

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ ve KAMU YÖNETİMİ
(YÖNETİM BİLİMLERİ) ANABİLİM DALI**

TÜRKİYE’DE REFORM YÖNETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Nesrin ALTUNTAŞ

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Tayfur ÖZŞEN

Ankara 2007

İÇİNDEKİLER

İçindekiler	II
Şekiller Dizini	IX
Tablolar Dizini	X
Grafikler Dizini	XII
Kısaltmalar	XIV
GİRİŞ	XVI

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMİ GELİŞTİRMENİN KURAMSALLAŞMASI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ GELİŞTİRME SORUNU

I. Tanım ve Kavram	2
A. Yönetimi Yeniden Düzenleme (İdari Reform) Tanımı	2
B. Yönetimi Geliştirme ve Yeniden Düzenleme ve Bir Değişim Yöntemi (Kaizen Yönetim Felsefesi)	3
II. Yönetimde Reformun Çeşitli Türleri	6
A. Kurumsal Reform Yöntemi	6
B. Zorlayıcı Reform Yöntemi	7
C. Deneysel Yöntem	7

III. Yabancı Uzman Yazanıkları	12
A. 1949 Neumark Raporu	13
B. 1950 Barker Raporu	14
C. 1951 Martin Ve Cush Raporu	16
D. 1958 Chaileux Dantel Raporu	17
IV. 1960 Sonrası Çalışmalar	18
A. İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor	19
B. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)	20
C. İdareyi Ve İlgili Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları	23
D. TODAİE Merkezi Ö-Y Birimi İle Kırtasiyecilikle Savaş Programı	25
E. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971), Kamu Yönetimi Komisyonu Raporu (1982)	26
V. 1980'den Sonra	31
A. Bülent Ulusu Hükümeti Döneminde Yapılan Çalışmalar	32
1. Türk Mevzuatının Yönetimi Ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi	33
2. Kamu Yönetimi Komisyonu Çalışmaları	33
B. Turgut Özal Hükümetleri Döneminde Yapılan Çalışmalar	34
C. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi 1991 (KAYA)	36

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ GELİŞİM VE GELİŞTİRİM SORUNU ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

I. Alan Araştırması	38
A. Araştırmanın Metodolojisi	38
1. Araştırmanın Amaçları	38
2. Araştırmanın Varsayımları	39
3. Araştırmanın Yöntemi	40
a. Örneklem	40
(1) Anket Uygulaması Öngörülen Birimler	40
(a). BAKANLIKLAR	40
(b). BAKANLIK BAĞLI KURULUŞLARI	41
(c). DİĞER KAMU KURULUŞLARI	42
(d). DİĞERLERİ	43
b. Verilerin Toplanması	44
c. Saha Uygulaması	45
d. İstatistiksel Yöntem Ve Çözümleme	50
4. Araştırmanın Kapsamı Ve Sınırlılıklar	50
II. Araştırmanın Bulguları Ve Yorum	51
A. APK Birimlerinin Örgütlenme Durumu	51

1. Anket Formunu Dolduran Bakanlık Ya Da Kuruluşlardaki Birimlerin Genel Görünümü (1. ve 2. Soru)	51
2. Anket Formunu Dolduran APK Birimlerindeki Örgütlenmeye İlişkin Görünüm (3. Soru)	52
3. Bakanlık Ya Da Kuruluşlarda Yönetimi Geliştirme İşlevinin Örgütlenme Biçimlerinin Değerlendirilmesi (4. Soru)	53
4. Yönetimi Geliştirme İşlevinin Yetersiz Kaldığı Örgütlenmelere Yönelik Düşünce Ve Öneriler (5. Soru)	54
B. APK Birimlerinin Personel Durumu	57
1. Bakanlık Ya Da Kuruluşlarda Yönetimin Geliştirilmesi İşlevini Yerine Getiren Personelin Nicelik Ve Nitelik Olarak Yeterliliği (6. Soru)	57
2. Yönetimin Geliştirilmesi İşlevini Yerine Getiren Personelin Nicelik Ve Nitelik Olarak Yetersiz Kaldığı Durumlara İlişkin Çözüm Önerileri (7. Soru)	58
3. Anket Formunu Cevaplandıran Bakanlık Ya Da Kuruluşlardaki Mevcut Personelin Kadro Unvan Ve Sayıları (8. Soru)	59
4. Yönetimi Geliştirme İle İlgili Personelin Sahip Olması Gereken Niteliklerin Belirginleşmesi (9. Soru)	60
C. Yönetimi Geliştirmenin Örgütlenme Durumu	61
1. Halen Yürütülen Yönetimi Geliştirme Çalışmalarının Değerlendirilmesi (10. Soru)	61
2. Yönetimin Geliştirilme Çalışmaları Esnasında Merkezi Bir Birimin Yardım Ve Yönlendirmesine Duyulan Gereksinim (11. Soru)	62

3. Yönetimin Geliştirilme Çalışmaları Esnasında Merkezi Bir Birimin Yardım Ve Yönlendirmesine Gereksinim Duyulan Konular (12. Soru)	67
4. K. Yönetiminde Çeşitli Birimler Tarafından Yürütülen Yönetimi Geliştirme Çalışmaları Sırasında Başbakanlıkça Planlama Yapılması Ve Eşgüdüm Sağlanması Gereği (13. Soru)	68
5. Kamu Yönetiminde Çeşitli Birimler Tarafından Yürütülen Yönetimi Geliştirme Çalışmaları Sırasında Başbakanlıkça Planlama Yapılması Ve Eşgüdüm Sağlanmasının Gerekçeleri (14. Soru)	69
D. Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi	70
1. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimine Duyulan İhtiyaç (15. Soru)	70
2. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Öngörüsünün, Birimin Görevlerini Tanımlaması (16. Soru)	71
3. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Öngörüsünün, Birimin Yetkilerini Tanımlaması (17. Soru)	72
4. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Öngörüsünün, Birimin Örgütsel Yapısını Tanımlaması (18. Soru)	72
5. Merkezi Yönetimi Geliştirme Biriminin Yürütme Organı İle İlişki Düzlemi (19. Soru)	73
E. Yönetimi Geliştirmede Eşgüdüm Sorunu	75
1. Kamu Kurum Ve Kuruluşları Arasında Eşgüdümün Sağlanması Amacıyla Yeni Bir Kurumsal Mekanizmanın Tesisi (20. Soru)	75

2. Kamu Kurum Ve Kuruluşları Arasında Eşgüdümün Sağlanması Amacıyla Yeni Bir Kurumsal Mekanizmanın Tesisinde Yapısal Ve İşlevsel Yaklaşımlar (21. Soru)	76
3. Kamu Kurum Ve Kuruluşları Arasında Eşgüdümü Sağlayabilecek Mevcut Kuruluşlar Ve Yüzde Dağılımları (22. Soru)	77
F. Yönetimi Geliştirmede Etkinliği Belirleyen İlişkiler (Kuruluş İçi ve Dışı)	78
1. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında BİGB'nin Rolü (23. Soru)	78
2. BİGB'nin Yapısal Ve İşlevsel Analizi (24. Soru)	79
3. Yönetimi Geliştirme Çalışmalarında İşbirliği Yapılan Kuruluşların Yüzde Olarak Dağılımları (25. Soru)	81
4. Yönetimin Geliştirilmesi İşlevine Yönelik Çalışmalara Karşı Üst Amirlerin (Bakan Ve Müsteşar) Tutumu (26. Soru)	82
5. Yönetimin Geliştirilmesi İşlevine Yönelik Çalışmalara Karşı Üst Amirlerin (Bakan-Müsteşar) Destek Niteliğindeki Olumlu Tutumları (27. Soru)	83
6. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında DPT'nin Rolü (28. Soru)	84
7. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında DPB'nın Rolü (29. Soru)	85
8. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında Todaie'nin Rolü (30. Soru)	86
9. Yönetimi Geliştirme Birimi İle Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Arasında Düşünülen İlişki Ağı (31. Soru)	87
G. "Türkiye'de Reform Yönetimi"	88
"Türkiye'de Reform Yönetimi" Başlığının Düşündürdükleri (32. Soru)	88

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

21.YÜZYILDA TÜRKİYE VE KAMU YÖNETİMİ MÜSTEŞARLIĞI

I. Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması	91
II. Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye	94
III. Avrupa Birliği’ne Adaylık ve Uyum Sürecinin Arka Planı Olarak Reformlar	105
IV. Kamu Reformu Müsteşarlığı	114
A. Postmodern Örgüt Kuramı Adhokrasi	115
B. Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Örgüt Modeli	118
SONUÇ	121
EK I: Açıklama ve Soru Kağıdı	128
Ek II: Anket Uygulamasının Öngörüldüğü Birimlere Ait Yasal ve Yönetimsel Metinler	132
İngilizce Özet: Reform Administration In Turkey	136
Türkçe Özet: Türkiye'de Reform Yönetimi	137
KAYNAKÇA	138

ŞEKİLLER DİZİNİ

ŞEKİL 1	BREAKTHROUGH (ATILIM) VE SÜREKLİ GELİŞME GRAFİĞİ	5
ŞEKİL 2	YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİ İLE MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİ ARASINDA DÜŞÜNÜLEN İLİŞKİ AĞI	87
ŞEKİL 3	YÖNETİM SÜRECİ	89
ŞEKİL 4	YÖNETİM GERÇEĞİ	102
ŞEKİL 5	SÜREKLİ GELİŞ VE YÜKSEK PERFORMANS DÖNGÜSÜ	103
ŞEKİL 6	MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİ ÖRGÜT ŞEMASI	118

TABLOLAR DİZİNİ

TABLO 1	ANKET FORMLARININ CEVAPLANDIRILMA ŞEKLİ	44
TABLO 2	ANKET FORMUNU DOLDURAN BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDAKİ BİRİMLERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ	51
TABLO 3	ANKET FORMUNU DOLDURAN APK BİRİMLERİNDEKİ ÖRGÜTLENMEYE İLİŞKİN GÖRÜNÜM	52
TABLO 4	BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİ GELİŞTİRME İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	53
TABLO 5	BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNİ YERİNE GETİREN PERSONELİN NİCELİK VE NİTELİK OLARAK YETERLİLİĞİ	57
TABLO 6	ANKET FORMUNU CEVAPLANDIRAN BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDAKİ MEVCUT PERSONELİN KADRO UNVAN VE SAYILARI	59
TABLO 7	HALEN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	61
TABLO 8	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ÇALIŞMALARI ESNASINDA MERKEZİ BİR BİRİMİN YARDIM VE YÖNLENDİRMESİNE DUYULAN GEREKSİNİM	62
TABLO 9	K. YÖNETİMİNDE ÇEŞİTLİ BİRİMLER TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARI SIRASINDA BAŞBAKANLIKÇA PLANLAMA YAPILMASI VE EŞGÜDÜM SAĞLANMASI GEREĞİ	68
TABLO 10	AYRI BİR MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNE DUYULAN İHTİYAÇ	70
TABLO 11	MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNİN YÜRÜTME ORGANI İLE İLİŞKİ DÜZLEMİ	73
TABLO 12	KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜN SAĞLANMASI AMACIYLA YENİ BİR KURUMSAL MEKANİZMANIN TESİSİ	75

TABLO 13	KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜ SAĞLAYABİLECEK MEVCUT KURULUŞLAR VE YÜZDE DAĞILIMLARI	77
TABLO 14	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA BİGB’NİN ROLÜ	78
TABLO 15	BİGB’NİN YAPISAL VE İŞLEVSEL ANALİZİ	79
TABLO 16	YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARINDA İŞBİRLİĞİ YAPILAN KURULUŞLARIN YÜZDE OLARAK DAĞILIMLARI	81
TABLO 17	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN VE MÜSTEŞAR) TUTUMU	82
TABLO 18	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN-MÜSTEŞAR) DESTEK NİTELİĞİNDEKİ OLUMLU TUTUMLARI	83
TABLO 19	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPT’NİN ROLÜ	84
TABLO 20	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPB’NİN ROLÜ	85
TABLO 21	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA TODAİE’NİN ROLÜ	85

GRAFİKLER DİZİNİ

GRAFİK 1	ANKET FORMLARININ CEVAPLANDIRILMA ŞEKLİ	44
GRAFİK 2	ANKET FORMUNU DOLDURAN APK BİRİMLERİNDEKİ ÖRGÜTLENMEYE İLİŞKİN GÖRÜNÜM	53
GRAFİK 3	BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİ GELİŞTİRME İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	54
GRAFİK 4	BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNİ YERİNE GETİREN PERSONELİN NİCELİK VE NİTELİK OLARAK YETERLİLİĞİ	57
GRAFİK 5	HALEN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ	61
GRAFİK 6	YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ÇALIŞMALARI ESNASINDA MERKEZİ BİR BİRİMİN YARDIM VE YÖNLENDİRMESİNE DUYULAN GEREKSİNİM	62
GRAFİK 7	K. YÖNETİMİNDE ÇEŞİTLİ BİRİMLER TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARI SIRASINDA BAŞBAKANLIKÇA PLANLAMA YAPILMASI VE EŞGÜDÜM SAĞLANMASI GEREĞİ	68
GRAFİK 8	AYRI BİR MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNE DUYULAN İHTİYAÇ	71
GRAFİK 9	MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNİN YÜRÜTME ORGANI İLE İLİŞKİ DÜZLEMİ	74
GRAFİK 10	KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜN SAĞLANMASI AMACIYLA YENİ BİR KURUMSAL MEKANİZMANIN TESİSİ	75
GRAFİK 11	KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜ SAĞLAYABİLECEK MEVCUT KURULUŞLAR VE YÜZDE DAĞILIMLARI	77

GRAFIK 12 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA BİGB’NİN ROLÜ	78
GRAFIK 13 BİGB’NİN YAPISAL VE İŞLEVSEL ANALİZİ	79
GRAFIK 14 YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARINDA İŞBİRLİĞİ YAPILAN KURULUŞLARIN YÜZDE OLARAK DAĞILIMLARI	81
GRAFIK 15 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN VE MÜSTEŞAR) TUTUMU	82
GRAFIK 16 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN-MÜSTEŞAR) DESTEK NİTELİĞİNDEKİ OLUMLU TUTUMLARI	83
GRAFIK 17 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPT’NİN ROLÜ	84
GRAFIK 18 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPB’NİN ROLÜ	85
GRAFIK 19 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA TODAİE’NİN ROLÜ	86
GRAFIK 20 DPB, DPT, TODAİE VE BİGB’Yİ OLUMLU VE YAPICI BULANLARIN YÜZDE DİLİMLERİ	92

KISALTMALAR

A.D.G.M.	: Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
AB	: Avrupa Birliği
APK	: Araştırma, Planlama, Koordinasyon
B.İ.B.	: Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
B.İ.G.B.	: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı
Bağ-Kur G.M.	: Bağ-Kur Genel Müdürlüğü
bkz.	: Bakınız
Ç.B.	: Çevre Bakanlığı
D.İ.E.	: Devlet İstatistik Enstitüsü
D.P.B.	: Devlet Personel Başkanlığı
D.S.İ.G.M.	: Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
D.T.Y.K.	: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
E.İ.E.İ.G.M.	: Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü
G.M.	: Gümrük Müsteşarlığı
İ.B.G.M.	: İller Bankası Genel Müdürlüğü
İ.G.E.M.E.	: İhracatı Geliştirme Merkezi
İ.H.K.Ü.K.S.	: İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurul Sekreteryası
İ.İ.B.E.M.	: İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü
İ.İ.B.K.G.M.	: İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü
K.B.	: Kültür Bakanlığı
K.H.G.M.	: Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
M.P.İ.G.M.	: Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
M.P.M.	: Milli Prodüktivite Merkezi

M.T.A.G.M.	: Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Programı
O.G.M.	: Orman Genel Müdürlüğü
Ö-Y.	: Örgüt-Yöntem
s.	: sayfa
SGB	: Strateji Geliştirme Başkanlığı
S.S.K.	: Sosyal Sigortalar Kurumu
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
S.T.B.	: Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
T.B.	: Turizm Bakanlığı
T.C.K.G.M.	: Karayolları Genel Müdürlüğü
T.K.G.M.	: Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
T.O.K.İ.B.	: Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
T.P.E.B.	: Türk Patent Enstitüsü Başkanlığı
T.R.G.M.	: Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırmalar Kurumu
U.B.	: Ulaştırma Bakanlığı
U.B.T.G.M.	: Ulaştırma Bakanlığı Telsiz Genel Müdürlüğü
YODÇEM	: Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi
YURTKUR	: Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu

GİRİŞ

Reform çabalarının karşı karşıya kaldığı temel sorunlardan biri, reformların eninde sonunda devlet aygıtı aracılığıyla gerçekleştirilmesi söz konusuysa, devlet aygıtına fiilen yürürlük kazandıran bürokrasinin de reform konusu olmasıdır. Örneğin komünist sistem çöktükten sonra yeni sistemi kurmak zorunda olan, yine eski Sovyet bürokratlardan başka kimse değildi. Oysa sorun zaten bürokrasinin ta kendisiydi. Örneğin, piyasanın “görünmez eline” inanan Yeltsin’in çabaları her şeyden önce bürokrasinin, yeni sistemi kuracak deneyimlerden yoksun olmasından ötürü (herkesin hatırlayacağı üzere) bu denli sancılı sonuçlar doğurmuştur. Şevardnadze değişen ilkeler ve tavırlar uğruna Kremlinde verilen mücadeleyi anlatırken: Önceleri, merkeziyetçi ekonominin bir başka deyişle komuta ekonomisinin hastalıklarıyla, yolsuzluk hastalığı arasında doğrudan bir bağlantı olduğunu kavrayamadığından söz eder. Şöyle ki:

Bu ikisi, benim için uzun süre ayrı ayrı unsurlar oldu. Bu arada yolsuzluklar ön plana çıkıyor ve geride kalan her şeyi perdeliyordu. En fazla acı çeken de “küçük adam”, sıradan vatandaş oluyordu. Ne iktidarın üst kademelerinde, ne de adalet organlarında himaye bulabiliyordu, çünkü mafya bu yapıların içine sızmıştı ve bunları denetim altında tutuyordu. Devlete olan güven sarsılmıştı, para her şeyin ölçüsü olmuştu ve çıkış yolu da görünmüyordu. Fonda, komünizm ve vatanseverlik edebiyatının bitip tükenmek bilmeyen sömürüsü sürerken, ön plandaki çürüme ve yozlaşma daha da itici oluyordu. Maddi değerlerin suistimalini örtbas etmek amacıyla, en yüce kavramlar alet ediliyordu. Yolsuzluklara ve gölge ekonomisine, bunların toplumsal yaşamın en üst kademelerindeki hakimiyetine karşı verilen savaş, bana göre, en yüksek ulusal değerlerin kurtarılmasıyla eş anlamlıydı. Aç gözlülüğün sömürdüğü bir ulus iliğine kadar hasta ve çökmeye mahkumdur, diyordum kendi kendime.

....Biz yeni düşüncenin pusulasıyla yola koyulduk ve doğru icracıları da bulduk, ne var ki sık sık bu yoldan saptık- en çok da iç politika da. Perestroykanın trajik başarısızlıklarından söz ederken, kesinlikle kendimi haklı çıkarma çabası içine girmiyorum. Yine altını çiziyorum: Bu benim suçum. Başarılardan söz ederken de, kendime kazanç payı biçmiyorum: Bu başarılar, bir şeyler yapılmasının gerekliliği, birçok insanın kafasında olgunlaştığı için, elde edilebildi. Bürokratik sistemi eleştirirken, yeni bir düşman imajı yaratmak için uğraşmıyorum. Analizlerimin gerçekçi ve nesnel olması gerekiyor.

Sistemin üç dayanağı-merkezi ekonomi parti ve devlet aparatının temel unsuru olarak siyasi sistem ve birlik devleti- nesnel olarak kendilerini reforme edemediler ve kazanımlarından özveride bulunamadılar. Sistem tarafından temsil edilen kuruluşların çıkarları gözetilmediği için, buna

karşı bir tepkime oluştu:Öncelikle perestroyka reddedildi, ardından bu olguya karşı bir direnç meydana geldi.

Perestroykaya yöneltile saldırlar veya yeni düşünce politikasını sona erdirmek için harcanan çabalar, bu iki kavramın teori ve pratiğinin, tek sesli yapıyı için kemirmesinden kaynaklanıyor. Global çatışmanın ve sınıfsal mücadele kavramının ortadan kaldırılması, ortak insani değerlerle çoğulculuk ve siyasi özgürlüğün ön plana çıkması, bu sistem tarafından patlamaya hazır bir bomba olarak değerlendirildi. Bu bombadan kurtulmak, sistemin en önemli hedefi haline geldi.

Her ne kadar, ülkemde değişimin meydana geleceği günleri iple çeksem de, yıkıcılık rolünde görmüyorum kendimi.Tahrip etmek bir anlamda yıkıntılar altında kalma tehlikesine davetiye çıkarmaktır. Diğer yandan, şu ya da bu grubun gerçek çıkarlarını gözetmemek ve sanki bunlar hiç varolmamış gibi davranmak, hem gündelik yaşamda, hem de siyasette pek akılcı bir tutum değildir.

Kanımca en büyük hata da budur. Reformcuların belirli anlamda safdilliğinden daha önce söz etmiştim. Bu saptamayı daha sert bir ifadeyle de dile getirebilirim:Bizler siyasi cehaletin kurbanları olduk. Eski yöntemlerle yeni gerçeklikler yaratmaya çalıştık –tepeden inme direktiflerle. Ne var ki, şu ya da bu buyrultu ve kararları içeren direktifler, ancak kumanda merkeziyle ortak çıkarları ya da hiyerarşik bağı bulunanlarla korku duyanlar açısından bağlayıcı nitelik taşıyabilir. Aksi takdirde talimatın, hiçbir etkisi yoktur.

İktidar tekeli altında tamamen gereksiz hale gelen, sağlam bir siyasi bilinç nerede ortaya çıkabilirdi? Yönetme sanatı nasıl buyrukların yerini alır?¹

Sunduğumuz araştırmanın genel ufkunu, dönüşmesi gereken bürokrasinin, bu işi yapabilecek durumda olmamasının ya da diğer bir değişle reforma tabi tutulan kurumun kendi kendini ıslah edememesinin yarattığı bu çıkmaz oluşturur.

Bu çıkmaza girmemek için, her şeyden önce bu çıkmazın bilincinde olarak uygun bir kuramsal temel, olgulara eleştirel yaklaşmamızı sağlayacak belirli bir bakış açısını oluşturmak gerekir. Ne var ki elimizdeki kuramların hepsi, daha çok gelişmiş sanayi toplumlarında üretilen, dolayısıyla da “piyasa”nın çoktan işlerlik kazandığı toplumlardaki kamu reformlarına ilişkindir. Böyle olunca, Türkiye’deki süreci değerlendirmek için gerekli olan kuramsal bakış açısını kendimiz oluşturmamız gerekti.

Sanayi ülkelerindeki kamu sektörünün işlevi, asıl siyasi güçleri oluşturan iki toplumsal sınıfın, özel sektörün ve işçi sendikalarının aralarındaki pazarlıklara gereken hukuki, diğer bir deyişle meşru temeli

oluşturmak, söz konusu pazarlıklar sonucu varılan anlaşmaların uygulanırılığını güvence altına almaktır. Bu anlamda, siyasetin iktisat tarafından belirlendiği bir yapı söz konusudur. Hem klasik ve neo-klasik iktisat hem de Keynesçi yaklaşım, bu “pazar”lık ilişkilerinden yola çıkar. Örneğin klasik iktisadın temel varsayımlarından yola çıkan Marx, gelişmiş, hatta sonuna gelmekte olan bir “kapitalizm”den, işçilerin işverenlerle her türlü pazarlığı kesip üretim araçlarına el koymasından (hatta işçi sınıfının hem kendisini hem de sermaye sahibi sınıfı ortadan kaldırmasından) söz ederken, elbette gelişmiş bir piyasa ekonomisi, diğer bir deyişle gelişmiş bir para ekonomisinden yola çıkar. Aynı biçimde Keynes de, bütün işleri Adam Smith’in ünlü “görünmez eli”ne bırakmanın olanaksız olduğundan söz ederken, yine (hatta deyim yerindeyse “fazla”) gelişmiş bir para ekonomisini ve öyle bir ekonominin sorunlarını temel alır. Bu toplumlarda son kertede ekonomi siyaseti belirler.

Oysa Türkiye’deki reform yönetimi üzerine düşünürken, gelişmiş bir para ekonomisinin sorunlarını çözmeyi hedefleyen (hatta Marx’ta olduğu gibi tümünden ortadan kaldırmaya çalışan) kuramları temel almak, ancak sınırlı ölçüde mümkündür. Piyasanın görünmez elinin henüz işlerlik kazanmadığı, 2001 krizinden sonra kendini dayatan para ilişkilerinin: “Bizi piyasalar mı idare edecek?” gibi şaşkın sorulara yol açtığı bir ülkede, Keynes’in öngördüğü gibi ekonominin siyaset tarafından sınırlandırılması gerektiğini öne sürmek, asıl sorunun, yani siyasetin ekonominin üzerindeki etkisini azaltmayı hedef alan reform ihtiyaçlarının kuramsal temelini oluşturması mümkün değildir.

Böyle bakıldığında, örneğin Sovyet Devrimi işte böyle bir kuramsal kargaşanın ürünüdür. Çarlık Rusya’nın sorunlarını uygun olmayan bir kuramla -siyaset ekonomiyi belirlediği için (her şeyden önce ekonomik) bunalıma giren Rus toplumunu, siyasetin ekonomiye topyekûn hakimiyetini öngören Marksist kuramla çözmenin- doğurduğu sonuç ortadadır. Sözü edilen çıkmaz, yani siyasetin ekonomi üzerindeki etkisini azaltmaya yönelik reformların yine siyasal düzey tarafından gerçekleştirilmesi zorunluluğu,

¹ Eduard Şevardnadze, **Gelecek Özgürlüktür**, Afa Yayını, s.286-287.

ekonominin siyaseti belirlediği (piyasanın “görünmez eli”nin işlerlik kazandığı) bir toplumun değil de Sovyet bürokrasinin Çarlık Rusya’dan da çok ekonomiye müdahalede bulunabildiği bir toplumun oluşmasına neden olmuştur. Bir komuta ekonomisinin (siyasetin ekonomiyi belirlediği bir toplumsal yapının) klasik biçimini örnekleyen -sermaye birikimine hiçbir olanak tanımadığı için saf bir örneğini oluşturan- Sovyetler’de, günümüz Rusya Ekim Devrimi’nin öncesinde Çarlık bürokrasisinin yaptığı yüzüstü bırakılmış liberalleştirici reformlar yeniden gündeme alınmıştır.²

Rusya’dan sonra çöken diğer imparatorluklarda, yani Alman ve Avusturya İmparatorluklarındaysa farklı bir yol izlendi. Almanya ve Avusturya para ekonomisine geçişi seçti ve Nazi rejimiyle II. Dünya Savaşı gibi sancılı süreçleri yaşamakla birlikte günümüzde bir para ekonomisinin klasik örneklerini, nitekim siyasetin ekonomiye müdahalesinin alabildiğine azalıp piyasanın görünmez elinin siyasete hakim olduğu bir toplumun örneklerini oluşturuyor.

Osmanlı İmparatorluğu’nun mirasını devralan genç Türkiye Cumhuriyeti için durum farklıydı. Her şeyden önce Almanya’da olduğu gibi halihazırda güçlü bir sermaye sınıfı söz konusu değildi. Siyasetin ekonomiden çekilip tüm işleri “piyasanın görünmez eli”ne bırakması söz konusu olmadığı gibi, temel yatırımları devlet eliyle gerçekleştirmekten başka bir yolu yoktu. Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk yıllarında gerçekleştirilen yatırımlar, her ne kadar Sovyetler’deki gibi devlet mülkü sayılsa bile, eninde sonunda bu yatırımları değerlendirebilecek güce ulaşması beklenen milli bir özel sektöre devredilmesi gerekiyordu.

İzmir İktisat Kongresi’nde Atatürk tarafından ortaya konan model (karma ekonomi), işte bu çıkmazı aşmanın kuramsal modeliydi. Atatürk bir iktisatçı değildi, ama mevcut durumu çözümleyebiliyordu ve olduğu gibi ithal bir ekonomik modelin Türkiye’nin özel koşullarında işe yaramayacağını biliyordu.

² “Bir devrim önce kafalarda, sonra toplumda gerçekleştirilebilir. Bence perestroykanın talihsizliği, milyonların kafasında olgunlaşmasına karşın, birçok şeyin bağlı olduğu kafaların bilincine hiç dokunamaması. Değişimleri en çok özleyenler de, pek az şeyin bağlı olduğu insanlardı.” Şevardnadze, a.k, s. 182

Bu durumda, birçok şey Atatürk'ün karma ekonomi kavramını nasıl algılandığına bağlıdır. Karma ekonomi kavramı, bu ekonominin süreklilik göstermesi biçiminde yorumlanabildiği gibi, yalnızca geçici bir aşama (Türkiye Cumhuriyeti'nin "özel durumu"ndan kaynaklanan bir geçiş süreci) biçiminde de yorumlanabilir. İkinci yoruma bağlı kalınacaksa, Türkiye'nin "özel durumu", yani devlet eliyle gerçekleştirilen temel yatırımların devredilebileceği milli bir özel sektörün mevcut olmaması durumunun değişmesini -yani bu yatırımları devralabilecek bir özel sektörün oluşumunu- bekleyip, o zamana dek yatırımlara devam etmek gerekecektir. Ama Türkiye'nin bu "özel durumu"nun hiçbir zaman değişmeyeceği düşünülürse, karma ekonomi modeli de kalıcı bir model olarak algılanır.

Türkiye'nin bu "özel" durumu elbette geçen yıllarla değişim gösterdi; özel sektör gittikçe gelişti ve yalnızca üretim sektörünü değil, finans sektörünü de devralabilecek bir duruma gelmekle kalmadı, fiilen devraldı da. Böylece karma ekonomik modelinin bir unsurunu oluşturan devlet, büyükten küçüğe ve diğer unsurunu oluşturan özel sektör ise küçükten büyüğe doğru bir gelişme göstermiştir.

Özel sektörün işletmeleri, kendi içinde para ekonomisinin akılsallık (rasyonellik) ilkesini uygulamaya koymayı başarırken, devlet sektörü bunu başaramamış, böylece de sürekli olarak kamu yönetiminde reform çabaları baş göstermiştir. Bu çabalar, özellikle küreselleşme sürecinin sonucunda daha da gerekli hale gelmiştir.

Ne var ki kamu yönetimi alanında gözlemleyebildiğimiz bu çabaları ve ortaya çıkan olguları, devletçilik-piyasa ekonomisi karşıtlığı içinde (ya "devlet" ya "özel sektör" karşıtlığı içinde) değil de her iki anlayışı bütünleştiren, bu iki temel eğilimden hiçbirini tümüyle dışlamayan bir yaklaşımla değerlendirmeye çalıştık. Bu nedenle peşin bir hükümle, ne ekonominin siyaseti belirlediği ideal bir modelden ne de siyasetin ekonomiyi belirlediği bir ideal modelden yola çıktık. Siyasetin ekonominin üzerinde yönlendirici etkisini kaybedip daha çok düzenleyici (regülatif) bir konuma geçtiği bir para ekonomisi henüz mevcut olmadığından, sanki böyle bir toplumsal aşamaya varılmış gibi kamu yönetiminde reform politikaları geliştirmek (yani para ekonomisinin oturduğu sanayi ülkelerinin reform

politikalarını temel almak) mevcut sorunların çözümüne katkı sağlamadığı gibi, siyasetin ekonomiyi ebediyen belirleyeceğinden yola çıkan bir model de –özellikle küreselleşmenin dayatmaları karşısında- çağdışı kalmıştır – çünkü Türkiye’de özel sektör artık fiilen üretim ve finans sektörüne hakim olmuş, daha doğrusu Adam Smith’in “görünmez el” dediğini, ülkemizde genellikle “piyasalar” diye anılan olguyu yaratmıştır.

Dolayısıyla bu araştırmanın amacı, bu tür kapsayıcı bir modelin kuramsal alt-yapısını oluşturmaktır. Elbette, böyle bir modeli salt kuramsal araçlarla geliştirmek mümkün değildir. Mevcut uygulamalar (“reform çabaları”),bu konuda bize önemli ip uçları verecektir. Anket çalışmamız bu nedenle bir hipotezin sınanmasından öte, modelimizi oluşturabilmek için gerekli olan verileri alma anlamını taşır ve her şeyden önce bu açıdan önem taşır.

Bu uygulamalar hakkındaki hemen hemen tüm yazanaklar tarafımızdan gözden geçirildi ve getirdikleri çözüm önerilerinin hepsi, devletçilik-piyasa ekonomisi karşıtlığı şablonunu kullanmadan, olası bir “karma model”in unsurları olarak değerlendirilmeye çalışıldı.

Aynı zamanda bu uygulamalar ve öneriler belirli bir tarihsel gelişim içinde yer aldıklarından, dış kaynaklı gelişmelerin Türkiye’nin siyasal ve ekonomik yapısına etkileri hesaba katılmıştır, çünkü reform çabaları birçok kez dış müdahaleler sonucunda ortaya çıkmıştır.

Böylece yazanaklar, anket ve uygulamalar bir bütün içinde ve özellikle de kamu yönetiminde reform yapmanın ön-koşullarına yönelik biçimde değerlendirilmiş, sonuçtaysa reform yönetiminin ülke gerçeklerine uygun bir alt-yapı kurmak için bir örgüt modeli elde edilmiştir.

Bu model, hem siyasetin ekonomiye müdahalesini öngörmekte, hem de ekonominin siyaseti belirlemesine izin vermekte (bu anlamda “karma” nitelikte) olan bir esas üzerinde geliştirilmiştir. Belirttiğimiz bakış-açısı içinde, İngiltere’deki “Cabinet Office”e benzer özellikler taşıyan bir çözüm önerisi üretilmiş, araştırmamızın III. Bölüm’ünde (bkz. s. 146) sunulmuştur.

Reform sorununa ilişkin kapsamlı bir bakış açısı geliştirebilmek amacıyla, bu bölümde başlıca kavramlar ve Türkiye’de elde edilen deneyim üzerinde durulacaktır. Günümüz reformları, kaynaklarını büyük ölçüde 1940’lı yılların sonlarında beliren yazanaklardan almıştır. Bu nedenle incelemenin 1950’den başlatıldığı belirtilebilir.

İlk bölümde Türkiye’nin genel hatlarıyla bir portresini çizebilmek amacıyla, Atatürk döneminden sonra gelen çeşitli hükümetler tarafından yapılan çalışmalar ve önerileri uygulanmamış olsa da bizce önemli olan yazanakları ele alınmaktadır. Özetle, “idari reform” döneminin “hızlı, etkili, verimli” çalışacak bir dizge yaratmak üzere geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayanan tekniklerden söz edilmektedir.

İkinci bölümde “Yeniden Yaratma Ekipleri” olarak gördüğümüz APK’lar bir alan araştırması ile sorgulanırken, değişimin kurgusu etkinlik, verimlilik ve kalitenin sağlanması üzerine inşa edilmektedir.

Üçüncü ve son bölümde ise Türkiye’de Reform Yönetiminden sorumlu olarak gördüğümüz, aslında var olmayan “Kamu Reformu Müsteşarlığı”nın kurulması savunulmakta ve bunun yöntemi Kamu Yönetimi Temel Kanunu etrafında tartışılmaktadır. Aslında Türkiye’nin de kendisini ayarlamaya, uyarlamaya çalıştığı “Yapısal reform” dönemi devletin küçültülmesi, özelleştirme, ulus devletin sona ermesi, kalkınmada uluslar üstü stratejiler gibi küresel gerçeklere dayanan teknikler ve geleneksel yöntemler arasında bir uzlaşma aranmaktadır.

Dileğimiz takdimini yaptığımız bu araştırmanın ülkemizdeki reform anlayış, uygulama ve yönetiminin gelişmesine, “APK” birimlerinin etkinleşmesine ve reformları gerçekleştirme aracı olarak “Kamu Reformu Müsteşarlığı”nın kurulmasına katkıda bulunabilmesidir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÖNETİMİ GELİŞTİRMENİN KURAMSALLAŞMASI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİ GELİŞTİRME SORUNU

Değişim bir zorunluluk olmakla birlikte değişimi gerçekleştirmek o kadar kolay değildir. Machiavelli, “Her değişim daima başka değişimlere ihtiyaç gösterir.” derken sözünün gerisinde yatan fikir bize göre son derece açıktır. İyi düşünülmemiş ve planlanmamış değişim projeleri ya da reformlar uygulandığında, yeni değişimlere ya da reformlara ihtiyaç gösterirler. Gerçekten de, hükümetlerin “reform” adı altında yaptıkları yasal, kurumsal düzenlemeler genellikle uzun süre kalıcı olmamakta, hatta reformlar adı altında yapılan bu düzenlemeler yeni değişikliklere ihtiyaç göstermektedir. “reform”ların “deform”a dönüşmemesi için yapılacak değişikliklerin mutlaka iyi düşünülmesi ve planlanması, ayrıca dikkatle ve titizlikle uygulanması gereklidir.

Siyasal iradenin bu konuda tüm ağırlığını koyduğu varsayımı altında amaca uygun yöntemi sorgulayan çalışmamızın esası, ülkemizde değişim (gelişim-geliştirim) ve reform yönteminin ne şekilde gerçekleştirileceğine ilişkin stratejileri ve devletin yeniden tanımlanmasına yönelik önerileri ortaya koymaktan ibarettir. Şüphesiz, tüm kamu sektörünün sorunlarını detaylarıyla teşhis etmek ve kapsamlı çözüm önerilerini ortaya koymak gibi bir iddiamız olamaz.

I. Tanım ve Kavram

A. Yönetimi Yeniden Düzenleme (İdari Reform) Tanımı

İdari reform, idari ıslahat, reorganizasyon, yeniden düzenleme, idareyi geliştirme gibi terimlerin anlam ve kapsamlarının açıklığa kavuşturulamamış olması ve bir çok durumda eş anlamlı olarak kullanılması karışıklığı arttırmaktadır.

KİT Reform Komisyonu kendisine verilen görevi “kamu iktisadi teşebbüslerine rasyonellik ve disiplin anlayışını sağlam bir biçimde yerleştirerek onları gerçek sahibi olan ulusumuza en yararlı biçimde hizmet etmeye elveriş bir yapıya kavuşturmak.” biçiminde ifade etmektedir.³

İdari Reform Danışma Kurulu idari reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” biçiminde ele almaktadır.⁴

Ümit Berkman da: Bir yönetim sisteminin –Bu bir bakanlık, bir genel müdürlük, bir daire ya da tüm kamu yönetimi mekanizması olabilir- amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde ve/veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişimlerine idari reform demektedir.⁵

³ **Kamu İktisadi Teşebbüsleri Reform Komisyonu Ön Raporu**, Ankara, 1971, s.5

⁴ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.7

⁵ A. Ümit Berkman, “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı”, **ODTÜ Geliştirme Dergisi**, 1981 Özel Sayısı, s.207

İdari reform terimi, idarenin yeniden düzenlenmesi ile eş anlamlı olarak, “idare sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp, yeni nitelikler ve biçimler bulunmaya yönelmiş çalışmalar” biçiminde de tanımlanmaktadır.⁶

İdari reform üzerinde birleşilmiş bir tanım bulunmamakla beraber Sürgit “idarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümü” olarak tanımlamaktadır.⁷

B. Yönetimi Geliştirme ve Yeniden Düzenleme Kavramları ve Bir Değişim Yöntemi (Kaizen Yönetim Felsefesi)

Yönetim yazarları, sıklıkla yönetimin yeniden düzenlenmesi ile yönetimi geliştirme kavramlarını birbirinden ayırırlar. Yönetimi geliştirme (ya da örgüt geliştirme) terimi değişen koşullarla gereksinmelere yanıt vermek amacıyla örgütlerde sürekli olarak yapılan, ancak yeniden düzenleme boyutunda olmayan küçük değişikliklerle ayarlanmaları anlatmak için kullanılmaktadır.⁸ Yönetimin yeniden düzenlenmesi ise, giderek ve sürekli değişikliklerin tümünü kapsayan idareyi geliştirmeden farklı olarak alışılmış olan dengeleri değiştirmeyi, mevcut düzenin katılıklarını gidermeyi amaç edinen büyük değişikliklerin gerçekleştirilerek yeni bir dengenin kurulmasını, çeşitli kademelerdeki tedbirlerin birbirlerine bağlanarak bütünleştirilmesini sağlamaya yönelmiş, bilinçli, kararlı ve planlı bir çaba olmaktadır.⁹

Örgüt değişen çevresine ve iç yapısındaki değişikliklere uymak için sürekli olarak çaba harcayan bir birim niteliğindedir. Oldukça statik bir çevrede faaliyette bulunan ve politik çıkarlara ya da çeşitli akımlara açık

⁶ Selçuk Yalçındağ, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.4, S.2, 1971, s.24-25

⁷ Kenan Sürgit, **Türkiye’de idari Reform**, TODAİE Yayını, Ankara, 1972, s.10.

⁸ a.k, s. 11.

olmayan örgütler daha yavaş değişir ve gelişir;buna karşılık daha dinamik bir çevrede bulunanlar daha hızla değişirler.Giderek gerçekleştirilen ve sürekli nitelikte olan bu tür çabalara idareyi geliştirme adı verilebilir.¹⁰

Yönetimi geliştirme planında verimliliği ve etkililiği arttırmak için üzerinde durulması gerekli ana boyutlar, örgütün amaçları,örgütsel yapısı, insan unsuru ve teknolojik boyutları ile çevre etkenidir.Bu uygulama ise yönetici ya da yönetici grubunun önderliği ve sorumluluğu altında gerçekleştirilebilir.¹¹

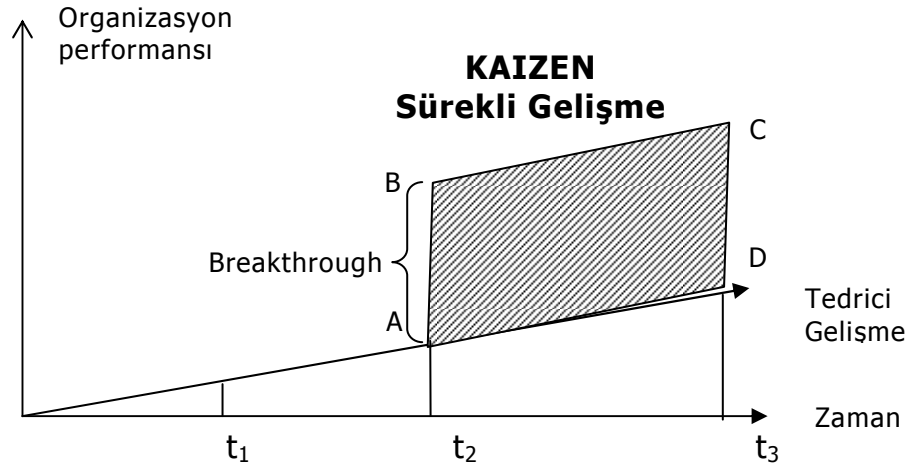
İngilizce literatürde “Reengineering” olarak adlandırılan, kısaca yapı, sistem, süreç ve politikalarda hızlı ve radikal yeniden tasarım ve değişiklikler yapılarak organizasyonun daha yüksek bir performansa ulaşması ve bir atılım gerçekleştirmesi anlamında, değişim yönetiminin (*change management*) stratejisi organizasyonel performansı arttırmak ve daha sonra sürekli gelişmeyi sağlamaktır. Şüphesiz, bir grafik üzerinde göstererek konuyu daha iyi ortaya koymak mümkündür.

⁹ a.k, s. 13.

¹⁰ a.k, s. 11.

¹¹ Ömer Peker, “Yönetimi Geliştirme” , **Amme İdaresi Dergisi**, C.22, S.3, Eylül 1989, s.12

Breakthrough (Atılım) ve Sürekli Gelişme Grafiği¹²



Şekil 1 Breakthrough (Atılım) ve Sürekli Gelişme Grafiği

Şekilde yatay ekseninde zaman boyutu, dikey ekseninde ise organizasyon performansı gösterilmiştir. Organizasyondan değişim gerçekleştirilmediği takdirde tedrici bir gelişmenin olduğunu varsayalım. Bu durumda organizasyon performansında çok az bir gelişme olabilecektir.

Oysa değişim yöntemi uygulayarak organizasyonda değişim gerçekleştirildiğinde bir süre sonra organizasyon performansında bir sıçrama (*quantum leap*) olacaktır. Şekilde t_1 , organizasyonda değişim yönteminin başlangıcı olarak gösterilmektedir. t_1-t_2 döneminde organizasyonda yapı, sistem ve süreçlerde bir yeniden yapılanma söz konusu olmaktadır. Başka bir ifadeyle, bu dönemde organizasyonda reengineering konusunda ilk uygulamalar yapılmaktadır. Bunun sonucu olarak t_2 döneminde organizasyon performansında ani bir sıçrama olmaktadır. Organizasyon da reengineering sonucu gerçekleşen bu sıçrama “Breakthrough” (Atılım) olarak ifade edilebilir. Elde edilen bu başarının sürdürülmesi için KAIZEN yönetim felsefesinin benimsenmesi gerekir. Kaizen, Japonca “Sürekli Gelişme”yi ifade etmektedir. Başarıya ulaşılması, organizasyonda sürekli gelişmeyi sağlayacak politikaların uygulanmasına bağlıdır.

¹² James W. Cortada, **TQM For Information Systems Management: Quality Practices for Continuous Improvement**, McGraw-Hill, New York, 1995.

Şekilde Kaizen yönetim felsefesi ile elde edilecek kazancı ya da faydayı da görmek mümkündür. t_2-t_3 zaman boyutunda reengineering ve Kaizen yönetim felsefesi sonucunda organizasyonda elde edilen net kazanç ABCD taralı alanı ile gösterilmiştir. Toplam kazanç ise t_2BCt_3 alanına eşittir. Organizasyonda değişim yönetiminin uygulanmaması halinde organizasyon performansında ancak t_2ADt_3 alanı kadar bir toplam kazanç elde edilebilecektir.

II. Yönetimde Reformun Çeşitli Türleri

Mevcut statükoyu, düzeni korumak isteyen, genellikle tutucu, muhafazakar idareye karşıt olarak reform yapılmasını kolaylaştıracak üç farklı çözüm yolu düşünülmüştür. Bunlar;

A. Kurumsal Reform Yöntemi:

Kurumsal reform yönteminde, idarede reform yapılması devamlı bir sorun sayılmaktadır. İdarenin reforma, değişmeye karşı olan eğilimini yenmek için ve başarıya ulaşmak için, idari reformla devamlı meşgul olacak kuruluşlar kurulması faydalı görülmektedir. Reformla görevli sürekli bir birimin bulunması, idarede çalışan memurlarda reform ve değişikliklerinde psikolojik bir ortam oluşturma gibi avantajlar yaratırken, reformla görevli birimlerin çalışmalarını yaparken diğer kuruluşlardan bilgi almaları gereği bakanlıklar arası bir otoriteyi zorunlu kılmaktadır. Bakanlıkların direnmelerini yenmek için politik bir desteğin bulunması da kaçınılmazdır.¹³

¹³ Ali Kuyaksil, **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963)**, Der Yayınevi, 1994, s.53

B.Zorlayıcı Reform Yöntemi:

İdarede tek yönlü ve derhal değişiklik yapılması taraftarı olanlar da vardır. Zorlayıcı reform, idari mekanizmaya yabancı iç ve dış baskı gruplarının etkisiyle yapılan reformdur.¹⁴ Genellikle yeni işbaşına gelen hükümetler, yeni bir bakan yeni bir müdür göreve başlayışlarının ilk haftalarında böyle bir nüfuza sahiptirler. Fakat memurlar ve ilgili gruplar kararların hazırlanmasına (yalancı katılım dahi olmasa) katılmamış iseler kararların uygulanmasını engellemeye çalışacaklardır. Üstelik zorlayıcı reformlar gerçeklere uygun olmama tehlikesini de içinde barındırmaktadır.

C. Deneysel Yöntem:¹⁵

Deneysel reform psikolojik olarak ilgilileri yavaş yavaş hazırlama imkanı oluşturan etkili bir yöntemdir. Reform yapılmadan önce, belli bir alanda denenir, daha sonra alınan sonuçlara göre genelleştirilir. Bu usul memurların çalışma geleneklerine, sahip oldukları hukuki ve beşeri imkanlara uygun bir reform tekniğidir. Ancak bu yöntemde yasaların sık sık değişmekte olması ve yerel uygulamaların yapılması yönetilenlerin hukuk yönünden korunmasını (yasa ve uygulamaların izlenmesindeki güçlük ve yargı denetiminin zayıflaması anlamında) güçleştirebilir.

Ortaya çıkmakta olan toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular kamu yönetimini değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. Bu değişim ve yeni arayışlar çerçevesinde yapılmakta olan çalışmalar Dünya'nın en gelişmiş ülkelerinden en geri kalmış ülkelere kadar gelişen bir çizgide ilginç ortak noktaların ve benzerliklerin görülmesine neden olmaktadır.

Burada ilk tarihsel bölümlemeyi (1923-1949) yıllarına göre yapmamızın nedeni, kamu yönetimini ülke somutunda belirleyen

¹⁴ a.k, s.54

¹⁵ Nuri Tortop, **Yönetim Biliminin Temel İlkeleri**, TODAİE Yayını, N.234, 1990, s.183-186

(uluslararası) arka plan ve temel “anlaşmalardır” (ne var ki burada söz konusu olan anlaşmalar, bilinen türden yazılı anlaşmalar değil).

