABD böylece çeşitli ülkelerin ekonomilerini izliyor ve bu ülkelerin ekonomileri konusunda kayıt tutuyordu. CIA’in tüm dünyaya açmış olduğu bir kaynak olan “Dünya Gerçekleri Kitabı” (World Facts Book) içerisinde dünyadaki ülkeler hakkında siyasal, sosyal, demografik ve coğrafik bilgiler yanında ülkelerin ekonomileri ile ilgili bazı önemli gösterge ve detaylardan bahsettiği görülmektedir.

Dünyadaki devletler insan doğasında olduğu gibi güvenlik konusunu her zaman önceliklerinin başında tutmuşlar, diğer ülkelerle olan ilişkilerinde nasıl hareket edeceklerini, stratejilerini bu öncelik üzerine kurmuşlardır. Yaşanan büyük savaşların arkasından ortaya çıkan yeni dengeler bu iddiayı doğrular niteliktedir. Savaşların ardından devletler ulusal güvenliklerini güvenceye alabilmek için çeşitli arayışlara girmişler ve diğer devletler ile ittifaklar ve birliktelikler kurmuşlardır.

Bu ittifak ve birlikteliklerin temelinde her ne kadar askeri anlamda güvenlik kaygılarının bulunduğu düşünülse de, birçok uluslararası birlikteliğin temelinde ekonomik çıkarlar ve ekonomik güvenlik olduğu söylenebilir. Bu birlikteliklerin uzun dönemli politika hedeflerine bakıldığında hedeflerin önemli bir bölümünün üye ülkelerin ekonomik güvenliğini sağlamaya yönelik olarak belirlendiği görülebilir.

1980 senesinden sonra bütün dünyada tecrübe edilen küreselleşme çerçevesinde ülkelerin ekonomik anlamda birbirleriyle daha fazla bağlı hale geldikleri görülmektedir. Dünyadaki özellikle gelişmiş ülkelerin ekonomik yapılarının giderek birbirine benzemeye başladığı söylenebilir. Buna bir tür ekonomik entegrasyon denilebilir. Söz konusu bu entegrasyon ile birlikte dünyadaki ülkeler kuralsız, karmaşık ve olguların

önceden tahmin edilemediği zor bir ekonomik mücadele ile karşı karşıya kalmışlardır. Bazı yazarlar mücadeleye “ekonomik savaş” demektedir. Dünyanın son yıllarda karşı karşıya kaldığı askeri savaşların gerisinde de ülkelerin ekonomik kaynaklara sahip olma veya ekonomik kaynakları kontrol etme mücadelesi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

2000’li yılların ilk on yılı içerisinde gerçekleşen ekonomik krizler, özellikle 2008 senesinde tecrübe edilen ve küresel anlamda etkileri büyük olan “Küresel Finansal Kriz” sonrası ekonomiyi yeniden dünyanın öncelikli gündemi haline getirmiştir. Ülkeler krizin ardından bir daha bu tarz deneyimleri yaşamamak için ekonomik anlamda güçlü hale gelmeye ekonomilerini güvenli hale getirmeye yönelmişlerdir. Bu bağlamda ekonomik güvenlik ekonomik düzenin aksamada yürümesi, kişilerin ekonomik anlamda gelecek kaygısı duymadan yaşayabilecekleri ekonomik ortamın yaratılması olarak değerlendirilebilir.

Bu yönüyle “güvenlik” kavramı bir devletin hem toplumsal unsurlarını ham de fertlerini ilgilendiren bir konu olmaktadır. Kavram “var olma”, “varlığını sürdürme” ile ilişkilidir. Ülkeler varlıklarını sürdürebilmek için uluslararası alanda menfaatlerini ön plana çıkarmak zorundadır. Böylece güvenlik kavramı her türlü menfaat güvenlik kavramı ile ilişkilendirilebilir. Zira güvenlik, amaçlanan hedeflere ulaşmanın önündeki tehdit ve risklerin belirlendiği, belirlenen söz konusu tehdit ve risklere karşı koymak için önlemlerin alındığı bir sistemdir (Küçükşahin 2008, s.45).

Güvenlikle ilgili bir başka tanım da “güven altına almaya” vurgu yapılmıştır. Buna göre güvenlik, “emniyet altına alınmak istenen toplumsal yapı, birey veya eşyaların gelecekte de korunacağına yönelik beklenti”dir (Heisenberg, 1990, s.16-17). Buradan hareketle güvenlik kavramı ile ilgili birçok boyut olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Kavramın çok boyutlu olduğuna ilişkin çeşitli tespitler yapılmıştır. Örneğin, Dedeoğlu (2003, s.24-25); “Uluslararası Güvenlik ve Strateji” isimli eserinde, güvenliğin sadece bireye ilişkin bir kavram olmadığını, toplumla ilgili, ulusla ilgili ve uluslararası çeşitli kurumlarla ve olgularla ilgili bir kavram olduğunu belirterek, kavramın değişik boyutları olduğuna vurgu yaparak bu boyutları şöyle tasnif etmiştir:

- “1. Bireylerin güvenliği.
- 2.Uluslararası sistemin güvenliği
- 3.Coğrafi ya da işlevsel alt sistemlerin, bölgelerin güvenliği,
- 4.Devletin güvenliği,
- 5.Toplumun güvenliği,
- 6.Toplumsal alt grupların güvenliği.”

1973 senesi ve izleyen senelerde Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi “Ortak Ekonomik Güvenlik” sorunsalını tartışmaya açmıştır. Bundan önceki senelerde Birleşmiş Milletlerde güvenlik konusu sadece askeri meselelerle ilişkilendiriliyor ve konunun diğer boyutları pek tartışılmıyordu. Birleşmiş Milletlerin önceki gündemlerinde güvenlik konusu uluslararası hukuka aykırı askeri kuvvet kullanılmasının önlenmesine yönelik düzenlemeler, nükleer savaşın önlenmesi, konvansiyonel silahların sınırlandırılması, dünyanın ideolojik kutuplara bölünmesinin önlenmesi çerçevesinde ele alınmış ve tartışılmıştır. 1973 senesinden sonra dünyanın ortak güvenliği dendiğinde giderek ekonomik meselelerin gündeme ağırlığını koyduğu gözlenmeye başlanmıştır. Birleşmiş Milletlerin “ortak güvenlik” meselesine ilişkin ürettiği çözümler sadece ülkelerin arasında var olan askeri dengelere değil ülkeler arasındaki ekonomik ilişkilere dair olmaya başlamıştır. Hatta ülkelerin aşırı silahlanmasının önlenmesi meselesinde Birleşmiş Milletlerden bazı zamanlar çeşitli ülkelere karşı ekonomik ambargo uygulanması kararları çıkmıştır. Böylece ekonomik meseleler dünya düzeni açısından Birleşmiş Milletlerin ajandasında giderek daha önemli hale gelmiştir (Nye, 1974, s.584-585).

“Ekonomik güvenlik” meselesi gündemde öne çıkmaya başlayınca bazı yazarlar “ekonomik güvenlik” kavramı ile ilgili tanımlar geliştirmişlerdir. “Günümüzde toplum hayatı ancak ekonomik faaliyetler ile sürdürülebildiğinden, mevcut ekonomik mekanizmanın işlerliğinin sürdürülmesi esastır. Ancak, bu mekanizmada meydana gelecek aksaklıklar ihtiyaçların giderilmemesine neden olmak suretiyle topluma açlık ve fakirlik olarak yansımaktadır. Bu nedenle, üretim aşamasından tüketim aşamasına kadar geçen sürecin mutlaka hızlı ve aksaklığa meydan vermeyecek şekilde sağlıklı, düzenli ve sürekli olarak işletilmesine ihtiyaç vardır. Bu sürecin güvenliği ise ekonomik güvenlik olarak isimlendirilmektedir” (Küçükşahin, 2006,s.43).

Bir başka tanımlamaya göre ise ekonomik güvenlik, bir ülkede vatandaşların yaşama standartlarını iyileştirmek, vatandaşların ekonomik anlamdaki kuşku ve endişelerini azaltmak veya ortadan kaldırmak ve vatandaşlarının güvenliğini sağlamak şeklinde ifade edilmektedir (Aydın, 2009a, s.43). Ekonomi açısından güvenli bir ortam, kuşkusuz özel sektör yatırımlarını teşvik eder niteliktedir ve gelişen ülkelerde büyümeye destek olacak temel bir unsurdur. Bu açıdan ekonomik güvenliğin sağlanması, bir ülkede ekonomik belirsizliği ve ekonomik anlamdaki kuşkuları ortadan kaldırarak veya en azından minimize ederek özel sektör yatırımlarının artmasına ve kalkınmanın hızlanmasına neden olacaktır (Poirson, 1998, s.4). Ekonomik güvenliğin sağlanması ve yatırımların artması arasındaki karşılıklı ilişki ekonomik güvenliğin ne kadar önemli olduğunu anlamak açısından önemli görünmektedir.

Ekonomik güvenlik, ülke ekonomisinin kamu yönetiminin faaliyetlerini sürdürebilecek kamu kaynaklarına sahip olması bakımından da önemlidir. Kamu kaynaklarının yeterli düzeyde olması ülkenin ödemeler dengesini yönetebilmesi açısından kritik öneme sahiptir. İç ve dış borçların yönetilebilmesi, kamu finansmanı açısından sorun çıkmaması, finans piyasasının sistemli risklerden uzak kalması, gelir dağılımının dengeli ve sosyal patlamalara neden olmayacak şekilde olması bütünüyle ekonomik güvenlikle ilgili hususlardır.

Ekonomik güvenlik kadar önemli bir meselenin de “güvenliğin ekonomisi” olduğu unutulmamalıdır. 2001 senesinin 11 Eylül’ünde ABD’de gerçekleşen terörist saldırının ardından “güvenliğin ekonomisi” kavramı, diğer bir deyişle güvenlik için yapılması gereken yatırımlar da tartışma konusu olmuştur. Bireylerin yaşama alanlarının güvenliği, kamusal alanlarda toplumun güvenliği ve daha üst düzeyde ulusun güvenliği açısından yapılması gereken yatırımlar, ekonomik güvenliğin mevcudiyeti, gelişimi, ekonomik üstünlük ve refah için “güvenliğin ekonomisi” belirleyici hale gelmiştir (Aydın, 2009b, s.42).

Farklı şekillerde tanımlar geliştirilmeye uğraşılan “ekonomik güvenlik” bazı yazarlarca üç aşamalı olarak ifade edilmektedir. Ekonomik güvenliğin birinci aşamasında ekonomik güvenlik için küresel ölçekte üretim yapabilme, rekabet edebilme ve üretimde kaliteli olabilme imkânlarına sahip olmak önemlidir. Ekonomik güvenliğin ikinci

aşamasında, ekonomik düzenin birinci aşamada belirtilen imkanlara sahip olmasının sağlanması ve bu durumun devam etmesini güvence altına alacak bir yönetim anlayışı önem arz etmektedir. Ekonomik güvenliğin üçüncü aşamasında ise, bu çerçevede oluşturulan ekonominin kurumsal ve sektörel yapısının fiziksel ve stratejik anlamda güvenliğini sağlayabilmek önem taşımaktadır (Alkın ve Gürlesel, 2004,s.33).

