



**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YÜKSEK
LİSANS
TEZİ**

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM ÇIKMAZI

BURAK ÖZMEN

**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

EYLÜL 2018



TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM ÇIKMAZI

Burak ÖZMEN

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

GAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

EYLÜL 2018

Burak ÖZMEN tarafından hazırlanan "Türk Kamu Yönetiminde İdari Reform Çıkmazı" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman / Başkan: Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Üye: Doç. Dr. Nazlı YÜCEL BATMAZ

Yerel Yönetimler Kırıkkale Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

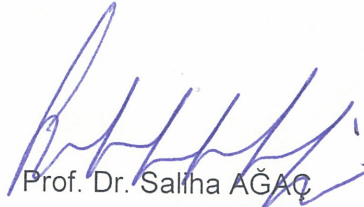
Üye: Dr. Öğr. Üyesi Yusuf PUSTU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Tez Savunma Tarihi: 24/09/2018

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.


Prof. Dr. Salma AĞAÇ
Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Burak ÖZMEN

24.09.2018

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM ÇIKMAZI
(Yüksek Lisans Tezi)

Burak ÖZMEN

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Eylül 2018

ÖZET

Toplumda meydana gelen değişimler yönetim alanında değişikliklerin yapılmasını gerekli kılmaktadır. Kamu yönetiminde yapılan ve idari reformlar olarak adlandırılan bu değişiklikler ile daha iyi bir düzene ulaşmak istenilmektedir. Bu anlayıştan hareketle Türk kamu yönetiminde karşılaşılan sorunlar karşısında idari reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Osmanlı Devleti döneminden itibaren Türk kamu yönetiminde kötüye gidişi durdurmak, kamu hizmetlerinin sunulmasında etkinliği ve verimliliği sağlamak gibi amaçlarla çok sayıda idari reform yapılmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de idari reformların uzun bir geçmişe sahip olduğu görülmektedir. İdari reform çalışmaları ile Türk kamu yönetiminde örgütlenme, hizmet sunma ve personel gibi alanlarda olumlu görülen önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak olumlu sonuçların yanında idari reform çalışmalarında her zaman istenilen değişikliklerin yapılması mümkün olmamıştır. Çalışmada idari reformların çıkmazı olarak değerlendirilen bu durum ele alınarak idari reformların başarılı ve başarısız görülen yanlarını saptamak amaçlanmaktadır. Bu amaçla literatür taraması yapılarak Türk kamu yönetiminde idari reformlar tarihsel süreç bağlamında ele alınmakta ve idari reform çalışmalarında üzerinde önemle durulduğu tespit edilen konular irdelenmektedir. Sonuç olarak; idari reform çalışmalarının uygulamaya aktarılmasında ve uygulama aşamasında sorunların tespit edilerek ortadan kaldırılmasının idari reformlardan daha olumlu sonuçlar alınmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bilim Kodu :1116
Anahtar Kelimeler : Kamu Yönetimi, İdari Reform, Kamu Personel Sistemi,
Merkeziyetçilik, Hesap verebilirlik
Sayfa Adedi : 165
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

THE DILEMMA OF ADMINISTRATIVE REFORM IN TURKISH PUBLIC
ADMINISTRATION

(M. Sc. Thesis)

Burak ÖZMEN

GAZİ UNIVERSITY
GRADUATE SCHOOL OF SOCIAL SCIENCES

September 2018

ABSTRACT

Changes in the society necessitate changes in the field of management. These changes, called public administration reforms and administrative reforms, aims to reach a better social order. From this perspective, it is seen that administrative reforms have been carried out in response to the problems in Turkish public administration. Since the Ottoman period, historically numerous administrative reforms have been carried out with the aim of halting the deterioration of Turkish public administration and providing efficiency and productivity in the provision of public services. In this context, it is seen that Turkey has a long history of administrative reforms. Administrative reform studies have made significant changes in Turkish public administration such as organization, service provision and personnel management. However, in addition to the positive results, it has not always been possible to make the desired changes in the administrative reform work/ experiments. In this study, it is aimed to determine the both successful and unsuccessful aspects of administrative reforms. For this purpose, literature review has been carried out and administrative reforms in Turkish public administration have been taken into consideration in the context of historical process and the issues that are emphasized in administrative reform studies are examined. As a result; the transfer of administrative reforms into practice and the removal of problems from the standpoint of the implementation phase are thought to contribute more positive outcomes to administrative reforms.

Science Code :1116
Key Words : Public Administration, Centralization, Accountability, Public
Personnel System
Page Number : 165
Supervisor : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TEŞEKKÜR

Bu tez çalışmasının hazırlanmasında değerli tecrübelerini ve desteğini esirgemeyen danışmanım sayın Prof. Dr. Mehmet Akif Özer hocama ve Dr. Öğr. Üyesi Yusuf Pustu hocama içtenlikle teşekkür ederim. Ayrıca bu tez çalışmasının yürütüldüğü süreçteki katkıları için oda arkadaşım ve hocam Arş. Gör. Süleyman Sıdal'a teşekkürlerimi sunarım. Bugüne kadar her daim yanımda dostlarıma ve annem başta olmak üzere kıymetli aileme müteşekkirim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR.....	x
1. GİRİŞ.....	1
2. İDARİ REFORMUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	3
2.1. İdari Reform Kavramı.....	3
2.2. İdari Reformun Yapılma Nedenleri	9
2.3. İdari Reformun Amacı	12
2.4. İdari Reformun Özellikleri	14
2.5. İdari Reformun Alanları	20
2.6. İdari Reformun Aşamaları.....	23
2.7. İdari Reformun Yöntemi	27
3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI	33
3.1. Osmanlı Devleti Döneminde İdari Reform Çalışmaları.....	33
3.1.1. Fatih Sultan Mehmed Dönemi	37
3.1.2. Lütfi Paşa'nın Asafnamesi	38
3.1.3. Koçi Bey Risalesi.....	39
3.1.4. Kâtip Çelebi'nin Risalesi.....	41
3.1.5. Defterdar Sarı Mehmed Paşa Risalesi.....	42
3.1.6. III. Selim Dönemi	43
3.1.7. II. Mahmud Dönemi.....	47
3.1.8. Tanzimat Dönemi.....	51

Sayfa

3.1.9. Kanunu Esasi Dönemi	57
3.2. Cumhuriyet Döneminde İdari Reform Çalışmaları.....	59
3.2.1. 1923-1960 Yılları Arasındaki İdari Reform Çalışmaları.....	60
3.2.1.1. Hines Raporu	62
3.2.1.2. Thornburg Raporu.....	65
3.2.1.3. Neumark Raporu.....	69
3.2.1.4. Barker Raporu	71
3.2.1.5. Martin ve Cush Raporu.....	75
3.2.1.6. Leimgruber Raporu.....	77
3.2.1.7. Maurice Chailloux- DANTEL Raporu.....	79
3.2.2. 1960-1980 Yılları Arasındaki İdari Reform Çalışmaları.....	81
3.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor.....	81
3.2.2.2. Mook Raporu.....	82
3.2.2.3. Fisher Raporu	84
3.2.2.4. Podol Raporu	86
3.2.2.5. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi	87
3.2.2.6. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu.....	90
3.2.2.7. Kalkınma planları	92
3.2.2.7.1. Birinci beş yıllık kalkınma planı	92
3.2.2.7.2. İkinci beş yıllık kalkınma planı	93
3.2.2.7.3. Üçüncü beş yıllık kalkınma planı	94
3.2.2.7.4. Dördüncü beş yıllık kalkınma planı	95
3.2.3. 1980 Yılı Sonrasındaki İdari Reform Çalışmaları.....	96
3.2.3.1. 24 Ocak kararları	100
3.2.3.2. Kamu yönetimi komisyonu çalışmaları	101
3.2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi	103
3.2.3.4. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	105

Sayfa

3.2.3.5. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	107
3.2.3.6. Kamu Yönetimi Temel Kanunu	108
3.2.3.7. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.....	109
3.2.3.8. 5393 sayılı Belediye Kanunu	110
3.2.3.9. 6360 sayılı kanun.....	111
3.2.3.10. Kalkınma planları	112
3.2.3.10.1. Beşinci beş yıllık kalkınma planı	113
3.2.3.10.2. Altıncı beş yıllık kalkınma planı	113
3.2.3.10.3. Yedinci beş yıllık kalkınma planı	114
3.2.3.10.4. Sekizinci beş yıllık kalkınma planı.....	115
3.2.3.10.5. Dokuzuncu kalkınma planı	116
3.2.3.10.6. Onuncu kalkınma planı	116
4. İDARİ REFORMLAR BAĞLAMINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ SORUNLAR.....	119
4.1. İdari Reform Çalışmalarında Öncü Kuruluş Sorunu	121
4.2. Personel Sorunu	125
4.3. Merkezîyetçilik Sorunu	130
4.4. Kırtasiyecilik Sorunu	133
4.5. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunu	134
4.6. Reformlarda Kamuoyu Desteğinin Sağlanması Sorunu.....	137
4.7. Reformlardan Hızlı Sonuçlar Beklenmesi ve Siyasi İstenç Sorunu	138
4.8. Üst Düzey Yöneticiler Sorunu.....	141
5. SONUÇ	145
KAYNAKLAR	153
ÖZGEÇMİŞ	164

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DPB	Devlet Personel Başkanlığı
DPD	Devlet Personel Dairesi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
IBRD	Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası
IMF	Uluslararası Para Fonu
İGB	İdareyi Geliştirme Başkanlığı
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
YKY	Yeni Kamu Yönetimi

1. GİRİŞ

Reform kavramı ile insanın daha iyiye aramasına, mevcut düzenden daha iyi alternatifler olduğu düşünülerek bu doğrultuda meydana gelen değişikliklerin hızlandırılmasına, değişikliklerin yönetilmesine, kanalize edilmesine ve ortaya çıkan bu değişikliklerin kabul ettirilmesine yönelik çabalar vurgulanmaktadır. Bu kavram, görülen aksaklıkları ve sorunları gidermek, düzeltme ve iyileştirmeler yapmak, yeni bir şekle sokmak ya da tamamen yeni bir biçime yönelmek gibi anlamlara gelebilmektedir (Sürgit, 1972: 7). Reform kavramı ile iyi bir şeye vurgu yapıldığı düşünülmektedir. Bu kavram, olumlu bir olgu olarak algılanmakta ve daha ileriye hedefleyen ve kötülüklerin olmadığı bir düzenin yaratıldığı düşünülmektedir (Övgün, 2013: 21). Bilinçli değişikliklerle yönetimde bir reform yapmak ise idari reform kavramı ile nitelendirilmektedir. İdari reformlar Türk kamu yönetiminde uzun bir geçmişe sahiptir. Bu çalışmada Türk kamu yönetimi bağlamında idari reform olgusu tarihsel süreç içerisinde ele alınmaktadır. Türk kamu yönetiminde uzun bir idari reform tecrübesi bulunmaktadır. Bu idari reform çalışmalarında oldukça önemli kazanımlar sağlanmakla birlikte çıkmaz olarak nitelendirilebilecek istenilen sonuçlara ulaşamama durumu ile karşılaşmaktadır. Bu düşünceden hareketle Türk kamu yönetimindeki idari reform çalışmalarının teorik boyutta incelenmesi, reform çalışmalarından elde edilen kazanımların reform çalışmalarındaki başarısızlıkların ve başarısızlıklara yol açan sorunların irdelenmesi amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde idari reform kavramına odaklanılmaktadır. İdari reform kavramı açıklanmaktadır. Üzerinde tam olarak uzlaşa sağlanan bir idari reform tanımı bulunmamakla birlikte kamu yönetiminde örgütlenme, hizmet sunma ve personel gibi alanlarda değişim ihtiyacı karşısında gerçekleştirilen bilinçli değişimler idari reform olarak nitelendirilmektedir. Bu bölümde idari reformların yapılma nedenleri ve amacı ele alınmaktadır. İdari reformların başarılı bir şekilde yürütülmesi için bilinmesi gerekli görülen özellikler ve aşamalar üzerinde durulmakta ve idari reform çalışmalarında kullanılan yöntemlere değinilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmaları ele alınmaktadır. Çalışmada reform çalışmaları tarihsel süreç içerisinde ele alınırken Türk kamu yönetiminin nasıl şekillendiğinin ve Cumhuriyet dönemine etkilerinin daha iyi anlaşılabilmesi için Osmanlı Devleti döneminde gerçekleştirilen idari reformlar çalışmaya

dahil edilmiştir. Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilen reform çalışmaları Cumhuriyet dönemine etkileri olan kadroların ve kurumların oluşmasında rol oynamıştır. Bu bölümde Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen idari reform çalışmaları üzerinde durulmaktadır. 1960'lı yıllara kadar geçen dönemde yabancı uzmanlar tarafından yürütülen idari reform çalışmalarında günümüze kadar önemini koruyan raporlar hazırlanmıştır. 1960'lardan itibaren Türkiye'de planlı bir şekilde kalkınmanın sağlanması ve bu kapsamda kamu yönetiminde değişim yapılmasını öngören idari reform çalışmaları üzerinde durulmaktadır. 1980'lerden itibaren yaşanan paradigma değişiminin de etkililerinin anlaşıldığı, günümüz kamu yönetiminin şekillenmesini sağlayan idari reform çalışmaları ele alınmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında üzerinde önemle durulan sorunlardan hareketle idari reform çalışmalarından elde edilen kazanımlar irdelenmektedir. Bununla birlikte reform çalışmalarının uygulamaya aktarılmasındaki aksaklıklar ele alınmaktadır. Türk kamu yönetiminde idari reformların kazanımlarının yanında başarısızlıklarının da olduğu ve bu başarısızlıkların bir çıkmaz görünümüne bürünebildiği görülmektedir. Bu bağlamda reform çalışmalarının bir konusu olarak ele alınan sorunların reform çalışmalarının uygulamaya aktarılması aşamasında yaptıkları olumsuz katkılar üzerinde durulmaktadır.

Türk kamu yönetimindeki idari reformlar, üzerinde en çok çalışılan konulardan biridir. Literatür taraması hem idari reformların hem de bu reformlara yönelik yapılan çalışmaların incelenerek reform çalışmalarının bir değerlendirmesinin yapılması ve sorunların tespit edilmesi hedeflenmektedir. İdare reformlar ele alınırken tez çalışmasının kapsamı gereği idari reform olarak nitelendirilebilecek tüm çalışmalara yer verilmeyerek literatürde üzerinde durulan ve idarenin kendisi tarafından yürütülen reform çalışmaları ele alınmaktadır.

2. İDARİ REFORMUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

2.1. İdari Reform Kavramı

Reform, *re* ve *formera* kelimelerinin birleşmesinden oluşan Latince *reforma* kelimesinden gelmektedir. Reform ile genelde toplumsal, iktisadi ya da kültürel alanlarda gerçekleştirilen iyileştirme ve yeniden düzenleme faaliyetleri ve ilerici çabalar ifade edilmek istenmektedir (Çakır, 2013: 628-631). Reform tarih, arkeoloji, felsefe ve hukuk gibi disiplinlerde üzerinde durulan bir kavram olmuştur. Reform kavramı, etimolojik anlamını aşan bir şekilde geçmişe uzanmaktadır. Reformlara yönelik yapılan araştırmalarda, nelerin reform olarak değerlendirilmesi gerektiği düşünülürken temel dayanak noktası olarak *değişim* kavramı öne çıkmakta ve kapsamlı düzenlemeler ve yeniden yapılanmaların görüldüğü anlar reform çerçevesi içinde ele alınmaktadır (Avaner, 2009: 19).

Yönetim alanında yaşanan değişiklikleri ifade etmek için idari reform kavramı kullanılmaktadır. Bir bakanlık ya da kurum bünyesinde gerçekleştirilen ikincil nitelikte değerlendirilebilecek değişiklikler ya da yürütme mekanizmasında yapılan kapsamlı düzenleme faaliyetleri idari reform olarak tanımlanabilmektedir. İkincil nitelikte görülen değişiklikler, yönetimin iyileştirilmesi bakımından daha kapsamlı değişiklikler kadar önem arz edebilmektedir (Sürgit, 1972: 8). İdari reform, “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölüşümünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltme amacı güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlanabilir (TODAİE, 1972: 7). İdari reformlarla birlikte yönetim sisteminin siyasal sistemle olan ilişkilerinde, hizmet sunumunda, kararların alınmasında, iş görme yöntemlerinde kapsamlı değişiklikler meydana gelmektedir. Kamu kaynaklarını daha etkin, verimli ve etkili biçimde kullanmayı sağlama amacı taşıyan düzenlemeler yapılmaktadır (Tutum, 1994: 6). İdari reformlar, personelde, idari yöntem ve tekniklerde, örgütsel yapı ve süreçte bilinçli olarak yeniden düzenlemeye yönelik girişimlerdir. Bu girişimlerde bir genel müdürlük, bakanlık ya da kamu yönetimi mekanizmasının tamamı gibi bir yönetim sisteminde amaçlar doğrultusunda faaliyetlerin daha verimli, etkili, nitelikli ve hızlı bir seviyeye çıkarılması hedeflenmektedir (Çakır, 2013: 633).

Reform kavramı temelde yeniden biçim verme düşüncesine dayanmaktadır. Yeniden biçim verme girişimleri en genel anlamda iyileştirme amacı gütmektedir. Mevcut düzende ve işleyişte yaşanan değişimle birlikte sorunlar görülmeye başlanmakta ve bu sorunların çözülmesi istenmektedir (Avaner, 2009: 13). Toplumda ve siyasi çevrede, kamu yönetiminin idari yapısında ve prosedürlerinde değişim yapılmasına yönelik beklentiler oluşabilmektedir ve bu beklentiler, idari reformlar yapılarak gerekli alanlarda yenilikler yapmayı gerekli kılmaktadır (Çakır, 2013: 633). Toplumsal, teknolojik ve ekonomik alanlarda yaşanan değişimler nedeniyle doğal olarak kamu yönetimi alanında da değişimler yaşanmaktadır. Bu değişen koşullar sebebiyle idare kendisinden beklenenleri karşılayabilmek için daha iyi bir örgütlenme modeline ve işleyişe sahip olabilmek için bir dizi çaba sarf etmektedir. Daha kaliteli bir kamu hizmeti sunabilmeyi amaçlayan bu çabalar ile idarenin hedeflerine ve amaçlarına ulaşmasını sağlayacak, hizmetlerin daha etkin, hızlı ve kaliteli bir şekilde sunulmasını kolaylaştıracak bir düzene sahip olması hedeflenmektedir (İdareyi Geliştirme Başkanlığı [İGB], 1994: 1). Yaşanan gelişmelere ve çağdaş düşüncelere paralel bir düzen oluşturmak amacıyla imkân ve kaynaklar, idarenin görevlerini daha rasyonel bir şekilde yerine getirebilmesini sağlayacak yolları araştırmak için kullanılmaktadır. İdari reformlar kurumların amaçlarına ulaşmada ve planlarını uygulamada en az emeğin, paranın ve zamanın kullanılmasını olanaklı hale getiren yer, yöntem, örgüt yapısı, personel ve mevzuatla ilgili düzenlemeleri kapsamaktadır (Yetim, 1988: 4).

İdari reform kavramı ile bilinçli bir değiştirme çabasına vurgu yapılmaktadır. Mevcut yönetim biçimlerinde ve pratiklerinde eğitim seviyesinin yükselmesi veya teknolojik yeniliklere yönelik uyarlamalar doğal değişim olarak kabul edilmekte iken idari reform kavramı ile belli bir amaca yönelik bilinçli bir şekilde yaşanan değişim vurgulanmaktadır (Tutum, 1994: 4). Bu nedenle tesadüfi şekilde veya kendiliğinden yaşanan olumlu değişiklikler idari reform olarak ele alınmaz iken bilerek veya isteyerek hedeflenen doğrultuda kapsamı ve sınırları planlanarak gerçekleştirilen değişiklikler idari reform kavramına dahil edilmektedir. Bu değişiklikler ise yeni bir dengenin sağlanmasını ve kurum bünyesinde çeşitli kademelerdeki uygulamaların bütüncül bir şekilde ele alınmasını mümkün kılacak kararlı ve planlanmış bir çaba sergilenmesini gerektirmektedir (İGB, 1994: 1-2).

İdari reformun tanımlanmasında sorunlar yaşanabilmekte ve yönetim alanında yaşanan değişiklikler için çok sayıda farklı kavram kullanılmaktadır. Bazı durumlarda bu kavramlar

değişikliğin mahiyetine ve kavramın kullanımına göre farklı anlamlar kazanabilmektedir (Yayman, 2008: 25). Kamu yönetimi alanında yapılan düzenlemeleri ve değişiklikleri ifade etmek için idari reform kavramının yanında reorganizasyon, idari ıslahat, yönetimin iyileştirilmesi, idareyi geliştirme, yeniden düzenleme gibi kavramlar da sıklıkla kullanılmaktadır. Bu kavramlar bazı durumlarda birbirlerinin yerine kullanılabilirken bazı durumlarda ise idari reform kavramının yerine kullanılmaktadır. Üzerinde tam olarak uzlaşılmış bir idari reform tanımı yapılmamıştır. Ancak idari reform kavramının sayılan bu diğer kavramlara kıyasla içerik açısından daha kapsamlı olduğu genel olarak kabul edilen bir düşüncedir (Çakır, 2013: 632).

Bazı reform girişimlerinde tüm yenilikler idari reform olarak ele alınmakta ve karışıklık yaşanabilmektedir. İdare, bir sistemler bütünü olarak ele alınabilir. İdare bazı durumlarda toplumda yaşanan değişimlerin önemli bir aracı konumunda iken bazı durumlarda kendi içerisinde yaşanan değişimlere direnç gösteren bir sistemdir. İdare kesintisiz bir şekilde, çevresinde yaşanan değişimlere ayak uydurabilmek için çaba harcayan ve ufak değişiklikler yapan bir birim konumunda olabilir. Bu çabalar genellikle çok kapsamlı olmamakla ve idari reform olarak değerlendirilmemekle birlikte idarede bir gelişim sağlama amacı taşımaktadır. İdarede bir gelişim sağlamaya yönelik bu girişimler idareyi geliştirme olarak adlandırılmaktadır. İdarenin yaşanan değişimlere karşı direnç göstermesi ve gerekli hassasiyeti taşınamaması karşısında geliştirme faaliyetleri gerçekleştirilememekte ve idari reformların yapılması gerekli hale gelmektedir (Sürgit, 1972: 8-12). İdareyi geliştirme, çevrede yaşanan değişimlere uyum sağlama adına yapılan girişimler olmakla birlikte idari reformların düzgün bir şekilde yapılabilmesi için alınan önlemler niteliği de taşımaktadır. İdareyi geliştirme kavramının yanında yeniden düzenleme kavramının da idari reform kavramı ile arasında farklılık bulunduğu düşünülmektedir. Yeniden düzenleme, bilinçli olarak örgütlerin görevlerinde, çevresi ile olan ilişkilerinde, fonksiyonlarında ve amaçlarında değişiklikler yapmak olarak tanımlanabilir. İdari reform, daha köktenci olarak kabul edilmektedir. İdari reforma kıyasla yeniden düzenleme, daha sınırlı nitelikte değişiklikler ve mevcut yapı üzerinde yapılan düzeltme girişimleri olarak değerlendirilmektedir (Çakır, 2013: 636). İdari reformlar ise idaredaki mevcut sistemin geniş ölçüde bir kenara bırakılarak yeni biçimler bulmaya yönelmiş girişimlerdir (Yalçındağ, 1971: 24).

İdare alanında yaşanan değişiklikleri ifade etmek için Osmanlı Devleti döneminde genellikle ıslahat kavramı kullanılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti döneminde ise hazırlanan raporlarda ve resmî belgelerde yabancı kaynaklı kelimeler ön plana çıkmıştır. Reform, idari reform, idareyi geliştirme, reorganizasyon, rasyonalizasyon, yeniden düzenleme ve yeniden yapılanma gibi kavramlar sıklıkla kullanılan kavramlar olmuştur (Tutum, 1994: 4). İdarede reform yapma düşüncesi Türk kamu yönetiminde eskiden beri var olan bir olgudur. Özellikle Tanzimat döneminden itibaren, yaşanan sorunların çok yönlü olduğu ve sorunların köklerini derinlere uzanan iktisadi, tarihi ve sosyal meselelerde aramak gerektiği göz ardı edilerek yapılan düzenlemelerden hızlı bir şekilde sihirli sonuçların alınması beklenmiştir (Sürgit, 1968a: 4). Osmanlı İmparatorluğu'nun gerileme döneminde ve Türkiye Cumhuriyeti döneminde yönetim yapısı ve yöneticiler, görülen aksaklıkların ve yaşanan sorunların en önemli sebeplerinden biri olarak görülmüştür. Özellikle Tanzimat Dönemi'nden itibaren adli, idari ve askeri alanda büyük değişikliklerin yapılması hedeflenmiştir (Aykaç, 1991: 82). Türkiye Cumhuriyeti döneminde de idari reformlar önemini korumuş ve özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın ardından idari reformların yapılmasına yönelik birçok girişimde bulunulmuştur (Sürgit, 1968a: 4).

Toplumun ve devletin yenileştirilmesi gayesiyle yapılan idari reformlar devlet ve idare kavramları kadar köklü bir olgudur. İdari reformlar yapılırken idarenin gerçekleştirmesi gereken faaliyetlerin daha iyi bir şekilde yapılmasını sağlayacak uygun örgütlenme biçimleri araştırılmaktadır. İdari reformlarda idarenin yapısında, kuruluşunda reformlar yapmak ve idarenin işleyiş şeklinde, yönetim tarzında reform yapmak üzere iki alanda değişim istenmektedir (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman ve Özer, 2016: 483).

İdari reform kavramının bilimsel anlamda ele alınması İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından başlayan kalkınma çabaları ile birlikte olmuştur. Özellikle bu dönemden sonra idari reformlar önem kazanmış ve kamu yönetimi alanında üzerinde en çok durulan konulardan biri haline gelmiştir (Yayman, 2008: 5). İdari reforma yönelik araştırmalar ve tartışmalar 1940'lı yıllara dayanmakla birlikte kavramın sistematik bir biçimde ele alınması ve çalışmalara konu edilmesi 1970'lere doğru mümkün olmuştur. Farklı disiplinlerden bilim insanları kamu kurumlarındaki örgütsel değişim konusuna ilgi göstermeye başlamış ve ilerleyen süreçte kamu yönetiminde yaşanan değişimler ele alınmaya başlanmıştır (Karaer, 1991: 44). İdari reformun giderek önem kazanmasında ve evrensel bir olgu olarak görülmeye başlanmasında az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde refah devleti anlayışına yönelik

düzenlemeler yapma eğilimi önemli bir rol oynamıştır. Refah devleti anlayışı ve kalkınma açısından idarenin önemli görülmesi, idari reform kavramının önem kazanmasına katkı sağlamıştır. Ayrıca bu süreçte idari reformlara olumluluk atfedilmeye başlanmış ve idari reformların yapılması bir zorunluluk olarak görülmüştür (Çakır, 2013: 634).

Dünyada bilim ve teknoloji alanında hızlı bir şekilde değişim yaşanmakta ve önemli gelişmeler kaydedilmektedir. Bu gelişmelerin insanın değişmesine yol açtığı ve insanın sınırlarının sürekli olarak yeniden tespit edilmesini gerektirdiği düşünülmektedir. Bununla birlikte toplumsal gelişmelerin ve değişimlerin, toplumların daha karmaşık ve farklı bir hal almasına, yeni sorunların ve ihtiyaçların ortaya çıkmasına neden olduğu yaygın bir şekilde kabul edilmektedir. İnsanın daima daha adil ve özgürlükçü bir düzende yaşama isteğine sahip olduğu düşüncesiyle birlikte değişim kavramı ön plana çıkmakta ve değişim kavramı daha olumlu ve karizmatik bir olgu olarak kabul edilmektedir. Bundan dolayı değişim gereksinimi bir dogma haline gelmektedir (Avaner, 2009: 11). Günümüzde daima daha iyi bir düzenin oluşturulabileceği varsayımı geniş ölçüde kabul edilmektedir. Yüzlerce yıl içinde güzel zamanların geçmişte kaldığı ya da geleceğin insan iradesinin dışında belirlendiği düşüncesi yerine insanın kaderi üzerinde söz sahibi olduğu düşüncesi hâkim olmaya başlamıştır. İnsanın değişime dair korkusu aşılmaya çalışılarak ilerleme ve daha iyiyi arama için çok daha fazla insan cesaretlendirilmektedir. Bu bağlamda reform saygı gören bir olgu olmasının yanında daha iyi bir gelecek için arzulanır hale gelmiştir (Caiden, 1969: 23).

Kamu yönetimi alanında reform incelemesinin devlet reformu ve yönetsel reform olarak ikili bir ayrıma tabi tutulduğu söylenebilir. Devlet reformu ile daha çok 1930'larda başlayan, yasama, yürütme ve yargı organlarını da kapsayan devlet örgütlenmesinde değişiklik ve düzenleme girişimleri anlaşılmaktadır. Tanımı üzerinde tam bir uzlaşa sağlanamamış idari reform kavramına içinde bulunulan döneme göre farklı anlamlar yüklenebilmektedir. 1945-1980 yılları arasındaki dönemde idari reform kavramı, kamu yönetiminde organik olarak merkezi idarede, KİT'lerde ve yerel yönetimlerde yapılan değişiklikleri; fonksiyonel açıdan ise personel, teftiş, bütçe ve maliye, evrak dosyalama ve arşivleme alanlarında yapılan düzenlemeleri kapsayacak bir şekilde kullanılmaktadır. Buradan hareketle merkezi teşkilatta ve yerel yönetimlerde yapılan değişikliklerin idari reform kapsamında değerlendirilmesi gerektiği söylenebilir (Avaner, 2009: 59-60). Bu dönemin idari reform anlayışı İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde yaşanan genişleme eğiliminin idari reformlar ile düzene sokulmasıdır. Bu dönemde idari reformlar özellikle modernleşmenin, ulusal kalkınmanın,

devletin öncü bir rol oynamasının aracı olarak ele alınmıştır. 1980 sonrası dönemde ise devletin rollerinde ve görevlerinde bir daralma eğilimi başlamıştır. İdari reformlar bu daralmayı gerçekleştirme aracı olarak görülmüş ve reform olgusu yapısal uyarlanma kavramı ile ifade edilmeye başlanmıştır (Güler, 2005b: 28-29).

1970’lerde yaşanan ekonomik krizler, Keynesyen ekonomi yönetimi ve refah devleti anlayışı üzerindeki konsensüsün yıkılması, bürokraside etkinlik ve verimlilik arayışları kamu yönetiminde bir değişim yaşanmasına yol açmıştır (Özer, 2015: 147-148). Refah devleti anlayışının hâkim olduğu dönemde devletin birçok alanda hizmet sunması devletin büyümesine yol açmış ve kamu harcamaları artmıştır. Ancak 1970’lerde yaşanan petrol krizi ile birlikte devlet bütçelerinde büyük açıklar oluşmaya başlamıştır. Batı’daki refah devletleri bu açıkları kapatmakta zorlanınca kamu harcamalarını azaltmaya ve tasarruf tedbirleri uygulamaya başlamıştır. Batılı devletler bürokratik yapıda köklü değişim arayışına girmiştir. ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher dönemlerinde kamu hizmetleri sınırlandırılarak harcamalar azaltılmaya çalışılmıştır. Ayrıca söz konusu kamu hizmetlerinin daha az masraflı bir şekilde yapılması arayışına girilmiş ve özel sektör pratiklerinin kamu yönetimine de uygulanması için çaba sarf edilmiştir (Öztürk ve Coşkun, 2000: 149).

Kamu yönetimi alanında 1980’ler ve 1990’larda önemli bir dönüşüm yaşanmıştır. Bu dönemde geleneksel kamu yönetimine meydan okuyan bir paradigma olarak gelişen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ile süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanmak, bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, işletme yönetimi pratiklerini uygulamak, sorumluluk almaktan kaçınmamak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak gibi ilkeler kamu hizmetlerinin sunumunda temel anlayış haline gelmiştir (Özer, 2015: 150). Bu dönemde yaşanan paradigma değişimi idari reformlarla ulaşılmak istenen hedeflerde bazı değişiklikler yaşanmasına yol açmıştır.

1990’lara kadar idari reform çalışmalarında devletin toplum hayatındaki rolüne yönelik bakış açısı genel olarak korunmuş iken bu dönemden itibaren küresel değişim dalgası ile birlikte geleneksel kamu yönetimi anlayışı temelden sarsılmış ve hiyerarşi, otorite gibi modern yönetim yapısının dayandığı kavramlar eleştirilmeye başlanmıştır. Dünyada yaşanan değişim Türkiye’yi de etkilemiş ve mevcut siyasal ve yönetsel sistemin temel kurumları radikal bir şekilde gözden geçirilerek bilgi çağının gereksinimleri çerçevesinde bu kurumların yeniden inşasını hedefleyen idari reform çalışmaları gerçekleştirilmeye

başlanmıştır. 1980'lere kadar kamu yönetiminde yapılan reform çalışmalarında mevcut sorunlara çözüm için personel sayısının dondurulması ve azaltılması, denetimlerin harcamalar ve uygulamalar üzerinde yapılması gibi öneriler öne çıkmakta iken günümüzde yapılan reformlarda kamu kurumlarının örgütlenmesinde ve işleyişinde yalnızca daha rasyonel olabilme uğraşı ile hareket edilmemekte ve vatandaşın beklentilerinin, taleplerinin dikkate alınmasını sağlayacak reform çalışmaları yapılmaktadır. İdari reform çalışmalarında kamu yönetimine etkinlik kazandırmak, devletin küçülmesini sağlamak, kamu yönetiminin düzenleyici rolü ön plana çıkarmak amaçlanmaktadır. (Saran, 2004: 205-211).

2.2. İdari Reformun Yapılma Nedenleri

İdarenin görevlerini hızlı, etkili, verimli ve kaliteli bir şekilde icra edebilmesi için birtakım yöntemler, teşkilatlanma biçimi, personel rejimi gibi unsurlar belirlenmektedir. Bu unsurlar ne kadar iyi düzenlenmiş olursa olsun zamanla gelişmelere ayak uydurulamamaktadır. Yaşanan gelişmelere uyum sağlamada yaşanan sorunlar ve idarenin artan görevleri ile idarede bir değişim ihtiyacı hasıl olmaktadır (Yetim, 1988: 33). İdari reformların yapılması en temelde değişim süreci ile ilişkilidir. Bütün sosyal kurumlar gibi idarede de bir değişimin yaşanması kaçınılmazdır. Ancak idarede hissedilen değişim ihtiyacı diğer kurumlara kıyasla acil bir nitelik arz etmektedir. Bu değişim ihtiyacı idarenin toplumdaki yeri ve rollerinden kaynaklanmaktadır. Bugünkü şartlarda devletin rolleri ve sorumlulukları ile bunları yerine getirmesi beklenen mekanizma arasında bulunan farklar idari reformların yapılmasının temel nedenidir (Tutum, 1971: 34).

İdarenin durağan bir yapı olmaması nedeniyle idarenin yapısında, işlem türlerinde, yöntemlerinde, uygulamalarında, amaçlarında, kullanılan araç ve gereçlerde zamanla değişim yaşanmaktadır. Kullanılan yöntemler, araç ve gereçler, siyaset ve amaçlar günün koşullarına uyamaz hale gelmekte ve idari reformların yapılması gerekmektedir (Aktan, 1987: 155). Aşırı kuralcı yapı nedeniyle idarenin işlemez hale gelmesi, politik bunalımlar, ülkenin statüsünde yaşanan değişimler, sosyal ve ekonomik kalkınmada idarenin önemli görülmesi ve bu nedenle idarede sorunlu alanlara özel önem verilmesi idari reformların yapılmasını gerektiren nedenlere örnek olarak verilebilir (TODAİE, 1972: 10). İdari reform çalışmalarından başarılı sonuçlar elde edebilmek için mevcut durum ve idarede görülen sorunlara yol açan nedenlerin neler olduğu doğru bir şekilde tespit edilmelidir (Tortop vd., 2016: 487).

Bir ülkede idari reform çalışmalarının yapılmasına neden olan faktörler çok çeşitli olabilmektedir. Ayrıca idari reformu gerektiren nedenler ülkeden ülkeye de değişebilmektedir. İdari reformlar sayesinde idarenin günün koşullarına uygun hale getirilmesi sürekli uğraş olarak görülmeli ve idarenin günün koşullarına uyum sağlayamadığı görüldüğü zaman idari reform çalışmalarının yapılması gerekmektedir (Sürgit, 1972: 27). İdari reformların yapılmasını gerektiren durumlar çeşitlilik göstermekle birlikte birtakım nedenler yapılan çalışmalarda genellikle belirgin bir rol oynamaktadır.

İdari reformların yapıldıkları alana göre organik idari reformlar ve fonksiyonel idari reformlar olarak ayrılmasından hareketle idari reformların yapılma nedenleri organik ve fonksiyonel nedenler olarak gruplandırılabilir. İdarenin organik yapısından kaynaklanan nedenler; ana personel rejiminin dışında kuruluşların varlığı, personel kadrosu ve kurumun hiyerarşik yapısı arasında uyumsuzluk, aynı türden görevlerin farklı bakanlıklara dağıtılmış olması, bakanlıklar arasında koordinasyon sorunları ve merkezi planlama ile bakanlıklar arasında koordinasyonun sağlanamamasıdır. Fonksiyonel nedenler ise; görevlerin adil dağıtılmaması, iş tatmininin sağlanamaması, verimi artırmayı sağlayacak kaynakların eksik olması, bürokratik usullerin karmaşıklığı ve karar verme yetkisinin aşırı bir biçimde merkezileşmesidir (Tutum, 1971: 43).

İdari reform yapılmasını gerektiren nedenler içerisinde idare tarafından sunulan hizmetlerin sayısının artması önemli bir faktör olarak öne çıkmaktadır. Özellikle 20. yüzyılda toplumların sosyal ve ekonomik yapısında ve devletin rollerinde önemli değişiklikler meydana gelmiştir (Sürgit, 1972: 23). Ekonomik ve sosyal açıdan toplumların bünyesinde önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Bu değişimler devletin görevlerinin ve rollerinin neler olması gerektiğine dair bakış açısında değişimlere sebep olmuş ve devlete yüklenen görev ve sorumluluklar artmıştır (Yetim, 1988: 34).

Kamu yönetiminde Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra evrensel bir olay olarak bir genişleme yaşanmış ve bununla birlikte yönetimde verimlilik ve tutumluluk gibi sorunlar önem kazanmıştır. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ise toplumsal kalkınmanın başarılması hedefi ve idarenin bu hedefin önemli bir aracı olarak görülmesi reform çalışmalarına yol açan nedenlerden olmuştur (Mihçioğlu, 1990: 60-61).

Değişen koşullarla birlikte ortaya çıkan yeni görevler mevcut kamu kurumları ile yerine getirilmeye çalışıldığında kurumların yapısında değişiklikler yapılması gerekli olabilmektedir. Ayrıca birtakım görevlerin ortadan kalkması da teşkilat ve personel alanlarında değişiklikler yapılmasını gerekli kılmaktadır. İdare tarafından sunulan hizmetlerin kapsamının genişlemesi ve sayısının artması ile birlikte genellikle karar alma mekanizmalarının ve hizmetlerin sunuluş yöntemlerinin yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde düzenlenmesini gerektirebilmektedir (TODAİE, 1972: 9).

Bir toplumda sunulan hizmetlerin niteliğinin ve hizmet sunumunda kullanılan tekniklerin değişmesi, hizmetlerden faydalanan kişi sayısının artması, kamuya yüklenen görevlerde değişiklikler yaşanması gibi nedenler reform yapılmasını gerekli kılmaktadır (TODAİE, 1972: 9). Teknoloji alanında yaşanan değişimler, idare tarafından sunulan hizmetlerde çalışma yöntemlerinin gözden geçirilmesini gerektirmektedir. (Mıhçıoğlu, 1990: 61). Yeni teknolojilerin, bilgilerin idare alanında uygulanmaya başlanması personel, hizmet sunma yöntemleri ve idarenin faaliyetlerinde kullandığı araç ve gereçlerde değişiklikler yapılmasına yol açmaktadır (Sürgit, 1972: 24). Günümüzde özellikle bilişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler sunulan hizmetlerin yöntem ve şekillerinin değişmesine yol açmaktadır.

Personel alanında yaşanan aksaklıklar, idarenin görevlerini yerine getirmesinde engellerin en önemlisi sayılabilir. Personelin eğitilmesi, personel yönetiminin zamanın gereklerine uygun olmaması ve hizmet alanlarının rasyonel esaslara göre belirlenmemiş olması gibi sorunlar personel alanında görülen sorunların başında gelmektedir. Personel yönetimi idarenin önemli unsurlarından birisidir. Hazırlanan bütçe, plan ve programlar, alınan kararlar personel ile bağlantılıdır. Kanunlar, planlar ve programlar ne kadar iyi hazırlanmış, kararlar ne kadar detaylı ve doğru olsa da bunların uygulanmasında personel unsuru önem kazanmaktadır (Yetim, 1988: 35). Bu nedenle idarenin sunduğu hizmetler ve hizmet sunma yöntemleri değişirken bu faaliyetleri icra eden personelin değişmesi gerekebilmektedir. Yaşanan değişimler doğrultusunda personelde aranan nitelikler artmakta ve eğitim sayesinde yaşanan ilerlemelerin gelecekte görev alacak personele aktarılması için çeşitli reformların yapılması gerekebilmektedir (Sürgit, 1972: 25).

İdari reform yapılmasını gerektiren nedenlerden bir diğeri hem kamu hizmetlerini vergileri ile finanse eden hem de sunulan hizmetlerden faydalanan vatandaşların daha hızlı, ucuz ve kaliteli hizmet almaya yönelik talepleridir (Sürgit, 1972: 25).

Devletin görevlerinin ne olması gerektiğine yönelik düşünce yapısının değişmesi idari reformların yapılmasını gerekli kılan hususlardan birisidir (TODAİE, 1972: 9-10). Devletin sunması gereken hizmetlerin ve üzerine alması gereken sorumlulukların neler olması gerektiğine dair anlayış ve politik tercihlerde değişimler yaşanmaktadır (Sürgit, 1972: 23). Refah devleti anlayışı ile devletin rollerinde büyük artışlar yaşanmış ve devletin birçok alanda hizmet sunması beklenmiştir. Yeni sağ anlayışının devletin küçültülmesi söylemleri ile yeni bir dönem başlamış ve birçok alanda özelleştirmeler önem kazanmıştır. Devletin rollerinde yaşanan değişimler idari reformları gerekli kılmıştır.

Geçmişten günümüze kadar Türk kamu yönetiminde birçok idari reform çalışması yapılmıştır. Günümüzdeki koşullar göz önünde bulundurulduğunda Türk kamu yönetiminde; yetki ve sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, yönetim-siyaset dengesinin sağlanamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyetin varlığı, karar alma süreçlerinin yavaş işlemesi, kamu kurumlarının hantal bir yapıya sahip olması gibi sorunların bulunduğu ve bu gibi nedenlerle reform çalışmalarının yapıldığı görülmektedir (Tortop vd., 2016: 488).

Ülkelerin kendine has koşulları nedeniyle idarede görülen sorunlar farklı bir görünüm arz edebilir. Ancak insan vücudunda görülen sorunların dünyanın farklı yerlerinde aynı şekilde var olması gibi idarede görülen sorunlar ve aksaklıklar esas itibari ile dünyanın her yerinde aynı niteliği haizdir (Mihçioğlu, 1963:134). Bu bağlamda idari reformların yapılmasını gerektiren nedenlerin dünyada birçok ülkede benzerlikler gösterdiği söylenebilir.

2.3. İdari Reformun Amacı

Bir sosyal sistem olan toplumsal yapının içinde yer alan ve onun bir alt sistemi olan idare, toplumsal yapı ile sürekli etkileşim halindedir. Zamanla değişen koşullar, ortaya çıkan ihtiyaçlar karşısında idari reformlar yapılarak idarenin etkili ve kaliteli şekilde çalışması hedeflenmektedir. Teknolojik, sosyal, bilimsel ve ekonomik alanda yaşanan hızlı değişim ile birlikte idari kurum ve kuruluşlar ne kadar iyi düzenlenirse düzenlensin zamanla değişim ihtiyacı hasıl olmakta ve idari reformlar gerekli hale gelmektedir (Kılavuz, 1998: 167).

İdari reformların yapılmasındaki amaç, hem sosyal, siyasal ve ekonomik yapıda idarenin rollerini ve görevlerini yerine getirmesini kolaylaştıracak gerekli düzenlemelerin yapılması

hem de idarenin bu rol ve görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirmesine ve ulusal hedeflere ulaşmaya katkı sağlayacak bir niteliğe, yapıya ve çalışma düzenine sahip olmasını mümkün kılmaktır (Yalçındağ, 1971: 29). İdarede etkinlik ve verimliliği sağlayabilmek adına idare tarafından sunulan hizmetlerin hızlı, kaliteli, ekonomik ve maliyetlerin yükselmemesini sağlayacak şekilde yerine getirilmesi amaçlanmaktadır (Aktan, 1987: 155).

Kamu politikalarının, yönetim organları tarafından başarılı bir şekilde yürütülebilmesini sağlamak idari reformların temel amaçlarındandır. Sadece kanunlar yapılarak halkın ihtiyaçları karşılanamamaktadır. Halkın ihtiyaçlarının kamu politikaları çerçevesinde idare tarafından izlenmesi ve gerekli adımların atılması önemlidir (Finan ve Dean, 1957/1971: 126). Bu nedenle idari reform çalışmalarında idari reformların hükümetin genel tutumu ve kamu politikaları ile uyumlu olmasına dikkat edilmelidir. Hükümetin genel tutumunun ve kamu politikalarının anlaşılabilmesi için hükümet yetkililerinin resmi görüşleri, hükümet programı, hükümet tarafından benimsendiği oranda anayasa ve kalkınma planları dikkatli bir şekilde incelenmelidir (Payaslıoğlu, 1971b: 5).