Birinci “anlaşma”, İstanbul hükümeti ile savaşın galipleri arasında varılmış olandır. Batıdan gelen para ekonomisinin siyasi ve askeri temsilcileri, tahakküm altına alınmış bulunan imparatorluk bürokrasisine şimdi kendi yönetim mantığını kabul ettirmek istiyordu. Daha ziyade vergi (öşür) toplamak üzerine kurulu Osmanlı ekonomisindeki imparatorluk bürokrasisinin merkezi bir nitelik taşıdığı düşünülürse, para ekonomisinin mantığını getirmek isteyen “yabancılar’ın” daha çok merkez-kaç güçleri destekleyip merkezi yapıyı dağıtmak isteyecekleri aşıkardır. Nitekim,

83 yıl önce 1920’lerin başlarında, Ali Rıza Paşa Hükümeti’nin İtilaf Devletleri Olağanüstü Komiserlerinin direktifiyle hazırladığı ve Meclis’ten güven oyu aldığı beyannameyi hatırlayacak olursak:

- Devlet işlerinin il genel meclisine devredilmesini,
- İllerin yerinden yönetimle yönetilmesini,
- Adalet, maliye, bayındırlık ve güvenlik işlerinin yabancı uzmanların danışmanlık ve denetiminde yapılmasına yetki verilmesini,
- Tüm sivil yönetim kademelerinde yabancıların denetim hakkı olmasını

kabul eden Ali Rıza Paşa Hükümeti’nin yaptığı kapitalizm o günkü yeni dünya düzenine uyum programının kamu yönetimiyle ilgili kısmıdır.¹⁶

Görüldüğü gibi 1918’den hemen sonra para ekonomisinin İmparatorluk topraklarında yayılabilmesi için başka bir deyişle Batı kaynaklı sermaye ihracına uygun bir ortam yaratmak için merkezi bir kamu yönetimi anlayışının yerine çevrenin (periferi’nin) merkezden görece bağımsız hareket edebilmesine dayalı bir sistem getirilmeye çalışılmıştır. Böyle bir girişimin

¹⁶ <http://www.cydd.org.tr/?sayfa=haberac&id=170> ayrıntılı bilgi için bkz.;Türkel Minibaş, **Kamunun Yeniden Yapılandırılmasında Yerel Yönetim Yasa Tasarıları Çalıştayı**, Malatya, 2003.

merkezi bürokrasiyi nasıl etkileyeceği bellidir. Padişah belki varlığını korur böyle bir düzende, ama merkezi bürokrasinin çevreye karşı büyük bir güç kaybına uğrayacağını kestirmek zor değil. Bu nedenle, merkezi bürokrasiyi temsil eden bir kamu yönetimi anlayışı ister istemez merkezi yapının konsolidasyonunu (berkit edilmesini), güçlendirilmesini benimseyecektir ve yukarıdaki belgede öngörülen değişime direnç gösterecektir.

Bilindiği gibi, tarihte kazanan eğilim, Batılı para ekonomisinin baskıları sonucunda İstanbul Hükümeti'nin kabul ettiği (kabul etmek zorunda kaldığı) o desantralizasyona dayanan bakış açısı değil, Cumhuriyet yanlılarının merkeziyetçi-devletçi anlayışı olmuştur. Başka bir deyişle, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuyla birlikte, Padişah'ın kabul ettiği ve bir anlamda artık ihanet sayılan “anlaşma” iptal olmuştur. Bu durumda sorulması gereken soru, I. Dünya Savaşı'nı kaybetmiş bir taraf olarak işgal altındaki İstanbul hükümetinin kabul ettiği bu “anlaşma”nın yerini hangi yeni “anlaşma'nın” aldığıdır. Belli ki Batı devletleri bir biçimde ikna olmuştur, çünkü Türkiye Cumhuriyeti'ni tanımıştır. Halbuki Batılı para ekonomisi açısından her şeyden önce ödün vermek anlamına gelecektir bu. Buna rağmen, Cumhuriyet rejimi kabul edilebilir ya da kabul edilmesi kaçınılmaz olan uluslararası bir konsensüs üretmiş olsa gerek. Bu durumda Cumhuriyet yanlıları, İstanbul Hükümeti'nin elinde olmayan bir koz elde etmiş olmalı ki, merkezi Osmanlı devletinin merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışının yerine desantralizasyonu kabul ettiren Batılılar bu konuda taviz vermiş olsun.

Padişah'tan farklı olarak Cumhuriyetçilerin eline gerçekten de büyük bir koz geçti ve o da, 1917'deki Rus Devrimi'nin dengeleri dünya ölçeğinde değiştirmiş olmasıydı. Burada önemli olan şey, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda Sovyet Rejimi'nin yaptığı birtakım yardımlar değildir. Sovyetler Birliği'nin salt kurulmuş olması zaten yeterli ölçüde dengeleri değiştirmişti. Türkiye böylece Batı'yı, Sovyetlere yanaşmakla tehdit edebiliyordu artık. (Padişah'ın elinde böyle bir koz olamazdı, çünkü Sovyetlere yanaşmak Osmanlı hanedanının sonu olurdu). Eğer Türkiye şu ya da bu ölçüde Sovyetlere yakınlaşırsa, Batılılar para ekonomisini ülkede yerleştirme

düşüncesini rafa kaldırmak zorunda olacaktı, çünkü bilindiği gibi, Sovyet sisteminde (proletarya diktatörlüğü adı altında) para ekonomisinin kalbi olan özel mülkiyet ortadan kalkıyordu. Bu nedenle Batılılar, hiç olmazsa şöyle bir “anlaşma”ya yanaşmıştır. Batı, Türkiye’deki (şimdi Cumhuriyet düşüncesini benimseyen) merkezi devletin varlığına itiraz etmeyecekti, ama merkezi devlet de Sovyetler’e hiçbir biçimde yaklaşmayacaktı. Bu konsensüs sonucunda varlığını uluslararası güvenceye almış olan merkezi devlet için uzun yıllar boyu belirleyici olacak olan karma ekonomisi doğmuştur. Bir yandan merkezi devlet bir öşür (vergi) ekonomisini (devletçiliği) sürdürebilecek, ama öte yandan da para ekonomisi gereği kimi kişilerin elinde bir sermaye birikiminin oluşmasına da izin verilecekti. Merkezi devlet, böylece kendisi için ileride en büyük tehlikeyi oluşturan bir güç odağının, yani sermayeye dayanan özel sektörün oluşumuna izin vermiş, başka bir deyişle kendisinin dışında topluma hakim olacak bir unsuru en azından kağıt üzerinde kabul etmiş oldu. Elbette merkezi devlet, görece bağımsız ve uluslararası para ekonomisiyle bağlantılı gayri-müslimler ile değil, daha çok “kendi yarattığı” (dolayısıyla kendine bağımlı) bir özel sektör ile çalışmayı yeğledi. Böylece tüm ekonomi hatırı sayılır ölçüde devletin kontrolüne girmeye başladı. 1923-49 yıllarını belirleyen de bu sürecin derinleşmesi olmuştur. Dağılmaya yüz tutmuş, hatta ilk başta büyük bir desantralizasyon tehlikesi geçirmiş olan merkezi Osmanlı idaresi, Cumhuriyet sayesinde berkitleştirilmiş ve yeni bir uluslararası meşruiyet kazanmış biçimde yeniden doğmuştur.

Şimdiye dek ancak temel mantığını göstermeye çalıştığımız bu merkezi devlet aygıtının restorasyonu projesi şuna imkan verdi: Ancien regime’in (eski yapı) yani Osmanlı devletinin yapısı zaten merkezi bir nitelik taşıdığı için, Cumhuriyet’in kamu yönetimi açısından yaptığı şey, Osmanlı bürokrasisinin halihazırdaki kurum ve kuruluşlarını devralıp, merkezi yapıdan ödün vermeden onları modern yaşamın gereklerine uydurmak olmuştur. Yeni devlet merkezi yapıyı korumayı hedeflediği için, kapsamlı yapısal reformlar yapılmadan eski devlet aygıtı kolayca devralınabildi. Diğer bir deyişle, merkeziyetçi eğilimin başarıya ulaşması, halihazırda mevcut ve

zaten merkeziyetçi bir nitelik arz eden Osmanlı bürokrasinin geniş çaplı bir desantralizasyon reformundan geçirilmeden devralınması imkanını getirmiştir. Her ne kadar modern dış görünüşü ve laik özü yeni devlete hepsi birer devrim sayılacak yeni nitelikler kazandırdıysa da, merkezi yönetim yapısı korundu, hatta eskisinden daha sağlam bir zemine oturdu.

Türkiye Cumhuriyeti, Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemindeki bürokratik sistemi ve bu sistemin toplumda oluşturduğu olumlu ve olumsuz tutum, davranış ve değerleri miras olarak almıştır.¹⁷ Elbette imparatorluktan alınan yönetim yapısında değişiklikler yapılmış, yeni kurumlar oluşturulmuş, kamu yönetimiyle ilgili pek çok yasa çıkarılmıştır. Ancak bunlar çoğu kez o andaki gereksinimleri karşılamaya yönelik düzenlemeler olmaktan ileri geçememiştir. Nitekim Atatürk 1 Mart 1921'de TBMM'nin birinci döneminin ikinci yasama yılını açarken Osmanlı devlet aygıtını, yani "genel yönetimi güvenilir bir biçimde dönüştürme işlemini başarmakta"¹⁸ olduklarını, ve bu konuda herhangi bir sorunun yaşanmadığını dile getirir:

"...Türkiye Büyük Millet Meclisi, ülke geleceğini tam olarak üstlendiği gün, bulduğu yönetimin, geçmişin özgürlük tanımayan fikirleri ve kuralları üzerine kurulmuş çürük bir yapı olduğunu açıklamaya gerek görmüyorum, yüce Meclisiniz işte böyle bir yapının düzeltilmesi çalışmalarına girişmiştir ve zamanında tamamlamayı amaçladığı prensipler, genel yönetimi güvenilir bir biçimde dönüştürme işlemini başarmaktadır..."

Burada düşünülen dönüştürme işlemi demek ki başarıya ulaşmaktadır. Bunun anlamı, yapılması istenilenlerin büyük bir engelle karşılaşmadan yapılabiliyor olmasıdır.

21'lerden 2000'lere doğru gelindiğinde, ülkemizin yönetiminin yeniden düzenlenmesine ilişkin olarak, son kırk yılda resmi ve özel bir düzineyi aşkın araştırma raporunun yayımlandığını görmekteyiz. 1949 Neumark Raporu, Thornburg Raporu, 1950 Roy Blough Raporu, 1951 Barker Raporu, Martin-Cush Raporu, 1951-1952 Leimgruber Raporu, 1952 Gıyas Akdeniz Raporu, 1959 Baade Raporu, Chailleux-Dantel Raporu, 1962 Mook

¹⁷ Turgay Ergun-Ayut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, 3. Yayın, TODAİE Yayını, Ankara, 1988.

¹⁸ **Atatürk'ün TBMM'ni Açış Konuşmaları**, TBMM Kültür ve Sanat ve Yayın Kurulu Yayını, Ankara, 1987, s. 55.

Raporu, Fisher Raporları ve 1963 Podol Raporu daha çok Türkiye'ye gelen yabancı uzmanlarca kurumsal gereksinimlere ilişkin olarak hazırlanmış olsalar da tüm yönetim dizgesinin gözden geçirilmesine yönelik çalışmaların başlangıcını oluşturmaları nedeniyle önem taşırlar. Kuşkusuz, raporların getirdiği öneriler çok yararlı olmuş, Türk kamu yönetimine bir çeki düzen verilmesi genel kabul görmüş, ancak bir türlü gerçekleştirilememiştir. Bu raporlarda yer alan çok sayıda önerinin, kuşbakışı bir fotoğrafını almak değerlendirmelerimiz açısından oldukça anlamlıdır.

III. Yabancı Uzman Yazanakları (1949-1960)

Daha önceki dönemi 1949 sonrasında ayıran temel olgu, Almanya'nın da kurulmuş olmasıyla birlikte o zamanki "yeni dünya düzeninin" de artık rayına oturmuş olmasıdır. Her ne kadar II. Dünya Savaşı 1945 yılında bittiyse de, o kargaşa ortamı daha birkaç yıl sürmüş, uluslararası konumlanma ancak 1949'dan sonra belirginlik kazanmıştır. 1923'ten 1949'a kadar (Cumhuriyet'in Kuruluşu, 1929 krizi, 1933'te Nazi rejiminin doğuşu, 39-45 arası II. Dünya Savaşı, savaş sonrası düzenin yeniden kuruluşu gibi) birçok badire sağlam bir merkezi devlet yapısıyla atlatılmıştır. Yahya S. Tezel'in Türkiye Cumhuriyeti'nin İktisadi Tarihi'nde¹⁹ belirttiği gibi Türkiye Cumhuriyeti bütün bu yıllarda ne istediği kadar dış borç alabilmiş, ne de yabancı sermaye çekebilmiştir. 1949'a gelindiğinde değişen durum işte buydu. Daha önce Türkiye'ye para ayıramamış olan uluslararası para ekonomisi, merkezi devlet için yeni imkanlar sunuyordu. Devlet sektörünün modernleştirilmesi için ihtiyaç duyulan finansman kaynakları artık ortadaydı ve yapılması gereken tek şey bu kaynaklardan yararlanabilmek için 1949'dan sonra ortaya çıkan ve Sovyet sisteminin kesin olarak dağılmasına (1989) dek süren Soğuk Savaş döneminin başında II. Dünya Savaşı sonrası beliren yeni dünya düzeninin içinde kendine uygun bir yer bulup gerekli işlemleri gerçekleştirmektir. Bu anlamda Marshall Planı yalnızca ortaya çıkan imkanlardan biriydi.

¹⁹ Yahya Sezai Tezel, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi(1923-1950)**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 1994

Öte yandan bunun anlamı, tedricen merkezi yapıdan taviz vermek olacaktır. Türkiye Cumhuriyeti'nin yer alacağı uluslararası sistem (Batı), kendini üstelik despotik Sovyet sistemine (Doğu Bloku, Demir Perde) bir karşılık içinde, demokratik ve “özgür” bir dünya olarak tanımladığından ötürü, 1923-1949 döneminden sonra merkezi devlet kendini “muasır medeniyetler seviyesine” getirmek üzere bir dizi çalışmalara başladı. Siyasi sistem açısından yapılan değişiklikleri değil de (çok-partili sisteme geçilmesi gibi) doğrudan kamu yönetimi anlayışıyla ilgilendiğimiz için, aşağıdaki betimlemelerimizde konumuzla sınırlı kalacağız.

Merkezi devletin kamu yönetimi açısından seçtiği ilk hedef, genel bir rasyonelleşme sürecine girmek olmuştur. 1923-49 döneminde daha çok günün ihtiyaçlarına cevap veren reformlar yapılmışken, 1949'dan sonra (“muasır medeniyetler seviyesi”nin gereği) kamu yönetiminin işleyiş mantığında birtakım değişikliklere gidildi. Bu yeni mantık ise, rasyonelleşme olarak adlandırılan süreçti. Böylece, 1960'tan sonra toplum mühendisliği biçimine (Demirel) bürünecek olan devlet, merkezi yapıdan fazla taviz vermeden rasyonelleşme zemininde kendine meşru bir yer edindi. Rasyonelleşme, merkezi devlet yapısını tehlikeye atmadığından, hatta yetkinleştirdiğinden dolayı 1949'dan sonra atılan ilk adımdı. Yapı değişmeden, varolan işleyişin rasyonelleşmesi gündeme geldi.

A. 1949 Neumark Raporu

Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor'da personelin niteliksel yetersizliği, dağılımındaki dengesizlikler, ücret yetersizliği, örgütsel bozukluklar, kodifikasyon eksikliği ve yetersizliği, aşırı kırtasiyecilik üzerinde duran Neumark, özellikle “rasyonalizasyon” konusundaki önerilerin uygulanması amacıyla bir örgütlenmeye gidilmesini zorunlu görüyor. Ve iki aşamalı bir örgütlenme öneriyor.

- (1) Başbakan Yardımcısının başkanlığında, birkaç bakandan oluşacak Bakanlıklar arası Rasyonalizasyon Komisyonu

(2) Her bakanlıkta müsteşar ya da yardımcısının başkanlığında bir genel müdür ve müfettişten oluşacak “Rasyonalizasyon Komiteleri”²⁰

“Bakanlık Komiteleri bakımından teklif edilen hal çareleri kaideten, yetkili bakanca incelenecek ve uygun görüldüğü takdirde derhal tatbik mevkiine konulacaktır. Başbakan yardımcısının riyaseti altında bulunan Bakanlar arası Komisyon, alınan bu kabil tedbirlerden derhal haberdar edilecektir. Bakan kendi bakanlığındaki komitenin ileri sürdüğü teklifleri tasdik etmezse, yine keyfiyeti mucip sebepleriyle bahsi geçen Bakanlar arası Komisyona bildirir. Bunun üzerine, söz konusu komisyon, ilgili bakanın da iştirak ettiği bir toplantıda, müsbet bir neticeye varmağa gayret edecektir. İcabında mesele Bakanlar Kurulunda kat’i bir karara bağlanacaktır.

Bakanlar arası Komisyon da mesaisinde bilhassa şu noktaları dikkate alacaktır: Uygun görülen rasyonalizasyon ve reorganizasyon tekliflerinin mümkün mertebe çabuk uygulanması, muhtelif dairelerin çalışmaları arasında bir ahengin sağlanması ve kabul edilen tedbirlerin tesirli ve devamlı bir tarzda tatbikinin kontrol edilmesi (bu sonuncu nokta nazardan her bakanlıktaki komite ayrıca mes’ul olacaktır.)²¹“

Ayrıca Maliye Bakanlığı’na özel yetkiler verilmesi, alınacak önlemlerin halka açıklanması ve bu amaçla bakanlığa bağlı bir enformasyon bürosunun kurulması, bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, kamu kuruluşlarında büro mekanizasyonuna gidilmesi ve memurların yetiştirilmesine önem verilmesi gibi klasik önlemler de atlanmamıştır.

B. 1950 Barker Raporu

Bu rapor Türk Hükümeti ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası’nın ortaklaşa finanse ettiği on üç kişilik bir kurul tarafından hazırlanarak 15 Mayıs 1951 tarihinde Türk Hükümetine sunulmuştur. Kurulun görevi, Türk ekonomisinde yatırımları en iyi biçimde kanalize edilebilecek yapı ve Türkiye’nin tarımsal-endüstriyel üretim düzeyini yükseltebilecek, ülkenin dağıtım sisteminin verimliliğini artıracak metotlar

²⁰ Fritz Neumark, **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1949, s. 60

²¹ a.k, s.5-7.

ile Türkiye'nin kalkınma gayelerini gerçekleştirmeye elverişli bir kamu maliyesi ve idare mekanizmasının saptanmasına yönelik tavsiyelerde bulunmaktadır.

Yönetimi yeniden düzenleme konumuza ekonomik bir boyuttan bakması özelliği ile raporun "Amme İdaresi" ve "Personel İdaresi" bölümlerinden aktarmalar yapacağız.

"(1) Amme İdaresi

Tavsiye ettiğimiz programın muvaffakiyetli bir şekilde tatbiki, idare organizasyon ve işletme sahalarında verimlilik ister. Bundan önceki bölümlerde muayyen devlet organlarının ve devlet teşebbüslerinin organizasyonuna ve faaliyetlerine dair tavsiyelerde bulunduk. Ancak kalkınma programının tatbikinde devletin uhdesine düşen rolün ehemmiyeti dolayısı ile heyetimiz hükümetin tarafsız bir amme idaresi komisyonu ihdas etmesini kuvvetle tavsiye etmektedir. Gerek hükümetin ve gerekse halkın mümessillerinden terekküp edecek olan bu komisyonun devlet organizasyon ve idare tarzının bütün safhaları etüd etmesi ve bunların islahı için tavsiyelerde bulunması lazımdır."

Raporun temel konusu Türk ekonomisi olmakla beraber yazanağın 10. bölümünde "Kamu Yönetimi" başlığı altında, yapılan incelemelerin, Türk kamu yönetimini bütünüyle ele alan kapsayıcı bir araştırmanın yapılması gerektiğini ortaya koyduğu belirtildikten sonra, hükümetin Türk uzmanlarla yabancı uzmanlardan oluşacak yansız bir kurulu, kamu yönetimini bütünüyle incelemek, yönetimin iyileştirilmesine yönelik öneriler yapmakla görevlendirilmesi önerilmektedir.²²

"(2) Personel İdaresi

Hizmete alma çok kere ihtiyaçla alakalandırılmamaktadır;binnetice birçok devlet dairelerinde ihtiyaçtan fazla memur toplanmıştır. Vazifeler layıkı veçhile tesbit olunmamış ve kafi derecede koordine edilmemiştir. Terfi, gösterilen liyakatten ziyade, esas itibariyle kıdeme dayanmaktadır. Verimsiz memurlar, idari verimliliği artırmaktan ziyade devlet memurlarını himaye etmek üzere düşünülmüş olan rijit memurin mevzuatında himaye görmektedirler. Son 15 sene zarfında maaşlar artırılmış olmakla beraber, bunların satınalma gücü sür'atle azaltılmıştır ve hususi teşebbüslere kıyasla bütün derecelerdeki maaş baremleri düşüktür.

²² **The Economy of Turkey**, An Analysis and Recommendations for a Development Program (Report at a Mission sponsored by the International Bank for Reconstruction and Developmenting Collaboration with the Government of Turkey), International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 1951, s. 195.

Memleketin personel idaresi sisteminin baştan başa yeniden gözden geçirilmesi icap eder gibi görünmektedir. Bu revizyonun bir kısmı olarak daimi bir personel dairesinin kurulmasını tavsiye ediyoruz.²³

Özetle bu raporda yetki ve sorumlulukların dağıtımı, illere ve yerel yönetimlere yetki devri, merkezi bir personel dairesinin kurulması, teknik personelin yerinde istihdamı, hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi gibi konular üzerinde durulmuştur.

C. 1951 Martin ve Cush Raporu

1951 yılında hazırlanan ve Maliye Bakanlığı'na sunulan bu raporda, görev-yetki ve sorumluluk dağılımındaki dengesizlik üzerinde durulmakta, olağan yasa, tüzük, yönetmelik kurallarının uygulanmasında bile merkezin onayının arandığına değinilerek, bu durumun hem işlerin tamamlanmasını gereksiz yere uzattığı hem de üst düzey yöneticilerin bütün zamanlarını önemsiz belgeleri okuyup imzalamakla geçirmesi sonucunu doğurduğu belirtilmektedir.²⁴ Bu aşırı merkeziyetçiliğin sık sık verilen kararlardaki yerindeliği ortadan kaldırdığı, bir çok durumlarda bakanın ya da müsteşarın gerekli kanıtları görmeden, çoğu zaman bilmeden, kimi durumlarda esaslı bir bilgi elinde bulunmadan karar vermek zorunda kaldıkları ileri sürülmektedir.²⁵

Yöneticilerin girişim gücünü kullanmalarının taşıdığı öneme dikkatleri çeken yazanak, üst kademe yöneticilerinin rutin işlerden kurtarılması, hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması, personel hizmetlerinde eşgüdüm sağlayacak bir Devlet Personel Dairesi kurulması gibi öneriler üzerinde de durmuştur.

²³ **Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler-Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu**, Akın Matbaası, Ankara, 1951,

²⁴ **The Economy of Turkey**, An Analysis and Recommendations for a Development Program (Report at a Mission sponsored by the International Bank for Reconstruction and Development in Collaboration with the Government of Turkey), International Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C., 1951, s. 5-6.

²⁵ a.k, s. 9.

D. 1958 Chailleux Dantel Raporu

“Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma” adını taşıyan bu rapor Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından ortak bir çalışmanın ürünü olarak yayımlanmıştır. Raporun muhtevassından idari reform zarureti ve sonuç bölümündeki personel sistemi ile ilgili bölümü aktarmayı yararlı görüyoruz.²⁶

“(1) İdari Reform Zarureti

Bir memleketin idari müesseseleri, siyasi rejim müstekar olsa bile, sabit kalmaz. Demografik, ekonomik, sosyal, kültürel şartlar sür’atle değişmekte ve bu ictihad veya tatbikatın kurmuş oldukları “örnek” müesseselerin de değişmesini intaç eylemekte, ortaya yeni “örnek”ler çıkmakta ve böylece tekerrür ve devam edegelmektedir.

Türkiye artık idari reformların özlendiği bir çağa erişmiş bulunuyor. 1923’de, Cumhuriyetin ilanını büyük bir idari inkılap takip etmişti. Modern Türkiye’nin meydana gelmesinde bunun büyük yardımı olmuştur. Fakat ikinci dünya savaşından beri, demografik ve ekonomik mu’talar, bütün milli bünyeyi alt üst edecek derecede değişmiş bulunmaktadır. Böylece, geniş ölçüde bir idari reform zarureti yeniden baş göstermiştir. Bu reform’un unsurları arasında, Devlet memuriyeti baş mevkie işgal etmektedir.

(2) Personel Sistemi

Bir “Devlet Memuriyeti Siyaseti”nin ihdas edilmesi lazımdır. Bir “Devlet Personel Kanunu” tasarısı vücade getirmekle bu yolda ilk adım atılmış bulunmaktadır. Bu proje, Büyük Millet Meclisinde kabul edilmeli ve bundan sonra, projede ihdası derpiş olunan “Devlet Personel Dairesi” yukarıda sayılmış olan meseleleri, büyük bir geniş fikirlilikle ele almalıdır. Bu teşekkül şayet sadece kanunun bir “İcra Bürosu” olarak kalır, ele alacağı meseleleri enstitüsyonel, ekonomik, kültürel ve insani çerçeveleri içinde mütalaa etmeğe çalışmaz, Devletin girişeceği daha umumi islahatın bunların haline ne şekilde bağlı olduğunu göstermezse, gayesine erişmiş sayılamaz. Devlet memuriyeti, Devlet işlerinin umumi gidişine karşı fazla hassas olduğundan sadece Kanunun tefsirine bağlı kalmaz. Bununla beraber, işe hukuki statünün islahiyle başlamak lazımdır. Bu lazıme anlaşıldığı için hükümet ne kadar övülse yeridir.“

Genel olarak, devlet memuriyetinde ortaya çıkan gelişmeler ayrıntılı bir biçimde incelenmiştir.

26 Ali Kuyaksil, **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme** Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963), Der Yayınevi, 1994, s.126-128

1949-60 dönemi, 27 Mayıs İhtilali ile sona erer. Menderes zamanında, merkezi devlet yapısı gerekli uyarlanmayı gösterip gerekli dış finansmanı sağlamıştır gerçi, ama bu kaynakları ikna edici bir biçimde kullanamamıştır. Menderes'in öngördüğü strateji, yeni kaynakları tarım sektörüne aktarmaktı. Menderes ile birlikte bu anlayış ortadan kalkacak, yerini başka bir kalkınma modeline bırakacaktı.

IV. 1960 Sonrası Çalışmalar (1960-1980)

Demokrat Parti döneminin başarısız bir biçimde sona ermesiyle, 1949'dan beri rasyonelleşmede ileri adımlar atmış olan merkezi devlet, daha önceki yıllarda devletin kanatları altında büyümüş olan sanayici/müteahhit kesimiyle, başka deyişle (hala devlet işlerine büyük ölçüde bağlı) özel sektörle işbirliğine başlamaktadır. Böylece rasyonelleşmiş bir devlet sektörü ile yeni yeni büyümeye başlamış bir özel sektör uzun yıllar sürecektir bir işbirliğine başlamıştır. Devlet, bir tür sosyal mühendis olarak kalkınmayı düzenleyecek, özel sektör ise ihaleler yoluyla ülke kalkınmasına katılacaktı. Tarım sektörü böylece ikinci plana itilip, daha çok ucuz gıda ve işgücü üretimiyle sınırlı kaldı. Bu nedenle, kalkınma ve rasyonelleşmeye ağırlıklı bir kamu yönetimi politikası izlenmiş, ama merkezi yapı konusunda henüz bir değişikliğe gidilmemiştir. Hatta, merkezi planlama daha da büyük bir önem kazanmıştır. Merkezi devlet, uzun vadede ülkenin kalkınması için gerekli olan politikaları ve projeleri tespit edip, bunları (daha önceki dönemde "yaratmış" olduğu özel sektörle gerçekleştirecekti. Tarımsal alandaki artık üretimin vergi olarak toplanıp kentlere aktarılması ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan finansman imkanları böylece daha çok devlet sektörü ve özel sektör için seferber edildi ve her iki sektör toplumun en rasyonelleşmiş kesimleri haline geldi. Dolayısıyla bir yandan bitmez ve tükenmez bir rasyonelleşme çabası söz konusudur, öte yandan da merkezi yapıdan taviz verilmemektedir.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesini izleyen yıllarda (1960-1962) yeni kurumlar (Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi) oluşturulmuş, yeni bir anayasa kabul edilmiş (1961) ve planlı döneme

girilmiş (1962) ve beş yıllık planlar yapılmaya başlanmıştır.²⁷ Bu dönemde belirginleşen reform gereksinmesi bir dizi araştırmaya yol açmıştır. (1962-1994) tarihlerini kapsayan resmi nitelikteki 7 temel araştırmadan gelişim ve değişim yaklaşımının ön plana çıktığı çalışmalara değinmek gerekirse:

A. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

Yazanakta, yönetsel düzeltim gereksinmesini doğuran nedenler sayılırken, örgütlerin kurulmasına yol açan gereksinmelerin zamanla değişmesinin örgütün amaçlarında, yapılarıyla çalışma yöntemlerinde de değişiklik yapılmasını gerektirdiği, bu değişiklikleri izleyip inceleyerek gerekli ayarlamaları yapacak bir düzeneğe gereksinme olduğu öne sürülmektedir. Bunun dışında kamuoyunun daha basit, daha hızlı çalışan, ucuza gelen bir yönetsel yapı kurulması yönündeki istekleriyle baskıları da yeniden düzenleme nedenleri arasında sayılmaktadır.²⁸

Yazanakta, yönetsel düzeltimin sürekliliği vurgulanarak, “İdari reform ve reorganizasyon çalışmalarında devamlılık ve görüş birliği sağlayacak, gayretlerin belli ıslahat hedeflerine mümkün olduğu kadar muvazeneli ve ahenkli bir şekilde yöneltilmesini temin edecek bir mekanizmanın” kurulması önerilmektedir.²⁹ Bu düzeneğin en üst noktasında yönetsel düzeltimde yönelti belirleme, yönlendirme ile eşgüdüm organı olarak Başbakan Yardımcısına bağlı bir “İdari Islahat Komitesi”nin oluşturulması önerilmektedir. Bu komite kapsayıcı bir yönetsel düzeltimin esaslarını hazırlayacak, bunun için gerekli incelemeleri yapacak ya da yaptıracak, devletin başlıca örgüt bölümleri arasındaki görev-yetki çakışmalarının, tekrarlarla boşlukların giderilmesini sağlayacak, değişen gereksinmelerin yönetim örgütüyle çalışma yöntemlerinde yapılmasını gerektirdiği değişikliklerle ayarlamaların yapılmasını sürekli bir biçimde

²⁷ Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, Ankara, 1994, s. 86.

²⁸ **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, İdari Reform Serisi XXI, Ankara, 1961.

²⁹ a.k, s. 22.

gözeterek, çeşitli düzeltim etkinlikleri arasında uyum sağlayacak, bu etkinliklerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek anlaşmazlıkları gidermek üzere gerekli önemleri alacaktır.³⁰ Yazanakta TODAİE, DPT, DPD'nin en yüksek yöneticileri ile Başbakanlık, Maliye Bakanlığı Müsteşarları, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanından oluşması önerilen bu komite dışında herhangi bir yeni örgütlenmeye gidilmesi öngörülmemiştir; düzeneğin bu komitenin altındaki öğeleri zaten vardır. TODAİE içinde kurulmuş bulunan “Merkezi Organizasyon ve Metot Birimi”, bakanlıklarla kamu kuruluşlarının ortak sorunlarını yatay olarak inceleyerek iyileştirilmeleriyle ilgili çalışmaları yapacaktır. Bu çalışmalar bağımsız olarak ya da ilgili kuruluşlarla işbirliği içinde yürütülebilecektir.³¹ Önerilen düzeneğin en alt düzeyinde ise bakanlıklarla kamu kuruluşlarının kendi içindeki uyumsuzlukları, çalışma yöntemlerindeki aksaklıkları ilgili görevlilerle işbirliği içinde inceleyip önerilerde bulunarak, uygulamayı izleyecek olan o kuruluşun kendi örgüt-yöntem birimi yer almaktadır.³²

DPT'nin bu yazanağı esas alarak hazırladığı bir yasa tasarısının yasalaşamaması, Türk yönetim tarihinin en kapsamlı araştırmalarından biri kabul edilen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) ile sonuçlanan çalışmaların başlatılmasına yol açmıştır.³³

B. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

“Merkezi Hükümet Teşkilatı”nda görev dağılımının inceleyen, bu dağılımın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesini sağlayacak biçimde yapılması için önerilerde bulunmakla görevlendirilmiş, geniş bir uzmanlar kümesince bir yıla yakın bir sürede yapılan araştırmalar MEHTAP Yazanağının sunulmasıyla sonuçlandırılmıştır.³⁴

³⁰ Aynı yer.

³¹ a.k, s. 23.

³² Aynı yer.

³³ K. Sürgit, anılan **Türkiye’de İdari Reform**, s. 84.

³⁴ **Mehtap Yönetim Kurulu Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, 2. Baskı, TODAİE Yayını, Ankara, 1966

Yazanakta “Merkezi Hükümet Teşkilatı”ndaki görev dağılımı incelenmiş, bu konuda önerilerde bulunulmuştur. Yazanak görevdeki eksiklikler ile bunların nedenlerinin açıklanmasıyla sona ermektedir. Görevdeki eksiklikler dört kümede toplanmıştır. Bunlar;

- (1) Yerine getirilmesi gereken bir takım görevlerin hiç yapılmaması,
- (2) Merkezi Hükümet Teşkilatının görevi olarak kabul edilen, ancak gerçekleştirilmesi için gerekli örgütler kurulmayan ya da gerekli çaba gösterilmeyen görevlerin bulunması,
- (3) Görevlerle hizmetin yerine getirilmesinde yörelerarası dengesizlikler bulunması,
- (4) Yönetimin gerekli örgütleri kurup yerine getirmeyi üstlendiği bir takım görevlerin giderek verimsizleşmesidir.³⁵

Bu eksikliklerin nedenleri de, (1) Mali olanaksızlıkların bulunması, (2) personel rejimindeki aksaklıklar, (3) yön gösterme ile gözetim yokluğu, (4) örgütsel bozukluklar, (5) kırtasiyecilik, (6) iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik olarak sıralanmaktadır.³⁶

“Kırtasiyecilik: İdari usullerde ve işlemlerde verim sağlayıcı değişikliklerin yapılması, aşırı şekilciliklerin kaldırılması, hem bazı görevlerin daha iyi görülmesini sağlayacak, hem de personelin vaktini ve elindeki kaynakları, görülmeyen veya eksik görülen görevler için kullanmağa imkan verecektir.³⁷

İyi Düzenlenmemiş Merkeziyetçilik: Türkiye’deki şartların özelliği çeşitli kamu görevlerinin merkezi hükümet görevleri sayılmasını ve bir çok durumlarda da temel kararların yukarı seviyede alınmasını gerektirmektedir. Ancak, bu görevlerde merkezi hükümet sorumluluğunun kabul edilmiş bulunması, zaman israfı, tıkanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi çeşitli mahzurlar doğuran aşırı ve aslında çoğu zaman şekli merkeziyetçiliğin devam ettirilmesi için sebep sayılmamalıdır.³⁸”

MEHTAP Yazanağında sürekli bir yönetim işlevi olarak yönetimi geliştirme konusuna büyük önem verilmiştir. Yönetimi geliştirmenin yalnızca bir yasa çıkarma sorunu olmadığı, görevli düzeninin iyileştirilmesi başta olmak üzere, örgüt yapısı, işlemler ile çalışma yöntemlerinin de düzeltilip,

³⁵ a.k, s. 400-402.

³⁶ a.k, s. 403-406.

³⁷ a.k, s. 405.

³⁸ a.k, s. 405-406.

geliştirilmesi gerektiği, yönetimi geliştirmenin aslında her bakanlık ile dairenin kendine düşen bir görev olduğu vurgulandıktan sonra, kurulması önerilen yönetimi geliştirme düzeneğinin öğeleri üzerinde açıklamalarda bulunmaktadır.³⁹

MEHTAP Yazanağının önerisine göre, merkezi birimin belirleyeceği bakanlık ya da öbür kamu kuruluşlarında Ö-Y birimi başkanının da üyesi olacağı, kurumun baş yöneticisi ile birimin başkanlarından oluşacak bir “İdari Geliştirme Komitesi” kurulmalıdır. Kurumun örgüt yapısı, işlevleri ile çalışma yöntemlerinin geliştirilmesinin sorumluluğu bu komitede olmalıdır.

Yazanakta yeniden düzenleme ile yönetimi geliştirme yöneltisini belirleyecek, bu alandaki etkinliklerin genel tasarlamasıyla eşgüdümünden sorumlu olacak bir merkezi yönetim geliştirme biriminin kurulması gereğinden söz edilmekte, ancak bu birimin örgütlenme biçimi konusunda kesin bir görüş ileri sürülmemektedir. Önemli olanın başbakana bağlı yönetimi geliştirmenin genel sorumluluğunu taşıyan bir yüksek görevlinin bulunması olduğu belirtilmektedir. Merkezi birim için kesin bir “form” önerilmemekle birlikte, bu birimin kapsamının küçük tutulması, yönetimi geliştirmenin her kurumun kendi görevi olduğu hiçbir zaman gözden uzak tutulmayarak, bu birimin genel eşgüdüm ile genel sorumluluktan uzaklaşarak işi “bizzat” yapar duruma gelmemesi konusunda uyarılarda bulunmaktadır.⁴⁰

MEHTAP Yazanağında “İdari Usuller” başlığı altında konumuz bakımından önemli bir noktaya değinilmektedir. Yönetim ile yönetilenler açısından özel güvence isteyen durumlar dışında kalan yönetsel yöntemlerin yönetsel düzenlemelere konu olması gerektiği belirtildikten sonra, ülkemizde bu yola ancak yasal zorunluluk varsa gidildiği, bunun dışında işlemlerin alışkanlıklarla geleneklere göre yapıldığı bunun da görevlerin yerine getirilmesinde nesnellikle usallıktan uzaklaşılmasına yol açtığı ileri sürülmektedir. Bu tür sakıncaların ortadan kaldırılması için yöntemlerin

³⁹ a.k, s. 125.

⁴⁰ a.k, s. 129.

yönetmelik metinlerinde açıkça belirtilmesi, her kurumun kendi yönetmelik yöntemlerini “mevzuat ve görev klavuzu” biçiminde derleyip görevlilerine dağıtması önerilmektedir.⁴¹

Gerek yönetimi geliştirme konusunda, gerek görev dağılımıyla öbür konularda MEHTAP Yazanağında yapılan önerilerin yıllarca uygulanmadığını görüyoruz. Bu yazanağın sunulmasından 10 yıl sonra yapılan bir araştırma, bu durumu çarpıcı bir biçimde gözler önüne sermiştir.⁴² Yazanakta yer alan önerilerin bir bölümü 80 sonrası yeniden düzenlemelerde uygulanabilmiştir.

C. İdareyi ve İlgili Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları

Yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarını yürütmek amacıyla, 5/6/1964 günlü, 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla DPT Müsteşarı başkanlığında oluşturulan idareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, MEHTAP Yazanağı üzerinde tamamlayıcı çalışmaları yapmakla görevlendirilmiştir. Komisyon, çalışmalarını 1966 yılı içinde tamamlayarak, “Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler”, “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler” ile “Bakanlar Kuruluna Ait Bazı Yetkilerin İlgili Bakanlıklara Verilmesi” konuların içeren yazanağını 8/11/1966 günü Başbakanlığa sunmuştur.⁴³

İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu’nun yazanağında, yönetimin geliştirilmesi anlamında yazçizciliğin azaltılması iki başlıkta ele alınmıştır.

⁴¹ a.k, s. 55

⁴² Nabi Dinçer-Turan Ersoy, **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayını, Ankara, 1974.

⁴³ **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı 9, 1966, s. 1.

Bunlardan ilki, Bakanlar Kurulunun işleviyle bağdaşmayan, ayrıntılı sayılan önemsiz konularla uğraşması bu konularda karar vermek zorunda kalmasıdır. İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, 1954 yılında 61 ayrı konuda Bakanlar Kuruluna verilen karar alma yetkisinin ilgili bakanlıklara aktarılmasını öngören bir yasa tasarısı hazırlamıştır.⁴⁴ Bunun dışında “tüzük ve yönetmeliklerin bu bakımdan ayrı ayrı tadili yönüne gitmektense, Bakanlar Kurulunun, lüzum göreceği bu çeşit yetkileri bakanlıklara veya başka mercilere devretme, gerektiğinde bakanlıklara yahut başka mercilere ait görevlerden lüzum gördüklerini kendi üzerine alma veya bir bakanlık veya merciden öbürüne görev devretme yetkilerini tanıyan genel bir değişikliğe” gidilmesi önerilmiştir.⁴⁵

İkinci önemli konu ise MEHTAP Yazanağında, yönetimi geliştirme düzeneği içinde yalnızca “eğitim” kurumu olarak yer alan TODAİE’ye, bir tür merkezi yönetimi geliştirme birimi işlevi tanıyan; TODAİE’nin “Kamu İdaresi Enstitüsü” adı altında yeniden örgütlendirilerek, yönetimi geliştirme alanında şu işlevleri yerine getirmesi ile ilgilidir.

(b) “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme” faaliyetlerini devamlı bir hizmet olarak yerine getirmek ve bu konuda kurulmuş veya kurulacak komisyonların devamlı sekreteryaya hizmetini görmek; (c) kamu sektörünün bütününe kapsayan organizasyon ve metot çalışmalarını yapmak ve kurumlardaki bu nevi çalışmalara yardımcı olmak; (d) kurumlar içinde meydana getirilecek olan “İdareyi Geliştirme Birimleri” (tercihan teftiş kurulları) arasında irtibat kurmak.⁴⁶

Ancak, bu önerilerin uygulanması için de hiçbir çaba harcanmadığından bu çalışmalar da kendinden öncekilerden değişik bir sonuç doğurmamıştır.⁴⁷

⁴⁴ **Amme İdaresi Bülteni**, Sayı 8, 1966, s. 12.

⁴⁵ **Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler**, Madde 15.

⁴⁶ **Merkezi Hükümet Teşkilatının Yeniden Düzenlenmesi Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler**, Madde 20.

⁴⁷ K. Sürgit, **Türkiye’de İdari Reform**, s. 103.

D. TODAİE Merkezi Ö-Y Birimi İle Kırtasiyecilikle Savaş Programı

TODAİE yetkili kurullarının kararıyla kurulan bu merkezi birime, Başbakanlığın 5/8/1960 günlü genelgesiyle resmi bir kimlik kazandırılarak, bakanlıklarla, öbür kamu kuruluşlarından alınan elemanlarla güçlendirilmiştir. Anılan genelgeyle bu birime, (1) kamu yönetimi içindeki Ö-Y etkinliklerinde eşgüdüm sağlama, (2) Ö-Y birimlerinin kurulmasıyla gelişmesini özendirme, (3) Ö-Y uzmanları yetiştirmek üzere kurslar açma görevleri verilmiştir.⁴⁸

TODAİE merkezi Ö-Y birimi, kamu kuruluşlarındaki kurumsal Ö-Y birimlerine yol gösterme, yardımlarda bulunma konusunda azımsanamayacak bir çaba içinde olmuş, pek çok bakanlıkla kamu kuruluşunda bu kurumların Ö-Y birimleriyle işbirliği içinde çeşitli Ö-Y incelemeleri yapmış, bu konularda hazırlanan yazanaklar ilgililere sunulmuştur.⁴⁹

Ancak gerek yazçizciliğin azaltılması, gerek öbür sorunların çözümü yoluyla hizmetin daha etken, daha verimli, daha nitelikli bir biçimde sunulmasında önemli bir işlevi olan Ö-Y etkinlikleri Türk kamu yönetiminde önemiyle orantılı bir yere sahip olamamıştır.

“Kırtasiyecilikle Savaş Programı”, yönetsel düzeltim alanında küçük, önemsiz gibi görünen sorunların çözümüyle yola çıkıp daha büyük sorunların çözümüne güçlü bir biçimde el atmanın en güzel örneklerinden biridir. Kırtasiyecilikle Savaş Programının bir özelliği de yönetsel düzeltim çalışmalarının başarısında devinci büyük olan kamuoyu desteği sağlayabilmiş olmasıdır. Kırtasiyecilikle Savaş Programı, çok küçük gibi görünen, çözümü kolay sorunların, gereken bütün çalışmalar yapıldığı halde siyasal erklerin ilgisizliği ya da sorunun önemini kavrayamamaları gibi nedenlerden dolayı sonuçsuz kalmasını çok açık bir biçimde ortaya koyması bakımından da ilginçtir.⁵⁰

⁴⁸ a.k, s. 80-81.

⁴⁹ K. Sürgit, anılan **Organizasyon ve Metot Yönetimi**, s. 64

⁵⁰ Cemal Mıhçıoğlu, **Bir Yönetim Deneyi – İdari Danışma Merkezi Kırtasiyecilikle Savaş**, AÜ BYYO Yayını, Ankara, 1986.

Kırtasiyecilikle Savaş Programı çerçevesinde:

- (1) Mümkün olduğu kadar geniş vatandaş kümelerini ilgilendiren idari usulleri ele alıp basitleştirerek halka ve idareye çok defa kanunlarda herhangi bir değişiklik yapılmasına lüzum kalmadan birçok ıslahat yapmanın mümkün olduğunu dramatik örneklerle göstermek, böylece insanlarda ve idarede daha güçlü bir verimli çalışma bilincinin uyanmasına hizmet etmek.
- (2) Bu çalışmalar sırasında çeşitli kurumlarla yapılacak temaslardan yararlanarak, bu tür çalışmaları kurumlar içinde devamlı bir hizmet olarak yerine getirecek birimlerin kurulmasını teşvik etmek amacıyla 10'dan çok araştırma yapılmış, geliştirilen öneriler hükümete sunulmuştur. Ancak daha sonra, belki de başka sorunların ön sıraya çıkması sonucu böyle bir araştırmanın varlığı bile unutulmuştur.

E. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971), Kamu Yönetimi Komisyonu Raporu (1982)

1971 yılında “12 Mart Muhtırası”nı izleyen dönem yönetimin yeniden düzenlenmesi alanında yeni bir atılım dönemi olmuştur. 29/5/1971 günlü, 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu, “Hükümet Programı”na göre Devlet kesiminin yeniden düzenlemesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak”la görevlendirilmiştir.⁵¹

İdari Reform Danışma Kurulunun hazırladığı yazanağın sonu da kendinden önceki yazanaklardan farklı olmamıştır.

12 Eylül 1980’de ordunun yönetime el koymasından sonra yönetimin

⁵¹ İdari Reform Danışma Kurulu, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler**, (Basılı kapak içinde çoğaltma) Ankara, 1971, s. 1.

yeniden düzenlenmesi yine gündeme gelmiş, bundan kısa bir süre sonra, hükümet izlencesinde de belirtilen kamu yönetiminde “pratik düzenlemeler” yapmak amacıyla Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği bünyesinde çalışmalar başlatılmıştır. Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliğince oluşturulan bir komisyon “Kamu Personeli Problemleri Yöneylem Araştırması”nı gerçekleştirmiş, bu araştırma sonunda oluşturulan, (1) Genel istihdam, (2) Personel Rejimi, (3) Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi başlıklı üç ayrı yazanak Milli Güvenlik Konseyine ve Hükümete sunulmuştur.⁵²

Yazanağın başlangıcında Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel sorunları ana çizgileriyle belirtildikten sonra Türk kamu yönetiminin “önceden belirlenen amaçları tüm olanakları en iyi biçimde kullanarak gerçekleştirmeye çalışmak yerine, kurulan düzeni sadece yerleşmiş biçimsel usullere uymak suretiyle” sürdürme eğiliminde olduğu ileri sürülmüştür.⁵³ Temel Sorun Alanları başlığı altında Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesini gerektiren nedenler üzerinde durulmuştur. Bunlardan yönetimi geliştirme sorunuyla ilgili olanlar şunlardır:

“1. Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakların en iyi biçimde kullanılmak suretiyle, hizmetleri süratli, etkin, ekonomik ve kaliteli yapmak yerine, birçok hallerde değişen koşullara cevap veremez hale gelmiş bulunan mevzuatı amaç ve ruhunu göz önünde tutmaksızın uygulamaya, kurulu düzeni bu yolla sürdürmeye dönük olmasıdır. Bu düzende, yetersiz hale gelmiş kurallara uyma, çoğu zaman iş görmeye üstün tutulmakta ve yeterli görülmektedir. Biçimsel yöntemlere uymamanın ağır müeyyideler uygulanmasına neden olmasına karşılık iş yapmama, hizmeti gereği gibi yerine getirmeme müeyyidesiz kalmaktadır.

Bunun doğal bir sonucu olarak, birçok yöneticilerde ve personelde, iş görme yerine biçimsel yöntemlere uymak suretiyle içinde bulunulan düzeni sürdürme; inisiyatifini kullanarak girişimlerde bulunmak yerine pasif kalma yaygın düşünce ve davranış haline gelmiştir.

.....

4. Kamu görevlilerinin kuruluşlar arasında rasyonel bir biçimde dağıtılmaması, kuruluşların örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri amaçlara uygun olmaması ve

⁵² Tacettin Karaer, “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S. 1, 1987, s. 70.

⁵³ **Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi**, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s. 6.

değişen ihtiyaç ve koşullara uyacak esnekliğe sahip bulunmaması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık bir biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması, Türk kamu yönetiminin görevlerini gereği gibi yerine getirmesini engelleyen nedenlerin başta gelenlerinden birisidir.

Öte yandan iyi düzenlenmemiş bir merkezden yönetim, birçok hizmetlerin merkezde yapılmasını ve birçok temel kararların yukarı bir düzeyde alınmasını gerektirmekte, bu durum zaman kaybına, tıkanıklıklara, yersel koşulların dikkate alınmamasına, kontrolün güçleşmesine, kırtasiyeciliğe ve hizmetlerde gecikme ve yavaşlamalara neden olmaktadır.