Ekonomik güvenlik bağlamında iktisat teorisinin gelişim sürecindeki tüm direk ve dolaylı atıfları izlemek kolay değildir. Ekonomik güvenliğe ilişkin yorumlar genellikle ekonomik güvenliğe ilişkin tartışmaların başladığı günden bu güne gelinene kadar çoğunlukla yaşanan tecrübelerin ardından gerçekleşmiştir. Dolayısıyla ekonomik güvenliği iki kategoride değerlendirmek gerekir. Birinci evre, ekonominin ulusların güvenliği açısından önemli bir faktör olarak ele alındığı ve ülkelerin güvenliğinin ekonomik refah bakımından önemli olduğunun anlaşıldığı uluslararası kategoridir. Bu kategoride ekonomik güvenlik ülkeler ve uluslararası düzeyde ele alınmaktadır. İkinci kategori ise iktisat teorisinin gelişim sürecinde ülkelerin dışında yer alan kurum, bölge, şirket, vb. sosyal yapıların güvenliği kategorisidir.

Devleti esas alan ekonomik güvenlik yaklaşımında ana problem Buzan(1991, s.230) tarafından şu şekilde tanımlanmıştır: “Ekonomik güvenlik fikri, anarşinin siyasi yapısı ile piyasanın ekonomik yapısı arasındaki ilişkiye dair oldukça siyasi ve çözümsüz sorunlar üzerine konumlandırılmıştır.”

Diğer bir ifadeyle, söz konusu ilişki siyasetin dinamikleri ile piyasanın dinamikleri arasındaki ilişkilere ve dahası devletleri yöneten liderlerin sadece ekonomik nedenler ve güvenlik nedenleri arasında kurdukları rasyonel ilişkilere bağlı olarak görülebilir.

Ekonomik güvenliğin tarihi bazı yazarlar tarafından Aristo'ya kadar dayandırılmaktadır. Ancak günümüzdeki anlamıyla bu husustaki ilk sorunların değerlendirmesinin merkantilizmin doğduğu 17. ve 18. Yüzyıllarda yapıldığı söylenebilir. Kamu mali yönetimin temellerinin atıldığı merkantilizm ve daha sonrasında yeni merkantilist yaklaşımlarda siyasetin önceliği bulunmaktadır. Ticaretin zenginlik ve refahın kaynağı olduğu düşüncesi nedeniyle ticaretin güvenliği merkantilist düşüncede önemlidir. Bu nedenle “ekonomik güvenlik” kavramı dayanağını ilk kullanıldığı 1940'lı senelerden

değil merkantilist düşünceden almaktadır. Söz konusu düşünceye göre bazı ülkeler dış ticarete fazla bazıları ise açık vereceklerdir. Dolayısıyla merkantilist politikaların izlenmesi ülkeler açısından ekonomik anlamda istikrarsızlık ve ekonomik menfaat gereği çatışmaları doğurur.

Ekonomik güvenlik kavramının temel özelliği olarak, kalkınmada devletçi politikaların karşısında serbest piyasa ekonomisinin dinamikleri ve ekonomik anlamda milliyetçilik yerine iktisadi anlamda liberal düzen kavramları ileri sürülmektedir. Bu konuda gelişmiş bir kuramsal çerçeve mevcuttur. Bu noktada da iktisattaki “görünmez el” kavramının bireysel menfaatleri değil serbest piyasa düzeninde var olan kuramsal ekonomik aktörleri işaret ettiği ifade edilmektedir. Bu kurumsal ekonomik aktörlerin başında serbest piyasa ekonomisini düzenleyen ve ona çeki düzen veren devlet veya diğer bir deyişle kamu yönetimi bulunmaktadır.

Bu fikri öne süren yazarlar ekonominin aslında verimlilik ile ilgili olduğunu, siyasal ve sosyal anlamda bir liberal anlayışın ekonomi ile birleştirilmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Radikal biçimde serbest piyasa ekonomisinin siyasal düşünceden bağımsız olamayacağını savunanların bu bakımdan fikri zafiyet içerisinde oldukları belirtilmektedir. Bilginin ekonomik bir değere dönüştüğü günümüzde elde bulunan bilginin her vakit eksik olduğu, bilgiye sahip olmak konusunda piyasadaki aktörler arasında asimetrik bir durum olduğu, diğer bir ifadeyle piyasa ile ilgili çok fazla bilgiye sahip olanlar olduğu gibi çok az bilgiye sahip olanların olduğu ileri sürülmektedir. Bu durumda da iktisat teorisinin “görünmez eli” anlamsız kalmaktadır. Diğer bir deyişle piyasa normal iktisat teorisinin söylediği gibi arz-talep dengesi üzerinde hareket etmemektedir. Bu nedenle devletin görünür el haline gelip piyasaları düzenlemesi gerekmektedir (Uluslararası İlişkiler, s.125-150).

2. Türkiye’de Ekonomik Yapının Değerlendirilmesi

Ülke olarak Türkiye zaman içerisinde serbest piyasa ekonomisindeki kuralların önemli ölçüde işlediği, dış ticarete liberal politikaların uygulandığı, piyasa şartları içerisinde malların ve hizmetlerin birey ve kurumlar arasında herhangi bir engelle karşılaşmadan el değiştirdiği bir ekonomik düzeni tesis etmiştir. Türkiye özellikle son senelerde ekonomik yapıda ciddi yapısal değişimler geçirmiştir. Özelleştirme süreci büyük bir hız kazanmış, kamu mali yönetimi açısından belirli bir disiplin geliştirmiştir. Bunlara paralel olarak başta finans sektörü olmak üzere, tarım alanında, sosyal güvenlik alanında, enerji ve iletişim alanında ciddi reformlar yapmıştır.

Söz konusu reformlar, ekonomik alt yapıyı daha güçlü hale getirmiştir. Piyasa ekonomisini düzenleyen bağımsız idari kurumlar oluşturmak yoluyla piyasayı devlet dışında düzenleme mekanizmaları kurulmuştur. Bu kurumlar serbest piyasa ekonomisini dünyada meydana gelecek dalgalanmalara karşı daha güçlü kılmıştır. Sermaye piyasası dünyada gelişmiş ülkelerdeki standartlara uygun olarak yeniden yapılandırılmış, kamu bürokrasisinin serbest piyasanın işleyişi ile ilgili engelleri kaldırılmış veya en aza indirilmiştir.

Son dönemde Türkiye’nin Avrupa Birliğine üye olma yolunda yaptığı düzenlemeler ile kamu yönetimi alanında büyük bir dönüşüm yaşanmış, ekonomi başta olmak üzere büyük değişimler yaşanmıştır.

Türkiye’nin ekonomisindeki gelişmeler çeşitli ekonomik göstergeler bağlamında incelenebilir. “Ekonomik reformlar ve son yıllarda uygulanan komşu ülkeler başta olmak üzere Orta Doğu, Afrika, Uzakdoğu ve Latin Amerika’ya yönelik bölgesel ticareti geliştirme stratejileri sayesinde dış ticaretin hacmi, yapısı ve yönelimi değişmiştir. 2012 yılında Türkiye 200’den fazla ülkeye ihracat gerçekleştirmiş ve ticaret hacmi 390 milyar Dolara yaklaşmış, ihracat ise rekor bir düzeye erişerek 152,6 milyar Dolar olarak gerçekleşmiştir. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunun yüzüncü yılı olan 2023 yılı için ana hedef ihracatı 500 milyar Dolara, toplam ticaret hacmini ise 1 trilyon Dolara çıkarmaktır. Türkiye, dinamik ekonomisi, geniş iç pazarı, güçlü sanayisi ve yetişmiş iş gücüyle yabancı yatırımcılara önemli fırsatlar sunmaktadır. Ayrıca

Türkiye, son on yılda hayata geçirilen köklü ekonomik reformlar sayesinde avantajlı bir konuma gelmiştir. Yabancı yatırımcıların tereddüt etmeksizin Türkiye’de yatırım yapması için uygun yasal altyapı tesis edilmiştir. Türkiye’de yabancı yatırımcılara yerel yatırımcılarla aynı haklar ve yükümlülükler veren yasal düzenlemeler yabancı yatırımlar için güvenli bir ortam sağlamaktadır. Ticaret ve doğrudan yabancı yatırımlar bakımından Türkiye’yi benzersiz kılan özellik, Avrupa, Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Orta Asya’ya açılan bir kapı özelliği taşımasıdır. Nitekim İstanbul’dan 4 saatlik uçuşla 50’den fazla ülkeye ve dünya ekonomisinin dörtte birini oluşturan geniş bir pazara erişim sağlanabilmektedir. Türkiye bürokratik engellerin büyük ölçüde kaldırılması, vergi sisteminde iyileştirmelerin sağlanması, kar transferlerinin desteklenmesi ve başarılı özelleştirme programları sayesinde dünyanın önde gelen yatırım merkezlerinden biri haline gelmiştir” (TUIK, 2014).

TUIK’in tespitleri başka yazarlarca da desteklenmektedir. “Gerçek anlamda rekabetçi bir piyasa ekonomisi oluşturma çalışmaları çerçevesinde Türkiye, özelleştirme sürecine son zamanlarda hız vermiştir. Özelleştirme sürecinin altındaki temel felsefe, devletin rolünün sağlık, temel eğitim, sosyal güvenlik, milli savunma ve geniş çaplı altyapı yatırımlarıyla sınırlamaktır. Yoğun özelleştirme programına, uluslararası yatırımcıların da geniş şekilde katılımları teşvik edilmektedir. OECD ülkeleri arasında özelleştirme sürecini hızla tamamlayan ve yüksek getiri elde eden ülkeler arasında ön sıralarda yer alan Türkiye’de, 1986-2003 yılları arasında yaklaşık 8 milyar Dolar, 2003-2013 yılları arasında 36,2 Milyar Dolar olmak üzere 44 milyar Dolar civarında özelleştirme uygulaması gerçekleştirilmiştir” (Erinç, 2015).