İdari reformların, idarenin daha hızlı ve kaliteli hizmet sunmasını sağlamak gibi genel amaçlarının yanında reform çalışmalarını yürüten kişilerin mevcut duruma göre somut amaçlar belirlemesi gerekmektedir (Sürgit, 1972: 31). İdari reform çalışmalarında verimlilik, hız, etkinlik, yasalara uygunluk ve basitlik gibi evrensel bir nitelik arz edebilen ve herkes tarafından istenebilen genel amaçlar belirtilirken verimlilik ve etkinlik gibi kavramlarla ne kastedildiği şüpheli kalabilmektedir. Ayrıca idari reformlarda devletin sunduğu kamu hizmetlerinin hangi amaçlara yönelmesi gerektiği de bir soru olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu bağlamda “kamu menfaatlerini gerçekleştirmek” gibi genel amaçlar koymak yerine idareye açık hedefler göstermek daha başarılı sonuçların alınmasına katkı sağlayabilir (Payaslıoğlu, 1971b: 5-6).

İdarenin, gerçekleştirmek istediği reformlardan ayrı bir şekilde ele alınamaması gibi idari reformların da kurumların yapısını, personel düzenini ve hizmet sunma biçimlerini değiştirmeyi amaçlamanın ötesinde birtakım başka amaçlar taşıdığını belirtmek gerekmektedir. Bu nedenle idari reform çalışmaları, mevcut siyasal düzenden ve sosyo-ekonomik yapıdan soyutlanarak değerlendirilmeye çalışılmamalıdır. Az gelişmiş ülkelerin 1960’lı yıllarda sadece ekonomik kalkınmayı hedeflemekten vazgeçerek kalkınmanın

ekonomik, politik ve sosyal yönünü dikkate almaya başlamaları bu duruma örnek teşkil etmektedir (Sürgit, 1972: 29).

İdari reformlarda rasyonel esaslara göre işleyen bir idarenin kurulması, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın rasyonel esaslara göre işleyen idarenin öncülüğünde gerçekleştirilebilmesi de hedeflenmektedir. 1945 yılından itibaren devlet yönetiminde iktisadi faktörlerin daha etkili rol oynamaya başlamasıyla Türkiye’de yapılan idari reform çalışmalarında da bu kaygıların taşındığı görülmektedir (Avaner, 2009: 65). Bu dönemde, gelişmiş ülkelerde de idari reformlar refah devleti mekanizmasını uygulayabilmek için gereken değişikliklerin yapılması amacıyla gerçekleştirilmiştir (Çakır, 2013: 638). Türk kamu yönetiminde yapılan idari reform çalışmalarında geleneksel olarak idarenin temel olarak daha verimli, ekonomik, basit ve hızlı bir şekilde işleyebilmesi ve hizmetleri daha kaliteli sunabilmesi için doğru yapının ve çalışma yöntemlerinin tespit edilmesi amacı güdülmüştür. Genelde kamu örgütlerinin örgütsel yapısı, görevleri, kullandıkları yol ve yöntemler üzerinde çalışılmış, birtakım öneriler hazırlanmış ve uygulamaya geçirilmiştir. Planlı kalkınma döneminin başlamasıyla bu amaçlara idarenin, ekonomideki kalkınma çabalarında duyulan ihtiyaçları hızlı ve rasyonel bir şekilde karşılayabilecek bir kapasiteye ulaştırılması da eklenmiştir. Daha sonra bu amaç, iktisadi ve idari kamu kurum ve kuruluşlarının, kalkınma planlarında tespit edilen iktisadi ve sosyal hedeflere tam olarak ulaşmayı sağlayacak bir hale getirilmesi olarak genişletilmiştir (Yalçındağ, 1971: 25-26).

2.4. İdari Reformun Özellikleri

İdari reform, insan faaliyetlerinde bilinçli olarak gerçekleştirilen bir gelişme çabasıdır. Aslında normatif olan bu kavramın kökleri ideallere ve inançlara dayanmaktadır. Toplumun bir alt sistemi olan idarenin; görevlerini yerine getirebilmesi ve toplum sistemine uyabilmesi için gerekli hedefleri belirlemesi ve değişen koşullar karşısında hedeflerini değiştirmesi gerekmektedir. Rollerini açısından ciddi bir önemi haiz olan idarenin ihmal edilmemesi gerektiği ve idare alanında sağlanan gelişmenin toplumdaki diğer amaçlara ulaşmada katkı sağlayacağı fikrinden hareketle idari reformun, sosyal değişmeyi etkileyen bir olgu olduğu düşünülmektedir (Sürgit, 1972: 13-14). Kültürel değişim, teknolojik yenilikler gibi idari reform da evrendeki değişimin bir parçası olan sosyal değişimin bir faktörüdür. İdari reform kavramının doğru anlaşılabilmesi için idari reformun özelliklerinin bilinmesi önemlidir (Kılavuz, 1998: 170).

Reform çalışmaları toplumsal ve kültürel değişimle birlikte ele alınmalıdır. Uygun zamanın, reform yapmaya elverişli alanların ve değişimin hızının belirlenmesi başarılı sonuçlar alınmasına olumlu katkı yapacaktır (Aykaç, 1991: 83). Gerçekleştirilmesi uzun süre alacak reformlar, yönetimde sık değişikliklerin yaşandığı zamanlarda yapılmaya çalışılırsa başarılı sonuçlar alınamayabilir. Özellikle hükümet değişikliklerinin sıklıkla yaşandığı ülkelerde reformların zamanı iyi seçilmelidir (Mıhçıoğlu, 1990: 62). İdari reform çalışmaları siyasi istikrarsızlıklar, seçim dönemleri ve koalisyon hükümetlerinde değişiklikler yaşanması gibi nedenlerle başarısız olabilmektedir (Mıhçıoğlu, 1963: 123).

İdari reform, genellikle yönetim alanından daha kapsamlıdır ve kamu hukuku, psikoloji, politika gibi birçok disiplinle etkileşim halindedir. Bu durum idari reformun sınırlarını kesin olarak belirlemeyi zorlaştırmaktadır. Ayrıca reformlar yapılırken, yaşanan aksaklıklarda ikincil nitelikte kabul edilen sorunların önemi görmezden gelinip genellikle sadece büyük sorunlara odaklanılmaktadır (Sürgit, 1972: 17). İdari reformlar yapılırken daha az önemli görülen sorunlar ihmal edilmemelidir. Sadece büyük sorunlara odaklanmak yerine küçük görülen sorunlar da incelenip aksaklıkların giderilmesi sağlanırsa reformlardan daha başarılı sonuçlar alınabilir. Ancak idarede pek çok sorun olduğu için tüm aksaklıkların aynı anda çözümlenmesi de beklenmemelidir. Ayrıca reformların yapılması için yeterli sayıda uzman bulunmayabilir. Bu yüzden reform yapılacak alanlar belirlenirken öncelik sırası tespit edilmelidir. Reform yapılacak alanlara dair genel ve belirsiz tavsiyelerde bulunmak yerine daha somut tavsiyeler verilmelidir (Mıhçıoğlu, 1990: 62).

Reform çalışmalarında iyi niyetli çabalar olumlu sonuçlar alınmasında tek başına yeterli değildir. Çalışmaların toplumsal, kültürel ve örgütsel değişimle ilişkili bir şekilde yürütülmemesi halinde istenen sonuçlara ulaşmak mümkün olmayabilir. Bu değişkenlerin yanında önceden hesaplanmayan birçok değişken de süreç üzerinde etkili olabilir (Aykaç, 1991: 84). Ayrıca idari reformlarda niyet ve teşebbüslerden ziyade sonuçlar önemlidir. Reformlarda genel strateji özenli bir şekilde belirlenmeli ve amaçlanan sonuçlara yönelik olumlu değişiklikler sağlanabilmelidir. Ayrıca idari reformlar sadece kanunlarda değişiklik yapmak olarak algılanmamalıdır. Gerekli kanuni düzenlemelerin yapılması reformların başarılı olabilmesi için araç olarak görülmeli ve söz konusu değişikliklerin etkin bir şekilde uygulanması sağlanmalıdır (Sürgit, 1972: 19, 22).

İdarede karşılaşılan aksaklıkların köklerinin derinde bulunduğu ve sorunların çok yönlü bir karakteri olduğu göz ardı edilebilmektedir. İdari reformlar yapılırken genellikle kısa süre içerisinde sihirli sonuçların alınması beklenmektedir (TODAİE, 1965: 8). Yönetim alanındaki sorunların çözülebilmesi için köklü değişikliklerin yapılması gerekmektedir. Bu nedenle reformların başarılı olabilmesi için reformlarda sihirli sonuçlar beklenmemelidir (Mihçioğlu, 1990: 61).

Reformlara büyük umutların bağlandığı ve hırslı bir şekilde yaklaşıldığı gelişmekte olan ülkelerde, sonuçta büyük hayal kırıklıkları yaşanması durumu reformlardan sihirli sonuçlar beklenmemesi gerektiğine örnek teşkil etmektedir. Brezilya’da uygulamaya konulan Bürokrasiden Arındırma Milli Programı etkisini kaybetmiş ve Brezilya’yı taklit eden Latin Amerika Ülkeleri de istedikleri başarıya ulaşamamıştır. Afrika kıtasındaki ülkelerde peşi sıra reform taleplerinde bulunulması sosyal uyumsuzluğa ve bürokraside ataletle neden olmuştur (Caiden, 1988/1989: 222-223). İdari reformların kendisi bir amaç olmaktan öte kurumlarda gerçekleştirilmek istenen değişiklikler için bir ara hedeftir. İdari reformlarda başarılı olmak istenmesinin sebebi başarılı sonuçların asıl amaçlara ulaşmada katkı sağlayacağını düşünülmesidir (Sürgit, 1972: 19-20).

İdari reformların yapılabilmesi için uzun araştırmalara ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca bazı durumlarda yürütülen araştırmalar tamamlandığında mevcut koşullar büyük ölçüde değişmiş olabilir. Bu nedenlerle idari reform bir kez yapılması yeterli bir işlem olarak görülmemeli, sürekli bir iş olarak kabul edilmelidir (Mihçioğlu, 1990: 61). Ayrıca yönetimde hızlı bir değişim yaşanmaktadır ve bu değişim karşısında geri kalmamak için reformların sürekli bir nitelikte olması gerekmektedir. İdari reformlar belli bir zamanda yapılan bir geliştirme çabasıyla sınırlı olmayıp özenli ve sürekli işlemdir. Kapsamlı incelemeler gerektirmekte ve tedbirlerin uygulanması zaman almaktadır (Sürgit, 1972: 18). Japonya’da İdarede Reform Bakanlığı ismiyle bir bakanlık kurulmuş olması idari reformların süreklilik gerektiren bir iş olmasına örnek olarak gösterilebilir (Aykaç, 1991: 87).

İdari reform çalışmaları, reform sürecini yürüten kişilerin sistemi nasıl algıladıklarına, hangi alanda sorun olduğuna ve hangi önlemlerin alınması gerektiğine yönelik düşünceleri çerçevesinde yönü ve niteliğine göre belirlenmektedir. Reform çalışmalarını gerçekleştiren kişilerin dünya görüşleri, değer yargıları ve eğitim düzeyleri gibi olgular reform çalışmalarına yönelik değerlendirmeleri etkilediği için idari reform sübjektif bir niteliğe

sahiptir (Polatoğlu, 2003: 160). İnsanların yönetimin iyi ya da kötü olduğuna dair algıları çeşitlilik göstermektedir. Kötü olarak nitelenen bir yönetime karşı insanların tolerans gösterme seviyeleri farklılaşabilmektedir. İdari reform çalışmalarının hangi alanları kapsayacağı, reform yapılmaya ne zaman başlanacağı, kötü bir idareye karşı hangi seviyede tolerans gösterileceği gibi hususlarda birçok farklı görüş bulunabilmektedir. Mevcut durum tehdit edilmeye başlandığında kurulu düzen yeni düzene karşı üstün tutulabilir ve değişime karşı direnç gösterilebilir. Bununla birlikte idari reform genel olarak kabul gören bir olgudur. Ancak reformdan etkilenen kişi sayısı artmaya başladıkça tartışmalar başlamakta ve reformun ayrıntıları genellikle çoğu kimse tarafından destek görmemektedir (Sürgit, 1972: 15-16).

İdare, toplumda yaşanan değişikliklere çoğu zaman kendiliğinden uyma eğilimi göstermektedir. Ancak çeşitli nedenlerle yaşanan değişikliklerin bir tehdit olarak algılanması durumunda değişikliklere karşı direnç gösterilmekte ve uyum sağlanamamaktadır. İdare açısından faydalı olacağı düşünülen değişikliklerin yapılabilmesi için bu direnç karşısında zorlayıcı bir çaba sarf edilmesi gerekmektedir (Sürgit, 1972: 14-15). Yeni duruma geçilmesiyle kayıplar yaşayacak ya da bilinmeyen yeni bir düzene geçmek yerine mevcut düzende kalmayı savunan kişiler idari reformlara karşı direnç gösterebilmektedir. İdari reformları gerçekleştirmek isteyen kişiler; mevcut alışkanlıkların getirdiği uyuşuklukla, ilgisizlikle, denenmemiş şeylerin sahip olabileceği kıymeti takdir edemeyen ve öngöremeyen ya da reform çalışmalarında bir art niyet arayan kişilerle yüzleşmek zorunda kalabilmektedir. Ancak gerekli çaba sergilendiğinde yenilikler ve yeni yöntemler kabul görebilmektedir (Caiden, 1969: 23-24). Bu nedenle direnç ile karşılaşıldığında başarılı olabilmek için yapay bir özendirme gereklidir. Bu bağlamda idari reformlar gelişigüzel değil, bilinçli ve planlanmış olarak gerçekleştirilen, insan yapısı olan, reformlara karşı insanları ikna etmeyi ve ihtiyaç olduğunda yaptırımlar uygulamayı gerektiren bir niteliğe sahiptir (Polatoğlu, 2003: 159).

İdari reformların yapılması idarenin görevlerinden birisidir. Kurumlarda en üst yöneticiden alt kademe çalışanlara kadar çeşitli kademelerdeki personelin kendi kendini düzeltmeyi görev bilmesi ve personelin bu doğrultuda eğitilmesi gerekmektedir (TODAİE, 1972: 12). Reform çalışmalarının başarısı kamu işini yapan, bunu daha iyi yapmanın yollarını arayan yüzbinlerce kamu personeline ve hükümetin faaliyetlerine doğrudan bağlıdır. Reformların içeriden desteklenmesi, dışarıdan gelen desteğe kıyasla daha fazla önem arz etmektedir

(Caiden, 1988/1989: 225). Kurumlarda gelişme ve ilerlemenin sağlanması konusunda idarenin kendisine büyük görev düşmektedir. Kurumlardaki mevcut sorunlara en yakından tanık olan kişiler kurumlarda çalışan kişilerdir. Kurumlar kendi uzman ve yetkililerinin bilgi ve tecrübesinden faydalanarak başarılı idari reformlar gerçekleştirebilir (Sürgit, 1972: 21). İdareyi en yakından tanıyan kişiler idarede görevli olan personeldir ve bu personel idaredeki sorunları, aksaklıkları iyi bilmektedir. Bu nedenle yapılacak idari reformlarda dışarıdan yeterli bir fikre sahip olmak zor olabilmektedir ve idari reformlar idarenin görevlerinden biridir (Kılavuz, 1998: 171). İdari reformlar yapılırken idarede görevli personel, çalıştıkları kurumun ıslah edilmesini isteyen son kişileri olarak algılanmamalıdır. Personelin çalıştığı kurumun hatta idarenin bütününün nasıl ıslah edilmesi gerektiğine yönelik düşünce ve önerileri olabilmektedir. (Gournay, 1966/1971: 98).

Bir ülkedeki idarenin başarılı olabilmesi temelde yöneticilerin yeteneklerine dayanmaktadır. Yöneticilerin gerçekleştirilmesi istenen planların ve programların uygulamaya geçirilebilmesi için gerekli azmi göstermesi ve yeteneğe sahip olması gerekmektedir. Bu durum yapılmak istenen idari reformlarda yöneticilerin çok önemli bir rol oynamasına yol açmaktadır (Sürgit, 1972: 20). Yöneticiler, görevlerini daha iyi şartlar altında yapabilmeyi, görevli personelin kuralların karmaşık olması ve belirlenen usullerin uzun süreler gerektirmesi nedeniyle karşılaşılan güçlükleri ortadan kaldırmayı istedikleri için reform yapılması talebinde bulunabilmektedir (Gournay, 1966/1971: 98). İdare tarafından sunulan kamu hizmetlerinin başarısının büyük ölçüde bu hizmetleri sunan kurum ve kuruluşların yöneticilerine bağlı olduğu gibi idari reformların da başarılı olabilmesi büyük oranda yöneticilere bağlıdır ve yöneticilerin nitelikleri idari reformların hazırlanması ve uygulanmasında etkili olmaktadır (Kılavuz, 1998: 171).

Türk kamu yönetiminde, ülkedeki işsizlik nedeniyle kamu yönetimi alanında personel sayısının artırılması durumuyla karşılaşılabilmektedir. Kamu yönetiminde bazı birimlerde fazla sayıda personel bulunmasına rağmen bazı birimlerde yetersiz sayıda personel bulunması nedeniyle işlerin aksadığı görülebilmektedir (Kalkandelen, 1998: 101). İdari reformlarla personel sayısında önemli tasarruf sağlanabilmektedir. İdari reformların yapılış amaçları çok çeşitli olmasına rağmen reform çalışmaları personel azaltma çabası olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak idari reformlar yapılırken personelin işten çıkarılması amacı güdülmemektedir (Sürgit, 1972: 19). İdari reform çalışmalarının personel sayısını önemli derecede azaltacağı düşünülmemelidir. İdarenin bazı alanlarında çok sayıda personel

çalışıyor olabilir. Bazı alanlarda fazla personel bulunmakla birlikte bazı alanlarda da personel sayısının az olduğu görülebilir (Mihçioğlu, 1990: 61). Reform çalışmalarına yönelik yapılan araştırmalar ile oluşan dengesizlikler görülerek insan kaynağının daha etkili kullanılması sağlanabilir.

Reform girişimleri memurları doğrudan ilgilendirmektedir. Reform çalışmaları yapılırken dirençle karşılaşılmasının nedenlerinden biri de gerekli psikolojik hava oluşturulmadan reform çalışmalarına başlanmasıdır. Memurların gizli veya açık bir şekilde direnç göstermeleri reform girişimlerinin aksamasına neden olabilir (TODAİE, 1995: 10). Kapsamlı değişiklikler yapılabilmesi için bir kurumda çalışanların ve kurum yöneticilerinin desteği alınmalıdır. Bu doğrultuda reformlara elverişli bir düşünce ortamı oluşturulmaya çalışılmalı, ilgililere reform hakkında gerekli bilgiler verilmelidir. (Mihçioğlu, 1990: 62-63). İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan hükümetleri döneminde yapılan reformlarda memurların ve yöneticilerin tam desteğinin sağlanamaması ve tepkisi nedeniyle hedeflenen oranda başarılı sonuçlar alınamadığı ifade edilmektedir (Aykaç, 1991: 88).

İdari reform çalışmalarına kamuoyunun destek vermesi başarılı sonuçlar almaya önemli katkılar yapabilir. (Mihçioğlu, 1990: 63). Demokratik rejimlerde vatandaş baskısı idari reform yapılması konusunda itici güçlerden birisi olabilir. Kamuoyunda reforma ihtiyaç olduğu düşüncesinin hâkim olması reformların planlanmasında, reformların ve gerekli tedbirlerin uygulanmasında yapıcı rol oynayabilir (TODAİE, 1965: 10). İdari reform çalışmalarında başarı yakalanabilmesi için reformun yapılacağı çevrede reform ihtiyacının anlaşılması ve psikolojik açıdan elverişli bir ortamın tesis edilmesi sağlanmalıdır. Reforma yönelik çabaların kamuoyu, parlamento ve siyasi partiler tarafından anlaşılması ve desteklenmesi sağlanmalıdır (TODAİE, 1972: 13).

Dünyada ve Türkiye’de yapılan idari reformlar; planlı ve organize bir şekilde yapılan, mevcut yönetim sistemini daha verimli ve etkili hale getirmeye çalışan, yönetsel ve siyasal içerikli ve toplumsal değişimle yakından ilgili köklü değişiklikler olması bakımından ortak özellikler taşımaktadır (Tortop vd., 2016: 490). Ülkelerin kalkınmışlık seviyesi, siyasal kültürü ve idarenin yapısı gibi unsurlar farklılık gösterebilmesine rağmen idari reformlar genel olarak ortak özellikleri haizdir.

2.5. İdari Reformun Alanları

İdare, geniş anlamda devletin tüm faaliyetlerini kapsarken dar anlamda ise yasama ve yargı faaliyetlerinin dışında kalan yürütme ile ilgili faaliyetleri kapsamaktadır. İdari reformun konusu idaredir ve idari reformun ilgi alanı devletin idari ve siyasi kurum ve kuruluşları ve bunların görev, yapı ve amaçlarındaki değişikliklerdir. Siyasal yapıyı da kapsayan ancak dar anlamda idare alanını aşan yargı ve silahlı kuvvetlerin dışında kalan bir alandaki değişiklikler idari reform bağlamında ele alınmaktadır (Kılavuz, 1998: 165). İdari reformların yapıldığı alanlar en genel anlamda idaredir.

Örgüt ve yönetim yapısında bilinçli değişiklikler yapılmak istendiğinde değişime yönelik bu faaliyetler çeşitli alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bunlar; insanlar, araç, gereç, para, tesis gibi maddesel olanaklar, yönetimde kullanılan yöntemler, teknikler ve örgütsel yapı ve görevlerdir (Payaslıoğlu, 1971a: 14). İdari reformlar kamu görevlerinin düzgün bir şekilde, kaliteli, verimli ve ekonomik bir biçimde yerine getirilmesini sağlayabilmek için yapılmaktadır. İdari reformların yapıldığı bir alan idaredeki diğer alanları da etkilemektedir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda idari reformların genel olarak örgütlenme, personel, yer, araç, gereç, yöntem ve mevzuat alanlarında yapılmakta olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1972: 10).

Kamu iktisadi teşebbüsleri, askeri kurumlar, özerk kuruluşlar başta olmak üzere yürütme organına dahil olan tüm kuruluşlarda idari reformlar yapılabilmektedir. Ayrıca siyasi partiler, parlamento ve seçim kanunları gibi siyasal kurumlar ile Danıştay ve Anayasa Mahkemesi gibi yargı organına dahil kurumlar idari reformların gerçekleştirildiği alanlardandır (Yalçındağ, 1971: 30). Ancak idari reformlar, yapıldıkları alanlara göre organik reformlar ve fonksiyonel reformlar olarak ikiye ayrılır. Organik reformlarda merkezi idare, mahalli idareler, kamu iktisadi teşebbüsleri ve katma bütçeli daireler bir bütün olarak veya bunların bir bölümünde reform çalışmaları yapılmaktadır. Fonksiyonel reformlarda ise kurumların bütçe, personel, mali kontrol, evrak, dosyalama, teftiş gibi unsurları incelenerek kurumlar reformlara tabi tutulmaktadır (Aktan, 1987: 156).

Devlet kesimi içinde yer alan kamu iktisadi teşebbüsleri, eğitim ve toprak reformları gibi konular ayrı reform alanları olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak bazı durumlarda devlet kesimi ile ilişkili olan bu konular arasındaki uyum üzerinde durulmakta ve kamu iktisadi

teşebbüsleri üzerinde çalışmalar yapılması örneğinde olduğu gibi diğer alanlarda da incelemeler yapılabilmektedir (Payaslıoğlu, 1971b: 8). İdare bir bütün olarak kabul edildiği için idarede bir alandaki sorunların çözülebilmesi için başka alanlarda da araştırmalar yapılması gerekebilmektedir.

İdari reformların başarılı olabilmesi personel alanında başarı reformlar yapılması ile yakından ilişkilidir. İdarede karşılaşılan aksaklıklar personel alanında yaşanan sorunlarla bağlantılıdır ve bu nedenle idari reform çalışmaları genellikle personel alanındaki sorunlara odaklanmaktadır (Mihçioğlu, 1990: 64). İdarenin faaliyetlerinin gerçekleştirilmesinde insan temel unsurdur. Bir kurumdaki personelin kısmen ya da tamamen değiştirilmesi veya personelin bazı özelliklerinin değiştirilmesi idari reform çalışmalarında önemli konulardandır. Bu değişim karşısında değişimin ne kadar sürede yapılacağı, değiştirilen personelin nerede istihdam edileceği ve bunların yerini kimlerin alacağı gibi soruların cevaplandırılması gerekmektedir. Personel alanında yapılan reformlarda teknik detayların yanında hukuki düzenlemelerin yapılması, politik desteğin saplanması gibi unsurlar önemlidir (Payaslıoğlu, 1971a: 14-16). Doğrudan personel alanında istenilen değişimin sağlanması amacıyla yapılan reformların yanında idarenin genelinde yapılan reformlara personelin destek vermesini ve idarede oluşan yeni koşullara personelin uyumunu amaçlayan reform çalışmaları da yapılmaktadır (Ertürk, 1971: 85, 89).

Personel yönetimi alanında yapılan reformlarda iş ile insan arasındaki ilişkinin kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasını sağlayacak şekilde düzenlenmesi hedeflenmektedir. Kurumlardaki sorunların çözülmesine personel sorunlarının çözülmesi ile başlamak gerekmektedir. Personel sorunlarının çözülmesinde ise kamu yöneticisi kadrosunun güçlü bir şekilde oluşturulması önemlidir (TODAİE, 1972: 11). İdari reformlar yapılırken personel alanında değişiklikler yapılmak istendiğinde personelin örgüt bünyesinde muhafaza edilmesi sağlanmak istenmektedir. Ancak bunun yerine mevcut personelin yerlerine yeni kişiler getirilerek kısmen ya da tamamen değiştirilmesi yoluna da gidilebilmektedir (Avaner, 2009: 62).

Kanunlar ve düzenleyici kararlar idari reformların yapıldığı alanlardan biridir. Bazı durumlarda gerekli kanun ve kararlar eksik olarak var olmakta iken bazı durumlarda ihtiyaçları karşılayamamaktadır. Bu durum, işlerin gecikmesine ve gereksiz yazışmaların yapılmasına neden olmaktadır. Kanunlar hazırlanırken ya da kararlar alınırken genellikle

ilgili alandaki personelin görüşlerinden faydalanılmaması bu aksaklığın yaşanmasının nedenlerindendir (Mıhçıoğlu, 1990: 63). İdarede faaliyetler yürütülürken ve hizmetler sunulurken personel yönetimi, kullanılan yöntemler ve kaynaklar gibi unsurlar kanunlar ve düzenleyici kararlar tarafından belirlendiği için kanunlarda ve düzenleyici kararlarda reformlar yapılması gerekebilmektedir. Kanunlar ve düzenleyici kararlarda değişiklikler yapılırken dikkat edilmesi gereken noktalar vardır. Hukuki düzenlemeler personel ve maddi olanaklar ile ilgili yapılan değişikliklerle bağlantılıdır. Ayrıca hukuki düzenlemeler kendi içerisinde hiyerarşik nitelik taşımakta ve düzenlemeler yapılırken bu hiyerarşinin gözetilmesi gerekmektedir. Örneğin yapılan kanuni değişikliklerin anayasaya uygun olması gerekmektedir. Hukuki düzenlemeler yapılırken söz konusu alanda detaylı araştırmalar yapılmalıdır. Acele bir şekilde yapılan düzenlemelerde ilgili alandaki hukuki düzenlemeler arasındaki bağlantılar ihmal edilebilmektedir. Hukuki düzenlemeler yapılırken çıkar gruplarının kendi menfaatlerine yönelik düzenlemeler yapılmasına yönelik gayretlerinin farkında olunması gerekmektedir (Payashoğlu, 1971a: 19-21).

Kamunun üstlendiği görevlerin hızlı ve ekonomik bir şekilde yerine getirilebilmesi için çalışma yöntemlerinde reformların yapılması gerekebilmektedir (TODAİE, 1972: 11). İdarenin çalışma yöntemleri idari reformların başarılı ve verimli bir şekilde gerçekleştirilebildiği alanlardandır. Çalışma yöntemlerinin uzun zaman gerektirmesi, maliyetli olması, yöneticiler ve vatandaş için gereksiz zorluklara yol açması bu yöntemlerin de sıklıkla idari reform alanı olarak belirlenmesine yol açmaktadır (Mıhçıoğlu, 1990: 64).

İdari reformların gerçekleştirildiği alanlardan birisi de kurumların yapısı ve görevleridir. Kurumların genişletilmesi, birleştirilmesi, yeni birimler kurulması, bir kurumun kaldırılması ve yeni kurumların oluşturulması gibi birtakım değişiklikler yapılabilmektedir. Bu alanda yapılan reformlarda şekilsel değişiklikler olarak kalabilmesi gibi bir sorunla karşılaşılabilir. Uygulamada yaşanan sorunlar nedeniyle, yapılan incelemeler sonucu ortaya konulan bir kurumun kaldırılması veya kurumların birleştirilmesi gibi öneriler gerçekleştirilememektedir. Ayrıca kurumların yapısına ve görevlerine yönelik yapılan reformlarda, bürokratlar ve meslek kuruluşları gibi aktörler çıkar sağlama arayışına girebilmekte ve bu durum reformlar yapılırken sorunlar yaşanmasına neden olabilmektedir (Payashoğlu, 1971a: 22-23).

İdari reformların yapıldıkları alanlar, ülkelerdeki sorunlar farklılıklar gösterse de birçok ülkede aynı başlıklar altında toplanabilmektedir. Türkiye, Yunanistan, Pakistan, Belçika, Portekiz, Fransa ve Brezilya gibi örneklerden yola çıkılarak idari reform çalışmalarının genellikle mevzuat, kamu hizmetlerinin sunulmasında kullanılan yöntemler, araç ve gereçler, personel sistemi, örgütlenme yapısı ve çalışma yöntemleri alanlarında yapıldığı görülmektedir (Sürgit, 1972: 33-34). Bununla birlikte Türkiye özeline değinildiğinde yapılan idari reform çalışmalarında merkezi genel idare kuruluşlarının, bunların taşra teşkilatlarının ve mahalli idarelerin inceleme konusu yapıldığı görülmektedir. Genellikle özerk kuruluşlar ve askeri kuruluşlar üzerinde durulmamakta ve kamu iktisadi teşebbüsleri ile yargı kuruluşları ayrı inceleme konuları olarak değerlendirilmektedir (Payaslıoğlu, 1971b: 8).

2.6. İdari Reformun Aşamaları

İdarede, görevler yerine getirilirken ve kamu hizmetleri sunulurken karşılaşılan sorunlara bir süre tahammül edilebilir. Ancak bu aksaklıklara karşı şikayetlerin çoğalması ve duyulan memnuniyetsizliğin artması ile genellikle idarede reform yapma düşüncesi ortaya çıkmakta ve reforma yönelik kararlar alınmaya başlanmaktadır (Sürgit, 1972: 36). Bu kararın alınması ve sorunların neler olduğunun belirlenmesiyle başlayan süreçte reform çalışmaları aşama aşama yürütülmektedir. İdari reformlar genelde beş aşamada gerçekleştirilmektedir. Bu aşamalar; sorunların teşhisi ve değişiklik ihtiyacının saptanması, araştırmaların yapılması ve önerilerin geliştirilmesi, önerilerin incelenerek karara bağlanması, uygulama ve uygulamanın incelenmesidir (TODAİE, 1972: 11-12).

İdari reformlar yapılırken ilk aşama, idarede yaşanan sorunların tespit edilmesini sağlayacak reform kararlarının alınmasıdır. İdarenin içinden veya dışından, sunulan hizmetlere yönelik şikayetlerden hareketle reform talebi gelebilmektedir. Siyasi kadrolarda veya üst yöneticilerde yaşanan değişiklikler ve reform konusunda faaliyet gösteren merkezi birimler reform çalışmalarının başlatılmasında rol oynayabilmektedir (Kılavuz, 1998: 174). Reformlara yönelik merkezi bir birimin kurulması idari reformların başarılı olabilmesi ve çalışmaların devamlılığının sağlanması açısından önemlidir. Devletin değişen şartlara karşı daha kolay uyum sağlamasına katkı yapabilecek bu birimin idaredaki tüm kurumlarda uzantıları oluşturularak kurumların etkinlik ve verimlilikleri yüksek düzeyde tutulabilir (Kalkandelen, 1998: 105).

Reform yapılmasına yönelik karar alınmasıyla yapılacak reformun amaçlarının ve uygulanacak yöntemlerin belirlenmesi aşamasına geçilmektedir. Bu bağlamda gerekli araştırmalar yapılmaya, ihtiyaç duyulan veriler toplanmaya ve ilgililerin görüş ve önerileri alınmaya başlanmaktadır (Kılavuz, 1998: 174). İdari reformlar yapılırken gerekli araştırmalar iki şekilde yapılmaktadır. Reform yapılması planlanan kurum ve kuruluşlarda çalışan personelin sorumluluk alanlarını ve yetkilerini kendilerinin incelediği araştırmalar iç araştırma olarak nitelenirken dış araştırma ise kurum ve kuruluş personelinin yararlanmak yerine başka kişilerden yararlanılarak gerekli araştırmaların yapılmasıdır. Genellikle dış araştırmalar uygulamaya geçirilmesi düşünülen önerilerin personel, kişiler ve gruplar üzerindeki etkisini göz önünde bulundurmadığı için dış araştırmaların uygulanmasında katkı sağlayacak iç araştırmalar da yapılmaktadır (Sürgit, 1972: 38). İdarede görülen sorunlara yaratıcı çözümler sunabilmek için gerekli bilgilerin elde edilmesi gereklidir. Reform çalışmalarına yönelik yapılacak araştırmalar bu bakımdan önem kazanmaktadır. Ancak bilgi toplamak ve bu bilgilerden hareketle öneriler sunabilmeyi amaçlayan araştırmalar yapılırken idari reformların başarılı bir şekilde yürütülebilmesi için tarafsızlığın ve objektifliğin sağlanması yönünde gayret gösterilmelidir (Yetim, 1988: 17).

Yapılan araştırmalar ve çalışmalar sonucunda ortaya konulan öneriler incelenerek karara bağlanmaktadır. Önerilerin kararlaştırılmasında reformlar konusunda söz sahibi olan yetkili organlar önemli rol oynamaktadır (Kılavuz, 1998: 175). Önerileri karara bağlayacak organlar açıkça belli olmalıdır. Bu organların tespit edilmesi zor bir iş olarak görülmeyebilir ancak bazı durumlarda karara bağlama sürecinde Danıştay gibi bazı kurumların görüşlerinin alınmasının gerekli olması, ayrıntıların kanunlarla tespit edilmesi yerine idarenin takdirine bırakılmış olması gibi nedenlerle kesin kararların alınmasında bazı güçlükler yaşanabilir (Payaslıoğlu, 1971b: 10-11). Çözüm önerilerini karara bağlama yetkisini haiz makamın belirlenmesi, çok fazla dirençle karşılaşacak önerilerin uygulanmasından vazgeçilmesi, önerilerin aynen ya da değiştirilerek uygulanması gibi kararların alınabilmesi açısından önemlidir (Sürgit, 1972: 41-42).

İdari reform çalışmaları, aksamaların yaşanmaması için çeşitli olasılıkları göz önünde bulundurarak detaylı bir şekilde hazırlanmış bir plan doğrultusunda yürütülmelidir. Ayrıca idari reformun bir kurum ya da meslek düzeyinde mi yapılacağı yoksa idarenin tamamında mı uygulanacağı önceden belirlenmelidir (Kalkandelen, 1998: 102). Planların etkili bir şekilde uygulanabilmesi için kullanılacak araçların belirlenmesi, zamanlamanın yapılması

ve önceliklerin tespit edilmesi gibi hususlar idari reformlar yapılırken önem kazanmaktadır (Brever Carias, 1970/1971: 133). 1980 sonrasında dünyada yapılan reformlarda genel olarak planlama aşamasında, daha sonra yeniden planlanması gerekebilecek yönetsel, idari ve bürokratik niteliklere odaklanmadan önce sorunların sınırlarının tespit edilmesi ve ayrıntıların planlanmasına uğraşılmıştır (Caiden, 1988/1989: 207). İdari reformlara yönelik hazırlanan planlarda bir şeylerin eksik olması doğaldır. Planlarda, karşılaşılabilecek tüm olası sonuçlara yer verilememekte ve sonuçlar, beklenmeyen reaksiyonları ve umulmayan sonuçları kesin olarak hesaplamak imkânsız olduğu için önceden tam olarak söylenememektedir (Caiden, 1969: 208).

İdari reformlarda tedbirler uygulanırken genellikle mevcut durumda değişiklik yapılarak istenilen duruma geçilmektedir. Bu bakımdan istenen duruma geçişin ayrıntılarıyla planlanması ve uygulamaya dönük kararların kimler tarafından, hangi sıra ile ne zaman alınacağını belirlenmesi tedbirlerin başarılı bir şekilde uygulanmasına katkı sağlamaktadır (Payaslıoğlu, 1971b: 11-12). Bu ayrıntıların planlanması, dirençle karşılaşılması ve reformun uzun bir sürede tamamlanabilecek olması gibi durumlar da reformların başarılı olmasına katkı sağlamaktadır (Kılavuz, 1998: 175). Reformlar yapılırken dirençle karşılaşmamak için kurumların değişmeye hazırlıklı hale getirilmesi önemlidir. Bu kurumlarda çalışan personele değişim ihtiyacının hissettirilmesi ve personelin değişimin başarılacağına inanması sağlanmalıdır (Ertürk, 1971: 77). Reform çalışmalarının ekonomik ve sosyal kalkınma planları ile uyumuna, tüm yönetim kademelerinin çalışmalara dahil edilmesine, kurumlarda eşgüdüm birimleri kurulmasına önem verilmelidir. Bu bağlamda idari reformların örgütlü ve hazırlanan plana uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Reforma yönelik bir planın oluşturulmaması idari reformların başarısız olmasına neden olabilir. Latin Amerika’da idari reformlar yapılırken birçok reform çalışmasının planların oluşturulmaması nedeniyle başarısız olması bu duruma örnek olarak verilebilir (Brever Carias, 1970/1971: 132). Uygulama aşaması, her reform çalışmasının kendine has koşulları çerçevesinde yürütülen bir süreçtir. Reform önerilerinin ve kararlarının uygulamaya geçirilmesi genellikle kurumların kendi iç işi olarak görülmektedir (Sürgit, 1972: 42).

İdari reformların yapılmasında bakanlıklar, geçici ve devamlı komisyonlar, kontrol heyetleri, kamu personeli ile ilgilenen merkezi bir birim, bütçe müdürlüğü ve organizasyon ve metod birimleri görev alabilmektedir (Gournay, 1966/1971:100). Reform çalışmaları ile

devamlı olarak ilgilenmesi için ülkelerde sürekli olarak faaliyet gösteren ve merkezi teşkilat içerisinde yer alan birimler kurulabilmektedir. ABD’de Bütçe Dairesi, İngiltere’de Maliye Bakanlığı, Fransa’da Personel Dairesi Genel Müdürlüğü bu birimlere örnek gösterilebilir (Aktan, 1987: 157). Türkiye’de ise Devlet Personel Başkanlığı ve İdareyi Geliştirme Başkanlığı bu birimlere örnek teşkil etmektedir.

İdari reformlar yapılırken gerekli çalışmaların yapılması için çeşitli komisyonlar kurulabilmektedir. Bu komisyonlar araştırmalarını yapmakta ve raporlar hazırlamaktadır. Genellikle kriz dönemleri sonunda sıklıkla kurulan bu komisyonlara geniş imkanlar sağlanarak bu komisyonların kapsamlı incelemeler yapması istenmektedir. Komisyonlar, yaptıkları incelemeler ve sundukları öneriler ile birçok ülkede reform çalışmalarına önemli katkılar sağlamaktadırlar (Aktan, 1987: 157). Reform çalışmalarını yürütmek için politikacılar, akademisyenler, sanayiciler ve üst düzey memurlar gibi görevlilerden oluşan genellikle geçici nitelikteki bu komisyonlar oluşturulmaktadır (Gournay, 1966/1971:100). Ancak geçici komisyonların bazı durumlarda sorunu çözmekten ziyade zaman kazanmak maksadı ile oluşturulduğu da görülebilmektedir. Devamlı bir nitelikte olmayan bu komisyonlar köklü sorunlarla ilgilenemeyebilirler. Uygulamada geçici komisyonların özellikle devamlı komisyonlar ile birlikte faaliyet gösterecek şekilde kullanıldığı görülmektedir (Mihçioğlu, 1963: 126-127).

İdari reformlarla sürekli olarak ilgilenmesi için oluşturulan birimlerin başında Organizasyon ve Metot birimleri gelmektedir. İkinci Dünya Savaşı sırasında İngiltere’de ortaya çıkan bu birimler, Bilimsel Yönetim anlayışının kamu yönetimi alanında uygulanabilmesini hedeflemektedir. Bu birimler kurmay birimleri niteliğindedir. Türk kamu yönetiminde de kullanılan bu birimler merkezi düzeyde ve kurumlar bazında faaliyet gösterecek şekilde oluşturulmuştur (Mihçioğlu, 1990: 65-66).

İdari reformlar, idarede yaşanan sorunların tespit edilmesi ve kötü idarenin ortaya çıkarılmasında oldukça faydalıdır. Bununla birlikte bazı reform çalışmaları sorunları tamamen çözmek yerine sorunları kontrol altında tutmakla sınırlı kalabilmektedir. Ayrıca sorunların çözümüne yönelik alternatifler sunulmakla birlikte idari reformlar, iyi bir idarenin var olacağını ve sorunların tekrar ortaya çıkmayacağını garanti edememektedir. Ancak başarısızlıklar yaşanabilmesine rağmen kötü bir idarenin ortadan kaldırılabilmesinde idari reformların katkısı yadsınamaz (Caiden, 1988/1989: 227). İdari reform çalışmalarında

başarısızlık yaşanan alanları tespit edebilmek ve elde edilen kazanımları koruyabilmek için gerekli önlemler almak önemlidir. Bu nedenle idari reformlarda uygulama aşamasının izlenerek sonuçların değerlendirilmesi, başarının hangi oranda yakalandığının ve yeni önlemlere ihtiyaç olup olmadığının tespit edilmesi gerekmektedir. Ancak bu aşamada çeşitli zorluklar yaşanabilmektedir. Reform çalışmalarındaki sonuçların kıyaslanabileceği hedefleri tespit etmek sübjektif ve zorlu bir süreçtir. Sonuçların değerlendirilmesi de sübjektiftir ve genellikle reform çalışmalarını yürütenlerin sonuçlara olumlu bakma eğiliminde olması gibi sorunlarla karşılaşılabilir. Reform çalışmalarının maliyetinin belirlenmesindeki sorunlar yaşanan zorluklardandır. Ayrıca reform çalışmalarından beklenen sonuçların alınması bazı durumlarda yıllarca sürebilmektedir (Sürgit, 1972: 44-45). Uygulama aşamasının takip edilerek kontrol edilmesinde ve değerlendirilmesinde ilgili her kuruluş sorumludur. Her kuruluş ve idarenin bir bütün olarak uygulamayı takip etmesinde kademeli bir sorumluluk durumu ortaya çıkmaktadır. Ancak bununla birlikte uygulamanın durumunu en üst seviyede takip eden ve en yetkili organa bilgi veren bir koordinasyon biriminin bulunmasına ihtiyaç duyulmaktadır (Payaslıoğlu, 1971b: 13).

2.7. İdari Reformun Yöntemi

İdari reform çalışmalarında başarının yakalanabilmesi için reformların belirli bir yöntem kullanılarak yapılması önemlidir. İdari reformlar yapılırken uygulama aşamasında birçok güçlükle karşılaşılabilir. Özellikle idari sistemlerin, statükoyu korumaya çalışması temel sorunlardan biridir. Yapılacak değişiklikler; yeni eğitimler, yeni faaliyetler alanları, personel ve yöneticilerin niteliklerinin geliştirilmesini gerektireceği için reforma karşı direnç gösterilebilir. İdari reformları kolaylaştırmak ve reformlardan daha başarılı sonuçlar almak için çeşitli reform yöntemleri düşünülerek denenmiştir. “Bunlar; kurumsal reform yöntemi, zorlayıcı reform yöntemi ve deneysel reform yöntemidir” (Kılavuz, 1998: 171).

Kurumsal reform yönteminde, idari reformların devamlılık gerektiren bir süreç olduğu düşüncesinden hareket edilerek idari reformlara karşı gösterilen direnci kırmak ve reform çalışmalarının başarılı olmasını sağlamak için idarede reform konusunda devamlı faaliyet gösteren birimler oluşturulmaktadır. Bu birimlerin oluşturulması, personelin reform çalışmalarının gerekli olduğunu düşünmesine katkı sağlayabilmektedir (Kılavuz, 1998: 172). Ayrıca bu birimler, idareyi sürekli olarak inceleyerek aksaklıkların ve idarenin ihtiyaçlarının neler olduğunu tespit edebilmektedir. Ancak bu yöntemde reformlarla uğraşan

birimlerin devamlı bir şekilde idaredaki diğer kurumlarla iletişim halinde olması ve onlardan gerekli bilgileri talep etmesi gerekmektedir. Bu durum reformlarla uğraşan merkezi birimlerin diğer kurumlar üzerinde otorite kurabilmesini gerektirmektedir. Fransa’da reformlarla ilgili faaliyet gösteren devlet bakanı niteliğinde bir bakanlığın var olması otorite kurabilme gücüne duyulan ihtiyaca bir örnek olarak gösterilebilir (Tortop vd., 2016: 485).