.....

7. İdari metot ve işlemlerin iyi düzenlenmemiş olması, değiştirilmesi güç kalıplar içinde dondurulmak suretiyle esneklikten yoksun bırakılması, metot ve işlemlerin düzenlenmesinde hizmetten yararlananların ihtiyaçlarının gerektiği ölçüde dikkate alınmaması, hizmetin süratli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesini önemli ölçüde engelleyen yoğun bir kırtasiyeciliğin doğmasına neden olmuştur. Bu durum, vatandaş-devlet ilişkilerini olumsuz biçimde etkilemektedir.

8. Bugünün ihtiyaç ve koşullarına uymayan, eskimiş ve daha çok gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın katı ve gereksiz ayrıntılara inen kuralları, kamu yönetiminin gelişmelere uymasını güçleştirmekte, hareket serbestisini sınırlamakta, hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak yerine engel olmaktadır.

.....

10. Türk kamu yönetiminde, yönetimin geliştirilmesi ve desteklenmesi yönünden yöneticilerin en önemli yardımcıları teşkil eden bütçe, istatistik, organizasyon ve metot, personel ve eğitim birimleri gibi danışma hizmetlerinin genellikle anlaşılamamış, benimsenememiş ve gelişmemiş olması, kamu yönetimi alanındaki gelişmelerin izlenmesini, öğretilmesini ve uygulanmasını güçleştirmekte, modern bir yönetim düzeni kurulmasını büyük ölçüde engellemektedir.

11. Halkın hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katkısının yetersiz oluşu, Türk kamu yönetimini aslında çok güçlü bir yönetimi geliştirme aracından yoksun bırakmış bulunmaktadır.

.....

13. Bir yandan yukarıda bir kısmına değinilen faktörlerin sonucu olarak, Türk kamu yönetiminin modern bir yapıya ve etkin bir işleme düzenine kavuşamamış olması, öte yandan; siyasal, ekonomik ve sosyal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, bir ölçüde yönetime güveni sarsan birtakım manevi ve ahlaki zaafıların da yaygınlaşması ve yoğunlaşması sonucunu doğurmuştur. Partizanlık, kayırma, rüşvet, çalışma disiplinin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiili ayrıcalıklar gibi hususlar yönetime gölge düşürmektedir.⁵⁴

Yazanağın ortak görevler başlığını taşıyan bölümünde, ilk olarak, Türk kamu yönetimindeki önemli bir eksiklik üzerinde durulmaktadır. “Gelecekte izlenecek hareket tarzını önceden saptama, faaliyetlerin mümkün olan yönlerini mümkün olduğu kadar önceden karara bağlama anlamında idari planlama fikri, idaremizde genellikle, gerektiği ölçüde uygulama alanı

bulamamıştır. Bu eksiklik yönetimin örgütlenme, kaynaklardan yararlanma, yöneltme koordinasyon ve denetim gibi tüm fonksiyonlarını olumsuz yönde etkilemektedir.⁵⁵

Ayrıca yöneticilerin yönetimi geliştirmede, dolayısıyla yazçizciliği azaltmada etken bir biçimde yararlanmaları gereken denetim fonksiyonlarındaki eksikliklerin, denetim fonksiyonlarının “amaç ve planlarla uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları zamanında ortaya çıkaracak ve düzeltme tedbirlerinin alınmasını sağlayacak” biçimde yeniden düzenlenmesiyle giderilmesi önerilmektedir.⁵⁶

Yazanağın Merkezi İdare Görevlileri başlığını taşıyan bölümünde yer yer yazçizcilikle ilgili sorunlara değinilmektedir.

Yazanağın “İdarenin Geliştirilmesinde İzlenecek Yol, Örgütlenme ve Uygulanacak Esaslar” başlığını taşıyan sonuç bölümünde ise bir yönetimi geliştirme düzeneğinin kurulması önerilmektedir.⁵⁷

“Yapılan önerilere göre kurumsal yönetimi geliştirme birimi bir “kurumsal danışma birimi” statüsünde olmalı, öbür danışma birimleri gibi doğrudan doğruya baş yöneticiye bağlı olmalıdır. Yetenekli görevlilerle güçlendirilmesi, özeysel yönetimi geliştirme birimi ile işlevsel bir işbirliği içinde olması gereken bu birimin en önemli görevi, tüm yöneticilerin sorumlu oldukları etkinlikleri sürekli olarak inceleyip geliştirmeyi gerektiren iş basitleştirme izlencelerini uygulamak olmalıdır.”⁵⁸

Daha önce Başbakanlık, DPT ve TODAİE tarafından hazırlanan “Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Teşkilatı Kurulması ve Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Hizmetlerinin Teşkilatlandırılması ve Yürütülmesi Hakkında Kanun Tasarısı”ndaki ilkelere uygun olarak örgütlendirilmesi istenen merkezi

⁵⁴ a.k, s. 7-10.

⁵⁵ a.k, s. 24.

⁵⁶ a.k, s. 29-30.

⁵⁷ a.k, s. 144-148.

⁵⁸ Cahit Emre, “Türkiye’de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme”, **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. 46, S. 3-4, Haziran-Aralık 1991, s. 25.

yönetimi geliştirme biriminin yönetiminin Başbakan adına bir Devlet Bakanına verilmesi önerilmektedir. Nitekim Başbakan doğrudan yönetimi geliştirme hizmetleriyle ilgili olmamalı ve görev bir Devlet Bakanı'nca yerine getirilmelidir.

Birim genel olarak idareyi geliştirme politika ve hedeflerinin saptanmasından, çalışmaların planlanmasından, uygulamaların izlenmesinden, gereken önlemlerin alınmasından, merkezi düzeyde yapılması gereken idareyi geliştirme hizmetlerini yerine getirmekten sorumlu görülmekte ve örgütlenmesi sırasında genel idare, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüsleri için ihtisas birimlerinin oluşturulması; personel, bütçe, organizasyon ve metot gibi konularda alt birimlerin kurulması amaçlanmaktadır.

Bu yazanakta önerilen yönetimi geliştirme düzeneğinin bundan önceki önerilerden ayrıldığı nokta, merkezi birimin bir yandan çok daha kapsamlı düşünülmesi, diğer taraftan kurumsal birimlerle ilişkisinin, teknik gözetim ilişkisi niteliğini aşması kaygısının ağırlık kazanmasıdır. Gerçekte bu büyüklükteki bir merkezi birimin sonuçta kurumsal birimlerin yapması gereken yönetimi geliştirme görevlerini de yapar duruma gelmesi kaçınılmazdır. Bununla birlikte, 1970'li yıllara kadar yapılan idari reform çalışmalarında çeşitli kuruluşların görev aldığı ancak bunların kuruluş amaçları, görevleri, personeli ve örgütsel yapıları yönünden bu işi başaracak imkanlara sahip olamadıklarının özellikle vurgulanması çok yerinde bir saptama olarak değerlendirilmelidir.⁵⁹

Böylece, dönemin sonuna gelindiğinde, merkezi yapı hala varlığını sürdürüyordu; hatta 1980'deki askeri müdahaleyle birlikte daha da güç kazanmıştı. Ne var ki 1975'te patlak veren petrol krizi 1960'lardan beri sürdürülen kalkınma modelinin de sonunu getirecekti. Aşırı yükselen petrol giderleri ve Türkiye'nin giderek artan ithalatı varolan sistemi 1980'e gelindiğinde çöküntüye uğrattı. Döviz rezervlerinin tükenmesiyle birlikte 1960'lardan beri sürdürülen kalkınma modeli (devletin yetkin ve

⁵⁹ Merkezi yönetimi geliştirme birimi konusundaki tartışmaların ayrıntısı için bkz. T. Karaer, "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S. 1, 1987. s. 59-76.

rasyonelleşmiş kadroların önderliğinde gerçekleştirilen kalkınma anlayışı) sona ermiştir. Bundan böyle, Türkiye'nin çehresini bir hayli değiştirecek bir sürece girilecektir.

V. 1980'den Sonra

1980'e gelindiğinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin durumu vahim bir görüntü arz etmekteydi. Belirleyici olan sorun, döviz darboğazı ve 80'li yılların başından beri kronik bir sorun haline gelen dış borç ödemeleriydi ve bu darboğazın aşılması, ancak yeni dış yardımlarla mümkün olacaktı. Böylece, yine 1949'ta ortaya çıkan durumun bir benzeri oluştu: Eğer Türkiye Cumhuriyeti dış borç almaya devam etmek istiyorsa, yine para ekonomisinin gerekleri yönünde adım atmak zorundaydı. Ve merkezi devlet şimdi çok daha zor bir durumda olduğundan, bu kez (1949'dan beri yaptığı gibi) yalnızca rasyonelleşmeyle sınırlı adımlarla kalamayacaktı. Askeri müdahale 1975'teki petrol krizinden sonra dağılmaya yüz tutmuş bulunan merkezi yapıyı her ne kadar sağlamlaştırdıysa da, Demirel zamanında 24 Ocak kararlarıyla belirginlik kazanmış olan süreç artık kaçınılmaz biçimde başlamıştı. Dış kredi alabilmek için ekonomik alanda üst üste büyük tavizler verilecekti; özellikle Özal'lı yıllarda devlet ekonomik alandan giderek çekilecek ve ekonomiyi artık uluslararası piyasalarla bütünleşen özel sektör'e devretmeye başlayacaktı.

Bunların sonucunda (yine de ekonomide ağırlığını korumaya devam eden) merkezi devlet, kendini daha çok siyasi ve askeri güçle sınırlandırmaya başladı. Böylece dış baskılar sonucu ekonomik bir liberalizasyon başlarken (ve özel sektör giderek ekonomiyi ele geçirirken), asker ve sivil bürokrasi merkezileşme eğilimini ekonomi-dışı alanlarda arttırdı. Aşağıda sunulan belgelerde, bu iki temel eğilimin nasıl tek tek ögelere yansıdığı görülmektedir. Özetle, eklektik (hatta kimi zaman çelişik) bir kamu yönetimi politikası oluşmaktadır. Bir yandan dış baskılar sonucu yürütülen ve özel sektör tarafından desteklenen, hatta talep edilen ekonomik bir liberalleşmeye

ön ayak olan öğeler tespit edilebilmekte, öte yandan da Milli Güvenlik Kurulu, Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği gibi merkezi kuruluşların siyasi denetimi artırma çabaları sürmektedir.

A. Bülent Ulusu Hükümeti Döneminde Yapılan Çalışmalar

12 Eylül 1980’den sonra kurulan Bülent Ulusu Hükümetinin Programında yazçizciliğin azaltılması ekseninde bir yeniden yapılanma kurgulanırken şunlar söylenmişti:

“Ülkemizde sözü edilen yönetim bozukluklarına ilave olarak, kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli bir aksama da, gereksiz bürokrasi, kırtasiyecilik ve idari işlemlerdeki aşırı formalitelerden doğmaktadır. Bu yüzden her gün binlerce işlem sebebiyle idareyle muhatap olan vatandaş büyük sıkıntılara girmekte; en basit kayıt, ruhsat ve belge çıkarma gibi işlemler günlerce devam etmekte; resmi belgeler dosyalar dolusu yığılmaktadır. Kırtasiyecilik rüşvet ve yolsuzlukların da esas kaynağını teşkil etmektedir.

Ekonomik programların uygulanması gereksiz formaliteler yüzünden gecikmekte, milyonlarca işgünü ve tonlarca kağıt israf edilmektedir. Türk idaresi kırtasiyeciliğin sonunda kendini yiyip bitiren bir fasit daire içine düşürülmüştür.

En kısa zamanda, kamu hizmetlerinin görülmesindeki aksamalar giderilecek, basit, sade ve pratik yöntemler geliştirilerek uygulamaya konulacaktır.⁶⁰”

Burada ilk olarak yazçizciliğin azaltılması bakımından özel bir önemi olan Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesinden söz edeceğiz.

⁶⁰ “27 Eylül 1980’de MGK’de okunan B. Ulusu Hükümetinin Programı”, **MGK’ce Kabul Edilen Kanunlar, Yayınlanan Bildiriler ve Kararlar İle Önemli Mevzuat**, Der. İ. Gülsün, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982, s. 277.

1. Türk Mevzuatının Yönetimi ve Yeniden Düzenlenmesi Projesi

Ülkemizde, mevzuat alanında yıllardır karşılaşılan sorunların ele alındığı, çözüm önerilerinin geliştirildiği bu çalışmalarda, bugüne değin konuyla yakından ilgilenenlerin bile varlığını bilmediği araştırmalar gün ışığına çıkarılırken en çok üzerinde durulan konu “yasaların ayıklanması ve yürürlükte olanların tek metin halinde derlenmesi” sorunu olmuştur.

2. Kamu Yönetimi Komisyonu Çalışmaları

Kısa sürede “pratik” düzenlemeler yapılacağını belirten Ulusu Hükümeti, 1982 yılı başlarında yayınladığı bir kararname ile “Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun” çıkarılıncaya kadar, bakanlıkların “süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için” bu kararnameye göre yeniden düzenlenmesini kararlaştırmıştır.⁶¹ Bir süre sonra çıkarılan bir yasayla Bakanlar Kurulu’na, “kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için” Kamu Kurumlarıyla Kamu Kuruluşlarının, Tarım Kredi Kooperatiflerinin kuruluşu, görevleri, yetkileri konularında kanun hükmünde kararname ile düzenleme yapma yetkisi verilmiştir.⁶²

2680 sayılı yetki yasası çerçevesinde Kamu Yönetimi Komisyonu “İdari Usullerin Geliştirilmesi ve Kırtasiyecilikle Savaş Grubu” gibi alt çalışma kümelerinin araştırmaları sonunda sunulan önerilere dayanarak, kanun hükmünde kararnameleri hazırlamak, yürürlüğe konulmasıyla uygulamalarını izleyerek, gereken düzeltmelerin yapılmasını sağlamak üzere 6 Kasım 1983’e değin çalışmalarını sürdürmüştür.

⁶¹ 27/2/1982 günlü, 8/4334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname. 28/2/1982 günlü, 17619 Mükerrer sayılı **Resmi Gazete**.

⁶² 17/6/1982 günlü, 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesiyle İlgili Yetki Kanunu, 19/6/1982 günlü, 17729 sayılı **Resmi Gazete**.

B. Turgut Özal Hükümetleri Döneminde Yapılan Çalışmalar

“...Evvelce beylik ve beylerbeylik ve diğer padişah memurlukları, memleket idaresinde iş görmüş, emektar, doğru ve dindar kimselere verilip, karşılığında bir akçe ve bir habbe rüşvet ve bahşiş alınmazdı. Suçu ve günahı meydana çıkmayınca hiç kimse azlolunmazdı. Bilhassa sancak beyleri, beylerbeyleri yirmişi, otuzar yıl yerlerinde kalırlardı... Giderek her işe hatır karışmakla ve her işe göz yummakla hak sahibi olmayanlara haddenden aşırı mevkiler verilip, eski kanun bozuldu.”⁶³

Tespitinden, 1631’lerden, yolsuzluk tartışma ve söylentilerinin yaygınlaştığı Özal’ın başbakanlık yıllarına uzanan süreçte Osmanlı’dan devralınan merkeziyetçi yönetim geleneği ve siyasal yozlaşma ilk kez bu kadar somutlaşmıştır. Artık milli damarların tıkanmış, onlardan beslenen kurumların (=devlet) etkisizleştiği, bireylerdeki çürümenin, kokuşmanın gizlenemeyeceği bir dönemdir. Çünkü artık devletçi ve merkeziyetçi ekonominin doğal, ve kolaylıkla gözlerden saklanabilen sonucu, piyasa ekonomisinin devleti bir yağma hedefi olmaktan çıkarmaya başlamasıyla giderek netleşmiş ve sistemin dürüst işlediği aldatmacası sona ermiştir.

1983 sonrasının liberalizasyon rüzgarıyla birlikte 1984-1987 yılları boyunca devlet küçültülmeye ve etkinleştirilmeye çalışılmıştır. Başlangıç olarak 2/2/1984 gün, 2977 sayılı “İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Yetki Kanunu” ve “Kamu Hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için” kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi⁶⁴ alınırsa, bunu izleyen Belediye Gelirleri Kanunu, İmar Kanunu, Gecekondu Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Hakkında Kanun, Toplu Konut Kanunu vb. düzenlemelerin tamamında, kamu yönetiminin merkeziyetçi geleneği kırılmaya ve yerel yönetimlerin yetkileri artırılarak merkezi devletin gücüne karşı dengeler oluşturulmaya çalışılmıştır. Örneğin, Belediye Gelirleri Kanunu ile belediyelerin gelirleri arttırılmaya çalışılırken, merkezi idarenin belediyeleri denetlemesi ve yönlendirmesine daha az imkan ve fırsat tanınmaya gayret gösterilmiştir. Eksikleri olmasına rağmen, bu kanunla 1985 sonrasında belediyeler daha etkin kamu hizmeti görmeye başlamışlardır.

⁶³ Zuhuri Danışman, **Koçi Bey Risalesi**, MEB Yay., Ankara, 1972.

⁶⁴ 8/2/1984 günlü 18306 sayılı **Resmî Gazete**.

Kapalı bir ekonomik yapıdan, karma ekonomiden, piyasa ekonomisine geçiş sürecinin tamamlanamadığı ülkemizde, Özal'ı benzerlerinden ayıran değiştirme gücüne, iradesine sahip olmasıydı. I. Özal Hükümeti programında:

“... İdari yapı ve mevzuat toplum ihtiyaçlarına cevap verebildiği sürece muteberdir. Bu bakımdan günün şartlarına uygun olmayan eskimiş, yavaş, karar almayı ve uygulamayı imkansız hale getiren ve o nispette de zaman ve kaynak israfına yol açan idari yapı ve hukuki esaslar yeni bir anlayışla gözden geçirilecektir... Kamu idaresinin verimliliğini artırmak maksadıyla bugüne kadar yapılan çalışmalarda meselenin gerçek sebeplerine göre değerlendirme ve düzenleme yapılamadığı için başarılı olunamamıştır. Yetkilere paralel olarak sorumluluğunun da kamu hizmetlerinin gereklerine uygun olması şarttır. Değişik birimler tarafından aynı maksada dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılarak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşkilat sayısını birleştirilerek asgariye indirilmesi zorunludur. Buna mukabil kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkeziyetçi birimlerde ise yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tarifi ve tespiti de gerekmektedir. Vatandaşın işlerini doğrudan yerinde çözebilmesini teminen mahalli teşkilatların yetki ve sorumlulukları da artırılmalıdır...”

Bu şekilde, devlet yönetimindeki dikey ve yatay eşgüdüm zayıflığı, fonksiyonlar yerine unvanların hakim olması, aşırı formalite, israf, vatandaşa karşı güvensizlik ve vatandaştan gereksiz bilgi ve belge istenmesi, önemli kamu görevlerinde tecrübeli, bilgili ve yetenekli kimselerin istihdamı ve muhafazası için gerekli maddi olanakların sağlanamamış olması konularına dikkatler çekilmekteydi. 25/12/1987 tarihli II. Özal Hükümet programında ise öncelikle: mahalli idarelerin yetkilerinin ve mali imkanlarının arttırıldığı, il özel idarelerinin aşırı merkezi yapısından kurtarıldığı, genel yönetimin her seviyesinde teşkilat sayısının birleştirilerek asgariye indirildiği, devletin kadrolarının tespit edilerek kanuna bağlandığı, kadro standardizasyonu yapılarak 8000'den fazla kadro unvanının 900'e indirildiği, adalet, emniyet, milli eğitim ve vergi idaresinin bilgisayara geçirildiği, ehliyet, pasaport, nüfus ve benzeri alanlarda bürokratik işlemlerin basitleştirildiği belirtildikten sonra, bir idari reform gerçekleştirildiği vurgulanmaktadır.

Doğrusu bürokrasiyi en iyi bilen politikacılardan biri olan Özal bu niteliği ile, aldığı kararları büyük bir hız ve etkinlikle uygulamaya geçirebiliyordu. Ancak unutulmamalıdır ki, her kuruluş, daha doğrusu her

yönetici, kendi örgütünde karşılaştığı yönetsel sorunları çözmek, daha rasyonel ve verimli bir çalışma dönemi kurmaktan birinci derecede kendisi sorumludur. Merkezi kuruluşlara düşen görev yalnızca eğitim ile teknik yardımla, siyasal erklere düşen görev de bu konuda kuruluşlardan gelecek önerileri desteklemek, yönetimi geliştirme yönündeki çabaları özendirmekle sınırlıdır. Bunun sağlanması için, her yöneticinin elinde en az görevli birimi kadar önemli bir araç olması gereken APK birimlerinin Türk kamu yönetiminde işlevlerini yerine getirebilecek bir saygınlığa, gerekli olanaklara, nitelikli görevlilere kavuşturulması gerekmektedir.

Bu noktada, uygulayıcı kuruluşlardaki APK birimlerine verilen önemin, ilgili kuruluşların üst yönetimleri tarafından gereken ölçüde anlaşılmadığını ve bu birimlerin etkinliklerinin, ancak üst yönetimce benimsenmeleri oranında artmış ya da azalmış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim kendisine yardımcı olmak amacıyla oluşturulan bu birimlerin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi konularında, DPT'nin de gereken ilgi ve duyarlılığı gösteremediği görülmektedir.⁶⁵

C. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

1988 yılında başlayan araştırma KİT'ler ve askeri örgütler dışında kalan sivil kamu yönetimi aygıtını kapsayacak şekilde TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir. Dönemsel olarak “yapısal reform”a ait olan bu son yazanak, her şeyi ile “idari reform” dönemi araştırmalarının ortak özelliklerini taşıdığından kırtasiyecilik ve yönetimin geliştirilmesi konularındaki öngörü ve saptamalarını aktarmakla yetineceğiz.

“Bürokraside değişik dönemlerde basitleştirme çalışmaları yapılmış ama gerekli sonuç alınamamıştır.Yasa, tüzük, yönetmelik gibi kurallar gereksiz ayrıntılara girmiştir. Bu durum, işlerin uzamasına yol açmaktadır.Üst düzey yöneticileri kırtasiyecilik konusunda gerekli duyarlılığı göstermemektedir.Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi için yetişmiş elemanlar yoktur, olsa bile bunlardan gerektiği gibi yararlanılmamaktadır.

⁶⁵ **Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.34

Bu elemanlar belirli bir statü ve güvenceye kavuşturulmalıdır. Yönetim içinde bir geri besleme birimi yoktur. Böyle bir birimle mevzuattan kaynaklanan aksaklıklar giderilir. Kuruluşlarda önemli hizmetler gören Organizasyon ve Metot birimleri kaldırılmıştır. Bu birimler önemli görevler görmüştü.⁶⁶

Yönetimi iyileştirme yönündeki çalışmalar, değişim sürecinin bir parçası olarak ele alınmalı ve zaman içinde sürekli bir gelişmeyi sağlayıcı nitelikte sürdürülmelidir. Yönetimi Geliştirme birimleri kurulmalı ve bunlar APK birimlerine bağlanmalıdır. Yönetimi geliştirme birimlerinde yetenekli kişiler çalışmalıdır. Kuruluşlarda görevli personelin görev ve sorumluluklarına açıklık kazandırılmalıdır. Yönetim, halk ilişkisi geliştirilmeli, halkın yönetimin işleyişi konusunda bilgilendirilmesi sağlanmalıdır.⁶⁷

Ne var ki bu türden binlerce idari sorunla uğraşmaya devam eden Özal yönetimi, hiçbir zaman gerçek anlamda merkezi yapıyı tümüyle dönüştürecek bir anlayış beslememiştir. Liberalizasyonlar daha çok dış borç ödemelerinin yerine getirilmesi ve uluslararası kredi imkanlarının kullanılabilmesine yönelikti. Ama devlet eskisi gibi toplum mühendisliğini yapacaktı. Merkezi yapıyı gerçek anlamda sarsacak reformlar çok daha sonradır.

Aynı çelişkili süreç daha sonraki Demirel ve Çiller hükümetleri dönemlerinde de devam edecektir. Ancak Özal'ın atlatmayı başardığı krize Tansu Çiller zamanında yakalanılacak ve 5 Nisan kararları açıklandığı zaman, merkezi devlet aynen 1979/80'de olduğu gibi yine acilen finansmana ihtiyaç duyacaktır. Bunun gereğini yerine getirebilmek için, 1979/80'de olduğu gibi yalnızca ekonomik liberalizasyon (24 Ocak Kararları) ile yetinilmeyecekti; istenen şey, gümrük duvarlarının yıkılıp Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne girmesiydi. Böylece ekonomik alanda daha da büyük bir liberalizasyon hamlesi gerçekleşirken siyasi liberalizasyon süreci de başlatılıyordu. Ne var ki bütün bunlar Demirel ve Tansu Çiller döneminde yine de gerçek anlamda yapısal bir değişime yol açmamıştır. Merkezi devlet yapıları o sıralarda ekonomik alanı hala belirleyecek güçtedir, özellikle de finans sektörünü.

⁶⁶ a.k, s.211

⁶⁷ a.k, s.214

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ GELİŞİM VE GELİŞTİRİM SORUNU ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA

Bugün küreselleşmeye açılmış ülkemizde kamu ekonomisinin ve kamu yönetiminin çok ciddi sorunlar ile yüzyüze bulunduğu gerçeğini hepimiz biliyoruz. 21. yüzyıl Türkiye'si'nin bir “çevre” ülkesi konumundan “merkez” ülke eksenine doğru kayacağı varsayılırsa küreselleşmenin riskleriyle mücadele edebilecek çok daha yetkin kurumlar gerekmektedir.

Küreselleşmenin en önemli sonucu, mali akımların serbestleşmesi, sıcak paranın ortaya çıkması, ülkelerin mali sermayenin giriş çıkışlarıyla kırılgan hale gelmesi, mal dolaşımının tamamen serbestleşmesi, ticaretin artması gibi etkenlerin, ülkelere hem yeni riskler hem de yeni fırsatlar doğurmasıdır. Bu risk ve fırsatların Türkiye'nin yakın tarihinde önemli roller oynadığını söyleyebiliriz.

Kamu sektöründe mevcut organizasyon yapısının faaliyetlerin ve tüm süreçlerin yeniden düşünülmesi, yeniden dizayn edilmesi ve yeniden yapılandırılması gereklidir. Ancak yeniden düzenleme ya da geliştirmeye konu olan sorunlara çözüm yolları bulunabilmesi için çoğu zaman araştırma yoluna gidilmesi gerekir.

I. Alan Araştırması

A. Araştırmanın Metodolojisi

1. Araştırmanın Amaçları

Bu araştırmanın temel amacı bugün için ülke çapında gelişim ve geliştirim çabalarının sahibi olan kurumsallaşmaların irdelenmesi, Türkiye’de reform yönetiminin sorgulanarak gerçek bir reformun nerede, ne zaman, nasıl olabileceğinin cevaplarını aramaktır.

Bu perspektifte araştırmamızın iki alt amacını şu şekilde ifade edebiliriz:

- ✓ Yönetim Gerçeğini analiz etmek,
- ✓ Reform yapmanın zorluklarını karşılaştırmalı olarak ele alıp, Türkiye için öneriler geliştirmek.

Böylece makro açıdan başbakanlığın, mikro anlamda bakanlıkların yönetimin geliştirilmesi sürecinde yetersiz kaldıkları iddiamızın verilerle desteklendiğini görmek istedik.

2. Araştırmanın Varsayımları

Araştırmamızın temel hipotezi, Kamu yönetimi dizgesinde kurumsal düzlemde APK birimlerinin yönetsel gelişimden, TODAİE-BİGB-DPT ve DPB'nin ise genel olarak merkezi yönetimin geliştiriminden sorumlu olmalarına rağmen, reform yönetiminin örgütlenmesinde rasyonel davranamadıklarıdır. Bu olgu anket yoluyla mevcut duruma yönelik veriler elde edilerek açıklanmaya çalışılmıştır.

Buradan hareketle, merkezi yönetimi geliştirme birimi Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı ve merkezi birimin yönlendiriciliğinde çalışacak, bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlarda oluşturulacak kurumsal yönetimi düzenleme ve geliştirme birimleri olan APK'ların yönetimi düzenleme ve geliştirme görevlerini yerine getirebilecek durumda olmadıkları ortaya konulacaktır. Buradaki temel varsayımımız, APK'lar arasında nitel bir fark olmadığı yönündedir.

Ayrıca Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Başkanlığı ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün merkezi yönlendirmeyi yapacak nitelikte kuruluşlar olmadığı ve yeni bir merkezi yönetimi geliştirme birimine ihtiyaç duyulduğu bulgusunu destekleyen veriler elde edilmeye çalışılacaktır.

Bir diğerk varsayımımız, küreselleşmenin riskleriyle mücadele edebilecek çok daha yetkin kurumların kurulabilmesi için devletin iş yapma biçiminin geliştirilmesinin devlet işleyişinin ayrılmaz bir parçası olduğudur.

3. Araştırmanın Yöntemi

Anket, geliştirmek istediğimiz “Kamu Reformu Müsteşarlığı” modelini oluşturabilmek için gerekli verileri sağlamaya yöneliktir. Bir model geliştirebilmek için, bu verilere ihtiyacımız vardı, çünkü her şeyden önce mevcut durumu belirlemek gerekiyordu. Böylece önerdiğimiz modelin gerçeklikten kopuk olmasını engellemeye çalıştık. Anket sonuçları, aynı zamanda “nasıl olmalıdır” sorusunu cevaplamak için gerekli ipuçları bulmamıza da yardımcı olmuştur. Alan araştırmasından elde ettiğimiz verilerden yola çıkarak, soyutlama yoluyla, süreklilik arz edebilecek ve henüz bilemediğimiz gelişmeleri de kucaklayacak bir model olarak (Kamu Reformu Müsteşarlığı) oluşturduk.

a. Örneklem

Araştırmamızın örneklemini Ankara ili sınırları içerisinde bulunan bakanlıklar, bağlı kuruluşların bir kısmı, ve diğer kamu kuruluşlarının bazıları oluşturmaktadır.

(1) Anket Uygulaması Öngörülen Birimler

(a). BAKANLIKLAR

- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- Orman Bakanlığı
- Kültür Bakanlığı
- Dışişleri Bakanlığı

- Çevre Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı
- Ulaştırma Bakanlığı
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
- Turizm Bakanlığı
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
- Tarım ve Köyişleri Bakanlığı
- Sağlık Bakanlığı
- Milli Eğitim Bakanlığı
- Milli Savunma Bakanlığı
- Adalet Bakanlığı

(b). BAKANLIK BAĞLI KURULUŞLARI

- Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi
- Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
- Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
- İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü
- Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü
- Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
- Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Dış Ticaret Müsteşarlığı
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
- Gümrük Müsteşarlığı
- Emniyet Genel Müdürlüğü
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
- Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü

- Telsiz Genel Müdürlüğü
- Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri Merkez Birliği
- Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
- Devlet Personel Başkanlığı
- Türk Patent Enstitüsü
- Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü
- Bağ-Kur
- SSK
- YURTKUR
- Karayolları Genel Müdürlüğü
- Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- Diyanet İşleri Başkanlığı
- DİE
- Aile Araştırma Kurumu
- İhracatı Geliştirme Merkezi
- Orman Genel Müdürlüğü
- Tarım Reformu Genel Müdürlüğü

(c). DİĞER KAMU KURULUŞLARI

- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu
- İller Bankası Genel Müdürlüğü
- Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü

(d). DİĞERLERİ

- TODAİE
- BİGB
- DPT
- DPB

Araştırmamızın örneklemini oluşturan bakanlıkların, bağlı kuruluşların ve diğer kamu kuruluşlarının seçilme gerekçeleri şunlardır:

Bakanlıklarda, ilgili kuruluşlarda ve diğer kamu kuruluşlarındaki APK birimlerinin yapısal ve işlevsel anlamda kendi kendilerini sorgulamalarını sağlamak; BİGB-TODAİE-DPT ve DPB ile kurdukları ilişki düzeneğini tespit etmek.

BİGB-TODAİE-DPT ve DPB’yi de aynı içsel sorgulamayla birlikte “reform yönetimi” ve “Türkiye” başlıklarında düşündürmektir.

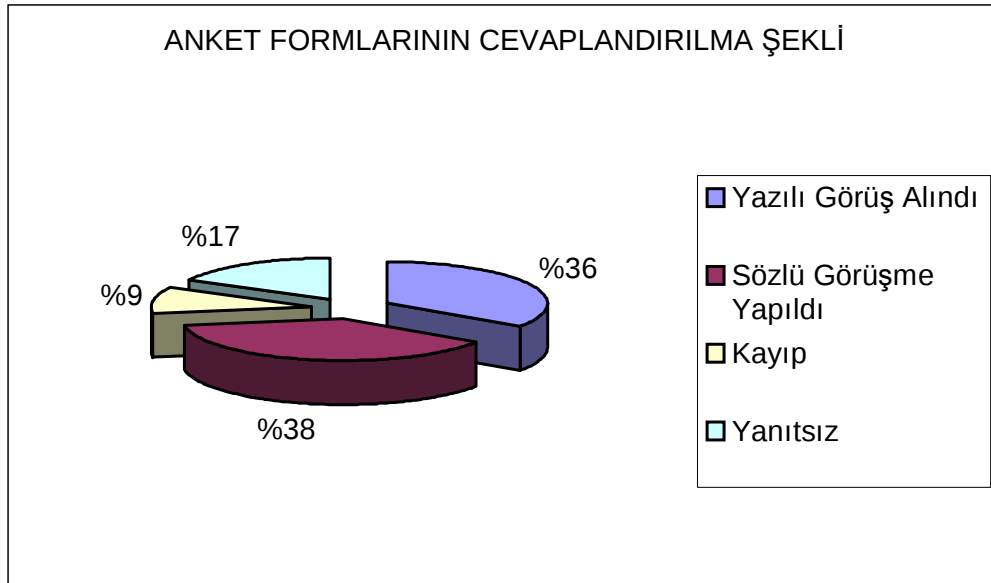
Araştırmamızın örneklemini tam olarak yukarıda niteliklerini ve seçilme gerekçelerini saydığımız 32 kuruluşun 43 yetkilisi oluşturmaktadır.

ANKET FORMLARININ CEVAPLANDIRILMA ŞEKLİ

Kamu kurumlarındaki APK birimleri çalışanlarının mevcut konumları ve unvanları nedeniyle, tamamından yazılı görüş alınması mümkün olamamıştır. Öte yandan, kayıp ve yanıtız anketlerin toplam oranının %26'ya ulaşması, APK personelinin dörtte birden fazlasının çekingen veya ilgisiz bir tavır sergilediğini göstermektedir.

	sayı	%
Yazılı Görüş Alındı	21	36
Sözlü Görüşme Yapıldı	22	38
Kayıp	5	9
Yanıtız	10	17
Toplam	58	100

Tablo 1 ANKET FORMLARININ CEVAPLANDIRILMA ŞEKLİ



Grafik 1 ANKET FORMLARININ CEVAPLANDIRILMA ŞEKLİ

b. Verilerin Toplanması

Bu araştırmada veriler, araştırmanın amaçlarına uygun olarak hazırlanan bir anket vasıtası ile toplanmıştır. Anket formu toplam 32 sorudan

oluşmakta olup, bilgi toplamayı amaçladığımız alanlara ilişkin anket sorusu grupları şunlardır:

- TODAİE-BİGB-DPT ve DPB'nin merkezi yönetimi geliştirmeye yönelik çabalarına ait soru grubu.
- Reform Yönetimine ait soru grubu.
- Araştırılan kitlenin kanaat, davranış, kimlik ve niteliklerinin belirlenmesine yönelik soru grubu.
- APK birimlerinin yapısal ve işlevsel sorunlarına ait soru grubu.

c. Saha Uygulaması

Araştırmanın saha uygulaması 15 Haziran – 15 Ekim 1999 tarihleri arasında 22 yetkiliyle yüzyüze görüşme yapılarak, 36 yetkiliye geri toplamalı dağıtım yaptırtılarak gerçekleştirilmiştir. Dağıtımı yapılan 58 Soru Kağıdından 43'üne cevap alınabilmiştir. 10 tanesi yanıtsız bırakılmış 5 tanesi de kaybolmuştur.

1999 yılı, Türkiye'deki geleneksel siyasi kadrolar için anların almaya başladığı, başka bir deyişle bu kadroların meşruiyetinin büyük yara aldığı bir yıl olmuştur. Ağıustos ayında meydana gelen depremin büyük bir etkisi olmuştur bu konuda. Ama depremden sonra siyasi yapının girdiğı bu meşruiyet krizine gelmeden önce, uluslararası dengeleri gözden geçirmekte yarar vardır, çünkü asıl olarak bu alandaki gelişmeler, Türkiye açısından belirleyici olacaktır.

1999 yılına gelindiğinde, Berlin Duvarı'nın yıkılışının onuncu yıldönümü kutlanıyordu. Batı açısından gerçekten de kutlanılacak bir olaydı bu, çünkü para ekonomisi bu on yıl içinde -kimi engellerle karşılaştıysa da- olağanüstü bir hızla tüm eski Doğı Bloku'nda yayıldı, hatta bizzat Rusya'da vahşi bir kapitalizm hüküm sürmeye başlamıştı. Kendisi de asıl olarak Sovyetlerin dağılmasından sonra uluslararası düzeyden globalist aşamaya

geçmekte olan para ekonomisi böylece, deyim yerindeyse, daha önce eski Sovyet sisteminin dışında kalmış, ama henüz gerçek anlamda para ekonomisine geçmeyen ülkelerin, başta da zaten artık Gümrük Birliğine girmiş bulunan Türkiye'nin kapısına dayanmıştı.

Türkiye, Sovyetlerin dağılmasından sonraki bu on yıl boyunca, ta ki Abdullah Öcalan'ın yakalanmasına dek, terör örgütü PKK ile mücadele için yaptığı büyük askeri harcamalardan dolayı zaten ekonomik olarak alabildiğine güçsüz düşmüştü. Gümrük Birliği'ne girmekle 90'ların ortasında yeni kredi imkanlarına kavuşmuştu, ama daha 1998'in sonuna gelindiğinde durum sadece daha da vahim bir hale gelmişti. Başbakan Mesut Yılmaz'ın, ekonomi kurmaylarıyla üç saatlik bir zirvede belirlediği “Ekonomiyi Kurtarma Kararları” 11 Aralık 1998 tarihinde yapılan Bakanlar Kurulu'nda kabul edildi.

Bu durumda, Türkiye'nin kapısına dek gelmiş globalist para ekonomisi, artık Türkiye'nin sadece uluslararası sistemle bütünleşmesinin (entegre olmasının) ötesinde adımlar atmasını gerektiriyordu. Uluslararası ilişkilerden farklı olarak küresel ilişkiler, ulus kavramını (eskiye göre) neredeyse hiçe sayar, hatta bir engel olarak görür. Küresel aşamada para ekonomisi, daha önce sadece entegre etmekle yetindiği ülkelerin bizzat kendi yapılarına (“iç meselelerine”) müdahale etmeye başlar. Türkiye açısından bu gelişmeler, her şeyden önce, şimdiye dek varlığını korumuş bulunan komuta ekonomisinin artık demonte edilmeye başlayacağı anlamına geliyordu. Ama ne var ki çanların çalmaya başladığını henüz kimse fark etmemişti.

Zaten uluslararası siyasetteki belirtiler neredeyse yok denilecek kadar azdı. Tek şüphelenilecek konu, Avrupa Birliği'nin insan hakları konusunda eskisi gibi direktmemesi ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığı konusunda giderek daha ciddi adımlar atmasıydı. Ne var ki Türk tarafının bu konudaki rehaveti, yani nasıl olsa adaylığın kabul edilmeyeceğinden emin olmanın rehaveti, Ağustos ayında yaşanan depremden sonra kendini büyük

bir telaşa bıraktı. Devletin deprem gibi bir felaket sonrasında son derece organizasyonsuz, hazırlıksız ve beceriksiz bir tablo çizmesi, Türk halkının devlete olan güvenini sarsmıştır. Avrupa Birliği'nin öngördüğü yaşam biçiminin geniş halk kesimlerinde bir alternatif olarak benimsenmesinin nedenlerinden biridir bu deprem. Eğer deprem felaketi Türkiye'nin daha ücra bir bölgesinde olsaydı, bu kadar büyük bir etki söz konusu olmazdı. Ama Türkiye'nin en gelişmiş, medyanın da çok kolay ulaşabileceği bir bölgede meydana gelmesi, devletin meşruiyetini alabildiğine sarsmıştır. (Türk halkının bu konuyla ilintili olarak yaşadığı ikinci önemli deneyim 2001 krizidir; o konuya üçüncü bölümde değineceğiz). Üstelik, başta Avrupa Birliği olmak üzere bütün dünyadan yardımın gelmesi, bu yardımların son derece organize bir biçimde yapılması, neredeyse iki sistemin -para ekonomisi ile komuta ekonomisinin- nitelikçe birbirinden ne kadar farklı olduğunu da gözler önüne sermiştir. Bir anlamda yer altında, yani siyasilerin hiç fark etmedikleri bir boyutta başlayan bu meşruiyet krizi, o günlerde hiç akla gelmeyecek gelişmeleri beraberinde getirecekti. Depremden sonra Avrupa Birliği'nin öngördüğü tavizler verildikten sonra -bunun ne kadar zorlu bir süreç olduğu Başbakan'ın (Ecevit) aniden uçakla Brüksel'e gidip gerekli tavizleri son anda vermesinden de anlaşılacağı üzere- ekonomik kriz sadece atlatılmakla kalmadı, 11 Aralık 1999'da Türkiye'nin adaylığının kabul edilmesiyle birlikte, alabildiğine olumlu bir rüzgar esti. Hem koalisyon hükümeti, hem de asker ve sivil bürokrasi her şey eskisiymiş gibi olağan işlerini gördü ve hiç kimse, seçmenin ilk fırsatta hükümette yer alan partilerin hepsini siyasal arenadan çıkaracağını aklından bile geçirmiyordu. Nasıl olsa borç şimdilik yükü çevrilebiliyordu.

Ne var ki yalnızca küresel para ekonomisinin artık iyice uluslar-üstü (transnasyonal) bir yönelime girmesinden ibaret değildi bütün gelişmeler. Türkiye'deki para ekonomisinde de çok önemli bir noktaya gelinmişti. Gümrük Birliği'ne girildiğinde artık devletten medet ummayı bırakan büyük sermaye çevreleri, özellikle depremden sonra (sanayinin yoğun olduğu bir

yerde olmuştı deprem üstelik) tümüyle Ankara'dan kopmuştur. Devlet içerideki üreticileri ne dış rekabetten koruyabiliyordu (gümrük birliği), ne de doğal felaketlerden. Böylece özel sektör devletten, başka bir deyişle bir bütün olarak komuta ekonomisinden umudunu kesip, tümüyle AB'nin, yani para ekonomisinin bakış açısını benimsemiştir. Her ne kadar Türkiye'deki sermaye çevreleri politikayla, yani iktidarla, yani devletle ilişkileri sayesinde bulundukları mertebeye geldilerse de, en azından imalat sektöründe hatırı sayılır bir bağımsızlığa kavuşmuşlardı. Başka bir deyişle, en azından üretim alanında ipleri devletin elinden almışlardı (özelleştirmeler bu gelişmeyi destekler niteliktedir). Ama finans sektörü hala büyük oranda devletin elindeydi. Dolayısıyla özel sektörün büyümesi, imalat sektöründen çok, bundan böyle finans sektöründe olacaktı doğal olarak. Bu anlamda AB süreci (ve IMF ile yapılan anlaşmalar) özel sektörün işine gelecekti, çünkü bu yoldan para ekonomisinin mantığını -ve AB'nin baskıları sonucunda gerekli hukuki normları- finans sektörüne yerleştirebilmesi için gerekli olan siyasi gücü elde ediyordu.

Bu bağlamda, Türkiye'deki özel sektör açısından 11 Aralık 1999'dan sonra yeni bir dönem başlamıştır. AB adaylığının kabul edilmesi, özel sektörün eline o zamana dek hiç hissetmediği bir siyasi güç vermiştir. Her an müsadereye uğramaktan korkan ve eğer iş yapacaksa mutlaka devlete muhtaç olan tüccardan, devletle çok iyi geçinen “hacı ağa” tiplmesi üzerinden günümüz İstanbul ve Anadolu'nun jakoben işadamına varana dek uzun bir yol kat etmiştir, Türkiye kentsoylusu. Bundan böyle, yani 11 Aralık'tan itibaren, Türk sermayesi yalnızca ekonomik bir güç olarak değil, siyasi olarak da sanıldığından çok daha ciddiye alınması gereken bir unsur haline gelmiştir.

Böyle bakıldığında, daha 1999 sonunda gizliden gizliye bir konsensüs oluştuğunu, sosyolojik deyimile siyasi bir yoğunlaşma [condensation] yaşandığı görünür belki. Hem özel sektör hem de geniş halk yığınları, AB yolunda bir Türkiye konusunda çok kısa bir süre içinde yeni bir siyasi tahayyül geliştirmişlerdir, ve dikkat edilirse devlet unsuru bu süreçte ancak olumsuz bir rol

oynar. Ama bu konsensüs’e katılan, yalnızca özel sektör ve geniş halk kesimleri değildi.

Bu unsura, şimdilerde “Anadolu Kaplanları” diye adlandırılan kesimlerden oluşan, hem aşağıya (fakirleşme) hem yukarıya doğru (sermayedarlaşma) açık, daha bilimsel olarak belki de Orta ve Doğu Anadolu’nun mülk sahibi kesimleri denebilir. Özellikle 28 Şubat’tan sonraki gelişmeler, bu kesimin belki 70’lerin başından beri beslediği birtakım umutları (bu umutlar MNP’den sonra kurulup kapatılan siyasi partilerde cisimleşmiştir) tümüyle bir kenara bırakıp, yeni bir siyasal arayışa girmeleri ile neticelenmiştir. Daha sonra AKP yeni bir vizyonla bu ihtiyaca cevap verecektir. Hızla sermayeleşmeye giren bu eski mülk sahibi sınıflar da, AB’nin siyasi bir güç olabilmenin en kestirme yolu olduğunu 11 Aralık 1999’dan sonra gördüler. Bu üç unsur, yani, özel sektör, sermayeleşen mülk sahibi sınıflar ve geniş halk yığınları, böylece sadece harekete geçirilmeyi bekleyen potansiyel bir güç oluşturmaya başladı.

Bütün bunlar olup biterken merkezi devlet rehavet içinde iplerin kendi elinde olduğunu sanıyordu. Özellikle finans sektöründeki uygulamalarda hiçbir şey değişmemiş gibi her şey eskisi gibi devam ediyordu. Halbuki hem AB, hem IMF, hem küreselci finans sermayesi, hem Türk özel sektörü, hem Anadolu’nun sermayeleşen kesimleri hem de geniş halk yığınları Türkiye’nin artık para ekonomisine geçişini benimseme sürecine girmişti. Yavaş yavaş etrafı sarılan merkezi devlet, gerçekte olup bitenleri ancak bir yıl sonra, 2001 kriziyle birlikte fark edecektir. Krizle birlikte, yukarıda saydığımız bütün merkez-kaç güçleri yine bir yoğunlaşma süreci dahilinde birleştiren bir güç doğacaktır çünkü. Bu gücün adıyla, o ünlü “piyasalar”dır. Ne var ki piyasalar bir kez doğdu mu, ancak sosyalist bir devrimle yok edilebilirler. Bu nedenle merkezi devletin bundan sonraki yıllarda hızla erozyona uğrayacağını öngörmek zor olmasa gerek. Bununla ilgili gelişmeleri, 2001 krizi çerçevesinde ele alacağız.

d. İstatistiksel Yöntem ve Çözümleme

Bu araştırma bir alan araştırması kimliğinde olduğundan, korelasyon, regresyon vb. türden parametrik analiz yöntemleri kullanılmamış, hipotez sınaması yapılmamıştır

Analizlerimiz araştırmanın genel popülasyonuna ilişkin verilere ait yüzdelik değerler ve frekans dağılımları ile araştırmanın kapsamında yer alan birimlere ilişkin verilere ait yüzdelik değerler ve frekans dağılımlarına dayanılarak yapılmıştır.

Ayrıca, alan araştırmasında uyguladığımız anket formunun araştırmamızın amaçlar kısmında çerçevesini çizdiğimiz içeriğe ulaşmayı sağlayacak bilgileri kapsadığı ve elde etmeye yeterli olduğunu düşünmekteyiz.

4. Araştırmanın Kapsamı ve Sınırlılıklar

Bu araştırma, bakanlıklar, ilgili kuruluşlar ve diğer kamu kuruluşlarının APK birimleri, BİGB, TODAİE, DPT ve DPB'yi kapsamaktadır.

Bu araştırmadan elde edilen sonuçlar sadece kendi aralarında bir karşılaştırmaya tabi tutulmuştur.

II. Araştırmanın Bulguları ve Yorum

A. APK BİRİMLERİNİN ÖRGÜTLENME DURUMU

1. Anket Formunu Dolduran Bakanlık Ya Da Kuruluşlardaki Birimlerin Genel Görünümü (1. ve 2. Soru)

Anket formunu dolduran kamu kurumlarında farklı yönetsel kademelerdeki çalışanlar bu işle görevlendirilmiş olup, tablo, anılan kurumların anket çalışmasına yaklaşımı konusunda bilgi vermektedir.