Türkiye ekonomisinin son yıllardaki yüksek kalkınma rakamlarındaki başarısını Türkiye’nin özellikle 2002 senesinden beri sürdürmüş olduğu reform çalışmalarına ve tutarlı biçimde sürdürülen finansman politikalarına bağlamak çok da yanlış olmayacaktır. Makro düzeyde dünya ekonomisine uyum sağlamaya dönük olarak kamu yönetiminde yapısal anlamda gerçekleştirilen reformlar Türkiye’yi kendi bölgesinde yüksek kalkınma rakamlarıyla önemli bir konuma getirmiş, ekonomik ve finansman anlamında büyük dönüşümlerin gerçekleşmesine ön ayak olmuştur. Avrupa Birliğine katılma çabaları çerçevesinde hız kazanarak yürütülen ve sonuçlandırılan kamu yönetimi reformlarının bir taraftan Türkiye ekonomisinin serbestleşmesi ve özel

sektörün önünün açılması, diğer taraftan finans sektörünün verimliliğinin ve direncinin artması ve özellikle sosyal güvenlik sistemine ilişkin sistemi sağlamlaştırıcı düzenlemeler bağlamında önemli görülmesi gerekir (TCMB, 2014).

Bazı veriler yukarıdaki değerlendirmeyi doğrular niteliktedir. “Yapılan reformlar ülkenin ekonomik yapı taşları ile mali göstergelerini güçlendirmiş, ekonomi 2002 ile 2012 yılları arasındaki on yıllık dönemde % 5’lik yıllık ortalama reel GSYİH büyüme oranıyla büyümüştür. Türkiye’nin son on yıl içerisinde yakaladığı ekonomik başarı, birçok uzmanı ve uluslararası kurumu etkilemiş ve ülkenin geleceği hakkında oldukça emin öngörülerde bulunulmasını sağlamıştır. Örneğin, OECD tahminlerine göre, Türkiye 2012-2017 döneminde yıllık ortalama % 5,2 büyüme oranıyla OECD’ye üye ülkeler arasındaki en hızlı büyüyen ekonomi olacaktır. Türkiye, istikrarlı ekonomik büyümeyle birlikte kamu maliyesinde gelişme kaydetmiştir. AB tanımlı genel yönetim nominal borç stoku 2003-2013 yılları arasında % 67,7’den % 36,3’e gerilemiş ve Türkiye, AB-Maastricht kriterleri arasında yer alan ‘azami % 60 oranında kamu borç stoku’ ilkesine 2004 yılından bu yana uyar hale gelmiştir” (TUIK, 2012).

“Benzer şekilde, bütçe açığı 2003-2013 yılları arasında % 10’dan % 3’ün altına gerileyerek AB-Maastricht kriterlerinin bütçe dengesi için öngördüğü ilkeye uyum sağlamaya başlamıştır. 2013 yılında, ülkenin gayri safi yurt içi hasılası (GSYİH), 2003 yılındaki 305 milyar ABD doları seviyesinden 820 milyar ABD dolarına ulaşmış ve aynı dönemde kişi başına düşen milli gelir 4.565 ABD dolarından 10.782 ABD dolarına yükselmiştir. Türkiye ekonomisinde yaşanan kayda değer gelişmeler, ihracat ve turizm gelirlerine de yansımış, 2003 yılında 47 milyar ABD doları olarak gerçekleşen ihracat, 2013 yılı sonunda 152 milyar ABD dolarına yükselmiş, turizm geliri ise 2003 yılında 14 milyar ABD dolarıyken 2013 yılında 32,3 milyar ABD dolarını aşmıştır. Türkiye, böylesine kısıbır sürede sergilediği üstün performans sayesinde, küresel ölçekte sıra dışı bir ‘yükselen ekonomi’ haline gelmiş, satın alma gücü paritesine göre GSYİH sıralamasında, 2014 yılında AB üyesi ülkelerle kıyaslandığında 6. büyük ekonomi, dünyanın ise 16. büyük ekonomisi konumuna yükselmiştir” (TURKONFED, 2014).

Cumhuriyet döneminde gerçekleşen reform çalışmalarının tamamından daha kapsamlı bir reform çalışması son yıllarda yapılmıştır. Daha öncekilerden farklı olarak onuncu

planda 25 maddeden oluşan "Öncelikli Dönüşüm Programları" adı altındaki programın yürürlüğe konulmasıyla bu konuda önemli bir adım atılmıştır. Bilindiği gibi AK Parti hükümetleri 2023 vizyonu adı altında söz konusu tarih için Türkiye'nin önüne önemli hedefler koymuştur. Bu vizyonun gerçekleşmesinin önünde engel ve risk olarak görünen temel hususlarda radikal çözümleri amaçlayan program öncelikli olarak nelerin yapılacağını ilk 9 maddede ortaya koymuştur. Bunu ekonominin yapısında köklü dönüşümlerin gerçekleşeceğinin işareti olarak görmek gerekir. Jeopolitik anlamda Türkiye açısından risk artmıştır. Son dönemde yaşanan siyasal ve sosyal olayların da bir risk oluşturduğu söylenebilir. Ancak onuncu planda yer alan yapısal reformlar Türkiye'nin bu gibi risklerin yarattığı kırılganlıklardan fazlaca etkilenmeden güçlü bir ekonomik yapı oluşturma konusunda hızlı biçimde ilerlediğini göstermektedir (Maliye Bakanlığı, 2014).

Türkiye "Uluslararası Para Fonuna (IMF)" olan borçlarını tamamıyla ödemiş ve bu kuruluşun adeta dayatma şeklindeki ekonomik telkinlerinden kurtulmuştur. Bu anlamda onuncu planda yer verilen reform programı Türkiye'nin kendi tercihi olmuştur. Yine Türkiye tarihinde belki de ilk kez bir hükümet ekonomik istikrara yönelik tehdit ve risklere karşı siyasi riski göze alarak kronik hale gelmiş ekonomik ve yönetsel problemlerle mücadele etme iradesini ortaya koymuştur. Yine onuncu planda yer alan "Öncelikli Dönüşüm Programları" adındaki programda tespit edilen öncelikli problemler bir "Eylem Planı" içerisinde ele alınmıştır. Eylem planının detayları hükümetin söz konusu programı uygulamak konusundaki kararlılığını göstermektedir (Maliye Bakanlığı, 2014).

3. İdari Reformun Ekonomik Güvenliğin Sağlanmasında Rolü

Dünyanın gelişmiş ülkelerinde her ne kadar piyasanın veya serbest pazar ekonomisinin üstünlüğü vurgulansa da yaşanan küresel krizler karşısında serbest pazar her defasında devletten bir çıkış yolu bulmasını talep etmiştir. Diğer bir deyişle, piyasa devletten yardıma koşmasını istemiştir. Piyasa bir taraftan devleti yardıma çağırırken devletin serbest piyasa ekonomisinin işleyişine müdahale etmemesini istemiştir. Bu bir çelişki gibi görünse de aslında bir çelişki mevzubahis değildir. Piyasa devletin yardım etmesini serbest piyasa ekonomisinin işleyişini güvence altına alacak önlemler paketi olarak

algılamaktadır. Ancak küresel ekonomik krizlere devletin ilk andaki müdahalesi genellikle devletin bu söylenen şekliyle piyasalara yardım etmesi şeklinde değil, piyasaların işleyişine müdahalesi şeklinde olmuştur. Devletin bu ilk andaki reaksiyonu anlaşılır bir durumdur (Leblebici, 2004).

Çünkü krizi yaratan piyasadır ve tıpkı Oliver E. Williamson' un (1981; 1985) 'işlem maliyeti teori'sinde olduğu gibi piyasanın başarısızlığı bürokrasiyi devreye sokmaktadır. Bu teorinin temel varsayımı, bürokrasinin başarısızlığının piyasaları hâkim kılacağı ve piyasanın başarısızlığının bürokrasiyi hakim kılacağı yönündedir. Her iki durumda da işlem maliyetlerinin artması başarısızlığın nedeni olmaktadır (Ouchi, 1980). Burada kısaca değinmek gerekirse, işlem maliyetinin her hangi bir işlemin spot piyasa dışında gerçekleşmesi esnasında o işlem için yaratılan ilave maliyet olduğunu söyleyebiliriz. Bu anlamda bürokrasinin başarısızlığı kendi içerisinde artan işlem maliyetlerinin devletin kontrol ettiği ekonomik kaynakları (vergiler vb) etkili kullanamamasına neden olması neticesinde ortaya çıkacaktır. Yine piyasanın başarısızlığı firmaların kendi içlerinde elde ettikleri gelir ile karşılayamayacakları işlem maliyetlerinin doğması sonucunda oluşacaktır (Leblebici, 2004).

Son küresel kriz dikkatle incelendiğinde krizin kaynağı olarak uzun vadeli ödemelerle konut edindirme sistemi olan 'mortgage' ve yatırımcılara uygun gelir sağlayan 'hedge fonları' gösterilmiştir. Piyasalardaki çöküşler bu alanlarda faaliyet gösteren ve bu alanlara yatırım yapan büyük firmaların çöküşü ile yaşanmıştır. Bu firmalarda neler olduğuna bakılacak olursa şunları gözlemlemek mümkündür. Konut edinmeyi kolaylaştırdığı söylenen 'mortgage' sistemi konut fiyatlarında reel durumu yansıtmayan ciddi artışlara neden olmuştur. Konut fiyatları gereksiz şekilde şişmiştir. Bir süre sonra bu sistemde yer alan firmaların (özellikle finans kurumlarının) desteği ile konut alanların konut almak için kullandıkları kredileri geri ödemesinde zorluklar yaşanmaya başlamıştır . Ortada firma ve konut alan arasında net hukuki sözleşmeler olmasına rağmen firmalar bu sözleşmelerden doğan haklarını kitlesel miktarda gelen borç ödeyememe durumları karşısında işlem maliyetleri nedeniyle kullanamaz hale gelmişlerdir. Bu da onların kendi bünyeleri içerisinde finansal aktif-pasif dengelerini kuramamaları sonucunu doğurmuştur. Aynı durum farklı bir mantıkla da olsa yatırım fonları açısından da geçerlidir. Bu değerlendirmenin elbette ki kanıta ve ispata ihtiyacı

vardır. Ancak varsayımsal olarak bu değerlendirmenin sonuçlarının gerçek olma ihtimali bir hayli yüksektir (Leblebici, 2010, s.80).

Ortaya çıkan bu benzer krizler karşısında piyasa yüzünün devlete çevirmekte ve yardım belemektedir. Bu yardım başlangıçta genellikle piyasaya doğrudan bir müdahale ekinde olmaktadır. Devlet aslında piyasadan elini hiç çekmemiştir. Piyasadaki hastalıklara mücadele için elinde bulundurduğu ‘merkez bakası’ gibi bazı araçlar vardır. Ancak bu araçları gerekmedikçe piyasadan uzak tutma eğiliminde olmuştur.

Bu çerçevede değerlendirildiğinde kapitalist ekonomide devletin küresel ekonomik krizler karşısındaki ilk tepkisi piyasanın işleyişine müdahale olmasına rağmen devlet piyasanın üstünlüğünü kabul etmekte ve piyasa ekonomisinin restorasyonu için çaba göstermektedir.