Zorlayıcı reform yöntemine idarede tek yönlü ve hızlı değişiklikler yapılmasına ihtiyaç duyulduğu zamanlarda başvurulmaktadır (Tortop vd., 2016: 485). Zorlayıcı reform yönteminde, başta iç ve dış baskı gruplarının etkisi olmak üzere çeşitli nedenlerle tek yönlü ve hızlı bir şekilde reform çalışmaları yapılmaktadır. Genel olarak yeni göreve başlayan hükümetler veya yöneticiler bu yöntemi kullanmaktadır. Ancak bu yöntemde personelin kararlara katılımı sağlanamamakta ve bundan dolayı direnç gösterilmesi durumunda reformun başarı şansının azalması ile karşılaşılabilir (Kılavuz, 1998: 172). İdari reform çalışmalarında başarının yakalanabilmesi için personelin katılımının ve desteğinin sağlanması önemlidir. Bu reform yönteminde reform çalışmalarına idare dışından gelen baskılarla başlanıldığı için genellikle personelin görüşleri alınamamaktadır. Bu durum reformlara karşı direnç gösterilmesine neden olmasının yanında personelin görüşü alınmadığından sorunların doğru bir şekilde tespit edilmesine de engel olabilir. Ayrıca personelin sağlayacağı bilgi ve kaynaklardan da mahrum kalınabilir (Kutlu, 2003: 92).

Zorlayıcı reform yönteminde reform yapılmasına yönelik baskı genellikle yürütme organından gelmektedir. Birçok ülkede yasalar devlet başkanı, başbakan ve bakanlar kurulu gibi organlara idari reformların yapılmasına yönelik emir verme yetkisi tanınmıştır. İdarenin yürüttüğü işlemlerin giderek karmaşık bir hal alması nedeniyle çoğu zaman yasama organı reformların içeriğinin nasıl olması ve hangi tedbirlerin alınması gerektiği konusunda yeterli bilgi ve tecrübeye sahip olamamaktadır. Bu nedenle reform çalışmalarına yönelik tedbirleri ve kararları genellikle yürütme organı almaktadır (Finan ve Dean, 1957/1971: 135-136). Bu bağlamda zorlayıcı reform yönteminde özellikle yürütme organı önemli bir rol oynamaktadır.

Reform çalışmalarında sıklıkla kullanılan yöntemlerden biri olan deneysel reform yönteminde ise reforma yönelik çalışmalar ve tedbirler önce belirli alanlarda uygulanmakta, sorun yaşanan yerlerde düzeltmeler yapılmakta ve başarı sağlanması durumunda reform çalışmaları, reform yapılmak istenen tüm alana genişletilmektedir. Türkiye’de yaygın olarak

kullanılan bu yöntem, ilgililerin reforma uyum sağlamasına katkı yapmaktadır. Bu reform yönteminin özellikle reform çalışmaları sırasında hukuk kurallarının sık sık değiştirilmesiyle keyfiliğin ve kişisel tutumların önlenememesi gibi olumsuzluklara yol açabilen sakıncalı yönleri vardır (Kılavuz, 1998: 172-173). Bu yöntem, idari yargı ve yetki kuralları ile uyuşamama gibi sorunlar barındırmakla birlikte uygulama aşamasında reforma yönelik direnç gösterilen noktaları tespit ederek gerekli düzeltmeleri yapma imkânı sağlaması bakımından avantajlar sunmaktadır. Ayrıca bu yöntemde gizli bir şekilde masa başında reform planları hazırlamak yerine yapılan denemelerden elde edilen bilgiler doğrultusunda fonksiyonel planlar hazırlanabilmektedir (Tortop vd., 2016: 487).

İdari reform çalışmaları, reformun yapıldığı ülkenin koşulları göz önünde bulundurularak uygulanmaktadır. Bu nedenle her yerde her zaman geçerli reform yöntemlerinin ortaya konulması mümkün olmamaktadır. Ancak çeşitli ülkelerde denenilen yöntemler dikkate alınarak reform yöntemleri belirli kategoriler altında incelenebilir (Sürgit, 1972: 47). İdari reform çalışmalarında sayılan üç yöntemin yanında uygulama aşamasında birçok yöntem kullanılmaktadır. Bu yöntemler kurumlar arası ve kurumsal yöntemler olarak incelenebilir.

İdari reformlar yapılırken reform çalışmalarının bir bakanlık tarafından yürütülmesini sağlamak, reform çalışmaları için merkezi bir birim kurmak, kurumlar arası eğitim birimleri oluşturmak, merkezi bir personel dairesi kurmak, geçici ve sürekli komisyonlar oluşturmak, üniversiteler, meslek kuruluşları, dernekler, özel firmalar gibi kurumlardan yararlanmak, basından yardım almak, yurtdışındaki uygulamaları öğrenmesi için yöneticileri göndermek gibi yöntemler faydalanılan kurumlar arası yöntemlerdendir (Sürgit, 1972: 47-56). İdari reformlar yapılırken bu yöntemlerden biri veya birkaçı birlikte kullanılabilmektedir.

Kurumlar arası yöntemlerden biri olan reform çalışmalarının bir bakanlık tarafından yürütülmesi yönteminde, idari reform çalışmalarında siyasi sorumluluk da sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu yöntem, İtalya ve Fransa gibi bazı ülkelerde kullanılmakla birlikte Türkiye’de devlet bakanlıklarının bulunduğu dönemde bir devlet bakanın reform konusunda görevlendirilmesi şeklinde kullanılmıştır (Yetim, 1988: 22). Kurumlar arası yöntemlerin en çok kullanılanlarından biri merkezi düzeyde reform çalışmaları ile ilgilenen bir birimin kurulmasıdır. Bu birimlerin etkili bir şekilde çalışabilmesi için kuruluş itibari ile devlet başkanına ya da başbakana mümkün olduğu kadar yakın bir şekilde görev yapması önemlidir. Merkezi düzeyde görev yapan bu birimler, kurumlar arası görev dağılımları ve

kurumların işleyiş yöntemleri gibi konularda tavsiyeler vermek, yasa tasarıları üzerinde incelemeler yaparak yönetim açısından iyileştirmeler yapılmasını sağlamak gibi görevler icra etmektedir (Finan ve Dean, 1957/1971: 130-133). Ayrıca bütçe, personel, kullanılan yöntemler, örgütlenme gibi alanlarda araştırmalar yapmakta ve aksayan yönleri tespit ederek reform çalışmalarına katkı sağlamaktadır. İdari reform çalışmalarında yürütülecek politikayı belirleme, bünyelerinde reform çalışmalarını takip edecek birimler olmayan kurumlara reform çalışmalarında yardım etmek, sahip olduğu bilgi ve uzmanlığı idaredeki diğer kurumlarla paylaşmak için kılavuzlar hazırlamak ve standartlar belirlemek, kurumlara hem yardımcı olmak hem de onları reform konusunda teşvik etmek için kurumlardan raporlar talep etmek ve idareyi ilgilendiren kanun tasarılarını inceleyerek görüş bildirmek gibi görevleri yerine getirmektedir (Sürgit, 1972: 47-53).

Ülkeler, çeşitli yöntemlerle diğer ülkelerin yönetim tekniklerinden faydalanmak istemektedir. Kurumlarda görevli üst yöneticileri dış ülkelere göndererek gidilen ülkenin yönetim tekniklerini öğrenmek kullanılan yöntemlerden biridir. Kurumlar arası yöntemlerden biri olan bu yöntemi uluslararası alanda özellikle Birleşmiş Milletler kullanmaktadır. Birleşmiş Milletler, teknik yardımlarda bulunarak ülkelerin personel yönetimi, bütçe, programların hazırlanması gibi alanlarda görülen sorunlarının çözülmesine katkı sağlamaktadır. Kamu yönetimi alanında önemli hale gelen teknik yardımlar bir veya birkaç ülke tarafından sağlanabildiği gibi doğrudan BM tarafından da sağlanabilmektedir (Finan ve Dean, 1957/1971: 140). Özellikle az gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler bu yardımlardan faydalanmaktadır. ABD'nin başlattığı teknik yardımlar, BM tarafından da benimsenerek yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda çeşitli ülkelerde kamu yönetimi için enstitüler kurulmuştur. Bu bağlamda Türkiye'de de TODAİE kurulmuştur (Avaner, 2009: 18).

Ülkeler, idari reformları kendine has yöntemlerle yapıyor olmakla birlikte diğer ülkelerdeki idari reform çalışmalarından da etkilenebilmektedir. Bu nedenle kurumsal yöntemlerden biri kabul edilen bu yöntem sıklıkla kullanılmaktadır. Reformcular, başka ülkelerde yararlı olmuş önerileri, kendi görüşlerini destekleyen delilleri ve kendi fikirlerine uygun olan teklifleri dikkatli bir şekilde araştırmaktadırlar (Caiden, 1988/1989: 226). Bu bağlamda yöneticilerin dış ülkelere gönderilerek uygulamaları yerinde görmeleri, bilgi ve tecrübelerini artırmaları, idarede görülen sorunlara farklı bakış açıları sunabilmeleri sağlanmak istenmektedir (Yetim, 1988: 26). Kurumsal yöntemler içerisinde önem arz eden

yöntemlerden bir diğeri basın kullanılmasıdır. İdari reformlar yapılırken birçok aşamada basından faydalanılmaktadır. Basın organları, yönetimle ilgili araştırma ve inceleme birimleri olmamakla birlikte reform öneri ve tedbirlerinin değerlendirilmesi, eleştirilmesi ve halka duyurulması açısından önem taşımakta ve reformların başarılı olmasında katkı sağlamaktadır (Finan ve Dean, 1957/1971: 143-144).

İdari reformlar yapılırken kurumsal yöntemlerden de faydalanılmaktadır. Kurumların bünyesinde reform çalışmaları için birimler oluşturulması ve birimlerin araştırmalar yaparak öneriler sunması, üst yöneticilerin görülen aksaklıklar hakkında kilit noktada görev yapan personele danışmaları, kurumlarda görevli personelden reform çalışmaları için komisyon oluşturulması, üniversiteler ve kamu yönetimi enstitüleri gibi kurumlardan veya sendika ve derneklerden yardım istenmesi, personelin niteliklerini artırmak için hizmet içi eğitimler düzenlenmesi gibi yöntemlerden faydalanılmaktadır (Sürgit, 1972: 58-61). İdari reformlar yapılırken kurumlar arası yöntemler ve kurumsal yöntemler bir arada kullanılabilir.

Bir bakanın idarede sorunların yaşandığı bir kurumdaki personelle toplantılar yapması ve personelin görüşlerini alması olumlu katkılar sağlamaktadır. Bakanın sorunlara karşı gösterdiği ilgi kurum personelinin memnun edebilirken sorunlara yakından tanıklık eden personelin görüşlerinin alınması da daha doğru çözümler sunulması açısından önemlidir (Finan ve Dean, 1957/1971: 128-129). Kurumsal yöntemlerden sayılan bu danışma toplantılarının yapılması personelin reform çalışmalarına olan bakış açısını öğrenme fırsatı sunabilecektir. Personelin görüşlerinin alınmasının yanında personelin sürekli gelişimini sağlamak da oldukça önemlidir. Bu nedenle özellikle personelde bir değişim sağlamayı hedefleyen reformlar açısından personelin bilgi birikimini ve niteliklerini artıran hizmet içi eğitimler düzenlenmelidir (Sürgit, 1972: 60-61).

İdari reformlar yapılırken hem kurumlar arası yöntemlerden hem de kurumsal yöntemlerden sayılan üniversiteler ve kamu yönetimi enstitülerinden yararlanma yöntemi; hükümet, bakanlık ya da reform çalışmalarıyla ilgilenen diğer kurumlar tarafından kullanılarak gerekli bilgi alışverişinde bulunulabilmektedir (Yetim, 1988: 26). Üniversitelerden ve enstitülerden yardım alınarak sorunlara karşı yeni bakış açıları getirilebileceği gibi bu kurumların bilgi birikimlerinden de faydalanılabilir. Akademisyenler tarafından idari reformlara yol gösterici bir nitelik arz edebilecek çalışmalar ve incelemeler yapılabilmektedir. Bu bağlamda üniversiteler ile kurulacak bağlantılar bu birikimden yararlanmayı mümkün kılmakla birlikte

bu kurumlarda eğitilen geleceğin kamu yöneticilerinin fikirlerine değer vermeyi ve onların görüşlerinden faydalanmayı da sağlayabilir (Finan ve Dean, 1957/1971: 142).

İdare faaliyetlerini yerine getirirken alt sistemleri ve bir üst sistem olarak kabul edilen toplum ile gerekli iletişimi kurmalı, toplumsal ihtiyaçların farkında olarak bünyesinde yaşanan sorunları, ihtiyaçları da gözeterek çözmeye çalışmalıdır. İdari reform çalışmalarında başarının sağlanabilmesi için idare bir sosyal sistem olarak değerlendirilerek idari reform çalışmaları bu doğrultuda gerçekleştirilmelidir (Yetim, 1988: 28). Bu bağlamda kurumlar arası ve kurumsal yöntemlerden gerekli olanlar kullanılarak ve idarenin diğer sistemlerle etkileşimi sağlanarak bilgilerin toplanmasına, mümkün olduğu oranda reformlardan etkilenen unsurların reform çalışmalarına katılımının sağlanmasına ve dirençle karşılaşılması durumunda gerekli önlemler alınarak bu direncin aşılmasına çalışılmalıdır.

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

İdari reform, Türk kamu yönetiminde uzun süredir üzerinde önemle durulan bir konudur. Osmanlı Devleti'nin ilk dönemlerinden itibaren kurumların şekillendirilmesi için düzenlemeler yapılmakla birlikte özellikle Tanzimat döneminden beri idari reform girişimleri daha önemli hale gelmiştir. Bu dönemde devletin kurtarılabilmesi için reformlar yapma amacı güdülmüştür (Berkman, 1981: 207). Türkiye'de birçok alanda reform çalışmaları yapılagelmiştir. Kılık kıyafetten aile yaşamına kadar pek çok alanda reform yapılmakla birlikte özellikle devlet yönetimi alanındaki reform çabalarına ayrı bir önem verilmiştir. Osmanlı Devleti'nde devlet toplumsal yaşamın tüm alanlarını kapsadığı için bilinçli değişiklikler yapma çabaları hep olmuş ve fonksiyonel, davranışsal, yapısal ve biçimsel yenilikler sürekli olarak yapılmıştır (Şaylan, 1973b: 15). Osmanlı Devleti'nde genelde devletin kurtarılması amacıyla gerçekleştirilen modernleşme çabalarının ve idari reform çalışmalarının devletin çöküşünü iki yüz yıl geciktirdiği belirtilmektedir. Osmanlı Devleti döneminde gerçekleştirilen reform çalışmaları Türkiye Cumhuriyeti dönemine de etki etmiştir. Özellikle Osmanlı Devleti'nin son döneminde önemli rol oynayan bürokrasinin benimsediği reform anlayışı Cumhuriyet dönemine miras olarak kalmış ve Cumhuriyet dönemindeki reformlar üzerinde de etkili olmuştur (Pustu, 2007: 199).

3.1. Osmanlı Devleti Döneminde İdari Reform Çalışmaları

Osmanlı Devleti, Anadolu'da bir beylik olarak kurulmuş ve zamanla büyük bir imparatorluk haline gelmiştir. Sürekli fetihler yaparak büyüyen Osmanlı, diğer devletlerin tecrübelerinden de yararlanarak kendine has bir yönetim düzeni oluşturmaya başlamıştır. Osmanlı'nın yönetim düzeni Fatih Sultan Mehmet döneminden itibaren kökleşmeye başlamış ve uzun bir süre dünyada en önde gelen düzenlerden olmuştur (Kuyaksil, 1994: 76-77). Devletin kuruluş döneminden itibaren yetki genişliğini esas alan bir yönetim düzeni benimsenmiştir. Böylece yapılan fetihlerle devletin sınırlarının genişlemesine rağmen idarede sorunlar yaşanması önlenmiştir. Eyaletlerin her konuda merkeze bağlı kalmasının önüne geçilmiştir. Bu dönemde devletin hukuki ve idari yapısı, devletin geniş bir alana yayılmış olması ve iletişimin daha zor sağlanması gibi koşullar bu anlayışı gerekli kılmıştır (Giritli, 1963: 33).

Kanuni Sultan Süleyman döneminde Osmanlı Devleti, dünyanın en güçlü devletlerinden biri haline gelmiştir. Ancak bu dönemin akabinde duraklama dönemi (1579-1683), gerileme

dönemi (1683-1792) ve yıkılış dönemi (1792-1922) yaşanmıştır. Dünya'nın en güçlü devletlerinden biri olan Osmanlı Devleti'nde özellikle duraklama ve yıkılış dönemlerinde idari, siyasi, askeri, ekonomik ve toplumsal alanlar başta olmak üzere birçok alanda önemli sorunlar görülmeye başlanmıştır (Giritli, 1963: 36).

Osmanlı'da devletin sınırları genişledikçe içeriden toplanan vergiler yetmemeye başlamış ve bu açığı gidermek için yeni savaşlara ve fetihlere girişilmiştir. Bu sürekli savaş hali devlet bünyesini zaafa uğrattığı gibi barış dönemlerinde dahi devletin idaresinin ve düzeninin bozulmasına katkı sağlamıştır (Akçura, 2016: 7). Bununla birlikte 16. yüzyılın sonlarından itibaren devletin devamlı ordusu niteliğindeki Yeniçeri Ocağı, gücünü ve disiplinini kaybetmeye başlamıştır. Yeniçerilerin devlet otoritesini sağlamada başarısız olmaya başlamasının yanında çıkardıkları isyanlar eyaletlerde de devlet otoritesinin zayıflamasına yol açmıştır (Uçarol, 2000: 45). 18. yüzyılın sonlarına gelindiğinde "Osmanlı saltanatı merkezi ve muntazam bir devlet olmaktan ziyade feodal bir saltanat manzarası gösteriyordu". Devletin birçok yerinde adeta zorba olarak nitelendirilen aileler türemiştir. Bu düzensizlik ortamında vilayetlerde merkezi devletin otoritesi kaybolmaya başlamıştır (Akçura, 2016: 37). Osmanlı'da geniş yetkilere sahip beylerbeyliği ve sancakbeyliği gibi makamlarda bulunan devlet adamları nüfuzlarını zamanla daha da artırarak merkezi otoriteye karşı çıkmaya başlamıştır (Giritli, 1963: 35). Ayrıca merkezi idarenin, köylerle ve tarımla ilgili denetimine son vermesiyle Osmanlı toplumunun en önemli unsurlarından olan köylü halk, mukataa sahiplerinin, mültezimlerin ve kadı naiplerinin denetimine bırakılmıştır (Lewis, 2014: 48). Devlet içinde bu sorunlar yaşanırken gücünü kaybetmeye başlayan Osmanlı orduları yapılan savaşlarda yenilgiler almış ve yenilgilerle birlikte fetihler durmaya başlamıştır. Bununla birlikte yüklü savaş tazminatları ödenmek zorunda kalınmıştır. Bu durum halktan daha fazla vergi alınmasına neden olmuştur. Ayrıca fetihlerin durması ve toprak kayıplarının yaşanması tımar sistemini de olumsuz yönde etkilemiştir (Sıdal, 2016: 326). Osmanlı Devleti'nde 1500'li yıllardan itibaren hissedilmeye başlanan toplumsal yapıdaki değişim ve çözülme, idareyi de etkilemiş ve idarenin işlevlerini düzgün bir şekilde yerine getirememesinde etkili olmuştur. Osmanlı'da idarenin tamamında bir bozulma yaşanmıştır. 16. yüzyıldan itibaren saray gözdeleri liyakat aranmaksızın en yüksek kademelere getirilmiş, idari sistem içinde rüşvet iyice yer edinmiştir. Yönetimde özgür Müslümanların görev almaya başlaması kayırmacılığın artmasına katkı sağlamıştır (Davison, 1963/2005: 16). Osmanlı'da 16. yüzyılın ortasından itibaren idari ve askeri alanlarda sorunlar ortaya çıkarken ve toplumsal ekonomik koşullarda bir değişim yaşanırken

devletin daima bir etkileşim ve mücadele halinde olduğu Avrupa, 15. yüzyıldan itibaren ticaret kapitalizminin gelişmeye başlaması, Osmanlı ekonomisini etkileyecek düzeyde hammadde ve değerli madenin Kuzey Amerika'dan Avrupa'ya taşınması gibi gelişmelerin ardından ekonomik ve askeri açıdan güçlenmiştir. Bu bağlamda Osmanlı orduları Avrupalı devletler karşısında yenilgiler almaya başlamıştır (Sencer, 1986: 57-58).

Avrupa ile yapılan savaşlarda alınan yenilgilerle beraber Osmanlı ordularının güç kaybetmeye başladığı fark edilerek askeri alanda reformların yapılması gerektiği düşünülmüştür. Osmanlı Devleti'nde orduda reform yapma düşüncesi düşmanlara karşı başarılı olmak için gerekli olmasının yanında ülke içinde reform çalışmalarının başarılı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi açısından da önem arz etmiştir (Avcıoğlu, 2016: 53). Askeri alanda gerçekleştirilmek istenen reformlar; Batı'dan çeşitli bilimsel eserlerin çevirilerinin yapılması, kara ve deniz mühendislik okullarının açılması, ordu için yeni bir tıp eğitiminin uygulanması gibi sadece askeri alanla sınırlı kalmayan birçok değişikliğin yapılmasını sağlamıştır (Davison, 1963/2005: 23).

Osmanlı ordusunun Avrupalılar karşısında yenilgi almaya başlaması zamanla devletin Avrupa hakimiyetine doğru çekilmesine yol açmıştır. Bu durumun devlet yöneticileri tarafından fark edilmesi, idari sorunlar üzerinde düşünülmesini ve reform ihtiyacının hissedilmesini sağlamıştır (Findley, 1994: 100). Ancak alınan yenilgilere ve kurumlarda yaşanan çöküntüye rağmen reform ihtiyacı toplumda görülen bir olgu değildir. Yaşanan sıkıntılar 16. yüzyıldan itibaren devlet adamlarının sorunlar üzerinde düşünmesini sağlasa da durumun ciddiyeti 17. yüzyılda kavranmaya başlanmıştır. İdarede görülen bu sıkıntılar karşısında ise çözüm önerisi olarak genellikle kurumların Kanuni Sultan Süleyman dönemindeki biçimlerine döndürülmesi fikri öne çıkmıştır. Ancak bu dönemlerde genellikle dünyada ve toplumda yaşanan değişimler anlaşılmamış ve sorunlara yönelik reform önerilerinde bulunulmamıştır (Ortaylı, 2016: 346). Osmanlı Devleti'nde orduda ve idarede reform yapılması konusu Lütfi Paşa, Koçi Bey, Katip Çelebi ve Defterdar Sarı Mehmed Paşa gibi bazı devlet adamları tarafından hazırlanan layihalarda ve risalelerde ele alınmış ve bazı padişahlar bu alanlarda reformlar yapmak için çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Ancak reformların ciddi bir şekilde ele alınması III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinden itibaren olmuştur (Avcıoğlu, 2016: 52).

Özellikle III. Selim döneminden itibaren devletin kaybettiği gücü geri kazanma amacıyla reform çalışmaları yapılmıştır. III. Selim ve II. Mahmut dönemlerinde, fonksiyonel yapısal yönden ciddi bir değişim geçirmeyen Osmanlı Devleti'nin Batı örnek alınarak fonksiyonel yapısal bir değişim geçirmesi hedeflenmiş ve idari reformlar yapılmıştır (Kuyaksil, 1994: 78). Bu dönemde yapılan reformlar, aşağıdan gelen bir baskı sonucunda değil yukarıdan gelen baskılarla yapılmıştır (Avcıoğlu, 2016: 53). Osmanlı'da idari reform çalışmaları incelenirken reformlara yönelik taleplerin ve girişimlerin halk kaynaklı olmaktan ziyade padişahlar ve sadrazamlar tarafından yürütüldüğü görülmektedir (Karagöz, 1995: 178). Özellikle 18. ve 19. yüzyılda reform yanlısı kişilerin çoğunluğu bürokrasiden çıkmıştır. Osmanlı'da idari ve siyasi mekanizmalar arasındaki ilişkinin niteliği, bürokratların Batı ile yakın temas sağlaması ve Osmanlı'nın sosyal yapısında reformcu unsurların bulunmayışı bu durumun oluşmasına katkı sağlamıştır (Weiker, 1968: 455).

Devleti içine düştüğü kötü durumdan kurtarmak amacıyla ve Avrupa'nın da etkisiyle gerçekleştirilen bu reform girişimlerinde çoğunlukla istenilen başarı yakalanamamıştır. Genellikle padişah ve vezirler tarafından arzu edilen bu reformlar bir kadro konusu olmaktan ziyade kişisel hareket düzeyinde kalmıştır. Özellikle III. Selim ve II. Mahmud dönemlerinde yapılan değişiklikler, ulemanın ve Yeniçerinin reformlara karşı bir tutum sergilemesinin de etkisiyle sürekli ve köklü bir nitelik arz etmemiştir (Uçarol, 2000: 47-48). Daha sonraki dönemlerde de sürekli olarak reformlar yapılmıştır. Reform konusu önemle üzerinde durulan bir konu olmasına rağmen özellikle idari reformlarda çoğunlukla beklenen değişimler tamamen gerçekleştirilememiştir. Ancak bununla birlikte gerçekleştirilen idari reformlar, orduda ve idarede özellikle genç kadronun düşüncelerinin şekillenmesinde etkili olmuştur. Kurtuluş Savaşı ile İttihat ve Terakki kadroları bu reform çabalarının oluşturduğu düzenden etkilenmişlerdir (Avcıoğlu, 2016: 352). Devletin kötü gidişinin durdurulması, merkeziyetçiliğin sağlanması ve devletin yıkılmasının önlenmesi gibi amaçlarla gerçekleştirilen reformlar çeşitli nedenlerle istenilen değişiklikleri tam olarak sağlayamamış ve Osmanlı Devleti yıkılmıştır. Ancak bu reformlar Osmanlı'da modernleşme çabalarına, devletin ömrünün uzamasına, bürokraside dönüşüm yaşanmasına, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasına öncülük eden kadroların ve Türkiye Cumhuriyeti'ne intikal eden kurumların oluşmasına da katkı sağlamıştır.

3.1.1. Fatih Sultan Mehmed Dönemi

Osmanlı Devleti, Fatih tahta çıktığında yeni teşkilatlanmış fakat teşkilatını tam olarak oturtamamış bir vaziyettedir (Topçu, 1993: 7). Osmanlı'da Fatih döneminden itibaren devletin merkezde ve taşrada ayrıntılı bir şekilde teşkilatlanması sağlanmıştır. Bu dönemde kanunnamelerin hazırlanmasıyla yetki ve sorumlulukların dağılışı daha belirgin bir hal almıştır. Bu sayede imparatorluğun çeşitli bölgelerinin merkezden denetimi de mümkün olmuştur (Topçu, 1993: 89-90).

Fatih Sultan Mehmed, Osmanlı Devleti'nin gerçek anlamda kurucusu olarak nitelendirilmektedir (Ortaylı, 2016: 263). Fatih döneminde benimsenen idari, siyasi ve askeri kurallar devletin temelleri olarak kalmıştır (Armağan, 2011: 153). Bu dönemde Osmanlı Devleti'nde ilk kez kanunlar yazılı hale getirilmiştir (Giritli, 1963: 28). Ferman ve hüküm derecesinde birçok kanun çıkaran Fatih Sultan Mehmed, esas olarak iki kanunname çıkarmıştır. Bu kanunnamelerden birisi idari ve mali cezalara ilişkin iken diğeri devlet teşkilatına ilişkin olarak çıkarılmıştır (Ortaylı, 2016: 136-137). Ayrıca Divanühümayun, Enderun Mektebi, Yeniçeri, kadılık ve medreseler gibi birçok kurumda köklü değişiklikler gerçekleştirilmiştir.

Divanühümayun, Osmanlı Devleti'nde devlet işlerini idare etmek için oluşturulmuş bir dairedir. Osmanlı'da Veziriazamın başkanlık ettiği bu divan toplantılarına bürokrasinin başı olan Reisülküttap, yargı organının başı olan Kadıaskerler, mali işlerden sorumlu olan Defterdar, ve Nişancı katılmıştır. Fatih, Divanühümayun ile ilgili olarak, toplantı günleri ve şekilleri, divan katılan devlet adamlarının divana giriş ve divandaki yerleri gibi konularda belirlenen kuralları bir kanunname şeklinde ilk toplayan padişah olmuştur (Topçu, 1993: 27-30). Fatih dönemine kadar sadrazam, vezirler, defterdar, nişancı gibi yöneticilerin katıldığı divan her gün toplanmıştır. Fatih döneminden itibaren padişahın divana doğrudan katılımına son verilmiş ve divan padişahın denetimi altında veziriazamın başkanlığında toplanmaya başlamıştır. Zamanla sembolik görevlerin yerine getirilmeye başlandığı bu divanın devlet yönetimine ilişkin görevleri, II. Mahmud dönemine kadar olan süreçte sadrazamın konağında toplanan ikinci divanlarına ve veziriazam dairesinde yapılan toplantılara bırakılmıştır (Sencer, 1986: 49).

Fatih tarafından düzenlemeler yapılan alanlardan biri de Enderun Mektebi'dir. Sultan I. Murat tarafından kurulan Enderun, Fatih döneminde sadece bir devşirme okulu olmanın ötesine geçirilerek devlet kadroları için mülki ve idari personel yetiştiren bir kurum haline getirilmiştir. Bu değişikliklerle büyüyen imparatorluğun bürokratik ve askeri ihtiyaçları karşılamak istenmiştir (Topçu, 1993: 68-76). Fatih döneminde Yeniçeri teşkilatıyla ilgili değişiklikler de yapılmıştır. Bu dönemde Yeniçeri düzenlenmiş ve sayıları artırılarak iki katına çıkarılmıştır. Fatih tarafından bu teşkilat sıkı bir denetime tabi tutularak padişaha bağlı hale getirilmiştir (Topçu, 1993: 49). Ayrıca bu dönemde çıkarılan kanunnamede kadılık kurumu da ele alınarak hiyerarşi kurulmuş, kadıların alacağı harçlar ve kadı olmak için gereken eğitim seviyeleri tespit edilmiştir (Ortaylı, 2016: 263). Fatih döneminde Osmanlı'nın toprak sisteminin temel unsurlarından olan tımar sistemiyle ilgili de düzenlemeler yapılmıştır. Tımar sistemi; mülkiyeti devlete, kullanımı halka ait olan miri arazilerinin gelirlerinin belirli hizmetler karşılığında kişilere verilmesini öngören bir sistemdir. Bu gelirleri elde eden kişiler toprağın gelirine göre belli sayıda asker yetiştirmekle yükümlü tutulmuştur. Fatih döneminde yaptırılan tahrirlerle vakıf ya da mülk arazilerine dönüştürülen arazilerin tekrar miri arazisine dönüşümü sağlanmıştır. Bu durum Fatih döneminde yapılan önemli reformlardan biri olarak nitelendirilmektedir (Topçu, 1993: 62-65).

Fatih Sultan Mehmed, adıyla anılan kanunnameleri ve yöneticilik anlayışı ile Osmanlı'da tüm gruplar üzerinde merkezi otoritenin kurulmasını sağlamıştır. Bu dönem Osmanlı'da saltanat anlayışı açısından önem teşkil eden bir dönem olmuştur (Armağan, 2011: 147).

3.1.2. Lütfi Paşa'nın Asafnamesi

Asafname, Kanuni Sultan Süleyman döneminde vezirlik yapmış bir devlet adamı olan Lütfi Paşa tarafından yazılmıştır. Lütfi Paşa, sadrazamlıktan azledildikten sonra 1541 yılında bu risaleyi hazırlamıştır. Risalede özellikle iyi bir veziriazamın neler yapması ve neleri yapmaktan kaçınması gerektiği konusu ele alınmıştır (Lewis, 2014: 47). Asafname'nin Lütfi Paşa'nın veziriazam olduğu dönemde karşılaştığı sorunlar karşısında veziriazamlık adabına ve bu makamın gerekliliklerine yönelik olarak bir siyasetname hazırlamak için duyulan ihtiyaç nedeniyle yazıldığı vurgulanmıştır (Uğur, 1982: 11).

Lütfi Paşa, gerilemenin daha erken tarihlerde başladığını fark eden devlet adamlarından birisidir (Ziyade, 1989/2003: 305). Osmanlı Devleti'nin güçlü ve henüz reform ihtiyacının hissedilmeye başlanmamış olduğu yıllarda hazırlanan bu risalede devletin geleceğine dair endişelere yer verilmiştir (Lewis, 2014: 47). Asafname, Osmanlı'da daha sonraki dönemlerde hazırlanmış birçok siyasetnameye kaynaklık etmiştir. Bu risalede devlet adamlarının mal varlıklarına sebepsiz yere el konulmaması, ufak kabahatler nedeniyle devlet adamlarının azl ve idam edilmemesi tavsiye edilmiştir (Köksal, 2017: 46). Başta vezirler olmak üzere devlet adamlarının mallarının gereksiz yere müsadere edilmemesi ve ufak şikayetlerle görevlerinden alınmaması gerektiği belirtilmiştir (Uğur, 1982: 16).

3.1.3. Koçi Bey Risalesi

Koçi Bey Risalesi, IV. Murad'ın danışmanlarından olan Koçi Bey tarafından hazırlanan ve Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu duruma ve devletin geleceğine dair tespitlerin ve tavsiyelerin yer aldığı bir risaledir (Lewis, 2014: 33). Padişaha idarede görülen sorunlarla ilgili önerilerin sunulduğu Koçi Bey Risalesi, Osmanlı'da yapılan reform çalışmalarında ilk yazılı reform olma özelliğini taşımaktadır (Gökçe, 2010: 60).

Koçi Bey Risalesi, asıl olarak IV. Murad'a sunulan risale ile anılsa da Sultan İbrahim'e sunulan risaleleri de kapsamaktadır. IV. Murad'a sunulan risalede devlet teşkilatındaki bozukluklar ve bu bozuklukların düzeltilebilmesi için alınabilecek tedbirler yer almaktadır. Sultan İbrahim'e sunulan risalede ise; vergi ve para işleri, fermanların nasıl yazılacağı, devlet erkanına nasıl hitap ve muamele edilmesi gerektiği gibi konulara yer verilmiştir (Gökçe, 2010: 67). Koçi Bey, IV. Murad döneminde hazırladığı 22 bölümden oluşan risalesini 1631 yılında; Sultan İbrahim döneminde hazırladığı ve 18 bölümden oluşan risalesini se 1640 yılında sunmuştur (Yaylı, 2016: 261). IV. Murad'a sunulan risalenin birinci bölümünde padişahın halkın bütünü ile ilgilenmesi gerektiği, on üçüncü bölüme kadar olan kısımda devlet yönetiminde görülen sorunlar, Yeniçerilerin tımar ve zeametinden neden bozulduğu gibi konulara değinilerek halkın durumu ele alınmıştır. Bu konulara dair yapılan tespitlerin yanında alınması gereken tedbirlere değinilmiştir (Gökçe, 2010: 67-68).

Koçi Bey, Osmanlı Devleti'nin çok geniş sınırlara sahip olduğu ancak bununla birlikte devlet idaresi, halk isyanları ve mali sıkıntılar gibi konular üzerinde düşünülmesi ve çözümler sunulması gereken bir dönem olan 17. yüzyılda yaşamıştır (Danışman, 1972: V).

Koçi Bey, Osmanlı'da devlet yönetiminde karşılaşılmaya başlanan sorunların aslında Kanuni Sultan Süleyman döneminde ortaya çıkmaya başladığını ancak etkilerinin o zamanda henüz hissedilmediğini belirtmiştir (Yaylı, 2016: 274). İdarede görülmeye başlanan bu sorunlar karşısında kurumların ıslah edilmesinin ve eski haline sokulmasının gerekli olduğu vurgulanmıştır. Hazırlanan risalede, kurumlarda yaşanan gerilemelerin nedenleri açıklanmaya çalışılmıştır (Giritli, 1963: 37).

Risalede, yüksek kamu görevlilerinin atanmasında liyakate önem verilmemesi, kamuya ait toprakların temlik ve vakfedilmesi nedeniyle bu topraklardan elde edilen gelirin azalması, devlet yöneticilerin lükse düşkünlüğü nedeniyle harcamaların artması ve halktan ağır vergiler alınması, yönetim alanında görülen bozulmanın nedenleri olarak gösterilmiştir (Sencer, 2017: 64). İdarede üst düzey yöneticilerin atanmasında liyakate önem verilmemesi, atamaların rüşvet karşılığında yapılması, memurların haksız yere görevden alınması ve öldürülmesi gibi sorunlarla karşılaşıldığı ifade edilmiştir (Gökçe, 2010: 69-70). Bu bağlamda özellikle veziriazamlık makamının önemine değinilerek bu görevde bulunan kişilerin görevlerini başarılı bir şekilde yerine getirdikleri sürece azledilmemelerinin gerektiği vurgulanmıştır (Danışman, 1972: 6). Ayrıca risalede Tımar sistemine de değinilmiştir. Özellikle 16. yüzyılın sonlarından itibaren tımar sisteminde bozulmaların yaşanmaya başladığı vurgulanmıştır. Tımar ve zeamet, kanuna aykırı bir biçimde devlet yöneticilerinin "adamlarına ve akrabalarına" verilmeye başlandığı ve bu durumun askeri alanda sıkıntılara neden olduğu belirtilmiştir. Risalede tımarların İstanbul'da veziriazam tarafından dağıtılmaya başlanmasının bir hata ile karşılaşıldığında başvurulacak başka makam kalmaması nedeniyle doğru olmadığı iddia edilmiştir (Danışman, 1972: 32-35).

IV. Murad dönemindeki reformlardan önce II. Osman, askeri alanda reformlar yapmak, şeyhülislamın yetkilerini azaltmak ve padişah otoritesini artırmak istemiş ancak başarılı olamamıştır. IV. Murad döneminde ise Koçi Bey'in önerileri doğrultusunda birtakım reformlar yapılmış ve devletin tekrar yükselişe geçmesi sağlanmıştır (Ziyade, 1989/2003: 305). Koçi Bey Risalesi'nde idarede görülen aksaklıkların geleneksel sisteme aykırı uygulamalardan kaynaklandığı vurgulanmış geçmişin arılığına dönülerek sorunların çözülebileceği belirtilmiştir (Sencer, 2017: 63). Osmanlı'da devlet yönetiminde devletin ilk zamanlarından beri yetki devrinin uygulandığını ve padişahların kararları tek başına almadığı belirtilmiştir. Bu anlayışta meydana gelen değişimin idarede karşılaşılan sorunların nedenlerinden olduğu vurgulanmıştır. Bu bağlamda merkezileşmeyi artırmak

yerine yönetimde liyakatli kişilerin bulundurulmasının ve bu kişilere gerekli yetkilerin verilmesinin tercih edilmesi önerilmiştir (Yaylı, 2016: 267). Koçi Bey rüşvetin engellenmesi, liyakat ilkesinin uygulanması, vergide adaletin sağlanması, Yeniçeri ve tımarın düzeltilmesi gibi tavsiyelerde bulunmuştur. IV. Murad döneminde Yeniçeri'nin disiplin altına alınmasında ve rüşvetin önlenmesinde önemli ölçüde başarılı olunmuştur. Ancak genel anlamda Koçi Bey Risalesinde yer alan tavsiyelerin sonraki dönemlerde uygulanmadığı ve sorunların devam ettiği belirtilmektedir (Gökçe, 2010: 74-75).

3.1.4. Kâtip Çelebi'nin Risalesi

Kâtip Çelebi'nin, asıl adı Mustafa olmasına rağmen 1630 yılında katıldığı Bağdat ve Hamedan seferlerinde ordu katipliği yaptığı için Kâtip Çelebi ismi ile anılır olmuştur. Kâtip Çelebi, IV. Mehmed'in küçük yaşta padişah olması ve bu nedenle otoritesini sağlayamaması, Girit Savaşı'nın maliyedeki sorunları artırmasına neden olması gibi faktörlerin devlet yönetiminde yol açtığı sorunlara şahit olmuştur. Bu durum karşısında “Bozuklukların Düzeltilmesinde Tutulacak Yollar” olarak bilenen risalesini hazırlamıştır (Gedikkaya, 2016: 283-285). Uzun yıllar süren seferlere katılan Kâtip Çelebi bu seferler sırasında Osmanlı köylerinin de harap bir durumda olduğunu görmüştür. Gerekli önlemlerin alınmadığı takdirde memleketin yıkılacağını ifade etmiştir (Gökyay, 1982: 35-36).

Devleti, insanların ihtiyaçlarının karşılanmasını ve güvenli bir şekilde yaşamasını sağlayan bir otorite olarak gören Kâtip Çelebi, Osmanlı Devlet yönetimi üzerine değerlendirmelerde bulunmuştur. Osmanlı toplumunun ulema, asker, tüccar ve reaya olmak üzere dört unsurdan oluştuğunu belirtmiştir. Risalesinde Osmanlı'da yönetimde görülen sorunları ele almış ve sorunların kaynağı olarak reayadan ağır vergiler alınması ve yönetimde bulunan kişilerin liyakat gözetilmeden belirlenmesi gösterilmiştir (Gedikkaya, 2016: 286). Bu risalede Kâtip Çelebi, Osmanlı'nın uzun bir yükselme devrinin ardından artık bir duraklama devrini yaşamaya başladığını belirterek birtakım reformların yapılması gerektiğini belirtmiştir (Ziyade, 1989/2003: 301). Devletin asker sayısının çokluğu, devlet adamlarının lüks harcamalar yapması, giderlerin fazla olması ve hazinenin azlığı gibi sorunlar karşısında halktan hazine tahsiline girilmemesi tavsiye edilmiştir. İdarededeki sorunları ortadan kaldırmak için gereken tedbirlerin alınmasını sağlayacak bir yetkilinin bulunması, devlet adamlarının hakka ve adalete göre göre iş birliği yapması ve hareket etmeleri, belli başlı

askerlerin güç kullanarak fesatçıları ortadan kaldırması ve devlet adamlarının israftan kaçınması gerekli görülmüştür (Gökyay, 1982: 244-246).

Kâtip Çelebi'nin risalesinde, yönetimde görülen sorunlar karşısında kapsamlı öneriler sunulmuştur. Ancak risalede yer alan öneriler uygulamaya başarılı bir şekilde aktarılamamış ve görülen sorunlar varlığını korumaya devam etmiştir. Bununla birlikte bu risale, Türkiye’de günümüze değin oluşan bir reform geleneğinin oluşmasında önemli katkılar sağlamıştır (Gedikkaya, 2016: 289-290).

3.1.5. Defterdar Sarı Mehmed Paşa Risalesi

Defterdar Sarı Mehmed Paşa, 17. Yüzyılın ikinci yarısında doğmuş, ara ara defterdarlık görevi yapmış, devletin neden gerilediği ve bu konuda neler yapılması gerektiği üzerine kafa yoran bir devlet adamıdır (Pustu, 2016: 303-304). İdarede gördüğü sorunlar karşısında çeşitli tavsiyelerde bulunmak üzere “Nesayihü'l- Vüzera ve'l Ümera” veya “Kitab-ı Güldeste” adıyla bir risale yazmıştır. Günümüzde “Devlet Adamlarına Öğütler” olarak bilinen bu risale hazırlanırken özellikle Asafname’den faydalanılmıştır (Ergan, 1999: 32). Risalede devletin iyi bir şekilde yönetilebilmesi için adaleti sağlayabilen bir yöneticiye, nitelikli devlet adamlarına ve askerlere, hazineye ve reayanın huzurunu korumaya çalışan vezirlere ihtiyaç olduğu vurgulanmıştır (Pustu, 2016: 305). Bürokraside görülen aksaklıklar ve bunların giderilebilmesine yönelik birtakım önerilerin sunulduğu bu risale, vezirler ve valilere sunulmak üzere hazırlanmıştır (Davison, 1963/2005: 20).

Risalede devlet yöneticilerinin sebepsiz bir şekilde azledilmemesi ve rüşvet, üzerinde durulan konulardandır. Dikkate alınması gereken bir şikâyet veya delil yoksa valiler gibi yöneticilerin de azledilmemesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca makamlara hak eden kişilerin getirilmesi ve makamların adam kayırmacılıkla ve rüşvetle verilmemesi vurgulanarak liyakate dikkat edilmesi tavsiye edilmiştir. Devlet görevlilerinin rüşvetle belirlenmesinin büyük bir hata olduğu belirtilerek rüşvet veren kişilerin de halkın mallarını yağmalayacağı ve böylece düzenin bozulacağı ifade edilmiştir (Uğural, 1969: 42-46). Halka zulmedilmesi, hazinenin yetersiz kalması ve Osmanlı için önemli olan köylerin harap olması gibi faktörlerin düzenin bozulmasına yol açtığı vurgulanmıştır (Pustu, 2016: 306). Halkın korunması devletin en temel görevlerinden olduğu belirtilerek reayanın uydurma adetler ve kötü uygulamalarla zulme uğratılmaması, önemsiz harcamalar nedeniyle halka ağır vergiler

ödetilmemesi önerilmiştir. Reayanın haksızlıklara maruz bırakılmasının devlet düzenini temelinden sarsacağı ifade edilmiştir. Ayrıca risalede ordudaki sorunlara değinilerek asker sayılarının tutulan kayıtlarla uyuşmadığı, hatalı kayıtlar nedeniyle fazladan gönderilen paraları askerlerin aralarında paylaştığı, savaş zamanlarında ne kadar asker toplanabileceğinin net olarak bilenemediği ve vergiden kurtulmak isteyen reayanın Yeniçerilik iddiasında bulunduğu ifade edilmiştir (Uğural, 1969: 66-74).