	İ.İ.B. E.G.M	İ.İ.B.K. G.M.	D.S.İ. G.M	T.C.K. G.M.	İ.İ.B.K. G.M.	D.İ.E.	D.T.Y.K.	BAĞ- KUR G.M.	BAĞ- KUR G.M.	B.İ.B.
	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.
Kurul Bşk.										
Daire Bşk.	X	X	X	X		X	X D.B.Y. ⁶⁸			
Şube Md.									X	
Uzman								X		X

	U.B.	K.B.	T.P.E.B.	D.P.B.	İ.G.E.M.E.	D.P.B.	İ.İ.B. E.G.M.	A.O.G. M.	İ.İ.B. E.G.M.	K.B.
	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	Eğitim Dairesi	A.P.K.	Teş. Ve Yö. Gen. B.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.
Kurul Bşk.	X									
Daire Bşk.		X	X		X		X D.B.Y.			
Şube Md.								X		
Uzman				X		X			X	X

	İ.B. G.M.	İ.B. G.M.	K.B.	K.B.	M.P.İ. G.M.	İ.G.E.M. E.	T.K.G.M.	İ.İ.B. E.G.M.	YODÇE M	TOKİB
	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	U.K. ⁶⁹ B.F.D.B.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	P.V.A.B. D. ⁷⁰
Kurul Bşk.										
Daire Bşk.	X D.B.Y.	X			X	X				X
Şube Md.							X		X	
Uzman			X	X				X		

	S.T.B.	G.M.	S.S.K.	K.H.G.M.	T.R.G.M.	O.G.M.	T.B.	Ç.B.	E.İ.E.İ. G.M.	M.T.A. G.M.
	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.	A.P.K.
Kurul Bşk.	X						X	X		
Daire Bşk.		X			X	X			X	X
Şube Md.			X	X						
Uzman										

⁶⁸ D.B.Y.: Daire Bşk. Yardımcısı

⁶⁹ U.K.B.F.D.B.: Uygulama ve Koordinasyon Başkanlığı Fuarlar Daire Bşk.

⁷⁰ P.V.A.D.B. : Projeler ve Araştırmalar Daire Başkanı

	YURTKU R	U.B. T.G.M.	Başbakanlık				
	A.P.K.	Plan Koord. B.	İ.H.K. Ü.K.S. S.B. ⁷¹				
Kurul Bşk.							
Daire Bşk.	X						
Şube Md.		X					
Uzman							

Tablo 2 ANKET FORMUNU DOLDURAN BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDAKİ BİRİMLERİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

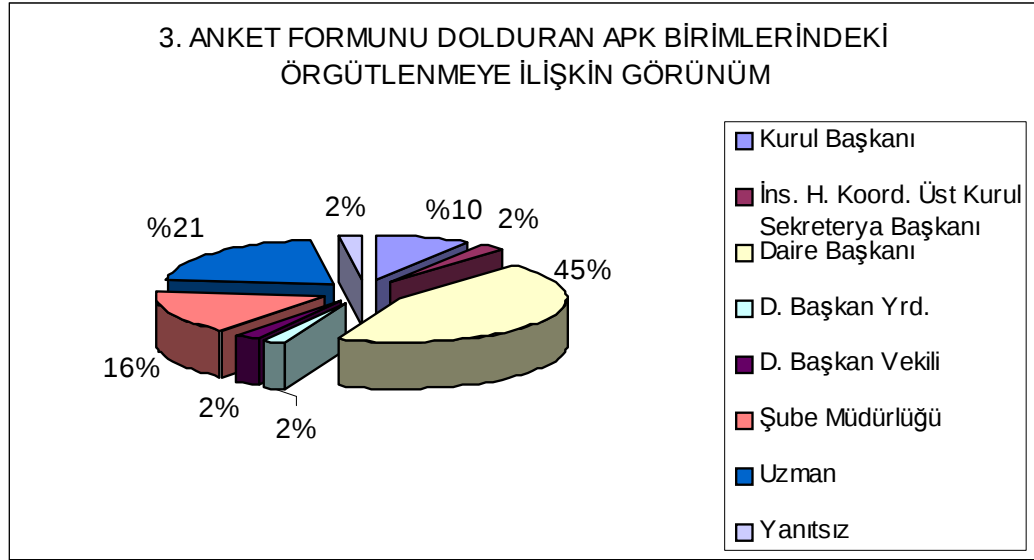
2. Anket Formunu Dolduran APK Birimlerindeki Örgütlenmeye İlişkin Görünüm (3. Soru)

Soru kağıtlarını cevaplandıranların ağırlıklı dağılımları %61 Daire Başkan Vekili ve üst unvanlar, %39 Şube Müdürü ve alt unvanlar şeklinde gerçekleşmiş, diğer bir deyişle anket soruları büyük çoğunlukla yönetim kademesindeki kişilerce yanıtlanmıştır.

	sayı	%
Kurul Başkanı	4	10
İns. H. Koord. Üst Kurul Sekreterya Başkanı	1	2
Daire Başkanı	19	45
D. Başkan Yrd.	1	2
D. Başkan Vekili	1	2
Şube Müdürlüğü	7	16
Uzman	9	21
Yanıtsız	1	2
Toplam	43	100

Tablo 3 ANKET FORMUNU DOLDURAN APK BİRİMLERİNDEKİ ÖRGÜTLENMEYE İLİŞKİN GÖRÜNÜM

⁷¹ Sekreterya Başkanı



**Grafik 2 ANKET FORMUNU DOLDURAN APK BİRİMLERİNDEKİ
ÖRGÜTLENMEYE İLİŞKİN GÖRÜNÜM**

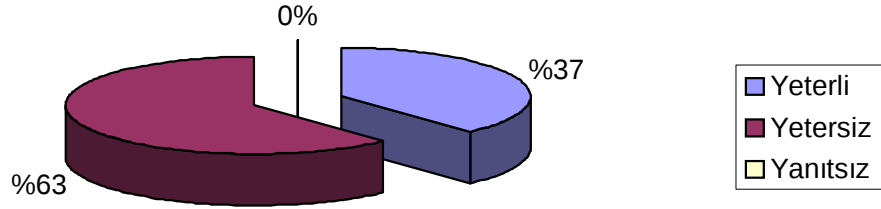
3. Bakanlık Ya Da Kuruluşlarda Yönetimi Geliştirme İşlevinin Örgütlenme Biçimlerinin Değerlendirilmesi (4. Soru)

Bakanlık ya da kuruluşlarda Yönetimi Geliştirme işlevinin örgütlenme biçimi %63 tarafından yetersiz görülmüştür.

	sayı	%
Yeterli	16	37
Yetersiz	27	63
Yanıtsız	0	0
Toplam	43	100

*Tablo 4 BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİ GELİŞTİRME
İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ*

4. BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİ GELİŞTİRME
İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİNİN
DEĞERLENDİRİLMESİ



Grafik 3 BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİ GELİŞTİRME
İŞLEVİNİN ÖRGÜTLENME BİÇİMLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

**4. Yönetimi Geliştirme İşlevinin Yetersiz Kaldığı Örgütlenmelere
Yönelik Düşünce Ve Öneriler (5. Soru)**

Anket aracılığıyla Yönetimi Geliştirme işlevinin örgütlenme biçimi sorgulanırken, yapılan değerlendirmelerde kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki ayrımı belirsizleştiren bilimsel yönetim hareketinin kamu sektörüne uyarlanması yüksek performanslı bir takımın nasıl olması gerektiği tartışmasında netleşmiştir genel kabul gördüğü söylenebilecek bir şablona göre yüksek performanslı bir takım tanımlanırken uyulması gereken temel ilkeler şöyle belirlenmiştir.

Şahıslar

1. İşe uygun adam ilkesi gözetilmeli.
2. Şahısların özellikleri birbirlerini tamamlamalı.
3. Aralarında uyum sağlayabilecek kişiliklere sahip olmalılar.
4. Birbirlerinden ne çok farklı ne de aynı olmalılar.

Amaç

5. Amaç açık, kişilerce uygun ve heyecan verici olmalı.
6. Üyeler ortak amaçlarına inanmış olmalı.
7. Stratejiler önceden belirlenmiş olmalı.
8. Görev tanımları yapılmış olmalı.

Moral

9. Üyeler başarılı olabileceklerini hissedebilmeliler.
10. Kendilerine güven ve motivasyon yüksek tutulmalı.
11. Üyeler bu işte istikbal görebilmeli.
12. Birbirine bağlılık ve takım ruhu yüksek olmalı.

Performans

13. Verimlilik yüksek olmalı.
14. Kalite yönetimi uygulanmalı.
15. Etkili kararlar verilebilmeli.
16. Örgütün problem çözme yeteneği yüksek olmalı.

İlişkiler

17. Üyeler fikirlerini serbestçe söyleyebilmeli.
18. Üyeler birbirlerine karşı anlayışlı ve sıcak olmalı.
19. Üyeler birbirleriyle aynı lisanı konuşuyor olmalı.
20. Üyeler birbirlerine yakınlık hissediyor olmalı.

Yetki

21. Üyeler kendilerinin ve grubun yetkilerini biliyor olmalı.
22. Üyeler gerekli kaynaklara sahip olmalılar.
23. Üst yönetim ve organizasyon grubu destekliyor olmalı.
24. Üyeler birbirlerini destekliyor olmalı.

Olumluluk/Esnelik

25. Üyeler grup ve birbirleri hakkında olumlu düşünüyor olmalı.
26. Üyeler kendi fikirlerinde katı ve inatçı olmak yerine, esnek olabilmeli.
27. Başka üyelerin fikirlerine olumlu yaklaşabilmeli.
28. Grup amaçlarına ulaşabilmek için strateji ve politikalarda esneklik gösterebilmeli.

Nezaket

29. Birbirlerine karşı nazik ve saygılı olmalılar.
30. Tartışmalar nezaket kuralları çerçevesinde yapılıyor olmalı.
31. Üyeler birbirlerini dinleme nezaketini göstermeliler.
32. Fikirler saçma bile görünse nezaketle karşılanıyor olmalı.

Şampiyon⁷² başlığı altında özetlenen ve neoliberal örgütlenme biçiminin şablonunu oluşturan bu yapı, bu tezin deneklerinin %80'i tarafından neredeyse aynen savunulmuştur. Tespitler, birimlerin karmaşık ilişkileri olmasına rağmen grup moralini ve verimliliğini etkileyen bazı etkenleri: Karar verme, zaman yönetimi, liderlik, dinlemek, yetki delegasyonu, takım kurma, grupları yönetim ve insanların performansını yükseltme anlamında ön sıralara taşımıştır. Somut olarak “İnsan Kaynakları Yönetimi Şube Müdürlüğü” önerisini daha sıklıkla tekrarlanan “Güçlendirilmiş APK’lar” takip ederken, merkezi yönetimin belirleyici olmasından çok düzenleyici olması ve genel çerçeveyi çizmesi üzerinde durulmuştur. Özetle “Kürek çeken değil dümen tutan devlet”, yani yol ve yön gösteren devlet anlayışıyla birlikte; “Siyasi karar alma” (dümen tutma) ile “hizmet sunumu” (kürek çekme) arasında bir ayırma gidilerek yönetim⁷³ modeli ile neoliberal projenin özel sektörün güçlenmesi adına kamu sektörünün küçültülmesi paradigması bürokraside de seslendirilmeye başlanılmıştır.

⁷² Kenneth Blanchard - Ph. D. Donald Carew - D. Eunice Parisi – Carew, **The One Minute Manager Builds High Performing Teams**, William Morrow and Co. Inc., New York, 1990, s. 21.

⁷³ “Yeni” bir yönetim anlayışı

B. APK BİRİMLERİNİN PERSONEL DURUMU

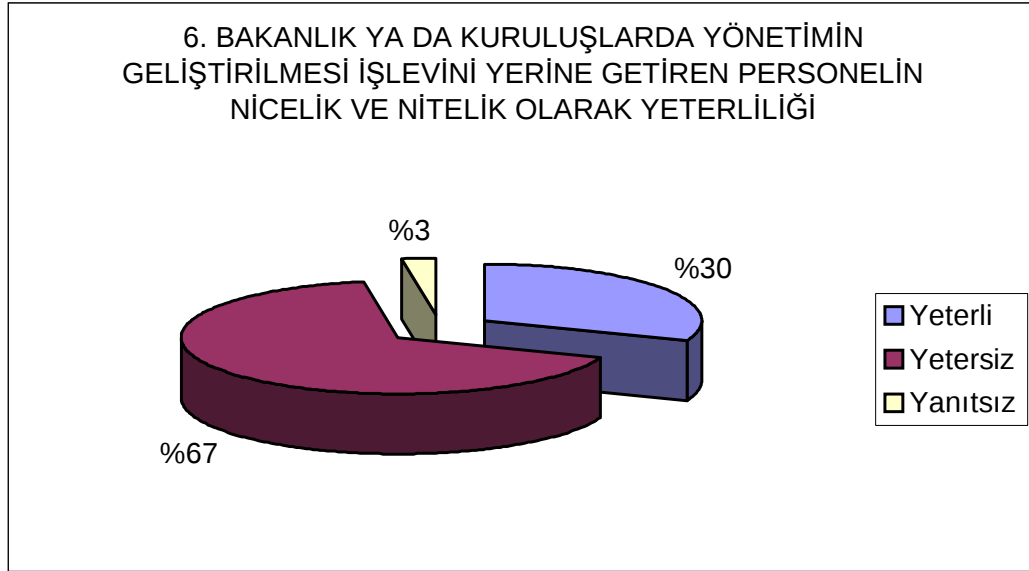
1. Bakanlık Ya Da Kuruluşlarda Yönetimin Geliştirilmesi İşlevini Yerine

Getiren Personelin Nicelik Ve Nitelik Olarak Yeterliliği (6. Soru)

Ankete katılan kamu kurumlarında yönetimin geliştirilmesi işlevini yerine getiren personelin gerek nicelik gerekse nitelik olarak %67 tarafından yetersiz bulunması, yönetimi geliştirme işlevinin örgütlenme biçimlerinin değerlendirilmesine ilişkin 4. soruya %63 tarafından verilen “yetersiz” yanıtı ile örtüşmekte ve kamu kurumlarında yönetimin geliştirilmesi anlamındaki yetersizliği gözler önüne sermektedir.

	Sayı	%
Yeterli	13	30
Yetersiz	29	67
Yanıtsız	1	3
Toplam	43	100

Tablo 5 BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNİ YERİNE GETİREN PERSONELİN NİCELİK VE NİTELİK OLARAK YETERLİLİĞİ



Grafik 4 BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDA YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNİ YERİNE GETİREN PERSONELİN NİCELİK VE NİTELİK OLARAK YETERLİLİĞİ

2. Yönetimin Geliştirilmesi İşlevini Yerine Getiren Personelin Nicelik Ve Nitelik Olarak Yetersiz Kaldığı Durumlara İlişkin Çözüm Önerileri (7. Soru)

Türk İdarecilerindeki ussal-üretken tutumların günlük davranışlarına yansıyamaması; Türk Devriminin birinci derecede değerler alanında yürütülmesine⁷⁴ bağlı olduğu kadar Türk bürokrasisinin merkezîyetçi özelliğinden⁷⁵ de kaynaklanmaktadır. İdarecilerin inisiyatif gösterme konusundaki isteksizliklerini ortadan kaldıran bir kurgu içinde, cevapları ele aldığımızda yönetimi geliştirme işlevini üstlenecek personelde aranan niteliklere ait bulgularımız şunlardır:

1. Üst düzey bir eğitim alınmış olmalı (master, doktora, TODAİE kursları, yurtdışı imkanlar vb.)
2. İstihdam şartlarının belirleyicisi liyakat ilkesi olmalı.
3. Türk kamu bürokrasisinde üstün başarının ve inisiyatif göstermenin ödüllendirilmemesi,⁷⁶ tersine çevrilerek kurum umut ve istikbal telkin etmeli.
4. Siyasi baskılar olmamalı.
5. Kişisel bazda sabır ve sadakat aranmalı

⁷⁴ Şerif Mardin, “Ideology and Religion in the Turkish Revolution”,

⁷⁵ a.k,

⁷⁶ Bu konuda bkz. Oğuz Onaran, **Örgütlerde Karar Verme**, Ankara, 1971, s. 23-234.

3. Anket Formunu Cevaplandıran Bakanlık Ya Da Kuruluşlardaki Mevcut Personelin Kadro Unvan Ve Sayıları (8. Soru)

		Kurul Bşk.	İHKUK SB ⁷⁷	Daire Bşk.	D.B. Yard.	Şube Müd.	APK Uzm.	Uzm.	Raportör	Uzm. Yrd.	Şef	Sözleşmeli	Ekonomist	Müh.	İstatikçi	Mat.çi	Biyolog	Araştırmacı	Anketör	VHKİ ⁷⁸	Bilgi İşl.	Teknisyen	Memur	Sekreter	Daktilograf	İşçi	Geçici İşçi
1	İİBK	1	2	3	4	5	6	7	9	8	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
2	TCK							8																			
3	DİE					2					2		2		1				1	4					1		4
4	DTYK			1		3					2										1			1			
5	İHT		1																								
6	BAĞKUR			1		3	19	1			5					2		2		3	1		2		1		
7	BİB	1		3			7	1														3				38	
8	UB	1		2			22				2					1		3				2					
9	TGM			1		2		1			2			1							1		3				
10	EGM																										
11	YURTKUR			1		1	10				1				1					2			3		1		
12	MTAGM						12													4	2						
13	EİİİGM			1		3							1	6		4						3		1			
14	ÇB																										
15	TB																										
16	OGM			1		5	2				7	1	1	21			1			3	1	9	5				
17	TRGM																										
18	KHGM																										
19	SSK			1		2	13	6			3											4			2		
20	GM					1												2									
21	ŞTB	1		3			30														2		6				
22	TOKİ																										
23	YODÇEM																										
24	TAPU K.																										
25	İGEME	3		6	1	15		11	7	26																	
26	MPİGM																										
27	KB	1		4			30				4							3		1	2		9				
28	İLLER B.																										
29	ARSA O.																										
30	T.PATENT					1		1			1														1		
31	DSİ			1		5	5				4			6	2	1				5		2	4		3		
32	DPB																										
	Toplam	7	1	26	1	43	150	29	7	26	33	1	4	34	4	8	1	10	1	22	10	14	41	2	9	38	4

Tablo 6 ANKET FORMUNU CEVAPLANDIRAN BAKANLIK YA DA KURULUŞLARDAKİ MEVCUT PERSONELİN KADRO UNVAN VE SAYILARI

⁷⁷ İHKÜKSİ: İnsan Hakları Koordinatör Üst Kurulu Sekreteryası Başkanı.

⁷⁸ VHKİ: Veri Hazırlama ve Kontrol İşletmeni.

4. Yönetimi Geliştirme İle İlgili Personelin Sahip Olması Gereken Niteliklerin Belirginleşmesi (9. Soru)

Pek çok soru kağıdında benzer önermelerle personel-yönetici profili çizilmeye çalışılırken, çarpıcı olarak zeki, akıllı, bilgili ve tecrübeli insanları çalıştıramayan, faydalanamayan amirler, şefler veya liderler evlerinde elektrik olduğu halde mum yakan ve sonra da bu hareketleri için teknik ya da psikolojik bahaneler bulmağa çalışan insanlara benzetilmişlerdir.

Yönetimi geliştirme ile ilgili personelin sahip olması gereken, ortak nitelikler % 83 oranında aşağıdaki şekilde belirlenirken; Bir işletmenin verimi bütün bireylerinin verimlerinin toplamına eşittir, bakışının sindiği özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne birebir taşınması söz konusu olmuştur. Şöyle ki:

1. Uluslararası gelişmeleri yakından takip edebilecek şekilde yabancı dil bilgisi
2. Master ve doktora çalışmaları olan
3. Baktığı zaman görebilen
4. Adaletli ve grup çalışmasına yatkın
5. Analiz ve sentez yapabilen
6. Genel anlamda yönetim, özelde kamu yönetimi ile ilgili bilgi ve yöntemleri bilen ve uygulayabilen
7. Sabırlı
8. Bilişim teknolojisine hakim.
9. Toplam kalite ve kriz yönetiminde başarılı
10. İnsanları ve yaptığı işi seven bir kimlik taşımalıdır.

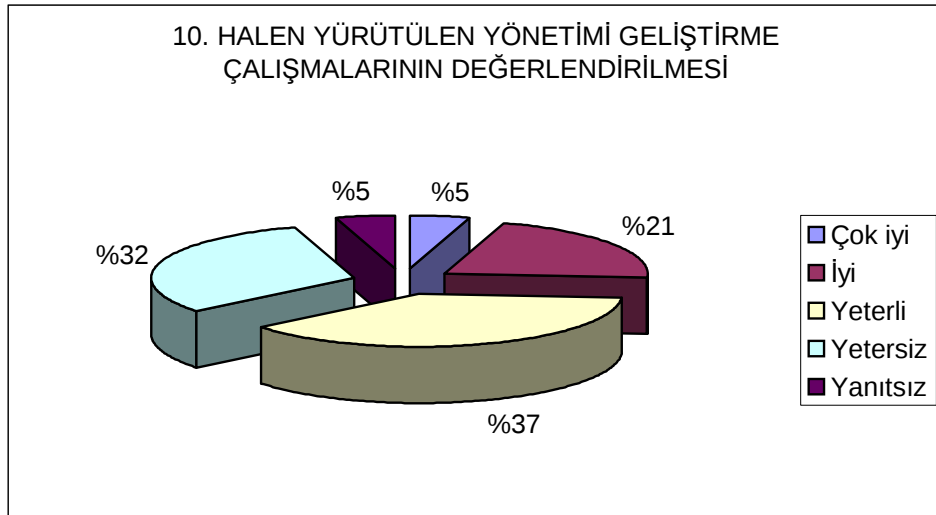
C. YÖNETİMİ GELİŞTİRMENİN ÖRGÜTLENME DURUMU

1. Halen Yürütülen Yönetimi Geliştirme Çalışmalarının Değerlendirilmesi (10. Soru)

Yönetimi Geliştirme işlevinin örgütlenme biçimi 4. soruda %63 tarafından yetersiz bulunduğu halde halen yürütülen çalışmalar %32 yetersiz, %37 yeterli ve %21 iyi olarak değerlendirilmiştir. Diğer bir ifadeyle 4. soruda örgütlenme yapısının yetersizliği ortaya koyulmakla birlikte, yeterli bir örgütlenme olmaksızın yürütülen çalışmalar, örgütlenme yapısının yetersizliğini savunan kesimin yarısından fazlası tarafından yeterli görülmektedir. Denekler bu kapsamda kendi çalışmalarının da sorgulandığını algıladıklarından sonuçlar şaşırtıcı derecede değişmiştir.

	Sayı	%
Çok iyi	2	5
İyi	9	21
Yeterli	16	37
Yetersiz	14	32
Yanıtsız	2	5
Toplam	43	100

Tablo 7 HALEN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ



Grafik 5 HALEN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

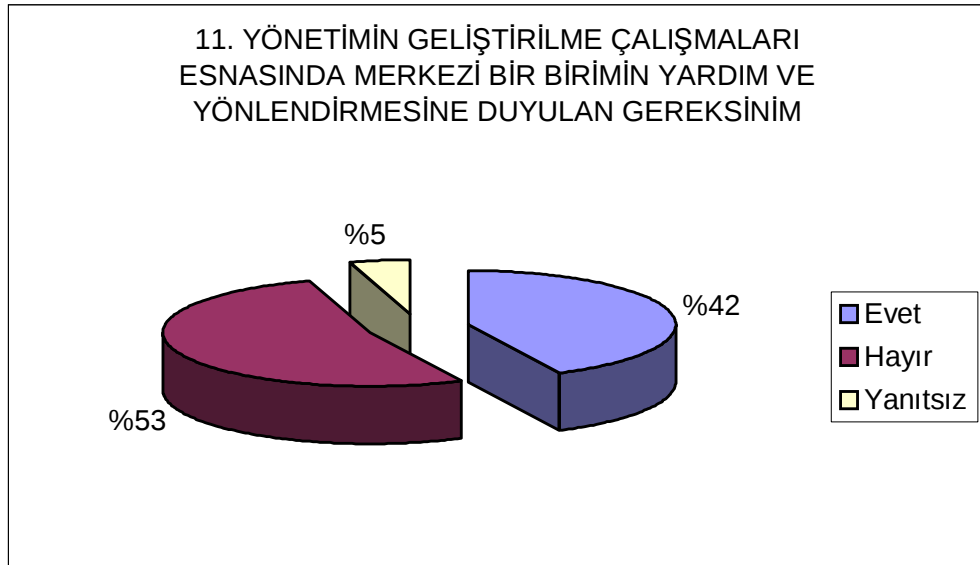
2. Yönetimin Geliştirilme Çalışmaları Esnasında Merkezi Bir Birimin

Yardım Ve Yönlendirmesine Duyulan Gereksinim (11. Soru)

Halen yürütülen yönetimi geliştirme çalışmalarının değerlendirilmesine ilişkin 10. soruya verilen yanıtla örtüşecek şekilde; deneklerin yaklaşık yarısı yeterli gördükleri çalışmalar için merkezi bir birimin yardım ve yönlendirmesine ihtiyaç duymazken, söz konusu çalışmaların yetersiz olduğunu düşünen kesim yardım ve yönlendirmenin gerekli olduğu kanaatindedir.

	sayı	%
Evet	18	42
Hayır	23	53
Yanıtsız	2	5
Toplam	43	100

Tablo 8 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLME ÇALIŞMALARI ESNASINDA MERKEZİ BİR BİRİMİN YARDIM VE YÖNLENDİRMESİNE DUYULAN GEREKSİNİM



Grafik 6 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLME ÇALIŞMALARI ESNASINDA MERKEZİ BİR BİRİMİN YARDIM VE YÖNLENDİRMESİNE DUYULAN GEREKSİNİM

Dünyada düzenleyici reform konusunda son yirmi yıl içinde en başarılı ülkeler; İngiltere ve İrlanda, ve onlara 2000'lerden bu yana eklenen Güney Kore olmuştur. Üç ülkede de başbakan'a bağlı ve başbakan'ın reformu sahiplenmesini sağlayıcı teşkilatlar söz konusu. Kore'de bir komite düzeyinde karşımıza çıkan yapı İngiltere ve İrlanda'da bakanlık düzeyinde çok önemli bir hükümet organı olarak görev yapmakta.

İngiltere'de Cabinet Office olarak adlandırılan bu teşkilatın görevi, bakanlıklar arasında politika ve stratejileri koordine ederek, hükümetin etkinliğini arttırmak, Başbakan'ın hükümeti yönlendirmesini kolaylaştırmak, kamu yönetiminde ve kamu hizmetlerinde kapasiteyi geliştirmek gibi hususlar. Tüm bu görevler ancak hükümeti ve kamu yönetimini sürekli bir reform süreci içinde tutmak ile mümkün olabildiğinden bu departmanın görevi kısaca 'reform yapmak' olarak tarif edilebilir.

Eşgüdüm sorunu çözülmediği ölçüde tutarlı politikalar ve stratejiler üretmek neredeyse olanaksız olduğuna göre, her hükümetin bu konuya eğilmesi, somut ve etkili bir yol bulması şarttır. Özellikle reform süreçlerinin sağlıklı, tutarlı biçimde seyredebilmesi, öngörülen politikaların gerçeklik kazanması ve uygulamanın denetlenmesi için, eşgüdüm vazgeçilmez bir unsurdur. Elbette tüm bakanlıklar ya da ilgili devlet kuruluşları, yeni reformların gerçekleşmesi söz konusu olduğunda, bunlara işlerlik kazandıracaklardır; ne var ki bir yandan yetki alanlarının farklılığı ve çeşitliliği, öte yandan da her bakanlığın özellikle kendi yetki alanını öngörmesi gibi olgular, eşgüdümü yürütmenin bütünleştirici bir unsuru haline getirir. Gerçi ilk bakışta, bakanlıklar-arası eşgüdümün sağlanmasından başbakanlığın sorumlu olduğu, hatta başbakanlığın tam da bu görevi yerine getirdiği düşünülür. Ama unutulmamalıdır ki başbakanlık da bir bakanlıktır ve bu açıdan aslında bizzat kendisi de eşgüdüme tabi kılınması gereken özerk bir alandır. Başbakanlığı yalnızca bir eşgüdüm merkezi olarak tanımlamanın indirgeyiciliği ortadadır, çünkü en önemli politikalar ve temel stratejiler bu bakanlıkta üretilir, o politika ve stratejilerin de eşgüdüme tabi olması gerekir. Bu nedenle, eşgüdümü diğer özerk yetki alanlarından hem ayrı, hem

de aynı zamanda hepsini kapsayan başlı başına bir alan olarak yaklaşmak gerektiğini düşünürüz.

Elbette, ayrı bir eşgüdüm bakanlığının kurulması gerektiği anlamına gelmez bu tespitler. Tam tersi, bu türden bir eşgüdüm merkezinin en doğru yeri, başbakanlık nezdinde olacaktır, çünkü başbakanlıkta zaten merkezi bir eğilim mevcuttur. Nitekim hükümetin başbakanı, diğer bakanlara önderlik eder, onlara yön verir ve hepsinin uyum içinde ve yasal, siyasal ve stratejik bir tutarlılık sergileyerek çalışmalarını sağlar. Özellikle reform süreçlerinin belli bir tutarlılık sergilemesi bakımından bu çok önemlidir. Kimi adımlar, ancak aynı anda ve uyumlu biçimde tüm yürütme tarafından atıldığında gerçek anlamda bir reformdan, bir yeniden biçimlendirmeden söz edilebilir. Salt kısmi yetki alanlarıyla sınırlı kalan reformlar, zaten eşgüdüm sorunlarını beraberinde getirmez. Ama değişiklikler, birçok ve çok çeşitli yetki alanlarını ilgilendiriyorsa, eşgüdüm sorunu da giderek karmaşık ve kendiliğindenciliğe izin vermeyecek bir hal alır. Bu durumda başbakanlık, diğer bir deyişle temel politikaların ve stratejilerin üretildiği merkez, reformların sağlıklı biçimde yürüyebilmesi için ayrıca bir bütünleştirme politikası ve stratejisine sahip olması gerekir. Bu politikalar ve stratejiler, özgül bir sorun olarak eşgüdümü iş edinip, başbakanlığı da eşgüdüme tabi kılınmasını sağlamalıdır. Böyle olunca, eşgüdüm sorunu, siyaset ya da stratejinin üretilmesinden sonra değil de onların üretildiği sırada devreye girer ve ta baştan bütünleştirici bir işleve kavuşur. Diğer bir deyişle eşgüdümü “asıl” siyasetin ya da stratejinin oluşturulmasından sonra ele alınacak bir sorun olarak değil, onu her zaman ve süreklilik arz edecek biçimde bir sorun haline getirmek gerekir. Reform süreçlerinde bu yaklaşım çok zaman kazandıracaktır. Öyle ki yeni bir politika ya da strateji, başbakanlığın kapsamlı boyutunda genel olmak zorundadır, yani tüm bakanlıkları kapsayacak bir nitelik taşıyacaktır. Daha sonra bakanlıklar bu genel siyaseti kendi yetki alanlarının özelinde nasıl uygulayacaklarına bakacaklardır. Halbuki özel yetki alanlarının özgül sorunları, genel politika ya da stratejinin hayata geçebilmesi açısından çok önemlidir. Eğer başbakanlık tarafından üretilen yeni bir genel politika ya da strateji özgül alanda sorunlarla karşılaşacaksa, bunu en baştan hesaba katıp, olası sorunların ortaya çıkışını genel düzeyde, diğer bir deyişle başbakanlık

düzeyinde engellemek gerekir. Özetlemek gerekirse, eşgüdüm sorununun ne başbakanlık tarafından kendiliğinden çözüleceğine inanmak gerekir, ne de bu sorunu “asıl” politika ya da siyasetin oluşturulmasından sonra ele alınacak bir konu gözüyle bakmak gerekir.

Böyle bir yaklaşım için somut bir örnek olarak İngiltere’deki “Cabinet Office”i⁷⁹ gösterebiliriz. İngiltere, yürütme açısından hayati olan bakanlıklar-arası eşgüdüm sorununa bir çözüm getirmek amacıyla “Cabinet Office” gibi bir örgüt oluşturmuştur. “Cabinet Office”, yukarıda özetlemeye çalıştığımız mantığa uygun biçimde, başbakanlığın içinde örgütlenmiştir. Zaten büronun temel amacı, kabinenin yürütme görevini ifşa ederken, tüm bakanlıklardan eşit uzaklıktaki bir merkez olarak, destek hizmetleri vermektir. Bunu yapabilmek için de hem başbakana hem de hazineye yakın olarak çalışır ve bu anlamda, her şeyden önce başbakanın kurduğu hükümete gerçek anlamda önderlik edebilmesinin ön-koşullarından biridir. Büronun temel işlevi, elbette eşgüdümü sağlamaktır ve yönetişime katkıda bulunmaktadır. “Cabinet Office” merkezi konumundan ve tüm bakanlıkları kapsayan bilgi kaynaklarından yararlanabildiği için, politikaların ve stratejilerin oluşturulmasından sonra değil, ta baştan işin içindedir. Hatta, “Cabinet Office”in sunduğu bilgilere dayanmadan zaten bir politika ya da strateji üretilmez. Bu anlamda başbakanlık, “Cabinet Office” tarafından sunulan (ve bilirkişilerce hazırlanan sağlam) bilgilerle, bizzat bu politika ve stratejilerin oluşumuna katkıda bulunur. Ne var ki “Cabinet Office”in destek hizmetleri bununla sınırlı değildir. Aynı zamanda oluşturulan politika ve stratejilerin hem uygulanmasını, hem de yasalarla ve devlet yönetimiyle (bürokrasiyle) ilgili yönetmeliklerle uyumlu olup olmadığını da denetler. Reform süreçlerinde bu türden bir eşgüdüm merkezinin ne denli büyük bir rol oynayacağı ortadadır.

“Cabinet Office”, farklı birimler ve sekreterlikler biçiminde örgütlenmiştir. Ayrıca bunlara küçük, ama yine de merkezi nitelik taşıyan kuruluşlar bağlıdır. “Cabinet Secretariat” bakanlıklar-üstü bir işlev ve amaca

⁷⁹ ayrıntılı bilgi için bkz.:Birch, Anthony H., **The British System of Government**, Routledge Press, London, 1993, ; Punnett, R.M., **British Government and Politics**, 6.ed., Aldershot Dortmund, 1994, ;ayrıca bkz.:www.cabinet-office.gov.uk

hizmet eder. Bu sekreteryaya, “Cabinet Office”in içinde yer alır, ama asıl olarak başbakana ve komisyon başkanlığı yapan bakanlara hizmet verir. Kuruluşun başındaki kişi, kabine sekreteridir (Secretary of the Cabinet). Sekreteryaya, altı kısma bölünmüştür ve bunlar ekonomi ve içişleri, AB, savunma ve dışişleri, doğal afetler ve toplumsal huzura zarar verecek tehditler gibi konuları kendi aralarında bölüşmüştür. “Cabinet Secretariat”ın görevi, yürütmeye ilgili işlerin zamanında ve etkili biçimde yapılmasını ve politikaların belirlenmesinden önce, gerekli kolektif iradenin oluşturulmasını güvence altına almaktır. Böylece hem başbakanın hükümete demokratik bir biçimde önderlik edebilmesine katkıda bulunur, hem de parlamentonun, bakanlıkların ve devletin içindeki ilgili tarafların eşgüdümünü ta baştan, yani politikanın üretilmesinden önce güvenceye alır. Böyle olunca, “Cabinet Secretariat”ın başbakanla çok yakın biçimde çalışması doğaldır. Bu sekreteryanın yanı sıra, çok sayıda komiteler (“Cabinet Committees”) vardır. Bu komiteler, bakanlıklar-arası eşgüdümü sağlamak amacıyla, devletin bütün işlerini belirli yetki alanlarına göre kendi aralarında bölüştürmüşlerdir. Bu komiteler, hem politika ve stratejilerin oluşturulmasına katkıda bulunur, hem yürütmenin öngörülen standartlara uygun bir yol izlediğini denetler.

İngiltere’deki örnekten görüldüğü üzere, eşgüdüm sorunu her aşamada üstesinden gelinmesi gereken bir sorundur. Bu nedenle “Cabinet Office” nezdindeki sekreteryaya ve komiteler, yani eşgüdümü asıl işi olarak gören bir örgütün içinde yer alan bu alt-örgütler doğrudan politikaların geliştirilmesi amacına hizmet eder. Böylece eşgüdüm, politika ya da stratejinin geliştirilmesinden sonra üstesinden gelinmesi gereken bir sorun olarak değil de, bizzat politikaların üretilmesinde büyük bir önem taşıyan bir temel öge olarak devreye girer.

Bu nedenle diyebiliriz ki, reformların ülke somutunda sağlıklı biçimde gerçekleştirilmesi için, eşgüdüm sorununu reformların tasarlanması sırasında gündeme almak gerekir. Diğer bir deyişle, başbakanlıkta bir tür “eşgüdüm merkezi”nin kurulması ve reformlar tasarladıktan sonra devreye girmesi yeterli değildir. Öyle bir “eşgüdüm merkezi”nin reform paketinin

oluşturulması sırasında devreye girmesi gerektiği gibi, araştırma ve ön-hazırlıkları başlar başlamaz işlerlik kazanması gerekir. Böylece başbakan, önerilerini bakanlara sunmadan önce, zaten tüm bakanlıklar tarafından gelebilecek itirazlar konusunda önceden uyarılmış olur ve zaman kaybetmez. Özellikle birkaç ya da bütün bakanlıkları ilgilendiren reform paketleri söz konusu olduğuunda, başbakanın kendi bakanlığı nezdinde tüm bakanlıkları kapsayan bir “eşgüdüm merkezi” ile her adımda (araştırma, tasarlama, sunma, yasalaştırma, uygulama) işbirliği yapması, öngörülen reformların daha sağlıklı biçimde hayata geçmesini sağlayacağı kanısındayız.

3. Yönetimin Geliştirilme alışmaları Esnasında Merkezi Bir Birimin Yardım Ve Yönlendirmesine Gereksinim Duyulan Konular (12. Soru)

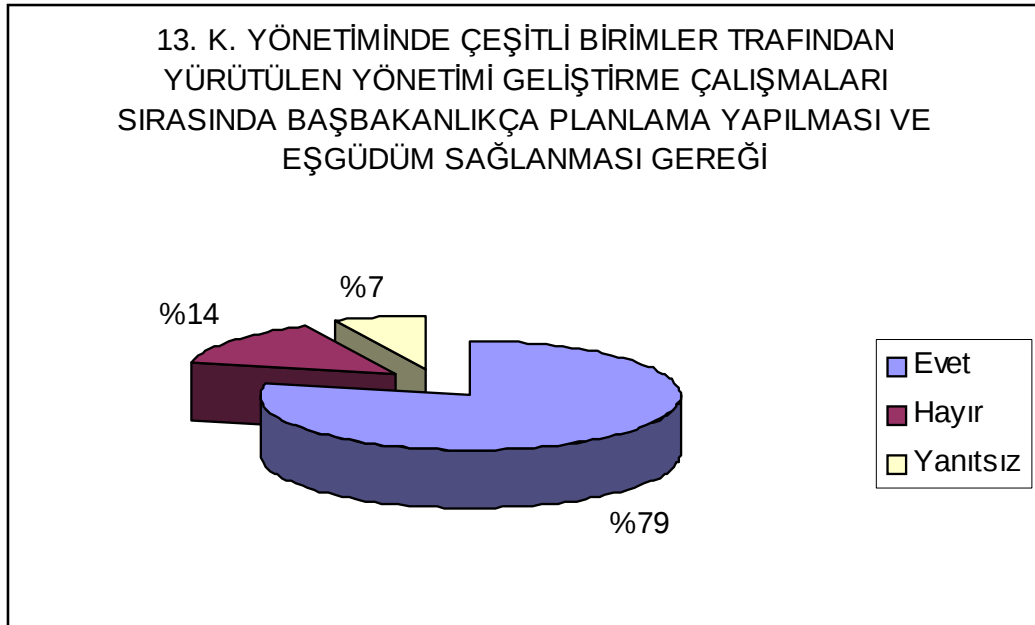
Sırasıyla en çok ihtiyaç duyulan yardım ve yönlendirme konuları: Teknik konular (yatırım programları, kurumsal bütçe, kanun tasarı ve taslaklarının hazırlık aşamalarında; görev tanımları ve verimlilik analizleri yapılırken) ve Yönetim Bilgi Sistemleri Projesi gibi çalışmalardır. Ancak, Türk kamu bürokrasisinde danışma birimlerinin genellikle birer siyasal sürgün mevki olarak kullanıldığı ve özel uzmanlık birimleri olarak düşünülmediği gerçeğinden hareketle, proje tanımlamasının sadece 1 denek tarafından dile getirilmiş olması konuların sıralanmasından daha önemli bir ayrıntı olarak karşımıza çıkmaktadır.

4. Kamu Yönetiminde Çeşitli Birimler Tarafından Yürütülen Yönetimi Geliştirme Çalışmaları Sırasında Başbakanlıkça Planlama Yapılması Ve Eşgüdüm Sağlanması Gereği (13. Soru)

%79'un kamu yönetiminde çeşitli birimlerce yürütülen yönetimi geliştirme çalışmaları sırasında Başbakanlıkça planlama yapılması ve eşgüdüm sağlanması görüşü ile merkezi birim Başbakanlık bünyesinde kurgulanmıştır.

	Sayı	%
Evet	34	79
Hayır	6	14
Yanıtsız	3	7
Toplam	43	100

Tablo 9 K. YÖNETİMİNDE ÇEŞİTLİ BİRİMLER TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARI SIRASINDA BAŞBAKANLIKÇA PLANLAMA YAPILMASI VE EŞGÜDÜM SAĞLANMASI GEREĞİ



Grafik 7 K. YÖNETİMİNDE ÇEŞİTLİ BİRİMLER TARAFINDAN YÜRÜTÜLEN YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARI SIRASINDA BAŞBAKANLIKÇA PLANLAMA YAPILMASI VE EŞGÜDÜM SAĞLANMASI GEREĞİ

Siyasi irade olmadan reform yapmak kolay olmamaktadır. “reform”un en yüksek siyasi düzeyde sahiplenilmesi gereği deneklerin %79’u tarafından kamu yönetiminde çeşitli birimlerce yürütülen yönetimi geliştirme çalışmaları sırasında Başbakanlıkça planlama yapılması ve eşgüdüm sağlanması tespiti ile teyit edilmiştir. %79’un kamu yönetiminde çeşitli birimlerce yürütülen yönetimi geliştirme çalışmaları sırasında Başbakanlıkça planlama yapılması ve eşgüdüm sağlanması görüşü ile merkezi birim Başbakanlık bünyesinde kurgulanmıştır.

5. Kamu Yönetiminde Çeşitli Birimler Tarafından Yürütülen Yönetimi Geliştirme Çalışmaları Sırasında Başbakanlıkça Planlama Yapılması Ve Eşgüdüm Sağlanmasının Gerekçeleri (14. Soru)

Yönetimi geliştirme çalışmaları sırasında Başbakanlıkça planlama yapılması ve eşgüdüm sağlanması fikrine katılanların gerekçeleri; weberyen kavramlarla ifade edildiğinde Türk kamu bürokrasisinin patrimonyal-yasal bir bürokrasi olduğu yargısını desteklediği görülmektedir. Nitekim bu gerekçelendirmelerin birinde “başbakanlık kademelerince, merkezi düzeyde alınan kararların sonucu olarak, alt birimlerde yeniden düzenleme ve yönetimi geliştirme zorunlu hale gelebilir” denilirken bir diğerinde “Esas olan mevcut kanunlarla verilen görevlerdir. Yasalara göre görev yapılır, aksayan yönler varsa yeni yasa taslağı hazırlanır, makama sunulur” denmektedir. Buradaki bürokrasi son derece kapsamlı bir hukuk düzeninin üzerinde oturmakta, ancak kurallar patrimonyal bir espri ile uygulanmaktadır.

Patrimonyal bürokrasi, kişiselilik ilkesinin egemen olduğu bir bürokrasi tipidir. Örgüt üyeleri arasındaki ilişkileri bu ilke çerçevesinde düzenliyor. En önemli değer olarak kişisel bağlılık ve hizmet ortaya çıkıyor. Örgüt, bir kişinin kişisel aracı olarak kurumlaşıyor. Yasal-ussal bürokrasi tipinde ise örgüt bir kişinin özel amaçlarını değil kamunun amaçlarını gerçekleştirmekle yükümlüdür. Örgüt üyesi, kamu görevlisidir; hakları ve

sorumlulukları kanun ve yönetmelikler ile nesnel bir biçimde saptanmıştır. Bu genel kuralların özel durumlara uygulanması, yasal-ussal bürokrasi tipinin ussal yönünü oluşturur. Fakat bu bürokrasi tipi çerçevesinde faaliyetler belli kurallara indirgeniyor. Böylece ussallığın yanında yasallık, yani kuralların üstünlüğü önem kazanıyor.⁸⁰

Uygulamada, neopatrimonyal bir özellik gösteren Türk kamu bürokrasisine yönelik değişim çabaları da bu kapsamda ele alınmalıdır.

D. MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİ

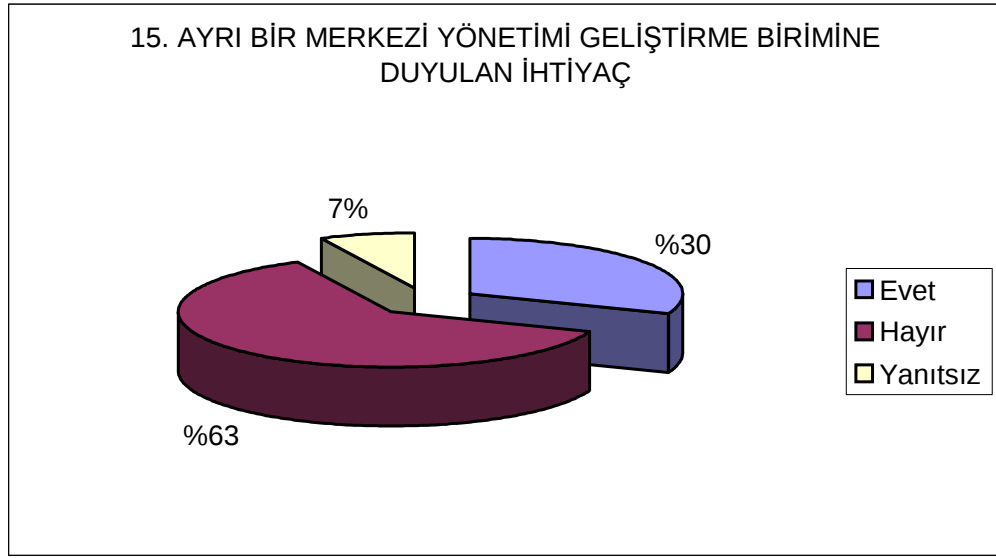
1. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimine Duyulan İhtiyaç (15. Soru)

Çeşitli birimler tarafından yürütülen yönetimi geliştirme çalışmaları sırasında Başbakanlıkça planlama yapılması ve eşgüdüm sağlanması, deneklerin %79'u tarafından uygun görülmeyle birlikte, %63'ü ayrı bir merkezi yönetimi geliştirme birimine ihtiyaç duymadığını belirtmiştir. Diğer bir ifadeyle denekler, yönetimi geliştirme çalışmalarının Başbakanlık koordinasyonunda yürütülmesini tercih etmektedirler.

	Sayı	%
Evet	13	30
Hayır	27	63
Yanıtsız	3	7
Toplam	43	100

Tablo 10 AYRI BİR MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNE DUYULAN İHTİYAÇ

⁸⁰ Metin Heper, "Osmanlı-Türk Bürokrasisinde "Modernleşme" Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim", **Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar**, 1977, s. 81.



Grafik 8 AYRI BİR MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNE DUYULAN İHTİYAÇ

2. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Öngörüsünün, Birimin Görevlerini Tanımlaması (16. Soru)

Bizler için merkez, çoğu kez boş bir sayfaya konmuş bir ilk noktadır. Dolayısıyla tüm sayfayı tanımlayan da odur. Yani realiteden hareketle oluşmaz; tam tersine dışarıdan bir veri olarak sisteme girer ve realiteyi oluşturur. Tarih boyunca bu uygulamayı yadırgamadığımız bir gerçekse de, ilginç olan merkezin bu belirleyici gücünün “modern zamanlarda” daha da artmış olmasıdır.

Diyalektik sarkacın merkezkaç etkisi yönetimi geliştirme birimini plan ve programlarını kuruluş bazında uygulanabilir şekilde geliştirilebilen, uygulamaları izleyerek değerlendiren bir kesit içinde düşündürürken, kuruluşlarda yeni bir birim oluşturulması ve bu birimde istihdam edileceklerin seçiminde ne kadar objektif olunacağı endişelerini ortadan kaldıramamıştır. Nitekim “APK uzmanlık kadrolarına yapılan atamalar” bu konuda örnektir.

Deneklerin çoğunluğu halen, mevcut sistem içinde yer alan planlama-eşgüdüm vb. konulardaki yapılanmaların işler hale getirilmesinin yeterli olduğunu düşünmektedir.

3. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Öngörüsünün, Birimin Yetkilerini Tanımlaması (17. Soru)

Deneklerden merkezi yönetimin geliştirimi ve üstlenecek yapı üzerinde düşünüp yetkileri belirlemeleri istendiğinde, % 77 oranında ganimetin paylaşılması olarak adlandırılan “spoils system”in yani parti, ideoloji ve çıkar saadetine dayalı tüm unsurların yerini erdemlilik yönetimine⁸¹ bırakılabilmesi için her anlamda yetkili bir düzenek tasarlanmıştır.

Özerk bir yapılanmaya istenen personelin istenen yerden alınabileceği, kurum ve kuruluşların incelenebileceği, enformasyonu yayan ve toplayan, kaynakların ekonomik dağıtımına karar verebilecek; kısaca alınan kararların süratle uygulanabileceği ve sonuçlarının denetleneceği bir sistem önerilmiştir.