Bu çabayı gösterirken piyasa ekonomisini gelecekte olası risklerden koruyacak idari reformları gerçekleştirmektedir. İdari reformlar bir taraftan kamu gücünün ve kaynaklarının rasyonel kullanımını hedeflerken, diğer taraftan piyasayı regüle edecek yeni idari yapıları da ortaya çıkarmaktadır. Devlet bu yeni idari yapılar ile kendi gücünü sınırlandırmakta ve piyasanın bağımsızlığına destek sağlamaktadır. Ancak bunun tam olarak böyle olmadığını, devletin bu yeni idari yapılar vasıtasıyla piyasa üzerindeki gücünü perçinlediğini ifade eden eleştiriler de bulunmaktadır (Leblebici, 2010, s.81)

Bazı yazarlar bu yapıları ekonomik dünyadaki risklere karşı güvence olarak değerlendirmektedir. “Bu şekilde ortaya çıkan yeni idari yapılar küresel ekonomik risklere karşı bir güvenlik önlemi olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, giderek yaygınlaşan bağımsız idari otoriteler bu türdendir. Bağımsız İdari Otoriteler, toplumsal yaşam için özel bir öneme sahip birtakım duyarlı alanları ‘regüle etmek’ (düzenlemek, denetlemek ve yönlendirmek) üzere kurulmuş yeni tip idari kurumlardır. Bu kurullara asıl özelliğini veren husus, söz konusu duyarlı alana ilişkin özel bir uzmanlığı olan ve/veya objektif ve saygın kişiliğiyle ön plana çıkmış ‘akil adamlardan’ oluşan bir kurul halinde karar almaları ve hem siyasetçilerin hem de ilgili sektörün etki ve baskısına karşı kendilerini bağımsız hissedebilecekleri hukuksal güvencelerle donatılmış olmalarıdır” (Ulusoy, 2003).

Bazı yazarlar da bu kurumların Türkiye’deki oluşumunu dünyadaki gelişmelerin ve Türkiye’nin Avrupa Birliğine üyelik yolunda attığı adımların bir gereği olarak görmektedir. “Türkiye de dünya toplumlarındaki gelişmeler sonucu ortaya çıkan bağımsız idari otoriteler tipi idari yapılanmanın etkisinden uzak kalamamıştır. 1980’li yıllarda alınan ekonomik karar ve uygulamalar, idari yapılanmaya da yeni bir açılım kazandırmıştır. Liberal ve dışa açık bir ekonomik yapı ve Avrupa Birliği (AB)’ne tam üyelik yolunda atılan adımlarla birlikte, bağımsız idari otoritelere ilişkin olarak dış ülkelerde uzunca bir süredir gözlenen hareketlilik, zorunlu olarak Türkiye’ye de yansımış ve ekonomik altyapıda özerk idari kurumlar ortaya çıkmıştır” (Çal, 2001).

Bağımsız idari otoriteler ve ya bağımsız düzenleyici otoriteler bir taraftan piyasada düzeni sağlamaya çalışırken bir taraftan da piyasayı devletin keyfi müdahalelerinden korumayı amaçlamaktadır. İdari reform sadece yeni yapılarla değil, idare etme anlayışındaki yeni anlayışlarla da ekonomik güvenliği tesis etmenin bir aracı olarak görülmektedir. İktisadi anlamda yapısal idari reformlar yapılması, özellikle de gelişmekte olan ülkelere uluslararası olduğu iddiasındaki kurum ve kuruluşlar tarafında tavsiye edilmektedir. Bu tavsiyelerin ulusların ekonomik güvenliği için mi yoksa küresel ekonomik düzenin sağlanması ve küresel sermayenin güven içinde hareket etmesi için mi yapıldığı tartışmalıdır (Leblebici,2010, s.83).

Yine de, Türkiye’de son dönemlerde yapılan reform çalışmalarının giderek ekonomik güvenlik bağlamında değerlendirilmesi gerekir. 2003 senesinde çıkarılan ve uygulamaya koyulan ‘Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ ekonomik anlamda kamu harcamalarının denetim altına alınması amacını gütmektedir. Bu kanunla bütün kamu kuruluşlarına uzun dönemli stratejik plan oluşturma ve bu stratejik plana göre performans esasına dayanan bütçeleme yapma sorumluluğu getirmiştir. Bu kanunun önemli bir reform düzenlemesi olduğu ve değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir.

4. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 sayılı kanunun amacı kanunda belirtilmektedir: “Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını,

hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.

Bu Kanun, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü kapsar.

Avrupa Birliği fonları ile yurt içi ve yurt dışından kamu idarelerine sağlanan kaynakların kullanımı ve kontrolü de uluslararası anlaşmaların hükümleri saklı kalmak kaydıyla, bu Kanun hükümlerine tabidir. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 43, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68 ve 76. maddelerine tabidir.”

“Münhasıran bu Kanunun uygulanmasında;

- a) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri: Uluslararası sınıflandırmalara göre belirlenmiş olan, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareleri,
- b) Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri,
- c) Düzenleyici ve denetleyici kurumlar,
- d) Sosyal güvenlik kurumları,
- e) Mahalli idare: Yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ve bunların kurdukları birlik ve idareyi,
- f) Bütçe: Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi,

g) Kamu kaynakları: Borçlanma suretiyle elde edilen imkânlar dahil kamuya ait gelirler, taşınır ve taşınmazlar, hesaplarda bulunan para, alacak ve haklar ile her türlü değerleri,

h) Kamu gideri: Kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, mali ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri,

i) Kamu geliri: Kanunlarına dayanılarak toplanan vergi, resim, harç, fon kesintisi, pay veya benzeri gelirler, faiz, zam ve ceza gelirleri, taşınır ve taşınmazlardan elde edilen her türlü gelirler ile hizmet karşılığı elde edilen gelirler, borçlanma araçlarının primli satışı suretiyle elde edilen gelirler, sosyal güvenlik primi kesintileri, alınan bağış ve yardımlar ile diğer gelirleri,

j) Özel gelir: Genel bütçe kapsamındaki idarelerin kamu görevi ve hizmeti dışında ilgili kanunlarında belirtilen faaliyetlerinden ve fiyatlandırılabilir nitelikteki mal ve hizmet teslimlerinden sağlanan ve genel bütçede gösterilen gelirleri,

k) Harcama birimi: Kamu idaresi bütçesinde ödenek tahsis edilen ve harcama yetkisi bulunan birimi,

l) Kamu mali yönetimi: Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçleri,

m) Mali kontrol: Kamu kaynaklarının belirlenmiş amaçlar doğrultusunda, ilgili mevzuatla belirlenen kurallara uygun, etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak için oluşturulan kontrol sistemi ile kurumsal yapı, yöntem ve süreçleri,

n) Stratejik plan: Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için

izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı, ifade eder (Resmi Gazete, 2003).”

Bu kanun Avrupa Birliği (AB) müktesabatına uyum çerçevesinde çıkarılmış bir kanundur. AB gibi çok uluslu bir birliktelik kendi bünyesine dahil edeceği çevrelerde ekonomik güvenliği sağlamaya önem vermekte ve bu çerçevede idari reform taleplerinde bulunmaktadır. Bugün dünyanın en büyük ekonomisi haline gelen AB gibi diğer tüm küresel sermayeler de güven içinde dolaşabileceği alanlar aramaktadır.

5. Ekonomik Anlamda Yapısal Reformlara Duyulan İhtiyaç

Türkiye’nin son dönemde gerçekleştirdiği yönetsel ve ekonomik reform çalışmaları özellikle ekonomik güvenlik bağlamında Türkiye’nin hedeflerinin gerçekleştirilmesi için gerekli siyasi iradenin varlığını ispatlamaktadır. Türkiye yıllarca yaşadığı enerjide dışa bağımlılığını azaltmıştır. İthalat yoluyla temin edilen mal ve hizmetler anlamında da bir azalma gözlenmektedir. Uluslararası Para Fonu’na olan tüm borçlarını ödeyerek yıllarca yapılan borç ertelemelerini ortadan kaldırmıştır.

Bundan sonra Türkiye’nin yapması gereken geçmişteki ekonomik ve yönetsel hataları tekrar etmemektir. Türkiye giderek tüketim ekonomisinden üretim ekonomisine geçmektedir. Gerçekleştirilen reformlar Türkiye’nin dünya ekonomisi içerisinde giderek daha önemli bir aktör olacağına işaret etmektedir. Kamu yönetiminde ve ekonomide yapısal reformların sürdürülmesi bu amaca hizmet edecektir. Dünyada ve Türkiye’de yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmelerin ülke ekonomisine etkileri giderek azalmaktadır. Bunun devamı açısından kararlı bir siyasal irade önemlidir.

Onuncu planda yer alan ‘Öncelikli Dönüşüm Programları’ ve söz konusu programa ilişkin ortaya konulan ‘Eylem Planları’ yenilikçi politikalar ortaya koymalarıyla bazı dirençlerle karşılaşmıştır. Bunun nedenlerinden birisi geçmişin ekonomik aktörlerinin yeni ortaya çıkan şartlar karşısında ne yapabileceklerini bilememesidir. Geçmişin alışkanlıkları, IMF gibi kurumlara olan borçlar nedeniyle dışarıdan önerilen reçetelerin geçerliliklerini yitirmesi ekonomik aktörleri ne yapabileceklerini bilemez noktaya getirmiştir. Dolayısıyla gerçekleştirilen reform çalışmalarına ilişkin olarak bu

Çalışmaların çok da gerçekçi olmadığı yönündeki eleştiriler bu çerçevede değerlendirilmelidir. Bununla beraber bu eleştirilerin bazı gerçekleri görmezden geldiği de görülmektedir. Türkiye ekonomisinin giderek ithalata bağımlılığının azalması, teknolojiyi geliştirmeye ve ticari hale getirmeye yönelik ar-ge çalışmaları, enerji alanında verimlilik ve üretim, sağlık alanında gelişmeler, ulaşımda gelişme, tarımın geliştirilmesi söz konusu programda ele alınan diğer konulardır. “Eylem planında” bu konuların detaylarına yer verilmiştir. Mikro anlamda eylem planında yer alan faaliyetlerin makro etkilerinin görüleceği belirtilmiştir (www.dpt.gov.tr).