Risale yazılırken daha önceki tarihlerde yazılan siyasetnamelerden ve nasihatnamelerden yararlanılmıştır. Defterdar Sarı Mehmed Paşa'nın kendi tecrübelerini de göz önünde bulundurarak hazırladığı bu eserinde idaredeki sorunların ortadan kaldırılabilmesi için Kanun-ı Kadim'e dönüş gerekli görülmüş ve buna aykırı tüm uygulamaların kaldırılması istenilmiştir. Liyakate önem verilmesi, rüşvetin önlenmesi, halka adil davranılması, veziriazamların gerekmedikçe azledilmemesi gibi konuların üzerinde önemle durulmuştur (Ergan, 1999: 33).

3.1.6. III. Selim Dönemi

Osmanlı Devleti'nin kuruluşunda askeri esaslar önemli rol oynamıştır. Bu nedenle askeri alanda görülen sorunlara daha fazla önem atfedilmiş ve reform çalışmalarına da önce bu alandan başlanmıştır. I. Mahmud döneminde daha eğitilmiş ve düzenli bir orduya sahip olmak hedeflenmiştir. Bu doğrultuda bazı eserler hazırlanmış ve İtalyanlardan askeri konularda bazı tercümeler yapılmıştır. III. Mustafa döneminde, Rus tehdidi de göz önünde bulundurularak bazı askeri ve mali düzenlemelerin yapılması gerekli görülmüştür. Ancak Osmanlı Devleti'nde ıslahat hareketleri, ciddi ve fiili bir şekilde III. Selim döneminde başlamıştır (Giritli, 1963: 39-40).

1789-1807 yılları arasından tahtta bulunan III. Selim, daha önce yapılmak istenilen reformlardan da hareketle bir yenileşme hareketi başlatmıştır (Uçarol, 2000: 105). III. Selim, artık bir insan yığını haline gelmiş Yeniçeri ordusunun yanında modern bir ordu oluşturmayı, Avrupa'nın sanayi, tarım ve ekonomi alanında kaydettiği başarıları örnek alarak yenilikler yapmayı hedefleyen Nizam-ı Cedid programını uygulamak istemiştir (Avcıoğlu, 2016: 52-53). Nizam-ı Cedid kavramı genellikle III. Selim döneminde yapılan tüm reformları ifade etmek için kullanılmaktadır. Ancak bu kavram III. Selim dönemini nitelemek için kullanılmakla birlikte III. Selim'in saltanatı sırasında askeri reformlar için

kullanılmıştır (Shaw, 1965: 292). III. Selim, uygulamaya koyduğu Nizam-ı Cedid programı ile başta Rusya olmak üzere dış düşmanlara ve iç düşmanlar olarak nitelenebilecek yarım bağımsız ayanlara karşı merkezi devletin gücünü artırmayı amaçlamıştır (Zürcher, 2015: 44).

1794 yılında ilk kez, yeni bir askeri birlik olan Nizam-ı Cedid askerlerinin eğitimine başlanmıştır. Ayrıca bu askerlerin eğitilmesi ve sayısının artırılması için Talimli Asker Nezareti oluşturulmuştur (Akçura, 2016: 45). Nizam-ı Cedid askerleri olarak bilinen birlikler başarılı olmaya başlamıştır. Ancak bu girişim devletin yüzyıllardır devamlı ordusu niteliğindeki Yeniçeriler tarafından hoş karşılanmamıştır. Ayrıca modern ve güçlü bir ordu, Osmanlı Devleti'nde merkezi otoritenin gücünü artırmasına katkı sağlayabilecek bir girişim olarak düşünülmüştür. Bu nedenle Yeniçerilerin yanında Rumeli'deki zorbalara da Nizam-ı Cedid birliklerinin oluşturulmasından memnun olmamıştır (Akçura, 2016: 136-137).

III. Selim döneminde gerçekleştirilen en önemli yeniliklerden birisi yabancı ülkelerde daimî elçilikler bulundurulmaya başlanmasıdır. Daha önce devamlı elçilikler bulundurmamak zül sayılırken bu dönemden itibaren padişahın tahta çıkışını bildirmek, ticaret ve barış antlaşmaları yapmak, nezaket ve iade ziyaretleri gerçekleştirmek gibi gayelerle devamlı elçilikler bulundurulmaya başlanmıştır (Ortaylı, 2016: 217). 18. yüzyılın sonlarına gelinene kadar Osmanlı, diğer ülkelerde daimî temsilcilikler açmamıştır. Avrupalı devletler, İstanbul'da uzun yıllardır daimî temsilcilikler bulunduruyor olmasına rağmen Osmanlı Devleti, Avrupalı devletlerden uzak durma siyasetinin bir sonucu olarak daimi temsilcilikler bulundurmaktan kaçınmıştır (Uçarol, 2000: 46). 1792 yılından itibaren yabancı ülkelerde daimî elçilikler bulundurulması Osmanlı Devleti'ndeki reform çalışmalarını ve Osmanlı modernleşmesini etkilemiştir. Bu elçiliklerde görev yapan devlet adamlarının bulundukları ülkeler hakkında hazırladıkları raporlar reformlar üzerinde etkili olmuştur (Akyıldız, 1993: 292).

III. Selim'in elçi olarak Viyana'ya gönderdiği Ebubekir Ratip Efendi, birtakım araştırmalar yapmıştır. Bu araştırmalara III. Selim'in fikirlerinin de eklenmesiyle bir yenilik programı hazırlanmıştır. Ancak 1792 yılında bu programın kapsamını genişletmek için III. Selim tarafından devlet adamlarının görüşlerinin yazılı olarak sunulması istenilmiştir (Uçarol, 2000: 106). Bu talep üzerine III. Selim'e sunulan layihalarda genel itibari ile üç konu üzerinde durulmuştur. Bunlar; ordunun profesyonel yapısının bozulması, devlet hazinesinin

kötü durumda olması ve devlet yönetiminde liyakate önem verilmemesidir (Sıdal, 2016: 330). Bu layihalarda askeri reform konusu üzerinde ağırlıklı durulmuştur. Askeri reformlar yapılırken mevcut sistem üzerinde Kanuni Sultan Süleyman dönemindeki kanunlara göre düzenlemeler yapılması, mevcut sistemin Avrupa'daki yöntemler göz önünde bulundurularak düzenlenmesi ya da Avrupa'daki gelişmeler örnek alınarak tamamen yeni orduların kurulması gibi öneriler sunulmuştur (Çağman, 2012: XIV).

Bu dönemde hazırlanan layihalardan en kapsamlı ve en ünlüsü Kazasker Tatarcık Abdullah Efendi tarafından hazırlanan layihadır. Bu layihada sadece ordunun ıslahı meselesi ele alınmakla kalmayıp genel düzenin sağlanabilmesi açısından ekonomik meseleler de ele alınmıştır. Layihada Avrupa'da askeri alanda yazılmış kitapların tercüme edilmesi ve askeri uzmanlar getirilmesi tavsiye edilmiştir (Akçura, 2016: 41-42). 1792'de sunulan bu layihada ordunun durumu; ulema, müderris ve kadılık kanunu; devletin gelir ve giderleri; vezirlerin durumu; cizyenin düzenlemesi gibi askeri, mali ve idari konularda kapsamlı reform önerilerinde bulunulmuştur (Ziyade, 1989/2003: 316). Bu dönemde hazırlanan layihalardan biri olan İbrahim Efendi Layihası'nda ise liyakate önem verilmesi, rüşvetin önlenmesi, devletin gelirleri ve giderleri arasında bir dengenin sağlanması gibi konulara yer verilmiştir (Çağman, 2012: XXV-XXVII). Mehmet Şerif Efendi tarafından hazırlanan layihada merkezîyetçi ve bütçeye dayalı bir maliye oluşturulması, mukataaların merkezi hazine tarafından idare edilmesi gibi öneriler yer almaktadır (Ortaylı, 2016: 393). Savaş masrafları için halktan fazla para toplanmaması ve miri mukataalarının satılmak yerine Darphane-i Amire'den idare edilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Dünya ekonomisinde yaşanan yapısal değişikliklerle tımar sisteminin önemini kaybetmeye başlaması nedeniyle tımar sisteminin tasfiye edilip dirliklerin merkezi hazineye devredilmesi tavsiye edilmiştir (Çağman, 1999: 219-220). Ayrıca layihada ayanlık meselesi de ele alınmıştır. Her kazaya devlet tarafından ayanlar atanarak iltizam ve diğer işlerin ayanlar tarafından takip edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Böylece vergide adaletin sağlanabileceği ve halktan alınan vergi miktarının önemli bir oranda azalacağı vurgulanmıştır (Çağman, 1999: 224).

Genellikle askeri reformlarla anılan III. Selim döneminde idari ve mali reformlar da yapılmak istenilmiştir (Uçarol, 2000: 107). Nizam-ı Cedid programı kapsamında kurulan yeni orduya yeni talim ve eğitim usulleri uygulanmaya başlanması devletin para ihtiyacını artırmıştır. Bu bağlamda artık ihtiyacı karşılamayan geleneksel vergi sisteminin ıslah edilmesi için girişimlerde bulunulmuştur. Ancak bu girişimlerin başarısızlıkla sonuçlanması

ve düzenli bir bütçe oluşturulmaması gibi faktörler nedeniyle para ihtiyacının paranın değerinin düşürülmesi ve müsadere yoluyla karşılanması denenmiştir (Zürcher, 2015: 45).

III. Selim döneminde İrad-ı Cedit isimli yeni bir hazine kurulmuş ve yeni vergiler getirilmiştir. Kısa vadede bu yöntemlerle ödemeler için gereken para bulunmuş olmakla birlikte paranın değerinin düşürülmesi uzun vadede enflasyona, kalpazanlığa ve halkın alım gücünün düşmesine yol açmıştır (Sıdal, 2016: 334-335). Ayrıca bu dönemde III. Selim, kendisine sunulan layihalarda belirtildiği gibi mukataaların devletin eline alınmasını istemiştir. Ancak bu girişim başarılı olmamıştır (Ortaylı, 2016: 349). Taşra yönetiminde karşılaşılan sorunlar üzerinde de durulmuştur. Bu sorunların tımar sistemindeki sorunlardan kaynaklandığı düşünülmüş ve bu nedenle Tımar ve Zeamet Kanunnamesi çıkarılmıştır. Kanunnamede tımar ve zeametın verilmesinde liyakatin dikkate alınması istenilmiştir (Sencer, 2017: 68).

Reform yanlısı padişahlardan olan III. Selim'in geniş hayalleri olmasına rağmen isyanlar, ihtilaller, ayaklanmalar, düşman saldırıları, para sıkıntısına rağmen gereksiz masraflar yapılması, Nizamı Cedidin kurulması gibi girişimlerle birlikte muhalefetin artması nedeniyle III. Selim daha muhafazakâr bir siyaset izlemeye başlamıştır (Akçura, 2016: 144). Ancak reform girişimlerinden kısa sürede alınan olumlu sonuçlarla birlikte artan muhalefetin nedeniyle 26 Mayıs 1807 yılında Kabakçı Mustafa İsyanı çıkmış ve bu isyan sonucunda III. Selim tahttan indirilerek yerine IV. Mustafa çıkarılmıştır (Uçarol, 2000: 109). Merkezi otoritenin gücünü artırmak isteyen III. Selim'in bu isteğine zıt bir şekilde, saltanatı son bulurken, İstanbul'da ayanlar iktidarı ele geçirmiştir (Zürcher, 2015: 53).

Yenilikçi bir padişah olan III. Selim'in tahttan indirilmesine yol açan olaylar; idarede, askerlikte ve bunlarla ilgili alanlarda Batı medeniyetinin örnek alınmasına yönelik sergilenen çabalardan kaynaklanmaktadır. Mevcut düzenden çıkar sağlayan kesimler padişahın fikirlerinin ve yapılmak istenen değişikliklerin hayata geçirilmesine engel olmak için gayret göstermiştir (Akçura, 2016: 163). Nizam-ı Cedid girişiminin başarısızlığında Osmanlı'nın dışarıda savaş halinde olması, yönetici sınıfın devletin kurtuluşunu eski düzene dönülmesinde görmesi ve yeni düzene tepki gösterilmesi etkili olmuştur. Bunların yanında III. Selim'in reformları desteklemek için yeterince kararlılık göstermemesi ve destekçilerini kendisini kurtarabilmek için feda etmesi de etkili olmuştur (Shaw, 1965: 303-304). Nizam-ı Cedid programının istenilen başarıyı yakalayamamasında devlet adamları ve aydınlardan gereken desteği görmemiş olması etkilidir (Uçarol, 2000: 109). III. Selim, halkla

doğrudan iletişim kurabilen ve halkı padişaha karşı harekete geçirme gücüne sahip olan ulemanın çoğunluğunun desteğinden yoksun bir şekilde reform çalışmalarını yürütmek zorunda kalmıştır (Ziyade, 1989/2003: 32).

Nizam-ı Cedid, dönemi için büyük ölçüde bir başarısızlık olarak kalmıştır. Ancak kurumları eski haline döndürerek Osmanlı'nın 15. ve 16. yüzyıllardaki ihtişamını yakalamak fikri yerine daha köklü reformların yapılması gerektiği fark edilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda Avrupa'nın geçirdiği değişimin ciddi anlamda kavranmasıyla gerçekleşen bu uyanış Tanzimat dönemine giden yolun açılmasına da katkı sağlamıştır (Shaw, 1965: 292). Ayrıca bu dönemde yapılan askeri reformlar, 18. yüzyıldaki askeri reformların genişletilmiş hali olmaktan öteye gitmemekle birlikte sosyal, ekonomik, siyasi ve askeri alanlarda yapılan reformların birlikte ve birbirini destekler şekilde yürütülmesinin gerekli olduğunun anlaşılması açısından önemlidir. Özellikle askeri alanda yapılacak reformda ordunun kaldırılarak köklü bir reformun gerçekleştirilmesinin gerekliliği anlaşılmıştır. Bu dönemde istenilen başarı yakalanamamakla birlikte Nizam-ı Cedid girişimi daha sonraki reform çalışmalarına katkı sağlamıştır (Shaw, 1965: 304-305).

3.1.7. II. Mahmud Dönemi

III. Selim'in Nizam-ı Cedid'e karşı başlayan ayaklanmanın ardından tahttan indirilmesinden sonra tahta IV. Mustafa çıkmıştır. Önceleri Nizam-ı Cedid askeri aleyhinde olan ancak daha sonra Nizam-ı Cedid destekçisi olan Alemdar Mustafa Paşa, 15 binden fazla kuvvetiyle İstanbul'a gelip IV. Mustafa'nın indirilmesini sağlamıştır (Avcıoğlu, 2016: 48). Bu olaylar sırasında tekrar tahta geçirilemesin diye III. Selim'in öldürülmesi üzerine 1808 yılında tahta II. Mahmud çıkarılmıştır. Bu dönemde birkaç ay sadrazam olarak görev yapan Alemdar Mustafa Paşa, sadrazamlığı sırasında reform yanlısı bir tutum sergilemiştir (Lewis, 2014: 106).

Alemdar Mustafa Paşa'nın sadrazam olduğu bu dönemde ayanlar ve ağalar bozuk düzeni ıslah etme arzusuyla toplantı için İstanbul'a davet edilmiştir (Giritli, 1963: 40-41). Bu toplantılar sonunda Alemdar Mustafa Paşa'nın baskısıyla Sened-i İttifak imzalanmıştır. II. Mahmud, Sened-i İttifak'ı imzalamada tereddüt etmiş ancak sonradan bu belgenin fesih ve ilgası için çareler bulunabileceği nasihatinden hareketle imzalamıştır (Özçelik, 1959: 6). Sened-i İttifak'ın imzalanması literatürde “eşkıyalığın meşrulaştırılması” olarak

değerlendirilebilmektedir (Avcıoğlu, 2016: 49). Ancak bunun yanında Sened-i İttifak, “hükümdar kendi iradesini ülkesinde hakim kılma iktidarını kaybedince memleket halkının ileri gelenleriyle anlaşmak zarureti” hissettiği için imzalanan, umumi efkarın dikkate alınmaya başlandığı ve iki tarafın anlaşmasına dayanan ilk siyasi belge olarak da değerlendirilmektedir (Özçelik, 1959: 11-12).

Sened-i İttifak literatürde kimi zaman bir Magna Carta olarak kimi zaman ise ilk meşrutiyetçilik girişimi olarak ele alınmaktadır. Sened-i İttifak, yurttaş haklarının derlendiği bir kanunname olmaktan ziyade hükümdar ve beyleri arasında imzalanan bir sözleşme niteliği taşıdığı için Magna Carta benzetmesi daha doğru olarak kabul edilebilmektedir (Zürcher, 2015: 54). Ancak Sened-i İttifak, Magna Carta ile görünürde benzerlikler taşımasına rağmen bir Magna Carta niteliğinde değildir. Ayrıca Sened-i İttifak, Osmanlı’da daha sonraki tarihlerde gelişen anayasacılık hareketleri açısından da kayda değer bir şekilde kullanılmamıştır. Bu bağlamda etkisi uzun süreli olmayan Sened-i İttifak, Alemdar Mustafa Paşa’nın gücünü kaybetmesinin ardından unutulmuştur (Heper, 1980: 89).

II. Mahmud döneminde üzerinde önemle durulan konulardan birisi ordunun düzenlenmesidir. II. Mahmud tahta çıktıktan sonra askeri alanda yeni düzen çalışmaları başlamış ve bu dönemin daha ilk yıllarında Sekban-ı Cedid ocağı kurulmuştur (Karal, 2007a: 144). Ancak kapsamlı reform girişimleri için Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa’nın öldürülmesinin ardından on sekiz yıl beklenmiştir. 28 Mayıs 1826 yılında fiili anlamda Nizam-ı Cedid’i canlandırmak olarak nitelenebilecek yeni bir ordu kurulması için bir ferman yayınlanmıştır (Lewis, 2014: 110). Yeniçerinin kaldırılmasının ardından merkezi yönetime bağlı bir ordunun oluşturulması için çaba gösterilmiş ve “Asakir-i Mansure-i Muhammediye” isimli yeni bir ordu kurulmuştur. Bu ordunun eğitilmesi için yardım istenilen Mehmet Ali Paşa ve oğlu İbrahim Paşa’dan tarafından gerekli yardım sağlanamayınca Prusya’dan yardım istenilmiştir. Prusya’dan gelen askeri uzmanlar içerisinde özellikle General Helmuth von Moltke, Padişah üzerinde olumlu bir etki bırakmış ve askeri reformlar konusunda görevlendirilmiştir (Sıdal, 2016: 339).

II. Mahmud döneminde askeri reformların yanında başta idari reformlar olmak üzere birçok alanda reform çalışmaları yürütülmüştür. Özellikle Yeniçeriliğin kaldırıldığı 1826 yılından Padişahın öldüğü 1839 yılına kadar birçok alanda gerçekleştirilen bu reformlar 19. ve 20. yüzyılda yapılan reformlar için belirleyici bir rol oynamıştır (Lewis, 2014: 112). Bu dönem

ayrıca idari reformlar açısından bir anlayış değişikliğinin yaşandığı bir dönem olmuştur. 1830 yılına kadar idari reformların arkasında Batılı bir anlayış olmasının yanı sıra bu tarihten itibaren Batılı kurumların da alınmasına başlanılmıştır (Karagöz, 1995: 193).

II. Mahmud döneminde, Avrupalı devletlerin saray teşkilatlarına benzer şekilde düzenlemeler yapılmıştır. Reisülküttablık, hariciye nezareti ve sadaret kethüdalığı ise dahiliye nezareti adlarını almıştır. Böylece bakanlıklar oluşturulmaya ve kabine sisteminin temelleri atılmaya başlanmıştır (Öztuna, 2006: 101). Divan örgütünün kaldırıp bunun yerine hükümet sisteminin benimsenmesiyle birlikte bakanlıklar arasında iş bölümü yapılmıştır (Uçarol, 2000: 181). İdari reformlar açısından önemli olan ve Divanihümayun ile benzerlikleri bulunan Meclis-i Hass kurulmuştur. İdarenin modernleştirilmesi konusunun önem kazanmasıyla bu meclis daha ön plana çıkmıştır (Lewis, 2014: 509). Ayrıca Tanzimat döneminde de faaliyetlerine devam eden merkezi hükümet, adalet ve ordu işlerinde faaliyet gösteren Dar-ı Şura-yı Bab-ı Ali, Meclis-i Ahkam-ı Adliye ve Dar-ı Şura-yı Askeri döneminde oluşturulmuştur (Berkes, 2017: 174). Yeniçerinin kaldırılmasıyla ulemanın, padişah karşısında gücü azalmıştır. II. Mahmud, ulemanın bu zayıf durumunda evkaf müdürlüğü kurarak vakıfların mülkünü hükümet denetimine almış ve ulemayı başında şeyhülislamın yer aldığı bir hiyerarşik örgütlenmeye dahil etmiştir (Zürcher, 2015: 69). Ayrıca Yeniçeri'nin kaldırılmasıyla, kadılara asayiş sağlamada Yeniçeriler yardımcı olduğu için, kadıların mülki görevi ve vakıflar üzerindeki denetimi son bulmuştur (Ortaylı, 2016: 268). Vilayetlerin idaresine yönelik çalışmalar da yapılmıştır. Vilayetlere daha modern bir görünüm kazandırılmaya çalışılmış ve vilayetlerde askeri ve mülki yetkiler ayrılmıştır (Öztuna, 2006: 103). Valiler maaşlı hale getirilerek iç düzeni sağlamak ve daha merkeziyetçi bir yapı oluşturmak hedeflenmiştir (Uçarol, 2000: 181). Ayrıca zaman içinde iyice zayıflamış olan tımar sistemi 1831 yılında kaldırılarak bu araziler hazineye aktarılmıştır (Avcıoğlu, 2016: 53). Bu dönemde yüksek eğitim konusu üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda özel bir önem atfedilen kurum Tıbbiye'dir. Kuruluşunda reform karşıtı çevrelerin dahi tepki göstermediği Tıbbiye, "aydınlanma dönemi Batı düşüncesinin ilk yansımaları"nın başladığı kurum olmuştur (Berkes, 2017: 185).

II. Mahmud döneminde gerçekleştirilen önemli reformlardan birisi Tercüme Odası'nın kurulmasıdır. Osmanlı'da yüzyıllar boyunca dış devletlerle kurulan irtibatla Osmanlı tebaası olan gayrimüslim tercümanlar kullanılmıştır. 1821 yılındaki Yunan isyanına kadar bu konuda bir sorun yaşanmamıştır. Ancak bu tarihten itibaren Osmanlı'da tercüme işlerinde

Müslüman tebaanın kullanılması için uğraşmıştır. Bu bağlamda Bab-ı Ali’de bir tercüme odası kurulmuştur. Ayrıca III. Selim’in tahttan indirilmesinden sonra başıboş bırakılmış olan Londra, Paris ve Viyana büyükelçiliklerine yeniden önem verilmiş ve yeni temsilcilikler açılmıştır. Sonraki yıllarda reform çalışmalarında rol alan devlet adamlarının çoğu bu temsilciliklerde görev yapan diplomatlar ve tercümanların arasından çıkmıştır (Lewis, 2014: 122-124). Osmanlı’nın tercüme işleri ile uğraşan Rumların Divanıhümayun’dan çıkarılmasından sonra kurulan Bab-ı Ali Tercüme Odası, başka önemli sonuçların oluşmasına da yol açmıştır. Bab-ı Ali’de en prestijli görev yerlerinden biri olmasının yanında kuruma yüklenen bürokratik ve eğitimsel görevlerle Tercüme Odası yeni bir Müslüman kalemiye memur tipinin oluşmasına katkı sağlamıştır. Oluşmaya başlayan bu yeni genç sınıf, dar bir kadro niteliği arz etmekle birlikte sayısı, uzmanlık alanları ve etkileri bakımından gelişme kaydetmiştir (Findley, 1994: 113-118). Osmanlı’da reform yanlısı bürokratların ve Genç Osmanlıların çoğu Tercüme Odası’ndan yetişmişlerdir (Weiker, 1968: 460).

II. Mahmud döneminde bürokraside görülen sorunlara yönelik adımlar atılmıştır. Bürokraside daha nitelikli memurların bulunmasını sağlamak istenmiştir. Osmanlı’da başta Koçi Bey Risalesi olmak üzere hazırlanan risalelerde memurların her an azledilme ve müsadere korkusu içinde yaşamalarının yetenekli memurların sayısının azalmasına yol açtığı üzerinde durulan konulardan olmuştur. Bu nedenle II. Mahmud döneminde başta memurlar olmak üzere kişilere mülkiyet hakkı güvencesinin verilmesine yönelik düzenlemeler yapılmıştır (Lewis, 2014: 126). Ayrıca bu dönemde rüşvet sorunu üzerinde de durulmuştur. “Devlet idaresini kemiren” bir sorun olarak rüşvetin önüne geçilebilmesi için Reşit Paşa tarafından başlatılan girişimle çeşitli tedbirler öngören bir Hattı Şerif yayınlanmıştır (Engelhardt, 1976: 28).

II. Mahmud dönemi; padişahın mutlak otoritesinin devam ettiği, yönetilenlerin artık tebaa ve halk olarak nitelendirildiği, sivil bir bürokrasinin oluşturulmasına başlandığı, yeni bir ordunun kurulduğu ve kanunların yapımında rol oynayan sürekli meclislerin oluşturulduğu bir dönem olmuştur (Berkes, 2017: 171). II. Mahmud saltanatında özellikle Yeniçeri’nin kaldırılmasıyla başlayan dönemde kesin ve dönüşü olmayan reformlar yapılmıştır. Bu dönemden itibaren Osmanlı’nın son dönemine kadar kesintisiz bir şekilde reformlar yapılmıştır (Öztuna, 2006: 22). II. Mahmud dönemi, devletin eski gücüne kavuşabilmesi için arayışların sürdüğü bir dönemdir. Başta idare alanında olmak üzere birçok alanda reformların yapılması ve idarenin modernleştirilmesi gerekli görülmüştür. Bu bağlamda

birçok reform çalışması gerçekleştirilmiş ancak bazı reformlarda istenilen başarı yakalanamamıştır (Lewis, 2014: 125).

Güçlü bir merkeziyetçiliğin tesis edilmesi ve padişahın otoritesinin sağlanması, II. Mahmud döneminde gerçekleştirilen reform çalışmalarının temel hedeflerindendir. Bu bağlamda birçok reform yapılmış ancak dünyadaki yenilikler karşısında yetenekli memurlara duyulan ihtiyaç nedeniyle Bab-ı Ali, etkisiz kılınmak istenmesine rağmen daha güçlü bir kalemiye aristokrasisinin temelleri atılmıştır (Findley, 1994: 121). Bu dönemde modernleşme çabalarından biri olarak sadrazam ve vezirler nazır olarak adlandırılmıştır. Bu gibi isim değişiklikleri bu görevleri icra eden kişileri bir anda modern bir devletin idarecileri haline getirmemiştir. Ayrıca yapılan reformlar çerçevesinde kurumlar yeniden isimlendirilmiştir. Bununla birlikte kurumların isimlerinin değiştirilmesi, kurumların işlerini yeni yöntemlerle görmesini sağlamamıştır (Lewis, 2014: 135-138). Bunun yanında reform çalışmalarını yürütecek kadroların sağlanması da önemli bir sorun olmuştur. II. Mahmud döneminde reform karşıtı çevreler zorla bastırılarak reform çalışmalarına devam edilmiştir. Ancak bu dönemde reform çalışmalarını yürütecek kadronun yerli uzmanlar ve bürokratlar arasından sağlanması mümkün olmamıştır. Yeterliliğe sahip kadrolar yabancı uzmanlarla oluşturulmak istenmiş ancak II. Mahmud karşılaştığı tepki nedeniyle az sayıda yabancıyı davet edebilmiştir (Lewis, 2014: 145).

Bu dönemde yapılan reformlar, istenilen değişimi sağlayamamıştır. Bununla birlikte bu reformların başarısız ve önemsiz olduğu söylenemez. Bu reform dönemi, hedeflenen doğrultuda merkeziyetçiliğin güçlenmesini sağlamıştır. Modern anlamda devlet yönetiminin siyasi, idari, askeri, mali ve kültürel alanda tohumlarının atılması sağlanmıştır (Sıdal, 2016: 346). II. Mahmud dönemi, Tanzimat'ın ilanına varan yolu açmıştır (Öztuna, 2006: 101).

3.1.8. Tanzimat Dönemi

Tanzimat kavramı ile Tanzimat Fermanı'nda belirlenen ilkelere dayanan düzen kastedilmektedir. Tanzimat döneminin ilk aşaması Islahat Fermanı'nın ilan edildiği döneme kadar geçen sürede yaşanmış ve ikinci aşaması Islahat Fermanı'nın ilan edilmesiyle başlamıştır (Karal, 2007a: 177). 1839-1876 yıllarını kapsayan Tanzimat dönemi, dağılma tehlikesi ile karşılaşan devleti kurtarmak için çarelerin arandığı ve reformların yapıldığı bir dönem olmuştur. Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinde ve akabinde birtakım reformların

gerçekleştirilmesinde devlet kurumlarında gereken ilerlemenin ve yenileşmenin sağlanamamasının devletin gerilemesine yol açtığının fark edilmesi etkili olmuştur. Tanzimat ve Islahat Fermanları I. Abdülmecit döneminde ilan edilmiş olsa da Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesine yönelik hazırlıklar II. Mahmud döneminde başlamıştır (Uçarol, 2000: 180-181).

Tanzimat Fermanı, 8 Kasım 1839 tarihinde ilan edilmiştir. Fermanda yapılmak istenen reformun programı, vergide düzen birliği, askerlik, halka tanınan garantiler ve hürriyetler gibi konular ele alınmıştır (Engelhardt, 1976: 32). Tanzimat Fermanı ile kanuni bir idarenin oluşturulması, yönetimin bir hukuk sistemi haline getirilmesi, örfi hukuk yerine yazılı hukukun uygulanması ve kişi haklarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır (Demirel, 2012: 478).

Bu fermanın ilan edilmesinde iç ve dış baskılar etkili olmuştur. İki yüzyıldır sanayi ve ziraat alanlarında gereken reformların başarılamayışı ve Osmanlı'nın endüstri çağına ayak uyduramaması nedeniyle bu fermanın ilan edilmesi kaçınılmaz bir hale gelmiş ve dönemin aydın bürokratları tarafından ilan ettirilmiştir (Ortaylı, 2016: 402). Bu baskı ortamının oluşmasında dönemin Mısır valisi olan Mehmed Ali Paşa'nın merkezi yönetime karşı yürüttüğü mücadele önemli bir rol oynamıştır.

II. Mahmud döneminden itibaren Mehmed Ali Paşa, merkezi yönetime karşı bir mücadeleye girişmiştir. Valisinin merkezi otoriteyi tanımayan tavırları nedeniyle başka bir devletin yardımını alma ihtiyacı hisseden Osmanlı Devleti, 1833'te Rusya ile Hünkâr İskelesi Antlaşması'nı imzalamıştır. Çözülemeyen bu sorun daha sonra 1838 yılında İngiltere ile bir ticaret antlaşmasının imzalanmasını gerektirmiştir (Öztuna, 2006: 107-108). Bu Antlaşma ile Osmanlı Avrupa için bir açık pazar haline gelmiştir. İngilizlerin, ülke içinde en ayrıcalıklı yerli tüccardan daha fazla vergi ödememesi kararlaştırılmıştır. Bu antlaşmadan sonra Osmanlı Devleti, zaman zaman hazine gelirlerini artırmak amacıyla gümrük vergilerini artırmak istediğinde teker teker Avrupalı devletleri ikna etmek zorunda kalmıştır (Avcıoğlu, 2016: 74-75). Özellikle İngiltere'nin ekonomik açıdan kazanımlar elde ettiği bu anlaşma, Avrupalı devletlerin Osmanlı'da ekonomik faaliyetleri birlikte yürüttüğü kimselerin haklarını savunmaya yönelik taleplerine zemin hazırlamıştır. Bu durum eşitlik ve güvenlik gibi kavramlara yer veren, merkez bürokratları lehine padişahın otoritesi kısıtlayan Tanzimat Fermanı'nın ilan edilmesinin nedenlerinden biridir (Ortaylı, 2016: 402-403). Bu bağlamda

özellikle İngiltere, Tanzimat reformlarının yapılmasına yönelik taleplerde bulunmuştur (Avcıoğlu, 2016: 82).

Gülhane Hatt-ı Hümayunu olarak da bilinen Tanzimat Fermanı ile devlet yönetiminde kanuniliğin, düzenin ve güvenin sağlanması hedeflenmiştir. Bu bağlamda fermada kişilerin yaşama ve mülkiyet gibi haklarının korunacağı, namus güvenliğinin sağlanacağı, müsaderenin kaldırılacağı, vergi sisteminin ve askerlik sürelerinin yeniden düzenleneceği gibi beyanlarda bulunulmuştur. Fermada sayılan haklardan din farkı gözetilmeksizin halkın tamamının yararlanması öngörülmüştür (Aktel, 1998: 180-182). Tanzimat Fermanı'nın halkın haklarını ve güvenliğini garanti altına almaya yönelik hükümlerinin yanı sıra idarede bir değişimi öngören hükümleri de vardır (Giritli, 1963: 43). Tanzimat döneminden itibaren sadaret makamı hükümet reisliği makamı haline getirilmiştir. Hükümet reisliği olarak nitelenen bir kurum olmakla birlikte kabine kurumu ancak II. Meşrutiyet sonra oluşmuştur. Bu dönemde kolektif sorumluluk yoktur ve bakanlar padişaha karşı tek tek sorumludur (Ortaylı, 2016: 222). II. Mahmud döneminde 1838 yılında kurulan Meclis-i Vala, 1854 yılına kadar reform çalışmalarının planlanmasında ve denetlenmesinde önemli bir rol oynamıştır (Demirel, 2012: 479).

Bu dönemde yönetimde etkinliğin sağlanması için üzerinde durulan konulardan birisi personel rejimi olmuştur. Bu bağlamda rüşveti ve yozlaşmayı önleyebilmek için memurların maaşlarının yeterli seviyeye çıkarılması ve birtakım güvencelere sahip olması için çalışmalar yapılmıştır (Sencer, 2017: 74). Ancak memur maaşları genel itibari ile Tanzimat dönemi aydınları tarafından yetenekli kişileri memur olmaya yönlendirecek yeterlilikte görülmediği için eleştiri konusu olmaya devam etmiştir. Bununla birlikte bu dönemden itibaren daha önce ayni olarak ödenen memur maaşları devlet hazinesinden aylık olarak ödenmeye başlanmıştır (Kuyaksil, 1994: 82). Tanzimat Fermanı'nın ilanı ile birlikte kul düzeninin ve müsaderenin kaldırılması bürokrasinin güçlenmesine ve uygulayıcı konumundan düzeni belirleyen bir konuma sahip olmasına katkı sağlamıştır. Bu değişim Osmanlı Devleti'nin son döneminde ve Cumhuriyet döneminde etkili olmuştur (Kuyaksil, 1994: 80). Tanzimat döneminden itibaren bürokrasinin güçlenmesinde ve önemli bir konuma sahip olmasında merkeziyetçiliğin sağlanmasına yönelik adımlar önemli bir rol oynamıştır (Demirel, 2012: 478).

Bu dönem reformlarından biri olarak değerlendirilen Islahat Fermanı ise 18 Şubat 1856 tarihinde ilan edilmiştir. Bu fermana; halkın can ve mal güvenliği, kanun önünde eşitlik, vergide eşitlik ve iltizam usulünün kaldırılması gibi Tanzimat Fermanı'nın başlıca hükümleri tekrarlanmakla birlikte Islahat Fermanı, Tanzimat Fermanı'na kıyasla daha geniş kapsamlıdır (Engelhardt, 1976: 93-94). Islahat Fermanı'nın ilan edilmesinde Osmanlı Devleti'nde 1850'lerin başından itibaren reform çalışmalarında bir durgunluk yaşanması ve Kırım Savaşı gibi olaylar etkili olmuştur. Kırım Savaşı nedeniyle İngiliz ve Fransız ordularının Karadeniz'e çıkmasıyla birlikte bu iki devletin Osmanlı üzerindeki etkileri artmıştır. Bu durumdan faydalanan İngiltere ve Fransa, Osmanlı'yı eşitlik doktrini uygulamaya ve daha çok Batılılaşmaya zorlamıştır. Kırım Savaşı'nın bitmesinin ardından bu baskılar doğrultusunda 1856 Hatt-ı Humayunu ilan edilmiştir (Davison, 1963/2005: 53). Islahat Fermanı'nın ilan edilmesinde Tanzimat döneminde Osmanlı'daki reform girişimlerinde samimi olduğunun Avrupa'ya ispat edilmesi ihtiyacı etkili olmuştur. Bu bağlamda samimiyet göstergesi olarak gayrimüslimlere uygulanan iki ayrımcılık uygulamasının kaldırılacağı taahhüdünde bulunulmuştur. Islahat Fermanı'nın ilan edilmesiyle cizye ve gayrimüslimlere askerlik yasağı kaldırılmıştır (Lewis, 2014: 161-162). Ayrıca Osmanlı Devleti'nde gayrimüslimlerden üretilen ürüne ve toprak sahiplerinin arazilerine göre alınan bir vergi olan haraç bu dönemden itibaren alınmamaya başlanmıştır (Ortaylı, 2016: 66).

Islahat Fermanı döneminde özellikle 1861 yılında tahta çıkan Sultan Abdülaziz saltanatında idarede yapılan reform çalışmalarına devam edilerek merkezi idarede ve taşra idaresinde reformlar yapılmıştır (Sencer, 1984: 50). Bu dönemde merkezi idarede yapılan değişikliklerle dönüşüm geçirerek günümüze intikal eden kurumlar oluşturulmuştur. 1849 yılından itibaren iş yoğunluğu nedeniyle Meclis-i Vala yetersiz kalmaya başlamış ve bu durum reform çalışmalarında yavaşlamaya yol açmıştır. Bu gibi nedenlerden hareketle 1854 yılında meclis-i Tanzimat açılmıştır. Tanzimat'ın esaslarının uygulanmasında belli bir oranda başarılı olunmasına rağmen mülki idarede henüz gerekli değişikliklerin yapılamadığı belirtilerek bu meclis açılmış ve bu meclise ihtiyaç duyulan kanunları ve nizamları hazırlamak, yürürlükte bulunan kanunlardaki eksiklikleri tespit ederek gerekli düzenlemeleri yapmak gibi görevler verilmiştir. Bu düzenleme ile Osmanlı'da ilk kez yasama ve yürütme organları arasında belirgin bir ayrımın olması sağlanmıştır. Bu meclis yedi yıl görev yaptıktan sonra Meclis-i Vala ile birleştirilmiştir. Bu iki meclisin yerini ise 1861 yılında kurulan Meclis-i Ahkam-ı Adliyye almıştır (Akyıldız: 1993: 250-258). 1868 yılında bu

meclise son verilerek bugünkü Danıştay'ın kökeni olan Şurayı Devlet ve Yargıtay'ın kökeni olan Divan-ı Ahkam-ı Adliye kurulmuştur (Sencer, 1984: 50).

Taşra idaresi, Islahat Fermanı döneminde üzerinde önemle durulan konulardan olmuştur. Osmanlı'nın merkezi idaresindeki bozulmalar ile birlikte yüzyıllarca başarılı bir şekilde işleyen taşra idaresinde de aksaklıklar görülmeye başlanmıştır. Taşra idaresinde yaşanan bu aksaklıkların en önemli nedenlerinden birisi tımar sisteminin bozulmaya başlamasıdır (Sencer, 1986: 60). Taşra idaresinde görülen sorunları çözmek için bu dönemde yapılan iki önemli girişim 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleridir.

1864 Vilayet Nizamnamesi, merkezi denetimle yerel otoriteyi birleştirmek, meclisin temsil özelliğini geliştirmek ve eyaletlerin başkentlerinde kamu işlerinin yürütülmesini çabuklaştırmak gibi amaçlarla hazırlanmış ve genel olarak eyaletlerdeki durum düzeltilmek istenilmiştir. Bu nizamnamede merkeziyetçiliğin ve adem-i merkeziyetçiliğin karışımı olarak nitelendirilen bir bürokrasi hiyerarşisi öngörülmüştür. Bu bağlamda vilayetler açısından vilayetlerde önemli ölçüde merkezileşme, merkezi hükümet açısından ise valinin kendi inisiyatifiyle hareket edebildiği yerlerde otoritenin adem-i merkezileşmesi sağlanmıştır. Güçlü bir taşra idaresini öngören bu yeni sistemin denenmesi için Tuna Vilayeti oluşturulmuştur (Davison, 1963/2005: 149-158). 1864 Nizamnamesi ile taşra yönetiminde il sistemine geçilmiştir (Demirel, 2012: 480). Modern anlamda bir mahalli idare aygıtının gelişmesini sağlamak için 1871 yılında yeni bir nizamname çıkarılmıştır. 1913 yılına kadar yürürlükte kalan 1871 Vilayet Nizamnamesi ile gelişim süreci gösteren sivil bürokrasinin taşradaki idari mevkilere yayılması amaçlanmıştır (Findley, 1994: 155).

Bu nizamnameler ile taşra yönetiminde köklü düzenlemeler yapılmakla birlikte sorunlar tamamen çözülememiştir. Yönetim alanında yaşanan aksaklıklar ile yöneticilerin ilgisizliği ve kişisel çıkarlarını önceleme gibi sorunlar devam etmiştir (Sencer, 2017: 82). Bununla birlikte nizamnameler ile öngörülen sistem, sonraki dönemlerde daha iyi idarecilerin yetişmesi, halkın temsilinin tecrübe edilmesi, daha sonra kurulacak ulusal meclisin oluşturulması ve “imparatorluk içinde birleşmiş bir Osmanlılık yaratma şeklindeki resmi amaca katkıda bulunabilecek bir yerel esneklik” ortamının oluşması açısından faydalı olmuştur (Davison, 1963/2005: 177-178).

Tanzimat Fermanı ile başlayan dönem, Osmanlı'da devlet ve toplum hayatı açısından önem arz etmektedir (Ortaylı, 2016: 401). Tanzimat döneminde eğitim, ulaşım ve iletişim gibi alanlarda başarılı reformlar yapılmıştır. Bununla birlikte hukuki ve idari reformlar iyi planlanmamış ve uygulamada sorunlar yaşanmıştır. Ancak başarısızlıklar olmasına rağmen Tanzimat dönemi sonraki dönemlerdeki modernleşme hareketlerine temel teşkil etmiştir (Lewis, 2014: 176).

Tanzimat döneminde gerçekleştirilen reform çalışmalarında istenilen başarının yakalanamamasında birtakım faktörler rol oynamıştır. Reform tedbirlerini uygulamak için gereken sayıda kadro o dönemde yoktur. Ayrıca reformlar geniş bir kesimin görüşünü yansıtmaktan ziyade dar bir entelektüel ve bürokratik seçkin kesimin görüşleri doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda reformlar güçlü halk desteğine de sahip olamamıştır (Davison, 1963/2005: 423). Tanzimat döneminin devlet adamları, Osmanlı'da idarede Avrupa örnek alınarak düzenlemeler yapılmasını ve idarede hem Müslüman hem de Hristiyan vatandaşların iştirakçi olduğunu göstererek siyasi baskılardan kurtulmayı hedeflemiştir (Giritli, 1963: 45). Ancak Osmanlı'da birçok kesim bu fermanlarla öngörülen yeni düzene karşı bir tavır sergilemiştir. Tanzimat ve Islahat Fermanlarında halkın tamamının eşit haklara sahip olmasına yönelik hükümler bulunmaktadır. Bu hükümler, gayrimüslimlerin, Müslümanlar ile eşit haklara sahip olmasını öngörmekle birlikte “bu fermanlardaki ilkelerle yıkılan düzene alışmış kişiler” Islahat Fermanı'nın ilan edilmesinden memnun olmamıştır. Daha önceki düzende zaten ayrıcalıklı bir konuma sahip olan Rum ruhban ve Ermeni maliyeciler gibi kesimler fermana karşı çıkmışlardır (Engelhardt, 1976: 95). Ayrıca Osmanlı Devleti'nde merkezi hükümet, mali ve siyasal denetimi başarılı bir şekilde yerine getirememekteydi. Bu durumdan çıkar sağlayan ayanlar reformlara karşı bir tutum sergilemiştir (Davison, 1963/2005: 66).

Tanzimat döneminde gerçekleştirilen reformlarda istenilen başarı yakalanamamıştır. Devlet örgütünde, merkez ve taşra yönetiminde karşılaşılan sorunlar ortadan kaldırılamamıştır. Reformlarda yasal önlemler öngörülmekle birlikte bunlara eşlik eden yapısal değişimler tam olarak gerçekleştirilememiştir. Bununla birlikte Tanzimat döneminde merkez ve taşra yönetiminde yapılan düzenlemeler günümüze kadar gelen yönetsel sistemin oluşmasını sağlamıştır (Sencer, 2017: 74-75). Bu dönem, Osmanlı Devleti'ni “Meşrutiyet Devrinin Anayasasına ve bazı siyasi, hukuki ve kültürel müesseselerine götüren bir köprü” rolü oynamıştır (Giritli, 1963: 44).

3.1.9. Kanunu Esasi Dönemi

Tanzimat Fermanı ve ardından Islahat Fermanı'nda başta insan hakları olmak üzere çeşitli konularda benimsenen yeni prensiplerle Osmanlı'da idari, adli, siyasi, mali, sosyal ve kültürel alanlarda önemli değişiklikler yapılmıştır. Ancak bunlar yeterli görülmemiş ve Osmanlı'da idareye karşı memnuniyetsizlik sergilenmeye devam edilmiştir (Kara, 2007b: 209-210). Osmanlı Devleti'nde alınan dış borçlar nedeniyle siyasi ve ekonomik sıkıntıların yaşandığı, Balkanlar'da ayaklanmaların başladığı, ülke içinden ve dışından reform taleplerinin geldiği bu dönemde reformları destekleme sözü veren II. Abdülhamid tahta çıkmıştır. 23 Aralık 1876'da II. Abdülhamid Kanunu Esasi'yi ilan etmiştir. Böylece devlet anayasalı bir monarşiye dönüşmüş ve Osmanlı'da I. Meşrutiyet dönemi başlamıştır (Yamaç, 2014: 58-65). 1877 yılında Anayasada öngörülen meclisler olan Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebusan için seçimler yapılmış ve bu meclisler oluşturulmuştur. Ancak bu dönemde yaşanan Osmanlı-Rus Savaşı'nın akabinde 13 Şubat 1878'de Meclis-i Mebusan süresiz olarak dağıtılmıştır. 1902 yılından itibaren İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin girişimleri ve Avrupalı ülkelerin baskılarıyla 24 Temmuz 1908'de Meclis-i Mebusan toplantıya çağırılarak II. Meşrutiyet dönemi başlamıştır. 1909 yılında ise Kanunu Esasi'de birtakım değişiklikler yapılmıştır (Sencer, 1984: 59-60).