4. Ayrı Bir Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Öngörüsünün, Birimin Örgütsel Yapısını Tanımlaması (18. Soru)

Profesör Read; “merkezi önemli iş örgütleri, yukarıdan aşağıya komuta zincirini bırakıp, komutayı yanlara kaydırmaktadırlar.”⁸² demektedir. Böyle bir değişiklik, örgütsel yapı ve insan ilişkileri açısından bir devrimdir. Çünkü bürokrasilerde yukarıdaki yetkililer karar alacak, aşağıdakiler ise yürüteceklerdir. Başka bir deyişle, bir grup örgütün beynini oluştururken, diğer bir grup da ellerini oluşturacaktır. Bu tür bürokratça bir yaklaşım

⁸¹ Firuz D. Yaşamış, “Kamu Yönetimi Kuramı ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration’dan Management’a”, **Örgüt ve Değişme Grubu Bildirileri**, 1997, s. 18.

sıradan günlük sorunları çözmede etkili olabilir. Sorunlar sıradan olmayı aştıklarında ne olacaktır?

Bu noktada “Yönetimi Geliştirme Kurumu”, “Genel Müdürlüklerde, Şube Müdürlüğü”, “Başbakanlığa veya Devlet Bakanlığına bağlı bir Genel Müdürlük” vb. örgütsel tasarımlarla sıradışılığa yanıtlar aranmıştır. Ayrıca “sentez yapabilen, yol gösteren, günün teknolojilerini iyi kullanan bir çekirdek grup” demekle de bürokrasiden adhokrasiye doğru bir kayışın müjdeleri verilmiştir.

5. Merkezi Yönetimi Geliştirme Biriminin Yürütme Organı İle İlişki Düzlemi (19. Soru)

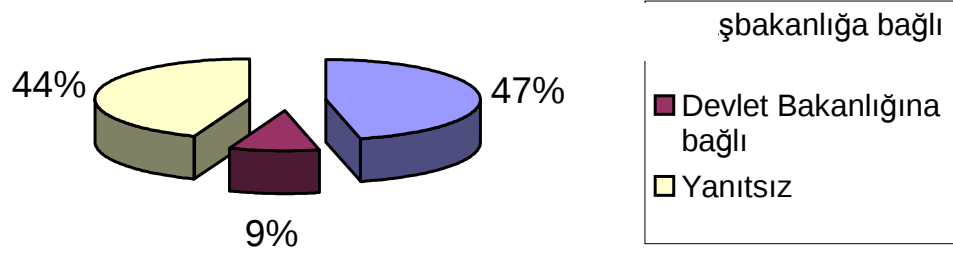
Deneklerin %44’ünün soruyu yanıtlamaktan imtina etmeleri, belirgin bir kurum adı zikretmekte çekimser kaldıklarını göstermektedir. Buna rağmen, %47 merkezi yönetimi geliştirme biriminin yürütme organı ile ilişki düzlemini Başbakanlığa, %9 Devlet Bakanlığı’na bağlı olarak tanımlamıştır.

	sayı	%
Başbakanlığa bağlı	20	47
Devlet Bakanlığına bağlı	4	9
Yanıtsız	19	44
Toplam	43	100

Tablo 11 MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNİN YÜRÜTME ORGANI İLE İLİŞKİ DÜZLEMİ

⁸² Alvin Toffler, **Şok**, Çev. S. Sargut, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1981, s. 124.

19. MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNİN
YÜRÜTME ORGANI İLE İLİŞKİ DÜZLEMİ



Grafik 9 MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİNİN YÜRÜTME ORGANI İLE İLİŞKİ DÜZLEMİ

E. YÖNETİMİ GELİŞTİRMEDE EŞGÜDÜM SORUNU

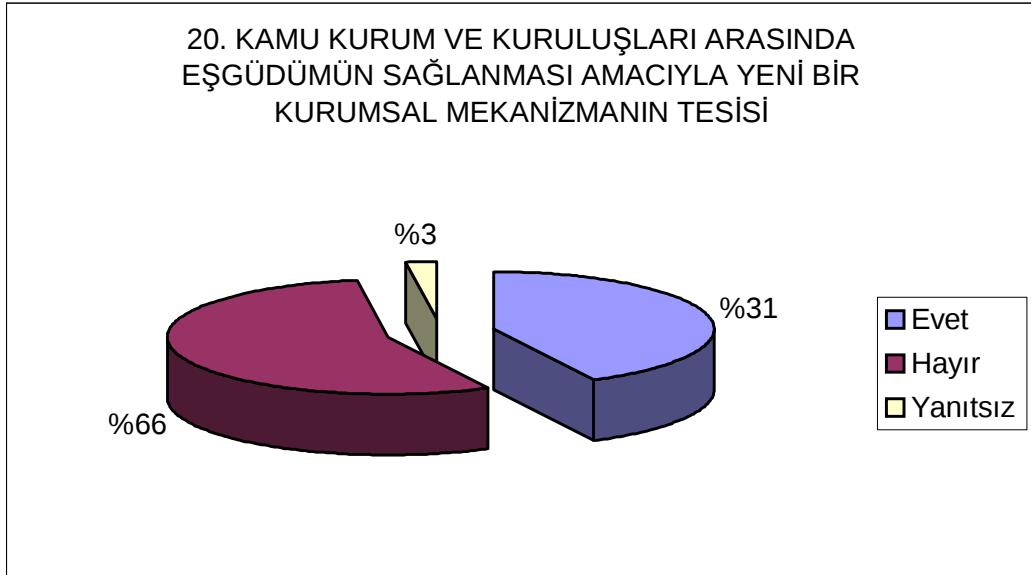
1. Kamu Kurum Ve Kuruluşları Arasında Eşgüdümün Sağlanması

Amacıyla Yeni Bir Kurumsal Mekanizmanın Tesisi (20. Soru)

Kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanması amacıyla yeni bir kurumsal mekanizmanın tesisi %66 tarafından gereksiz bulunmuştur. Zira, söz konusu görevin Başbakanlık tarafından yerine getirilmesi büyük çoğunluk tarafından uygun görülmektedir.

	sayı	%
Evet	15	31
Hayır	27	66
Yanıtsız	1	3
Toplam	43	100

Tablo 12 KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜN SAĞLANMASI AMACIYLA YENİ BİR KURUMSAL MEKANİZMANIN TESİSİ



Grafik 10 KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜN SAĞLANMASI AMACIYLA YENİ BİR KURUMSAL MEKANİZMANIN TESİSİ

2. Kamu Kurum Ve Kuruluşları Arasında Eşgüdümün Sağlanması Amacıyla Yeni Bir Kurumsal Mekanizmanın Tesisinde Yapısal Ve İşlevsel Yaklaşımlar (21. Soru)

Deneklerin % 71'i gelişen ve değişen teknoloji ile uyumlu bir bilgi ağı, bilgi bankası kurulmasıyla uygulama birliğine ve eşgüdümüne dayalı merkezi bir sisteme duydukları özlem, enformasyon işleminin altını bir kez daha çizmiştir.

Yürütme, hem astlar hem de bir ilişkiler ağı üzerinden işlettiği kişiler arası temaslar nedeniyle bütün örgütsel birimin sinir merkezi olarak belirir. Bu şekilde, birimin karar alma sisteminde temel rolü üstlenir. Yalnızca Başbakan, resmi otorite olarak birimi önemli yeni eylemlere sokabilir ve yalnızca Başbakan, sinir sistemi olarak birimin stratejisini belirleyen kararları alacak tam ve güncel enformasyona sahiptir.

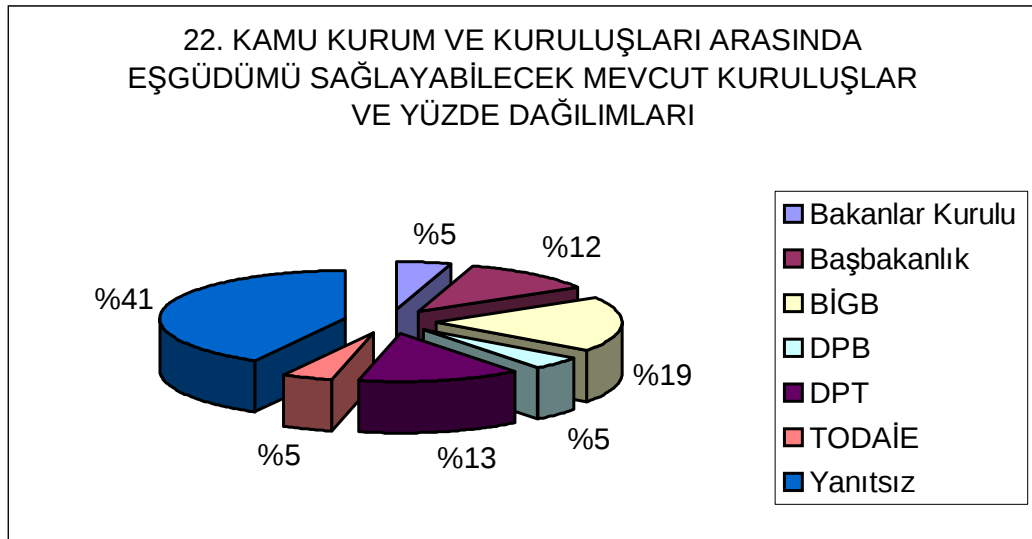
Bu açıdan kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanması amacıyla oluşturulacak yeni kurumsal mekanizma, mutlaka başbakanlık bünyesinde düşünülmüştür.

3. Kamu Kurum Ve Kuruluşları Arasında Eşgüdümü Sağlayabilecek Mevcut Kuruluşlar Ve Yüzde Dağılımları (22. Soru)

Kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümü sağlayabilecek mevcut kuruluşlara ilişkin soru, eşgüdüm yönetimin geliştirilmesi işlevine yönelik olarak değerlendirildiğinden, deneklerin %19'u BİGB, %12'si Başbakanlık olmak üzere %31'i, doğrudan Başbakanlık bünyesinde bir yapı tanımlamaktadır. Diğer taraftan, 19. soruya benzer şekilde deneklerin yaklaşık %40'ı kurum adı zikretmekten kaçınmıştır.

	sayı	%
Bakanlar Kurulu	2	5
Başbakanlık	5	12
BİGB	8	19
DPB	2	5
DPT	6	13
TODAİE	2	5
Yanıtızsız	18	41
Toplam	43	100

Tablo 13 KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜ SAĞLAYABİLECEK MEVCUT KURULUŞLAR VE YÜZDE DAĞILIMLARI



Grafik 11 KAMU KURUM VE KURULUŞLARI ARASINDA EŞGÜDÜMÜ SAĞLAYABİLECEK MEVCUT KURULUŞLAR VE YÜZDE DAĞILIMLARI

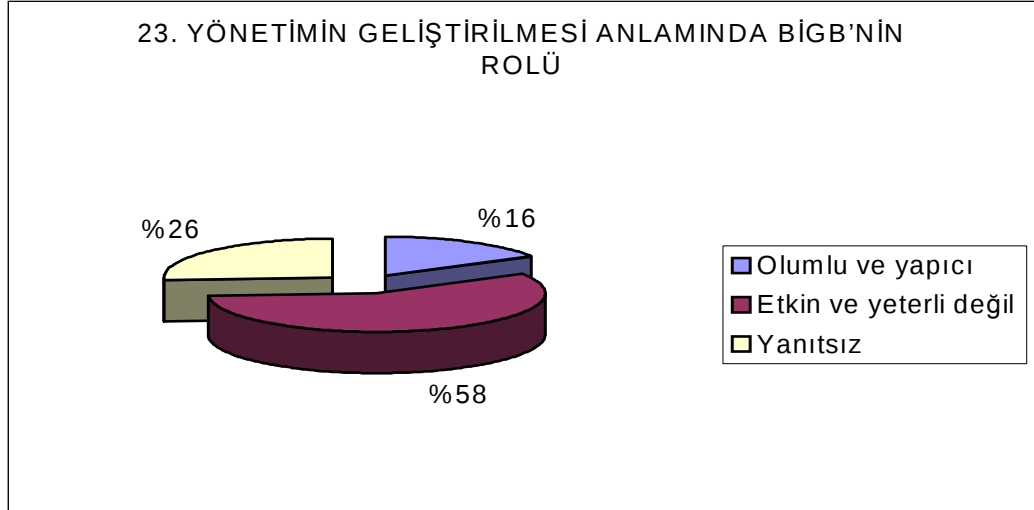
F. YÖNETİMİ GELİŞTİRMEDE ETKİNLİĞİ BELİRLEYEN İLİŞKİLER (KURULUŞ İÇİ VE DIŞI)

1. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında BİGB'nin Rolü (23. Soru)

1983'te Başbakanlık yapısı içinde "İdareyi Geliştirme Başkanlığı" adıyla merkezi bir birim kurularak yönetimi geliştirme çabalarına süreklilik kazandırılmak istenmiştir. Ancak 1999 yılına gelindiğinde deneklerin %58'i örgütün rolünü hala etkin ve yeterli olarak tanımlayamamıştır. Sadece %16 yönetimin geliştirilmesi anlamında olumlu ve yapıcı görmektedir.

	sayı	%
Olumlu ve yapıcı	7	16
Etkin ve yeterli değil	25	58
Yanıtsız	11	26
Toplam	43	100

Tablo 14 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA BİGB'NİN ROLÜ



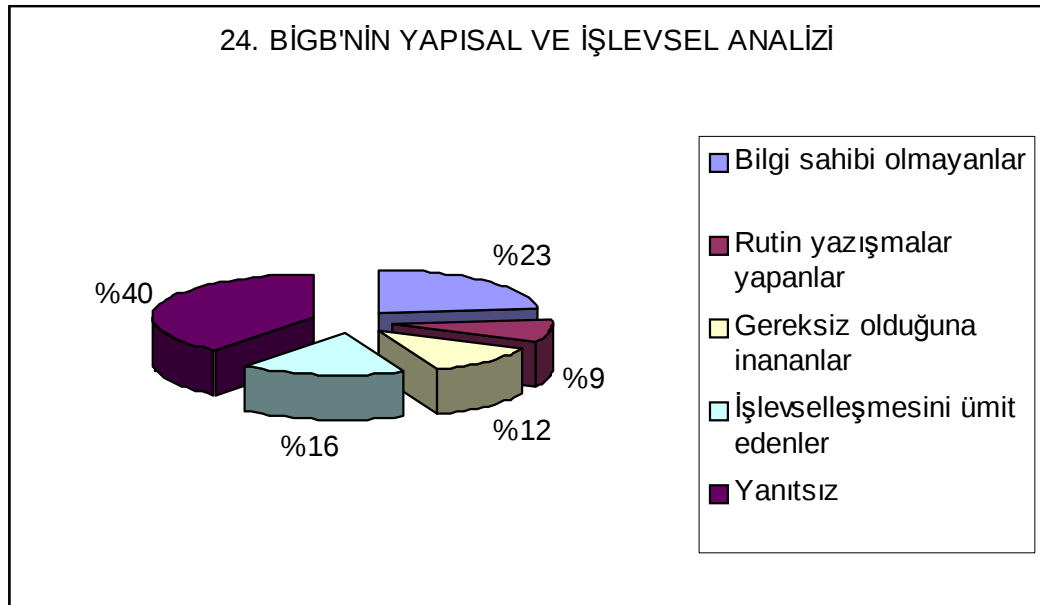
Grafik 12 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA BİGB'NİN ROLÜ

2. BİGB'nin Yapısal Ve İşlevsel Analizi (24. Soru)

% 23 “ilk kez duyuyorum”, böyle bir örgütün varlığını bile bilmiyorum”, ya da “bilgi sahibi değilim” vb yanıtlar verirken; ancak % 16’lık bir kesim “Merkezi bir idare olarak yönetimin gelişmesi yönünde, yeniden yapılanma yönünde çok önemli hizmetler yürütmesini etkili plan ve karar alma ile Kamu Yönetiminde söz sahibi olmasını bekliyorum”. “Bu birim daha aktif hale getirilmeli ve etkinliği artırılmalıdır”, “BİGB verdiği talimatları takip etmiyor, bunun için de daha aktif hale getirilmelidir.” gibi ifadelerle kurumun işlevselleştirilmesini umut ettiklerini belirtmişlerdir. Ve çok daha önemlisi BİGB’nin gereksizliğine inanan bir % 12’nin tespit edilmiş olmasıdır.

	sayı	%
Bilgi sahibi olmayanlar	10	23
Rutin yazışmalar yapanlar	4	9
Gereksiz olduğuna inananlar	5	12
İşlevselleşmesini ümit edenler	7	16
Yanıtsız	17	40
Toplam	43	100

Tablo 15 BİGB’NİN YAPISAL VE İŞLEVSEL ANALİZİ



Grafik 13 BİGB’NİN YAPISAL VE İŞLEVSEL ANALİZİ

Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesinde:

“Etkin ve verimli bir devlet olmadan, sürdürülebilir bir ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak imkansızdır. Gerek ekonomi, gerekse kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanmasında, teknoloji ve rekabet kilit unsurlar olmuşlardır. Diğer yandan, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Amaç; Devletin Büyüklüğü veya Küçüklüğü Değil, Kendisine Yüklenen Rol İle Kapasitesinin Orantılı Olmasını Sağlamak” olarak ifade edilebilir.

Bu noktadan hareketle; Başbakanlık olarak, ülkemizde kamu kurumlarının kendilerine yüklenen görevlerle kapasitelerinin orantılı olmasını, etkin ve verimli bir şekilde çalışmalarını sağlamayı bir zaruret olarak görmekteyiz. Bu amaca ulaşmada vatandaş ile bütünleşmiş, herşeyin devlet için ve devlet tarafından yapılması değil, herşeyin insanımızın daha iyi yaşaması için yapılması yeni bir bürokratik anlayışı yerleştirme, temel ilkemizi ortaya koymaktayız.

Amacımız, özel olarak Başbakanlık Yönetim Bilgi Sistemi’ni, genel olarak ise ülkemizi kapsayacak olan Hükümet Yönetim Bilgi Sistemi’ni, hukuki ve yapısal değişimleri gerçekleştirerek bilgi ve iletişim teknolojisi üzerine oturtmak ve uyarlamaktır.

Bu sadece fiziki olarak, Başbakanlığa veya bütün kamu kurumlarına bilgisayar temini veya bilgisayarlaşma değil, hükümet etme veya yönetim tarzını, en gelişmiş teknoloji üzerine bina ederek, kamu hizmetlerinde ve bürokrasinde köklü bir zihniyet değişimini getirmek anlamında olacaktır. Bu zihniyet değişimini gerçekleştiremeyen ve bilgi ve iletişim teknolojisine uyum sağlayamayan ülkelerin, dünya ailesi içerisinde kendisine onurlu bir yer edinmesi kolay olmayacaktır.⁸³”

değerlendirmesinde bulunan kurum, araştırma bulgularımıza göre henüz kendini kanıtlayamamıştır.

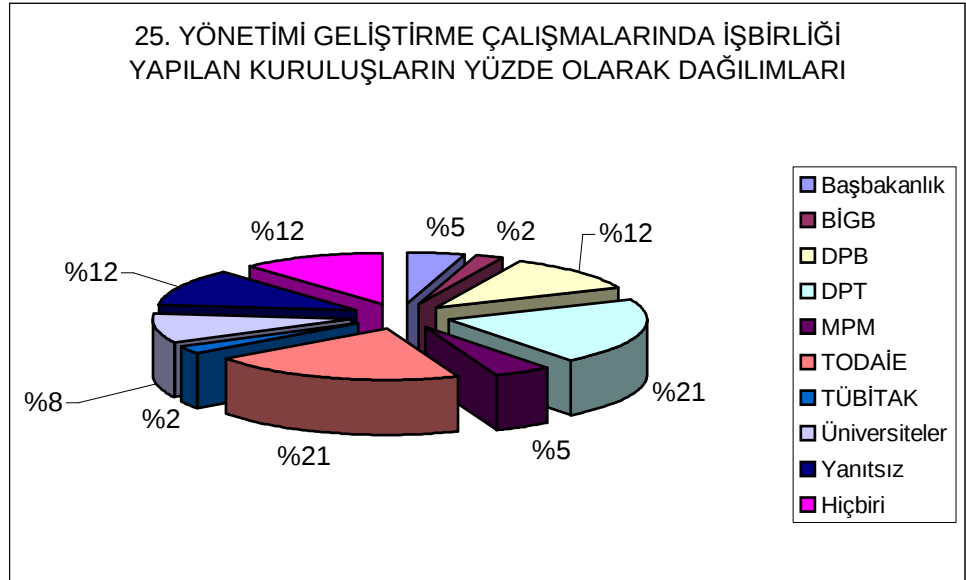
⁸³ <http://www.basbakanlik.gov.tr/yeni-yapikomisyon-yeniyapturkce.htm> s. 12.

3. Yönetimi Geliştirme Çalışmalarında İşbirliği Yapılan Kuruluşların Yüzde Olarak Dağılımları (25. Soru)

Kamu idaresine ilişkin kurumlar arasında gözlenen dağılım akla yakın olmakla birlikte, üniversitelerin sadece %8'lik bir dağılımı temsil etmesi beklenen bir sonuç olmamıştır.

	sayı	%
Başbakanlık	2	5
BİGB	1	2
DPB	5	12
DPT	9	21
MPM	2	5
TODAİE	9	21
TÜBİTAK	1	2
Üniversiteler	4	8
Yanıtsız	5	12
Hiçbiri	5	12
Toplam	43	100

Tablo 16 YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARINDA İŞBİRLİĞİ YAPILAN KURULUŞLARIN YÜZDE OLARAK DAĞILIMLARI



Grafik 14 YÖNETİMİ GELİŞTİRME ÇALIŞMALARINDA İŞBİRLİĞİ YAPILAN KURULUŞLARIN YÜZDE OLARAK DAĞILIMLARI

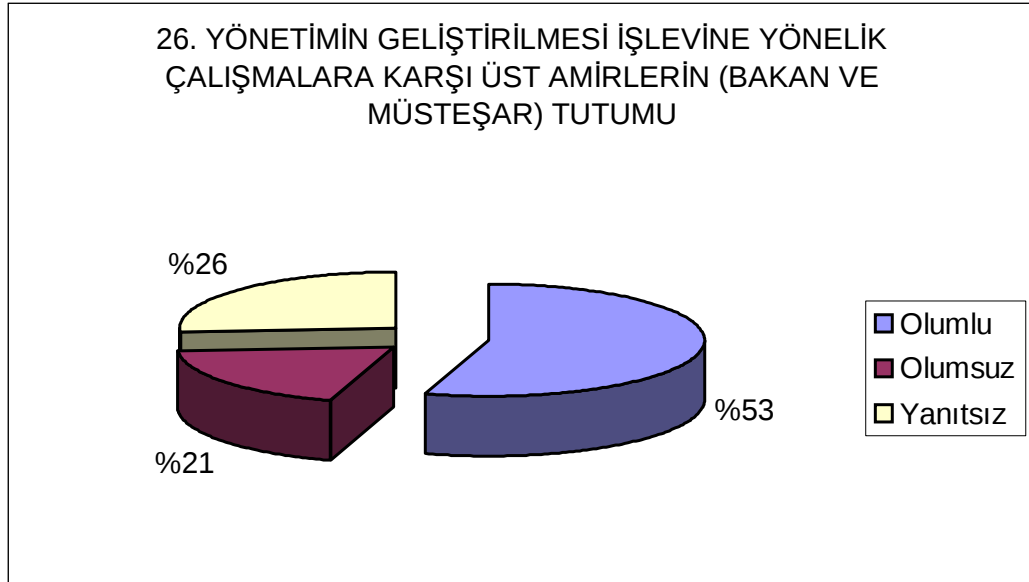
4. Yönetimin Geliştirilmesi İşlevine Yönelik Çalışmalara Karşı Üst Amirlerin (Bakan Ve Müsteşar) Tutumu (26. Soru)

Denekler tarafından üst yöneticiler her türlü toplumsal sınıf ve katmanlardan, siyasal bağlantı ve düşüncelerden arınmış varsayılmıştır. Ayrıca bu kişilerin yönetimi yenileştirmenin bilincinde yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmektedir.

Yönetimin geliştirilmesi işlevine yönelik çalışmalara karşı üst amirlerin tutumu %53 olumlu olarak değerlendirilirken, makro ölçekte desteğin hiç olmaması (27. soru) gerçekte üst yönetim düzeyinde siyasal bağlantı ve düşüncelerin yoğunluğu, üst yönetim düzeyinde bulunanların çoğunun ciddi bir yönetim eğitiminden geçmemiş bulunmalarına işaret etmektedir.

	Sayı	%
Olumlu	23	53
Olumsuz	9	21
Yanıtsız	11	26
Toplam	43	100

Tablo 17 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN VE MÜSTEŞAR) TUTUMU



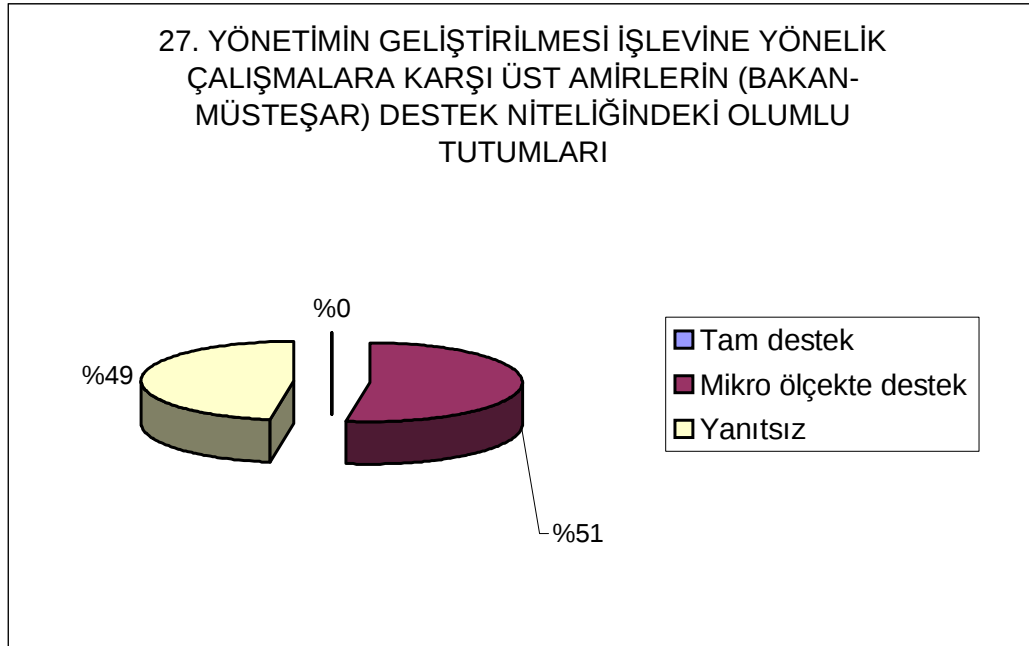
Grafik 15 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN VE MÜSTEŞAR) TUTUMU

5. Yönetimin Geliştirilmesi İşlevine Yönelik Çalışmalara Karşı Üst Amirlerin (Bakan-Müsteşar) Destek Niteliğindeki Olumlu Tutumları (27. Soru)

26. soruda üst amirlerin tutumunu olumlu bulan kesim, verilen desteğin mikro ölçekte olduğunu belirtirken, üst yönetimle ilgili 26-27. sorular deneklerin yaklaşık yarısı tarafından yanıtsız bırakılmış veya olumsuz yanıtlanmıştır.

	Sayı	%
Makro ölçekte destek	0	0
Mikro ölçekte destek	22	51
Yanıtsız	21	49
Toplam	43	100

Tablo 18 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN-MÜSTEŞAR) DESTEK NİTELİĞİNDEKİ OLUMLU TUTUMLARI



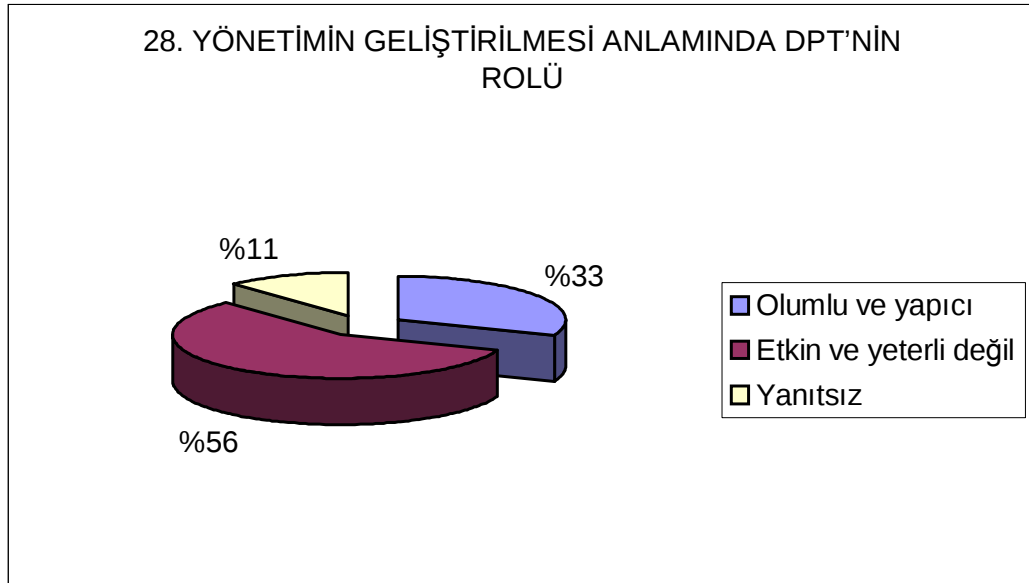
Grafik 16 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ İŞLEVİNE YÖNELİK ÇALIŞMALARA KARŞI ÜST AMİRLERİN (BAKAN-MÜSTEŞAR) DESTEK NİTELİĞİNDEKİ OLUMLU TUTUMLARI

6. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında DPT'nin Rolü (28. Soru)

Planlama işlevi yönetimdeki yerini 30 Eylül 1960'da Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıyla almıştır. Yönetimi geliştirme çalışmalarında işbirliği yapılan kuruluşlar arasında %21'lik bir oranla temsil edilen DPT %56 oranında yönetimin geliştirilmesi anlamında etkin ve yeterli bulunmamıştır.

	sayı	%
Olumlu ve yapıcı	14	33
Etkin ve yeterli değil	24	56
Yanıtsız	5	11
Toplam	43	100

Tablo 19 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPT'NİN ROLÜ



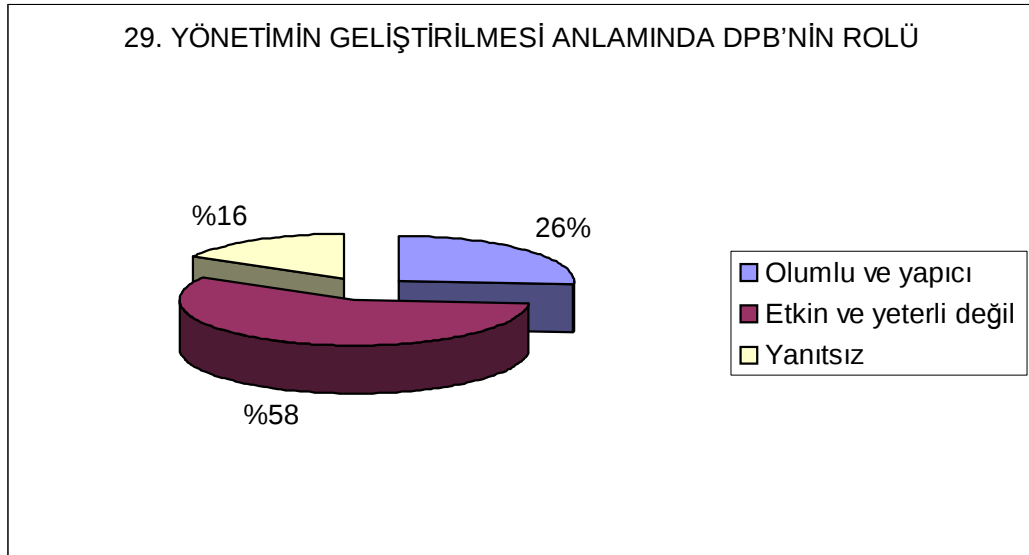
Grafik 17 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPT'NİN ROLÜ

7. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında DPB'nin Rolü (29. Soru)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Devlet Personel Dairesi'nin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenleneceğini ve bu çalışmaların DPT sorumluluğunda Devlet Personel Dairesi'nin yakın işbirliği ile yürütüleceğini öngörmekteydi. Bu daire bugün varlığını Devlet Personel Başkanlığı adıyla sürdürmektedir. Yönetimi geliştirme çalışmalarında işbirliği yapılan kuruluşlar arasında %12 oranıyla yer alan DPB yönetimin geliştirilmesi anlamında %58 tarafından etkin ve yeterli bulunmamıştır.

	Sayı	%
Olumlu ve yapıcı	11	26
Etkin ve yeterli değil	25	58
Yanıtız	7	16
Toplam	43	100

Tablo 20 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPB'NİN ROLÜ



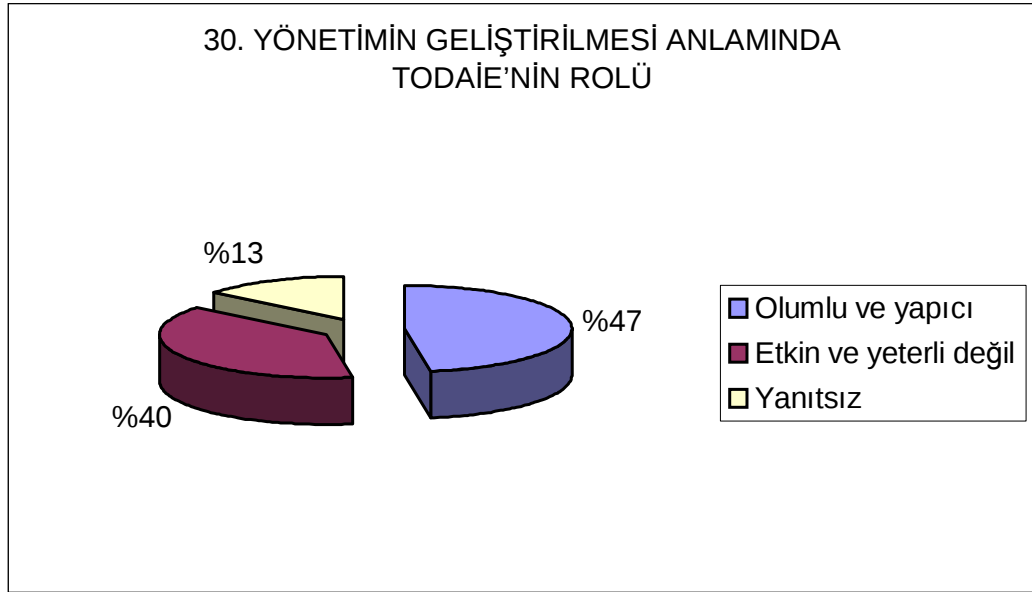
Grafik 18 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA DPB'NİN ROLÜ

8. Yönetimin Geliştirilmesi Anlamında TODAİE'nin Rolü (30. Soru)

Türk kamu yönetiminin çağdaş yönetim anlayışına uygun olarak gelişmesini sağlamak üzere 1952 yılında Birleşmiş Milletler Örgütü ile Türk Hükümeti arasında imzalanan bir teknik yardım anlaşması uyarınca kurulan TODAİE yönetimi geliştirme çalışmalarında işbirliği yapılan kuruluşlar arasında %21, yönetimin geliştirilmesindeki rolü anlamında %47 olumlu ve yapıcı bulunmuştur.

	Sayı	%
Olumlu ve yapıcı	20	47
Etkin ve yeterli değil	17	40
Yanıtsız	6	13
Toplam	43	100

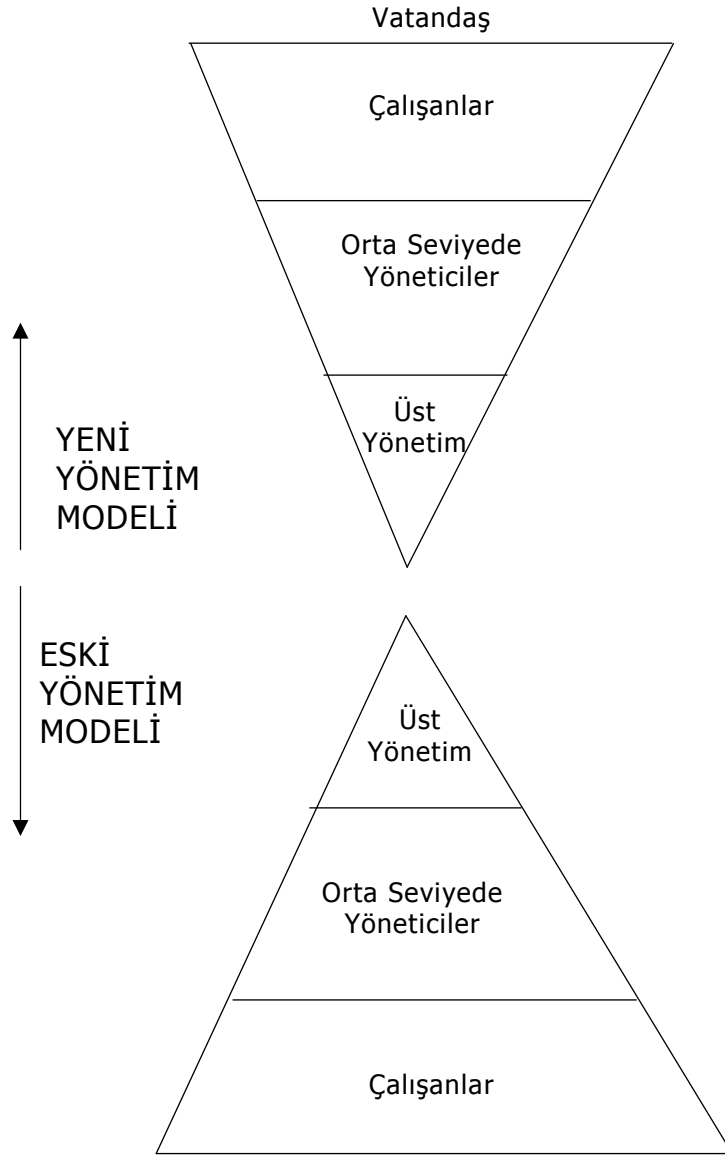
Tablo 21 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA TODAİE'NİN ROLÜ



Grafik 19 YÖNETİMİN GELİŞTİRİLMESİ ANLAMINDA TODAİE'NİN ROLÜ

**9. Yönetimi Geliştirme Birimi İle Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi
Arasında Düşünülen İlişki Ağı (31. Soru)**

ESKİ VE YENİ YÖNETİM YAPISI⁸⁴



*Şekil 2 YÖNETİMİ GELİŞTİRME BİRİMİ İLE MERKEZİ YÖNETİMİ GELİŞTİRME
BİRİMİ ARASINDA DÜŞÜNÜLEN İLİŞKİ AĞI*

⁸⁴ A. Baron and D. Brian Marson, **Service Quality, Province of British Columbia**, 1991. Şekiller için bkz. Robert D. Denhardt, **The Pursuit of Significance, Strategies for Managerial Success in Public Organizations**, Wadsworth Inc., 1993, s. 207.

Yeni yönetim modeliyle, ters çevrilen piramitle, üst yönetim sürekli sorgulama birimi olmak yerine; analiz gücü ve uzağı görebilme yeteneği ile ön plana çıkmaktadır. Deneklerin % 61'i tarafından tarif edilen vatandaş odaklı böyle bir üst yönetimle, yani merkezi yönetimi geliştirme birimi ile yönetimi geliştirme birimleri arasında etkili bir ilişki kurulması enformasyon ve otoriteye sahip merkezi birimin, zamana ve teknolojiye sahip birimlerle enformasyonu paylaşması ile mümkün olacaktır.

Uzman birimler zamanı programlama, analitik enformasyon sağlamak, projeleri izleme, tercih yapmaya yardım edecek model geliştirme, beklenebilecek bozukluklarla ilgili önlem planları tasarlama ve gerektiğinde çabuk analizler yapmada merkezi birime yardımcı olabilir. Ancak bu birimler yönetim enformasyon akışının dışında kalırsa işbirliği yürümez. Bu bakışla, deneklerin % 61'inin direkt ve yüz yüze ilişki istemesi yadırganmamalıdır.

G. “TÜRKİYE’DE REFORM YÖNETİMİ”

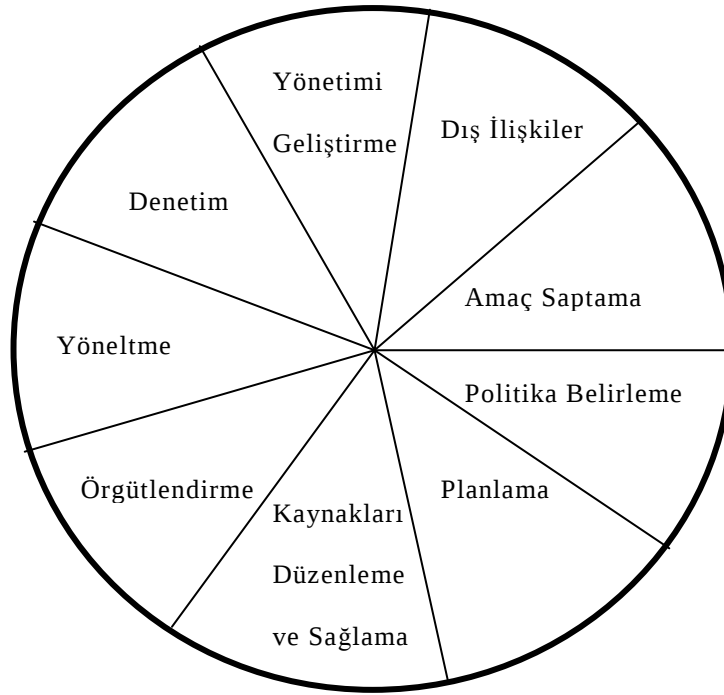
“Türkiye’de Reform Yönetimi” Başlığının Düşündürdükleri (32. Soru)

Gerek sistemin bütününe ve gerekse de parçalarına yönelik müdahale söz konusu olduğunda iki görüşün netleştiğini söylemek gerekmekte, ki öncelikle üzerinde durulan 3046 sayılı yasanın revize edilerek, çağdaş örgüt kuramı çerçevesinde APK'lara işlevsellik kazandırılması gereğidir. Bu gereklilik “APK'lar sürgün yeri olmaktan çıkarılmalı”, “APK'lar sorgulanmalı”, “Alınan bütün kararlar merkezi yönetimdedir, bu değişmeli”, “Faal görevlerden alınan bürokratların, APK kadrolarına atanması daha başlangıçta olumsuz bir psikoloji yarattığından, bu bürokratlardan yeni projeler beklenmemeli” gibi ifadelerde kendini göstermektedir.

İkinci önemli nokta ise sorumluluk yönetiminin getirilmesinde kilitlenmekte. Genel anlamda sorumluluk seçilmişlerin seçmenlere karşı sorumluluğu çağrışımını yapmakta ve sorumluluğun ortaya çıkma noktası da seçim sandığı olarak görülmektedir. Ancak yönetsel anlamda sorumluluk, bir işin ya da hizmetin yapılmasından kimlerin sorumlu olduğunun açıklıkla

belirlenmesi, örgütlenmenin buna göre yapılması ve ortaya çıkan sonuçtan sorumlu olanların belirlenmeleri anlamına gelmektedir. Sorumluluk yönetiminin beraberinde getireceği sonuç yönetimi, toplam kalite yönetimi, duyarlılık ve erdemlilik yönetimi sayesinde yönetim biliminin geliştirdiği yeni yaklaşımlardan olan “hedefe yönelik yönetim” daha net daha hakim bir pozisyon alacaktır. Böylece her hizmet için başarının ya da amacın gerçekleştirildiğini gösteren somut ve ölçülebilir hedefler saptandıktan sonra, hizmet girdileri bu hedefe yönelik olarak örgütlenilecek ve çalıştırılacaktır. Çalışmadan elde edilen sonuçlar yönetim süreci aracılığıyla ölçülecek ve elde edilen sonuçlar, önceden belirlenen hedeflerle birlikte değerlendirilecektir. Bu değerlendirme sonucunda çalışmanın başarılı ve başarısız yanları saptanacak, gerekli düzeltme önlemleri alınacak ve çalışma döngüsü yeniden başlayacaktır.

YÖNETİM SÜRECİ⁸⁵



Şekil 3 YÖNETİM SÜRECİ

⁸⁵ W.H. Newman, **Administrative Action**, Prentice-Hall, Inc.1963, s.5

Örgütsel gelişme ya da süreç ağırlıklı örgütsel gelişme teknikleri tam da bu anda kamu yönetimine ve kamu yöneticilerine önemli olanaklar sunacaktır. Bu şekilde “Planlar sözde kalıp uygulamaya geçememekte”, “Yeniden yapılanma kaçınılmaz olmuştur. Devlet küçültülmeli, kanunlar sadeleştirilmeli, yetkiler netleştirilmelidir.”, “Devletin düzenleyici ve gözetleyici fonksiyonları geliştirilmeli”, “Kişisel sorumluluk getirilmeli”, “Kalite getirilmeli”, “İnsan gücü temini o işin niteliğine sahip olanların saptanmasıyla karşılanırsa, verim her an için mümkün olacaktır.” vb. eleştiriler de yanıtlanmış olacaktır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

21. YÜZYILDA TÜRKİYE VE KAMU YÖNETİMİ MÜSTEŞARLIĞI

I. Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması

Ortaya çıkmakta olan toplumsal, ekonomik ve siyasal olgular kamu yönetimini değişme ve gelişme yönünde güçlü bir baskı altına almaktadır. “21.nci yüzyılda nasıl bir kamu yönetimi?” sorusuna verilecek temel yanıt değişime yol açan nedenlere ve ortaya çıkan yeni gereksinimlere geçerli çözüm yollarının bulunmasına bağlı görünmektedir.

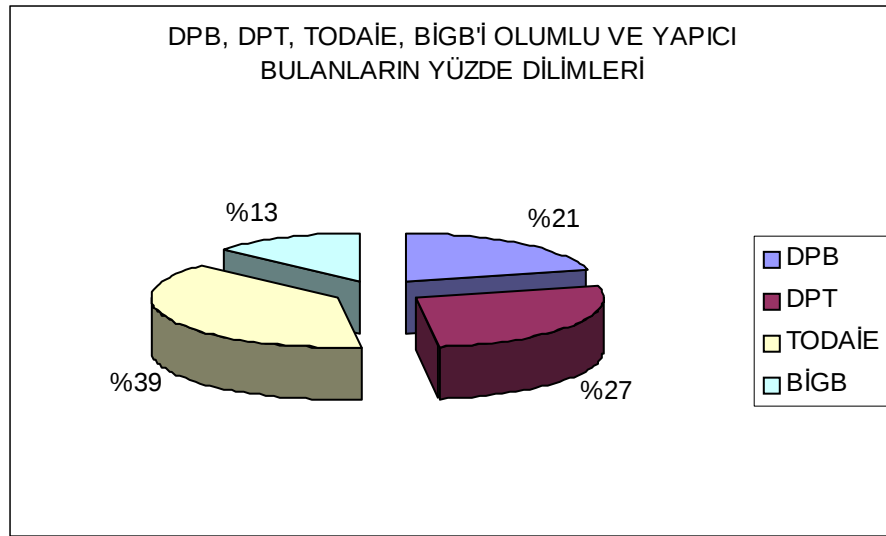
Ancak ne var ki kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve sürekli geliştirilmesi ülkemizde başaramamıştır. Siyasi iradenin yetersizliği ve seçilen yöntemlerin amaca uygun olmaması bunun en temel nedenleridir. Aslında bürokrasi eleştirisinden kalkarak, siyasal toplumsal boyutlarından ayrıştırılan kamu yönetimi analizlerinin örgüt-işletme boyutuna indirgenerek yönetimin “teknik” bir süreç olduğu vurgusu ve egemen siyasetin, siyasal konumlanışların bir “aracı” olarak kamu yönetiminin bütünsel yapısıyla siyasal bir duruşu temsil ettiği bir dönüşümdür, esas olan.

Yönetimi geliştirmede başarı, her şeyden çok hükümetlerin bu konudaki tutum ve davranışlarına, yönetimi geliştirmeyi ve yeniden düzenlemeyi temel görevlerinden biri olarak benimsemelerine ve yerine getirmelerine bağlıdır. Hükümetlerin konuya sahip çıkmaları iki yönden önemlidir. Bir kez, bu suretle yönetimin bütün kademelerinde yönetimi geliştirmeye elverişli bir ortam yaratılmış olur. Öte yandan, hükümetlerin ilgi ve desteği, merkez ve kuruluşlar düzeyinde harcanan çabalara güç

kazandırır. Bu itibarla hükümetlerin bu konuda mümkün olduğu kadar geniş yetkilerle donatılmasına, merkez düzeyinde yeterli bir örgütçe desteklenmesine ihtiyaç vardır.⁸⁶

Çünkü ne Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, ne de Bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarındaki APK birimleri bu görevleri yerine getirebilecek durumdadır. Ayrıca ne Devlet Planlama Teşkilatı'nın, ne Devlet Personel Başkanlığı'nın, ne de Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün merkezi yönlendirmeyi yapacak nitelikte kuruluşlar olmadığı ortadadır.

DPB, DPT, TODAİE ve BİGB'NİN YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANMASINDAKİ ROLLERİ



Grafik 20 DPB, DPT, TODAİE ve BİGB'Yİ OLUMLU VE YAPICI BULANLARIN YÜZDE DİLİMLERİ

Son kırk yılda yapılan bütün araştırmalarda, merkezi nitelikte yönetimi geliştirme görevlerinin varlığı ve bu görevlerin belirlenecek bir sorumluluk altında yerine getirilmesi gereği, tartışmasız kabul edilmiştir.

⁸⁶ Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı Kurulması ve Kamu Kuruluşlarında Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Hizmetlerinin Düzenlenmesi

Merkezi nitelikteki yönetimi geliştirme görevlerinin yerine getirilmesinden sorumlu olacak birimi tayin ile ilgili önerilerde ve uygulamalarda dört seçenek üzerinde durulmuş ve denenmiştir.