Tek başına eylem planı içerisinde bile ekonomide önemli dönüşüme işaret eden ayrıntılı faaliyetlere yer verildiği görülmektedir. Programda yer alan konularda gerçekleştirilecek faaliyetlerin ekonomi üzerinde bazı etkileri olacağı aşıkrdır. Programda mikro ve makro anlamda değinilen 25 konunun her biriyle ilgili olarak gerçekleştirilecek olan faaliyetlerin birbirlerini etkileyeceği ve birbirleri üzerinde domino etkisi yaratacağı düşünülmüştür. Ekonomik anlamda ifade edilen dokuz dönüşüm konusu birbirine bağlı konulardır. Örneğin enerji konusunda dışa bağımlılığın azaltılması, enerji verimliliği ve yerli enerji üretimi ile enerji konusundaki ithalatın azaltılması sağlanacaktır ki, bunun da gayri safi milli hasıladaki cari açıkların azalması anlamına gelecektir. Söz konusu reformlar tamamlandığında Türkiye ekonomisinin dış ve i risklere karşı daha dirençli hale geleceği düşünülmektedir. Bu ise üretim artışını ve beraberinde Türkiye’nin uluslararası anlamda kredi notunun armasını ve risk primlerinin düşmesini sağlayacaktır. Söz konusu yapısal reformların gerçekleşmesi halinde ekonomik nedenlere dayandırılarak siyasete müdahale edilemeyeceği ve reformların siyasal ve sosyal hayatımızda da olumlu etkileri olacağı ifade edilmektedir. Bu programların uygulanması için kararlı bir siyasi iradenin gerekliliği, bu iradenin gösterilmesi halinde Türkiye’nin ekonomik gelişme hızını artıracaağı da vurgulanmaktadır (www.reformlar.gov.tr).

Dünyada meydana gelen küresel ekonomik kriz bahane edilerek dünyadaki finansal sistemde gerçekleştirilen değişikliklerin Türkiye ile birlikte gelişmekte olan pek çok ülkeyi ciddi biçimde etkilediği bilinmektedir. Bu etkilerin ardından küresel ekonomik krizin ülke ekonomisinde neden olduğu olumsuzluklara karşı gösterilen çabaların Türkiye’deki finans sistemi üzerinde olumlu birtakım sonuçlar doğurduğu

görülmektedir. Türkiye ile benzer reform çalışmaları yürüten ülkelerin sonraki yıllarda uluslararası kredi kuruluşları ile daha olumlu koşullarda pazarlık yapabilecekleri ve daha fazla ekonomik destek sağlayacakları söylenebilir. Reformların olumlu etkileri neticesinde küresel ekonomik krizler karşısında serbest piyasa dışında çözüm üretmeye çalışan yapıların dışında krize farklı müdahale yöntemlerinin izlenmesi kolaylaşmıştır.

Dünyada meydana gelen küresel ekonomik krizler karşısında bazı merkezlerce dayatılan serbest piyasanın çözüm üretmesine yönelik neo-liberal söylemler gerçekleştirilen reformlar neticesinde geçerliliğini yitirmektedir. Devlet serbest piyasa ekonomisinin tökezlediği noktalarda piyasaları düzene sokmak için serbest piyasa ekonomisinin lehine farklı müdahale mekanizmalarını geliştirmektedir. Reformlar neticesinde, dünyada Türkiye de dâhil pek çok gelişmekte olan ve ekonomisi ivme kazanmış ülkeler farklı yöntemler deneyebilme imkânına sahip olmuşlardır. Dünyada meydana gelen küresel ekonomik krizlerde üretilen çözümler ve ulaşılan kaynaklar ile ülkelerin ekonomik anlamda hareket sınırları genişlemiştir. Bu durum uluslararası kredi kuruluşlarında gelişmekte olan ülkelerin etkilerinin artmasına neden olabilir.

Dünyada meydana gelen küresel ekonomik krizlerin doğmasında hiçbir etkileri olmayan ancak bu krizlerin etkilerini şiddetli biçimde hisseden yükselen ekonomik göstergelere sahip ülkeler dünya ekonomik sisteminde karar verici konumunda olan uluslararası mekanizmaların içerisinde yer alma konusunda giderek daha istekli hale gelmektedirler. Türkiye açısından da bu mekanizmaların içerisinde daha etkili biçimde yer almak önem arz etmektedir.

Bazı yazarlar küresel ekonomik krizlerden gerçekleştirilen yapısal reformlar ile daha güçlü çıkan ülkelerin dünya ekonomisinde karar alıcı pozisyonlara gelmek konusunda daha etkili olacaklarını ileri sürmektedir. “Krizden şiddetli etkilenmiş gelişmekte olan ekonomiler IMF ile bir müzakere sürecine gireceklerdir. Müzakere süreci geçmiş yıllarda olduğu gibi neo-liberal kemer sıkma politikalarının ötesinde bir sürece doğru gelişebilir. Gelişmekte olan ülkeler IMF’nin kemer politikaları karşısında ekonomiyi canlandıracak harcamalar yapma yönünde kararlar almaya, ekonomiye müdahale yöntemleri arasında gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkeler arasında çifte standart uygulamamaya (en azından azaltmaya) ikna edilebilir. Bu süreçte Türkiye gibi

müzakere masasını terk ederek kendi politika kararlarını alabilecek ülkelerle daha sık karşılaşabiliriz” (Kozanoğlu, 2009, s.46).

Bazı yazarlar ise gerçekleştirilen reformlara rağmen gelişmekte olan ülkelerin ekonomik yapılarında hala bazı kırılganlıklar olduğunu ifade etmektedir. “Ancak tüm gelişmelere rağmen Türkiye için para ve özellikle maliye politikalarında gevşeklikten uzak durmak, işgücü piyasalarında ise hala süren katılıkları ortadan kaldırmak gerektiği de bir gerçektir(IMF, 2008, s.69). IMF’ye göre Türkiye gibi yüksek dış borçluluk ve yüksek risk primleriyle karşı karşıya olan ülkelere artan kamu harcamaları dış açıkları yükseltebilecek koşullarda genişletici mali politikalar için uygun olmayabilir” (BSB, 2009, s.161) .

“Türkiye, küresel krizin etkilerinin devam ettiği süreçte finans sektörünü güçlendirici tedbirler almaya; özelliklede bankacılık sisteminde sistemik sorunlar yaratacak olaylara müdahale etmeli; bankaların klasik finansal aracılık faaliyetlerini yapmalarını teşvik etmelidir. Piyasalardaki riskin en aza indirilmesi ve düzenli işleyişin sağlanması için şeffaflık ilkesine öncelik verilmelidir. Bankacılık sistemi üzerinde olumsuz etkiler yaratacak düzenleme ve uygulamalara son verilmelidir. Kredi arzına ilişkin olarak, ekonominin doğal süreci dışında kalan müdahalelerden kaynaklanan daralmalarını önleyecek tedbirler alınmalıdır” (Finans Kulüp, 2009, s.15). Dünyadaki küresel ekonomik krizin Türkiye’deki finans piyasaları açısından iki önemli etki yarattığı ifade edilmektedir. Bunlardan birincisi uluslararası piyasaların gelişmekte olan ülkelere sağladığı fon miktarında ciddi bir azalmanın meydana gelmesi ve bunun neticesinde finans maliyetlerinde artış meydana gelmesidir. İkincisi ise küresel anlamda özellikle de Türkiye’nin ihracatının büyük kısmını gerçekleştirdiği Avrupa’nın yaşayacağı bir ekonomik durgunluktan Türkiye ekonomisinin ve Türk finans piyasalarının ciddi biçimde etkileyeceğidir.

Mevcut veriler dünyadaki küresel ekonomik krizin olumsuz etkilerine Türkiye’deki finans sektörünün iyi biçimde karşı koyduğunu göstermektedir. Türkiye küresel ekonomik krizin finans piyasalarında yarattığı olumsuz etkileri 2001 senesinden sonra yapılan reformlar neticesinde aynı olumsuz etkileri deneyimleyen ülkelere göre daha iyi yönetebilmiştir. Ancak söz konusu krizin olumsuz etkilerinin Avrupa Birliğinde

kendisini göstermeye başlaması Avrupa finans piyasasını durağan hale getirebilecek ve fonların azalmasına neden olabilecektir. Bu durumda fonların maliyetleri de artabilecektir. Piyasanın düzenlenmesi bağlamında bağımsız idari otoritelerin serbest piyasa düzenine devlet müdahalesi dışında çözümler üretebilir (www.maliye.gov.tr).



SONUÇ

‘İkinci Dünya Savaşı’nın’ ardından küresel siyaset güvenlik bağlamında ‘Soğuk Savaş’ gibi bir kavramla karşı karşıya kalmıştır. Soğuk savaşın egemen olduğu dönemde uluslararası alanda kutuplaşan dünya ülkeleri arasında askeri ve siyasi gerilim yaşamıştır. Bu gerilim dünyanın daha önce yaşadığı askeri çatışmalardan çok farklıdır. Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği’nin çökme noktasına geldiği bir zamanda doğu bloku dağılmıştır. Sovyetler Birliği içerisinde yer alan ülkeler de birer birer bağımsızlıklarını ilan etmişler ve nihayetinde Sovyetler Birliği de ortadan kalkmıştır. Böylece soğuk savaşın sonuna gelinmiştir. Ancak soğuk savaşın bitmesi ile birlikte ülkeler arasında çok daha çetin ve zorlu bir savaş ortaya çıkmıştır. Bu savaş askeri anlamda silahlarla yapılan bir savaş değildir. Daha çok ekonomik unsurların rol aldığı bir savaştır. Literatürde bu tür bir savaş bazen ‘karanlık savaş’ olarak da nitelendirilmektedir. Ülkelerin askeri güç kullanmadan diğer ülkelerin yönetimlerini kendi istekleri doğrultusunda değiştirmesi anlamına gelmektedir. Bu savaşın unsurları arasında bazı uluslararası kredi kuruluşları, devasa finans fonları gibi unsurların yer aldığı iddia edilmektedir. Söz konusu bu unsurlar yoluyla ülkelerin ekonomilerinde manipülatif faaliyetler, ülkelerin etnik yapısında kışkırtma gibi çeşitli ekonomik, siyasi ve sosyo-psikolojik yöntemler kullanılmaktadır.

Bazı yazarlarca buna örnek olarak çeşitli ülkelerde batı dünyasının desteğini alan, çeşitli renklerle isimlendirilen toplumsal hareketler gösterilmektedir. “Unsurlar, etmenler ve nedenler ne olursa olsun, dünyada çıkan savaşların önemli bir kısmının ekonomik kaynakların sahiplenilmesi amaçlı olduğu gerçeğinden yola çıkarak; ülkelerin ekonomik anlamda kendilerini güvende hissedecekleri bir ekonomik yapı kurmaları gerekmektedir. Can kaybının yüksek olduğu oldukça maliyetli sıcak savaş veya işgallerin yerini, daha akılcı hazırlanmış ekonomik işgallerin aldığı günümüzde; ülkelerin çevrelerindeki askeri tehditlerinin yanı sıra ekonomik tehditleri de göz önüne alarak savunma ve güvenlik politikaları geliştirmeleri gereklidir. Bilgi ve iletişim sektörlerinin gelişmesi, sırasıyla küreselleşmeyi hızlandırmıştır. Küreselleşme ile beraber ekonomik kaynakların değerleri giderek artmış ve daha önceden topraklara sahip olmak o topraklardaki ekonomik gücü yönetmek için yeterliyken, günümüzde

ekonomik kaynakları yönetebilmek çok daha zorlaşmış ve karmaşık bir hal almıştır” (Aydın, 2009a, s.240).