1876 Anayasası döneminde reformların uygulanması bakımından 1839 ve 1856 dönemlerine kıyasla daha elverişli bir ortam var olmuştur. Reformların uygulanması açısından gereken kadrolar bu dönemde de yeterli sayılmamakla birlikte daha iyi bir idari sistem, merkezi ve yönetim organları bulunmaktadır. Bu dönem, Tanzimat reformları ve vilayet reformları gibi reformların ardından gelen ve gelişme süreci gösteren reform hareketinin artık doruk noktasına ulaştığı bir dönem olmuştur. (Davison, 1963/2005: 423-424). Kişi özgürlüğü ve güvenliği, basın özgürlüğü, memurluğa girme hakkı, müsadere yasağı gibi birçok konunun ele alındığı Kanunu Esasiyle birlikte merkezi idare, taşra idaresi ve memuriyet gibi konularda düzenlemeler öngörülmüştür. Bakanlar Kurulunun özellikleri belirlenmiştir. Sadrazam, ülke içi ve dışı meselelerde yetkili merci olarak kabul edilmiştir. Padişahın bakanları ve sadrazamı azledebilmesi öngörülmüştür (Yamaç, 2014: 60-61).

Kanunu Esasi döneminde idari reform çalışmalarının yürütüldüğü alanlardan biri mülki idarededir. Mülki idare, Abdülaziz döneminden beri kendine has bir kurum olarak varlık kazanmaya başlamıştır. Bu dönemde, vilayet nizamnameleri ile belirlenen mülki taksimat

kabul edilmiş ve vilayetler için adem-i merkeziyet ilkesi benimsenmiştir. 1877’de Dahiliye Nezareti’nin tekrar kurulmasının ardından vilayetler bu nezarete bağlanmıştır. Kanunu Esasi’de vilayetlerin yetki genişliği ve görevlerin ayrılığı ilkelerine göre yönetileceği belirtilmiştir. Bunun yanında belediye işleri ayrı tutularak Belediye Meclislerinin kurulması öngörülmüştür. Vilayet yönetimi için yerel meclislerin ve belediye işleri için belediye meclislerinin toplanacağı vurgulanmıştır (Karal, 2007b: 226, 309-321). Osmanlı Devleti’nde taşra yönetimine dair gerçekleştirilen son reform II. Meşrutiyet döneminde 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Mukakkatı’dır. Bu kanun ile vali ve merkezi otorite arasındaki ilişkinin niteliği korunurken il özel idaresinin gelir kaynakları, yetkileri ve organları düzenlenmiştir (Demirel, 2012: 480).

Kanunu Esasi döneminde memurlukla ilgili düzenlemeler de yapılmıştır. Tanzimat döneminde bürokraside kayırmacılık ve yozlaşma gibi sorunların var olmasının yanında memur maaşlarının azlığı ve orantısızlığı, meslek güvencesinin bulunmaması ve belli bir atama usulünün olmaması gibi unsurlar bu alanlarda birtakım değişikliklerin yapılmasını gerektirmiştir (Demirel, 2012: 483). Bu bağlamda 1878 yılında adli ve mülki memurların aylıklarının bir sistem içinde ele alınması ve sicil işlemleri düzenlenmiştir. 1880 yılında bazı memurluklara atamalarda nesnel kriterler belirlenmiş ve 1883 yılında memurların atanma, disiplin, terfi ve emeklilik işlemleri bir kararname ile belirlenmiştir. Bu dönemde taşrada yeni organların da kurulmasıyla genel olarak yönetim kadrolarında genişleme yaşanmıştır. Anayasada öngörüldüğü üzere memurluğun bir meslek haline getirilmesi ve birtakım güvencelere sahip olması sağlanmıştır (Sencer, 2017: 93-94). Anayasa ile memurların atamalarının liyakat usulüne göre yapılacağı ve kanuna aykırı bir durum olmadıkça memurların azledilemeyeceği belirtilmiştir (Karal, 2007b: 223). Böylece liyakat ve azledilme konusu anayasal düzeyde ele alınmıştır. Ayrıca bu dönemde yapılan atamalarda sadrazamın fikri alınmaya başlanmıştır. Ancak yapılan atamalar üzerinde gerçek anlamda bir kontrol sağlanması Jön Türklerin rol oynadığı 1908 devrimi ile mümkün olmuştur (Weiker, 1968: 462).

1876 yılında ilan edilen ve 1909’da üzerinde birtakım değişiklikler yapılan Kanunu Esasi, Türkiye’de anayasacılık hareketleri açısından önemlidir. Kanunu Esasi ile birlikte Osmanlı’da yönetim biçimi olarak meşrutiyet benimsenmiştir. Ancak uygulamada birtakım aksaklıklar yaşanmıştır. Uzun bir süre patrimonyalizm tecrübesi bulunan Osmanlı Devleti’nde anayasal bir yönetimin benimsenmesinin başarısız olmasında en az iki temel

nedenin bulunduğu ifade edilmektedir. Hem yöneten hem de yönetilen sınıfların kanunlara olan saygısının ve tüm vatandaşların haklarını ve ödevlerini anlayışının yetersiz bir seviyede kalması bu başarısızlığın temel nedenlerindendir (Heper, 1980: 92-93). Ayrıca meşrutiyet idaresinin kurulması için siyasi partiye veya partilere ihtiyaç duyulmaktadır. Organik anlamda bu tarzda partiler oluşmadan meşrutiyet denemesi yapılmıştır (Karal, 2007b: 573). Anayasal bir yönetimin benimsenmesinde sorunlarla karşılaşmakla birlikte Kanunu Esasi döneminde ve öncesi dönemlerde yapılan reformlar ve atılan adımlar, milli bir karaktere sahip ve halk egemenliğine dayanan yeni bir Türk Devletinin kurulmasına olanak veren bir ortamın oluşmasına katkı sağlamıştır (Giritli, 1963: 48-49). Tanzimat ve Kanuni Esasi dönemlerinde kurumsallaşan bürokrasi, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunda önemli rol oynamıştır. "Meşrutiyet döneminde birleşen sivil ve askeri kadro" Cumhuriyet'in kuruluşuna öncülük etmiş ve Cumhuriyet döneminin bürokratik elitlerinin önemli bir kısmı bu kadrolardan oluşmuştur (Pustu, 2007: 203).

3.2. Cumhuriyet Döneminde İdari Reform Çalışmaları

Osmanlı Devleti'nde gerilemeyle başa çıkmak ve devletin varlığını devam ettirebilmek kaygısı ile yapılan reformlara Cumhuriyet döneminde de devam edilmiştir. Üzerinde önemle durulan konulardan olan reformlara, az gelişmişlikten kurtulma amacıyla devam edilmiştir. Kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için dinamik bir idarenin gerekli olduğu düşünülerek idari reformların önemine vurgu yapılmıştır (Şaylan, 1973b: 16).

Cumhuriyet dönemi ile birlikte Osmanlı Devleti döneminden devralınan yönetim yapısında değişiklikler yapılmak istenilmiştir. Birçok konuda binlerce yasa çıkarılmış, yeni kurumlar oluşturulmuştur. Ancak bu düzenlemeler belli bir plan çerçevesinde yapılmak yerine günün ihtiyaçlarını giderebilmek düşüncesiyle yapılmıştır. Cumhuriyetin kurulmasından II. Dünya Savaşı'nın bitmesine kadar geçen sürede bazı bakanlıklar ve kurumlar bünyesinde reform çalışmalarına yönelik bazı kapsamlı girişimler gerçekleştirilmiş olmakla birlikte idari reform konusunun bu dönemde ciddi bir şekilde ele alınmadığı belirtilmektedir. Kamu yönetiminde var olan sorunların, çok sayıda kanuni düzenleme yapılarak ve parti programları hazırlanarak çözülebileceği düşünülmüştür. Özellikle yapılan kanuni düzenlemelerin çok olmasının sorunları çözeceği sanılmasına rağmen istenilen sonuçlar alınamamıştır. Ancak savaşın ardından idari reformlara önem gösterilmeye başlanmıştır (Kuyaksil, 1994: 84-93).

Cumhuriyetin kurulmasından İkinci Dünya Savaşı sonuna kadar olan süreçte idareyi günün koşullarına uydurabilmek için çok sayıda düzenleme yapılmıştır. Savaşın ardından ise özellikle Batılı ülkelerde özel bir önem kazanan idari reform konusu Türkiye’de de daha fazla önem kazanmıştır. 1947 ve 1948 yıllarında Başbakanlığın talebi üzerine devlet teşkilatında rasyonelliği sağlamak için girişimlerde bulunulmuştur. Ayrıca bu dönemde başta Maliye Bakanlığı olmak üzere bakanlıklar ve TODAİE tarafından birçok çalışma yürütülmüştür ve yabancı uzmanlar tarafından çeşitli raporlar hazırlanmıştır (Sürgit, 1980: 43-44). 1960’lı yıllara gelindiğinde Türkiye’de yerli uzmanlar tarafından gerçekleştirilen reform çalışmaları ön plana çıkmıştır. Planlı kalkınma dönemi olarak nitelendirilen bu dönemde kalkınmanın sağlanabilmesinde kamu yönetimi önemli bir aktör olarak nitelendirilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda Türk kamu yönetiminin kalkınmayı mümkün kılacak bir yapıda olmasına yönelik talepler dillendirilmiştir.

Türkiye’de ve dünyada 1980’li yılların başı birçok alanda köklü değişimlerin yaşandığı ve yeni sonuçların üretildiği geniş çaplı bir dönüşümün başladığı dönem olarak kabul edilmektedir. Bu süreçte çevresindeki köklü değişikliklerden etkilenen kamu yönetimi alanında da kapsamlı dönüşümler yaşanmıştır (Eryılmaz, 2004: 51). Teorik ve pratik açıdan geleneksel kamu yönetimi değer kaybetmiş ve devletin toplumdaki rollerinde ve hükümet ile vatandaş arasındaki ilişkilerde değişimi öngören, devletin daha etkin hale getirilmesini hedefleyen yeni bir kamu yönetimi paradigması benimsenmeye başlanmıştır (Aktel, 2003: 64). 1990’lardan itibaren ise ulus devletin baskın bir yönetim aktörü olduğu dönemin geride kaldığı vurgulanarak farklı aktörlerin yönetime katılmasını öngören bir yönetim anlayışının hâkim olacağı ifade edilmeye başlanmıştır (Aktel, 2003: 160). Bu dönemde de idari reform çalışmaları önemini korumuş ve kapsamlı reform çalışmaları yapılmıştır. Uluslararası örgütler, yabancı uzman raporlarının hazırlandığı bu dönemde gerçekleştirilen reform çalışmaları açısından önemli etkilerde bulunmuştur.

3.2.1. 1923-1960 Yılları Arasındaki İdari Reform Çalışmaları

Cumhuriyet döneminin başından itibaren idari reforma yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarına denk gelen dönemde önemli bir rapor olan Hines Raporu hazırlanmış olmakla birlikte kapsamlı reform çalışmaları genellikle 1945 ve 1960 yılları arasında yapılmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde dünyada oluşan yeni düzende Türkiye’de siyasal ve yönetsel süreçlerde değişimler yaşanmıştır. Türkiye’nin ABD

ile askeri ve ekonomik iş birliği yapması ve uluslararası kuruluşlara üye olması gibi nedenler, bu aktörlerin Türkiye'nin ekonomik durumunu tespit etmek ve hangi alanlarda yardıma ihtiyaç duyduğunu belirleyebilmek için yabancı uzmanları ve heyetleri göndermesine yol açmıştır (Demirci Güler, 2003: 20-22). Türkiye'de 1946 yılından itibaren ekonomide izlenen dış kapalı korumacı modelden tavizler verilmeye başlanmış, yabancı sermaye ve kredi giderek önem kazanmıştır. Kalkınmada dış yatırımlar çok önemli görülmüş ve Türkiye, ABD'nin yanında yer alma ihtiyacı hissetmiştir. Bu dönemde dünyada BM'ye bağlı FAO, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası (IBRD) gibi kurumlar önemli bir rol oynamaya başlamıştır. BM'nin yardım programlarında "İdarenin Modernizasyonu" konusuna yer verilerek özellikle az gelişmiş ülkelerde amme idaresi enstitülerinin kurulması ve bu ülkelere uzmanlar gönderilmesi gibi adımlar atılmıştır. Bu bağlamda Türkiye de bu enstitülerin kurulduğu ve uzmanların görev yaptığı ülkelere biri olmuştur (Altunok, 2011: 239-240).

Türkiye'de hükümetler kalkınma hedefinin plansız ve sistemsiz bir şekilde gerçekleştirilemeyeceğini fark ederek sorunları ve ihtiyaçları tespit etmesi ve öneriler sunması için yabancı uzmanlar, firmalara ve idaredaki personele araştırmalar yaptırmış ve raporlar hazırlattırmıştır (Özdicle, 1965: 51). 1940'lı yıllardan itibaren kamu yönetiminin nasıl işlediğinin ve ne olduğunun anlaşılmasını gerekli kılan bir kimlikle gündemde olduğu görülmektedir. Rasyonel ve verimli çalışmayı esas alan bir kamu yönetimine ihtiyaç duyulmasıyla sorunların tespit edilmesi ve bu sorunların ortadan kaldırılmasını sağlayacak çözümlerin üretilmesi önem kazanmıştır. Özellikle 1947'den itibaren başbakanlığın isteği doğrultusunda kamu yönetiminde rasyonelliği sağlamayı hedefleyen çalışmalar yapılmış ve raporlar hazırlanmıştır (Demirci Güler, 2003a: 23). Özellikle Amerikalı uzmanlar tarafından hazırlanan bu raporlar, 1950'li yıllarla sınırlı kalmayarak uzun bir dönemi etkilemiştir (Güven, 1998: 5-6). İdarede reform çalışmalarına yönelik hazırlanan raporların ve bu raporlarda yer alan önerilerin ancak bir kısmı uygulanabilmiştir. Zamanla hazırlanan bu çalışmalar önemli ölçüde unutulmuştur. Raporlardan hareketle hazırlanan planların bazıları da hükümetlerin veya bakanların değişmesi gibi etkenler nedeniyle uygulanamamıştır. Hazırlanan raporların bazıları da uygulama amacı taşımaktan ziyade iş yapıyor görünmek için hazırlanmış ve raporlar üzerinde durulmadan arşive kaldırılarak yerini yeni çalışmalara bırakmıştır (Özdicle, 1965: 51).

3.2.1.1. Hines Raporu

Cumhuriyet döneminde idari reform çalışmaları ve uzman raporları incelenirken ilk olarak ele alınabilecek çalışmalardan biri literatürde Hines Raporu olarak bilinen çalışmadır. Bu raporun hazırlanmasına yönelik çalışmalar Türkiye'nin ekonomik durumu üzerine araştırmalar yapması için 1933 yılında ABD'den Hines, Rearick, Dorr ve Hammond isimli bir şirketin Türkiye'ye çağırılmasıyla başlamıştır (Yayman, 2008: 88). Raporun hazırlanmasını sağlayan heyet o dönemde Türkiye'nin Washington Büyükelçisi olan Ahmet Muhtar Bey'in daveti üzerine Türkiye'ye gelmiş ve çalışmalarına başlamıştır. Çalışmalar sonucunda hazırlanan bu rapor 1934 yılının mayıs ayında dönemin İktisat Vekili Celal Bayar'a sunulmuştur (Yenal, 2003:189).

Yardım için çağırılan şirket adına görevi Walker D. Hines üstlenmiştir. Basında Hines'in başkanlığında çalışmalarına başlayan heyetin Türkiye ekonomisini büyütmek için bir plan hazırlayacağı belirtilmiştir. Türkiye'de yapılan çalışmalara ilave olarak Goldthwaite H. Dorr ve H. Alexandre Smith de New York'ta da çalışmalar yapmıştır. Çalışmalar devam ederken Hines'in ölmesi nedeniyle heyetin başkanlığını Goldthwaite H. Dorr devralmıştır. Ayrıca heyete Princeton Üniversitesi'nde profesör olan E. Walter Kemmerer de dahil olmuştur (İlkin, 1982: 225-226). Raporun hazırlanmasına yabancı uzmanların yanında Hazım Atıf Bey ve Şükrü Baban gibi Türkler de katkı sağlamıştır (Kara: 2006, 151-152). Çalışmalar sonucunda "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki" adlı bir rapor hazırlanmıştır (Kuyaksil, 1994: 88).

Rapor; 1663 sayfa, 7 cilt ve 3 kitaptan oluşmaktadır. Birinci ciltte genel bir şekilde yorumlar ve tavsiyeler ele alınmıştır. İkinci ciltte ziraat, orman, maden ve su kaynakları; üçüncü ciltte sanayi; dördüncü ciltte iç ve dış ticaret; beşinci ciltte mali işler; altıncı ciltte sağlık, eğitim ve idare; son cilt olan yedinci ciltte ise para ve bankacılık gibi konulara değinilmiştir (İlkin, 1982: 227-228).

Türkiye'nin ekonomik durumunun analizinin yapıldığı çalışmada Türkiye ekonomisi detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Raporda çeşitli analizler yapılarak tavsiyeler verilmiştir. Raporun ekonomi anlayışı, dönemin İktisat Vekili Celal Bayar'ın görüşlerine benzemekte ve piyasada yaşanan belirsizlikleri gidermede devletin rol üstlenmesi beklenmektedir. Ayrıca kalkınmada devletin vazgeçilmez bir unsur olarak görülmekte ancak girişimci ruha engel

olunmaması ve özel sektöre yön gösterilmesi istenmektedir (Kara, 2006: 152). Türkiye’de şeker üretimi konusu, raporda bu görüşlerin ifade edildiği örneklerden birini teşkil etmektedir. 1920’li yıllar devletin tekelleri üzerine almaya başladığı yıllar olmuştur. O dönemde şeker ithalatı Türkiye ekonomisi üzerinde önemli yük teşkil eden kalemlerdendir. Bu nedenle şeker fabrikaları kurma girişiminde bulunulmuştur. Ancak bu sanayide yaşanan zararlar eleştiri konusu olmuştur. Daha sonraki yıllarda hazırlanan raporlarda bu konu incelendiği gibi Hines Raporu’nda da bu konu üzerinde durulmuş ve şeker ithalatı yasağının halka yükü anlatılmıştır (Yenal, 2003: 59). Türkiye ekonomisi için yumuşak kamu girişimciliği önerilmekle birlikte daha liberal bir kamu yapılanması savunulmuştur. Türkiye’nin kalkınması bakımından sınai kalkınma ise üzerinde durulmayan bir konu olmuştur. Ayrıca Türk köylüsünün ekonominin en önemli aktörü olması fikri öne çıkarılmaktadır. Bu gibi faktörler raporun uygulanmasını zorlaştıran ve unutulmasına katkı sağlayan faktörler olarak değerlendirilebilir (Kara, 2006: 152).

Raporun genel konusu Türk ekonomisi olmakla birlikte raporda üzerinde durulan konulardan birisi Türk kamu yönetimi olmuştur. Türkiye’de hükümetlerin hedeflediği ekonomik kalkınmanın ve bunu başarabilmek için alınan kararlar ile belirlenen politikaların gerçekleştirilebilmesi için idare mekanizmasının etkin bir katkı sağlaması gerekli görülmektedir. Ancak idarenin bu bağlamda Türkiye’de bir engel teşkil ettiği vurgulanmaktadır (Özdicle, 1965: 53). Raporda siyasi organlar tarafından alınan kararların, belirlenen politikaların ve hazırlanan programların uygulamaya aktarılmasında kamu yönetiminde görülen sorunlar nedeniyle başarısızlıkların yaşandığı belirtilmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde görevlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinin önemine değinilirken bir örgütteki en önemli unsurlardan olan insan unsuruna atıf yapılarak personelin niteliğinin önemi üzerinde durulmaktadır. Personelin niteliğinin artmasını sağlamak için yetki devri yapılması; memurların yetiştirilmesi, atanmaları ve yükselmeleri gibi konularda tavsiyelerde bulunulmaktadır (Kuyaksil, 1994: 89).

İdarede görülen sorunlara yönelik olarak verilen tavsiyelerin bir kısmı personel yönetimine ilişkindir. Raporda memurların kadroya alınması, terfi işlemleri ve nitelikli personelin gerekli görülen yerlere tayin edilmesi gibi konularda sorunların yaşandığı belirtilerek bu konulara ilişkin yöntemlerin belirlenmesi tavsiye edilmektedir (Hines vd., 1934: 204-205). Raporda ayrıca memur maaşlarına değinilmekte ve memurların verimli bir şekilde çalışmasının sağlanmasında maaşların önemli bir rol oynadığı belirtilmektedir. Verilen

maaşların memurları cezbetmeye yetecek miktarda olması istenmektedir. Maaşların memurların geçinmesini sağlayacak miktarda olması gerektiği ve bazı kurumlarda daha az sayıda ancak daha yüksek maaş alan memurların çalıştırılmasının avantajlı olabileceği vurgulanmaktadır (Hines vd., 1936: 371-372).

Raporda, üst yöneticilerin detay işleri alt kademe personele bırakarak işlerin genel siyasetini belirlemekle uğraşması tavsiye edilmektedir. Bu durumun üst yöneticilerin kurumlarını daha etkin bir şekilde denetleme olanağına kavuşmasına katkı sağlayacağı da belirtilmektedir (Hines vd., 1934: 204). Ayrıca Türk kamu yönetiminde yetki devrinin sağlanması da önerilmektedir. İdarenin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi ve yöneticilerin başarılı olabilmesi için yetki devrinin sağlanması ve sorumlu kalmaktan kaçınmayan memurlarla çalışılmasının gerektiği belirtilmektedir. Raporda denetim konusuna da değinilerek denetim için yeterli personelin bulundurulması ve denetimin daha iç iyi sonuçlar elde edebilmek için atılacak adımları belirlemeye yönelik bir biçimde gerçekleştirilmesi önerilmektedir (Hines vd., 1934: 72-73).

Kırtasiyecilikle mücadele edilmesi raporda üzerinde önemle durulan konulardan biridir. Tüm kurumlarda kırtasiyeciliğin sorunların farkında olunarak kararlılıkla karşı konulması tavsiye edilmektedir (Kuyaksil, 1994: 90). Kırtasiyecilik raporda, koyulan milli hedeflerin gerçekleştirilmesinde büyük bir engel olarak görülmektedir. Bu nedenle bu sorunu çözebilmek için sürekli olarak çaba sergilemesinin gerektiği belirtilmektedir (Hines vd., 1934: 208). Kamu yönetiminde etkinliğin sağlanması için dayanışma gerekli görülürken dairelerin birbirlerine adeta düşmanca muamele ettikleri belirtilmektedir. Arzulanan iktisadi kalkınmanın da idarede sağlanacak gelişmeye bağlı olduğu ifade edilmektedir (Hines vd., 1934: 79-80).

Raporda idarenin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için belirli alanlarda uzmanlara danışılması gerekli görülmektedir. Hem teknik bilgi gerektiren işler hem de sevk ve idare teknikleri bakımından uzmanlardan faydalanılması istenilmektedir. Ayrıca bakanlıklarda da hükümet idaresinin gerektirdiği teknik ve idari bilginin sağlanmasında uzmanlardan faydalanılarak tasarrufa yönelik tedbirlerin ve faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde yeni yöntemlerin belirlenmesi önerilmektedir. Ancak raporun hazırlandığı dönemde Türkiye'nin ileride yeterli uzmana sahip olabileceği öngörülmekle

birlikte o zamana kadar yabancı uzmanlardan faydalanılması tavsiye edilmektedir (Hines vd., 1934: 205-207).

Hines Raporu oldukça kapsamlı bir çalışma olmasına rağmen yakın döneme kadar idari reform üzerine yapılan çalışmalarda kendine yer bulamamıştır. Literatürde bu rapora kıyasla oldukça dar kapsamlı sayılabilecek birçok rapor üzerinde durulmuş iken detaylı ve geniş kapsamlı bir çalışma olan bu rapor genellikle değerlendirmeye dahi alınmamıştır (Yayman, 2008: 90). Cumhuriyet dönemi idari reform çalışmaları incelenirken dikkate alınmaya değer görülen bu rapora gereken önemin verilmediği görülmektedir.

Hazırlanan raporların yeterince dikkate alınmaması konusu Hines Raporu'nda da değinilen konulardandır. Raporda hükümet liderlerinin ve memurların ulaşabileceği bilgilerin fazlaca olduğu, ancak bunlara ulaşmanın oldukça zor olduğu ifade edilmiştir (Hines vd., 1936: 376). Büyük masraflar yapılarak hazırlanan raporların bulunamadığı ve hazırlanan raporlarla doğrudan ilgilenen ve temin edilmesini sağlayan bir dairenin olmadığı belirtilerek genellikle hazırlanan raporların bir köşeye atıldığı vurgulanmaktadır (Özdicle, 1965: 52).

Hines Raporu'nun hazırlandığı dönemde İktisat Vekili olan Celal Bayar, ülkenin ekonomik durumunu analiz etmek ve gereken adımları belirlemek üzere yabancı uzmanların getirileceğini belirtmiştir. Yabancı uzmanların getirilmesine sıcak bakan Bayar'ın aksine dönemin Başbakanı İsmet İnönü temkinli yaklaşmıştır. Türk kamu yönetiminde yabancı uzmanlardan teknik bilgi alınması şeklinde yararlanılmasını ama yabancı uzmanların yönetici ve politika yapıcı fonksiyonlar icra etmemesini istemiştir. Üzerinde tam bir uzlaş sağlanamayan bu rapor tamamlandıktan sonra ancak sınırlı bir şekilde basılmış ve dağıtılmıştır (İlkin, 1982: 224-227). Ayrıca raporda genel olarak özel girişimciliğin teşvik edilmesi, sanayiden ziyade ulaştırma ve tarım sektörlerine önem verilmesi gibi tavsiyeler bulunmaktadır. Bu gibi tavsiyeler bürokraside devletçilik yanlısı kesimin tepkisini çekmiş ve rapor Celal Bayar'ın başbakanlık görevini bırakmasının ardından toplatılmıştır (İlkin, 1982: 231-232).

3.2.1.2. Thornburg Raporu

1946 yılından itibaren Türkiye'nin kalkınma hamlelerinde Amerikan görüşleri ön plana çıkmaya başlamıştır. ABD, Türkiye'nin ekonomi politikaları üzerinde etkili olmaya

başlamıştır. ABD, bu dönemde Türkiye’den devletçilik ilkesinden vazgeçilerek yabancı sermayenin ve özel sektörün teşvik edilmesini ve devletin sanayi yatırımlarına ağırlık vermek yerine bayındırlık işlerine yapılan yatırımlara ağırlık verilmesini istemiştir (Avcıoğlu, 2016: 393).

Türkiye, 1947 yılında makine ve teçhizata ihtiyaç duyduğunu ve bu nedenle Marshall planı kapsamına alınmak istediğini belirtmiştir. 1948 yılında Türkiye bu plana dahil edilmiştir. ABD ile “İktisadi İşbirliği Anlaşması” imzalanmış ve ABD’li bir heyet yardım programı için Türkiye’de çalışmalara başlamıştır. Thornburg Raporu olarak anılan çalışma bu bağlamda ortaya çıkmış ve önem kazanmıştır (Kara, 2006:153-154).

1949 yılında hazırlanan Thornburg raporu, ABD’de faaliyet gösteren Yirminci Asır Vakfı tarafından hazırlanan oldukça kapsamlı bir çalışmadır. ABD Dışişleri Bakanlığı Petrol Müşaviri olarak görev yapan Max Weston Thornburg ile Graham Spry ve George Soul tarafından hazırlanan bu rapor “Turkey: An Economic Appraisal” başlığıyla İngilizce olarak yayınlanmıştır. 1950 yılında rapor Türkçe’ye çevrilmiştir. Ancak raporun “Türkiye Nasıl Yükselir” ve “Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi” olarak iki farklı tercümesi yapıldığı için Türkçe literatürde Thornburg Raporu’nun iki farklı çalışmadan müteşekkil bir çalışma olduğu düşüncesi vardır. “Türkiye’nin Bugünkü Ekonomik Durumunun Tenkidi” başlığıyla yayınlanan çeviri “Türkiye Nasıl Yükselir” başlığıyla yayınlanan çeviriye göre daha sade ve sert eleştirilerin çıkarıldığı bir çalışma olmuştur (Yayman, 2008:106-111).

Rapor dokuz bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde memleket ve halk üzerine değerlendirmeler yapılmıştır. İkinci bölümde; Türk İnkılabı ele alınarak Türkiye Cumhuriyeti’nin ilk dönemlerinde iktisat, devletçilik ilkesi, Türkiye üzerinde Sovyetlerin ve Almanların etkisine değinilmiştir. Üçüncü bölümde; Türkiye’de ziraat ele alınarak çiftçilik, kooperatifler, krediler, toprak mülkiyeti ve reform gibi konular ele alınmıştır. Dördüncü bölümde karayollarının, demiryolları ve limanların; beşinci bölümde madenlerin, kömür işletmelerinin, deri, çimento, kâğıt ve cam gibi ürünlerin durumu değerlendirilmiştir. Altıncı bölümde enerji kaynakları ve devletin enerji siyaseti; yedinci bölümde ekonomi, maliye konuları üzerinde durulmuştur. Sekizinci bölümde Türk iktisadının yapısı, özel sektörün durumu gibi konular ele alınmış ve son bölüm olan dokuzuncu bölümde de tavsiyelerde bulunulmuştur. Detaylı bir şekilde hazırlanan bu raporda Türkiye’nin coğrafi konumu,

demografik yapısı, Osmanlı Devleti'nin yükselişi ve çöküşü, Kurtuluş Savaşı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu da ele alınmıştır.

Raporda Türkiye'ye dair istatistiklerin az miktarda ve güvenilirliği düşük olduğu için bu verilerden hareketle kapsamlı sonuçlara varmanın zor olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte Türk halkının ve hükümetinin Amerikan yardımı istediği ve bu bağlamda Türkiye'deki durumun yardım yapılmasına uygun bir hale getirilmesinin ve Türkiye'nin milli hedeflerinin ABD'nin çıkarları ile uyumlulaştırılmasının hedeflendiği vurgulanmaktadır. Yapılacak bir Amerikan yardımının Türk halkına sağlayacağı olası faydaların, yardımın hangi koşullarda gerçekleşebileceğinin ve ne oranda başarılı olabileceğinin tespit edilmesinin ve yardımlardan elde edilen kaynakların israf edilmesini önlemenin amaçlandığı ifade edilmektedir (Thornburg, 1949/1950: 14, 134).

Raporda devletçilik ilkesini uygulamaktan vazgeçilmesi, Karabük Demir-Çelik Fabrikasının tasfiye edilmesi, o dönem yapılması planlanan lokomotif fabrikası projesinden vazgeçilmesi, tarım aletleri yapımına öncelik verilmesi, hangi projelere ABD tarafından kredi verilmesinin daha uygun olacağı gibi konulara değinilmiştir. Ayrıca Türkiye'de kamyon taşımacılığında ABD tecrübelerinden yararlanılması gerektiği, ABD'li bankaların ve sigorta şirketlerinin Türkiye'de şubeler açması, ABD'li uzmanlardan faydalanılması gibi tavsiyelerde bulunulmuştur (Avcıoğlu, 2016: 393-395).

Thornburg Raporu'nda Türkiye'de yapılan planlar eleştirilerek büyümenin ufak başlangıçlarla yapılması tavsiye edilmektedir. Yapılan planların gerçek ihtiyaçları karşılamaktan uzak olduğu vurgulanmaktadır (Güven, 1998: 46-47). Thornburg, Türkiye'nin ileri teknoloji ithal etme çabalarını, küçük ve orta ölçekli işletmelerin büyük fabrikalara dönüşmesi şeklinde yakalanan başarıları ve tecrübeleri örnek göstererek eleştirmiştir. İngiltere ve ABD'de zamanında büyük kapitalistlerin bu yoldan başarıya ulaştığını ve ziraat aletleri yapımı gibi sektörlerde gelişmenin kademeli olarak sağlanması sonucunda büyük fabrikaların ortaya çıkacağını belirtmiştir (Avcıoğlu, 2016: 584).

Raporda Cumhuriyet döneminde iktisadi hedeflerin ilk olarak köylünün hayat şartlarını iyileştirmek ve bunun için ziraat verimini artırmak, ikinci olarak gerekli miktarda demiryolları ve büyük çapta karayolları projeleri yapmak ve son olarak hafif makine sanayi ve madenciligi geliştirmek olması gerektiği ifade edilmiştir (Thornburg, 1949/1950: 32-33).

Raporda hedeflerle uyuşmadığı düşünülen uygulamalar eleştirilmektedir. Thornburg, Türkiye'nin demiryollarına fazla önem vermesini eleştirerek karayolu taşımacılığına ağırlık verilmesini tavsiye etmektedir. (Güven, 1998: 46). Bununla birlikte hem modern bir demiryolu ağının ve hem de daha iyi karayollarının kurulmasını sağlamak için Amerikan kaynaklarından ve uzmanlığından faydalanılabileceği ifade edilmektedir (Thornburg, 1949/1950: 172).

Türkiye için hafif makine sanayinin geliştirilmesinin daha iyi olacağı vurgulanmaktadır. Bu nedenle Türkiye'nin Karabük Demir Çelik Fabrikalarını kurması, raporda sanayileşmenin ortasına atılma olarak görülmekte ve modern demir çelik fabrikası kurma girişimleri eleştirilmektedir (Güven, 1998: 56). Fabrikanın halkın daha çok ihtiyaç duyduğu ürünleri üretmediği, fabrikada üretilen rayların kalite düşüklüğü nedeniyle kullanılmadığı, fabrikanın sadece asli yatırımının dahi başka şekillerde kullanılmasıyla Türk halkının hayat standartlarının yükseltebileceği vurgulanmıştır (Thornburg, 1949/1950: 104-106). Ayrıca raporda kimyasal madde üretimine şimdilik gerek olmadığı belirtilerek bu alandaki girişimler de eleştirilmektedir. Türkiye'nin bu alandaki ihtiyacının ithalat yoluyla karşılanması önerilmektedir (Güven, 1998: 63). Kimyevi madde üretiminin o dönem için uzman yetersizliği ve teknik yetersizlikler nedeniyle önem verilen konulardan olmaması gerektiği ancak uzun dönemde zengin maden kaynakları sayesinde bu sektörde başarının yakalanabileceği iddia edilmektedir (Thornburg, 1949/1950: 115).

Raporda Cumhuriyet döneminin devletçilik politikaları eleştirilerek planlamada önemli hataların yapıldığı vurgulanmaktadır. Devletçilik uygulamaları ile kalkınmanın sağlanamayacağı bu nedenle devletçilik ilkesinden vazgeçilerek özel girişime öncelik verilmesi istenmektedir. Bu durum yapılacak Amerikan yardımlarının bir ön koşulu olarak görülmektedir (Güven, 1998: 30, 72). Özel girişimciliğin Cumhuriyetin ilanından sonra denendiği ancak başarılı olmadığının iddia edildiği belirtilerek aslında özel girişimciliğin başarısız olmadığı ve cesaretinin kırıldığı ifade edilmektedir. Raporda devletçilik uygulaması eleştirilmekle birlikte Türkiye'de iktisadi hayat bakımından devletin rolünün ne olması gerektiğini belirlemenin Türkiye'nin işi olduğu ifade edilmiştir. Ancak yine de eğer Amerikan yardımı isteniyorsa işletmelerin verimliliğinin tespiti, alınacak borçlar ve borçların kullanılacağı alanların tespiti gibi hususların parayı vermekle yetkili kişilere bırakılması gerektiği vurgulanmaktadır (Thornburg, 1949/1950: 41-42, 170). Amerikan

yardımdan faydalanıldığı takdirde devletçilik politikaları geri plana atılarak kamu harcamalarında Amerikan görüşlerinin önem kazanması istenmektedir.

Raporda Amerikan yardımının üstünlükleri anlatılarak Türkiye'nin yardım konusunda yetki sahibi olan kimselerin tavsiyelerini dinlemesi, sadece Amerikan sermayesinin değil bunun yanında Amerikan sevk ve idare tecrübesinin de Türkiye tarafından talep edilmesi önerilmektedir (Güven, 1998: 70-71). Türkiye'de önemli bir eksik olarak iş yönetimi probleminin de görüldüğü belirtilerek bunu gidermek için Amerikan sermayesinin de bulunduğu ortaklıklar kurularak Amerikan iş idaresinden faydalanılabileceği ya da Türk şirketlerinde tecrübeli Amerikalı elemanların kullanılabileceği ifade edilmektedir. Raporda Türkiye'den ABD' ye eğitim için personel gönderme yöntemi uygun bulunmakta, ayrıca eğitim alan personelin ülkeye dönünce sadece kamu kurumlarında istihdam edilme şartından vazgeçilmesi ve bu nitelikli personelden her alanda faydalanılması gerektiği vurgulanmaktadır (Thornburg, 1949/1950: 185-186).

Raporda, Türkiye'ye yatırım yapacak iş adamlarının Türkiye'de uygun yasal zemin sağlanmadan yatırım yapmamaları tavsiye edilmiş ve Türkiye'deki bürokrasi üstü kapalı bir şekilde eleştirilmiştir. Raporda yer alan bu gibi eleştiriler Türk basınında raporun sert bir şekilde eleştirilmesine yol açmıştır (Kara, 2006: 154). Aslında Thornburg, Ankara'ya geldiğinde “Büyük Türk Dostu” gibi manşetler atılarak kendisine saygı gösterilmiş ve fikirleri övülmüştür (Güven, 1998: 25).

3.2.1.3. Neumark Raporu

Başbakanlığın isteği üzerine İstanbul Üniversitesi'nde profesör olarak görev yapan Fritz Neumark, 1949 yılında araştırmalarına başlamış ve “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” isimli çalışmayı hazırlamıştır (Altunok, 2011: 244). Literatürde Neumark'ın ismiyle anılan bu raporun başlangıç kısmında Neumark, kamu yönetiminde rasyonel çalışmayı sağlayabilecek önlemleri ve zaman darlığı nedeniyle gördüğü genel sorunları belirlemeyi ve daha sonra yapılacak çalışmalara katkı sağlamayı amaçladığını belirtmiştir (Neumark, 1949: 3).

Raporun ilk bölümünde Türkiye'nin raporun hazırlandığı dönemdeki mali sıkıntılarından ve bu sıkıntılardan kurtulmak için idari reformun gerekli olduğundan, kaynakların etkin bir

şekilde kullanılamamasından ötürü gerekli yatırımların yapılamadığından ve rasyonel olmayan çalışma yöntemlerinden bahsedilmiştir. İkinci bölümde kamu yönetiminde rasyonel çalışmayı sağlayabilmek için teklif edilen uygulamaların hayata geçirilmesinin gerekliliği ve bu bağlamda atılması gereken adımlara değinilmiştir. Üçüncü bölümde maliye ve ekonomi politikalarının halka doğru şekilde izah edilmesinin gerekliliği vurgulanmıştır. Dördüncü bölümde Türkiye'deki memurların sayısına, kalitesine ve maaşlarına yönelik değerlendirmeler yapılarak memurların sayısının azaltılabilmesi için bazı bakanlıkların, genel müdürlüklerin birleştirilmesi gibi öneriler sunulmuştur. Beşinci bölümde arzu edilen rasyonel çalışmanın sağlanabilmesi açısından barem kanununun etkisi, barem kanununda yapılması önerilen değişiklikler, memurların maaşları, iktisadi devlet teşekküllerinde çalışan personelin durumu ele alınmıştır. Altıncı bölümde memur sayısının azaltılması, azaltılmanın ne şekilde ve hangi makamlar tarafından yapılabileceği belirtilmiştir. Yedinci bölümde ise kamu yönetiminde teftiş işleminin tam olarak yapılamadığı ifade edilerek PTT ve Devlet Demiryolları gibi genel müdürlüklerin devlet teşebbüsleri olarak yapılandırılması, memurların ödemelerinde kullanılan yöntemlerde değişiklikler yapılması gibi rasyonel çalışmayı sağlamaya yönelik öneriler sunulmuştur.

Kamu yönetiminde rasyonel çalışmanın sağlanabilmesi için memur sayısı ve niteliği raporda üzerinde önemle durulan konulardandır. Türkiye'de memur sayısının fazla olduğu belirtilmekle birlikte bazı dairelerde de memur sayısının az olduğu belirtilmektedir. İşlerin yeterli sayıda memur tarafından halledilmesinin sağlanması ve gereğinden fazla olan memurların tasfiye edilmesi önerilmektedir. Memur sayısının azaltılması ile memur maaşlarında bir artış sağlanmasının da mümkün olabileceği ve bunun işini tam olarak yapan memurlara yeterli maaş verilmesiyle rasyonel çalışma şartlarının oluşmasına katkı yapacağı vurgulanmıştır. Ayrıca memurların eğitim seviyelerine göre A, B, C gibi kadrolara ayrılarak sınıflandırılması ve buna göre bir barem rejimi hazırlanması istenmiştir (Kara, 2006: 153). Özellikle üst düzey memurların maaşlarında yapılacak iyileştirmelerin rasyonel çalışma bakımından önemli olmasının yanında bu memurların kamuda kalmaya devam etmesi açısından da önemli olduğu ifade edilmiştir. Raporun hazırlandığı dönemde üst düzey memurların maaş sorunu nedeniyle özel serbest mesleklere geçme eğiliminde olduğu belirtilmiştir (Neumark, 1949: 25-26).

Bürokraside var olan katı kuralcılık ve mevzuatçılık raporda üzerinde durulan konulardandır. Ayrıca aşırı merkeziyetçi anlayışa da değinilerek bunun yumuşatılması

istenilmiştir. Liyakat ilkesine dikkat edilmesi, kurumlar arasında uyumun sağlanarak denetim işlevinin özenli bir şekilde yerine getirilmesi ve kuralların sadeleştirilmesi önerilmiştir (Kaya, 2016: 170). Raporda Türkiye'nin dinamik karakteri ve II. Dünya Savaşı nedeniyle o dönemde kanunlarda sıklıkla yapılan değişikliklerin anlaşılabilir olduğu belirtilmiştir. Ancak gerekli gerekli özen gösterilmeden hazırlanan ek kanunlar, dilde yaşanan değişimler gibi nedenlerle mevzuatın anlaşılmasında sorunlar yaşandığı belirtilmektedir. Bu nedenle mevzuatın ciddi bir şekilde incelenerek kanunların kodifikasyonunun yapılması, kanun metinlerinin anlaşılır ve birbiriyle uyumlu bir dil kullanarak düzenlenmesi ve bu doğrultuda her bakanlığın kendi görev alanı ile ilgili mevzuat üzerinde çalışması önerilmektedir (Neumark, 1949: 50-51).

Türk kamu yönetiminde görülen sorunların iyi bir tetkikinin yapıldığı bu çalışmada şeffaflığın sağlanması ve yapılması istenilen reformlardan halkın haberdar edilmesi önemli görülmüştür (Kaya, 2016: 170). Raporda, önerilen tedbirlerin kolayca kabul edilmeyeceği bu nedenle alınması gereken tedbirlerin öneminin ve olası sonuçlarının halka sade bir dille anlatılması için bir Enformasyon Bürosunun kurulması tavsiye edilmektedir. Gazeteciler ve radyo sayesinde reformların öneminin anlatılması ve halka bilgilerin doğru şekilde aktarılması istenilmektedir. Raporda ayrıca kamu yönetiminde görülen sorunların çözümüne yönelik sunulan önerilerin hayata geçirilmesinde aksaklıklar yaşandığı ve yeterli özenin gösterilmediği vurgulanmaktadır. Bu bağlamda idari reform çalışmalarına yönelik önerilerin özenli bir şekilde uygulamaya konulabilmesi için Bakanlararası Rasyonalizasyon Komisyonu oluşturulması önerilmektedir (Neumark, 1949: 6-10).

3.2.1.4. Barker Raporu

Türk hükümeti ve Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası arasında 1949 yılında başlayan görüşmeler sonucunda Barker Raporu'nun ortaya çıkmasına yol açacak çalışmaların yapılması kararlaştırılmış ve Türk hükümeti, bir heyetin gelerek Türk ekonomisi üzerine analizler yapmasını ABD'den talep etmiştir. Bunun sonucunda Türkiye'ye bir Amerikan heyeti gönderilmiş ve bu heyetin başına Dünya Bankası tarafından James M. Barker getirilmiştir (Güven, 1998: 107). 15 Mayıs 1951'de heyetin başkanı James Barker tarafından, çalışmalar sonucunda hazırlanan rapor Türk hükümetine sunulmuştur. Rapor, heyetin başkanı James Barker'a atıfla literatürde Barker Raporu olarak bilinmektedir (İGB, 1994: 30-31).

On üç bölümden oluşan raporda; Osmanlı Devleti ve Türkiye Cumhuriyeti'ne dair tarihi gelişmeler, Türkiye'deki kaynaklar, ziraat ve çiftlik hayvanları, kaynakların iyileştirilmesi ve ekonomik kalkınma, ekonomik politikaların ve faaliyetlerin koordinasyonu, ormancılık, balıkçılık, sanayi, madencilik, ulaşım, iletişim ve enerji sektörleri, devlet teşebbüsleri, eğitim ve sağlık, kamu yönetimi, maliye ve bankacılık, dış ticaret ve yatırımlar, ekonomik kalkınma ve bunun finansmanı gibi konular ele alınmıştır.