1. Başbakanlığa bağlı bir merkezi yönetimi geliştirme birimi kurulması;
2. Bu görevin Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yerine getirilmesi ve Enstitünün buna göre yeniden düzenlenmesi;
3. Bu görevin kurulacak danışma kurul veya komisyonları yardımıyla DPT tarafından yerine getirilmesi;
4. DPB'nin Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi niteliğini de kazanacak biçimde geliştirilmesi.

Merkezi yönetimi geliştirme görevlerinin DPT tarafından yerine getirilmesini öngören alternatif 64'lerden itibaren çeşitli şekillerde denenmiş ve başarılı olamamıştır. Bu görevlerin TODAİE tarafından yerine getirilmesini öngören alternatif de uzun bir deneme döneminden geçmiş, Enstitünün amaç ve görevleri, yönetim içindeki statüsü gibi nedenlerle başarılı olamamıştır.

Dördüncü beş yıllık kalkınma planı ise, konuya tümüyle değişik bir açıdan bakarak, DPB'nin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini de kazanacak biçimde yeniden düzenlenmesini öngörmüştür. DPB'nin yapısal problemleri gözönünde tutulursa bu alternatifin de geçersizliği kolaylıkla görülecektir.

Son olarak denenilen Başbakanlığa bağlı bir merkezi birim kurulması yolu da tutmamıştır. Uygulamanın yönlendirilmesinin başka nitelikte bir birime gereksinim duyurduğu açıktır.

Araştırma bulgularımıza geri dönmek gerekirse, mevcut yapı ve işleyiş kapsamında somutlaşan olguların paradoksal bir duruma işaret ettiği gözlerden kaçmayacaktır.

<u>BİGB</u> 'yi Deneklerin % 58'i YG ⁸⁷ anlamında yetersiz bulmakta.(23.soru)	Kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanmasını kolaylaştıracak yeni bir kurumsallaşma deneklerin % 66'sı tarafından reddedilmekte.(20.soru)
<u>DPB</u> 'yi Deneklerin % 58'i YG anlamında yetersiz bulmakta.(29.soru)	Ayrı bir MYGB'nin ⁸⁸ kurulması deneklerin % 63'ü tarafından istenmemekte.(15.soru)
<u>DPT</u> 'yi Deneklerin % 56'sı YG anlamında yetersiz bulmakta.(28.soru)	YG çalışmaları sırasında merkezi bir birimin yardım ve yönlendirmesine deneklerin % 53'ü ihtiyaç duymamakta.(11.soru)
<u>TODAİE</u> 'yi Deneklerin % 40'ı YG anlamında yetersiz bulmakta.(30.soru)	

Hem mevcut yapının sağlıksızlığı hem de değişimin gereksizliği eşanlı olarak vurgulanmaktadır. Belki de yöneticiler birimlerinde “sorun” olmadığı izlenimini vermeye çalışarak sorun teşhis etmekten kaçındılar ve işlerini iyileştirme ve yenilik getirmede kısır kaldılar.⁸⁹

Ancak nedeni ne olursa olsun, kurgulanacak yapının en büyük güçlüklerinden biri de değişimi engelleyen arka plandan sıyrılmak ve sürekli gelişme ve yüksek performansın önünü açabilmektir.

II. Yeni Kamu Yönetimi ve Türkiye

Değişimin sağlanmasında gösterilecek başarı, toplumsal yapının bütününde önemli farklılıklara yol açacaktır. Başbakanlığın 2003 yılında yayımladığı “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” başlıklı rapor değişimi kaçınılmaz kılan nedenler için şöyle bir değerlendirmede bulunmuştur.⁹⁰

⁸⁷ YG: Yönetimi Geliştirme.

⁸⁸ MYGB: Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi.

⁸⁹ Bu konularda bkz. Tom Peters, “Get Innovative or Get Dead”, **California Management Review**, Güz 1990, s. 9-26; Aiken Bacharach ve French, “Organizational Structure, Work Process and Proposal –Making in Administrative Bureaucracies”.

⁹⁰ Ömer Dinçer- Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003.

“Teknolojik gelişmeler, sanayileşme, şehirleşme, hızlı nüfus artışı, savaş ve siyasi dönüşümler gibi birçok faktörün etkisiyle yüzyıllara yayılan bir süreçte şekillenen kamu yönetimi;özellikle 20.yüzyılda toplumsal koşulları ve gündelik yaşamı etkileme bakımından doruk noktasına ulaşmıştır. Kamu yönetimi veya kamu hizmeti çağı olarak da nitelendirilebilecek olan bu dönemde, kamunun yapısı büyümüş ve işlevleri son derece çeşitlenmiştir. Ancak, bu büyüme sürecinin doğal bir sonucu olarak;kırtasiyecilik,ek finansman ihtiyacının sürekli artışı, büyüyen bir yapı içinde hantallığı ve koordinasyonsuzluğu önlemede güçlükler baş göstermiştir. Kamunun kendine özgü bu sorunlarının yanı sıra, geleneksel kamu yönetiminin geliştiği ortamda ve düşünme kalıplarında meydana gelen değişimler,21. yüzyıla geçerken kamu yönetiminde köklü bir paradigma değişimini gündeme getirmiştir.”

Görüldüğü gibi kapitalizmin küresel nitelik kazandığı bir dönemde devletin dönüşümünü ve ortaya çıkan yeni yapılanmayı meşrulaştıran ve kuramsal bir temel sağlayan “yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” paradigmaları ülkelerin kamu sektörlerini yapısal, örgütsel, personel sistemleri ile dönüştürerek küresel eklemlenmeye hazırlayacak bir model olarak yaygınlaşmaktadır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayan ve 1960’lı yılların ortalarına kadar süren Keynesçi ekonomik politikalar, refah devleti anlayışı ve az gelişmiş ülkelerde “ulusal kalkınmacı” devlet politikaları: yönetsel açıdan “geleneksel kamu yönetimi” yaklaşımını ,siyasal açıdan ise “bürokratik devlet” örgütlenmesini doğurmuştur.Gelişmiş bir para ekonomisi ve buna bağlı sürekli bir vergi yapısının kurulduğu bu dönemi 1970’lerden itibaren düşen kar oranlarıyla birlikte ekonomik ve toplumsal dengeleri sarsan yeni bunalım takip etmiştir.

Krizin ardından yükselen neo-liberal ideoloji faturayı devlete çıkarmıştır.Devletin rolünün yeniden tanımlanması kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur.

1990 sonrasında kamu yönetimi alanında devletin rolü üzerine yürüyen tartışma sadece devletin ekonomiden çekilmesi üzerine olmamış,

devletin kurumsal yapısı da önem kazanmıştır. Artık sorun, devletin “ne” yapması gerektiği değil , “nasıl” çalışması gerektiğidir.⁹¹ Bu yaklaşımın temsilcilerinden Osborne ve Gaebler sorunların kaynağını “yanlış yönetime” dayandırarak, kamu yönetiminin girişimcilik ekseninde yeniden düzenlenmesini savunurlar. Bu yaklaşımın devlet kurgusu “bürokratik devlet” modelinin yerini alacak olan “girişimci devlet” modelidir. Girişimci devletler, denetimi bürokrasiden topluma doğru kaydırarak vatandaşlara yetki devredebilecek, kuruluşların başarıları girdiler yerine çıktılara yani verimlilik sonuçlarına uygun değerlendirilecektir. Girişimci devlet örgütlenmesi kamu örgütleri arasında “rekabeti” yükseltecektir. Kural ve düzenlemelere göre değil “misyonlara” göre hareket edecektir. Bürokrasinin ihtiyaçları yerine “müşteri” ihtiyaçları ön plana çıkarılarak sorunlar önceden öngörülebilecek; hiyerarşiden katılıma yönelerek merkeziyetçilikten kaçınılacaktır. Girişimcilik hizmet önceliği yerine “yetki önceliğini” ve takım çalışmasını, “katılımcı bir yönetim anlayışını” geliştirecek, bürokratik mekanizmaların yerine “piyasa mekanizmalarını” benimseyerek, kazanç sağlamaya odaklanacaktır. Ayrıca girişimci devlet, siyasal karar alma süreçlerine kamu ve özel sektörün bir üçüncü ortağı olarak sivil toplum örgütlerini de alarak katalizörlük rolünü üstlenecektir.⁹²

Devletin rolündeki bu değişim, yönetim/siyaset ikileminin ve yönetimin “teknik” bir işlev olarak tanımlanmasının yeniden gündeme gelmesini sağlamıştır. Bu kavrayışın ifadesi olarak kamu yönetimi yazınına giren “yeni kamu işletmeciliği” ile genel vurgu siyasetten yönetime kaymıştır. İdari sistemlerin düzenlenmesinde piramit örgüt modeli yerine yatay örgütler benimsenmiştir. Devletin denetimine bağlı yarı özerk kamu kurumu niteliğindeki kuruluşlar yapılandırılmaya başlamıştır. “Süreçlere odaklı” bir yönetim anlayışından “sonuçlara odaklanan” bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Kaynakların dağılımında performans ölçümlerinin sonuçları dikkate alınacağından, performans göstergeleri, performansa bağlı

⁹¹ D. Osborne-T. Gaebler, **Reinventing Government-How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, Plume Books-Penguin Group, New York, 1993

ödeme ve kalite geliştirme gibi konular önem kazanarak, performans değerlendirmesi ve verimlilik kriterinin belirlenmesinde niceliksel yöntemlerin kullanılması önerilmiştir. Hizmetlerin esnek sunumu önem kazanmıştır. Bu anlamda vatandaş kavramı, kamu hizmetlerinin saygın “müşterisi” olarak tanımlanmıştır. Kaynak kullanımında disipline ve ekonomik tutumluluğa vurgu yapılmıştır.

1980’li ve 90’lı yıllarda küresel ölçekte devletler, piyasa türü mekanizmaları ve özel sektöre özgü yönetim tekniklerini kamu sektörüne uygulamada hızla yol almışlardır. Özelleştirme, deregülasyon ve piyasalaştırma girişimleri ile temelde devletin geri çekilmesinin ardından kalan bütünlüğün bir “şirket” gibi yönetilebileceği öngörülmüştür. Ve böylece geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı yerini yeni kamu işletmeciliğine bırakmıştır.⁹³ Ancak beklentilerin aksine neo liberal ekonomi politikaları uygulandıkları ülkelerde ne ekonomik durgunluğu ve finansal krizleri önleyebilmiş ve ne de istikrarı, gelişmeyi ve büyümeyi gerçekleştirmiştir. Yeni kamu işletmeciliğinin önermeleriyle desteklenen kamu yönetiminde işletmecilik yaklaşımının devletin “düzenleyici” ve “yönlendirici” rolünü dışarıda bırakmış olması; siyaset ve yönetim arasında yapılan yanlış ayırımı meşrulaştırması daha sonra yeni bir iktidar modeline dönüşecek olan “yönetişim” söylemini ortaya çıkarmıştır.

Yönetişim “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımına karşıt olmaktan çok, “devlet işletmesinin etkinlik ve etkililik ölçütlerinde işletilmesinden daha fazlasını gerektirdiği” vurgusuyla, devlet içinde başlatılan piyasalaştırma girişimlerini toplumsal ilişkiler alanına doğru genişletmektedir. Artık yönetimin sadece devlet tarafından yürütülen bir süreç olmadığını, hatta bu işlevin ulus-devletlerle de sınırlandırılmayacağını, uluslararası sermayenin ve NGO’lar olarak tanımlanan küresel sivil toplum örgütlerinin yönetme sürecine dahil

⁹² a.k,

⁹³ A.Gray-B. Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution”, **Public Administration**, 1995, s.73,75-99

edilmelerini öneren bu söylemle; sosyal devlet kazanımlarının tasfiye edildiği günümüzde, her şeyin giderek piyasaya tabi kılındığı, etkinlik, karlılık, büyüme gibi ekonomik ölçütlerin toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz ettiği bir sürece girilmiştir.⁹⁴

Türk toplumu da hızlı değişen bir toplumdur. 2003 yılından başlayarak hükümet pek çok yasa tasarısı hazırlatmıştır. Bu yasalar ya da tasarılar arasında şunlar sayılabilir: Kamu Yönetimi'nin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun; İl Özel İdaresi, Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri, Mahalli İdare Birlikleri Kanunları; Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı; Bilgi Edinme Kanunu; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu; Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması Hakkında Kanun; Elektronik İmza Kanunu; Kamu Personeli Kanunu tasarısı.

Bu düzenlemelerin yapılmasıyla katılımcılık, yönetim, halk odaklılık, stratejik yönetime geçiş, performans yönetimi, denetimde etkililik, etik kurallar, hizmetlerin yürütülmesinde yerindenlik gibi amaçların gerçekleştirileceği varsayılmaktadır.

Taslak, eş amaçlı kişilerin yer aldıkları bir örgütün en kısa ve kestirme yollardan amaçlarını gerçekleştirmesine yönelik (planlama, örgütlenme, personel alma, yönlendirme, eşgüdüm ve denetleme) öğelerinden oluşan bir karmaşa olarak tanımladığımız yönetimden⁹⁵ “yeni” bir yönetme süreci olan “yönetişim” e yaptığı vurgu ile kamu iktidarının yapısını yönetim üzerine kurmaktadır.⁹⁶

⁹⁴S. Bayramoğlu, “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, 2002, s. 88

⁹⁵ Kurthan Fişek, **Yönetim**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1979

⁹⁶ Kamu Yönetimi zihniyeti, yaklaşım ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören bu kanun tasarısı; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde “iyi yönetim” ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s.68

1945-1980 yılları arasında az gelişmiş⁹⁷ ya da batı bürokrasisinden farklı kurallara göre işleyen devlet yapıları, gelişmiş ülkelerce sermaye ihracının önünde bir engel olarak değerlendirildiğinden devlet aygıtını büyütmek, genişletmek ve batı tipi rasyonel bürokrasilere kavuşturmak hedefi “modernleşme” ve “kalkınma” kuramları ile beslenmiştir.

1950’li yıllarda Batılı kalkınma ekonomisi kuramcıları azgelişmiş ülkelerin kalkınma sorunlarının sanayileşerek çözümlenebileceği üzerinde uzlaşırlarken, sanayileşmenin başlamasını sermaye kıtlığının aşılmasına, “yoksulluk kısır döngüsünün” gelişmiş ülkelere gelecek dış yardımlarla kırılmasına bağlamışlardır. Böylece bu ülkeler ithal ikamesi için teşvik edilmişlerdir. Gerekli ithalatı karşılayacak oranda ihracat yapmaları mümkün olduğu ölçüde de kalkınma sorunu aşılabilecektir.⁹⁸

1980’li yıllar geldiğinde dünya nüfusunun %77’si azgelişmiş ülkelere yaşamakta, ve bu nüfus, dünya GSMH toplamının %19’u, toplam dünya ihracatının %23’ü, kamu eğitimi harcamalarının %15’i, ve kamu sağlık harcamalarının %7’si ile yetinmektedir.⁹⁹ 1981 yılında 117 milyar dolar borç almış, bunun 99 milyar dolarını borçlarını ödemek için kullanmak zorunda kalmışlardır.¹⁰⁰ Dünya sistemi çerçevesinde uygulanan kalkınma stratejileri ile, kalkınma bir yana daha derin bir azgelişmişliğin sergilenmesi “ulusal kalkınma” dönemini bitirmiştir. Ancak geriye dış yardım ve kalkınma programlarının sürdürülmesi için “idari reform” çabaları ile yaratılan ve geliştirilen modern devlet aygıtı kalmıştır.

⁹⁷ Bütün toplumlar için başlangıç noktası geleneksel toplum, gelişmenin varış noktası ise modern toplumdur. Haldun Gölalp, **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, Yurt Yayınları, Ankara, 1987

⁹⁸ John P. Lewis, “Development Promotion: A Time for Regrouping”, John P. Lewis, Valeriana Kallab (eds), **Development Strategies Reconsidered**, US Overseas Development Council, Washington, Transaction Books, New Brunswick, 1986., Ayrıca bu konuda geniş bilgi için bkz; Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları**, TODAİE Yayını, 1996, s. 50

⁹⁹ Fidel Castro, **Dünya Bunalımı-Azgelişmiş Ülkelere Ekonomik ve Toplumsal Etkisi**, Onur Yayınları, İstanbul, Mayıs 1987, s. 245-260

¹⁰⁰ a.k, s.95

İdari reform, (1) yönetim alanı ile ilgili olmak, (2) bilinçli bir faaliyet olmak, (3) kalıcı etkiler yaratmak, (4) iyileştirme sağlamak unsurlarından oluşan bir faaliyettir.¹⁰¹ Bu faaliyet, devletin merkezi yönetim, taşra örgütlenmesi, iktisadi devlet teşekkülleri ile bunların ortaklıkları ve yerel yönetim örgütlenmesinden oluşan bütün ile sınırlı bir hareket alanına sahip; varolan yapı üzerinde kalıcılık unsuru ile açıklanmış planlı-“derin” değişiklikleri doğrudan teknik bir sorun olarak ele almıştır. Yürütmeyi ve onun politikasını idari reformlarla değiştirme ya da kendi politik reformlarını saf idari değişiklikler şeklinde formüle edebilme, idari reformların politik değişikliklerin himayesine açıklıkla alındığı¹⁰² 80’li yıllarla birlikte, “değiştirerek geliştirmek” anlamı ile yüklü “reform” kavramını ön plana çıkarmıştır. “Reform” devrim kadar olmasa da görece köklü ve topyekün yapılan değişiklikleri anlatır; çünkü temel kurallara, işlevlere ve yerleşik çıkarlara ilişkin bir faaliyettir.¹⁰³

Bu dönemde gelişmiş ülkelerde sermaye ve üretim yoğunlaşmasındaki yükselme, uluslararası şirketler eliyle ülke dışına taşırılmaları gereğini doğurmuş, adjustment (uyarlama) tanımı ile az gelişmiş ülkelerde ihracatı aşan ithalat fazlasını denkleştirme¹⁰⁴ sermaye girişine, yani serbest piyasa ekonomisi temelinde dünya dinamiklerine “uyum”a bağlanmıştır. Devletin geleneksel görevlerine doğru geri çekilme ve işlevlerinde daralma döneminde işletme tipi bir aygıt yaratma, devlete ve kamusal mekanizmalara saldırı anlamına gelen (structural adjustment) “yapısal uyarlama” ile hayata geçirilmiştir. Ancak yapısal uyarlama ideolojik desteğini “yeni sağ”¹⁰⁵ akımdan aldığı ve “kalkınma” gibi idealize

¹⁰¹ Cahit Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayını, 1993.

¹⁰² Gerald Caiden, **Administrative Reform**, Adline Publishing Comp., Chicago, 1969.

¹⁰³ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi:Yapısal Uyarlama Politikaları**, TODAİE Yayını, 1996, s.27

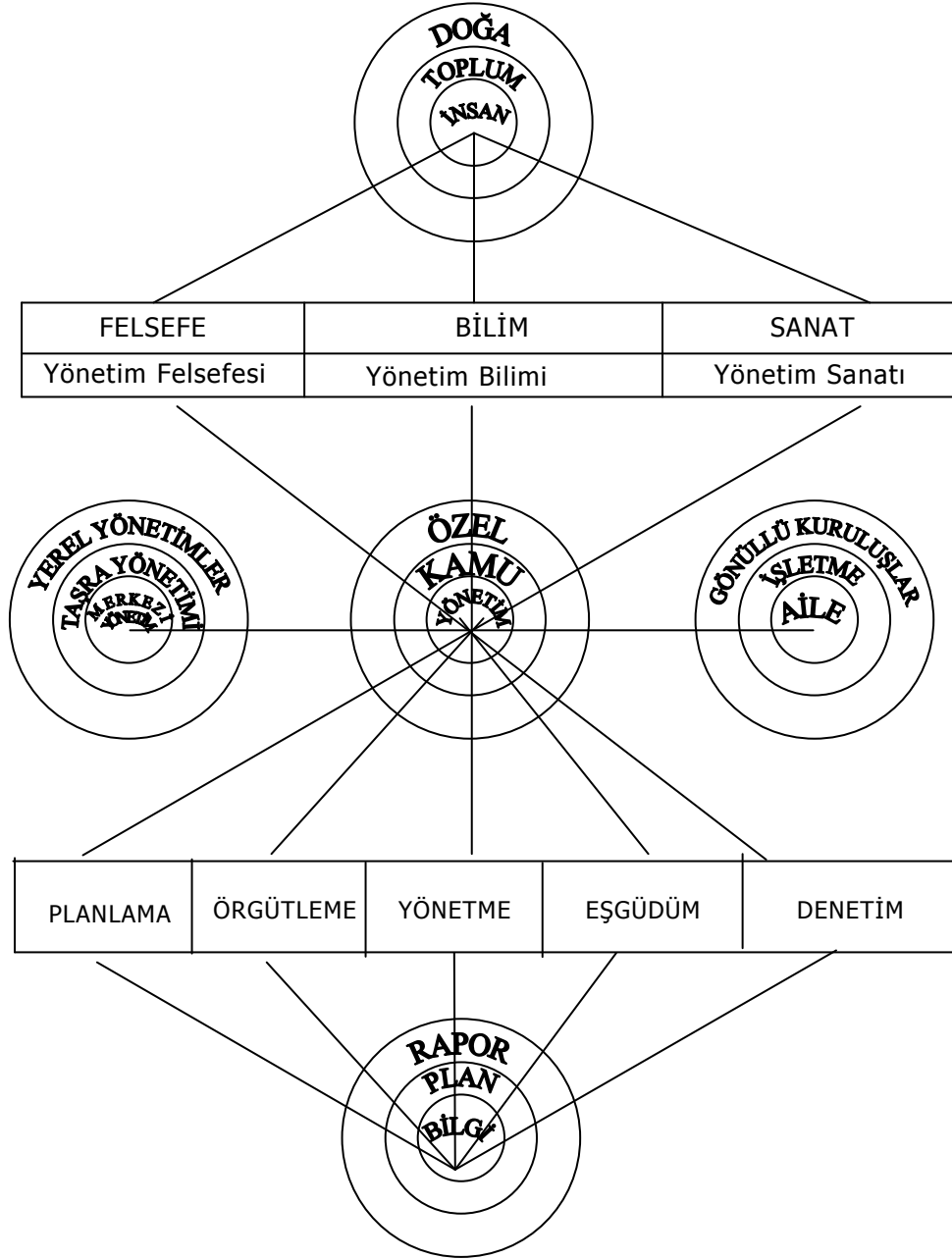
¹⁰⁴ John P. Lewis “Development Promotion:A Time For Grouping”, **Development Strategies Reconsidered**, J.P.Lewis, V. Kallab(eds.), Transaction Books,1986., Ayrıca bkz. Güler, ibid., s. 50

¹⁰⁵ Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C.II,TODAİE UYBE-TUS Yayını, Ankara, Aralık 1995, s.159-173

edilebilecek bir hedefi karşılayamadığından içselleştirilememiş ve azgelişmiş dünyanın gelişmiş dünyaya açılımı idari reformdan yapısal uyarlamaya yani kalkınmadan demokratikleşmeye doğru akarken “reform” kavramı çok daha önem kazanmıştır. Nitekim ”yapısal uyarlama” “yapısal reform”la karşılanmıştır.

1980’li yıllardan itibaren geliştirilen stratejilerin meşruiyet aracı demokrasi ve demokratikleşme olurken, reform süreci özel sektörleşmiş kamu yönetimi modelini yaratmak üzere çalışmaya başlamıştır. Hedef ve stratejisi uluslararası merkezlerce çizilen değişme atakları bir dönem kalkınma odaklı bir başka dönem demokratikleşme öncelikli olsalar da ihtiyacın çoğu zaman yalnızca “dış dinamiklerden” kaynaklanmış olması boşlukların örgütlenme ilkelerinde aranmasıyla sonuçlanmıştır.

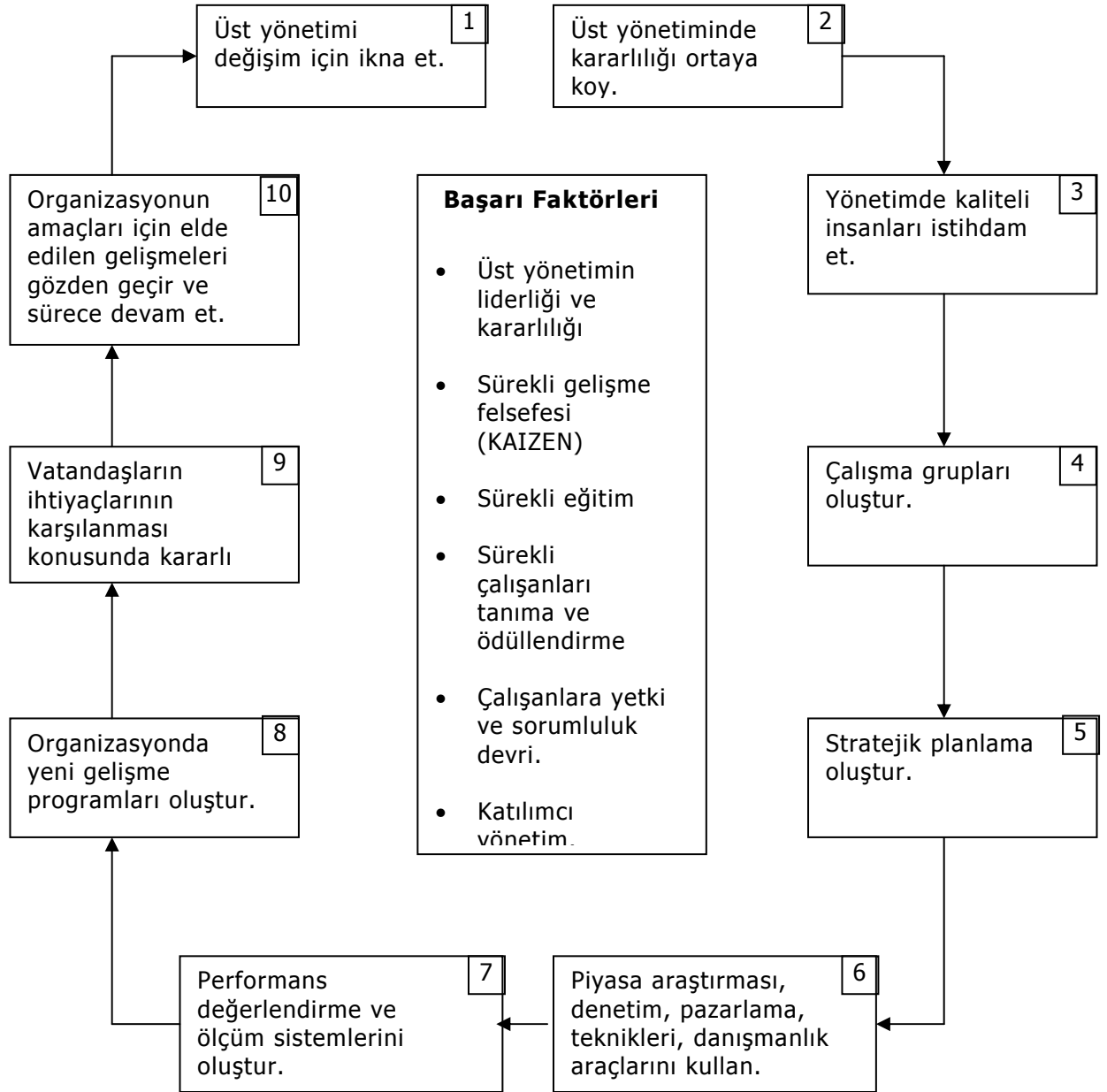
Değişime karşı duruş, geleneksel kamu yönetiminde “Yönetim Gerçeği”¹⁰⁶ ile çözülürken,



Şekil 4 Yönetim Gerçeği

¹⁰⁶ Tayfur Özşen, **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları Ders Notları**, Ankara, 1997.

yeni kamu işletmeciliğinde “sürekli gelişme ve yüksek performans döngüsü”¹⁰⁷ ile aşılmaya çalışılmıştır.



Şekil 5 Sürekli Gelişme Ve Yüksek Performans Döngüsü

¹⁰⁷ Johnson, A. Adosomwan, **Costumer and Market – Drinen Quality Management**,

İster geleneksel kamu yönetimi isterse yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı olsun, her ikisinin de kuramsal gelişimlerinin gerisinde tarihsel-toplumsal koşulların yattığını belirtmek gerekir. Bilindiği gibi, yönetsel reformlar iki amaca hizmet ederler: Birinci ve daha görünürde olanı yönetsel içerikli, (değişen koşullara göre yapı ve süreçlerin uyarlanması) daha örtük olanı ise yönetimin mevcut siyasal yapıya¹⁰⁸ uygun hale getirilmesidir. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine, hem işlevsel hem de kuramsal açıdan önemli bir değişim getiren yeni sağ yaklaşım ve yapısal reform politikaları yönetimin resmini “yönetim gerçeği”nde olduğu gibi bütüncül ve çok boyutlu çizebilmek bir yana alabildiğine parçalayarak projeci kadrolar yaratmıştır. Bütüne körleşme ile birlikte kamu hizmeti piyasa malına dönüştürülürken yapılan çalışmalar ve geliştirilen teknikler tersine hizmetin kamusal etkinlik olarak görülmesi tercih edildiğinde kullanılabilecek oldukça önemli araçlardır. Çalışmamızın tamamında, geleneksel ve özel sektörleşmiş kamu yönetimi arasında geçişlerin olması bu nedenledir. Bizim açımızdan önem kazanan, ihtiyaç duyulan örgütün ölçülebilir hedefler geliştirip kullanması ve sonuçlarını bildirmesidir.

Böylece:

1. Tabaka tabaka gelişen aşırı idari büyümeyi budayarak karar alma yetkisini işi yapanlara vermek,
2. Örgütü ve bireyi belirgin ve uygulanabilir sonuçlardan sorumlu tutmak,
3. APK’ları çalışmak için daha iyi yerler haline getirmek,
4. Görevlilere işleri için daha iyi araçlar sağlamak,
5. Emek ve idarenin yeni bir ortaklık oluşturmasıyla değişikliklere hayatiyet kazandırmak,
6. Aşağıdan yukarıya karar alma mekanizması için yukarıdan aşağıya destek sunmak mümkün olacaktır.

ASQC Press, Milwaukee, 1993, s. 4.

¹⁰⁸ ...düzenlemeler amaçlanmasa da, Anayasa’da öngörülmeyen bir yönetim modeline geçilmesine neden olabilecek niteliktedir...

5227 sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici1, geçici3, geçici4, geçici5, geçici6, geçici7, geçici8, ve geçici9. maddelerinin açıklanan gerekçelerle, TBMM’nce bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa’nın değişik 89 ve 104. maddeleri uyarınca 03.08.2004 tarihinde geri gönderilmiştir.

http://www.tccb.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/03.08.2004-2819.html

III. Avrupa Birliği’ne Adaylık ve Uyum Sürecinin Arka Planı Olarak Reformlar

Türkiye’de gelecekte neler olacak?

Daha doğrusu bizi nasıl bir Türkiye bekliyor?

Bu soruların yanıtları ülkemizi etkileyecek olan temel süreçlerin ve yönetime ağırlık koyacak olan belirleyici güçlerin saptanmasına bağlıdır.

Türkiye’nin 2000’li yıllara girişı, aslında umutlarla dolu başlamıştı. 1999 yılının sonunda AB adaylığının kabul edilmesi, uluslararası piyasalarda Türkiye’nin kredi notunun yükseltilmesi ve kredi alabilme imkanlarında bir sorun yaşanmaması, PKK terör örgütünün çökertilip askeri harcamaların “düşük yoğunluklu bir savaşın” öngörülemez maliyetlerinden kurtulması ve ekonominin giderek liberalleşmesi vb. gibi sayısız olumlu göstergeler, gerek yurt içinde gerekse uluslararası arenada bir iyimserlik havasının esmesine neden oldu. Ama iktidardaki koalisyon hükümeti (DSP-MHP-ANAP) gerçek anlamda reform sayılabilecek ya da gelecekteki bir krizi önleyecek herhangi bir girişimde bulunmadığı gibi, özellikle AB süreciyle ilgili yapılan her şeyin sadece kredi alabilmek için yapıldığını, uyum süreci anlamında yapılanların da tümüyle yüzeyde kaldığını 2000 yılı içinde bütün dünyaya kanıtlamıştır. Halbuki AB adaylığının kabul edilmesinden sonra bütün Batı (diğer bir deyişle hem AB hem de ABD), Türkiye’nin bir an önce gerekli reformları gerçekleştirip gerçek bir para ekonomisinin inşası için gereken düzenlemeleri yapmasını bekliyordu. Ama koalisyon hükümeti ve genel olarak merkezi devlet, deyim yerindeyse Batı’daki herkesin gözü üstündeyken hiçbir ilerleme gösteremedi, her şeyi eskisi gibi yürütmeyi sürdürdü ve böylelikle kendini olduğu gibi ifşa etti.

2000 yılı aynı zamanda artık yeni bir unsurun, Türkiye’deki deyimiyile “piyasaların”, daha bilimsel bir deyişle ekonomik rasyonelin gerçek anlamda geçerli olmaya başladığı yıl olmuştur. Gerçi ekonomik durum eskisi gibi sürdürülebildiğinden “piyasaların doğuşu” aslında gerçek

anlamda fark edilmemiştir. Bunun nedenlerinden biri, merkezi devletin finans sektöründe hala bu denli güçlü olmasıydı. Beklentiler, merkezi devletin bu konuda taviz verip, imalat sektöründen sonra şimdi de finans sektöründen çekilmesiydi, ama koalisyon hükümetinin ve merkezi devletin hiç de öyle bir niyeti yoktu.

2000 yılının sonunda, AB adaylığının kabul edilmesinden bu yana kayda değer bir reform girişimi olmadığını gören Batı, bu kez çok sert bir tavır sergiledi. 19 Şubat 2001’de yapılan MGK sırasında Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında yaşanan gerginlik, krizin ilk işaretlerini verdi. Ardından gelen derin ekonomik çöküş, merkezi devletin elinden artık hiçbir şey gelmediğini tescil etmiştir. Yapılabilecek tek şey, IMF’nin dediğini yapıp, hiç olmazsa borcu çevirmek için yetecek kadar kredi alabilmektir.

Ne var ki Batı’nın tavrı bu kez eskiye göre çok farklıydı. Daha önce ileriye dönük reform vaatleriyle kredi bulabilen Türk siyasetçileri, bu kez “önce reform, sonra para” biçiminde bir tavrıla karşılaştılar. Üstelik bununla yetinmeyip, Türk tarafında güvenilebildikleri bir muhatap konusunda ısrar ediyorlardı. Bilindiği gibi Kemal Derviş bu güveni verebilmiştir. Bundan sonraki süreçte Derviş (içerideki tüm muhalefete rağmen) bir yandan 30’un üstünde bankacılıkla ilgili yasanın çıkmasını, öte yandan da Türkiye’nin borç yükünü çevirebilmek için gerekli olan IMF kredilerinin serbest bırakılmasını sağladı. Bunun sonucunda merkezi devlet finans sektöründeki kontrolünü yitirdi. Özellikle Merkez Bankasının bağımsız hale gelmesi ve dalgalı kur sistemine geçilmesi, tüm kesimler gibi merkezi devleti de artık “piyasalar”a tabi kıldı.

Bütün bunlar yetmiyormuş gibi 2001 krizinin sonucunda merkezi devlet ve koalisyon partileri, üstelik asıl darbeyi hiç beklenmedik bir yerden alacaklardı. 1999 depreminden sonra, “yaralarını sarmasını” umduğu devletten beklediğini alamayan ya da bundan ötürü devlete olan güveni sarsılan geniş halk yığınları, daha önce söz edildiği gibi AB’den yana bir perspektif geliştirirken, 2001 krizinden sonra o güne dek oy verdiği siyasi partilere tümüyle sırt çevirdi.

Depremden sonra devletten umudunu kesmiş olan özel sektörün durumu ise daha vahimdi. Özel sektörün gözünde merkezi devlet ve komuta ekonomisi artık sadece irrasyonel değildi, 2001 krizinin gösterdiği gibi düpedüz “memleketi batırıyor”du. Bu durumda, varolan siyasi kadrolarla anlaşmanın zemini ortadan kalkmıştı. Dolayısıyla Türk özel sektörü, yeni siyasi kadroların arayışına girmek zorunda kalmıştır.

Öte yandan Anadolu’daki mülk sahibi sınıflar da büyük bir değişim geçirmişti. 28 Şubat süreci dolayısıyla, Milli Nizam Partisi’nden beri devam eden çizginin hiçbir yere götürmeyeceği anlaşıldıktan ve 2001 krizinde devletin “memleketi batırdığı” kanaati (adeta bir panik atak biçiminde) yaygınlık kazandıktan sonra, bu çizgide bir kopma meydana geldi ve Tayyip Erdoğan’ın önderliğinde AKP kuruldu. Her ne kadar komuta ekonomisinin tasavvurlarını aşamayan bir çok siyasi kadro bu yeni partide yer aldıysa da, asıl çekirdek kadro komuta ekonomisinden para ekonomisine geçişi gözüne kestirmişti. Para ekonomisi, komuta ekonomisinin temel taşı olan merkezi devletin tasfiyesi anlamına geleceği için, AKP’nin karar merciini oluşturan siyasi kadrolar bu kez yalnızca sermayeleşmek isteyen “Anadolu Kaplanları” için değil, İstanbul’daki özel sektör için de bir imkan sunuyordu.

Erbakan’ın önderliğinde kurulan partilerin varlık nedeni, merkezi devletin adil davranmayıp, memleketin kaynaklarını daha çok İstanbul’daki özel sektöre aktarmasıydı. “Adil düzen” merkezi devletin işte bu “hatasını” düzeltecekti. Ne var ki bu “adil düzen” bir para ekonomisi biçiminde değil de, bir komuta ekonomisi biçiminde tahayyül edilmiştir. Dolayısıyla varolan merkezi devletin yerine, daha “adil” bir merkezi devlet gelecekti ve komuta ekonomisi devam edecekti. Sonuçta Erbakan’ın oluşturduğu siyasi çizgi bu iki nedenden ötürü özel sektör açısından kabul edilemezdi. Üstelik, Anadolu’nun iş çevrelerini ve İstanbul’daki özel sektörün aynı siyasi zeminde birleşmesini de engelliyordu.

Böyle olunca, para ekonomisine geçişi örtük olarak parti programına alan bir siyasi oluşum, İstanbul ve Anadolu'nun arasında, Menderes zamanında askeri darbeye dek kurulmuş olan ve Erbakan'ın katkılarıyla da bir türlü kurulamayan “kutsal ittifak”ın yeniden kurulmasını gündeme getirebildi. Menderes'ten sonra ilk kez işte bu “kutsal ittifak”ı kurabilen AKP olmuştur. Özel sektör, daha önce sözcülüğünü yapıyormuş gibi gözüken, ama hiçbir zaman komuta ekonomisinin tahayyüllerinin dışına çıkamayan parti ve parti liderlerinden tümüyle vazgeçip, söz konusu liderler gibi yurt-dışında da henüz bir güven erozyonuna uğramamış olan siyasi kadrolara, yani AKP'ye gözünü dikti.

Hem genel seçimlerin hem de belediye seçimlerinin sonuçları, yukarıda sözü geçen üç unsurun, yani İstanbul'daki özel sektörün, Anadolu'daki iş çevrelerinin ve devletten umduğunu bulamamış, ondan hoşnutsuz olan geniş halk yığınlarının, AB ve para ekonomisine geçiş konusunda bir konsensüs oluşturabildiğine işaret etmektedir.

2001'deki ekonomik kriz, ardından Kemal Derviş'in önderliğinde yapılan bankacılık reformları, krizden hemen sonra dalgalı kura geçilmesi, Merkez Bankasının bağımsız bir statüye kavuşturulması ve Avrupa Birliği ile ilişkilerin giderek daha somut bir zemine oturması, merkezi devletin finans sektöründe oynadığı rolü tümüyle değiştirdi, sonuçta da merkezi devlet “piyasalar”ın onaylamadığı herhangi bir politika uygulayamaz oldu. Ve “piyasalar”ın ne istediği belliydi. Ancak AB perspektifini ve IMF ile ilişkilerini son derece disiplinli biçimde sürdürebilen bir Türkiye'nin borçlarını çevirebilme imkanına sahip olduğu, “piyasalar” için aşık bir olguydu. Bütün bu baskıların karşısında artık direnemeyen ve komuta ekonomisini artık sürdüremez hale gelen koalisyon hükümeti (ve onun siyasi kadroları) böylece 3 Kasım 2002 seçimleri sırasında geniş halk yığınları tarafından tarihin sahnesinden silindi. Onların yerine geçen AKP ise (daha doğrusu AKP'nin karar verme mercilerindeki kadrolar) para ekonomisinin (dolayısıyla da AB ve IMF'nin) gereklerini, hem partinin dışında hem partinin içindeki direnişe rağmen gerçekleştirmeye başladı. Eski siyasi kadrolarla AKP'nin kurmayları arasındaki fark, birincilerin AB sürecine ve

IMF'nin istediği reformlara direniş gösterirken (ve her defasında yenilgiye düşerken), AKP'nin bu reformları bilerek ve isteyerek yapması, hatta bu reformları yapmak için (her ne kadar partinin kendi içinde kimi görüş ayrılıkları varsa da) AB ile IMF'den, para ekonomisine geçişe karşı direnen merkezi devleti sıkıştırarak siyasi bir güç olarak yararlanmasıdır.

AKP'nin para ekonomisini yerleştirmekteki gayreti, AB ile IMF'nin baskıları ve piyasaların cari baskısıyla birleşince, eli kolu bağlanan merkezi devlet taviz üzerine taviz verip, AB sürecinin gereklerini yerine getirmek zorunda kaldı ve 12-13 Aralık 2002 tarihinde yapılan Kopenhag Avrupa Konseyi Zirvesi sırasında açıklanan Sonuç Bildirgesi'nin Türkiye bölümünde Konsey'in 2004 yılı İlerleme Raporu ve Komisyon'un görüşleri ışığında, Aralık 2004 tarihli Zirve'de Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini karşıladığı kararını alması halinde müzakerelerin gecikmeksizin başlatılacağı belirtilmiştir. Bir yandan piyasaların bu karardan sonra AB sürecine endekslenmesi, öte yandan da Merkez Bankasına artık müdahale edemeyen, dalgalı kur sisteminden ötürü de her direniş girişiminde dalgalı kur tarafından “cezalandırılan” merkezi devletin elindeki siyasi gücün erozyona uğraması, para ekonomisine geçiş için gerekli reformların yapılmasından yana olanların eline büyük bir siyasi güç vermiştir böylece.

Türkiye'nin Batılılaşma çabaları içinde, önemli bir tutan, hatta bu çabaların somutlaşması olarak niteleyebileceğimiz AB'nin tam üyesi olma isteği, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti için tam üyelik başvurusu ile birlikte bir devlet politikası haline gelmiş bulunmaktadır.

Türkiye'nin, tam üyelik öncesinde Avrupa Birliği'ne hazırlık ve uyum için gerçekleştirdiği çalışmalar hem yasal düzenlemeler, hem de bu düzenlemelerin paralelinde örgütsel değişiklikler ve gelişmeler şeklinde olmuştur. Ancak, başta anayasal ve yasal olmak üzere, koordinasyon örgütlenme ve gerekli personelin yetiştirilmesi vb. konularda henüz tam bir hazırlık ve uyum sağlanamamıştır. Bunun yapılması durumunda, Türkiye'nin ekonomik bazı sorunlarının çözümü yanı sıra, Birlik'le olan ortaklık ilişkilerinin daha düzenli ve dinamik olması sağlanacaktır. Ayrıca olası bir katılım sırasında ve sonrasında bu konularda zorluk çekilmemiş olacaktır.

Hazırlık ve uyum çalışmalarında esasen önemli olan konu, koordinasyonun sağlanması olmaktadır. Zira, bu konuda, yapılması gerekli olan çalışmalar ve ele alınması gerekli kararlar Türkiye’deki hemen bütün kamu yönetimi örgütlerini ilgilendiren konular olmaktadır. Böylece, koordinasyon ve örgütlenme, AB’ye hazırlık ve uyum çalışmalarıyla iç içedir.

Uygulamaya baktığımızda, AB üyesi ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de koordinasyonu sağlayıcı bir örgütlenme modelinin önemsendiğini görmekteyiz. Zira, 1964 yılından itibaren çalışmaya başlayan çeşitli koordinasyon komiteleri, uzun yıllar üst düzeyde karar verici durumda bulunmuşlardır. Ancak bu komitelerdeki bakanlık temsilcileri genellikle, sadece kendi konularında görüş bildirmekle yetinmişler, diğer konularda ise, hemen hemen her zaman komite başkanının önerisini kabullenmenin kolaylığıyla kendilerini sorumluluktan kurtarma yoluna gitmeyi tercih etmişlerdir.

Diğer taraftan, başlangıçtan beri konuya en fazla hakim olan Dışişleri, Ticaret ve Maliye Bakanlıkları’nın ilgili elemanları sık sık değiştirildiklerinden, Koordinasyon Komitesi üyeliklerinde süreklilik sağlanamamıştır.

Yüksek Planlama Kurulu’nun, 16 Ocak 1971 tarih ve 7/1801 sayılı bir kararname ile AT ile ilgili konularda devreden çıkarılmış olması, AB konusunda alınan kararların, kalkınma hedefleriyle plan ve programlarda öngörülen politikalar ile ilişkisini zayıflatmıştır.

Daha sonraları gerçekleştirilen AB konusundaki yönetsel örgütlenmede, tam kadrolu bir AB Bakanlığı veya Müsteşarlığı kurmak yerine, Koordinasyon (Devlet) Bakanlığı kurma yolu seçilmiştir. Hatta, bu bakanlık aracılığıyla tam üyelik başvurusunda bile bulunulmuştur. Ancak, ilgili bakanın (Ali Bozer) Dışişleri Bakanlığı’na getirildiği Mart 1990’dan itibaren, söz konusu koordinasyon bakanlığı ortadan kalkmıştır.

Birlik tarafından çıkarılan çeşitli ekonomik ve sosyal nitelikli kararların izlenmesi, derlenmesi ve bunların Türkiye açısından değerlendirilmesinde en uygun yer ise DPT olmuştur. Zira, hem çalışma esaslarının esnekliği hem de görev alanı itibarıyla bu boşluğu giderecek en iyi kuruluş DPT olmuştur.

Başlangıçta “İktisadi Planlama Dairesi’nde yürütülen çalışmalar, bir dönem için DPT’de AB Başkanlığı’nda yürütülmüştür. Bu konuda en geniş faaliyet alanına ve büyük yetkilere sahip olması, DPT’nin hazırlık çalışmalarında aktif bir rol almasını gerektirmiştir.

Günümüzde yeni oluşturulmuş bulunan AB Genel Sekreterliği aracılığıyla eşgüdüm sağlanmaktadır. Avrupa Birliği’ne katılma sürecinde yapılması gerekenleri sıralayan “Ulusal Program” Genel Sekreterliğin ilk önemli çalışması olmuştur. Ulusal Program bir bakıma Avrupa Birliği ölçütlerine uymak için verilmiş olan bir söz niteliğindedir. Ulusal Programa uygun olarak Avrupa Birliği ölçütlerini karşılayacak biçimde hem anayasal hem de yasal değişiklikler yapılarak siyasal, toplumsal ve ekonomik alanlarda yeniden yapılanmalar gerçekleştirilmiştir.

Diğer taraftan, AB ile olan ortaklık ilişkilerinde, bugüne kadar Dışişleri Bakanlığı’nın önemli bir rolü üstlendiğini görmekteyiz. Zira, Dışişleri Bakanlığı bu alanda ilk günden itibaren örgütlenmeye başlamış ve örgütlenme modeline, ortaklık ilişkilerindeki gelişmelere göre yön vermiştir.

Bakanlıklar ise, hazırlık ve uyum çalışmalarında baştan beri hep yönlendiren değil, katılan ya da etkilenen konumunda olmuşlardır. Zira, başlangıçta koordinasyon komitelerine eleman göndermekle yetinen Bakanlık örgütlerinin AB ile ilgili birimler oluşturmaları, AB’ye tam üyelik başvurusunun yapıldığı tarihten hemen önce olmuştur.

Bugün bu birimlerin, özellikle bakanlık örgütü içindeki yeri (Genel Müdürlük ya da Daire Başkanlığı) ve personel açısından durumu güçlendirilmiştir. Diyebiliriz ki, AB’ye hazırlık ve uyum çalışmalarında AB Genel Sekreterliği faaliyete geçene kadar Dışişleri Bakanlığı, DPT kısa bir süre içinde Devlet Bakanlığı, koordinasyonunu sağlamaya çaba göstermiştir.

Bakanlıklarda ise, bu konuda daha somut ve aktif faaliyetlerde bulunulmasını sağlamak amacıyla, yeni birimlerin oluşturulması şeklinde olumlu bir gelişme sağlanmıştır.

Şüphesiz bu gelişmedeki devamlılık, yönetimin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesine koşut olacaktır. Nitekim, AB Komisyonu’nun genişlemeden sorumlu üyesi Günter Verheugen, Almanya’da yayımlanan Berliner Zeitung Gazetesi’ne yaptığı açıklamada, “Helsinki Zirvesinde Türkiye’ye yakılan yeşil ışık, Türkiye’de bir barajın duvarını yıkacak ve şu ana kadar bu duvar arkasında birikmiş reform sürecinin büyük bir şiddetle akmasını sağlayacaktır.”¹⁰⁹ derken dünya ekonomisinin içinde bulunduğu koşullar ve dünya nüfusunun hızla büyümesi gerçeği karşısında kamu yönetiminin kuramsal içeriğinin ve uygulama koşullarının hızla değişmesi gereğini Türkiye ölçeğinde ele almaktadır. Verheugen “... reformlar peşpeşe gerçekleşebilir ve Ankara ile üyelik müzakereleri kısa sürede başlayabilir.”¹¹⁰ tespitiyle bitirdiği sözlerinde reformların bir sahibi ve yönlendiricisi olmasının ne denli önemli olduğunun altını çizerken, reform girişimlerinde reformun planlanması, uygulanması ve eşgüdümlemesinde hükümete yardımcı olacak merkezi bir birimin varlığı da ön plana çıkmaktadır.