Literatürde jeopolitik olarak bilinen bir ülkenin coğrafi olarak konumunun o ülkeye siyasi açıdan ne gibi avantaj ve dezavantajlar sağladığını anlatmaya çalışan bir kavram bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’nin içinde bulunduğu coğrafya Türkiye’ye ekonomik açıdan birçok avantajlar sağlamaktadır. Ancak aynı zamanda ekonomik güvenlik bağlamında birçok dezavantaj da söz konusudur. Dünyadaki önemli petrol kaynaklarının yanında bulunan Türkiye, aynı zamanda Asya ile Avrupa arasında köprü konumundadır. Köprü olma konumu sadece coğrafi anlamda değildir. Türkiye kültürel, Siyasal ve ekonomik anlamda da iki kıta arasında bir köprüdür. Bu konumu dolayısıyla Türkiye’nin ekonomik anlamda tam olarak kendisini güvende hissetmesi çok zordur.

“Türkiye’nin coğrafi konumu, ekonomik konumunu da yakından ilgilendirmekte hatta bazen temel belirleyicisi konumuna gelmektedir. Örnek olarak; konunun tarafı olmadığı halde Türkiye’nin Körfez Savaşı’ndan ve Arap Baharı’ndan maddi anlamda en çok etkilenen ülke olması gösterilebilir. Bu bakımdan Türkiye’nin coğrafi konumunun kendisi için “hem bir fırsat, hem de bir tehdit” oluşturduğunu söyleyebiliriz. Ancak fırsat mı, yoksa tehdit unsurunun mu daha ağır basacağını, Türkiye’nin uygulayacağı politikalara göre zaman gösterecektir. Arap Baharı ile Orta Doğu’nun yeniden yapılanması süreci de Türkiye için bir ‘fırsat’ niteliği taşımaktadır. Çok iyi yönetilmesi gereken süreçte yapılabilecek olası hataların ise her an ‘tehdide’ dönüşebileceğini de unutmamak lazım” (SDE Rapor, 2013, s.65).

Türkiye’nin bir parçası olduğu Ortadoğu coğrafyası ekonomik, siyasi ve sosyal anlamda istikrarlı bir bölge değildir. Bu bölgede istikrar oluşması, ülkeler arasında güven ve barışın tesisi, ticaretin canlanmasıyla bölge ekonomisinin gelişmesine önemli katkı yapacaktır. Bölge ülkelerinden her birinin güvenliği Türkiye açısından en az kendi güvenliği kadar önemli görünmektedir. Bir yerde barış ve istikrar yok ise ekonomik anlamda o yerde bir gelişme beklemek imkânsızdır. Kalıcı güvenlik ve barış ortamının oluşması ekonomik kalkınma açısından elzem görünmektedir. Bu ortam oluşmadan ekonomik kalkınma için yapılacak tüm faaliyetler geçici etkiler dışında sonuç

vermeyecektir. Bölgede en küçük bir çatışma ve hatta çatışma ihtimali ekonomik faaliyetlerin kısıtlanması anlamına gelmektedir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde dünyada güvenlik ve kalıcı barış kavramlarının daha önemli olduğu bir coğrafi alan bulunmamaktadır.

Bazı kaynaklara göre Türkiye sadece jeopolitik konumundan dolayı değil aynı zamanda içyapısında yaşadığı terör gibi olaylar bakımından da güvenlik anlamında zorlu bir konumdadır. “1984 yılında Eruh Baskını ile başlayan terör de Türkiye için tehdit oluşturan bir diğer unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Terörün sadece sosyal değil aynı zamanda çok da ağır bir ekonomik maliyetinin olduğu bilinmektedir. Hızla büyüyen ve dünyanın ilk 20 ekonomisi arasında yer alan Türkiye ekonomisi ise, bölge ekonomilerine kıyasla üstün kabul edilebilir. Ancak yüksek orandaki cari açığın Türkiye ekonomisinin zayıf yönünü temsil ettiği ve ekonomi güvenliği açısından da bir zayıflık oluşturduğu da unutulmamalıdır. Türkiye’nin zengin doğal kaynakları ve bölgedeki en önemli su kaynaklarına sahip olması ise güçlü olduğu bir diğer yönünü oluşturmaktadır” (SDE Rapor, 2003, s.72)

Bazı kaynaklara göre Türkiye’nin sahip olduğu enerji kaynakları bakımından bazı avantajlar söz konusudur. “Hidrolik kaynaklar, temiz ve yenilenebilir kaynaklar olarak, dünya ülkelerinin enerji üretimlerinde çok önemli paya sahiptirler. Dünya genel enerji üretiminde % 2,6 payı olan bu kaynak, Türkiye için de çok önemli ve diğer ülkelerden farklı olarak, henüz dörtte üçü kullanılmamış bir kaynaktır” (Pamir, 2003, s.4).

Türkiye’nin içinde bulunduğu coğrafya temiz su kaynakları bakımından da sorunlu bir bölgedir. Dünyadaki nüfusun % 5’inin yaşadığı bu coğrafyada dünyadaki temiz su kaynaklarının sadece % 1’i bulunmaktadır. Bu miktarın çok önemli bir bölümü Türkiye sınırları içerisindedir ve bu durum da Türkiye’yi bölgede sıkıntılı hale getirmektedir. Örneğin, Türkiye sınırları aşan sular konusunda komşuları ile zaman zaman sıkıntılar yaşayabilmektedir. Bu açıdan Türkiye sahip olduğu temiz su kaynaklarıyla ilgili politikalarını iyi değerlendirmelidir. Türkiye’nin ekonomik güvenliğinin önündeki risklerden bir tanesi de finans sektörüne ilişkindir. Son dönemde gerçekleştirilen yapısal reformlar sayesinde güçlü bir finans sektörü oluşturulmuştur. Ancak finans sektöründeki

yabancı sermaye oranının yüksekliği orta ve uzun vadede ekonomik bir risk faktörü olarak görülebilir.

Türkiye'nin demografik yapısına bakıldığında önemli oranda bir genç nüfusa sahip olduğu görülmektedir. Bu genç nüfus Türkiye'ye önemli bir ekonomik değer katmaktadır. Ancak Türkiye'deki yüksek işsizlik oranı madalyonun diğer yüzünü oluşturmakta ve bu durum Türkiye ekonomisi açısından olumsuz olarak değerlendirilmektedir. Türkiye açısından uluslararası kredi değerlendirme kuruluşlarının son yıllarda Türkiye ekonomisine verdiği olumlu ve istikrarlı kredi notları ekonomi açısından olumlu görünmektedir. Ancak Türkiye'nin bazı ekonomik göstergeleri ekonomik zayıflık olarak görülebilir. Örneğin, düşük satın alma paritesine göre hesaplanan gayri safi milli hasıla ve enflasyonun gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında hal yüksek oranlarda olması ekonomik anlamda olumsuzluk sayılmalıdır. Tüketim toplumu olma yolunda ilerleyen Türkiye'nin özellikle sanayi üretimi için gerekli olan hammadde bakımından halen yüksek oranda dışa bağımlılığı ekonominin zayıf noktalarından birisini oluşturmaktadır. Türkiye açısından bir diğer risk ise sermaye piyasasındaki hisse senetlerinin büyük oranda yabancı yatırımcıların elinde olmasıdır. Özellikle, küresel ekonomik krizler de bu husus daha önemli hale gelmektedir (SDE Rapor, 2013, s.79).

Ayrıca Türk kamu yönetimindeki reformların bir parçası olarak yürürlüğe konulan özelleştirme uygulamalarında bazı stratejik öneme sahip tesislerin yabancı yatırımcılara satılmış olması orta ve uzun dönemde risk olarak değerlendirilebilir. Bu riski azaltmak ve ortadan kaldırmak bakımından yabancı yatırımcılara satılan tesislerde altın hisse uygulaması önemlidir. Bu tür özelleştirmelerin bir kısmında söz konusu altın hesse uygulamasının yapıldığı bilinmektedir.

Bir diğer husus siyasi anlamda istikrar sağlanmasının ekonomik dengeler açısından son derece önemli oluşudur. Türkiye birçok zaman siyasi istikrarsızlığı tecrübe etmiş ve bu dönemlerde ekonomideki kırılganlıkların arttığını görmüştür. Siyasi istikrar kadar ekonominin dümeninde bulunan kurumlar arasında eksiksiz bir eşgüdümün sağlanması gerekir. Anayasanın değiştirilmesi tartışmalarının içerisinde ekonominin yönetiminden sorumlu kurumların anayasal kurumlar haline gelmesi de tartışılmalıdır.

“Toplumsal ve ekonomik hayatın her alanında uygulanması gereken özgürlükçü politikalar, ekonomi güvenliğinin tesisi açısından son derece önemlidir. Her ne kadar son dönemde maliye teşkilatı vergi tahsilatında ciddi başarılar elde etse de, Türkiye vergi politikası açısından daha çok dolaylı vergilerin toplandığı bir mali sisteme sahiptir. Toplam vergilerin yüzde 68’nin dolaylı olarak tahsil edildiği bir vergi sistemi kayıtdışı ekonomik faaliyetlere yol açmaktadır. IMF ile olan ilişkilerde elde edilen başarı dikkat çekicidir. IMF’den borç almak için kapısında bekleyen bir ülke konumundan IMF’ye borç verebilecek bir ülke konumuna gelen Türkiye’nin dış borçtaki bu gelişimi önemlidir. Türkiye’nin ekonomi güvenliği konusunda zayıf olduğu bir diğer yönde eğitim seviyesi ve kalitesidir” (Maliye Bakanlığı, 2014).

“OECD’nin hazırlamış olduğu ‘Uzun Dönemde Büyüme, 2060’ raporuna göre Türkiye’nin uzun dönem büyümesi tahminleri üzerine yapılan değerlendirmede en önemli dezavantajın düşük eğitim seviyesi ve kalitesi olduğu belirtilmektedir. Bu bakımdan eğitim alanında önlemler alınması gelecekte Türkiye’nin ekonomi güvenliği açısından önem arz etmektedir. Türkiye genel itibariyle teknoloji ithal eden bir ülke durumdadır. Bu negatif durumun tersine çevrilebilmesi için AR-GE çalışmaları büyük önem taşımaktadır. 2002 yılından bu tarafa uygulanan hükümet politikaları AR-GE çalışmalarına destek verir niteliktedir. Bu bağlamda pek çok Teknokent’in faaliyete geçirilmesi önemli bir gelişme olarak algılansa da genel itibariyle yarış içerisinde olduğumuz ülkelere göre daha düşük bir AR-GE harcamasına sahip olmamız zayıf bir yönümüz olarak ortaya çıkmaktadır. Ekonomik olarak halen “gelişmekte olan” kapsamında bir ekonomiye sahip Türkiye’nin dışarıdaki olumsuz gelişmelerden anında etkilenmesi, sanayi üretimine konu olan hammaddelerin ve makine parklarının dışa bağımlı bir yapıya sahip olması Türkiye’nin ekonomi güvenliğini tehdit etmektedir” (SDE Rapor, 2013, s.67).