Türkiye ekonomisi üzerinde analizler yapan heyetin görevi raporda; Türkiye'de yatırımların doğru şekilde yönlendirilebilmesi, ziraat ve sanayi alanında üretim seviyesini ve ülkede dağıtım sisteminin verimliliğini artırmayı sağlayacak yöntemler belirlemek, kamu yönetiminin ve kamu maliye politikasının Türkiye'nin kalkınmasını sağlayacak hale getirilmesi konularında tavsiyelerde bulunarak uzun dönemli politikalar oluşturulmasına katkı sağlamak olarak belirtilmiştir. Bu bağlamda heyet, Türkiye'de ekonomik kalkınmayı sağlayabilecek genel bir planı kısaca ifade edip bu doğrultuda atılacak adımlar konusunda tavsiyelerde bulunmayı hedeflemiştir (Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası [IBRD], 1951: 10).

Raporda Türk ekonomisine ve Türk kamu yönetimine dair çok detaylı analizler yapılmak yerine aciliyet taşıdığı düşünülen konulara yönelik bazı tavsiyelerde bulunulmuştur (İGB, 1994: 32). Daha önce hazırlanmış olan Thronburg Raporu'ndaki ifadelere ve önerilere benzer ifadeler barındıran Barker Raporu'nda büyük ölçekli yatırımlar ve sanayi projeleri yerine daha küçük ölçekli hamleler yaparak ve tarıma ağırlık vererek kalkınmanın sağlanması önerilmektedir (Güven, 1998: 119). Bu raporda Türkiye'nin kalkınma hedefine kısa yoldan ulaşabilmesi için tarımsal gelişmeye önem verilmesi tavsiye edilmektedir. Çok geniş kapsamlı planlamalar yapmak yerine hammadde üretimi ve tarım sektörüne ağırlık verilmesi, Thornburg Raporu'nda olduğu gibi devletçilik ilkesinin uygulanmasından vazgeçilmesi, özel sektöre kolaylık sağlayan bir mevzuatın hazırlanması ve yabancı sermayeye önem verilmesi gibi konulara değinilmiştir (Avcıoğlu, 2016: 395). Raporda ayrıca Devletin mali uygulamalarının gereksiz bir şekilde karmaşık olduğu belirtilmektedir. Gelirler, hazine, bütçe, döviz, ödemeler ve denetim gibi faaliyet alanlarının Maliye Bakanlığının sorumluluğunda olduğu, bu bakanlığın iyi bir şekilde organize olmadığı ve diğer bakanlık ve kurumlarla ihtilaflar yaşadığı ifade edilerek Maliye Bakanlığının yeniden yapılandırılması istenilmektedir (IBRD, 1951: 223-224).

Raporda Türk ekonomisi üzerinde incelemeler yapılarak Türk hükümetine bu bağlamda tavsiyelerde bulunmak amaçlanmıştır. Ancak raporda kamu yönetimine de değinilmiştir. Merkez-taşra ilişkileri, personel, danışma ve yardımcı hizmetler, yetki devri, mali yönetim, eğitim ve muhasebe konuları da rapora dahil edilmiştir. (Kuyaksil, 1994: 111). Raporda Türk kamu yönetiminin genelinde verimsizliğin ve israfın olduğu ifade edilmekte ve maaşların düşük olması, ihtiyaç gözetilmeden atamalar yapılması, memur fazlalığı, liyakate dikkat edilmemesi, verimsiz memurların memurun mevzuatı tarafından korunması gibi sorunların bulunduğu vurgulanmaktadır (IBRD, 1951: 219-220) Barem rejiminin kamu yönetiminde görülen sorunların çözülmesine engel olarak verimsiz personelin işten çıkarılamadığı, işinde başarılı olamayan memurların başka işlerde istihdam edilmeye edilmeye çalışıldığı, üniversite eğitime verilen önem nedeniyle diploması olmayan ancak başarılı olan memurların yükselmesinin önlenmediği belirtilmektedir (IBRD, 1951: 220).

Temel odağı ekonomi olan bu raporda, Dünya Bankası ile Türk Hükümeti arasında uzun vadeli bir politikanın saptanabilmesine imkân sağlayacak öneriler sunmak hedeflenmektedir. Raporda yerli ve yabancı uzmanların önerileri doğrultusunda Türk kamu yönetimini detaylı bir şekilde analiz edebilecek bir komisyonun oluşturulması tavsiye edilmektedir. Kamu personel rejiminin tamamen revize edilmesi ve kariyer esaslı bir sistem oluşturulması, yetki devri ve sorumlulukların dağıtılmasının sağlanması, yerel yönetimlerin mali ve yönetsel yükümlülüklerinin artırılması, teknik hizmetlerden daha fazla yararlanılması, Maliye Bakanlığının yeniden örgütlenmesi, Sayıştay'ın görev alanının genişletilmesi ve nitelikli personel sağlamak için dairelerde ve üniversitelerde çeşitli kursların açılması tavsiye edilmektedir (Demirci Güler, 2003a: 24).

Raporda devletin rollerinin giderek artmasına ve karmaşık hale gelmesine rağmen yetkinin üst kademelerde toplanmış olduğuna değinilerek bakanların dahi kararları tek başlarına alamadıkları ve bakanlar kurulunun kararının beklendiği vurgulanmaktadır (Kuyaksil, 1994: 112-113). Yetkilerin tek bir noktada toplanmasının olumsuzluklarına değinilmektedir. Türk kamu yönetiminde yetkilerin büyük ölçüde en yüksek kademelerde toplandığı ve memurların basit işlerde dahi amirlerinin onayını beklediği, ancak bu durumu sadece yönetmelik değişiklikleri ile düzeltilemeyeceği, amirlerin yetkilerini aslarına devretmeye, astların da sorumluluk almaktan kaçınmamaya ikna edilmesi tavsiye edilmektedir. Raporda ayrıca personel yönetimi sistemine yönelik olarak birtakım tavsiyelerde de bulunulmuştur. Sınıflandırma planının hazırlanması, yeterli düzeyde maaşlar verilmesi, emeklilik ve sigorta

sisteminin düzenlenmesi, hizmeti alma ve terfi işlemlerinde yöntemlerinin belirlenmesi, yetersiz personelin işten uzaklaştırılmasının sağlanması, hizmet içi eğitimlerin uygulanması, en yüksek kademelerde çalışan personeller hariç diğer personellerin hükümet değişimlerinden etkilenmesinin önlenmesi önerilmektedir. Raporda kamu personel yönetiminde görülen sorunlara yönelik en kapsamlı çözüm önerilerinden birisi ise “Merkezi Personel İdaresi”nin kurulması tavsiyesidir. Böyle bir birim kurulması tavsiye edilerek bu birimin kamu personeliyle ilgili konularda faaliyet göstermesi, sorunların ve ihtiyaçların giderilmesi için sürekli olarak incelemeler yapması, kamu personeli açısından uygulamada birliğin sağlanması istenilmektedir (IBRD, 1951: 218-222).

Raporda yer alan tavsiyelerin başarılı bir şekilde uygulanabilmesinde kamu yönetiminin rolü göz önünde bulundurularak tarafsız bir “amme idaresi komisyonu” kurulması da önerilmektedir. Kurulması istenilen bu komisyonun devlet örgütünün yapısı ve yönetim tarzını detaylı bir şekilde analiz ederek sorunların çözümüne yönelik fikirler sunması tavsiye edilmektedir. (Kuyaksil, 1994: 112).

Türkiye ekonomisine yönelik tavsiyelerin yanında kamu yönetiminin geneline yönelik tavsiyeler de barındıran Barker Raporu’nda hazırlanan raporların uygulamaya aktarılmasında yaşanan sorunlara da değinilmiştir. Raporda Türkiye’de yirmi yıl içerisinde ekonomik kalkınmayı sağlamak için birçok raporun hazırlandığı ama bu raporların ya etkisinin az olduğu ya da hiç uygulama alanı bulamadığı ifade edilmektedir. Bu durumun raporların detaylı ve koordinasyonu sağlayamayan tavsiyelerde bulunması, uygulamaya yönelik önerilerde bulunmak yerine başka analizlerin yapılmasını tavsiye ediyor olması, raporların Türkiye’nin ekonomik durumuna uygun olmayan tavsiyelerde bulunması ya da Türk hükümetlerinin hazırlanan raporları hayata geçirme girişiminde bulunmaması gibi nedenlerden kaynaklandığı belirtilmektedir. Bu nedenle hazırlanan bu raporun Türk hükümeti tarafından detaylı bir şekilde incelenerek sorumlu bir komisyon veya daire tarafından uygulamanın takip edilmesi önerilmektedir (IBRD, 1951: 14). Raporda daha önceki örneklerden yola çıkılarak Barker Raporu’nun hayata geçirilmesi için çaba gösterilmesi istenilmiştir.

3.2.1.5. Martin ve Cush Raporu

James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından 1951 yılında özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını konu alan bir rapor hazırlanarak Maliye Bakanlığına sunulmuştur (Kalağan, 2010: 69). İngilizce olarak hazırlanan bu rapor daha sonra Türkçe'ye çevrilmiştir. Maliye Bakanlığının çalışma, örgütlenme ve personel sorunları gibi konuların yanında raporda Türk kamu yönetimi açısından önem arz eden genel nitelikteki sorunlar da ele alınarak çeşitli tavsiyelerde bulunulmuştur (Kuyaksil, 1994: 115).

Literatürde Martin ve Cush Raporu olarak bilinen bu rapor genel itibari ile Maliye Bakanlığının kuruluş ve çalışmalarına yönelik olarak hazırlanmıştır (Avaner, 2004). Raporda Türk ekonomisini sağlamlaştırma amacıyla Maliye Bakanlığı ve ona bağlı kuruluşlar analiz edilerek tavsiyelerde bulunulmuştur. Bununla birlikte Maliye Bakanlığı özelinde yapılan incelemelerden ve analizlerden kamu yönetiminin tüm alanlarında faydalanılabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda yedi bölümden oluşan raporun özellikle "personel meselesi"nin ele alındığı dördüncü bölümde yer alan tavsiyeler kamu yönetiminin bütününe yönelik olarak değerlendirilebilir (Martin ve Cush, 1952: 1-4).

Raporda, Türk kamu yönetiminde karşılaşılan personel sorunlarının giderilebilmesi için birtakım öneriler sunulmuştur. Bu bağlamda yetenekli kişilerin kamu görevinde istihdam edilebilmesi için işe alınma yöntemlerinin belirlenmesi, memurların yetiştirilmesi, sevk ve idare ilkeleri, sınıflandırma, personel hizmetlerinin örgütlenmesi, memurların emeklilik ve görevden ayrılma yöntemlerinin belirlenmesi gibi konular üzerinde durulmuştur (Kuyaksil, 1994: 116). Başarılı bir amme idaresi için raporda birtakım prensipler üzerinde durulmuş ve bunlara uyulmamasının raporun genelinde yer alan tavsiyelerin uygulanmasını zorlaştırabileceği belirtilmiştir. Yetki ve sorumlulukların net bir şekilde belirlenmesi; görevle orantılı şekilde yetkilerin verilmesi; kumanda birliği ilkesine uyulması; tasarruf, verimlilik, bütünlük ve adalet ilkelerine uyularak faaliyetlerin yerine getirilmesi gibi ilkeler sayılarak bunlara uyulması tavsiye edilmiştir (Martin ve Cush, 1952: 36-37). Raporun diğer bölümlerinde de bu ilkelere atıf yapılarak idarede yapılması düşünülen değişikliklerde bu ilkelerin dikkate alınması istenilmiştir.

Martin ve Cush Raporu'nda üzerinde önemle durulan konulardan birisi kamu yönetiminde sınıflandırma ilkesinin uygulanmasının gerekliliğidir. Hizmetlerin sınıflandırılmasının Türk

Barem Kanunu'ndakinden ayrı bir şekilde ele alınması istenilerek her hizmetin gerektirdiği görev ve sorumlulukların belirlenmesi ve aynı mahiyetteki hizmetlerin doğru bir şekilde açıklanması gerektiği belirtilmiştir. Bu sayede farklı kurumlarda aynı işleri yapan memurların aynı pozisyonda bulunmasının sağlanabileceği, pozisyonlar için gereken eğitim seviyesi ve tecrübelerin belirlenebileceği ifade edilmiştir. Ayrıca nitelikli ve kıymetli personeli cezbederek kadroları liyakatli kişiler ile doldurmayı ve memurlara başarıları nispetinde daha üst makamlara yükselmeyi sağlayacak tayin ve terfi usullerinin belirlenmesi istenilmiştir. Tayin işlemlerinde kıymetli ve nitelikli elemanları seçmenin amaçlanması; terfi işlemlerinde memurlar hakkında gerekli bilgilerin toplanarak ve liyakati esas alarak memurların daha üst pozisyonlara yükselmesinin sağlanması gerekli görülmektedir. Raporda ehliyetsiz memurların durumu da ele alınmış ve bunların başka bir yerde istihdamı da mümkün değilse işten çıkarılmasının hem memurların hem de devletin faydasına olacağı belirtilmiştir (Martin ve Cush, 1952: 91-101).

Yöneticilerin rutin işlerle meşgul olması sorunu üzerinde durulan konulardandır. Bu bağlamda desantralize bir sistem kurularak üst düzey yöneticilerin rutin işlerle uğraşmaktan kurtarılması istenilmiştir (Işıl, 1965: 8). Yöneticilerin kendi kurumlarının görevleriyle ve planlarıyla meşgul olmasını sağlayabilmek için bu durum gerekli görülmektedir (Kuyaksil, 1994: 115). Raporda ayrıca Türk kamu yönetiminde kırtasiyeciliğin diğer ülkelere kıyasla çok fazla olduğu belirtilerek en basit evrakların dahi alt kademelerden en üst kademelere kadar gidip geldiği ifade edilmiştir (Martin ve Cush, 1952: 6). Desantralize bir sistem kurulması kırtasiyeciliğin önlenmesine de katkı sağlayabilir.

Raporda Türk kamu yönetiminde personel politikasının gözden geçirilmesi ve düzenlenmesi gerekli görülmektedir. Bu bağlamda personelin yetiştirilmesinde bulunan sorunların çözülmesi, barem rejiminin değiştirilmesi, tazminat yöntemine başvurmaya gerek bırakmayan bir maaş sisteminin oluşturulması, liyakat sisteminin uygulanması, memurların morallerinin dikkate alınması önerilmektedir (Kuyaksil, 1994: 117-119). Daha önce hazırlanan raporlarda olduğu gibi bu raporda da memur maaşları ele alınan konuların başında gelmektedir. Memur maaşlarının tek bir maaş tablosunda düzenlenmesi önerilmektedir (Martin ve Cush, 1952: 39). Devlet dairelerindeki farklı maaş uygulamalarının kaldırılması gerektiği, maaşların tespitinde coğrafi farklılıkların dikkate alınabileceği, gelişmiş bir maaş sistemi uygulanarak memurlar arasında adalet duygusunun sağlanabileceği ifade edilmiştir. Ayrıca liyakat ilkesine uyulması gerektiği ve bu sayede nitelikli ve başarılı memurların

yüksek mevkilere çıkması sağlanırken tembel ve başarısız memurların ayıklanabileceği belirtilmiştir (Martin ve Cush, 1952: 95-96).

Personel sorunlarının ele alındığı dördüncü bölümde yer alan; dairelerde çalışma yöntemlerinin geliştirilmesi, sınıflandırma ilkesinin uygulanması, işe alma yöntemlerinin belirlenmesi, personele yönelik uygulamalarda koordinasyonun sağlanabilmesi gibi tavsiyelerin hayata geçirilebilmesi için bir “Devlet Personel Dairesi” kurulması gerekli görülmektedir. (İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 1994: 33). Merkezde tüm bakanlıklar, iktisadi devlet teşekkülleri ve katma bütçeli daireler ile kısmen mahalli idareleri de kapsayan genel nitelikte bir personel dairesinin kurulması gerekli görülmektedir. Raporda, Barker Raporu’nda da merkezi personel dairesinin kurulmasının önerildiği hatırlatılmıştır (Martin ve Cush, 1952: 107). Birden fazla raporda yer alan bu öneri kısa süre içinde hayata geçirilememiştir.

3.2.1.6. Leimgruber Raporu

1951 yılında Türk Hükümetinin isteği üzerine İsviçreli bir profesör olan Leimgruber’in örgüt ve personel konularında incelemeler yapması sonucu literatürde Leimgruber Raporu olarak bilinen bu rapor ortaya çıkmıştır (Acar ve Sevinç, 2005: 25). İsviçre’nin eski başbakanlarından olan Prof. Leimgruber tarafından hazırlanan bu rapor, dönemin Ekonomi ve Ticaret Bakanı olan Prof. Muhsin Ete’ye mektup olarak gönderilmiş değerlendirme ve önerilerden oluşmaktadır (Şaylan, 2000: 110). 1952 yılında İsviçre’de tamamlanan ve Türkiye’ye gönderilen bu rapor “İdare Teşkilatı ve Personeli Hakkında Rapor” adını taşımaktadır (Yayman, 2008:154).

Raporda; merkezi yönetimde ve belediyelerde görev yapan personelin hukuki statüleri, memur maaşları, alım gücünün korunması, memur sayısının azaltılması, merkezi personel dairesinin kurulması gibi konular ele alınmıştır (Öktem, 1992: 85). Genel olarak Türk idare teşkilatına dair gözlemler ve analizler yer almakla birlikte özelde personel sorunlarının ve bakanlıkların örgütlenme yapılarının üzerinde durulmuştur (Yayman, 2008:154).

Raporda kamu personelinin hukuki statüleri ele alınarak birtakım değerlendirmeler yapılmıştır. Personelin kamu hukukuna göre mi yoksa özel hukuka göre mi istihdam edilmesi gerektiği konusu üzerinde durulmuştur. Özel hukuk hükümleri ile devlet idaresinin

emniyetinin sağlanamayacağı, memurların amirlerine karşı özel hukuka göre belirlenen ilişkilerin ötesinde itaat ve sadakat göstermekle yükümlü oldukları gibi sebepler gösterilerek memurların kamu hukukuna göre istihdam edilmesi gerektiği belirtilmiştir. Memurların atamalarının yapılması konusu üzerinde de durularak bu yetkinin bir makamın tekeline bırakılmaması tavsiye edilmiştir. Ayrıca memurların görev süreleri konusu da ele alınmış ve memur açısından ömür boyu atama yapılması faydalı görülse de bu durumun idarenin belirli bir dereceye kadar atıl kalmasına ve gerekli önlemleri alamamasına yol açabileceği de ifade edilmiştir. Bu nedenle atamaların hizmet sürelerine göre yapılması gerekli görülmekte ve bunun ihmalciliği önlemeyi, artık ihtiyaç kalmayan personelin işine son verilmesini mümkün kılabilceği vurgulanmıştır. (Devlet Personel Dairesi [DPD], 1963: 140-147).

Raporda; ücret sistemleri, çalışma saatleri, personel kadrolarında şişkinlik olması, personelin sınıflandırılması gibi konular da ele alınmıştır (Şaylan, 2000: 110). Bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından diğer raporlarda da olduğu gibi Leimgruber Raporu'nda da memur maaşları konusu ele alınmıştır. Yapılan işe göre ücret ve sosyal ücret sistemlerine değinilerek sosyal ücret sisteminin Türkiye'de uygulanmaya başlandığına dair emarelerin bulunduğu belirtilmiştir. Memurun evli veya bekar olması, çocuğunun olup olmaması, görev yaptığı yerdeki geçim şartları gibi kıstasların dikkate alınarak "aynı işe aynı geçim" ilkesine uyulması ve alım gücünün korunmaya çalışılması istenilmiştir (DPD, 1963: 150-155). Prof. Leimgruber, memur maaşlarına dair evrakın kendisine Almanca veya Fransızca olarak verilmesini istemiş ancak bu gerçekleştirilmemiştir. Ayrıca memur maaşlarının raporun hazırlandığı dönemde 1928 yılına kıyasla alım gücü açısından ciddi oranda düştüğü değerlendirilmesi yapılmıştır. Türkiye'deki mali sıkıntılar da dikkate alındığında maaş artışı sağlamanın kolay olmadığı ifade edilerek bu durum karşısında daha önce Neumark Raporu'nda önerildiği gibi memur sayısında raporda yer alan tavsiyelere göre bir azaltma yapılması ve ayrılan bütçenin korunarak maaş artışı sağlanması önerilmektedir (DPD, 1963: 157-158).

Yurtdışında hazırlanan bu raporda, raporun hazırlandığı yıllardaki memur sayısının 1928-1939 yılları arasındaki duruma kıyasla, bilgi eksikliği nedeniyle, ne kadar artış yaşandığı ve bu artışın ne oranda haklı olduğu konusunda net hükümler verilemediği belirtilmiştir (Kuyaksil, 1994: 123). Bununla birlikte genel olarak sayının daha düşük bir miktara çekilmeye çalışılması istenilmiştir. Bu doğrultuda yeni tayinler yapılmaması, işten çıkarmalar yapılması gerekirse memurun evli olup olmaması gibi kriterlere göre hareket

edilmesi tavsiye edilmiştir. Memurların çalışma saatleri konusu da raporda yer verilmiştir. Türkiye için öğle aralarında kısa molaların verildiği İngiliz mesai sistemi önerilerek öğle aralarının kısa olması ve işe gidiş gelişlerin sadece sabah ve akşam yapılması gibi tavsiyelerde bulunulmuştur (DPD, 1963: 161-167).

Sınıflandırma ilkesi ve merkezi bir devlet personel dairesi kurulması konuları, Leimgruber Raporu'nda da ele alınmıştır. Raporda sınıflandırma ilkesine uyulması istenilerek kurulması gerekli görülen merkezi personel dairesinin sınıflandırma ilkesine uyumun sağlanmasında görevli olması tavsiye edilmiştir (DPD, 1963: 168). Raporda özellikle personel yönetimi alanında görülen sorunların çözüme kavuşturulması için merkezi personel dairesinin kurulmasına özel bir önem atfedildiği görülmektedir.

3.2.1.7. Maurice Chailloux- DANTEL Raporu

Fransız İdare ve Personel Uzmanı olan ve TODAİE'de Birleşmiş Milletler baş müşaviri olarak görev yapan Maurice Chailloux-Dantel'in başında bulunduğu heyet tarafından "Türkiye'de devlet memuriyeti ve reformu ve Devlet Personel Kanunu projesi" konularında yapılan araştırmalar sonucunda üç ciltlik bir rapor hazırlanmıştır. Bu raporun birinci cildinde yer alan Türkiye'de devlet memuriyeti ve reformu hakkındaki kısımda Türkiye'de kamu personel yönetimi alanında görülen sorunlara değinilmiştir (Kuyaksil, 1994: 125-126). 1959 yılında hazırlanan raporda, Türkiye'de Cumhuriyetin ilanının ardından yapılan idari inkılapların Modern Türkiye'nin oluşmasına büyük katkı sağladığı ancak İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Türkiye'de geniş ölçüde idari reform çalışmalarına ihtiyaç duyulduğu vurgulanmıştır. İdari reform çalışmalarının temel alanlarından biri olarak ise devlet memurluğunun görüldüğü ifade edilmiştir. (DPD, 1963: 112-114).

Türk kamu yönetiminde memuriyet sisteminde birliğin sağlanamadığının vurgulanmasının yanı sıra eğitimin yetersiz olması, ekonomik kalkınmanın sağlanamaması gibi sorunlar nedeniyle kamu hizmetlerinde aksaklıkların yaşandığı da belirtilmektedir (Kuyaksil, 1994: 128). Raporda, Türkiye'de kamu personel yönetiminde parçalı bir yapının olduğu vurgulanmıştır. Bu parçalı yapının; memuriyet unvanlarının çok çeşitli olmasına, benzer işe eşit ücret ilkesinin uygulanamamasına, belirli meslek gruplarının hukuken mevcut olmamasına, personel yönetimine ilişkin uygulamalarda birlik sağlanamaması nedeniyle uygulamaların düzensiz ve daha fazla masraflı bir şekilde gerçekleştirilmesine, kontrol

sağlanamadığı için kamu yönetiminin genelinde ilerlemelerin çok yavaş olmasına yol açtığı belirtilmiştir (DPD, 1963: 115-118). Bu bağlamda, 1926 yılında yürürlüğe giren 788 sayılı Memurin Kanunu, 1939 yılında yürürlüğe giren 3656 sayılı ve 3659 sayılı kanunlar ile 1950’li yıllarda hazırlanan Devlet Personel Kanunu Projesi birlik sağlamayı amaçlayan uygulamalar olarak değerlendirilmektedir. Raporda personel yönetiminde birlik sağlamaya yönelik birtakım tavsiyelerde bulunulmuştur. Ayrıca personel yönetiminde birliği sağlayabilmek için sadece mevzuat birliğini amaçlayan hareketlerin de ötesine geçilerek fonksiyon gruplarının belirlenmesi ve mevzuatın da bu doğrultuda hazırlanması önerilmiştir (DPD, 1963: 116-120).

Türkiye’de kamu personel yönetimi açısından üzerinde durulan konulardan biri memur güvencesidir. Maurice Chailloux – Dantel Raporu’nda da bu konu ele alınmış ve memur güvencesinin 1926 yılına kıyasla önemli oranda azaldığı vurgulanmıştır (Kantarcıoğlu, 1977: 24). Memur güvencesinin kapsamının sadece memurun azledilmesi konusuyla sınırlı görülmemesi gerektiği ifade edilerek diğer düzenleyici yaptırımların da amirin keyfine bırakılmaması, maaş ve kazanılmış hakların sağlam esaslara bağlanması gerekli görülmektedir (DPD, 1963: 121-122). Ancak memur güvencelerinin “yavaş yavaş kemirildiği” belirtilmiş ve 6435 sayılı Kanunun ast-üst ilişkileri açısından var olan yetki-sorumluluk ölçüsüzlüğüne katkı yaptığı ifade edilmiştir (Şaylan, 2000: 111). Raporda ayrıca terfi konusu ele alınmıştır. Terfiler, sadece idari bir konu olarak görülmekten ziyade psikolojik ve sosyal sonuçlar doğuran bir mesele olarak görülmektedir. “Memuriyet sistemi” ve “şahsi mertebe sistemi” olmak üzere iki sistemin bulunduğu belirtilmiştir (DPD, 1963: 124). Türkiye’de ise memurun işini en iyi biçimde yapıp yapmadığından ziyade haysiyetine itibar edilen “şahsi mertebe sistemini”nin uygulandığı vurgulanmaktadır (Şaylan, 1963: 111). Memurların zaman içinde alım gücünde meydana gelen düşme de raporda ele alınmıştır. Özellikle üst düzey memurların satın alma gücünün, daha alt kademelerde bulunan memurlarinkine kıyasla daha fazla düştüğü belirtilmiştir (DPD, 1963: 131). Milli gelirden yaşanan artışa rağmen memurların fakirleştiği iddia edilmiştir. Bu bağlamda “Değişmeli Barem” sisteminin de katkı sağlamayacağı bunun yerine “Sosyal Yardım Sistemi”nin uygulanması tavsiye edilmiştir (Kantarcıoğlu, 1963: 24).

Türk kamu yönetiminde yaşanan sorunlar da göz önünde tutulduğunda raporda bir “Devlet Memur Siyaseti”nin oluşturulması gerekli görülmektedir. Ayrıca bu raporda da “Devlet Personel Dairesi” önemine değinilerek bu dairenin sadece kanunları uygulayan bir büro

niteliğinde olmaması gerektiği belirtilmekte ve bu dairenin yapılması düşünülen idari reform çalışmalarına katkı sağlayacak, sorunları kültürel, ekonomik ve insani bir perspektifte çözmeye çalışan bir daire şeklinde faaliyet göstermesi istenilmektedir (Kuyaksil, 1994: 128).

3.2.2. 1960-1980 Yılları Arasındaki İdari Reform Çalışmaları

Türkiye’de yönetime katılmaya ve hızlı bir kalkınmanın sağlanmasına yönelik talepler 1950 yılında çok partili yaşama geçişle birlikte artmaya başlamıştır. Kalkınmanın planlı bir şekilde yürütülmesi anlayışının önem kazandığı bu dönemde reform çabalarının sürekli hale getirilmesi düşüncesi hâkim olmaya başlamıştır (Akın, 2000: 79). 27 Mayıs 1960 darbesinin ardından Türkiye’de idari reform çabaları üzerinde yoğun bir şekilde durulmuştur. Bu dönemde halihazırda devam etmekte olan reform çalışmalarına hız verilmiştir. Planlı kalkınma hamlelerinin yapılmak istenildiği bu dönemde planlı kalkınmayı mümkün kılacak bir yönetimin oluşturulması hedeflenmiştir (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003: 165-166).

Türk kamu yönetiminde idari reformlar Cumhuriyet döneminde önem verilen konulardan olmuştur. Ancak özellikle Cumhuriyetin ilanından planlı dönemin başlamasına kadar geçen sürede reform çalışmaları başta Maliye Bakanlığı olmak üzere çeşitli bakanlıklar tarafından yürütülmüş ve bu bağlamda yabancı uzmanlar tarafından çeşitli raporlar hazırlanmıştır (Dinçer ve Ersoy, 1974: 1). Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne kalan idari sistemin üzerinde birçok reform çalışması yürütülmüştür. 1960’lardan itibaren bu çalışmalara bir bütün olarak bakmak ihtiyacı doğmuştur. Türk kamu yönetiminde özellikle İkinci Dünya Savaşı’nın ardından reform çalışmaları önem kazanmış olmakla birlikte idarenin bir bütün olarak ele alınması ve çalışmaların bu kapsamda yürütülmesi kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmek istenildiği bu dönemde mümkün olmuştur (Sürgit, 1968a: 4-6). Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi (DPD) kurulmuş ve TODAİE’nin reform çalışmalarının yürütüldüğü merkezlerden biri haline getirilmiştir (Akın, 2000: 80).

3.2.2.1. İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor

Türkiye’de yönetimi geliştirmeye yönelik talepler sonucunda 1961 yılında TODAİE tarafından “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor” isimli çalışma hazırlanmıştır (Mamur Işıkcı, 2017: 173). Bu rapor, planlı dönemde idari reform konusuna

yönelik olarak gerçekleştirilen ilk çalışmadır. İdari reform ve reorganizasyonun içeriğini gerçekçi bir şekilde ele almak ve Türkiye’de gerçekleştirilecek reform çalışmalarının hangi alanlarda nasıl bir mekanizma ile yürütüleceği hakkında fikir vermek amacıyla hazırlanmıştır. İki ana bölümden oluşan raporun ilk bölümünde idari reform ile ilgili teorik konular ve genel esaslar ele alınmıştır. İkinci bölümde Türkiye’de daha önce yapılan idari reform çalışmalarına değinilmiş ve raporun yayınlanmasından sonra gerçekleştirilecek idari reformlar için tavsiyelerde bulunulmuştur (Coşkun, 2005: 18).

Planlı dönemde ve daha sonraki dönemde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının başlangıcını oluşturan bu raporda idari reform çalışmalarını koordine etmesi için Başbakan Yardımcısına bağlı bir “İdari İslahat Komitesi” oluşturulması tavsiye edilmiş ve TODAİE, DPT ve DPD idari reformları yürütmekle görevlendirilmiştir (Mamur Işıkçı, 2017: 173). Raporda kurulması önerilen bu komite reform çalışmalarında görüş birliğinin ve devamlılığın sağlanması, çalışmaların ahenkli bir şekilde yürütülmesi açısından gerekli görülmektedir. Komitenin; kapsamlı reform planlarını hazırlanmak, değişen şartlar karşısında idarede yapılması gereken ayarlamaların ve değişikliklerin yapılmasını sağlamak, idari kurumlar ve makamlar arasındaki yetki karmaşasını ve yetki boşluklarını gidermek gibi görevleri yürütmesi istenilmiştir (TODAİE, 1965: 22).

DPT tarafından planlı döneme yönelik olarak oluşturulan “1962 Yılı Program Tasarısı”nın hazırlanmasında bu raporda varılan sonuçlardan faydalanılmıştır (Coşkun, 2005: 19). Ayrıca bu rapor, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu’na öncülük eden bir çalışma olmuştur (Şaylan, 2000: 114). Raporda Türk kamu yönetiminde karşılaşılan sorunların temel sebeplerinden birisinin personel kıfayetsizliğinden kaynaklandığı vurgulanmış ve gerçekleştirilecek reform çalışmalarında üzerinde önemle durulması gereken alan olarak personel meseleleri gösterilmiştir (TODAİE, 1965: 12). Bu raporun hazırlanmasının ardından raporda işaret edildiği gibi personel meseleleri üzerinde durularak doğrudan personel yönetiminde gerçekleştirilmek istenilen reformları konu alan raporların hazırlandığı görülmektedir.

3.2.2.2. Mook Raporu

Türkiye’ye Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı’ndan (OECD) 1962 yılında gelen Van Mook “Türkiye’de Memuriyet Rejimi Alanında Reform” isimli raporu hazırlamıştır

(Demirci, 2010: 159). Van Mook tarafından hazırlanan bu rapor Mook Raporu olarak bilinmektedir. Van Mook tarafından Devlet Personel Dairesi'ne sunulan raporda "Türkiye'de Memuriyet Rejimi Alanında Reform"; "Türkiye'de Personel İdaresinde Yapılacak Reformun Prensipleri ve Gayeleri", "OECD Uzmanı Mr. Van Mook'un Teknik yardım Programı Hakkında Devlet Personel Dairesi Başkanına Verdiği Muhtıra" ve "İdareci Sınıf İçin Memur Alma ve Yetiştirme" başlıkları yer almaktadır (Aykaç ve Altunok, 2014: 6-7).

Raporda Türkiye'de personel rejimine ilişkin düzenlemeler yapılarak tarafsız ve verimli bir şekilde işleyen bir personel sistemi kurulmak istendiği belirtilmektedir. Bu bağlamda bakanlıklarda ve dairelerde personel yönetimi sisteminin oluşturulması, memur alımlarının standartlara bağlanması ve açık yarışma sınavları ile yapılması, yabancı ülkelerde eğitim alacak personelin bir merkezden idare edilmesi ve yeterli bir maaş sisteminin oluşturulması gibi düzenlemelerin yapılması tavsiye edilmiştir (Mook, 1963: 21-26). Türk kamu personel yönetiminde hızlı bir şekilde reform yapılmasının gerekli görüldüğü bu dönemde personel yönetiminde birliğin sağlanması, bareme ilişkin kadroların uzmanlaşmaya imkân vermeyen bir ölçüde katılmış olması ve memurların gerçek maaşlarında önemli oranlarda azalmaların yaşanması gibi sorunlar üzerinde durulmuştur (Şaylan, 2000: 112).

Sınıflandırma sistemi raporda detaylı bir şekilde ele alınan konulardandır. Raporda idari birimler tarafından yapılan işlerin açıklamalarının yapılarak sade bir şekilde memuriyet kategorilerinin oluşturulması gerekli görülmektedir. Bu sınıflandırmayı yapmak için Devlet Personel Dairesi'nin İngiliz ve Fransız sınıflandırma sistemi hakkında bilgi sahibi bir uzmandan faydalanması önerilmektedir. Ayrıca bu sınıflandırmaya sıkı sıkıya bağlı bir maaş bareminin oluşturulması istenilmektedir (Mook, 1963: 16-18).

Mook raporunda sorumluluk almaktan kaçınmayan ve yetkin bir yönetici sınıfının oluşturulması gerekli görülmektedir. Bunun sağlanabilmesi için memur alma ve yetiştirmede sağlam bir sistemin kurulması; yönetici sınıfının, kamu iktisadi teşebbüslerinde görevli yönetici sınıfın daha farklı niteliklere sahip olması gerektiği de düşünülerek bir ekip halinde çalışması ve yönetici sınıfın yetiştirilmesi için bir yüksek yönetim akademisinin kurulması önerilmiştir (Şaylan, 2000: 113). Yönetici sınıfın yetiştirilmesi için açılacak kursların tek bir yerde toplanması gerektiği vurgulanırken bu süreçte TODAİE'nin

görevlendirilmesi istenilmektedir. Bu bağlamda Fransa'daki "Ecole National d'Administration"ın örnek alınması tavsiye edilmiştir (Mook, 1963: 50).

Raporda Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenilen personel reformuna yönelik tavsiyeler verilirken yabancı uzmanlardan yararlanılması vurgulanmıştır. Personel istatistiklerinin tutulması, sınıflandırma problemlerinin çözülmesi, hizmet içi eğitimlerin verilmesi gibi hususlar için İngilizceyi iyi bilen, İngiliz, Fransız ve Belçika gibi ülkelerinin sınıflandırma sistemleri hakkında bilgi sahibi olan çeşitli uzmanların ve OECD, AID gibi kurumlar tarafından temin edilebilecek uzmanların çalıştırılması istenilmektedir (Mook, 1963: 31-34). Bu alanlarda genellikle yabancı uzmanların istihdam edilmesinin tavsiye edildiği görülmektedir.

Raporda devlet dairelerindeki personelin düzeltilerek ıslah edilmesi, kamu personelinin işin cinsine ve mahiyetine göre rasyonel bir sınıflandırmaya tabi tutulması ve 788 sayılı Memurin Kanunu'nun personel açısından tatmin edici bir nitelikte olmadığı için hızlı bir reform çalışmasının yürütülmesi gibi öneriler sunulmuştur. Ancak bununla birlikte kurulması istenilen yeni personel sisteminin kadro esasına mı kariyer esasına göre mi işleyeceği gibi somut değerlendirilmelerde bulunulmamıştır (Demirci, 2010: 160).

3.2.2.3. Fisher Raporu

Fisher Raporu, Amerikan Milletlerarası Kalkınma Teşkilatı (AID) tarafında Türkiye'ye gönderilen ABD'nin California Eyaleti Devlet Personel Dairesi Genel Müdürü John Fisher tarafından 1962 yılında hazırlanmıştır. Fisher Raporu olarak bilinen çalışma "Türkiye'de Devlet Hizmetlerine Memur Seçme Hakkında Program Teklifi", "Devlet Personel Dairesinde İmtihanları Yapılacak Olan Teşkilata Dair Mütalaalar" ve "Türk Personel Sistemi" başlıklarını taşıyan üç rapordan oluşmaktadır (Demirci, 2010: 160).

Raporda yeni memur alımlarında işe uygunluğu ve verimli olmayı önceleyen, memurları mümkün olduğu oranda müsabaka sınavları ile belirlemeye dayanan bir memur istihdam programı önerilmiş ve Devlet Personel Dairesi'nin bu konuda görevlendirilmesi tavsiye edilmiştir. Ayrıca DPD bünyesinde müsabaka sınavları ile ilgilenmesi için ayrı bir şubenin oluşturulması ve bu şubenin genel memur politikalarını oluşturmaya katkı sağlayacak bilgilerin toplanmak, devlet hizmetlerinde çalışmak isteyenlerle mülakatlar yapmak, yazılı

ve sözlü sınavları yürütmek ve liyakat ilkesine yönelik standartlar belirlemek gibi görevleri yerine getirmesi istenilmiştir. Raporda müsabaka sınavları ile memur alımlarının yapılması tavsiye edilmekle birlikte sınavların niteliğine yönelik değerlendirmeler de yapılmıştır. Memur alımlarında kompozisyon tipi sınavlar yerine kısa cevaplı sınavların uygulanması önerilmiş ve böylece sınavların daha kısa sürede sonuçlandırılabilceği, puanlamanın daha doğru ve kolay yapılabilceği ifade edilmiştir (Fisher, 1963: 63-80). Fisher tarafından hazırlanan ilk iki raporda genel itibarıyla devlet hizmetlerine alınacak memurların belirlenmesine yönelik tavsiyelerde bulunulduğu görülmektedir.

Fisher tarafından hazırlanan üçüncü raporda Türk personel sistemi ele alınmıştır. Raporda personel işlerinde reform yapılmak istenildiği belirtilerek bu reform girişiminin Türk kamu yönetiminde yapılacak idari reformun bir unsuru olarak ele alınması gerektiği vurgulanmıştır (Fisher, 1963: 112). Raporda personel yönetimine yönelik olarak ücretin yapılan işin sorumluluğuna göre belirlenmesi, işe göre sınıflandırma sisteminin ve performansa göre ücret ilkesinin uygulanması gibi öneriler sunularak geniş bir sınıflandırma ve maaş programının yürütülmesi gerekli görülmüştür. Raporda önerilen bu yeni sistemin Amerikan kadro sistemine göre şekillendirilmesi tavsiye edilmiştir (Demirci, 2010: 160-161). Kamuda daimî olarak çalışan memur, kamu iktisadi teşekkül personeli veya müstahdem gibi görevlilerin aynı ücret politikasına tabi tutulması, aynı emeklilik, tatil ve sosyal yardım haklarının sağlanması, işe alımlarda aynı standartların uygulanması, aynı disiplin hükümlerine tabi olmaları istenilmiştir. Raporda ayrıca maaş ve ücretlerin çok düşük olduğu belirtilerek değişen şartlara uyum sağlayabilecek bir maaş ve ücret sisteminin oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır. Bazı dairelerde gereğinden fazla memur istihdam edilmiş olduğu ve bu şartlar altında maaş zammı yapmanın zor olacağı ifade edilerek gerekmedikçe yeni memur ataması yapılmaması önerilmiştir (Fisher, 1963: 123-126).

Fisher Raporu'nda Mook Raporu'nda olduğu gibi genel idare örgütünden ayrı bir şekilde personel yönetimi ele alınmıştır. Fisher Raporu ile günümüzde hala yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun alt yapısı hazırlanmıştır. Ayrıca bu raporda vurgulandığı gibi bu dönemde merkezi idare örgütünde reform yapmak amacıyla Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'ne yönelik çalışmalar başlatılmıştır (Yayman, 2008: 225- 227).

3.2.2.4. Podol Raporu

AID’de 1961-1965 yılları arasında görev yapan Richard Podol tarafından 1963 yılında Türk kamu yöneticilerini konu olan bir rapor hazırlanmıştır. “Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi” başlıklı bu raporda genel itibari ile Türk kamu yöneticilerinin birtakım özellikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır (Aykaç ve Altunok, 2014: 9).

Raporda Türk kamu yönetimindeki sorunların daha iyi anlaşılabilmesi için Türk yöneticilerinin tanınması gerektiği belirtilmiştir. Bu bağlamda Türk yöneticiler Amerikalı yöneticilerle kıyaslanmaya çalışılmıştır. Türk yöneticilerin yeni metotları uygulamalara yavaş oldukları, kara verme yetkisini ellerinde toplama eğiliminde oldukları, yardım ve tavsiye almaktan kaçındıkları, aşırı merkeziyetçilik nedeniyle resmi mahremiyet sahibi olamadıkları, kendilerini Batılı saydıkları ve yabancı uzmanların fikirlerine değer verdikleri gibi değerlendirmeler yapılmıştır. Ancak yabancı ülkelerde ve özellikle ABD’de eğitim alan yöneticilerin ise çizilen tipik yönetici portresinden farklı bir nitelikte olduğu belirtilmiştir (Podol, 1967: 10-11). Yöneticilerin; iş başarma eğilimlerinin zayıf olduğu, son derece merkezci oldukları, haberleşme açısından zayıf oldukları, rütbe ve mevkileri önem verdikleri, öğrenme ve gelişme isteği taşıdıkları gibi birtakım tespitler yapılmıştır (Aykaç ve Altunok, 2014: 9-11). Türkiye’de yöneticileri etkileyen unsurlara yönelik tespitler yaparak aile, eğitim sistemi, teknik yetersizlikler, iş bulma güçlüğü, mevzuat, KİT’lerin gerçek varlık sebeplerinin belli olmayışı ve Batıya dönüklük olgularının yöneticilerin üzerinde etkili olduğu iddia edilmiştir (Podol, 1967: 12-13).

Raporda Türkiye’de yönetim altyapısı eksikliğinin hissedildiği ancak DPD, TODAİE ve ODTÜ gibi kurumların da katkılarıyla gerekli altyapının kurulmasına yönelik çalışmaların devam ettiği belirtilmiştir. Ayrıca raporda sonraki dönemde yapılacak reform çalışmalarına yönelik olarak personel, bütçe ve Organizasyon ve Metot birimleri gibi alanlar için uzmanlar yetiştirilmesi, reform çalışmalarına karşı arzulu olanların desteklenmesi, yöneticilerin yeni fikir, değer ve tavırlar kazandırılarak gelecekteki makamlara hazırlanması gibi tavsiyelerde bulunulmuştur (Podol, 1967: 14).

3.2.2.5. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu, planlı dönemde yapılan ilk kapsamlı araştırma sonucunda ortaya çıkmıştır. TODAİE ve DPT tarafından bir yıl boyunca yürütülen çalışmalar neticesinde hazırlanan proje 24 Nisan 1963 tarihinden Başbakanlığa sunulmuştur (Aykaç vd., 2003: 166). Bu projeye dahil edilen kurumlardan seçilen 93 temsilci ve temsilci yardımcısı ile iş birliği sağlanarak oluşturulan Merkezi Araştırma Grubu tarafından yürütülen çalışmalar sonucunda ortaya çıkan rapor, Cumhurbaşkanlığı, TBMM, KİT ve Üniversiteler hariç tutularak merkezi hükümet teşkilatı içerisindeki kurumlar arasında görev dağılımını belirlemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli bir şekilde yerine getirilmesine yönelik tavsiyelerde bulunmak gibi amaçlarla hazırlanmıştır (TODAİE, 1966: 1).

Raporda ilk olarak merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı ele alınmıştır. Daha sonra ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, sosyal görevler ve kültürel görevler üzerinde durularak görevlerdeki eksiklikler ve eksikliklerin sebepleri açıklanmıştır. Raporda yer alan teklifler çerçevesinde merkezi hükümet teşkilatının temel kuruluşuna ve yapılması gereken başka araştırmalara değinilmiştir.