Bütün bu süreçte hiçbir zaman gözden kaçırılmaması gereken şey siyasi güç dengesidir. Uluslararası dönemde, siyasi güç her zaman ulusal bir “konteynır”ın içinde oluşurken, küresel(cı) dönemde uluslar-üstü (transnasyonal) bir konteynır söz konusudur. Bu durumda, siyasi ittifaklar ulus-üstü bir nitelik kazanır. Örneğin merkezi devletin karşısındaki (siyasi) merkez-kaç güçleri, eskiden sadece ulusal bir çerçevede örgütlenebiliyordu ve “dış güçler” ile yapılan bir siyasi ittifak, “hainlik” sayılırdı. Halbuki küresel para ekonomisi, tümüyle farklı olanaklara sahiptir. Bunun için eskiden sadece “İstanbul sermayesi” ile “Anadolu kaplanları” o “kutsal (siyasi) ittifak”ı oluşturabilirken, şimdi onlar aynı zamanda AB, IMF,(ABD) ve küresel sermaye çevreleriyle belirli siyasi ittifaklara girebilme imkanına

¹⁰⁹ “Türkiye Çok Atak”, **Posta Gazetesi**, 23 Aralık 1999, s. 16.

sahiptir. Böylece, ılımlı bir deyişle, Türkiye’deki özel sektörün (İstanbul sermayesi ile Orta ve Doğu Anadolu’nun iş çevrelerin) siyasi gücünde ki, - merkez-kaç bir kuvvettir bu- büyük bir artış meydana gelirken, merkezi devletin siyasi yaptırım gücünde bir eksilme görülmüştür. Merkez Bankasının ve kurun üzerindeki denetimini yitiren devlet için tutunabilecek tek bir alan kalmıştır.

Bu alan, ülkenin güvenliğidir. Devletin alternatifsiz olduğu bu alanda, siyasi gelişmelere paralel olarak birçok şey değişmiştir. Özellikle Irak savaşıdan sonra TSK’nde yeni dünya düzenin güvenlik sisteminde nasıl yer alınacağı konusunda yeni bir siyasetin geliştirilmesi gündeme geldi ve başarıyla raylarına oturtuldu. Sovyet tehdidinden ötürü NATO ve ABD ekseninde bir siyaset izlerken, bu tehdidin ortadan kalkmasından sonra, deyim yerindeyse tarih 1917 Rus Devriminin öncesine döndü ve TSK yeni dünya düzeni çerçevesinde bir yandan (Türk halkını birtakım maceralara sürüklememek için) ABD’ne eskiye göre belli bir mesafe koyarak, öte yandan da “eski müttefik” Almanya ve dolayısıyla AB’ye yaklaşarak dünyadaki gelişmelerin gerisinde kalmamayı başardı. Dolayısıyla TSK, AB ile IMF’nin reform talepleri karşısında siyasi kadrolar ve merkezi devletin sivil kesimleri gibi olayların gerisinde kalmadı. Bu süreçte, para ekonomisine direnen “şahin” unsurlar da tasfiye edilmiştir.

AKP’nin iktidara gelmesinden ve TSK’daki özetle ifade edilen bu eğilimlerin iyice belirginlik kazanmasından sonra, para ekonomisine direniş ancak bazı merkezlerde toplanabildi. DSP, DYP, ANAP, MHP ve RP/SP 2002 sonunda yapılan genel seçimlerde (halk tarafından) tasfiye edildiği için, kayda değer bir direniş ancak CHP’de ve Kıbrıs ya da YÖK tasarısı gibi tekil konular çerçevesinde toplanabildi ve giderek soyutlandı. AB süreciyle birlikte çözüm aşamasına giderek yaklaşıldığı varsayılan Kıbrıs sorunuyla ilgili gelişmeler ve CHP’nin 13. Kurultayı bu direnişin de kınılacağına işaretlerini vermektedir. Kıbrıs-Ege-Güneydoğu-Ermenistan-Azınlıklar-K. Irak ile ilgili sorunların batı (AB, ABD) tarafından istenen biçimde çözülmesini ve AB üyeliğini koşulsuz olarak istemeyi öngören bir

¹¹⁰ a.k, s. 16.

uyarlanmadır, söz konusu olan. YÖK ile ilgili girişimlerin şu anda hazırlık aşamasında olduğunu da rahatlıkla varsayabiliriz.

Böyle olunca, merkezi devletin siyasi savunucularının kayda değer bir ağırlığı olduğu tek bir yer kalıyor, o da AKP'nin kendisidir. Her ne kadar parti yönetimi büyük ölçüde para ekonomisinin ilkelerini benimsemişse de, komuta ekonomisinin tahayyüllerine bağlı birçok unsur partide mevcuttur. Dolayısıyla AKP yönetimi “dışarıdaki” bir direnişten çok, “içerideki” direnişle uğraşmak zorunda kalacaktır bundan sonraki süreçte.

IV. Kamu Reformu Müsteşarlığı

Yaşadığımız dönem, daha iyi işleyecek şekilde devletin değiştirilmesi, kişilerin iş olarak yaptıkları şeylerin yeniden düzenlenmesi anlamına gelmektedir. Kişiler patronluktan antrenörlüğe, idarecilikten uzlaşmacılığa ve işçilikten düşünörlüğe ve uygulayıcılığa dönüştürüleceklerdir. Ticaret piyasasının bu geçişi gerçekleştirmek için kullandığı araçlara devlet de sahiptir. Sadece bu araçların edinilmesi ve kullanılması daha yavaş olmuştur. Ankara artık varolmayan bir ortama göre tasarlanmış örgütlenmelerden kurtulmalıdır, ancak elbette varlığından vazgeçmeden.

Buraya kadar yaptığımız çözümlemeler devletin yeniden yaratılmasının yalnızca programların düzenlenmesi demek olmadığını; devletin iş yapma yöntemini temelden değiştirmenin gerektiğini göstermiştir. Kamu örgütlerini vatandaşları için rekabete girmeye zorlayarak, programları çağdaşlaştırmak, gereksiz olanı atmak ve kalanı da iyileştirmek için, sürekli bir baskı yaratılarak BİGB kaldırılmalı, onun yerine Başbakan veya Kamu Yönetimini Geliştirme çalışmalarından sorumlu olacak bir Başbakan Yardımcısına bağlı, merkezi yönetimi geliştirme (sürekli-anlık) işlevini görececek bir Kamu Reformu Müsteşarlığı kurulmalıdır.

Bunun yanı sıra, Bakanlık ve kamu kuruluşlarında oluşturulmuş bulunan ve aynı zamanda yönetimi geliştirme ile de görevli APK birimlerine “yeniden yaratma ekipleri” olarak bakılmalıdır. Uzmanlık kariyerine dayalı

olarak nitelikli elemanlarla güçlendirilmeli ve kendi kuruluşlarının beyni olmaları sağlanmalıdır.

2004 yılında TBMM'nin kabul ettiği, ancak Cumhurbaşkanınca bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ye geri gönderilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun çıkarsa Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) daire ya da kurulları kaldırılarak, yerlerine Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB) birimleri kurulacaktır. Böylece örgütü adım adım amaçlarına götüren yol gösterici, örgütün şu anda bulunduğu yer ile olmak istediği yer arasında bilinçli olarak yaratılacak uyumun taşıyıcısı¹¹¹ planlamadan, stratejik planlamaya geçilmektedir.

A. Postmodern Örgüt Kuramı Adhokrasi

Örgütlerin gittikçe büyüüp karmaşıklaşması ile insanlar artan kurallar altında çalışmak zorunda kalacaklardır. Çünkü kurallar çoğalıp ayrıntılar arttıkça, kurallara karşı kaçamak yollar bulunacaktır. Bu durumun önlenmesi için yapılacak şey, daha ayrıntılı kurallar koymaktır. Böylece bir kısır döngüye girilecektir. Merkeziyetçilikten uzaklaştıkça merkeziyetçilik güçlenir. İşlere açıklık getirmeye çalıştıkça, belirsizlik artar. Bu, biraz ters bir durum gibi görünse de gerçek şudur ki; hiçbir kurum, hiçbir bürokrasi istikrar unsuru olan birkaç kısır döngü olmadan işleyemez.

“Merkezi bürokrasinin sorunlarından bir tanesi de kişilerin bu sıkı kategorilere yerleştirilmesidir ve yönetmelikler, usuller ve teşkilat şemaları onları geçmişteki yöntemlere bağlamaktadır. Zamanla çalışanlara verilen mesaj aşağıdaki hale gelir:Yeni bir şey yapmaya çalışmayın. Kurulmuş prosedürleri değiştirmeye çalışmayın. Ofis veya örgütünüzün karşılaştığı yeni koşullara ayak uydurmaya çalışmayın. Çünkü işleri değişik şekilde yapmaya çalışırsanız başınız derde girecektir.”¹¹²

Toffler ise özellikle gençlerin bu gelişimden rahatsız olduklarını söyleyerek, “... Eğer sosyal eleştirciler, üst düzeyde bürokratlaşmış bir geleceğin bizi beklediği konusunda haklı iseler, bu mekanizmayı parçalamak üzere hemen işe koyulmamız gerekir. Öte yandan klişeleri bir yana bırakıp, gerçeklerin üzerine eğilirsek, bizi ağırlığı ile ezdiği varsayılan bürokratik

¹¹¹ Herbert Simon, W. Smithburg, j.Thompson, **Kamu Yönetimi**, çev. C. Mıhçıoğlu, AÜSBF yay., Ankara, 1975, s.93-100

¹¹² Al Gore, **Ulusal Verim İncelemesi Raporu**, Washington D.C., 7 Eylül 1993, s.13

sistemin değişimin etkisi ile çatırdadığı görülecektir... Çünkü, şu anda tanık olduğumuz bürokrasinin zaferi değil, yıkımıdır. Gerçekte bürokrasiye kafa tutan yeni bir örgüttür. Yeni örgüt biçimini adhokrasi¹¹³ diye adlandırıyorum.” demektedir.

Toffler’e göre ortam koşullarının durağanlıktan dinamizme dönüştüğü, profesyonellerin bilgi birikiminin ve elindeki bilimsel bilgilerin yetersiz kaldığı, yaratıcı ve yeni düşüncelerin üretilmesine gereksinim duyulan durumlarda, profesyonel bürokrasilerin adhokrasilere dönüşümü veya en azından özel büro –adhokrasilerin kurulması kaçınılmaz olmaktadır.

“Kırtasiyecilikle birleşen yönetim içinde farklı ritüellerin, prosedürlerin geçerli olması, irili ufaklı birçok prosedüre aşırı düşkünlük; çok sayıda yasa, tüzük, yönetmelik gibi yazılı kuralın varlığı ve en önemlisi zaman anlayışının dış dünyadan farklılığı ve bekletici özelliğinin ağır basması bürokrasi çevresine adına içreklik (ésotérisme) dediğimiz bir kabuk oluşturmaktadır. Bu kabuğu dışarıdan kırmak zordur.”¹¹⁴

Büro –adhokrasiler, aslında makine ve profesyonel bürokrasiler içinde ve bu yapıların yararlarını bir kenara bırakmadan kurulmaya çalışılan adhokratik yapılardır.¹¹⁵ Bu yapılanmanın esasında, bürokratik yapılarda kaybolan girişimciliğın yeniden canlandırılması yatmaktadır. Girişimciliğın, küçük ve yeni kurulan bir örgütte ortaya çıkarılması, beraberinde rekabet güçlüğü, standartlaştırması gereken destek hizmetlerinde aksamalara neden olmaktadır. Bu sorunu aşabilmek için farklı bir girişimcilik (intrapreneuring) tanımı ile yola çıkılarak, büyük bürokratik yapıların avantajlarından yararlanan, ancak yenilik yapabilme yeteneğı olan, bürokrasinin biçimsel ve merkeziyetçi yapısından izole edilmiş gruplar kurulmaktadır.¹¹⁶

¹¹³ Adhokrasi: Farklı uzmanlık alanlarının (yatay farklılaşma) çok fazla, amir denetiminin (dikey farklılaşma) çok az olduğu, düşük derecede biçimsellik ve merkeziyetçilik ile tanımlanabilen yapılar.

¹¹⁴ Metin Kazancı, “Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 36, S.2, Haziran 2003,s.3

¹¹⁵ D. Bailey ve E. Neilsen, “Cheating and Bureau Adhocracy: Integrating Standardized and Innovative Services in a Professional Group”, **Human Relations**, 45 (7), 1992, s. 688.

¹¹⁶ Rubinstein, D. ve Woodman, R., “Spiderman and the Burma Raiders: Collateral Organization Theory in Action.”, **Journal of Aplied Behavioural Science**, 20, 1984, s. 1-2.

Büro–adhokrasiler, gevşek bir şekilde yapılandırılmış organik işleyişi olan ve sürekli olarak bürokrasilerin dikey yapısı içinde kullanılan ve yatay (collateral) ilişki özellikleri ön plana çıkarılan düzenlemelerdir.¹¹⁷

Güçlü bir organizasyon için yapılması gereken değişim mühendisliğinden yararlanarak yeni yönetim tekniklerini uygulamak ve sürekli gelişme (Kaizen) felsefesini organizasyonda kurumsallaştırmaktır. Zira Kaizen küçük adımlı basamakları ve her basamakta da Deming Çevrimi’ni (Planla-Uygula-Kontrol Et-Değiştir) öngörür. Bu nedenle bürokratik sistemlerde hem standart ve verimli hem de yeni ve yaratıcı uygulamaları bulabilmenin çözüm yolu, büro-adhokrasileri sisteme entegre ederek kullanmaktan geçmektedir.

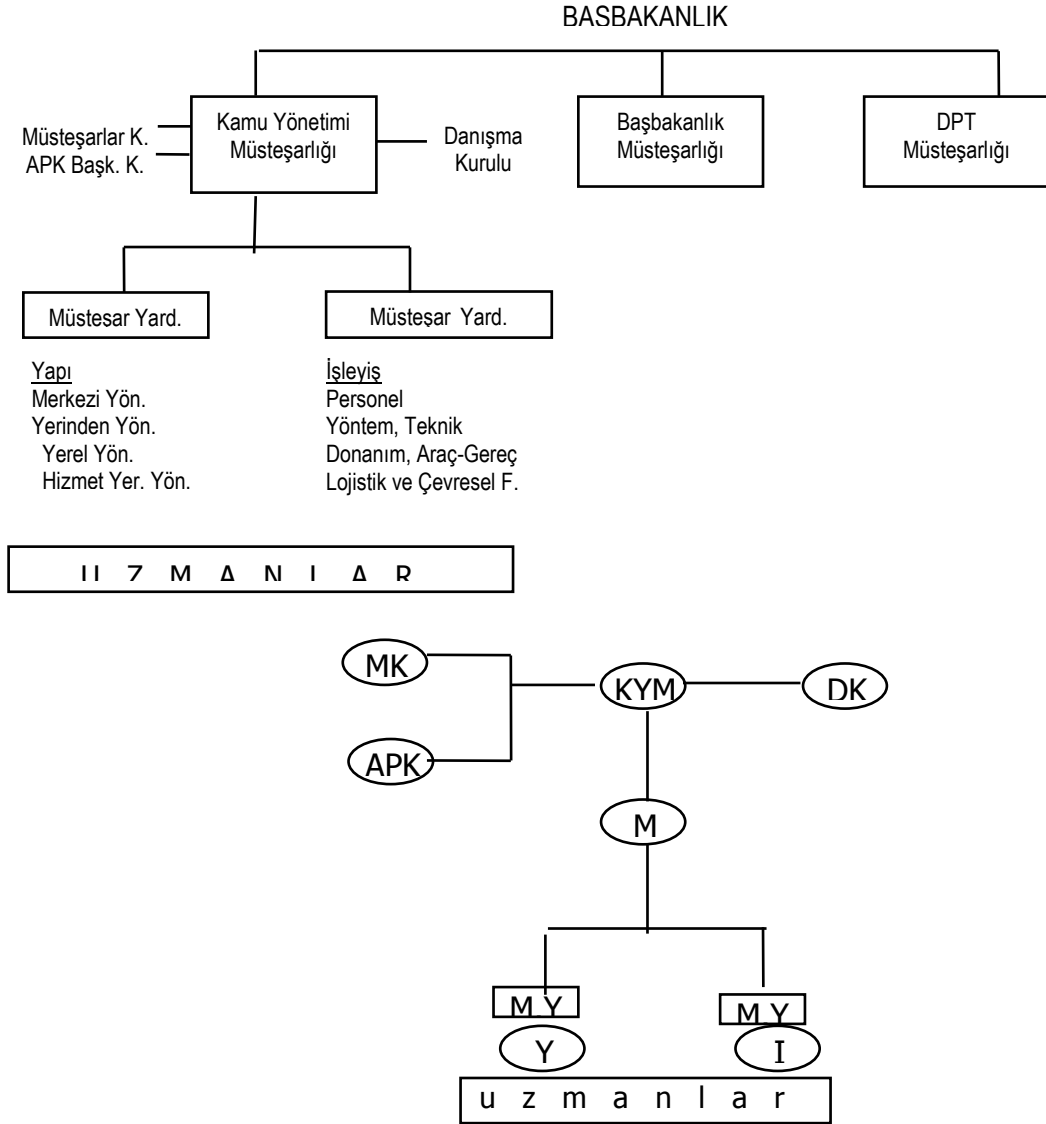
Geleceğin tek ve geçerli örgütü adhokrasi diyemeyiz: Büyüklük-küçüklük, yaşlılık-gençlik, iş ve işgörenlerin niteliği... gibi pek çok koşul belirleyicidir. Fakat adhokrasinin daha ağırlıklı olarak farklı örgütsel yapılarla bir arada bulunacağı açıktır. İşte tam da bu nedenle Kamu Yönetimi Müsteşarlığı’nın daha esnek bir örgütsel yapıda kurulması yerinde olacaktır. Bu şekilde insan ilişkilerinde artan karmaşıklık, iletişimdeki patlama ve insan ilişkilerinde kişi özgürlüğünün gelişmesi etkenleri daha ayrıntılı kurallarla değil, daha esnek bir yapılanmayla aşılrken; oldukça değişken bir ortamda gerginliklere karşı insanların en iyi koruyucusu olan bürokrasiler de, kısır döngülerini azaltarak işleyecektir.¹¹⁸

¹¹⁷ a.k, s. 18.

¹¹⁸ Nesrin Altuntaş, “Kamu Yönetimi Müsteşarlığına Doğru, **Demokrasi Kuşağı İçin Girişim Dergisi**, C. 1, S. 1, Aralık 1999, s. 64.

B. Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Örgüt Modeli

Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi olarak tanımladığımız Kamu Reformu Müsteşarlığını bir tablo üzerinde göstererek konuyu daha iyi ortaya koymak mümkün olacaktır. Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Örgüt Şeması¹¹⁹



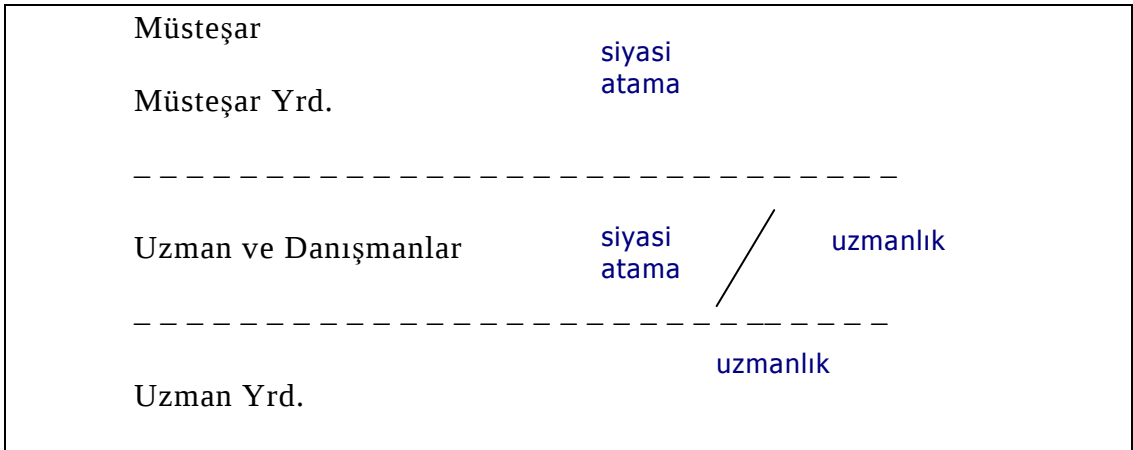
Şekil 6 Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Örgüt Şeması

¹¹⁹ Bu konuda geniş bilgi için bkz; Tayfur Özşen, “Önce Toplam Yönetim Kalitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi**, Mart 1999, s.94; Nesrin Altuntaş, “Kamu Yönetimi Müsteşarlığına Doğru”, **Demokrasi Kuşağı İçin Girişim Dergisi.**, C. 1, S. 1, Aralık 1999, s. 65.

Bu çerçevede deneklerimizin %79'u Yönetimi Geliştirme çalışmaları sırasında planlama yapılması (13. soru) ve eşgüdüm sağlanması konularında, "Başbakanlığı" işaret ederlerken, yine % 47'si (19. soru) Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi'nin yürütme organı ile olan ilişki düzlemini "Başbakanlığa bağlı" olarak tanımlamışlardır.

Çünkü reform sonuçlarının alınması çoğu zaman bir iktidar dönemini aşmakta ve güncel sorunların yükü altında bunalan bir hükümet için sonuçları çok sonra alınabilecek reform yatırımları çekici gelmemektedir. Ancak reform politik bir kazanç, ivme sağlamakta ise eski bir öneri de olsa yeni bir isimle canlandırılmakta¹²⁰ ve eğer siyasi irade kararlı davranırsa, bu noktadan itibaren başlayabilmektedir.

Buna göre önerdiğimiz büro-adhokratik temelli yapıda Danışma Kurulu, APK Başkanlar Kurulu ve Müsteşarlar Kurulu dizgesi yapı ve işleyiş olarak ayrılan, iki müsteşar yardımcısına eklemlenmektedir. Müsteşar yardımcılarının da altında uzmanlar ağırlıklı olmak üzere Başbakan'ın Danışmanları yer almaktadır. Bu düzey bir anlamda, siyasetçilerle kamu görevlilerinin kaynaşma noktası olarak da nitelendirilebilir ki, burada komuta tamamıyla yanlara kaydırılmış durumdadır.



¹²⁰ B. Guy Peters, "What Works? The Antiphons of Administrative Reform", **LSE/Cabinet Office Public Service Seminar Series**, 1994-95, s. 3.

Türkiye'nin daha etkin halk katılımına dayanan bir toplumsal ve ekonomik düzene doğru geliştiği öngörüsüyle, Danışma Kurulu: Üniversiteler, İş Hayatına İlişkin, Mesleki Hayata İlişkin ve Çalışma Hayatına İlişkin Sivil Toplum Kuruluşları (İşçi Örg., İşveren Örg., Esnaf Örg. ve Emekli Örg.) vb. gruplardan oluşmaktadır. Buradaki amaç sendika ve diğer STK'nın kendileri dışında yürütülen ve herhangi bir katkısı bulunmayan reform araştırmalarına ve çalışmalarına karşı gösterebilecekleri direnci kırmak ve geleceği birlikte biçimlendirmektir.

Nitekim genelde reform paketlerine karşı şüphe ile yaklaşan halk, vergilerinin boşa sarf edilerek, bazılarının faydalandırılacağını düşünür,¹²¹ vatandaşların endişeleri en baştan yanıtlanarak, reformlar sonucunda ne beklemeleri gerektiği ayrıntılı olarak izah edilmelidir.

Kamu Yönetimini Geliştirme çalışmalarından sorumlu Başbakan Yardımcısı başkanlığında oluşturulan Müsteşarlar Kurulu'nun üyeleri Başbakanlık, Kamu Yönetimi, Devlet Planlama Teşkilatı, Dış Ticaret, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müsteşarları olurken, Kurul Sekreteryası, Kamu Reformu Müsteşarlığı'nca yürütülecektir.

Ayrıca eşgüdümü sağlamak amacıyla kurulan ve APK birimlerinin kızıak yeri olmaktan çıkmasıyla tamamlanan APK Başkanlar Kurulu, bir Eşgüdüm Kurulu işlevi görecektir.

¹²¹ a.k, s. 8.

Sonuç

Bu yüzyılın ürünü olan “mega-devlet, hem mali hem de ahlaki bakımdan iflas etmiştir.” Sonuç üretmemiştir. Ama bunun yerine geçecek olan “küçük devlet” olamaz. Gerek iç, gerek dış politikada çok fazla görev vardır. Bize gerekli olan etkin devlettir ve seçmenlerin gerçekten özlediği bundan başka bir şey değildir. Ne var ki, elimizde bulunmayan şeye devletin neler yapabileceğine ilişkin...”¹²² bir teori yaratmak tüm düzenleme alanlarını gözönünde tutarak, yöntem sorununu çözme gerektirmiştir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı “Yapısal Reformlarla” Daha katılımcı, daha saydam, daha hesap verebilir ve insan hak ve özgürlüklerine saygılı bir kamu yönetimi ile kamu hizmetlerinin; Adil, etkili ve verimli, süratli, kaliteli sunumunu amaçlamıştır.¹²³

Fakat bu güne kadar reform çalışmalarının yeterince siyasi ve toplumsal sahiplenme ile geliştirilememiş¹²⁴ ve uygulanamamış olması;

- Politikaların ve projelerin uygulama projelerini kapsayacak şekilde hazırlanmamaları,
- Yeniden yapılanmaya ilişkin temel bir felsefenin ve modelin açıklıkla ortaya konulamamış olması ve bir "siyasi direktif" olarak ilan edilmemesi,
- Siyasi istikrarsızlık nedeniyle yeniden yapılanmanın gerektirdiği sürekliliğin sağlanamayışı,
- Yasal ve anayasal değişiklikler yapmadaki zorluklar,
- Özellikle merkezi bürokraside mevcut durumu korumaya dönük bürokratik direnç ile,
- Yeniden yapılanma çabasının gerektirdiği kısa vadeli mali ve diğer külfetler

gibi nedenlere bağlansa da bir çok önemli ve stratejik değişimi gündeme getirdiği açıktır.

¹²² Peter Drucker, **Değişim Çağının Yönetimi**, Türk-Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul, 1995, s. 272.

¹²³ Ömer Dinçer- Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s.137

¹²⁴ a.k, s.116-117

Burada yeni sağın devletin kamusal özünü boşaltabilmek uğruna yarattığı bir kavram kargaşası vardır.Çok sayıda parçadan oluşan bir bütün olan devlet örgütlenmesi piyasa mekanizmalarının gereği rekabet ilkesince parçalanmaktadır. Bu şekilde bütüncül planlama, proje temelinde karar verme ilkesiyle sonlanmakta ve kamu yönetimi hem uluslararası hem de ulusal bütünü analiz gücünden yoksun kalmaktadır.

Planlamadan proje yönetimine geçiş “kalkınma”ya olan ilgiyi “demokratikleşme”ye yöneltip, kapitalist üretim ilişkilerinin gerek duyduğu birleşimi oluşturmaktadır.Bu anlamda uluslararası piyasalar için “risklerden koruyan şemsiye örgüt” Dünya Bankası, 1980’den bu yana konu oldukları işle sınırlı olmayan, bütün bir sosyo-ekonomik yapıda değışme-uyarlama-yaratmaya yönelmiş olan kendine özgü “koşullu” kredileri¹²⁵ ile siyasal-yönetmel dengeleri hesaplayarak değıştirmeye kadar uzanan stratejik ve ısrarlı bir tavır sergilemektedir.

Temeli IMF’nin “standby düzenlemeleri” ve Dünya Bankası’nın “yapısal uyarlama kredileri” tarafından atılmış olan 24 Ocak başlangıçlı ekonomik politikalarla kalkınma planlarının özünde başlayan değışim dalga dalga yayılmıştır.Son iki kalkınma planıyla(VII-VIII. Planlar) kamu yönetiminin köklü reformlara konu olması gerektiği belirtilerek bu kapsamda çeşitli tedbirler öngörölmüştür.Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planının hazırlıklarının yapıldığı özel uzmanlık komisyonlarından biri olan ”Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Özel İhtisas Komisyonu Raporu”ndaki öneriler Planda kısmen yer almakla birlikte, büyük ölçüde gerçekleştirilememiştir. 2023 yılına dek uzanan Sekizinci Plan döneminde kamu hizmetlerinin sunumunda yurttaşların mutluluğu temel alınarak, hizmetlerin niteliğine ve sonuçlara odaklanılacak, kamu yönetiminin etkililiği ve halk üzerindeki güvenilirliği geliştirilecektir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında verimlilik, etkililik ve tutumluluğu dolayısıyla işbaşarımının artırılması; kamu kurum ve kuruluşlarında görev ve örgüt yapıları

¹²⁵ Stephan Haggard,Robert R. Kaufman, **The Politics of Economic Adjustment-International Constraints, Distributive Conflicts,and the State**, Princeton Universty Press, 1992, s.136

arasında uyum sağlanması; gerekli sayı ve nitelikte işgören çalıştırılması; işgörenlerin bilimsel ve teknolojik gelişmeler ışığında eğitimlerinin sağlanması; çalışanların işbaşarımlarını, etkili bir biçimde ölçecek bir düzene ulaşılması; yetki aktarımı ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın sağlanması; kamu yöneticilerinin ve çalışanlarının siyasa ve strateji oluşturma yeteneklerinin geliştirilmesi; kamu hizmetlerinin sunumunda nitelik anlayışının ve bu amaca yönelik yönetsel yöntemlerin yerleştirilmesi öngörülmüştür.¹²⁶

Toplam kalite, misyon, vizyon, şeffaflık, açıklık, stratejik planlama, stratejik yönetim, hesap verebilirlik, performans kriterleri, yönetim gibi dünya bankası kavramlarıyla donatılmış kalkınma planları, bürokratik jargon ve hatta tasarının dili (Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı) iktisadi-mali alandaki liberalizasyonun siyasi-idari alandaki izdüşümü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Şimdiye dek reform sürecinde IMF ve Avrupa Birliği gibi kuruluşlar itici bir rol oynamıştır. Bunun zararı da olmakta, reformun toplum veya devlet birimleri tarafından sahiplenilmesi eksik kalmakta, zorla yapılmış gibi görünmektedir. Artık, itici güç rolünün yerelleşmesi, reformların Dünya Bankası ya da IMF için değil de, Türkiye'nin refahı için yapılıyor oluşunun tartışılması ve bu şekilde sahiplenilmesi gereklidir.

Tasarı ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarının işleyiş, süreç, denetim, yapı ve personel sistemini ele alan kapsamlı bir bakış getirilmek istenmiştir. Buradaki temel, daha önce mahalli idarelerin görevli olduğu alanlar sayılıp, kalanlar merkezi idarenin yetki ve sorumluluğuna terk edilirken, 2003'ten itibaren sürecin tersine çevrilerek, bu kez merkezi yönetimin görev alanlarının tek tek sayılıp kalanların, mahalli idarelerin görev alanlarına terk edilmek istenmesi olmuştur. Reform yönetiminde sürekli bir yapı işi statikleştirebilir endişesi, (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı deneyimi) Başbakan veya Kamu Yönetimini Geliştirme çalışmalarından sorumlu olacak

¹²⁶ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, TODAİE yay., Ankara, 2004, s.371.

bir Başbakan Yardımcısına bağlı, merkezi yönetimi geliştirme işlevini görecek bir “Kamu Reformu Müsteşarlığı” kurgusunu şimdilik engellemiş gibi görünse de reformların izlendiği “Komite”nin Başbakanlık Müsteşar Yardımcılarından birine bağlı olarak işlemesi; (“Reform İzleme Komitesi”nin -ad-hoc komite- sekreteryası BİGB tarafından yürütülmektedir.) tavsiyelerde bulunmak üzere oluşturulan “Danışma Kurulu”nun Başbakan Yardımcılarından birine bağlı olarak çalışmakla beraber siyasi liderliğin birkaç bakanın sorumluluğunda toplandığı (Personel Yönetimi-Devlet Bakanlığı;Yerel Yönetimler-İçişleri Bakanlığı vb.) eşgüdümün Başbakan tarafından Başbakanlık Müsteşarı aracılığıyla yürütüldüğü bir yapı ve işleyiş söz konusudur.

Ülkemiz dahil birçok ülkeye idari gelenek açısından ilham vermiş bir ülke olan Fransa’da değişik kamu kurumları arasında iletişimi ve işbirliğini sağlamak, deneyimlerini paylaşımlarına ve yeniden yapılanma sürecini uyum içinde götürmelerine yardımcı olmak üzere “Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı” bir dönem aktif rol üstlenmiştir.

Günümüz şartlarında Türkiye’de de benzer bir sürecin başladığı oldukça açıktır. Değişim programının eşgüdümünün merkezi düzeyde bir birim ki, bizce “Kamu Reformu Müsteşarlığı” tarafından uygulamaya konması kaçınılmazdır. Bu şekilde dağınık yapı yerini profesyonel bir örgüte bırakırken, kalkınma da gereken ilgiyi kaybetmeden, güçlendirilmiş APK’lar sayesinde gerçekleşebilecektir.

Yönetimde olumlu değişimi(sürekli gelişim-anlık geliştirim) karşılayan “reform” ve bu sürecin yönetilmesine ilişkin “reform yönetimine ait” ve “reform yönetimine karşı” oluşun “Kamu Reformu Müsteşarlığı” nda buluşması, bürokratik kabuğun parçalanmasına yetmese de temel politikaların ve stratejilerin üretildiği bir tür eşgüdüm merkezi olarak, süreci “Cabinet Office” modelinde olduğu gibi en sağlıklı şekilde yönetecek bürokratik aygıtın Kamu Reformu Müsteşarlığı olduğu kanısındayız.

“Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı kaldırılarak yerine, Başbakan veya kamu yönetimini geliştirme çalışmalarından sorumlu olacak bir başbakan yardımcısına bağlı, merkezi yönetimi geliştirme işlevlerini görecek bir Kamu Yönetimi Müsteşarlığı kurulmalıdır. Devlet Personel Başkanlığı ve Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel

Müdürlüğünün personel politikası ile ilgili birimleri Müsteşarlık bünyesine alınmalı, TODAİE tüm kamu yönetimine eleman yetiştirecek şekilde Kamu Yönetimi Akademisine dönüştürülmeli ve Müsteşarlık ile ilişkilendirilmelidir.

Bunun yanı sıra Bakanlık ve kamu kuruluşlarında oluşturulmuş bulunan ve aynı zamanda yönetimi geliştirme ile görevli APK birimlerinin kıyak yeri olmaktan çıkarılıp, uzmanlık kariyerine dayalı, DPT'ye benzer bir personel yapısına kavuşturularak, nitelikli elemanlarla güçlendirilmesi, kendi kuruluşlarının beyni durumuna getirilmesi, merkez taşra ve yerel yönetim birimleri düzeyinde yepyeni bir anlayışla düzenlenmesi ve kurulacak bu Müsteşarlıkla çok yakın ve sürekli bir ilişkide bulunması sağlanmalıdır.

Ayrıca Kamu Yönetimini geliştirme çalışmalarından sorumlu Başbakan yardımcısının başkanlığında Kamu Yönetimini Geliştirme Yüksek Eşgüdüm Kurulu oluşturulmalı, Başbakanlık, Kamu Yönetimi, Devlet Planlama Teşkilatı, İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı Müsteşarları ile kurulması önerilen Kamu Yönetimi Akademisi Başkanı bu kurulun üyeleri olmalı, tüm yönetimi geliştirme çalışmalarının planlanıp uygulanmasında, en üst düzeyde uyum ve tutarlılığı sağlamalıdır. Kuşkusuz bu kurulun sekreteryaya görevi Kamu Yönetimi Müsteşarlığı tarafından yürütülmelidir.

Ayrıca tüm ilgililerin katılımına olanak verecek geniş kapsamlı bir danışma kurulu oluşturulmalıdır.¹²⁷

Tasarıda yer alan (Strateji Geliştirme Başkanlığı) SGB'ler¹²⁸ örgütün amaç ve hedefleriyle değişen Pazar fırsatları arasındaki uyumun yönetimine dikkat çeken, kalkınmayla planlama arasındaki bağı koparan ve bir şekilde dışa bağımlılığı perçinleyen işlevi nedeniyle kuşkusuz APK'ların yerine önerilemez. Kamu yönetiminin daha fazla işletme benzeri mekanizmalara yönelmesi işletmeciliğin devletin ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamadığı, devletin özel sektörden daha farklı ve daha karmaşık yönetim sorunları olduğu gerçeğini değiştiremez. Başarılı işletme uygulamalarının geleneksel kamu yönetimiyle eklemlenmesi, devletin rolünün yeniden tanımlanması, devleti devlet yapan temel değerleri ne kadar törpülese de uluslararası hukukun ulus devletlerin bireyler üzerinde kanunları uygulamaya koyma rolü olmadan işlemesi mümkün değildir.¹²⁹ Ulus devlet otoriteyi diğer kurumlarla paylaşabilir bir konuma gelmiş olsa da "hukukun" ana kaynağı olarak küreselleşme sürecinde de önemini koruyacaktır.

¹²⁷ **Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, DPT Yayını, N. 2507, Ankara, 2000, s.15

¹²⁸ Turgay Ergun, **Kamu Yönetimi**, TODAİE yay., Ankara, 2004,

Kamu kuruluşları “kamu yararı” düşüncesini bir yana bırakıp, özel çıkarların istekleri doğrultusunda hareket ettiklerinde, kamu yönetiminin yozlaşması durumu çeşitli yolsuzluklar biçiminde ortaya çıkar. Yöneticiler kendi ilgi alanlarına ilişkin faaliyetlerde bulunduklarında bu etkinlikler ülkenin genel çıkarlarına uygun olduğu kadar, siyasal karar organlarının oluşturdukları siyasetin genel çizgilerine de uygun olmalıdır. Ne yönetim siyasallaşmalı ve ne de siyasal erk bürokrasinin elindeki bir oyuncak konumuna düşmemelidir.

Bu çok hassas denge anlamında da “Kamu Reformu Müsteşarlığı”nın oldukça önemli bir işlevi olacağına inanmaktayız. Zira Türkiye’nin ihtiyacı olan şey, merkezîyetçilik ilkesine dayalı güçlü bir yerel yönetim sistemi ve kapsamlı bir planlamayla tüm kaynakların kalkınma için seferber edilmesini sağlamak, kamu hizmeti alanını genişleterek halkın ihtiyaçlarını 21.yüzyıl gereklerine uygun biçimde karşılayabilecek bir kamu yönetimi aygıtı yaratmaktır.

Hem anketlerden, hem yerli ve yabancı uzmanların hazırlamış oldukları raporlardan anlaşıldığı üzere çoğunlukla reform yönetiminin kurumsal merkezi olarak başbakanlık işaret edilmiştir. Reform yönetiminin etkili olabilmesi açısından, siyasi irade merkezinin mümkün olduğunca yakınında olmasının gerekliliği araştırmalarımızın sonucunda açık bir biçimde ortaya çıkmıştır. Ayrıca, şimdiye dek yürütülen reform yönetimi kuramları da, merkeze yakınlığa büyük önem atfederler. Komuta ekonomisinden para ekonomisine geçişin her aşamasında gerekli değişimi yönetebilmek için, doğrudan siyasi iradenin en yoğun olduğu başbakan makamına yakınlık esastır.

Başbakanlık, zaten tüm bakanlıkların eşgüdümünden sorumludur. Ne var ki, eninde sonunda Başbakanlık da bir bakanlıktır ve eşgüdümüne tabidir. Başbakanlık, politikaların asıl olarak üretildiği bir merkez olarak, henüz politikalar oluşurken bütünü görmek zorundadır. Bu nedenle önerdiğimiz müsteşarlığın temel görevlerinden biri, başbakanlığın eşgüdüm ihtiyaçlarına cevap vermek, eşgüdüm faaliyetlerini kolaylaştırmak olmalıdır. Dolayısıyla bu

¹²⁹ a.k,

müşteşarlık her ne kadar siyasi bir içeriğe sahipse de, asıl işlevi siyasi kararların somutlaştırılmasını sağlayacak bir alt-yapı oluşturması, bu anlamda (kamu yönetimi uzmanları, uzman danışmanların sunabileceği) gerekli bilgilerin sağlanmasıdır. Önemli olan, bu bilgilerin uygulamalardan sonra değil de, henüz politikalar oluşturulurken siyasi iradeye sunulmasıdır. Bu işlevi yerine getirmek için, zaten mevcut olan APK'lerden yararlanmayı uygun görüyoruz. Araştırmamızda, APK'ların "Cabinet Committee"lere benzer bir işlev yüklenebileceğine kanaat getirdik. İngiliz modelinde bu komiteler bakanlıklar arasındaki eşgüdümü sağlıyorlar. Benzer bir örgütlenme modelinin, ülkemizde de yararlı olabileceğini düşünüyoruz, çünkü eşgüdüm sorunu özellikle reform yönetiminde büyük bir önem taşır.

EK I

AÇIKLAMA VE SORU KAĞIDI

Sayın Yönetici,

2000’li yıllara girerken, dünya nüfusunun hızla artması zenginleşmeye rağmen bölüşümün adaletsizleşmesi ve kaynakların nisbi olarak kıt hale gelmesi ekonomik ve sosyal gerekleri farklılaştırdığı ölçüde yönetim olgusunu da değiştirerek, bürokrasiyi performans merkezli kılmakta: Yani kıt kaynakları verimli kullanan şeffaf, duyarlı, (yurttaşların isteklerine) hedefe yönelik yönetim sistemini benimseyen, bürokrasisi sorumluluk içinde, kanunları sadeleştirilmiş, (idarenin keyfiliğini sonlandırmak üzere) hedefi netleşmiş olan ve sonuçlar üretebilen bir kamu yönetiminin oluşturulabilmesi ve böylelikle ülkenin gereksinme duyduğu tüm öteki reformları gerçekleştirme aracı olarak etkin bir biçimde çalışabilmesi, öncelikle ‘Merkezi Yönetimi Geliştirme Biriminin de’ yeniden tanımlanmasını gündeme getirmektedir.

İşte bu amaçla ülkemizdeki planlama yönetimi, APK birimleri uygulaması ve hatta mikro yaklaşımlar yeniden sorgulanırken, gelişim-geliştirme olgularının söz konusu dizgedeki yeri ve öneminin ortaya konulabilmesi için konuyu master tezi olarak seçmiş bulunmaktayım.

Kuşkusuz, bilimsel bir çalışma çerçevesinde pratiğin teoriye yansıtılabilmesi, güvenilir sonuçlara ulaşılabilmesi, sizin ilişkide sunduğum soru kağıdına vereceğiniz değerli yanıtlarla gerçekleştirilebilecektir.

Bilimsel çalışma gereği olarak ad ve adresleriniz özenle gizli tutulacaktır.

Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimine yönelik bu çalışmaya gereken ilgiyi göstereceğinize içtenlikle inanıyor, zahmetleriniz ve yardımlarınız için öncelikle teşekkür ediyorum, saygılar sunuyorum.

1. Bakanlık ya da kuruluşun Adı?
2. Birim Adı?
3. Kadro Unvanınız?
 - () Kurul Başkanı
 - () Daire Başkanı
 - () Şube Müdürü
 - () Uzman
4. Bakanlık ya da kuruluşunuzda yönetimi geliştirme işlevinin örgütlenme biçimini nasıl değerlendiriyorsunuz?
 - () Yeterli
 - () Yetersiz
5. Yetersiz buluyorsanız düşünce ve önerilerinizi belirtiniz.
6. Bakanlık ya da kuruluşunuzda yönetimin geliştirilmesi işlevini yerine getiren personel nitelik ve nicelik açısından yeterli midir?
 - () Yeterli
 - () Yetersiz
7. Yanıtınız ‘Yetersiz’ ise, bu yetersizliği ortadan kaldırmak için yapılması gerekenlerle ilgili düşünce ve önerilerinizi lütfen belirtiniz.
8. Mevcut personelin kadro unvan ve sayılarını belirtiniz.
9. Size göre yönetimi geliştirme ile ilgili Personel hangi niteliklere sahip olmalıdır?
10. Biriminizce yürütülen yönetimi geliştirme (örgüt ve yöntem) çalışmalarını nasıl değerlendiriyorsunuz?
 - () çok iyi
 - () İyi
 - () Yeterli
 - () Yetersiz

11. Bugüne kadar yaptığınız çalışmalar sırasında merkezi bir birimin yardım ve yönlendirmesine gereksinme duydunuz mu?
- () Evet
- () Hayır
12. Yanıtınız olumlu ise hangi konularda ve ne ölçüde?
13. Kamu yönetiminde çeşitli birimler tarafından yürütülen yönetimi geliştirme çalışmaları arasında merkezi düzeyde (başbakanlıkça) planlama yapılması ve eşgüdüm sağlanmasını gerekli buluyor musunuz?
- () Evet
- () Hayır
14. Nedenlerini belirtiniz.
15. Size göre ayrı bir merkezi yönetimi geliştirme birimi kurulmalı mıdır?
- () Evet
- () Hayır
16. Yanıtınız olumlu ise bu birim hangi görevleri üstlenmelidir?
17. Hangi yetkilerle donatılmalıdır?
18. Örgütsel yapısı nasıl olmalıdır?
19. Bu birimin yürütme organı ile bağlantısı nasıl düzenlenmelidir?
20. Kamu Kurum ve Kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanması amacıyla yeni bir kurumsal mekanizma oluşturulmalı mıdır?
- () Evet
- () Hayır
21. Yanıtınız olumlu ise nasıl bir mekanizma oluşturulmalıdır? Lütfen belirtiniz.
22. Yanıtınız olumsuz ise mevcut kuruluşlardan hangisi bu işlevi yerine getirebilir?
23. Yönetimi geliştirme çalışmaları açısından Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı ile ilişkilerinizi nasıl değerlendiriyorsunuz?
24. Bu örgütün yapısı ve işleyişi hakkındaki görüş ve düşünceleriniz?

25. Yönetimi geliştirme çalışmalarında işbirliği yaptığınız diğer kuruluşlar hangileridir?
26. Yönetimin geliştirilmesi işlevine yönelik çalışmalara karşı üst amirlerin (bakan ve müsteşar) tutumu nasıldır?
 () Olumlu
 () Olumsuz
27. Olumlu ise istenilen destek alınabiliyor mu?
28. Yönetimi geliştirme açısından Devlet Planlama Teşkilatı'nın rolünü nasıl değerlendiriyorsunuz?
29. Yönetimi geliştirme açısından Devlet Personel Başkanlığı'nın rolünü nasıl değerlendiriyorsunuz?
30. Yönetimi geliştirme açısından Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün rolünü nasıl değerlendiriyorsunuz?
31. Bakanlık ya da Kuruluşunuzdaki yönetimi geliştirme birimi ile merkezi yönetimi geliştirme arasında nasıl bir ilişki düzeni oluşturmalıdır?
32. Eklemek istediğiniz diğer düşünce ve önerileriniz?

EK II

ANKET UYGULAMASININ ÖNGÖRÜLDÜĞÜ BİRİMLERE AİT YASAL VE YÖNETSEL METİNLER

- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu, **2876 no.lu** 11.8.1983, K.T., 17.8.1983, 18138 R.G., T.5/C.22/s.518
- Atatürk Araştırma Merkezi
- Türk Dil Kurumu
- Türk Tarih Kurumu
- Atatürk Kültür Merkezi
- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında **174 Sayılı KHK** ile 13.12.1983 gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi hakkında 202 Sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında 3046 Sayılı Kanun, 27.9.1984, K.T., 9.10.1984, 18540 R.G.
- Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **231 no lu**, 8.6.1984 K.T. (Y.K.T. 2.12.1983, 2967 nolu) 18.6.1984, 18435 R.G. T.5/C.23/5. 743.
- Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında **3056 Sayılı Kanun**, 10.10.1984 K.T., 19.10.1984, 18550 R.G.
- Başbakanlık Merkez Teşkilatı Görev Bölümü ve Çalışma Esasları Talimatı, Ankara, 1976, Başbakanlık; O/M Dairesi
- Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK; **72 No'lu**, 24.06.1983 K.T. (Y.K.T. 17.06.1982, 2680 no'lu) 20.10.1983, 18197 R.G. Mükerrer
- Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **491. no'lu** 10.08.1993 K.T., (YK. T., 23 06.1993, 3911 no'lu) 19.08.1993, 21673 R.G., T.5/C.33/s...
- Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **217 no.lu**, 08.06.1984 K.T., (Y.K.T., 2.12.1983, 2967 no'lu) 18.06.1984, 18435 R.G.,T.S/C.23/s.670

- Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK; **540 no.lu** 19.01.1994 K.T., (YKT., 16.06.1994, 4004 no.lu) 24.06.1994, 21970 R.S. Mükerrer
- Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu **2937 no.lu**, 01.11.1983, K.T., 03.11.1983, 18210, R.G., T.5/C.22/s.830
- Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **3254 no'lu**, 08.01.1996 K.T., 18988 R.G., T.5/C.35/s.126
- Diyanet İşleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun **633 no.lu** 22.06.1965 K.T., 02.07.1965, 12038 R.G., T.5/C.24/s.2911
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **3289 no'lu**, 21.05.1986 K.T., 28.05.1986, 19120 R.G.,
- Genel Kurmay Başkanının Görevi ve Yetkilerine Ait Kanun **1320 no.lu**, 31.07.1970, K.T: 07.08.1970, 13572 R.G., T.5/C.9/s. 2751
- Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK **485 no.lu** 02.07.1993 K.T., (Y.K.T., 24.06.1993, 3911 no.'lu,) 13.07.1993, 21636 R.G.
- Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **388 no.lu**, 27.10.1989, K.T., (Y.K.T., 12.03.1986, 3268 no'lu 09.04.1987, 3347 no'lu 12.10.1988, 3479 no.lu 01.06.1989, 3569 no.lu) 06.11.1989, 20334 R.G.
- Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **4059 no.lu** 09.12.1994 K.T., 20.12.1994, 22147 R.G., T.5/C.34/s....
- Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK; **234 no'lu**, 08.06.1984 K.T., (Y.K.T., 17.06.1982, 2680 no'lu), 18.06.1984, 18435 R.G., T.5/C.23/s.777
- Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, **5227 no'lu**, 15.07.2004 K.T.
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, **3202 no.lu**, 09.05.1985 K.T., 22.05.1985, 18761 R.G., T.5/C.24/s.405
- Milli Güvenlik Kurulu ve Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Kanunu, **2945 no.lu**, 09.11.1983, K.T. 11.11.1983, 18218 R.G., T.5/C.22/s.859
- Milli Prodüktivite Merkezi Kuruluş Kanunu, **580 no.lu**, 08.04.1965 K.T., 17.04.1965, 11978 R.G.

- Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, **4046 no.lu**, 24.11.1994, K.T., 27.11.1994, 22124 R.G., 5.T/C.34/s...
- Sosyal Hizmetler Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, **2828 no.lu**, 24.05.1983 K.T., 27.05.1983, 18059 R.G , T.5/C.22/s.355
- Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nin Değiştirilecek Kabulü Hakkında Kanun, **3045 no.lu**, 26.09.1984 K.T., 09.10.1984, 18540 R.G., T.5/C.24/s.4
- Toplu Konut Kanunu, **2985 no.lu** 02.03.1985 K.T., 17.03.1984, 18344 R.G., T.5/C.23/s.53.
- Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu, **132 no.lu**, 18.11.1969 K.T., 22.11.1960, 10661 R.G.
- Türkiye Bilimler Akademisi Kurulması Hakkında KHK, **497 no.lu** 13.08.1993 K.T., (Y.K.T., 24.06.1993, 3911 no.lu), 02.09.1994, 21686, R.G.
- Türkiye Futbol Federasyonu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, **3813 no.lu**, 17.06.1992, K.T., 03.07.1992, 21273 R.G.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Teşkilat Kanunu, **7163 no.lu**, 25.06.1958 K.T., 05.07.1958, 9947 R.G.
- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Kanunu, **2690 no.lu**, 09.07.1982 K.T., 13.07.1982, 17753 R.G., T.5/C.21/s.370
- Türkiye Radyo ve Televizyon Kanunu, **2954 no.lu**, 11.11.1983 K.T., 14.11.1983, 18821 R.G., T.5/C.22/s.925
- Vakıflar Umum Müdürlüğü Vazife ve Teşkilatı Hakkında Kanun, **6760 no.lu**, 27.06.1956 K.T., 30.06.1956, 9346 R.G., T.3/C.37/s.1567
- Devlet İstatistik Enstitüsü Kuruluş Kanunu, **53 no.lu**, 13.06.1962
- Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası Kanunu, **1211 no.lu**, 14.01.1970 tarih, 26.01.1970, 13409 R.G.
- Türkiye Kalkınma Bankası Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası A.Ş.'nin Kuruluşu Hakkında KHK, **165 no.lu**, 04.11.1983 tarih, (Y.K.T., 17.01.1983, 2680 no.lu), 14.11.1983, 18821 R.G.,
- Ayrıca - Gülhane Askeri Tıp Akademisi GATA Kanunu,
- **2955 no.lu**, 17.11.1983 K.T., 19.11.1983, 18226 R.G., T.5/C.22/s.948

- İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, **118 no.lu** 27.10.1960 K.T., 02.11.1960.
- Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı (x)
 - Aile Araştırma Kurumu (x)
 - Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü (x)
 - İnsan Hakları Teşkilatı (x)
- Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü
- Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı
- **Kurullar**
- Milli Güvenlik Kurulu
- Yüksek Askeri Şura (**1612**, 17.07.1972-1926-)
- Savunma Sanayi Yüksek Koordinasyon Kurulu **3238**, (7.11.1985, 13.11.1985)
- Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu (**77/KHK**, 16.08.1983, Değ. 1989).
- Yüksek Denetleme Kurulu
- Yüksek Planlama Kurulu (**540/KHK**), 19.06.1994
- Para, Kredi ve Koordinasyon Kurulu (**91/2548** Kararname, 20.12.1991)

ABSTRACT

REFORM MANAGEMENT IN TURKEY

This study attempts to overview the history of reform management from 1923 until today, and to foresee the general tendencies of reform management in the coming years. At the same time we have conducted an enquiry among a representative target group in order to get an insight into the reality of reform management in the field of public administration. The arguments asserted in this study should be evaluated as an attempt to describe the structural changes which took place/are taking place in the sphere of public administration. The aim is to show the shift from the logic of a command economy to a money economy. While the command economy relies on a centralistic organization structure, money economy seems to support a decentralized model. For this reason the development in Turkish public administration politics appears to be a shift from a centralistic structure to a decentralized structure of the state apparatus. We also tried to evaluate the various steps undertaken by the state in order to comply to the historical developments on global scale. One must take into consideration that social reforms are always a matter of political power. The reforms realized by the governments of the Turkish Republic have to be seen in this context. We assume that the pressure to shift from a command economy to a money economy derives from forces, which are of a Western origin. Money economy spreads from the West to the East. Naturally, this shift does not happen suddenly. It is a long process, which includes a lot of set-backs. We tried to show in detail, how this shift took/is taking place by means of analyzing the policies applied.

Altuntaş, Nesrin, Reform Management in Turkey, B. A. Thesis, Advisor: Prof.Dr.Tayfur ÖZŞEN, 160 pages.

ÖZET

TÜRKİYE’DE REFORM YÖNETİMİ

Bu araştırmanın hedefi, 1923’ten günümüze gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarını gözden geçirip, kamu yönetimindeki reform süreçlerinin geleceğini öngörmektir. Aynı zamanda, konuyla ilgili bir hedef kitlesinin arasında bir anket çalışmasını gerçekleştirdik ki, ülke somutundaki kamu yönetimi reformlarına pratikte nasıl yaklaşıldığını tespit edelim. Bu araştırmada öne sürülen tezler, kamu yönteminde reform alanında meydana gelmiş olan/mejdana gelen yapısal değişimleri betimlemeye yönelik bir girişim olarak değerlendirilmelidir. Amaç, bir komuta ekonomisinden (devletçi politikalardan) para ekonomisine (özel sektörün işletme anlayışına) geçişin mantığını ortaya koymaktır. Komuta ekonomisi daha çok merkezi bir örgütlenme yapısına eğilim gösterirken, para ekonomisi daha çok merkez-kaç bir örgütlenme modelini destekliyormuş gibi görünecektir. Bu nedenle, Türkiye’deki kamu yönetimi politikaları merkezi bir devlet yapısından merkezsizleştirilmiş bir devlet aygıtına doğru nasıl yol aldığını göstermeye çalıştık. Bu eksen de atılan adımları, aynı zamanda küresel güç dengesi çerçevesinde değerlendirmeye çalıştık; çünkü Türkiye Cumhuriyeti’nde izlenen politikaların ve gerçekleştirilen reformların bu bağlamda değerlendirilmesi gerektiği kanısındayız. Para ekonomisi Batı’dan Doğu’ya yayılmaktadır. Bu uzun bir süreçtir, ve bir çok geri adımların atılmasını da içerir. Bu araştırmada, bu geçişin nasıl meydana geldiği uygulanan politikalar örneğinde ayrıntılı bir biçimde gösterilmeye çalışılmıştır.

Altuntaş, Nesrin, Türkiye’de Reform Yönetimi, Yüksek Lisans Tezi, Danışman: Prof.Dr.Tayfur ÖZŞEN, 160 sayfa.

KAYNAKÇA

- Adal, Hasan Şükrü, **Kamu Personel İdaresi**, İstanbul, Ahmet Sait Matbaası, 1968.
- Akalın, Muzaffer, “Nüfus İşlerimizin Düzenlenmesi ve Genel Nüfus Yazımı Tasarısı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 4.
- Akalın, T, Tamer, “Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi”, **Türk İdare Dergisi**, S. 363, Mayıs 1984, s. 19-42.
- Akdeniz, Gıyas, “Devlet Teşkilatı ve Rasyonalizasyon”, **İktisat Fakültesi Mecmuası**, Yıl 9, No. 1-2’den Ayrı Bası., 1949.
- **Devlet Memurları Ücret Rejiminin Islahı Hakkında Rapor**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, 1952.
- Akın, Mecdettin, “Yeni Personel Rejimi ve Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 1.
- Aksoy, Şinasi, “Verimlilik ve Hizmet İçi Eğitim: Türk Kamu Yönetiminde Yasal Durum, Uygulama ve Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 4.
- Aksoy, Şinasi, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri**, Ankara: TODAİE Yayını, 1995, s. 159-173.
- Aldan, Mehmet, “Türkiye’de Memur Seçiminde Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 12, S. 3.
- Aliefendioğlu, Yılmaz, “T.C. Anayasalarında Devlet Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S.2, Haziran 1993, s. 3-17.
- Altan, Ömer Zühtü – Engin, Ataç – İmdat, Kara, **Kamu Yönetiminde Çalışan Personelin Nitelikleri ve Nicelikleri**, Eskişehir, İTİA Yayını, 1978.
- Altuntaş, Nesrin, “Kamu Yönetimi Müsteşarlığına Doğru”, **Demokrasi Kuşağı İçin Girişim Dergisi**, C. 1, S. 1, Aralık 1999, s. 64-65
- Ar, Fikret, “Teşkilatlandırma ve Problemlerimiz”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 4.

- “Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, S. 3.
- Arnold, Peri, E., “Reorganization and Regime in the United States and Britain”, **Public Administration Review**, V. 48, No. 3, 1988, s. 726-734.
- Atatürk Döneminde Devlet Personel Eğitimi Rejimi 1923-1938**, Ankara, DPD Yayını, 1982.
- Aucoin, P., “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”, **Governance**, C. 3, S. 2, 1990, s. 115-137.
- Aygül, C., “Neoliberalizm ve Yönetişim”, **Toplum ve Bilim**, C. 76, 1998, s. 231-256.
- Balta, Tahsin Bekir, **İdare Hukuku I Genel Konular**, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yay., 1970/72.
- **Türkiye’de Yasama Yürütme Münasebeti**, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yay., 1960.
- **Türk Hükümet Sistemi Ders Notları**, çoğaltma, 1960.
- **Türkiye’de Yürütme Kudreti**, Ankara, A.Ü. S.B.F. Yay., 1960
- Barberis, P., “The New Public Management and a New Accountability”, **Public Administration**, C. 76, 1998, s. 451-470.
- Baransel, Atilla, **Çağdaş Yönetim Düşüncesinin Evrimi, Klasik ve Neo-Klasik Yönetim ve Örgüt Teorileri** C. 1, 3. Baskı, İstanbul, İ.Ü. İşletme İktisadı Enstitüsü Yay., 1993.
- Barzelay, M., **Breaking Through Bureaucracy**, Berkeley, University of California Press, 1992.
- Bayan, Yavuz, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 12, S. 3.
- Bayramoğlu, S., “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, **Praksis**, C. 7, 2002, s. 85-116.
- Benlikol, Sabahettin, “Çeşitli Ülkelerde Kamu Personeline İlişkin Sorunların Karsılaştırmalı Çözüm Yolları”, **Maliye Bülteni**, Mayıs-Haziran 1972’den Aynı Bası.
- Berkman, A. Ümit, “Çok Yönlü Bir Konu: Bakanlıkların Sayısı ve Niteliği”, **Milliyet Gazetesi**, 26 Aralık 1983.

- “Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun Yönetilmesi Açısından Bir Değerlendirme”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, 1981 Özel Sayısı.
- **Az gelişmiş Ülkelerde Kamu Yönetiminde Yolsuzluk ve Rüşvet**, Ankara, TODAİE Yayını, 1983.
- Birch, Anthony H., **The British System of Government**, London, Routledge Press, 1993.
- Toplumsal Yapı İçinde Örgütler, “**Kamu Yönetimi Disiplini Kollokyumu Bildirileri**”, Ankara, TODAİE Yay., 1977.
- “Memurlar”, **Türkiye’de Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler Tartışmalar**, Ankara, TODAİE Yayını., 1976.
- Breuer Carias, A.R., “İdari Reform ve Venezualla’nın Sosyo-Ekonomik Kalkınması”, Özet Çev. E. Oyal, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 2.
- Bumin, Birol, **Örgüt Geliştirme**, Ankara, AİTİA Yayını, 1979.
- Büyüklü, Şinasi, “Kamu Yönetimi Sistemimizde Çözülme Eğilimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9, S. 3.
- Caiden, Gerald, **Administrative Reform**, Chicago, Adline Publishing Comp., 1969.
- Castro, Fidel, **Dünya Bunalımı-Az gelişmiş Ülkelere Ekonomik ve Toplumsal Etkisi**, İstanbul, Onur Yayınları, Mayıs 1987, s.245-260
- Cem, Cemil, “Türk Kamu Kesimine Toplu Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 8, S. 4.
- “Türk Kamu Yönetimi Üzerinde Araştırmalar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9, S. 3.
- Chapel, Yves, “İdari Az gelişmişlik”, Çev. V.Pekiner, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 2.
- Chapman, Brian, **İdare Mesleği: Avrupa’da Devlet Memurluğu**, Çev. C. Tutum, Ankara, TODAİE Yayını, 1970.
- Clinton, James M., **Kadro Sınıflandırması**, Çev. Ö. Yeğenoğlu, Ankara, 1980.

- Coombes, D., “The Place of Public Management in the Modern European State”, T. Verhijen ve D. Coombes (eds.), **Innovations in Public Management-Perspectives From East and West** içinde, Cheltenham: Edward Elgar, 1998, s. 8-38.
- Crow, Ralph E., Adnan İskender, **Lübnan’da İdari Reform 1958 - 1959**, Çev. Ö. Ozankaya, Ankara, TODAİE Yayını, 1962.
- Crozier, Michel, “Örgüt Analizi: Amaçlar ve Yöntem”, Çev. A. Topçuoğlu, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 10, S. 3.
- , **The Bureaucratic Phenomenon**, Chicago, University of Chicago Press, 1964
- Çadırcı, Musa, “Tanzimat’ın İlanı Sıralarında Türkiye’de Yönetim”, **Belleten**, C. LI, S. 201, Aralık 1987, s. 1215-1240.
- Çılpan, Refık, “Bürokratik Sistemin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 2.
- Çölaşan, Emin, **12 Eylül Özal Ekonomisinin Perde Arkası**, 15. Baskı, İstanbul, Milliyet Yayınları, 1984.
- Dearlove, John - Saunders, Peter, **Introduction to British Politics Analysing a Capitalist Democracy**, Polity Press, 1984.
- Defterdar Sarı Mehmet Paşa, **Devlet Adamlarına Öğütler, Osmanlılarda Devlet Düzeni**, Der. Ragıp Uğural, Ankara, TODAİE Yayını, 1969.
- Demirel, Süleyman, **Anayasa ve Devlet İdaresi**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1977.
- Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1962.
- Devlet Yönetimi-Turgut ÖZAL’ın Görüşleri**, ANAP Yayınları, 1983.
- Dicle, Ülkü, **Yönetimsel Başarının Değerlendirilmesi ve Türkiye Uygulaması**, Ankara, ODTÜ Yayını, 1982.
- Dimock, Marshall E., **Amme İdaresinin Prensipleri**, Çev. N. Abadan, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1954.
- Dinçer, Nabi – Turan, Ersoy, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları ile İlgili Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 4.
- Dinçer Ömer - Cevdet, Yılmaz **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, T.C Başbakanlık Yayını, 2003.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, TODAİE Yayını, Ankara, 1974.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1979.

Drucker, Peter F., **Gelecek İçin Yönetim: 1990'lar ve Sonrası**, Çev. F. Üçcan, İş Bankası Yayını, Nisan 1995.

Drucker, Peter F., **Yeni Gerçekler**, Çev. B. Karanakçı, 4. Baskı, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayını, 1994.

Dunleavy, P., **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 1991.

Dunsire, A., "Modes of Governance", J. Kooiman (ed.), **Modern Governance-New Government - Society Interactions** içinde, London: Sage Publications, 1993, s. 21-34.

Duran, Lütfi, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, İÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1982.

——— **Türkiye Yönetiminde Karmaşa**, İstanbul, Çağdaş Yay., 1988.

Duverger, Maurice, **Siyasal Rejimler**, Çev. Teoman Tunçdoğan, Sosyal Yayınlar, Mart 1986.

Eke, Ali Erkan, "Bir Kuramsal Çerçeve ve Yönetim Tekniği Olarak Örgütsel Gelişim", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9, S. 2.

Emrealp, S., "Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İşbirliği", **Merhaba Sivil Toplum** içinde, İstanbul: Helsinki Yurttaşlar Derneği, 1997.

Emre, Cahit, "Türkiye'de Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Ya da Yazçizciliğin Azaltılması: Genel Bir Değerlendirme", **A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C.46, S.3-4,

Enders, Richard E., "Değişimin Başarılı Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Çev. G. Homan, C. 6, S. 1.

Erdoğan, Mustafa, "Başbakanlık Hükümeti mi?", **A.Ü.S.B.F. Dergisi**, C. XLIV, N. 3-4, 1989, s. 229-248.

Ergil, Doğu, "Devlet-Bir Yapısal İşlevsel Tahlil", **40. Kuruluş Yıldönümünde Ankara Üniversitesi'ne Armağan**, A.Ü.S.B.F. Dergisi, C. XLI, N.1-4, 1986, s.247-268

Ergun, Turgay, Polatoğlu, Aykut, **Kamu Yönetimine Giriş**, 4. Basım, Ankara, TODAİE Yay., 1992.

- “Yönetimde Yozlaşma Olgusu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 11, S. 1
- **Kamu Yönetimi**, Ankara, TODAİE yay., 2004
- Erkinay, Nurettin, **İhracatta Gümrük İşlemleri ve Uygulanması**, İhracat ve İhracat ve İhracat İşleri Yetiştirme Kursu, Ankara, Odalar Birliği Yayını, 1983.
- Erkin, Vedat, “İdarede Verim ve Personel Meseleleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 3.
- “Personel Reformu Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 2.
- “Personel Rejiminin Geliştirme Çabaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 1.
- Eroğul, Cem, **Anatüzeye Giriş**, Ankara, İmaj Yayıncılık Ders Notu, 1993.
- **Anayasayı Değiştirme Sorunu - Bir Mukayeseli Hukuk İncelemesi**, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yay., 1974.
- **Devlet Nedir?**, Ankara, İmge Kitabevi, 1990.
- Ersan, Aysel, “Devlet Memurları Kanunu ve Kadro Uygulaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 8, S. 4.
- **Kamu Yönetiminde Görev Değerlendirmesi Yöntemi ile Kadro Derecelendirmesi**, Ankara, DPD Yayını, 1974.
- Ertürk, Berin, “Psikolojik Bir Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 3.
- Eryılmaz, B., “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 2, 1995, s. 89-92.
- Finan, William - Alan L. Dean, “İdari Reformun Hazırlanması ve Uygulanmasına İlişkin Usuller”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 3.
- Findley, Carter V., **Osmanlı Devleti’nde Bürokratik Reform. Bab-ı Ali 1789-1922**, Çev. Latif Boyacı - İzzet Akyol, İstanbul, 1994.
- Fişek, Kurthan, **Yönetim**, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1979.
- Frederickson, H, George, “Kamu Kuruluşlarında İnsan Unsuru”, Çev. Ü. Fesçioğlu, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 3-4.

- From, Erich, “Bürokrasi Kırtasiyecilik Üzerine”, Çev. N. Gündüz, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 2.
- Garcia, Zomar, T. Claude, “İdari Reformda Ekolojik Bir Yaklaşım Brezilya Örneği”, Özet Çev. E. Oyal, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 12.
- Gerdaneri, Halis, **İİ Genel Yönetimi ve İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütünde Devri**, Ankara, İç-Düzen Yayınları, No. 11, 1972.
- Gilmer, J. H, “Memur ve Siyaset: Yönetime Bağlılık”, Çev. V. Perkiner, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 1.
- Giritli, İsmet, **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, 5. Baskı, İstanbul, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1975.
- **Türkiye’nin İdari Yasası - Kamu Yönetimi Teşkilatı**, 8. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1991.
- Gore, Al, From Red Tape To Result: Creating A Government that Works Better and Costless **Report of the National Performance Review**, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1993.
- Gournay, Bernard, **Yönetim Bilimine Giriş-Çağdaş Toplumlarda Kamu Yönetimi**, Çev. İ. Kuntbay, Ankara, TODAİE Yayını, 1971.
- Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, OECD, Paris, 1995.
- Gökpınar, Nermin, “Vatandaşların Merkezi Hükümet Teşkilatına Dahil Bakanlık, Daire ve Müesseselere Verdikleri Dilekçelere İlişkin Sorunlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 3.
- Göze, Ayferi, **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 6. Baskı, İstanbul, Beta Basım-Yayın, 1993.
- Gözübüyük, A. Şeref, “Bakanlar Kurulunun Çalışma Usulleri”, **Siyasal Bilgiler Fakülte Dergisi**, C. XXII, S. 3.
- **Yönetim Hukuku**, Ankara, S Yayınları, 1983.
- **Yönetimsel Yargı**, Ankara, S Yayınları, 1982.
- Gray, A. ve B. Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution”, **Public Administration**, C. 73, 1995, s. 75-99.
- Greer, P., **Transforming Central Government: The Next Steps Initiative**, Buckingham, Open University Press, 1994.

- Greenwood, John-Wilson, David, **Public Administration in Britian Today**, London, Unwin/Hyman, 1989
- Grochla, Erwin, **Handwörterbuch der Organisation**, Stuttgart, C. E. Poeschel Verlag, 1973.
- Gülalp, Haldun, **Gelişme Stratejileri ve Gelişme İdeolojileri**, Ankara, Yurt Yayınları, 1987
- Güler, Birgül, “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine bir İnceleme 1”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 21, S. 1, Mart 1988, s. 79-99.
- “Devlet Personel Başkanlığı Üzerine bir İnceleme 2”, Türkiye’de Temel Personel Politikalarının Evrimi, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 21, S. 2, Haziran 1988, s. 68-83.
- **Birleşik Krallık**, KYUP Ders Notu Teksir, Ankara, TODAİE, 1991.
- “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 28, S. 3, 1994, s. 19-29.
- **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, Yapısal Uyarılama Politikaları**, Ankara, TODAİE Yay., 1996.
- “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, **Praksis**, C. 9, 2003, s. 93-116.
- Günel, Bilge, **Kuruluşundan Günümüze Başbakanlık Örgütü**, KYUP Uzmanlık Tezi, Ankara, TODAİE, 1987.
- Günday, Metin, **İdare Hukuku Dersleri-1**, Ankara, AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, Çoğaltma, 1984.
- Güneş, Turan, **Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yay., 1965.
- Güran, Sait, “Anayasanın 128 ve 129 uncu Maddeleri Yönünden Kamu Görevlileri ile Bakanların Durumu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 3., Eylül 1984, s. 23-85.
- **Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri**, İstanbul, İ.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını, 1980.
- Güven, H. Sami, “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 9, S. 1.
- Güzelsarı, S., “Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 36, S. 2, 2003, s. 17-34.
- Haggard, Stephan ve Steven B. Webb, **Voting for Reform-Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment**, A World Bank Book, Oxford, Oxford University Pres, 1994

- Halloran, Daniel F., “Sınıflandırma Sistemleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 4.
- Handy, C., **The Age of Paradox**, Boston, Harvard Business School Press, 1994.
- Hanyal, Ragıp, **Türkiye’de ve Yabancı Memleketlerde Barem Rejimi**, Ankara, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, 1951.
- Henry, N. L., “Root and Branch: Public Administration’s Travail Toward the Future”, N.B. Lynn ve A. Wildawsky (eds.), **Public Administration- The State of the Discipline içinde**, Chatham, New Jersey: Chatham House, 1990, s. 3-26.
- Heper, Metin, “Değişen Türkiye’de Bazı “Geleneksel” Üst Kademe Yöneticilerinin Eğilimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 2.
- , “Ekonomik ve Sosyal Gelişme Sürecinde Bürokrasi: Bir Tipoloji ve Bazı Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 2.
- , “Osmanlı - Türk Bürokrasisindeki Modernleşme Saf Patrimonyalizmden Patrimonyal Yasallığa Gelişim”, **Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar**, Der. Ö. Bozkurt, Ankara, TODAİE Yayını, 1977.
- , **Bürokratik Yönetim Geleneği Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinde Gelişimi ve Niteliği**, Ankara, ODTÜ Yayını, 1974.
- , **Modernleşme ve Bürokrasi-Karşılaştırmalı Kamu Yönetimine Giriş**, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını, 1973.
- , **Türk Bürokrasisinde Gelenekçilik ve Modernleşme - Siyaset Sosyolojisi Açısından Bir İnceleme**, İstanbul, Boğaziçi Üniversitesi Yayını, 1977.
- Hesse, J.J., “Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe”, J. E. Lane (ed.), **Public Sector Reform- Trends and Problems içinde**, London: Sage Publications, 1997, s. 114-147.
- Hirst, P. ve G. Thompson, **Küreselleşme Sorgulanıyor**, Çev. Ç. Erdem ve E. Yücel, Ankara, Dost Kitabevi Yayınları, 1998

- Hood, C., “Public Administration: Lost An Empire, Not Yet Found a Role?”, A. Leftwich (ed.), **New Developments in Political Science: An International Review of Developments and Prospects** içinde, Aldershot, Edward Elgar, 1990, s. 107-125.
- Hood, C., “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration**, C. 69, 1991, s. 3-19.
- Hughes, O.E., **Public Management and Administration**, London, St. Martin’s Press, 1994
- Ilıcak, Nazlı, “Anayasa Tasarısında Cumhurbaşkanı ve Başbakan”, **Tercüman**, 3/8/1982.
- “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi - İlkeler ve Öneriler”, **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**, Ankara, 1971 .
- İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenlenme Konusunda Hazırlanacak Mevzuat ile İlgili Genel İlkeler**, DPT Yayını, Ankara, 1962.
- 2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar**, Ankara, BİGB, Mayıs 1994.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 1968.
- İnalcık, Halil, **Türk İdari Teşkilat Tarihi**, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Ders Notları, 1964-1965.
- Jennings, Ivor, W., **British Constitution**, London, Cambridge Univ., 1961.
- Jessop, B., “The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?”, **Economy and Society**, C. 24, S. 3, 1995, s. 307-333.
- Jessop, B., “The Rise of Governance and the Risk of Failure: The Case of Economic Development”, **International Social Sciences Journal**, C. 155, 1998, s. 29-45.
- Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, TÜSİAD Yay., 1983.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Çalışma Grubu, **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s.68
- Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, DPT Yayını, N. 2507, 2000.

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi (Hizmete Özel), Başbakanlık Basımevi, Ankara, 1982.

Kantarcıoğlu, Selçuk, **Devlet Personel Rejimi**, Ankara, DPD Yayını, 1977.

Karaer, Tacettin, “Bakanlıkların Birleştirilmesinin Yasal ve Düşünsel Temelleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S. 4, Aralık 1987, s. 42.

————— “Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci”, **Türk İdare Dergisi**, S. 374, Mart 1987.

————— “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerinde Bir Deneme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S.2., Haziran 1987, s. 25-46.

————— “Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 23 S .2, Haziran 1990, s. 47-74.

————— “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 20, S .1, Mart 1978, s. 59-76.

————— “Türkiye’de Yönetimin Yasal Gelişim Süreci”, **Türk İdare Dergisi**, S. 376, Eylül 1987, s. 51-73.

Karaer, Tacettin - Ökten, M. Kemal, “Güneydoğu Anadolu Projesinin Yönetimsel Boyutu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 21, S. 2, Haziran 1988.

Karayalçın, Yaşar, **Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma Kararları**, Ankara, Ajans - Türk Matbaası, 1963.

Kazancı, Metin, **Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yönetilenler**, Ankara, SBF Yayını, 1978

————— **Kamuda ve Özel Sektörde Halkla İlişkiler**, Ankara, Turhan Kitabevi, 2002

————— “Kırtasiyecilik ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.36, S.2, Haziran 2003.

Kernaghan, K., “Public Government: The Post-Bureaucratic Paradigm”, **Canadian Public Administration**, C. 36, S. 4, 1996, s. 636-644.

- Kickert, W.J.M., "Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management", J. Kooiman (ed.), **Modern Governance - New Government - Society Interactions** içinde, London, Sage Publications, 1993, s. 191-204.
- Kickert, W.J.M., "Autopiesia and Science of (Public) Administration: Essence, Sense and Nonsense", **Organization Studies**, C. 14, S. 2, 1993, s. 261-278.
- Kickert, W.J.M., "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'", **Public Administration**, C. 75, 1997, s. 731-752.
- Kiely, R., "Neo-Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concept of Good Governance and Market Friendly Intervention", **Capital and Class**, C. 64, 1998, s. 63-88.
- Klicksberg, B., "Reshaping the State for Socio-Economic Development and Change: A Strategic Agenda For Discussion", **Redesigning the State Profile For Social and Economic Development Change**, Toluca, 1993, s. 35-66.
- Klicksberg, B., "The 'Necessary State': A Strategic Agenda for Discussion", **International Review of Administrative Sciences**, C. 60, 1994, s. 183-196.
- Kongar, Emre, "Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı İlişkisi Üzerine Bir Deneme", **Yönetim Sosyolojisi Kollokyumuna Sunulan Bildiriler-Tartışmalar**, Der. Ö. Bozkurt, Ankara, TODAİE Yayını, 1977.
- **Türkiye'nin Toplumsal Yapısı**, İstanbul, Remzi Kitabevi.
- Kooiman, J., "Social-Political Governance: Introduction", J. Kooiman (ed.), **Modern Governance- New Government-Society Interactions** içinde, London, Sage Publications, 1993, s. 1-6.
- Kooiman, J., "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity", J. Kooiman (ed.), **Modern Governance - New Government - Society Interactions** içinde, London, Sage Publications, 1993, s. 35-48.
- Köse, A.H., "İktisadın Krizinden Toplumun Krizine: Nereye Gidiyoruz?", **Mülkiye**, C. XXVI, S. 236, 2002, s. 33-53.

- Kreaudren, P. ve H. Mierlo, "Theories of Public Management Reform and Their Practical Implications", T. Verhijen ve D. Coombes (eds.), **Innovations in Public Management-Perspectives From East and West** içinde, Cheltenham, Edward Elgar, 1998, s. 39-56.
- Kurtuluş, Erçiş, **Personel Reformu İle İdari Reform Arasındaki Organik İlişki**, Çoğaltma, Ankara, 1971.
- Kuyaksil, Ali, **Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963)**, İstanbul, Der Yayınevi, 1994
- Lane, J.E., "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?", J. E. Lane (ed.), **Public Sector Reform-Rationale, Trends and Problems** içinde, London, Sage Publications, 1997, s. 1-16.
- Lawrance, Paul B., "Değişikliğe Karşı Direnme Nasıl Giderilebilir?", Çev. M. Tosun, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 8, S. 1.
- Lawrance, Paul B. - Lorsch, Jay W., "Örgüt Analizinde Modeller", Çev. H. Can, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 8, S. 1.
- Leftwich, A., "Governance, Democracy and Development in the Third World", **Third World Quarterly**, C. 14, S. 3, 1993, s. 605-623.
- Lewis, Bernard, **Modern Türkiye’nin Doğuşu**, Çev. Metin Kırıatlı, 5. Baskı, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yay., 1993.
- Lewis, John P. ve Valeriana Kallab (eds), **Development Strategies Reconsidered**, US Overseas Development Council, Washington, Transaction Books, New Brunswick, 1986
- Mackenzie, W.J.M. - Grove, J.W., **Central Administration in Britain**, London, Longman, 1957.
- Mackintosh, John, P., **The British Cabinet**, 3. ed., London, Stevenson and Sons Ltd, 1977.
- March, J. G. İle H. A. Simon, "Bürokrasinin İşlevsizliği", Çev. G. Şaylan, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 3.
- Martin, D.S., "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutional Analysis of Britain, Canada and France", **Governance**, C. II, S. 3, July, 1998, s. 319-356.

MEHTAP Raporu, 2. Baskı, TODAİE Yayını, Ankara, 1966.

Meriç, Osman, “Siyasal İktidar ve Yüksek Yöneticiler Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 3.

Merikoski, V., “İdarenin Siyasileşmesi”, Çev. C. Tutum, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 4.

Mihçioğlu, Cemal, “İdareyi Yeniden Düzenleme Çalışmaları”, **Amme İdaresi Bülteni**, S. 1, 1965.

————— “İkametgah İlmühaberleri ve Doğruluk Kağıtları”, **Amme İdaresi Bülteni**, S. 9, 1966.

————— “Okullarda Kayıt Formalitelerinin Basitleştirilmesi”, **AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XX, S. 4.

————— “Bir İdari Danışma Merkezi Kurulmalıdır”, **Amme İdaresi Bülteni**, 1966, S. 4.

————— “Kayıp Belgeler İçin İlan Verme Zorunluluğuna Son Verilmelidir”, **Amme İdaresi Bülteni**, S. 6, 1966.

————— “Kayıp İlanları Üzerinde Bir İnceleme”, **AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXI, S. 2.

————— “Kırtasiyecilik ile Savaş”, **Amme İdaresi Bülteni**, S. 3, 1965.

————— “Personel Yasası Düzenlemeleri Kaçınılmazdı”, **Yankı**, S. 583, 31 Mayıs-06 Haziran 1982.

————— “Türkiye’de Yüksek Kademe Yöneticilerinin Eğitimi”, **AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXIII, S. 2.

————— **Amerika Birleşik Devletlerinde Kadroların Sınıflandırılması**, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1958.

————— **İkametgah İlmühaberleri ve Doğruluk Kağıtları Üzerinde Bir Araştırma**, Ankara, TODAİE Yayını, 1966.

————— **Özkaynakça**, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1983.

————— **Personel İdaresi Ders Notları**, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1965-1966.

————— **Türkiye’de Kamu Personeli Sendikaları**, Ankara, AÜ Basımevi, 1968.

————— **Yönetim Bilimi Ders Notları**, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1980-1981.

- **Yönetim İnsan İlişkileri**, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Ders Notları, Ankara, 1985.
- Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası, Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler-Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'nın Türkiye Hükümeti ile Biliştirak Finanse Ettiği Heyetin Raporu, **Ankara, Akın Matbaası, 1951.**
- Mises, Ludwig von, **Bürokrasi**, Çev. F. Ergin, İstanbul, Türk Ekonomi Kurumu Yayını, 1947.
- Moharir, V., “Drawing New Borders and Forms of Association Between Public Sector and Society”, **Redesigning the State Profile for Social and Economic Development Change**, Toluca, 1993, s. 163-182.
- Muhammad Faqir, “Kamu Yönetiminde Çağdaş Yönetimsel Yaklaşım ve Teknikler”, Çev. E. Oyal, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 5, S. 3.
- Mumcu, Ahmet, **Osmanlı Devletinde Rüşvet (Özellikle Adli Rüşvet)**, Ankara, AÜ Hukuk Fakültesi Yayını, 1969.
- Mumcu, Uğur, “Türkiye'nin Yapısal Özellikleri ve Anayasal Düzeni”, **A.Ü.H.F. Dergisi**, C.XXVI, S. 3-4, 1969.
- Neumark, Fritz, **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Ankara, Başbakanlık Devlet Matbaası, 1949.
- Newman, William H., **Yönetim: İşletmelerde ve Kamu Yönetiminde Sevk ve İdare**, Çev. K. Sürgit, 3. Baskı, Ankara, TODAİE Yayını, 1979.
- Nicolson, I. F., “Gelişmekte Olan Ülkelerde Bürokrasi”, Çev. O. Çiftçi, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 5, Sayı 2.
- Oktay, Cemil, **Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi**, İstanbul, İÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1983.
- Onaran Oğuz, “Yetki Göçerimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 2.
- Ortaylı, İlber, “Osmanlı Bürokrasisinin Özelliklerine Karşılaştırmalı Bir Yaklaşım”, **Yönetim Sosyolojisi-Yönetim Sosyolojisi Kollokyumu Sunulan Bildiriler**, Der. Ö. Bozkurt, Ankara, TODAİE Yayını, 1977.
- **Türkiye İdare Tarihi**, Ankara, TODAİE Yayını, 1979.
- **İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı**, İstanbul, 3. Baskı, Hil Yayınevi, 1995.

- Osborne, D. ve T. Gaebler, **Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector**, New York, Plume Books/Penguin Group, 1993
- Ömürgönülşen, U., “The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. LII, S. 1-4, 1998, s. 517-565.
- Özbudun, Ergun, “İngiltere’de Parlamento Egemenliği Teorisi”, **A.Ü. Hukuk Fakültesi D.**, 1968, C. XXV, S. 1-2.
- **Türk Anayasa Hukuku**, 2. Baskı, Ankara, Yetkin Yay., 1990.
- Özdek, Y., “Globalizmin İdeolojik Hegemonyası”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 32, S. 3, 1999, s. 25-47.
- Özmen, Selahattin, “İdarenin Geliştirilmesinde Modern Yöntemler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 4.
- Özşen, Tayfur, **Planlama Yönetimi (Türkiye’de APK Birimleri Uygulaması)**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Yay., 1987.
- **Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları Ders Notları**, AÜ. Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1997.
- “Önce Toplam Yönetim Kalitesi”, **Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi Bildirileri**, Mart 1999.
- Öztürk, Kazım, “Türk Hukuk Mevzuatı Yeniden Düzenlenmelidir”, **Milliyet Gazetesi**, 23/04/1985.
- Panitch, L., “The State in a Changing World: Social-Democratizing Global Capitalism?”, **Conference Paper**, Athens, 1997, s. 1-10.
- Payaslıoğlu, Arif, “İdari Reformun Sınırlılıkları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 2.
- “İdari Reformun Yönü ve Stratejisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 2.
- Pazarcı, Şevki, Adnan Darendeliler, İhsan Dede, Lütfi F. Tuncel, **İçişleri Bakanlığı Kuruluşu, Görevleri ve 1965-1969 Yılları Çalışmaları**, Ankara, İçişleri Bakanlığı Teşkilat-Metot Bürosu Yayını, 1969.
- Pekel, V., “Liberalizmden Neo-Liberalizme Dönüşümün Nedenleri ve Boyutları”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara, Ankara Üniversitesi, 1994

- Peker, A.P., “Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan ‘İyi Yönetim’ Söylemine”, **Toplum ve Bilim**, C. 69, 1996, s. 6-61.
- Perry, J. ve K. Kreamer, **Public Management: Public and Private Perspectives**, California: Mayfield Publishing Co, 1983
- Perry, J. ve K. Kreamer, “Research Methodology in Public Administration: Issues and Patterns”, N.B. Lynn ve A. Wildawsky (eds.), **Public Administration- The State of the Discipline** içinde, Chatham, New Jersey, Chatham House, 1990, s. 347-372.
- Personel Rejimi (Hizmete Özel)**, Ankara, Başbakanlık Basımevi, 1982.
- Peters, B.G., “Models of Governance For the 1990s”, B.G. Peters (ed.), **The Future of Governing** içinde, Kansas: University of Kansas Press, 1996, s. 15-44.
- Pierre, J., Governance in a Changing Environment, **Montreal McGill/Queens University Press**, 1995.
- Podol, Richard, “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyılın Ortasında Türk Kamu Yöneticisi”, **Amme İdaresi Bülteni**, S. 10, 1987.
- , “Sevk ve İdarenin Fonksiyonları”, Sevk ve İdarenin Esasları, **AİD**, 1962, Amme İdaresi Bölümü, Ankara.
- , “Teşkilat Planlaması”, Sevk ve İdarenin Esasları, **AİD**, 1962, Amme İdaresi Bölümü, Ankara.
- Pollitt, C., **Managerialism and the Public Services-The Anglo-American Experience**, Oxford, Basil Blackwell, 1990.
- Pollitt, C., “Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom”, **Public Administration Review**, C. 56, S. 1, 1996, s. 81-87.
- Public Management Developments**, Paris, OECD, 1990-1994.
- Punnett, R.M., **British Government and Politics**, 6. ed., Aldershot
Dorchester, 1994,
- Rabson, W.A., **İngiliz Hükümet Sistemi**, Ankara, TODAİE Yay., 1960.
- Rhodes, R.A.W., “The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain”, **The Political Quarterly**, C. 65, S. 2, 1993, s. 138-155.
- , “The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995”, **Public Administration**, C. 73, 1995, s. 1-15.

- “The New Governance: Governing Without Government”, **Political Studies**, C. XLIV, 1996, s. 652-667.
- **Understanding Governance-Policy, Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**, Buckingham, Open University Press, 1997
- “Reinventing Whitehall, 1979-1995”, W. J. M. Kickert (ed.), **Public Management and Administrative Reform in Western Europe** içinde, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, s. 41-57.
- Rosenau, J.N. ve Czempiel, E.O., **Governance Without Government: Order and Challenge in World Politics**, Cambridge, Cambridge University Press, 1992
- Sağlam, Mehmet, **Örgütsel Değişme**, Ankara, TODAİE Yayını, 1979.
- Savcı, Bahri, **Türkiye’de Meclis Hükümet Münasebetlerine Bir Bakış, İncelemeler**, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yay., 1960
- Savoie, D., **Reagan, Thatcher, Muironey; In Search of a New Bureaucracy**, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.
- Savran, S. ve F. Ercan, “Devlet ve Günümüzde Kapitalizm Üzerine”, **İktisat Dergisi**, C. 403, 2000, s. 1-18.
- Seckler-Hudson, Catheryn, **Nazari ve Tatbiki Teşkilat ve İdare**, Çev. G. Gönenç, Ankara, TODAİE Yayını, 1960.
- Sencer, Muzaffer, “Osmanlı İmparatorluğunda Tazminat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 3.
- “Tanzimata Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 2.
- **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, 2. Baskı, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1992.
- Sezer, Birkan Uysal, “Büyük Devlet Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Aralık 1992, C. 25, S. 4.
- Simon, H. A. D. W. Smithburg, V.A. Thompson, **Kamu Yönetimi**, Çev. C. Mıhçıoğlu, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1980.
- Smellie, K.B., **A Hundred Years of English Government**, 2. Ed., London, Gerald Duckworth, 1950.
- “Sosyoloji ve Yönetim Bilimleri”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, C. I, Ankara, 1995.

- Soysal, Mümtaz, “Anayasa Diyalektiği Açısından Özerk Kuruluşların Görevi”, **A.Ü.S.B.F.D.**, C.XXIV, No. 4, 1969, s. 111-124.
- “Güçlü Yürütme”, **Milliyet**, 14.04.1982.
- “Yeni Bir Bakanlığın Kuruluşu”, **A.Ü.S.B.F.D.**, C.XIII No. 3, 1958, s. 278.
- **Anayasanın Anlamı**, 10. Baskı, İstanbul, Gerçek Yay., 1993.
- Sürgit, Kenan, “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.1, S.3.
- “Bakanlıkların Kuruluş Esaslarının Kanun ile Saptanması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 15, S. 3.
- “Bir İdareyi Geliştirme Aracı Olarak İş Basitleştirme” **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 3.
- “İdari ve İktisadi Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Ne Şekilde Ele Alınmalıdır?”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 2.
- “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 2.
- “Teşkilat Planlaması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 2.
- “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C.I, S. 1.
- **Türkiye’de İdari Reform**, Ankara, TODAİE Yayını, 1972.
- Şaylan, Gencay, “Memur Sendikaları Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 4.
- “Poulantzas’ın Devlet Kuramına Katkısı Üzerine Bazı Düşünceler”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, C. 1, TODAİE Yay., 1995.
- “Toplumsal Değişme, Yönetimsel Bozulma ve Yolsuzluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 8, S. 4.
- “Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 2.
- **Çağdaş Düşünce Akımları-Postmodernizm-**, Ankara, TODAİE/KYUP Ders Notları, 1966.

- **Türkiye’de Kapitalizm, Bürokrasi ve Siyasal İdeoloji**, Ankara, TODAİE Yay., 1974.
- “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 29, S. 3, 1995, s. 3-16.
- “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 2, 2000, s. 1-22.
- Şengül, H.T., “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 8, S. 3, 1999, s. 3-19.
- Şevardnadze, E., **Gelecek Özgürlüktür**, Afa Yay.,
- Tan, Turgut, **Ekonomik Kamu Hukuku**, Ankara, TODAİE Yay., 1984.
- **1982 Anayasası Yönünden Yürütme Görevi ve Yetkisinin Niteliği**, Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yay., 1984.
- **Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yürütmenin Düzenleme Yetkisi**, Anayasa Yargısı, Ankara, Anayasa Mah. Yay., 1987.
- “Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasiyi Azaltma Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, S. 378, Mart 1988.
- “Yönetimde Yeni Rasyonellik Arayışları ve Hukuk”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri**, Ankara, TODAİE, 2. Cilt, 1995.
- “İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk”, **Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildirileri II**, Ankara, TODAİE Yayını, 1995, s. 175-183.
- Tanör, Bülent, **İki Anayasa 1961-1982**, 2. Baskı Tıpkı, İstanbul, Beta Yayını, 1991.
- **Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri**, İstanbul, Der. Yay., 1992.
- Taylor, F.W., **Bilimsel Yönetimin İlkeleri**, Çev. H. B. Akın, Konya, Çizgi, 1997
- Tekeli, İ., **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, İmge Kitabevi, 1990
- Terry, L., “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management”, **Public Administration Review**, C. 58, S. 3, 1998, s. 194-200.

Tezel, S. Yahya, **Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)**, İstanbul Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 1994.

Devlet Memurları EI Kitabı, Ankara, TODAİE, 1985.

Devlet Personel Teşkilatı İncelemeleri-Türkiye, İdari Reform Serisi, Ankara, TODAİE Yay., 1961.

Devlet Teşkilatı Rehberi 1976, Ankara, TODAİE Yay., 1977.

İdari Reform ve Reorganizasyon, İdari Reform Serisi XII, Ankara, TODAİE Yay., 1981.

Tortop, Nuri, **Kamu Personel Yönetimi**, Ankara, S. Yayınları, 1985.

————— **Yönetim Bilimi**, Ankara, Ankara İTİA Yayını, 1978.

Tutum, Cahit, “657 ve 1327 Sayılı Kanunlarda Getirilen Sistemin Temel Özellikleri ve Yan Ödemeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 1.

————— “Devlet Memurları Kanunun Genel Bir Eleştirisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 4.

————— “Fulton Raporu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 2, S. 1.

————— “Gerçekleşmeyen Reform: Personel Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 3.

————— “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 2.

————— “Memurluk Statüsü”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 5, S. 2.

————— “Türk İdaresinde Politik Nitelikte Yüksek Kademe Yöneticilik Mevkileri, İhdas Edilmeli midir? Genel Bir Değerlendirme”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 34.

————— “Türk Personel Sisteminin Sorunlarına Genel Bir Yaklaşım”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 13, S. 3.

————— “Türkiye’de Personel Reformu Üzerinde Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 1, S. 1.

————— “Yeni Personel Rejimi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 3.

————— **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, TESAV Yayını, 1994.

————— **Personel Yönetimi**, Ankara, TODAİE Yayını, 1976.

- **Türkiye’de Memur Güvenliği**, Ankara, TODAİE Yayını, 1972.
- Us, Öznur, “Memurluk Prestiji”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 3.
- Uysal-Sezer, B., “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, **Amme İdaresi Dergisi**, 1995, C. 25, S. 4, s. 3-29.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, DPT Yayını, 1973.
- Üstüner, Y., “In Search of an Identity: Considerations on the Theory and the Discipline of Public Administration”, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 1992
- “Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Bunalımı”, **Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyum Bildirileri I**, Ankara: TODAİE Yayını, 1995, s. 59-69.
- “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 33, S. 3, 2000, s. 15-31.
- Vernon, Manfred C., **Devlet Sistemleri-Mukayesesi.Devlet İdaresine Giriş**, Çev. Mümtaz Soysal, Ankara, A.Ü.S.B.F. Yay., 1961.
- Walsh, K., **Public Services and Market Mechanism-Competition, Contracting and the New Public Management**, New York, St. Martin’s Press, 1995
- Weber, Max, **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, Çev. Özer Ozankaya, Ankara, İmge Kitabevi, 1996.
- Weiker, Walter F., “Osmanlı Bürokrasisi: Modernleşme ve Reform”, Çev. S. Büyükdavras-E. Oyal, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 6, S. 1.
- Williams, D. ve T. Young, “Governance, the World Bank and Liberal Theory”, **Political Studies**, C. XLII, 1994, s. 84-100.
- Wilson, James Q, **Bürokrasi-Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar?**, Çev. S. Yalçındağ-D. Canman-Y. Ertekin, Ankara, TODAİE yay., 1996.
- Wilson, W., “The Study of Administration”, **Political Science Quarterly**, C. II, S. 1, 1887.
- Wilson, W., “İdarenin İncelenmesi”, **Woodrow Wilson: Seçme Parçalar**, Çev. N. Abadan, Ankara, Siyasal İlimler Derneği, 1962
- White, Leonard D., **Amme İdaresine Giriş**, Çev. R. Toluner, A. Payashioğlu, Ankara, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, 1957.

Governance and Development, Washington D.C., World Bank, 1992

World Development Report: The State in a Changing World, Washington D.C., World Bank, 1997

Wright, V., “Reshaping the State: The Implications for Public Administration”, **Western European Politics**, C. 17, S. 3, 1994, s. 103-133.

Yalçındağ, Selçuk, “Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesi Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 4, S. 2,

——— “Kamu Yönetimi Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 3, S. 2.

Yaşamış, Firuz Demir, “Cumhuriyetin 70. Yılında Türkiye’nin Kurumsal Sorunları”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl 65, Sayı 401, Aralık 1993.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, DPT, 1994.

21. Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru: Optimal Devlet, İstanbul, TÜSİAD, Şubat 1995.

Zapçı, F.Ç., “Dünya Bankası’nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim”, **A.Ü. SBF Dergisi**, C. 57, S. 3, 2002, s. 151-179.

Zifcak, S. **New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra**, Buckingham, Open University Press, 1994.