Sermaye piyasasındaki yabancı yatırımcıların payının fazla oluşu ve özelleştirme uygulamalarında tesislerin daha çok yabancı yatırımcılara satılması dış kaynaklı ekonomik krizler bakımından uzun dönemde Türkiye ekonomisi açısından önemli bir tehdit unsuru olma potansiyeline sahiptir. Türkiye’nin enerjide önemli ölçüde dışa bağımlı olması ve bu bağımlılığın giderek artması da ekonomi açısından bir diğer

risktir. Bu bakımdan nükleer enerji Türkiye'nin enerjide dışa bağımlılığını azaltması bakımından ciddi bir alternatif olduğu gözden uzak tutulmamalı, nükleer santral kurulmasına yönelik projelerine hız kazandırılmalıdır.

Türkiye'nin bazı doğal kaynaklar açısından zengin bir ülke olduğu söylenebilir. Ancak bu doğal kaynakları işleyerek katma değer yaratabilecek teknolojiye de tam anlamıyla sahip değildir. Dünya rezervlerinin çok büyük kısmının Türkiye'de bulunduğu bor madeniyle ilgili durumda böyledir. Bor madeninin katma değere dönüştürülmesi bakımından Türkiye bu konudaki araştırma ve geliştirme çalışmalarına hız vermelidir. Yine ekonomik güvenlik bakımından reforma tabi tutulması gerekli bir husus da kamu güvenliğine ilişkin düzenlemelerdir. Kamu güvenliği iç ve dış tehditler olmak üzere iki boyutludur. Kamu güvenliğinin sağlanmasından hem toplum hem de kamu yönetiminin ilgili birimleri sorumludur. Bu bakımdan kamu güvenliği konusu düzenlenirken bu husus devlet-vatandaş ilişkileri bağlamında ele alınmalıdır.

İktisadi anlamda güvenlik kamu güvenliği bakımından da önem arz etmektedir. Ekonomik güvenliğini sağlayamayan bir ülkenin siyasal ve sosyal sorunlarla boğuşmak zorunda kalması normaldir. Bu açıdan ekonomik güvenlikle ilgili ekonomik istihbarat sağlayabilecek yapılara ihtiyaç bulunmaktadır.

Özdağ (2010), İstihbarat Teorisi adlı eserinde çeşitli istihbarat konularının yanında ekonomik anlamda istihbarat konusuna ayrı bir yer ayırmakta ve “Ekonomik istihbarat ilk anda görüldüğünden çok daha sofistike ve sonuçları itibari ile etkili bir istihbarat biçimidir. Ekonomik istihbarat stratejik planda veriler kazandırabileceği gibi ülkelerin ekonomik kazanç sağlamasına da yardımcı olabilir. Bir ülkenin açık olarak ortaya koyduğu veya gizli bir şekilde izlediği politikayı analiz edebilmede kullanılacak en etkili araştırma mekanizmalarından birisi ekonomik istihbarattır” ifadelerini kullanmaktadır. Özellikle 2000’li yıllarda yaşanan küresel ekonomik krizin ekonomik istihbaratın önemini ortaya koymak bakımından incelenmesi gerekir.

Dünyayı etkileyen küresel ekonomik krizler, askeri çatışmalar ve terörizm kamu güvenliği bakımından önemli risk konuları olmuştur. Diğer taraftan kamu düzenin ve

güvenliğinin sağlanmasında tek sorumlu güvenlik kuvvetleri değildir. Bir toplumun kamu güvenliğini sağlamada iyi çalışan istihbarat birimlerine, ekonomi, siyaset ve toplum alanında çalışan uzmanlar ordusuna ihtiyacı bulunmaktadır.

Sonuç olarak, ekonomik güvenlik gerisinde çok disiplinli çalışmaların yer alması gereken bir konudur. Kamu güvenliği, toplumsal yapı, siyasal yapı, kamu hizmetlerinin verimliliği ve etkin sunumu gibi konuların tümü aslında ekonomik güvenlik içindir. Bir ülkede her konudaki reform çabası ve çalışması ekonomik güvenliğin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Özellikle ekonomiyi kırılganlıklardan koruyacak yapısal reformların rolü inkar edilemez.



KAYNAKÇA

- Albayrak, M.(1951). *Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Hazırladığı İlk Raporun Demokrat Parti Hükümetlerinin Politikalarına Etkileri*. T.C. Başbakanlık Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi.
- Aydın, S. (2009). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye'nin Ekonomik Güvenliği* (Kitap). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Aydın, S.(2009). Küreselleşme Sürecinde Türkiye'nin Ekonomik Güvenliği (Makale). *Akademik Araştırmalar Dergisi*, 42, İstanbul.
- Aytaç, Ö. (2004). Kuramsal Açıdan Kamu Bürokrasisi - Siyasal İktidar İlişkisi. *Polis ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 2.
- Akalın, T. Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi. *Türk İdare Dergisi*, 427, 36-39.
- Akın, C. (1999). Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*, 427, 85.
- Aktan, T. (1989). *Kamu İdaresi* (s.160-162). Bursa: Uludağ Üniversitesi Geliştirme Vakfı.
- AL, H. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Liberal Düşünce Dergisi*, 9, 33.
- Alkın, K., Gürlesel, C. F., (2004). Dünya Ekonomisine Yönelik Global Tehditler; Dünyada Güvenlik ve Tehdit Kavramının Evrimi ve Global Güvenlik İçinde Ulusal Güvenlik Perspektifi. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Dergisi*, 6, İstanbul.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler 1984 – 1988* (1990), DPT Yayınları, Ankara.

Aykaç, B. (1999). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim, *Amme İdaresi Dergisi*, 24, 2, 94-95.

Balcı, A. (2005). *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I*, İstanbul: Beta Yayınları.

Başbakanlık Devlet Personel Başkanlığı. (2003). *Cumhuriyetin İlanından Günümüze Devlet Personel Rejiminin Gelişimi*, (Cumhuriyetimizin 80.Kuruluş yılı kutlamaları çerçevesinde *Kamu Personel Rejiminin Gelişimi* konulu ve 24 Ekim 2003 düzenlenen Kamu Personel Rejiminin Gelişimi adlı paneldeki konuşmalar metni).

Buzan, B.(1991). *People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in The Post Cold War Era*. Hemel Hampstead, Harvester Wheatsheaf, Boulder, Lynne Rienner, s. 230.

Canpolat, H., Cangir, M. (2010). Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiye'nin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi, *Türk İdare Dergisi*, 466, 25-45.

Cahit, T. (1971). İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 4, 2, 42-85.

Coşkun, R. (2008). *Küreselleşme ve Yerel Yönetimler İçin İmaları* (s. 69-75). Yerel Siyaset, Okutan Yayıncılık.

Coşkun, Bayram., Nohutçu A. (2005), *Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kuramsal – Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar* (s. 1-32). İstanbul: Beta Yayınları.

Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları, Kamu Personel Yönetimi Reformu(Sorunlar - Öneriler).

Çal, S. (2001). *Bağımsız İdari Otorite Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu*.

Çoker, Z. (1981). Yeniden Düzenleme Çalışmalarında Yöntem: İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Örnek Olayı. *Amme İdaresi Dergisi*, 14 , 3, 71.

Dedeoğlu, B. (2008) , *Uluslararası Güvenlik ve Strateji*, İstanbul: Derin Yayınları.

Dinçer, Ö. (2007), Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, *Çerçeve Dergisi*,15, 44.

Demiray, M. (2006), Soğuk Savaş Sonrası Değişen Güvenlik Stratejileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11, 2.

Dinçer, Ö., Yılmaz C. (2003), *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C Başbakanlık, Ekim, Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı (1974). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*(1985). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Devlet Planlama Teşkilatı. *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1989), (DPT: Yayın No: 2174), Ankara.

Devlet Planlama Teşkilatı. *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (1996), Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayını.

Eken, M. (2005), *Yönetimde Şeffaflık, Teori ve Uygulama*, Sakarya: Sakarya Kitabevi.

Ercan, H. (2002). Türkiye’de Sivil Toplum Tartışmaları Üzerine. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, 1,6 9-79.

Ergün, T., Polatoğlu, A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş* (s.12-21). Ankara: TODAİE.

Eryılmaz, B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: Alfa Basım Yayın Dağıtım.

Eryılmaz, B. (2004), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları* (s.31-34). Salı Konuşmaları

Eryılmaz, B. (2007a). *Kamu Yönetimi*. Genişletilmiş ve Güncellenmiş Yeni Baskı, İstanbul: Erkam Matbaası.

Eryılmaz, B. (2007b). *Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Bürokrasi* (s.526-545). Dönüşüm Sürecindeki Türkiye, İstanbul: Alfa Yayınları.

Eryılmaz, B. (2007c), Bürokrasi Merkezli Değil, Vatandaş Merkezli Bir Yapılanma, *Çerçeve Dergisi*, 15, 44.

Fodor, P. (1999). 15-17. yüzyıl Osmanlı Hükümdar Aynalarında Devlet ve Toplum, Kriz ve Reform. (Çev. Erdal Çoban), *Tarih İncelemeleri Dergisi*, Ege Üniversitesi Edebiyat Fakültesi yayını.

Franck, P. G. (1950). Book Review: Turkey: an Economic Appraisal. *The American Economic Review*, 40, 1, s.191 – 194.

Geographical Review. (1950), *Review: Turkey an Economic Appraisal*, 40, 3, s. 495 – 496.

Gören, İ. (1999). ‘23.Kasım.1999 Tarihinde İstanbul-Divan Otel’de Düzenlenen, “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Bağlamında Sayıştay” Konulu Seminer notlarından.

Gözel, K. A. (2003). Yeni Kamu Yönetimi Nedir?. *Türk İdare Dergisi*, 75, 438, 195-209.

Güler, B. A. (1999). *Kamu Personel Yönetim Sistemi Raporu, Kritik ve Reform Önerileri*. Ankara.

Güler, B. A. (2005). *Reformlar Beyaz Devrimler Kırmızı'mı*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, GETA Metinleri.

Güler, B. A. (1996). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi* (s.41). Ankara: TODAİE

Güven, S. (1998). *1950'li Yıllarda Türk Ekonomisi Üzerine Amerikan Kalkınma Reçeteleri*. / Hilts Raporu / Thornburg Raporu / Barker Raporu, Bursa: Ezgi Kitabevi.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler* (s.7-8). Ankara: TODAİE.

Devlet Planlama Teşkilatı. (1961). *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor* (s.11-13). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

İlkin, S. (1982). *Yapi ve Kredi Bankası Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları*. İstanbul: Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri.

Joseph E. S. (2006). *Making Globalization Work* (s.14). New York, W.W. Norton.