Mehtap Raporu'nun oluşturulmasında, idari reform çalışmalarına devamlılık ve süreklilik kazandırılmak istenmesi etkili olmuştur. Bu rapor ile idari reformun en önemli alanlarından olan merkezi idare araştırmaya tabi tutulmuştur (Dinçer ve Ersoy, 1974: 2). Bu araştırmalar sonucunda merkezi hükümet teşkilatına ait bazı görevlerin yerine getirilmediği ifade edilmiştir. Bu durumun personel aksaklıklarından, yön gösterme ve gözetim yokluğundan, iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik, kırtasiyecilik ve teşkilat bozukluklarından kaynaklandığı belirtilmiştir (TODAİE, 1966: 402-405).

Raporda, idarede görülen sorunlar karşısında merkezi hükümet birimleri arasında görev dağılımının benimsenmesi, mali denetim ve daha etkili bir personel yönetiminin oluşturulması, daha verimli bir planlamanın ve eşgüdümün sağlanması istenilmiştir (Polatoğlu, 2003: 162). Bu bağlamda merkezi hükümet teşkilatı ve ona bağlı birimlerin tek bir mekanizma halinde çalışmasına yönelik tavsiyeler verilmiştir. Türk kamu yönetiminde merkezi düzeyde koordinasyonu sağlamak için DPT, DPD ve Devlet İstatistik Enstitüsü gibi kurumların faaliyet gösterdiği belirtilmiştir. Ayrıca merkezi düzeyde faaliyet gösteren bu

kurumlar arasında da koordinasyonun sağlanması gerektiği ifade edilmiştir (TODAİE, 1966: 60-61). Merkezi hükümetin görevlerine yönelik yapılan değerlendirmelerde çok sayıda konunun Bakanlar Kuruluna kadar çıkarıldığı vurgulanmıştır. Eskiden beri bunun şikâyet edilen bir durum olduğu ifade edilerek Bakanlar Kurulu seviyesine kadar çıkması gereken konulara yönelik tespitler yapılmıştır (TODAİE, 1966: 5). Raporda personel yönetimi konusunda memurların eğitilmesine değinilerek Türkiye’de memurların eğitiminin sistemli bir şekilde düzenlenmediği belirtilmiştir. Eğitimin planlı ve ihtiyaçlar gözetilerek yapılması ve eğitim faaliyetlerini yürüten kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması istenilmiştir. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar üzerinde önemli etkileri olan yabancı uzmanlar MEHTAP Raporu’nda ele alınan konulardandır. Yabancı uzmanlardan faydalanılmasının doğal bir durum olduğu belirtilmiştir. Ancak yabancı uzmanların bazı durumlarda gereken nitelikleri taşımayabileceğine ve uluslararası düzeyde gerçekleştirilen teknik yardımlar nedeniyle görevli olarak gönderilen uzmanların sürekli ülkeden ülkeye gitmek zorunda oldukları için faaliyet alanlarında uzak kalabileceklerine değinilerek bu durumun sakıncalarında bahsedilmiştir. Bu bağlamda yapılması gerekenin yerli personelin sistemli çalışmalar çerçevesinde yabancı ülkelere gönderilerek uzmanlaşmasının sağlanması istenilmiştir (TODAİE, 1966: 96-99).

Mehtap Raporu, Merkezi Hükümet Teşkilatı, merkezi idarenin taşra teşkilatı, iktisadi devlet teşekkülleri ve mahalli idarelere yönelik olarak yürütülen dört önemli araştırmadan birinin sonucu olarak hazırlanmıştır (Sürgit, 1968b: 10). Mahalli idareler ve merkezi hükümetin taşra teşkilatına yönelik araştırmalar ise 1964 yılının sonlarına doğru ele alınmış ve hazırlanan raporlar 1965 yılında İdareyi ve İdareyi Yeniden Düzenleme Komisyonu’na sunulmuştur. Bu dönemde İktisadi Devlet Teşekküllerine de yönelik araştırmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda “İktisadi Devlet Teşekkülleri ve İştirakleri Hakkında Kanun Tasarısı” hazırlanarak yasalaştırılmıştır. Bu yasayla öngörülen “İktisadi Devlet Teşekküllerini Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuştur (Sürgit, 1968a: 7-8).

Raporda idareyi geliştirme başlığı altında başta personel rejimine yönelik reform çalışmaları olmak üzere daimî bir şekilde ve bir program çerçevesinde reformların yapılması istenilmektedir. Yönetimin her biriminde “İdareyi Geliştirme Komitesi” kurulması ve bu komitenin merkezi düzeyde kurulacak idareyi geliştirme birimi ile uyumlu bir şekilde faaliyet göstermesi istenilmiştir. Kurulacak merkezi birimin Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermesi gerektiği vurgulanmıştır (TODAİE, 1966: 125-129). Raporda reform

çalışmalarına yönelik olarak oluşturulması istenilen merkezi bir birim yerine 1964 yılında DPT, reform çalışmalarını izlemekle görevlendirilmiştir. Bu bağlamda teşkilatın bünyesinde “İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu” oluşturulmuştur (Akın, 2000: 82). Bu komisyonun çalışmaları sonucunda “İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler”, “Bakanlar Kuruluna Ait Bazı Yetkilerin Bakanlıklara Verilmesi” ve “Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi İle İlgili Genel İlkeler” başlıklarıyla hazırlanan üç rapor oluşturularak Başbakanlığa sunulmuştur (Dinçer ve Ersoy, 1974: 2-3). Birtakım çalışmalar yürütülmesine rağmen Mehtap Raporu’na yönelik tamamlayıcı nitelikte çalışmalar, personel ve teşkilatlanma konularında düzenlemeler yapması beklenen bu komisyonun faaliyetleri yeterli görülmemiştir (Sürgit, 1968a: 9-10).

Mehtap Raporu’ndaki önerilerin uygulanma durumunu tespit etmek için 1974 yılında yürütülen çalışmada Mehtap Raporu’nda reform çalışmalarına yönelik kurulması istenilen merkezi birimin kurulmadığı belirtilmektedir. Mehtap Raporu’nun hazırlanmasından söz konusu araştırmanın yürütüldüğü zamana kadar geçen süreçte “bu birimin kurulamayışı reform çalışmaları bakanlıkların takdirine ve biraz da tesadüfe” bırakılmasına yol açmıştır. Bu bağlamda bakanlıklar tarafından yürütülen çalışmaların yetersiz kaldığı ve bakanlıklar düzeyinde oluşturulması istenilen “İdareyi Geliştirme Birimi”nin merkezi birim bulunmadığı için kurulamadığı ifade edilmektedir (Dinçer ve Ersoy, 1974: 39-40).

Mehtap Raporu’nda yer alan önerilerin uygulamaya aktarılma oranı, uygulanmayan önerilerinin neden uygulanmadığı ve öneriler karşısında yönetimde oluşan tepkileri saptamak amacıyla raporun yayınlanmasından on yıl sonra yeni bir çalışma başlatılmıştır. Çalışma sonucunda uygulamada koordinasyonun sağlanamadığı, raporda yer alan önerilerin olumlu karşılanmasına rağmen uygulamaya büyük oranda aktarılamadığı ve reform çalışmalarının sistem yaklaşımından ziyade bireysel olarak ele alındığı tespit edilmiştir (Akın, 2000: 82). Mehtap Raporu’ndaki önerilerin raporun yayınlanmasından sonraki yaklaşık on yıllık süre zarfında tamamı uygulamaya konulmamıştır. Raporda yer alan öneriler büyük oranda olumlu olarak karşılanmıştır. Ancak DPD’ye yönelik olarak sunulan 24 öneriden 20’sinin uygulanmadığı; Devlet İstatistik Enstitüsü’ne yönelik olarak sunulan 8 öneriden 4’ünün uygulanmadığı; DPT’ye yönelik sunulan önerilen 36 öneriden 12’sinin uygulanmadığı tespit edilmiştir (Dinçer ve Ersoy, 1974: 55-76). Ayrıca o dönemde yeni kurulan bakanlıklarda tavsiyelerin uygulanma oranı yüksek düzeylerde iken İçişleri, Adalet

ve Sağlık ve Sosyal Yardım bakanlıkları gibi bakanlıklarda düşük düzeylerde kalmıştır (Dinçer ve Ersoy, 1974: 286-287).

Merkezi hükümet teşkilatında görevlerin dağılımını ve bu dağılımdan kaynaklanan problemleri tespit etmek için yürütülen proje sonunda hazırlanan Mehtap Raporu'nun uygulama alanı oldukça geniştir (Sürgit, 1968b: 10). Ancak raporda yer alan tavsiyelerin uygulanmasına yönelik gerekli hazırlıklar yapılmamış, gerekli birimler oluşturulmamış ve uygulama aşamasında eşgüdüm sağlanamamıştır. Raporda idari reform, sistem yaklaşımından ziyade bireysel bir yaklaşımla ele alınmıştır. (Dinçer ve Ersoy, 1974: 354-355). Bu reform çalışmasının uygulama aşamasında sonuç istenilen seviyede olmamakla birlikte Mehtap Raporu daha sonraki reform çalışmalarında önemli bir kaynak haline gelmiş ve reformların ele alınışı, metotları ve içeriği gibi konularda oldukça etkili olmuştur (Sürgit, 1968b: 10).

3.2.2.6. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, “Devlet Kesiminin Yeniden Düzenlenmesi İçin Kurulan Danışma Kurulu”na 1971 yılında Bakanlar Kurulu tarafından idari reformun genel yönünün ve stratejisinin saptanması için verilen görev nedeniyle yürütülen çalışmalar sonucunda hazırlanmıştır. Bu rapor; idari reform bakımından bütün kamu kuruluşlarının uyması gereken genel ilkeler belirlemek, idari reform çalışmalarının yürütülmesi için gerekli olan örgütleri oluşturmak ve izlenecek yola yönelik önerilerde bulunmak, idari reformlar bağlamında KİT ve genel idare arasında uyumu sağlamak gibi amaçlarla hazırlanmıştır. Rapor, giriş ve iki ana bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünde idari reform kavramı, Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarına değinilmiştir. Birinci bölümde idari reform çalışmalarında izlenecek yol ve örgütlenme ve ikinci bölümde çalışmalar yürütülürken uyulacak ilkeler ele alınmıştır (TODAİE, 1972: 1-5). Raporda idari reformun önemine değinilerek reform çalışmalarının her kuruluşun bu süreçte rol oynaması, yeni araştırmalar yapmaktan ziyade daha önceden tespit edilmiş sorunların çözülmesi için çaba sarf edilmesi, merkezi idarede bir reform biriminin oluşturulması istenilmiştir (Coşkun, 2005: 25).

Raporda özellikle 1960 yılından sonra yürütülen idari reform çalışmalarına değinilerek başta MEHTAP Raporu olmak üzere kapsamlı çalışmalar yapıldığı ancak çalışmaların etkinlikle

sürdürülemediği ve 1964-1971 yılları arasında yıllık programlarda öngörülen işlerin uygulamaya aktarılmasında başarılı olunamadığı belirtilmiştir. Raporda Türk kamu yönetiminin günün ihtiyaçlarına ve koşullarına cevap veremediği belirtilerek yetersiz hale gelmiş kurallara uymanın iş görmekten daha üstün tutulduğu, mali kaynakların tahsisinde sorunlar yaşandığı, önemli alanlardan biri olan personel konusunda yetersizliklerin ve sorunların bulunduğu, kamu kuruluşları arasında görev dağılımının rasyonel bir biçimde yapılmadığı, yetki devrinden kaçınıldığı, iyi düzenlenmemiş merkezden yönetimin kırtasiyeciliğe yol açtığı, yöneticilerin bir kısmının gerekli nitelikleri taşımadığı, halkın karar alma ve uygulama süreçlerine katılmadığı ve idari reformun sürekli bir görev olarak kabul edilmediği vurgulanmıştır (TODAİE, 1972: 14-25). İdari reform çalışmalarında başarının sağlanması için idari reformların merkezi hükümetin bir görevi olarak kabul edilmesi, merkezi ve kurumsal düzeyde reform birimlerinin oluşturulması, reform çalışmalarında uygulama aşamasının takibinin yapılması, reformlar gerçekleştirilirken kurumların ve kurumlarda görevli ilk ve orta kademe yöneticilerin katılımının sağlanması gerektiği belirtilmiştir (Yetim, 1988: 97-99).

Daha önceki raporlarda üzerinde durulan sınıflandırma sistemine bu raporda da değinilmiştir. Bu bağlamda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile benimsenen sistemin personel işlerinde arzulan kolaylığı sağlamayacağı vurgulanmıştır. Sınıfların meslek gerçekleri üzerine inşa edilmesi, bir bütünlük göstermesi ve sınıflar içinde yeterli sayıda sorumluluk derecelerinin benimsenmesi tavsiye edilmiştir. Ayrıca liyakat ilkesinin önemi de vurgulanarak ortak nitelikte hizmetlere eleman alınması işleminin tek elden yürütülmesi ve girişte sınav ilkesinin bütün unsurları ile uygulanması önerilmiştir (TODAİE, 1972: 165).

İdari reform çalışmalarında görevli olacak merkezi birimin oluşturulması, raporda üzerinde önemle durulan bir konu olmuştur. Reform çalışmalarına yönelik faaliyet gösterecek merkezi birimin ve bu birimle uyum halinde çalışacak kurumsal birimlere duyulan ihtiyacın her zamankinden daha fazla olduğu belirtilmiştir (TODAİE, 1972: 32). Ancak raporda yer alan bu tavsiyeye uyulmamış ve idari reform çalışmaları için DPT ile kurulan geçici komisyonlar görevlendirilmiştir (Sürgit, 1980: 47). Daha önce MEHTAP Raporu için olduğu gibi bu raporda yer alan önerilerin uygulamaya aktarılması görevi DPT tarafından üstlenilmiştir. Ancak bu görev yıllık planlara ve kalkınma planlarına önlemler koyarak gerçekleştirilmeye çalışılmış ve uygulamadan beklenen sonuçlar alınamamıştır (Coşkun, 2005: 26). Ancak daha önceki idari reformların bir değerlendirmesinin de yapıldığı bu rapor,

daha sonra gerçekleştirilen idari reform çalışmaları için MEHTAP raporundan sonra ikinci önemli kaynak olmuş ve raporda idari reformlar açısından uyulması gereken ilkeler tespit edilmiştir (Yetim, 1988: 100).

3.2.2.7. Kalkınma planları

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yönetim aygıtındaki sorunların, kalkınmanın engel olarak görülmeye başlanması ile kalkınmanın başarılabilmesi için kamu yönetiminin etkin hale getirilmesi düşüncesi önem kazanmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de planlı bir kalkınma hedefi için hazırlanan planlarda idari reform konusu ele alınan konulardan biri olmuştur. Planlı dönemde gerçekleştirilen idari reform çalışmaları büyük ölçüde kalkınma planlarında öngörülen toplumsal ve yönetsel hedefler doğrultusunda gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Karaer, 1991: 44-52).

1957 yılından itibaren Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü (OECE) raporlarında Türkiye’deki yatırımların iç ve dış dengeler gözetilerek yapılması yer almaya başlamıştır. Bu doğrultuda çalışmalara başlanmış ve çalışmalar 27 Mayıs 1960 darbesi döneminde devam etmiştir. Bu dönemde kurulan DPT tarafından kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. İlk kalkınma planı 1963 yılında hazırlanmıştır (Avcıoğlu, 2016: 520-521). DPT’nin kurulmasına ilişkin kanunda öngörülen uzun vadeli bu planlar, beş yıllık bir dönemi kapsadığı için bu planlara “beş yıllık kalkınma planı” denilmiştir (Karaer, 1991: 51). Planlı kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi için idari reformların yapılması gerekli görülmüştür. Bu durum kalkınma planlarında yer alan bir konu olmuştur (Sürgit, 1968a: 5). Özellikle 1960’lı ve 1970’li yılları kapsayan kalkınma planlarında idari reformların önem vurgulanarak planlı kalkınma için kamu yönetiminin düzenlenmesi ve geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Berkman, 1981: 208). Kalkınma planlarında kamu personel rejimine yönelik tespitler ve hedefler belirlenmiştir. Bu planlarda ücret, personel istihdamı, sendikal haklar, çalışma saatleri, personel mevzuatı ve personel gücü planlaması gibi alanlarda kapsamlı bir reform yapılması kalkınma planlarının tümünde ele alınan konulardandır (Altan, 2016: 386).

3.2.2.7.1. Birinci beş yıllık kalkınma planı

Birinci beş yıllık kalkınma planı, 1963 ve 1967 yılları arasında kapsamaktadır. Planda Türk kamu yönetiminin Osmanlı Devleti’nden devralınan ve yeni şartlara uydurmak için üzerinde

birtakım değişiklikler yapılan sistemden oluştuğu belirtilmiştir. Ancak yapılan değişikliklerin belli ilkelere dayanmadığı, işbölümü ve koordinasyon sorunları gibi birçok sorunun mevcut olduğu vurgulanmıştır. Bu bağlamda merkezi hükümet kuruluşunun ve mahalli idarelerin hedeflenen kalkınmayı mümkün kılacak bir duruma getirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (DPT, 1963: 80).

Planda, idari reform konusu “İdarede Yeniden Düzenleme” başlığı altında ele alınmıştır. İdari reform, idarenin bütününe kapsamı gereken ve idari yapıda sistemli ve devamlı düzenlemeleri öngören bir olgu olarak kabul edilmiştir (Sürgit, 1968b: 9). İdari reform çalışmalarına yönelik birtakım ilkeler belirlenmiş ve çalışmaların bu ilkeler doğrultusunda yürütülmesi istenilmiştir. Kamu yönetiminde görevlerin, birimler arası ilişkilerin esaslara bağlanması ve işlerin verimli ve program çerçevesinde yürütülebilmesi için bir denetleme sisteminin kurulması gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 1963: 79). Kamu kurum ve kuruluşlarının amaç ve hedeflerinin açıkça belirlenmesi ve buna uygun bir teşkilatlanmaya gidilmesi, bir personel politikasının oluşturulması, işbölümünün ve işbirliğinin sağlıklı bir şekilde sağlanması istenilmiştir (Berkman, 1981: 211).

Planda idari reformun özelliklerine ve ilkelerine yönelik anlamlı ve başarılı sonuçlar alınmasını sağlayabilecek değerlendirmeler yapılmıştır. Bununla birlikte sorunlara, idari reformun amaç, araç ve yöntemine ilişkin saptamalar yetersiz görülmektedir. İdari reforma yönelik önlemlerin uygulamaya başarılı bir şekilde aktarılamaması, bu planda belirlenen ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşılamamasının nedenlerinden biri olduğu belirtilmiştir (Karaer, 1991: 54-55).

3.2.2.7.2. İkinci beş yıllık kalkınma planı

İkinci beş yıllık kalkınma planı, 1968 ve 1972 yılları arasını kapsamaktadır. Planda “Yeniden Düzenleme Çalışmaları” başlığı altında idari reform konusuna değinilmiştir. İktisadi devlet teşebbüslerinde, merkezi idarede ve mahalli idarelerde idari reform çalışmalarının yapılması gerektiği belirtilmiştir (DPT, 1967: 623). Bu plan döneminde idari reformların kalkınma planlarıyla birlikte yürütülmesi istenilmiştir. Reform çalışmalarının birinci plan döneminde idari reformlara yönelik olarak belirlenen ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmesi önerilmiştir. Ayrıca planda reform girişimleri için ilgili bakanlıklar ve kuruluşlar görevlendirilmiştir (Sürgit, 1968a: 12).

Planda belirlenen iktisadi ve sosyal hedeflere ulaşılabilmesi için idari reform çalışmalarının yapılması gerekli görülmüştür. Türk kamu yönetiminin mevcut durumuna yönelik tespitler yapılarak daha önceki çalışmalar göz önünde bulundurulduğunda kamu yönetiminde personelin yeterliliğine ve kamu harcamalarındaki artışlara ilişkin sorunlara değinilmiştir (DPT, 1967: 625). İkinci planda idari reformlar önemli bir olgu olarak görülerek üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda reformlara yönelik olarak birinci plandaki ilkelere atıf yapılarak reformların bu çerçevede yürütülmesi planlanmıştır. Ancak planda, idaredaki sorunlar tam olarak tespit edilememiş ve daha anlamlı bir yaklaşım getirilememiştir (Karaer, 1991: 56). Bu plan, birinci plan gibi uygulama açısından yetersiz görülmektedir. Planın içeriğinde uygulamada başarının sağlanabilmesi için bir danışma kurulu oluşturulması ve bir siyasi sorumlu belirlenmesi istenilmiştir. Bu doğrultuda bir devlet bakanı görevlendirilmiş olsa da bu durum formalitenin yerine getirilmesi olarak görülmüştür (Berkman, 1981: 216).

3.2.2.7.3. Üçüncü beş yıllık kalkınma planı

Üçüncü beş yıllık kalkınma planı, 1973 ve 1977 yılları arasını kapsamaktadır. Planda daha önce hazırlanan iki planda olduğu gibi idari reform konusu ele alınmıştır. Planda “Kamu Kesimi Reformu” başlığı altında daha önceki idari reform çalışmalarına, Türk kamu yönetimindeki sorunlara ve idari reformlar yapılırken dikkat edilmesi gereken ilkelere yer verilmiştir. (DPT, 1973: 915). Plana göre Türk kamu yönetiminde bulunduğu düşünülen sorunlar yapı ve fonksiyonlara dair sorunlar ve personel sorunları olarak ele alınabilir. Kamu kurumlarının kendini yenileme bakımından başarısız olmaları, kamu hizmetlerinin sunumunda eşgüdümün sağlanamaması, kurumların görev alanlarının net olarak belirlenmemiş olması, planlama, kontrol ve haber alma gibi süreçlerde modern yönetim tekniklerinin kullanılmıyor olması gibi sorunlar planda Türk kamu yönetiminde yapı ve fonksiyonlarla ilgili sorunlar olarak belirtilmiştir. Türk kamu yönetiminde bir istihdam fazlasının bulunması, personel harcamalarının artış göstermesi, Devlet Memurları Kanunu’ndaki hükümlerin kamu personeli açısından olumsuz etkiler yapması gibi sorunlar ise planda personel ile ilgili sorunlar olarak belirtilmiştir (Şaylan, 1973b: 22-24).

Planın içeriğinde reform çalışmaları yürütülürken uygulanması gereken ilkeler ve tedbirler tespit edilmiştir. Kamu yönetiminde görevlerin nitelikli, hızlı ve verimli olarak yerine getirilmesi ve kamu yönetiminin, sanayileşerek kalkınma hedefinde hızlandırıcı bir rol oynaması istenilmiştir. Kamu yönetiminin değişen şartlar karşısında kendini yenileyebilen

bir hale getirilmesi, yetenekli bir yönetici kadronun ve personelin yetiştirilmesi, kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması planlanmıştır (DPT, 1973: 918). Bu ilkeler ve tedbirler göz önünde bulundurulduğunda planın idari reformun sürekli bir uğraş olduğu düşüncesiyle hazırlandığı söylenebilmektedir. Ancak bu durumun söylem düzeyinde kaldığı ve yeterli önemin verilmediği, kamu personel yönetimi açısından sorunlar olduğu bilinmekle birlikte bu konuda sistemli bir yaklaşımın olmadığı görülmektedir (Şaylan, 1973b: 28). İdari reform çalışmalarında önemle üzerinde durulan konulardan olan merkezi reform biriminin oluşturulması konusu bu plan döneminde hazırlanan 1975 yılı programında ele alınmış ve merkezi düzeyde faaliyet gösterecek bir “İdari Araştırma ve Geliştirme Birimi”nin kurulmasına yönelik çalışmaların TODAİE ve DPT tarafından başlatıldığı belirtilmiştir. Ancak sonraki yıllarda hazırlanan planlarda bu duruma tekrar değinilmemiştir (Berkman, 1981: 220). Planda kamu yönetimi günün koşullarına cevap vermekten uzak olarak görülmekle birlikte idari reforma karşı sistematik ve bütüncül olmayan, kopuk ve parçacı bir anlayışın hâkim olduğu belirtilmiştir (Karaer, 1991: 58-59).

3.2.2.7.4. Dördüncü beş yıllık kalkınma planı

1978 ve 1983 yılları arasını kapsayan Dördüncü beş yıllık kalkınma planında daha önce hazırlanan planlarda olduğu gibi kamu yönetiminin ekonomik ve toplumsal koşullara uygun hale getirilmesinin gerekliliğine değinilmiştir (Öktem, 1988: 122). Planda idari reform konusu “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ve Geliştirilmesi” başlığı altında ele alınmıştır.

Planda Cumhuriyet döneminde Türk kamu yönetiminin ana yönetsel yapısı oluşturulurken merkeziyetçi bir yaklaşımın benimsendiği ancak zamanla merkezi yönetiminin aşırı genişlediği ve etkinliğinin azaldığı belirtilmiştir. Nüfus artışı, ekonomik ve toplumsal değişimler gibi faktörler nedeniyle artık kamu yönetiminin boyutlarının ekonomik yönetimin gereksinimleri açısından yeterli gelmediği vurgulanmıştır. Kamu girişimciliği anlayışı çerçevesinde sektör kurumları biçiminde örgütlenmeye gidilmesi, kamu kuruluşları tarafından yürütülen işlerde kırtasiyeciliğin önlenerek daha hızlı ve verimli çalışmanın sağlanması tavsiye edilmiştir. Yerel yönetimler açısından İl Genel Meclisleri ve Belediye Meclisleri arasında eşgüdümün zayıf kaldığı ve kırsal kesiminin kalkınması açısından faaliyetlerin ilçe düzeyinde yürütülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Yerel yönetimlerin görev, personel ve kaynak gibi sorunlarının çözülmesi, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı

kaynak tahsisinin sağlanması ve yönetimin bütünlüğü ilkesinin uygulanması gerektiği belirtilmiştir. Daha önce yapılan idari reform çalışmalarına atıf yapılarak çalışmaların istenilen düzeye ulaşmadığı vurgulanmıştır. Kamu yöneticilerinin idari reform yöntemlerine önem vermediği, kuruluşlar tarafından bu yöntemlerin yeterince bilinmediği, reform çalışmalarında işbirliğini ve koordinasyonu sağlayacak merkezi bir birimin bulunmadığı belirtilmiştir. Planda DPD'nin merkezi reform birimi olarak yeniden düzenlemesi ve bu süreçte DPT'nin sorumluluğu üstlenmesi istenilmiştir. Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetim tekniklerine uygun olarak eğitilmesi gerektiği belirtilerek bu bağlamda merkezi düzeyde gerekli önlemlerin alınması ve kamu personeli için hizmet içi eğitimlere yönelik çalışmalar yapılması önerilmiştir. Ayrıca kamu personelinin atama, tayin ve terfi işlemlerine yönelik ilkeler belirlenmesi istenilmiştir (DPT, 1979: 298-303).

Planda kamu yönetiminin görevlerin yeniden tanımlanması ve bu doğrultuda gerekli birimlerinin oluşturulması ve iş bölümünün sağlanması reform çalışmalarında temel hareket noktası olarak kabul edilmiştir (Öktem, 1988: 122). Dördüncü planda idari reforma duyulan ihtiyaç daha önce hazırlanan planlara kıyasla daha tutarlı bir şekilde hazırlanmıştır. Ancak bu planda, yönetimdeki sorunlar ve bu sorunların çözümüne yönelik tespitler yeterli seviyede görülmemektedir (Karaer, 1991: 62).

3.2.3. 1980 Yılı Sonrasındaki İdari Reform Çalışmaları

Kamu yönetiminin faaliyet alanı, 20. yüzyılın ilk yarısında uygulanmaya başlanan refah devleti politikaları ile genişlemiş ve kamu hizmetlerinin sayısında artış meydana gelmiştir. Ancak kamu mali yönetiminde 1970'li yıllarda ortaya çıkan krizler nedeniyle ekonomik yapılar ve kamu yönetimi sistemleri yoğun eleştirilere tabi tutulmaya başlanmıştır (Eryılmaz, 2004: 50). Bu dönemde devletin rollerinin yeniden tanımlanması, hizmet etkinliğinin artırılması ve kamu kesiminin daraltılması talepleri ön plana çıkmıştır. Bu bağlamda devletin küçültülmesine yönelik girişimler özellikle Batılı ülkelerde önem kazanırken bu durum Türkiye'de de gündem haline gelmeye başlamıştır (TODAİE, 1991: 4-5).

1950'lerden itibaren hantal görülen kamu sektörüne eleştirilerde bulunulmaya başlanmıştır. Bu eleştiriler 1960'lı yıllarda Chicago Ekonomi Okulu ve Kamu Tercihi Okulu'nun düşüncelerinde ön plana çıkmıştır. 1970'lerde yaşanan ekonomik krizler, Keynesyen

ekonomi yönetimi ve refah devleti anlayışında yaşanan değişimler, artan mali krizler, kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik tartışmaları ile birlikte YKY olarak adlandırılan bir paradigma değişimi yaşanmasına neden olmuştur. 1980 öncesi dönemde idari reform çalışmaları “geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde yönetimin idari yeteneğini geliştirmeyi teknik bir faaliyet olarak” değerlendirirken 1980 sonrası dönemde ekonomik, politik ve ideolojik sorunlara da önem atfedilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda özellikle Batılı devletlerde yönetim yapılarını ve süreçlerini yeniden yapılandırmayı amaçlayan çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte profesyonel yönetimi oluşturmayı hedefleyen, çıktı kontrolüne önem veren, büyük bölümlerin küçük bölümlere ayrılmasına vurgu yapan, standartları belirginleştirmeyi ve performansı ölçmeyi önceleyen, müşteri odaklı, idari fonksiyonlar açısından merkezileşmeyi ve kamu politikalarının uygulanması açısından ademi merkezileşmeyi savunan, rekabete ve özel sektör yöntemlerine vurgu yapan ve kaynak kullanımında disiplini sağlamayı amaçlayan YKY düşüncesi reform çalışmalarında hakim anlayış haline gelmiştir (Özer, 2015: 147-163). Bu bağlamda kamu yönetiminde örgütlenme, mal ve hizmetlerin üretilmesi ve sunulması, sorumluluk, kamu ve özel sektör arasındaki ilişkiler açısından yeni yaklaşımlar benimsenmeye başlanmıştır. (Eryılmaz, 2004: 55).

1970’lerden itibaren refah devleti; kırtasiyecilik, devlet denetimi, gözetim ve bürokrasi olarak yorumlanmış ve Yeni Sağ’ın söylemleri önem kazanmıştır (Eryılmaz, 2004: 53). Bir anlayış değişimi yaşanarak 1980’lerden itibaren ekonomik açıdan yeniden yapılanma süreci başlamıştır. Bu bağlamda 1980’lerden itibaren dünyada ve Türkiye’de önem kazanan neoliberal politikaların uygulamaya aktarılmasına yönelik olarak yapısal reform çalışmaları başlatılmıştır. Yapısal reformların gündeme getirilmesinde ve uygulanmasında Dünya Bankası, IMF, Dünya Ticaret Örgütü ve OECD gibi uluslararası örgütler önemli rol oynarken Türkiye bağlamında Avrupa Birliği ile uyum süreci de etkili olmuştur (Ataay, 2007: 17). Dünyadaki gelişmelere paralel olarak Türkiye’de de reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Türkiye’de 1980’den itibaren kamu mali yönetimindeki krizleri kaldırmak ve piyasa sistemine işlerlik kazandırmak için devlet tekellerinin, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf sağlamayı amaçlayan politikalar uygulanmaya başlamıştır. Bu dönemdeki reformlar, birinci kuşak yapısal reformlar olarak nitelendirilmektedir (Eryılmaz, 2004: 62). 1990’ların sonundan itibaren yenilikler gündeme gelmiştir. IMF ile 1998 ve 1999’da yapılan anlaşmaların akabinde “İkinci Kuşak Yapısal Reformlar” adıyla anılan acil eylem planı başlatılmıştır. Daha önceki yapısal reformların tamamlayıcısı olan bu reform

çalışmalarıyla devletin düzenleyici rolü vurgulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda devletin doğrudan piyasaya müdahale etmesi ve hizmet üretmesi yerine piyasaların düzenlenmesine yönelik önlemler alınması istenilmiştir. Düzenleyici devlet anlayışı çerçevesinde düzenleyici üst kurullar önem kazanmış ve sayıları artmıştır (Ataay, 2007: 17-19). 1980’lerden itibaren özelleştirme, iktisadi ve mali serbestleşme reformlarının ardından 1990’larda başlayan ve daha esaslı bir şekilde 2000’li yıllarda devam eden doğrudan devlet aygıtında reform gerçekleştirmeyi öngören ikinci kuşak reform çalışmaları yürütülmüştür (Turan, 2015: 316). Ancak ikinci kuşak reformların uygulanmasında birtakım olumsuzluklar yaşanmıştır. Bu durum iyi yönetim, katılım, hesap verebilirlik, adem-i merkeziyetçilik, vatandaş odaklılık, kalite, performansı geliştirme ve esnek örgütsel yapılar öngören üçüncü kuşak reformların uygulanmaya başlanmasında gecikmeler yaşanmasına neden olmuştur (Eryılmaz, 2004: 63).

Neoliberal düşüncenin 1980’lerdeki “minimal devlet” söylemleri 1990’ların ortalarından itibaren yerini “piyasa dostu devlet” ve “yönetişim” gibi söylemlere bırakmıştır (Güzelsarı, 2004: 104-105). Yönetişim neoliberal yaklaşımlarla birlikte demokratikleşmenin bir gereği olarak ön plana çıkmıştır. Bu anlayışla birlikte ekonomik ve sosyal politikaların belirlenmesinde siyasal iktidarın yetki alanına özerk kurullar da girmiştir (Ataay, 2007: 23).

Yönetişim, yönetim kavramından türetilmiştir. Yönetişim ile toplumun yeni bir yönetim tarzıyla yönetilmesine vurgu yapılmaktadır. Yönetişim, hem yönetim ile çakışan hem de ondan ayrılan bir yönetme tarzıdır (Güzelsarı, 2004: 112). Yönetişim kavramı, ilk kez 1989 Dünya Bankası tarafından yayınlanan bir raporda “good governance” olarak gündeme gelmiştir. Dünyada finans ve yönetim alanında önemli rol oynayan uluslararası ve uluslar üstü örgütler, yönetim kavramına önem atfetmiştir. 1992 yılında OECD bu kavramı benimsediği açıklamıştır. 1997 yılında ise Birleşmiş Milletler kavramı yeniden ele almış ve ardından yönetim kavramı Avrupa Birliği sözlüğünde de yerini almıştır. Bu süreçte ülkeler, reform çalışmalarında yönetim kavramı çerçevesinde katılımcı devlet anlayışına da yer vermeye başlamıştır. Kavram, Türkiye’de 2000 yılında Dünya Bankası, Avrupa Birliği, TÜSİAD ve OECD’nin girişimleri ile gündem olarak ekonomi planlarında ve reform planlarında yer almıştır (Güler, 2005a: 37-38). Başta Dünya Bankası olmak üzere birçok uluslararası örgüt, “piyasa dostu devlet” ve “demokratikleşme” gibi vurgularla birbirlerinden ayrı duran kamu sektörü, özel sektör ve üçüncü sektörün birlikte yönetebilecekleri ve denetleyebilecekleri bir sistem önermeye başlamıştır. Neoliberal

politikaların uygulanmasıyla refah devleti anlayışı terk edilmeye başlanmış ve toplumsal dayanışma açısından bir boşluk oluşmuştur. Bu bağlamda ortaya çıkan meşruiyet krizi karşısında yönetim yaklaşımı dillendirilmeye başlanmıştır. İyi yönetim kavramı ile yüksek yönetim kalitesi, iyi ve yüksek yönetsel beceri, katılımcı ve saydam bir yönetim anlayışı vurgulanmaktadır (Aktel, 2003: 161). Yönetişim, yerel yönetimlere dair tartışmalarda da gündeme gelmiş ve özellikle katılımcılık unsuru üzerinde durulmuştur. Ayrıca yerel ölçekteki yönetim birimlerinin ulusal egemenlik sınırlarını aşarak dünya pazarına uyumu sağlayabilecek politikalar yapması istenilmiştir (Güzelsarı, 2004: 123).

Türkiye de yönetim anlayışı bakımından dünyada yaşanan değişimlerden etkilenmiş ve idari reform çalışmaları bu çerçevede şekillenmiştir. Türkiye’de 1980’lere kadar olan dönemde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında geleneksel yönetim düşüncesi doğrultusunda kuralların, çalışma yöntemlerinin ve örgütlenmenin gözden geçirilmesi ve gerekli düzenlemelerin yapılması anlayışı hakim olmuştur. Bu bağlamda kamu yönetiminin büyüklüğü, faaliyet alanları, sivil toplum ve bireylerle olan ilişkileri öncelikli olarak üzerinde durulan konulardan olmamıştır (Eryılmaz, 2004: 55). Ancak 1980 sonrası dönemde merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin, tüm yönetim kademelerinde örgütlenme biçimlerinin ve politikaların yeniden düzenlenmesi amaçlanmıştır. Devletin tamamında bir reformu öngören bu çalışmalar ile üretken sektörlerde, sosyal hizmetler ve altyapı hizmetleri gibi hizmet türlerinde devletin görevlerinin yeniden belirlenmesi istenilmiştir (Ataay, 2007: 178). Bu bağlamda kamu yönetiminde idari reform çalışmalarına yönelik taleplerle birlikte Yeni Kamu Yönetimi, en etkin ve kapsamlı düşünce olarak gündeme gelmiştir. Reform çalışmalarında YKY düşüncesinin temel görüşleri etkili olmuştur (Özer, 2004: 171). YKY, birçok açıdan geleneksel kamu yönetiminden ayrılarak çok karmaşık ekonomik ve sosyal bir çevrede, iyi organize olmuş, kamu tercihi ekonomisine dayanan ortak bir yönetim sistemi oluşturabilmiştir (Özer, 2004: 172). YKY ile Weber’in ideal bürokrasi sisteminden uzaklaşarak piyasa şartlarında koordine olabilen örgüt yapılarının ortaya çıkması, ayrıntılı düzenlenmiş kurallar yerine performans ölçüm mekanizmalarının kullanılması ve esnek yönetim mekanizması içerisinde bürokratların etik ve moral değerleri önceleyen bir yönetim felsefesinin oluşturulması amaçlanmıştır (Özer, 2004: 173).

Türkiye’de 1990’ların sonundan itibaren çıkarılan kanunlarda YKY anlayışı etkili olmuştur. 57. Hükümet döneminde kamu yönetiminde etkinliğin, verimliliğin, performansın ve

tutumluluğun artırılmasını öngören “Türkiye’de Saydamlığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Geliştirilmesi Eylem Planı” kabul edilmiştir. Bu yöndeki çalışmalar 2002 yılında iktidara gelen Ak Parti hükümetleri döneminde devam etmiştir. 58. Hükümet döneminde “Kamu Yönetimi Reformu, Ekonomik Dönüşüm Programı, Demokratikleşme ve Hukuk Reformu ve Sosyal Politikalar” başlıklarını kapsayan bir Acil Eylem Planı’nın uygulamaya konulması kararlaştırılmıştır. Kamu Yönetimi Reformu kapsamında; merkezi yönetim, yerel yönetimler, kamu personel rejimi ve yolsuzluk alanlarında reform yapılması planlanmıştır (Turan, 2015: 318). 2000’li yıllarda kamu yönetimi reformu olarak adlandırılan çalışmalar gerçekleştirilerek idari reforma yönelik kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılında Kamu Yönetiminin Temel ilkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Ayrıca 2004 yılında 5272 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 2005 yılında ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir (Ataay, 2007: 32).

3.2.3.1. 24 Ocak kararları

1980 yılında Türkiye’de iktisadi bir reform dönemi başlatılmıştır. Türkiye’de daha önce uygulanan içe dönük ekonomi anlayışını değiştirerek dünya piyasaları ile bütünleşmek ve rekabet etmek için girişimlerde bulunulmuştur (Turan, 2015: 296). Türkiye’de artık ithal ikameci ekonomi yönetimden vazgeçilerek ödemeler dengesi krizlerini, ihracata dayalı büyümeyle aşmayı uzun vadede ekonomide liberalleşmeyi öngören yeni bir ekonomi anlayışına geçilmesine yönelik bir program uygulanmaya başlanmıştır. 24 Ocak Kararları olarak bilinen bu program ile ekonomide birikim ve kaynakların dağılımında piyasa fiyatlarının belirleyici olması, dünya piyasaları ile eklenmenin sağlanması ve ihracatın artırılması amaçlanmıştır. Devletin ekonomik hayata müdahalelerinin asgari seviyede tutulması, serbest piyasa mekanizmasının güçlenmesi, rekabeti engelleyici unsurların kaldırılması istenilmiştir. Ayrıca düzgün işleyen bir borç sisteminin kurulması, etkin bir kaynak dağılımının sağlanması ve enflasyonun dizginlenmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda dış ticarete piyasaları olumsuz etkileyen müdahalelerden vazgeçilmesi, kamu açıklarının kontrol altında tutulması ve enflasyonun gerisinde kalan fiyatların ayarlanması araçlar olarak benimsenmiştir. Ayrıca KİT’lerin rasyonalize edilmesi, vergi sisteminin etkinliğinin artırılması, mali kesimin ve dış ticaretin liberalize edilmesi alt programlar olarak belirlenmiştir (Aktel, 2003: 207-209).

24 Ocak Kararlarının benimsenmesinde ve sonraki dönemde uygulamasına yönelik çalışmalarda 1983 yılında Başbakan olan Turgut Özal önemli rol oynamıştır. Bu dönemde gerçekleştirilen girişimler, Türkiye’de neoliberal dönüşümün başlangıcı olmuştur. 1990’larda neoliberal reformların kökleşmesi için çalışmalar yapılmış ve 2000’li yıllarda geldiğinde ise piyasa dostu ve düzenleyici bir devlet inşa etmek amaçlanmıştır (Turan, 2015: 297-305). 24 Ocak Kararları ile başlayan süreçte öne çıkan gelişmelerden birisi Türkiye’de düzenleyici kurulların oluşturulmaya başlanmasıdır. 1982 yılında Türkiye’deki ilk düzenleyici kurul olarak kabul edilen Sermaye Piyasası Kurulu oluşturulmuştur. Bankaların ve diğer finans kurumlarının sermaye piyasalarında gerçekleştirdikleri faaliyetlerde bu kurulun denetimine tabi olması öngörülmüştür. Ayrıca 1999 yılında Bankalar Kanunu çıkarılarak bankalara yönelik düzenlemeler yapılmış ve 2000 yılında Bankacılık Denetleme ve Düzenleme Kurumu kurulmuştur (Toprak, 2008: 318-320). Bu kararlar sonraki yıllardaki ekonomi politikalarının ve reform çabalarının şekillendirilmesinde önemli rol oynamıştır.

3.2.3.2. Kamu yönetimi komisyonu çalışmaları

Türkiye’de 1980 yılında idari reform konusu yeniden gündeme alınarak ekonomik ve sosyal kalkınmanın sağlanabilmesi için kamu yönetiminde düzenlemeler yapmak istenilmiştir. Bu bağlamda ilk olarak kamu personel sistemindeki sorunları tespit etmek ve çözüm önerileri sunmak amacıyla bir komisyon oluşturulmuş ve “Kamu Personel Problemleri Yöneylem Araştırması” başlıklı çalışma hazırlanmıştır. Kamu personelinin sorunlarının uygulanan personel rejimi, istihdam politikaları ve kamu yönetimindeki dengesizliklerden kaynaklandığı tespit edilmiştir (Coşkun, 2005: 27-28). Bu doğrultuda 1982 yılında reform çalışmaları başlatılmıştır. Bu dönemde TODAİE Genel Müdürü’nün öncülüğünde “Kamu Yönetimi Komisyonu”, DPD Başkanı’nın öncülüğünde “Personel Rejimi Komisyonu” ve DPT Müsteşarının öncülüğünde “Genel İstihdam Komisyonu” oluşturulmuştur. Bu komisyonlar arasında Kamu Yönetimi Komisyonu’nun çalışmaları, bir rapor haline getirilmiştir. Ayrıca çalışmalar sonucunda kanun hükmünde kararname (KHK) taslakları da oluşturulmuş ve bu taslakların birçoğu Özal Hükûmeti döneminde yürürlüğe sokulmuştur (Ergun, 1991: 12).

Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi başlıklı rapor; giriş, merkezi idarenin geliştirilmesi ile ilgili temel öneriler, merkezi idarenin taşra kuruluşları, mahalli idareler,

kamu iktisadi teşebbüsleri ve sonuç bölümlerinden oluşmaktadır. Rapor; kamu yönetiminde, kamu iktisadi teşebbüslerinde ve yargı organlarında gerçekleştirilecek reform çalışmalarına yönelik bir temel oluşturmak amacıyla hazırlanmıştır. Raporda Türk kamu yönetiminin yapısına ve temel sorunlarına yönelik tespitlerde bulunulmuştur. Türk kamu yönetiminde; kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun etkin bir şekilde sağlanamaması, reform çalışmalarında görev yapacak yeterli bir örgütlenmenin bulunmaması, yönetimde görülen sorunların genel bir çerçevede içinde ele alınmaması, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği, ihtiyaçlara cevap veremeyen mevzuata biçimsel olarak uygun davranma gayreti, personel rejimi ve kamu personelinin hizmet alanlarına göre rasyonel bir sınıflandırmaya ve örgütlenmeye göre dağıtılmamış olması, yetki devrinden kaçınılması, kırtasiyecilik, yöneticilerin bir bölümünün gereken niteliklere sahip olmaması, reform çalışmalarında yaratıcılık yerine taklide önem verilmesi gibi sorunların bulunduğu ifade edilmiştir. Raporda ayrıca daha önce gerçekleştirilen reform çalışmalarına değinilmiştir. Tanzimat döneminden beri Türk yöneticilerin idari reform olgusu üzerinde durdukları vurgulanmıştır. Ancak 1960 yılından önceki dönemde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında istenilen sonuçlara ulaşılamadığı ve 1980 yılına kadar olan dönemde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında ise reform çalışmalarına büyük önem verilmesine rağmen çalışmaların etkinlikle sürdürülemediği belirtilmiştir. Bu duruma idari reform çalışmalarının sürekli bir hizmet olması gerektiğinin gözden uzak tutulması, reform çalışmalarını yönlendiren merkezi bir birimin bulunmaması, KİT'lere yönelik reformların genellikle reform ilkelerini tespit eden kanunların çıkarılması ile sınırlı kalması ve personel reformunda istenilen başarının yakalanamaması gibi faktörlerin yol açtığı ifade edilmiştir (Başbakanlık, 1982: 5-12).