Kamu Yönetimi Sözlüğü(s.104). (1998). (No:238). Ankara: TODAİE Yayını.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (s.1). (1991). (No:238). Ankara: TODAİE Yayınları.

- Kantarcioğlu, S. (1977). *Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?*. (No:34).Ankara: DPT Yayınları.
- Kara, B. (2006). Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*,30,2,149-162.
- Karaer, T. (1987). Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*,20, 2, 31-39.
- Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Genel Rapor (KAYA)*. (1991). Ankara: TODAİE Yayını.
- Kemmerer, E. W. (1934) Kemmerer Papers. *Princeton University Library Press*. 1, 289.
- Kesik, A. (2005). *Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetimin Yeniden Yapılandırılması: 5018 Sayılı Kanunun Değerlendirilmesi-Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye’de Uygulanabilirliği*.
- Kongar, E. (2000). *21. Yüzyılda Türkiye: 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Toplumsal Yapısı*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kozanoğlu, H. (2009). *Küresel Krizin Anatomisi*. İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Köse, Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecinde Yükselişi, *Sayıştay Dergisi*, 52, 3-42.
- Küçükşahin, A., Uyar, E.Ö., (2008). Türkiye’nin Güvenlik Strateji Belgesi Nasıl Hazırlanmalıdır?, *Harp Akademileri Dergisi*.
- Heisenberg, W. (1990), Bedrohungsperzeption, Friedens- und Sicherheitsverständnis als Grundlagepolitischen Handelns, Wolfgang Heisenberg/Dieter S. Lutz (Ed.),

Sicherheitspolitik Kontrovers, Bundeszentrale für politische Bildung. *Schriftenreihe Band 291, 1.*

Heper, M. (1977). *Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme, Siyaset Sosyolojisi açısından bir İnceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Hillier, F. S., Gerald J. L. (2004). *Introduction to Operations Research*. Standford: McGraw – Hill Higher Education.

Leblebici, D. N. (2004). *Kamu Yönetimi, Dünyadaki ve Türkiye'deki Gelişimi; Kamu Yönetimi, Gelişimi ve Güncel Sorunları* (s.7-25). Ankara: İmaj Yayınevi.

Mahmutoğlu, A. (2006). Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 78, 452, 29-52.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Raporu. (1966). Ankara: TODAİE Yayını.

Mesjasz, K. (2008). Ekonomik Güvenlik. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5, 18, 125-150.

Nye, J. S. (1974). Collective Economic Security, International Affairs, *Royal Institute of International Affairs*, 50, 4,

Özer, A. (2004). Yerel Kamu Yönetimi – Demokrasi İlişkisi. *Sayıştay Dergisi*, 52, 135-166.

Özer, A. (2005a). Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler. *Sayıştay Dergisi*, 57, 55-80.

Özer, A. (2005b). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.

Özer, A. (2006). Gelişmiş Ülkeler ve Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesi. *Türk İdare Dergisi*, 452, 1-27.

- Öztürk, N. K., Bayram C. (2000). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, 426, 145-161.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2005). *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi, Ulusal ve Global Perspektifler*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Pira, A., Kocabaş, F.(2003). Örgütsel İletişim Açısından Değişim Mühendisliği. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 5, 1, 87-102.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması* (s.149-151). Ankara: Metu Pres.
- Polidano, C. (1999). The New Public Management in Developing Countries. *IDPM Public Policy and Management Working Paper*,13, 1-38.
- Pollitt, C., Bouckaert G. (2000) *Public Management Reform A Comparative Analysis*. NewYork: Oxford University Pres..
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform* (s.9-89). (No:128). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sürgit, K. Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları. *Amme İdaresi Dergisi*,1,1, 5.
- Şarbak, Z. (2007). Mahalli İdareler Alanında Yaşanan Değişim. *Çerçeve Dergisi*,15,44.
- Şaylan, G. (1973). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*,6, 2 16-17.
- Şaylan, G. (2000), *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*, İstanbul: Tesev Yayınları.

Tortop N., İşbir E. G. (2000). *Yönetim Bilimi* (s.192-201). Ankara:Yargı Yayınları.

Uluslararası İlişkiler Dergisi (2008) 5, 18, 125 – 150.

Vaner, T. (2004). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Reform Raporları*. Ankara.

Yalçındağ, S. Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*,4, 2, 24-31.

Yayman, H. (2005). *Türkiye’nin İdari Reform Politiği*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yenal, O. (2001). *Cumhuriyet’in İktisat Tarihi*, İstanbul: Türkiye Sınai Kalkınma Bankası.

Yücel, Y. (1988). *Osmanlı Devlet Teşkilatına Dair Kaynaklar*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

<http://www.mfa.gov.tr/turk-ekonomisindeki-son-gelismeler.tr.mfa>
(12.11.2014)

T. C. Başbakanlık Devlet Personel Daire Başkanlığı “*Devlet Personel Dairesinin Kuruluşu, Görevleri ve Teşkilat Yapısı*”, <http://www.dpb.gov.tr/teskilat1.htm>
(9.10.2014)

[http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_denetim/kamu_mali_yonetimini..
n_yeniden_yapilandirilmesi_ve_denetim.mcw](http://www.tesev.org.tr/dosyalar/kamu_denetim/kamu_mali_yonetimini..n_yeniden_yapilandirilmesi_ve_denetim.mcw) (21.12.2014)

<http://www.atam.gov.tr/index.php?Page=Print&DergiIcerikNo=135&Yer=Derg>
(5.02.2015)

<http://www.basbakanlik-dpb.gov.tr/giris2.doc> (19.03.2015)

<http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm>
(25.03.2015)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf> 22.11.2008 (27.05.2015)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf> 22.11.2008 (29.05.2015)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/vii/> (30.05.2015)

<http://research.yale.edu/ycias/database/files/MESV3-4.pdf> (9.07.2015)

http://www.undp.org/governance/docs/PARPN_English.pdf (20.05.2015)

www.tesev.org.tr/projeler/kamu_personel_metin_tebliğ3.php (18.06.2015)

www.tesev.org.tr/projeler/kamu_personel_metin_tebliğ3.php (16.11.2014)

<http://www.mfa.gov.tr/turk-ekonomisindeki-son-gelismeler.tr.mfa>
(11.07.2015)

<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5018.html> (13.07.2015)

<http://www.yenisafak.com.tr/yazarlar/erdaltanaskaragol/yapisal-reformlar-ve-yeni-ekonomi-56873> (14.07.2015)

<http://www.invest.gov.tr/tr-TR/turkey/factsandfigures/Page/Economy.aspx> (18.07.2015)

www.mahfiertilmez.com/2014/03/yapisal-reformlar-rehberi.html

<http://www.sde.org.tr/userfiles/file/SDE%20ekonomi%20guvenligi%20INTERNET.pdf>
(17.12.2015)

<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx>
(5.02.2016)

Maliye Bakanlığı (2014), Genel Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları, İstatistikler, www.maliye.gov.tr (25.12.2015)

TCMB (2014), Eylül Ayı Beklenti Anketi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB), www.tcmb.gov.tr (9.12.2015)

TÜİK (2014), Hane Halkı İşgücü İstatistikleri, Haziran, www.tuik.gov.tr (10.12.2015)

TUİK (2014), Gelir ve Yaşam Koşulları Araştırması 2013, Eylül, www.tuik.gov.tr
(11.12.2015)

TURKONFED (2013), “Orta Gelir Tuzağından Çıkış: Hangi Türkiye ? Cilt 2: Bölgesel Kalkınma ve İkili Tuzaktan Çıkış Stratejileri”, Hazırlayanlar: E. Yeldan ve diğerleri, Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu, www.turkonfed.org
(12.15.2015)





HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ETİK KURUL İZİN MUAFİYETİ FORMU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
..... **ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞI'NA**

Tarih: .../.../.....

Tez Başlığı / Konusu:

Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmam:

1. İnsan ve hayvan üzerinde deney niteliği taşımamaktadır,
2. Biyolojik materyal (kan, idrar vb. biyolojik sıvılar ve numuneler) kullanılmasını gerektirmemektedir.
3. Beden bütünlüğüne müdahale içermemektedir.
4. Gözlemsel ve betimsel araştırma (anket, ölçek/skala çalışmaları, dosya taramaları, veri kaynakları taraması, sistem-model geliştirme çalışmaları) niteliğinde değildir.

Hacettepe Üniversitesi Etik Kurullar ve Komisyonlarının Yönergelerini inceledim ve bunlara göre tez çalışmamın yürütülebilmesi için herhangi bir Etik Kuruldan izin alınmasına gerek olmadığını; aksi durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yukarıda vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: _____

Öğrenci No: _____

Anabilim Dalı: _____

Programı: _____

Statüsü: ☐ Y.Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.

DANIŞMAN GÖRÜŞÜ VE ONAYI

(Unvan, Ad Soyad, İmza)

Detaylı Bilgi: <http://www.sosyalbilimler.hacettepe.edu.tr>

Telefon: 0-312-2976860

Faks: 0-3122992147

E-posta: sosyalbilimler@hacettepe.edu.tr



HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS/DOKTORA TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU

HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI BAŞKANLIĞINA

Tarih: 26/05/2016

Tez Başlığı / Konusu **İDARİ REFORMUN EKONOMİK GÜVENLİK BAĞLAMINDA**
DEĞERLENDİRİLMESİ

Yukarıda başlığı/konusu gösterilen tez çalışmamın a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 121 sayfalık kısmına ilişkin, 26/05/2016 tarihinde şahsim/tez danışmanım tarafından finalin açılı intihal tespit programından aşağıda belirtilen filtrelemeler uygulanarak anılmış olan orijinallik raporuna göre, tezin benzerlik oranı % 4'tür.

Uygulanan filtrelemeler:

- 1- Kabul/Onay ve Bildirim sayfaları hariç,
- 2- Kaynakça hariç
- 3- Alıntılar hariç/dâhil
- 4- 5 kelimeden daha az artışına içeren metin kısımları hariç

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esaslarını inceledim ve bu Uygulama Esasları'nda belirtilen azami benzerlik oranlarına göre tez çalışmamın herhangi bir intihal içermeyeceğini; aksinin tespit edileceği muhtemel durumda doğabilecek her türlü hukuki sorumluluğu kabul ettiğimi ve yakında vermiş olduğum bilgilerin doğru olduğunu beyan ederim.

Gereğini saygılarımla arz ederim.

Tarih ve İmza

Adı Soyadı: REVANE ZAIĞOVA
 Öğrenci No: N10125418
 Anabilim Dalı: SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
 Programı: KAMU YÖNETİMİ
 Statüsü: ☐ Y.Lisans ☐ Doktora ☐ Bütünleşik Dr.

DANIŞMAN ONAYI

UYGUNDUR.

PROF. DR. DOĞAN NADİLERBERGİ
 (Unvan, Ad Soyad, İmza)