Bu komisyonun yürüttüğü çalışmalar ile ilk kez rapor hazırlamak yerine doğrudan KHK tasarısı taslakları hazırlanmıştır. Bu durum reform çalışmalarında hızı ve etkinliği sağlayan bir yöntem olarak değerlendirilmiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 19). Bakanlıkların kuruluş ve görevleri, Başbakanlık teşkilatı, kamu yönetimi akademisinin kurulması, belediyeler, köy idareleri, anakent belediyeleri, Devlet Organizasyon ve Yönetimi Geliştirme Başkanlığı gibi konular hakkında KHK tasarıları hazırlanmıştır (Coşkun, 2005: 32).

3.2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA), 1980'lerin sonunda kamu yönetimi sisteminin yeniden gözden geçirilmesinin tekrar önem kazanmasıyla ortaya çıkmıştır. DPT'nin TODAİE'den 1988'de yeni bir araştırma yapmasına yönelik talepte bulunmasıyla başlatılan reform girişimi sonucunda daha önce gerçekleştirilen idari reformların uygulamaya ne oranda aktarıldığını saptamak, kamu kurumlarının örgüt yapılarındaki, görev dağılımlarındaki ve personel sistemlerindeki aksaklıkları tespit etmek, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin nitelikli, ekonomik ve verimli bir şekilde hizmet sunmasını sağlamak amacıyla bu rapor hazırlanmıştır (Ergun, 1991: 13). Ayrıca bu dönemde Türkiye'nin Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olması ve bu doğrultuda yönetsel uyum alanında gerekli düzenlemelerin ve hazırlıkların tespit edilmek istenmesi raporun hazırlanış amaçlarındandır (TODAİE, 1991: 3).

KAYA Projesi için yedi araştırma grubu kurulmuş ve bu araştırma gruplarının yürüttükleri çalışmalar sonucunda raporlar hazırlanmıştır. Ayrıca son aşamada bir genel rapor hazırlanmıştır. Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, yerel yönetimler, ana hizmet grupları, personel rejimi, Avrupa topluluklarına idari uyum, bürokratik yöntem ve işlemler, taşra ve yurtdışı kuruluşları olmak üzere sekiz ana başlık altında incelemeler yapılarak çözüm önerileri sunulmuştur (Aslaner, 2006: 62).

Raporun temel ilkeler bölümünde Türk kamu yönetiminin durumuna ilişkin tespitlerde bulunulmuştur. Türkiye'de kamu yönetimi kapsamındaki bazı görevlerin hiç yerine getirilmediği, hizmette birlik ve bütünlük sorununun olduğu, kamu yönetiminin mevcut yapısının gereksinimleri karşılamadığı, aşırı bir örgütsel büyümenin olduğu, merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında rasyonel bir görev dağılımının yapılmadığı, görev, yetki ve sorumluluk dengesinin iyi ayarlanmadığı vurgulanarak kamu yönetiminde hizmette birlik ve bütünlük ilkesi çerçevesinde eşgüdümün sağlanması, bürokratik engellerin kaldırılması, kurumlar arası yetki ve görev dağılımının iyi yapılması, insan kaynağından en verimli biçimde faydalanılması gerektiği belirtilmiştir (TODAİE, 1991: 5-6). Raporda rasyonel bir görev dağılımı yapılabilmesi için Başbakanlığın genel siyaseti belirleyen ve bakanlıklar arasında koordinasyonu sağlayan bir rol üstlenmesi önerilmiştir. Ayrıca merkezi yönetimin ülke çapında politikalar üreten, bu doğrultuda kaynakları ve kadroları oluşturan, genel örgütlenmeyi yapan ve üst düzeyde koordinasyonu sağlayan bir rol üstlenmesi istenilmiştir

(Aslaner, 2006: 62-63). Bu bağlamda yerel yönetimlere de değinilmiş ve yerel yönetimlerin merkezi yönetimin koyu vesayeti altında olduğu, yerel yönetimlere halkın katılım imkanının sınırlı olduğu, yerel yönetim kuruluşlarının yeterince güçlü olmadığı, belediyelerin çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince faydalanmadığı ifade edilmiştir. Bu sorunlar karşısında yerel topluluklar açısından yerel yönetimlerin temel hizmet birimleri olarak benimsenmesi, taşra kuruluşlarının bazı görevlerinin ve örgüt, personel ve kaynaklarının yerel yönetim birimlerine aktarılması, merkezi yönetimin yerel yönetimleri en az düzeyde denetlemesi, yerel yönetimlerin demokratik yapısının gelişmesinin sağlanması tavsiye edilmiştir (TODAİE, 1991: 177-185). Raporda ayrıca Bakanlar Kurulunun iş yükünün fazla olduğu belirtilerek daha alt düzeylerde alınabilecek kararların ilgili bakanlık-Başbakanlık ilişkisi içerisinde görüşülüp karara bağlanmasının sağlanması önerilmiştir. Bu nedenle bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği oluşturularak Bakanlar Kurulunda genel siyasete ve hükümetin ortak sorumluluğuna ilişkin işlemlerin görüşülmesi tavsiye edilmiştir. Raporda kamu personel rejiminin sorunları da ele alınmıştır. Bu sorunların mali ve sosyal haklardaki uyumsuzluklar ve yetersizlikler gibi faktörler nedeniyle daha işe alma aşamasında ortaya çıktığı belirtilmiştir. Ayrıca sınıflandırma sisteminde var olan sorunlar ve yetersizlikler, hizmet içi eğitime gereken önemin verilmemesi ve kadro tanımlamalarının yapılmamış olması kamu personel sisteminde karşılaşılan temel sorunlardandır. Raporda bu sorunlar karşısında başta merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması gibi tedbirler sunulmuştur (Ergun, 1991: 17-22).

Raporda değinilen konulardan bir diğeri bürokratik yöntem ve işlemlerdir. Türk kamu yönetiminde uzun yıllardır bürokratik işlemlerin basitleştirilmesine yönelik taleplerin olduğu ve bu doğrultuda çalışmaların yapıldığı ancak istenilen sonuca ulaşılamadığı belirtilmiştir. Ayrıca bürokratik işlemlerin azaltılması ve mevzuattan kaynaklanan sorunların ortadan kaldırılması konusunda genellikle üst düzey yöneticilerin gereken ilgiyi göstermedikleri ifade edilmiştir. Bu sorunlar karşısında idari reform çalışmalarında bürokratik işlemlerin azaltılması konusunun bu çalışmaların bir parçası olarak ele alınması, yasalar hazırlanırken alt düzeydeki metinlerde ele alınabilecek konulara yer verilmemesi, kamu personelinin yetki, görev ve sorumlulukları açısından açıklık sağlanması ve yönetim halk ilişkilerinin geliştirilmesi önerilmiştir (TODAİE, 1991: 211-215). Raporda planlamanın önemine de değinilerek planlı dönemde başladığı 1960'lı yıllardan bu yana planlama anlayışının gerektiği gibi yerleşmediği, DPT'nin kuruluş amaçlarından çok farklı şekilde görevlerle sorumlu tutulduğu ifade edilmiştir. DPT'nin ana işlevleri doğrultusunda reforma

tabi tutulması istenilmiştir. Ayrıca yönetim açısından eşgüdümün sağlanmasının önemine dikkat çekilerek Türk kamu yönetiminde kurumlar arasında eşgüdümün yeterli miktarda sağlanmadığı belirtilmiştir. Eşgüdümün sağlanabilmesi için uyum çalışma anlayışının geliştirilmesi ve Başbakanlık ile Bakanlar Kurulunun en üst düzeyde merkezi eşgüdümü sağlaması tavsiye edilmiştir (TODAİE, 1991: 33-39).

Bu projede, Türk kamu yönetiminin kurumları ve işleyişi, sistem içi yönetsel tutarlılığın sağlanması amaçlanarak bütüncül bir yaklaşımla ele alınmıştır (Ergun, 1991: 22). Projede, mevcut kamu yönetimi sisteminin incelenmesinin amaçlanmasının yanında daha önce gerçekleştirilen reform çalışmalarının ele alınarak bu çalışmaların uygulamada karşılaştıkları sorunları ve çalışmalarının uygulamaya aktarılma oranı tespit edilmek istenilmiştir (Polatoğlu, 2003: 163). Ancak KAYA Projesi, Türk kamu yönetiminde son dönemlerde yürütülen en kapsamlı reform çalışması olarak görülse ve bu projenin etkisi uzun yıllar sürse dahi raporda yer alan önerilen uygulamaya aktarılmasının beklenen düzeyde olmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca projede devletin işlevlerine yönelik sorgulamalar gerçekleştirilmediği ve devletin küçültülmesi gibi konulara yönelik bir değerlendirme yapılmadığı belirtilmiştir (Coşkun ve Nohutçu, 2005: 22-23). Özellikle 1980'lerden itibaren deregülasyon, özelleştirme ve yerelleştirme talepleri önem kazanmış ve bu süreçte bazı kamu hizmetleri özelleştirilirken bazı kamu hizmetleri de devlet bünyesinde görünmekle birlikte özel sektör tarafından sunulmaya başlanmıştır (Ataay, 2007: 7-8). Bu yönde tespitler raporda yapılmış ancak devletin işlevleri sorgulanmamış ve devletin küçültülmesine yönelik değerlendirmelerde bulunulmamıştır. Raporda daha önceki hazırlanan idari reform çalışmalarında olduğu gibi hızlı ve verimli çalışacak bir idare aygıtının nasıl mümkün olabileceğinin üzerinde durularak bu yöndeki çalışmalar geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandırılmıştır (Güler, 2005b: 77-79).

3.2.3.4. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye’de 1970’li yıllardan itibaren ekonomik yapıda bozulmalar meydana gelmiş ve bu konuda yürütülen girişimler sonuçsuz kalmıştır. Bu bağlamda kamu mali yönetimi alanında yaşanan aksaklıklar kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli olarak kullanılamadığı düşüncesine yol açarak bu alanda reform yapılmasına yönelik taleplere neden olmuştur. 1994 yılında yaşanan ekonomik krizin ardından yapılmak istenilen reform gerçekleştirilememiş ve yeni reform girişimleri 2001 yılındaki ekonomik kriz akabinde hız

kazanmıştır. Bu süreçte 2003 yılında 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. 5018 sayılı kanun ile 1927 yılından beri yürürlükte olan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır (Kesik, 2005: 95-96).

Türkiye’de mali sistem, 5018 sayılı kanunla köklü bir değişim geçirmiştir. Özellikle kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını ve mali saydamlığın sağlanmasını öngören performansa dayalı bir mali yapının oluşturulması amaçlanmıştır (Toprak, 2008: 322). Kamu mali yönetimi alanında yapılan düzenleme bu dönemde hâkim anlayış haline gelen YKY anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilmiştir. 5018 sayılı kanun ile bütçenin genellik ve birlik ilkelerinin güçlendirilmesi, çok yıllık ve performans esaslı bütçelemeye geçilmesi, kamu kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması, hesap verebilirliğin ve kamu idarelerinin inisiyatif almasının sağlanması ve sürekli ve sistematik bir şekilde işleyen denetim mekanizmalarının kurulması amaçlanmıştır. Bu reform girişiminde sadece mali yönetime yönelik düzenlemeler ile sınırlı kalınmayarak Türk kamu yönetimindeki önemli sorunlara dair çözümler sunulmak istenilmiştir. Bu bağlamda 5018 sayılı kanun ile Türk kamu yönetimindeki önemli sorunlarından biri olan merkeziyetçilik karşısında kamu idarelerine önemli görevler yüklenmiş ve Maliye Bakanlığı, müdahale etmeyen ve genel ilke standartları belirleyen bir yapıya büründürülmüştür (Kesik, 2005: 120-128).

Yeni kanun ile katma bütçe kaldırılarak daha önce özel bütçeli kurumlar olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin bütçeleri, mahalli idareler bütçesi olarak ve katma bütçeli kurumlar ise özel bütçeli kurum olarak düzenlenmiştir. 5018 sayılı kanunda denetime vurgu yapılmıştır. Bu bağlamda mali denetimin kapsamı genişletilerek kamu kurumları açısından iç denetim mekanizması öngörülmüştür (Toprak, 2008: 326-328). Ayrıca 5018 sayılı kanunla hesap verme sorumluluğunun sağlanması amaçlanmıştır. Bu doğrultuda raporlama yöntemine başvurularak kamuoyuna belirli aralıklarla bakanlar ve kurumların üst yöneticileri tarafından rapor verilmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda faaliyet raporları özel bir önem taşımaktadır. Özellikle kamuoyunun düzenli bir şekilde bilgilendirilmesi açısından faaliyet raporları önemli bir yöntemdir. Ancak uygulamada faaliyet raporlarının tam manası ile kamuoyunda yeterince tartışılmadığı iddia edilmektedir (Özer ve Önen, 2017: 262-264).

3.2.3.5. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Türkiye’de belediye yönetimi Cumhuriyet döneminde uzun yıllar 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre gerçekleştirilmiştir. Bu kanuna göre bir yerde belediye kurulabilmesi için o yerin nüfusunun 2000 ve daha fazla olması hükmü zamanla küçük yerleşim yerleri ile nüfusu bir milyon ve daha fazla olan yerleşim yerlerinin aynı hükümler çerçevesinde yönetilmesine neden olmuştur. Bu durum uygulamada bir takım sorunlara yol açmıştır. Koordinasyonun sağlanamaması ve kentsel alandaki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde karşılaşılan güçlükler gibi problemler nedeniyle 1981 yılında Milli Güvenlik Konseyi tarafından 2561 sayılı” Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyeleri Bağlanmaları Hakkında Kanun” kabul edilerek nüfusu 300.000’in üzerinde olan yerlerde belediye ve köyler, mahalle ve şube haline dönüştürülmüştür. Bu mahalle ve şubeler anakent belediyesine bağlanmıştır. Düzenlemelere rağmen büyük yerleşim yerlerinde yönetim açısından birtakım sorunla karşılaşılması nedeniyle 1984 yılında Bakanlar Kurulu tarafından “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” çıkarılmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir’de “Büyükşehir Belediyesi” adıyla bir anakent belediyesi kurulmuş ve bu şehirlerde büyükşehir belediyelerine bağlı ilçe belediyeleri oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2015: 203-204). Bu KHK, 1984 yılında değiştirilerek 3030 sayı ile kanun haline getirilmiştir.

2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış ve 3030 sayılı kanun yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyeleri açısından ölçek ve nüfus kriterleri, yerleşme ve demokratikleşme gibi konularla önemli düzenlemeler yapılmıştır. Büyükşehir belediye meclisinin olağan toplantılarının her ay yapılması; büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçesinin onaylanmasında tek yetkili organ olması ve kararlarının onaylanması için mülki amirin onayına ihtiyaç duymaması öngörülmüştür. 2004 yılından itibaren büyükşehir belediyelerinin daha geniş bir kentsel alanda faaliyette bulunması ve yeni oluşan kentsel alanların büyükşehirle bütünleştirilmesi amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için il toplam nüfusunun 750.000 olması şartı getirilmiştir. Ayrıca daha önce merkezi yönetime bağlı olarak çalışan imar müdürlükleri büyükşehir belediyelerine bağlanmıştır. İlçe belediye başkanlarından ve büyükşehir belediye başkanlığında ilgili kurum ve kuruluş temsilcilerinden katılımıyla Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)’nin oluşturulması öngörülmüştür. 2008 yılında 5747

sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinde alt kademelere yönelik düzenlemeler yapılmış ve birçok küçük belediye kapatılmıştır (Özer ve Akçakaya, 2014: 106-107).

3.2.3.6. Kamu Yönetimi Temel Kanunu

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, 2003 yılında kamuoyuna açıklanmış ve 51 asıl ve 9 geçici maddeden oluşan tasarı TBMM'ye sunulmuştur (Aslaner, 2006: 63). Tasarının adı TBMM'deki görüşmelerde "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı" olarak değiştirilmiştir (Coşkun, 2005: 41).

Türkiye'de 2000'li yıllardaki önemli idari reform girişimlerinden biri olarak görülen ve üzerinde uzunca tartışmalar yaşanan bu tasarının gerekçeleri; doğrudan yabancı sermaye girişlerinin ve istihdam seviyelerinin istenilen seviyeye ulaşmamış olması, ağırlaşan ekonomik şartlar göz önüne alındığında sorunların temelinde yönetim krizinin bulunduğu düşünülmesi, 1990'ların sonlarından itibaren bütçe dengelerinin bozulması ve milli gelirden yaşanan düşüşler yaşanması olarak belirtilmiştir (Güler, 2003a: 7-8). Tasarı, geleneksel anlayıştan bir kopuşu öngörmekte ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışına dayanmaktadır. Tasarı ile Türk kamu yönetiminde katılımcılığın, saydamlığın, bilgi edinme hakkının kullanılmasının, insan hak ve özgürlüklerinin esas alınmasının, hesap verebilirliğin, kamu hizmetlerinin kaliteli, etkili, verimli ve hızlı bir şekilde sunulmasının, hizmette yerelliğin, sonuca odaklılığın, vatandaş/müşteri odaklılığın sağlanması amaçlanmıştır. Tasarıda merkezi yönetimin yetkileri sayılarak sınırlandırılması ve yerel yönetimlerin yerel nitelikli kamu hizmetleri açısından geniş yetkilere sahip olması hedeflenmiştir. Ayrıca yeni bir denetim anlayışının benimsenmesi öngörülerek mali denetimin ve performans denetiminin getirilmesi planlanmıştır (Al, 2004: 183-192). Bu çalışma ile yeni kamu hizmeti kurulması ve kamu kurumlarının bu anlayış çerçevesinde görevlendirilmesi hedeflenmiştir (Ataay, 2007: 38). Tasarıda kamu yönetiminin işleyişine dair idarenin bütünlüğünün esas alınması; kamu hizmetlerinin sunumunda yerindeliğin, hesap verebilirliğin, saydamlığın ve katılımcılığın sağlanması; görevlerin ve yetkilerin hizmetten yararlananlara en yakın makama verilmesi ve sivil toplum örgütlerinin ve meslek kuruluşlarının karar alma süreçlerine katılımının sağlanması olmak üzere dört ilke benimsenmiştir. Tasarıda merkezi yönetimin, merkezi yönetimin taşra birimlerinin ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine de yer verilmiştir. Ayrıca Bakanlar Kurulu ve bakanlıklar da ele alınarak bakanlık sayısının on beş olması öngörülmüştür (Aslaner, 2006: 64-66).

Kamu yönetimi açısından bir temel kanun oluşturmaya yönelik bu tasarının Türk kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçilik ve yerel yönetimlere yetki devrinden kaçınılması gibi sorunlar karşısında yerelleşmenin, etkinliğin ve demokrasinin sağlanması gibi amaçlarla oluşturulduğu ifade edilmiştir (Güler, 2003a: 14-15). Tasarı 2000’li yıllarda yürütülen idari reform çalışmalarının “sert çekirdeği” olarak değerlendirilen bu tasarı ile kamu yönetiminde yapılacak düzenlemelerde bu temel kanuna uyumun sağlanması planlanmıştır (Güler, 2005a: 81). Tasarıda kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezi yönetimin ikincil konumda kalmasını, merkezi yönetimin hizmetlerin standartlara ve politikalara uygunluğunu denetleyen ve yerel yönetimler arasında koordinasyonu sağlayan bir konumda olması öngörülmüştür (Urhan, 2008: 89). Köklü dönüşümler öngören bu tasarı bazı açılardan eleştirilere tabi tutulmuştur. Tasarıda yerel yönetimler konusu üzerinde durulmuş olmasına rağmen yerel yönetimlerin gerekli mali güvenceye kavuşturulmasının öngörülmediği belirtilmiştir. Ayrıca tasarıda yerel yönetimler ayrı bir başlık altında sistematik bir şekilde ele alınmadığı ve bakanlıkların taşra teşkilatı kurabilen ve kuramayan şeklinde bir ayrıma tabi tutulmasının ve yetkilerinin Sayıştay’a devredilmesinin öngörülmesinin uygulamada belirsizliklere yol açabileceği vurgulanmıştır (Al, 2004: 194). Tasarı, 2004 yılında 5227 karar numarası ile TBMM’de kabul edilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere tekrar Meclis’e gönderilen tasarı yürürlüğe girmemiştir (Aslaner, 2006: 66).

3.2.3.7. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

Türkiye’de İl özel idareleri, Fransız il sistemi model alınarak 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile oluşturulan “vilayet umum meclisi” ile Türk kamu yönetimine dahil edilen yerel yönetim birimidir. Bu dönemde il özel idarelerine tüzel kişilik verilmemiştir. 1876 Anayasası ile il özel idarelerine tüzel kişilik verilmiş ve 1913 yılında çıkarılan geçici yasa ile il özel idarelerinin organik kanunu oluşturulmuştur. İl özel idareleri 1987 yılına kadar bu hükümlerle yönetilmiştir. 1913 yılından yerel yönetimlere yönelik reform çalışmaları yürütülmüş ve başta İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve KAYA Raporu gibi çalışmalarda bu konu ele alınmıştır. 1987 yılında il özel idarelerine yönelik olarak 3360 sayılı kanun çıkarılmıştır. 3360 sayılı kanun ile il özel idarelerine; eğitim ve öğretim, tarım ve hayvancılık, sağlık, bayındırlık, sosyal yardımlar, iktisadi ve ticari faaliyetler gibi konularda önemli görevler yüklenmiştir. Ancak zamanla bu görevlerin birçoğu merkezi yönetim tarafından üstlenilmiş ve il özel idarelerinin varlığına gerek olup olmadığına

yönelik tartışmalar gündemde kalmıştır. 1990'lı ve 2000'li yıllarda özellikle yerel yönetimler alanında reform talebinde bulunulmuştur. Bu bağlamda 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir (Parlak ve Sobacı, 2008: 79-85).

İl özel idaresi, belediye ve köy sınırları içindeki veya merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin arasında kalan alanlardaki ortak hizmetleri yürüten, idari ve mali özerkliğe sahip ara düzey bir yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. İl özel idaresinin organları; il genel meclisi, il encümeni ve validir. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organı niteliğindedir ve üyeleri ildeki seçmenler tarafından seçilir. İl encümeni, il özel idaresinin inceleme ve yürütme görevlerini ifa etmektedir (Özer ve Önen, 2017: 328-330). İl özel idaresi alanında 5302 sayılı kanun çıkarılmış ve birtakım değişiklikler yapılmıştır. 5302 sayılı kanun ile 1913 yılında çıkarılan İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. 3360 sayılı kanuna göre il özel idaresinin organları olan il genel meclisi, il daimi encümeni ve vali olarak kabul edilmiştir. 5302 sayılı yasada bu üç organın varlığı devam ettirilmekle birlikte il daimi encümeninin adı il encümeni olarak değiştirilmiştir. Ayrıca valinin il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son verilmiş ve bu meclisin başkanının meclisin içinden seçilecek bir kişinin olması öngörülmüştür. İl genel meclisinin feshedilme gerekçeleri daraltılmış ve il encümeninin il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son verilmiştir. İl encümeninin üye sayısında ve oluşum sürecinde değişikliğe gidilmiştir. 5302 sayılı kanun ile valilere yeni bir görev yüklenerek valilerin ilin stratejik planını ve yıllık performans planının hazırlanması istenilmiştir (Parlak ve Sobacı, 2008: 87-98). Ayrıca 5302 sayılı kanun ile idarenin ve personelin hatalarını aramaya yoğunlaşan denetim anlayışına son verilmesi öngörülerek il özel idarelerinin denetim sisteminde düzenlemeler yapılmıştır. Bununla birlikte kanunda şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin artırılması için kanunda denetim açısından yaygın bir katılım öngörülmüştür (Ekici, 2005: 87-89).

3.2.3.8. 5393 sayılı Belediye Kanunu

Türkiye’de belediye sistemi, 1854 yılında ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti’nin ve 1857 yılında Galata-Beyoğlu’nda “Altıncı Belediye-i Daire”nin kurulmasına dayanmaktadır. Cumhuriyet döneminde ilk kez belediyelere yönelik düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yapılmıştır (Urhan, 2008: 86-87). 2000’li yıllara gelindiğinde değişen koşullar karşısında reform çalışmaları gerekli görülmüş ve kanuni düzenlemeler yapılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun yerine 5215 sayılı Belediye

Kanunu hazırlanmış ancak Cumhurbaşkanı tarafından Meclis'e geri gönderilmiştir. Daha sonra 5272 sayılı kanun yasalaşmış fakat Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 2005 yılında ise 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir (Yıldırım, 2006: 31).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerde insan kaynağından yararlanılabilmesi için kent konseylerine yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca kanunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü yerel yönetimler anlayışına uygun düzenlemeler yapılarak belediyelere yeni yetkiler ve görevler verilmiştir (Urhan, 2008: 93-96). Yeni kanun ile belediyeler açısından idari ve mali özerklik vurgusu yapılmıştır. Daha önce bir yerde belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000'den fazla olması gerekli görülürken yeni kanun ile bu sayı 5000'e çıkarılmıştır. Belediyeler açısından yapılan yeni düzenleme ile belediye hizmetlerinin vatandaşlara ulaştırılmasında hizmetlerin en yakın yerde ve en uygun yöntemlerle sunulması istenilmiştir. Ayrıca bazı hizmetlerin özel sektör aracılığı ile görürülebileceği belirtilmiştir. Vatandaşların belediye hizmetleriyle ilgili görüşlerinin alınmasına yönelik araştırmalar yapılabilmesi, sivil toplum kuruluşlarının ilgili konularda belediyenin ihtisas komisyonlarına katılabilmesi, belediyeler açısından esnek bir örgütlenmeye gidilmesi, yeni yönetim ilke ve esaslarının benimsenmesi ve belediyelerin stratejik plana göre yönetilmesi öngörülmüştür. Belediyelerin katı vesayet denetiminin yumuşatıldığı bu yeni düzenleme ile esnek ve yenilikçi olmayı, kalite standartlarına ve performans ölçütlerine göre analizlerin yapılmasını ve sonuçlardan kamuoyunun haberdar edilmesini öngören bir denetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır (Özer ve Önen, 2017: 333-335). Yeni düzenleme ile Türkiye'de yerel yönetimler dünyadaki gelişmeler çerçevesinde değiştirilmek istenilmiştir (Urhan, 2008: 101).

3.2.3.9. 6360 sayılı kanun

1984 yılında Özal Hükümeti döneminde büyükşehirlere yönelik olarak çıkarılan kanunda yerel yönetimler anlayışında birleştirme yöntemi benimsenmiştir. 2012 yılında buna benzer bir şekilde birleştirici-bütünleştirmeci bir anlayışla 6360 sayılı kanun çıkarılmıştır. Türkiye'de 5216 sayılı kanuna göre on altı olan büyükşehir belediyesi sayısı 6360 sayılı kanun ile yirmi dokuza çıkarılmıştır. 2013 yılında 6447 sayılı kanun ile bu sayı otuza çıkarılmıştır. 6360 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak kabul edilmiştir (Özer ve Akçakaya, 2014: 108-109).

6360 sayılı kanun ile büyükşehirlerin sınırları il mülki sınırları ve büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin sınırları ilçelerin mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Büyükşehirlerde il özel idareleri kaldırılmıştır. Büyükşehirlerdeki beldelerin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bu yerler mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde kamu hizmetlerinin ve yatırımlarının etkin bir şekilde gerçekleştirilebilmesi, koordinasyonunun ve denetimin sağlanabilmesi için valiliğe bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Ayrıca büyükşehirlerde yer alan bucak teşkilatı kaldırılmıştır. Bu düzenlemenin ardından 2014 yılında 6552 sayılı kanun ile tüm illerde bucak teşkilatları kaldırılmıştır. Böylece büyükşehirlerde yerel yönetim birimi olarak yalnızca büyükşehir belediyelerinin ve bağlı ilçe belediyelerinin bulunması öngörülmüştür. Bu durum yerleşme ve yerel yönetimlerin etkinliği açısından önemli bir düzenleme olarak nitelendirilmiştir (Eryılmaz, 2015: 204-205).

6360 sayılı kanun ile büyükşehirler açısından idari ve mali sistemde, imar ve planlamada, hizmetlerin sunumunda, personel yapısında, temsil ve katılımda birçok önemli değişiklik gerçekleştirilmiştir. Daha önce 5216 sayılı kanun ile belirlenen büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için nüfusun 750.000 ve daha fazla olması şartı devam etmekle birlikte büyükşehir belediyesi sınırlarının il mülki sınırları örtüşmesi öngörülerek yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ayrıca büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla il özel idarelerinin kaynakları dağıtılmıştır. İl özel idarelerinin görev ve yetkileri, büyükşehir belediyelerine, bakanlıklara ve taşra teşkilatlarına gibi kurumlara devredilmiştir. Mahalli idare birlikleri de 6360 sayılı kanun ile yeniden düzenlenmiştir. Mahalli idare birliklerine yönelik olarak 2005 yılında bu birliklerin bir bütünlük içinde ele alınması amacıyla 5355 sayılı kanun çıkarılmıştır. 6360 sayılı kanuna göre birlik başkanlığı açısından illerin temsiline eşitlik sağlamak için birlik başkanının üye illerin valileri arasından seçilmesi öngörülmüştür. Ayrıca amaçları ortadan kalkan mahalli idare birliklerinin tasfiyesi hedeflenmiştir. 6360 sayılı kanunun çıkarılmasında fonksiyonel etkinlik sağlamak temel amaçlardan biridir (İzci ve Turan, 2013: 119-128).

3.2.3.10. Kalkınma planları

Türkiye’de ilki 1963 yılında hazırlanan kalkınma planları, 1980 sonrası dönemde de hazırlanmaya ve uygulanmaya devam etmiştir. Günümüze varan süreçte düzenli aralıklarla

hazırlanan bu planlarda 1960 ve 1980 yılları arasındaki dönemde olduğu gibi idari reform çalışmaları üzerinde durulan konulardan olmuştur.

3.2.3.10.1. Beşinci beş yıllık kalkınma planı

Beşinci beş yıllık kalkınma planı, 1985 ve 1989 yılları arasını kapsamaktadır. Planda idari reform çalışmalarına yönelik olarak “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında ilkeler ve politikalar tespit edilmiştir. Beşinci planda daha önce hazırlanan planlarda öngörülen konulara ek olarak kamu kuruluşlarının görevleriyle uyumlu bir personel politikası oluşturulması, kadro ve unvanların standart hale getirilmesi, bürokratik işlemlerin daha basit hale getirilmesi ve yetki ve sorumlukların sınırlarının belirlenmesi gibi konulara yer verilmiştir (Öktem, 1988: 122). Kamu hizmetlerinin etkin ve kaynak israfını önleyecek bir şekilde dağıtılması, yetki devrine önem verilmesi, kamu hizmetlerinin kaliteli, hızlı ve ekonomik bir şekilde sunulması, nitelikli personelin istihdam edilmesini sağlayacak ve günün şartlarına uygun bir personel ve ücret sisteminin oluşturulması, kamu yönetiminde görevlerle uyumlu bir personel politikası oluşturulması, kadroların ve unvanların standart hale getirilmesi, yetki ve sorumlukların belirlenmesi, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilere yönelik ilke ve esasların belirlenmesi istenilmiştir (DPT, 1985: 173).

3.2.3.10.2. Altıncı beş yıllık kalkınma planı

Altıncı beş yıllık kalkınma planı, 1990 ve 1994 yılları arasını kapsamaktadır. Planda “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi” başlığı altında daha önceki planlarda olduğu gibi idari reformlara yönelik ilkeler ve politikalar tespit edilmiştir. Kamu yönetiminin toplumsal ihtiyaçlara cevap verebilen, yetki devrinin sağlandığı ve ekonomik kalkınmayla uyumlu bir hale getirilmesi planlanmıştır. Kamu hizmetlerinin daha ekonomik, hızlı ve kaliteli bir şekilde sunulması, görev, yetki ve sorumluluklarla uyumlu bir ücret sisteminin geliştirilmesi istenilmiştir. (DPT, 1989: 325). Ayrıca kamu hizmetlerinin daha iyi sunulmasını mümkün kılacak rasyonel bir personel politikasının benimseneceği belirtilmiştir. Halka doğrudan sunulan hizmetlerde işlemler ve yöntem açısından sadeleştirilmesine ve vatandaş beyanını esas alınmasına yönelik çalışmalar yapıldığı vurgulanmıştır (Kalağan, 2010: 78).

Planda, idari reforma yönelik tespit edilen ilkeler ve politikalarda kamu hizmetlerinin sunulurken vatandaş beyanının esas alınması daha önceki planlarla kıyaslandığında önemli

bir yeniklik olarak kabul edilmektedir. Ancak planda idari reform konusuna daha önceki planlara göre oldukça az yer verildiği ve diğer önerilerin daha önceki planlarda vurgulanan genel ifadeler olduğu belirtilmiştir (Haktankaçmaz, 2009: 120).

3.2.3.10.3. Yedinci beş yıllık kalkınma planı

Yedinci beş yıllık kalkınma planı, 1996 ve 2000 yılları arasını kapsamaktadır. Planda kamu yönetiminin işleyişi, teşkilat yapısı ve personel rejiminden kaynaklanan sorunların çözülmesinin önemli olduğu vurgulanarak birtakım öneriler sunulmuştur (Akın, 2000: 81). Planda Türk kamu yönetiminde personel, örgütlenme ve işleyiş bakımından değişen koşullar karşısında düzenleme ihtiyacının artarak devam ettiği ifade edilmiştir. Yönetimsel işlemlerin basitleştirilmesi, işlemlerde vatandaşın beyanının esas alınması, kamu personeli arasında maaşlar açısından dengenin sağlanması, liyakat ve kariyer ilkesinin sağlanmasına katkı yapacak bir ücret sisteminin benimsenmesi ve dünya ekonomisindeki küreselleşme süreci ile birlikte kaynak tahsisinin piyasa mekanizmasına bırakılması önerilmiştir. Ayrıca yönetim-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan sorunların daha hızlı bir şekilde çözülebilmesi için Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin çoğunda bulunan Kamu Denetçisi sisteminin Türkiye'de de uygulamaya konulması tavsiye edilmiştir (Kalağan, 2010: 78-79). Bu planda yerel yönetimler düzeyinde gerçekleştirilecek idari reform çalışmalarına önceki planlara kıyasla daha çok önem verildiği belirtilmektedir. Yerel yönetim reformu idari reformun en önemli parçası olarak değerlendirilmiştir. Planda Türk kamu yönetimindeki sorunlara değinilerek merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında kaynak ve hizmet dengesinin kurulamadığı, aşırı merkezileşme nedeniyle yetki, görev ve sorumluluklar açısından karmaşık bir yapı olduğu, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve rasyonel bir biçimde sunulmasının sağlanamadığı, yerel yönetimlere verilen görevlerin zamanla merkezi yönetim tarafından yerine getirilmeye başlandığı, belediyelerin nüfuslarına oranla kaynak tahsisinin sağlanmadığı ifade edilmiştir (Çoker, 1996: 37-39).

Devletin ekonomik faaliyetlerini en aza indirmesi yedinci planda üzerinde önemle durulan konulardan biri olmuştur. Dünyadaki gelişmelerin etkisiyle devletin doğrudan yürütmesi gereken rollerin ve hangi faaliyetler açısından denetleyici ve yol gösterici olacağının belirlenmesi, tasarruf ve etkinlik ilkelerine önem verilmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin ve şeffaflığın sağlanması, halka dönük bir yönetimin ve açıklık ilkesinin benimsenmesi planlanmıştır. Ayrıca planda kamu yönetiminde üst düzey yöneticiler

konusuna da değinilerek gerekli eğitimlerin verilmesi ve yönetici formasyonu kazandırılması istenilmiştir (DPT, 1995: 118-120). Yedinci planda devletin rollerinin belirlenmesi ile yerel yönetimler konusuna önem verildiği görülmektedir. Bu bağlamda planın özellikle yerel yönetimlere ilişkin kısımlarında Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yerel Yönetimler Araştırma Grubu tarafından hazırlanan rapor ile büyük benzerlikler bulunduğu belirtilmiştir. Böylece yürütülen ve hazırlanan projelerin sadece kütüphane raflarında kalmadığı ve bu çalışmalardan faydalandığının anlaşıldığı vurgulanmaktadır (Çoker, 1996: 46).

3.2.3.10.4. Sekizinci beş yıllık kalkınma planı

Sekizinci beş yıllık kalkınma planı, 2001 ve 2005 yılları arasını kapsamaktadır. Planda idari reform konusu, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması” başlığı altında ele alınmıştır. Türk kamu yönetiminde mevcut yapının değişen koşullar karşısında kamu kurumlarının uyum sağlamasını zorlaştırdığı, kamu yöneticilerinin takdir hakkının kısıtlı olduğu ve kamu görevlilerinin inisiyatif kullanmasında sorunlar olduğu belirtilmiştir (DPT, 2000: 190-191).

Planda reform çalışmalarına yönelik birtakım öneriler sunulmuştur. Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanması, devletin teşkilat yapısının küçültülmesi, kamu personelinin bilimsel ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda eğitilmesi, kamu kurumlarının görevleri ve teşkilatlanmaları arasında uyumun sağlanması, uygun nitelikte ve gerekli sayıda personelin istihdam edilmesi ve etkin bir personel değerlendirme sisteminin benimsenmesi tavsiye edilmiştir. Ayrıca gerekli sayıda ve nitelikte memurun istihdam edilmesi, maaş adaletsizliklerini gidermek, liyakat ve kariyer ilkelerinin uygulanmasını sağlamak için kamu personel yönetimi alanında reform çalışmalarının yürütüleceği belirtilmiştir (Altunok, 2012: 217-218). Planda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilere de değinilmiştir. Merkezi yönetim tarafından sunulan bazı hizmetlerin taşra birimleri ve yerel yönetimler tarafından sağlanması istenilmiştir. Ayrıca kamu kurumlarına çağdaş yönetim tekniklerinin kullanılması, işlemlerin basitleştirilmesi, evrak ve dosyalama sorunlarına çözüm getirilmesi ve kırtasiyeciliğin önlenmesi tavsiye edilmiştir. Planda, daha önceki reform çalışmalarında üzerinde durulan konulardan olan Bakanlar Kurulunun iş yükü konusu da ele alınmıştır. Bakanlar Kurulu tarafından görüşülmesi ve karara bağlanması gereken konuların belirlenmesi istenilmiştir (DPT, 2000: 192-193).

3.2.3.10.5. Dokuzuncu kalkınma planı

Dokuzuncu kalkınma planı, 2007 ve 2013 yılları arasını kapsamaktadır. Planda idari reform konusu “Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğinin Artırılması” başlığı altında ele alınmıştır. Planda iyi yönetim, stratejik yönetim, e-Devlet gibi yönetim yaklaşımları ve uygulamaları üzerinde durulduğu görülmektedir. Kamu yönetiminin iyi yönetim yaklaşımı doğrultusunda düzenlenmesi, merkezi yönetim kurum ve kuruluşları arasında yetki ve görev karmaşası yaşanması önlenmek istenilmiştir. Bu plan döneminde kamu yönetiminde stratejik yönetime geçişin tamamlanması planlanmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliğin ve şeffaflığın sağlanması amaçlanmıştır. Bu bağlamda e-Devlet uygulamalarının kullanılarak hizmetlerin tek bir platformdan sunulabilmesi ve e-imza kullanımının yaygınlaştırılması istenilmiştir. Planda en önemli idari reform alanlarından olan personel konusuna da değinilmiştir. Kamu personelinin kurumlar arasında dengeli bir dağılımının etkili bir insan kaynakları planlamasının yapılacağı, personel değerlendirme sisteminin saydam ve objektif bir hale getirileceği, personelin uyması gereken mesleki etik kurallarına yönelik düzenlemeler yapılacağı belirtilmiştir (DPT, 2006: 102-105).

Planda kamu yönetimine ilişkin ele alınan konular dikkate alındığında eskiden var olan sorunların üzerine yeni sorunların eklendiği anlaşılmaktadır. Ayrıca daha önceki planlarda çözüme kavuşturulması istenilen sorunlar açısından hedeflenen başarının yakalanamadığı ifade edilmiştir. Dokuzuncu planda daha önceki planlardan farklı olarak idari reformlara ilişkin genel bir çerçevenin çizilmediği ve hedef konulmadığı belirtilmiştir (Haktankaçmaz, 2009: 125-127).

3.2.3.10.6. Onuncu kalkınma planı

Onuncu kalkınma planı, 2014 ve 2018 yılları arasını kapsamaktadır. Planda idari reform konusunun doğrudan bir başlık altında ele alınmadığı görülmektedir. Ancak planda özellikle dokuzuncu planla benzer şekilde reform çalışmaları bağlamında kamu işletmeciliği, e-Devlet uygulamaları, stratejik yönetim, mahalli idareler ve kırsal kalkınma gibi konulara değinilmiştir. Planda küreselleşme ile birlikte kamu yönetiminde örgütlenme, hizmet üretilmesi ve sunulması açısından bir değişim yaşanma ihtiyacının olduğu vurgulanmıştır. Üretim teknolojilerine, yenilik yaratmaya ve küresel piyasalarda uzmanlaşmaya önem veren ülkelerin yüksek katma değer getiren bir yapıya geçebileceğine dikkat çekilmiştir. (Uçar ve

Karaya, 2014: 159-160). Kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin imkanlarından faydalanılması, kararların alınmasında ve uygulanmasında katılımcı, daha esnek ve şeffaf olunması planlanmış ve bu süreçte güçlü bir sivil toplumun ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip kamu yönetiminin önemine vurgu yapılmıştır. Planda kamu yönetiminde stratejik yönetimin daha etkin bir şekilde uygulanması, planlamadan izleme ve değerlendirme aşamalarına kadar tüm aşamaların başarılı bir şekilde uygulamaya aktarılabilmesi amaçlanmıştır. Kamu personeli konusuna da değinilerek sicil sisteminin kaldırılıp personel bilgi sisteminin uygulanması, istihdam türleri arasındaki farklılıkların kaldırılması, merkez ve taşra örgütleri arasında personel dağılımı açısından dengenin sağlanması, hizmet içi eğitimlerin yaygınlaştırılarak personelin niteliklerinin artırılması ve işe almada objektif ve liyakate dayalı bir sistemin benimsenmesi istenilmiştir. Planda e-Devlet uygulamaları ele alınmış ve e-Devlet uygulamaları ile kamu yönetiminde katılımcılığın, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması amaçlanmıştır. Planda üzerinde durulan bu gibi alanlarda gerçekleştirilecek reform çalışmaları ile kamu hizmetlerinin halkın tercihlerinin dikkate alınması ve daha hızlı, etkin ve verimli bir şekilde sunulması amaçlanmıştır (DPT, 2013: 29-53).



4. İDARİ REFORMLAR BAĞLAMINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİNDEKİ SORUNLAR

Türk kamu yönetiminde idari reform, sürekli üzerinde durulan bir konu haline gelmiştir. Hem Osmanlı döneminde hem de Cumhuriyet döneminde birçok reform girişiminde bulunulmuş ve bu bağlamda birçok çalışma yapılmıştır (Tutum, 1994: 83-84). Türkiye Cumhuriyeti'ndeki idari reform çalışmalarının kökleri Osmanlı döneminde özellikle Tanzimat'a kadar götürülebilmektedir. Bu idari reform çalışmaları Türk yönetim tarihinde önemli bir yer tutmaktadır (Görmez ve Bahçeci, 2014: 7). Yönetimde reform konusu Osmanlı Devleti yönetiminde görülen sorunlar, “eski kanunun bozulması” ve “şer'i şeriften uzaklaşma” mantığı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Genellikle sistemin belirtileri üzerinde durularak sorunlar karşısında mevzuatçı bir yaklaşım benimsenmiştir (Tutum, 1994: 66). Tanzimat döneminde bütün halkın can ve mal güvenliğinin ve namusunun güvence altına alınması, yeni bir vergilendirme sisteminin benimsenmesi ve zorunlu askerlik sistemi gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bu bağlamda gerekli kanuni düzenlemelerin yapılamaması ve reform çalışmalarında istenilen başarının yakalanamaması gibi nedenler, Islahat Fermanı'nın ilanına giden süreçte rol oynamıştır. Genel olarak Tanzimat dönemine bakıldığında idari, mali ve yargı alanlarında birçok düzenleme yapılmış ve modern bir kamu yönetimi sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır. Ancak bu düzenlemeler sayesinde önemli kazanımlar elde edilmekle birlikte arzu edilen başarıya ulaşamadığı görülmektedir. Merkezi yönetim açısından I. Ve II. Meşrutiyet dönemlerinde de önemli değişiklikler yapılmış ancak Tanzimat dönemindeki yönetim yapısında istenilen değişim sağlanamamıştır (Görmez ve Bahçeci, 2014: 7-8).

Türk kamu yönetiminin temelleri özellikle Tanzimat Dönemi'nde gerçekleştirilen reformlar ile atılmıştır. Bu bağlamda özellikle Tanzimat Dönemi reformları önem arz etmektedir. Bu dönemde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında reformlar ile kamu yönetiminde adam kayırmacılık gibi nedenlerle ortaya çıkan yozlaşmanın önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Ancak bu doğrultuda yapılan kanuni düzenlemeler sorunu çözmemiştir (Türkiye Genç İş Adamları Derneği [TÜGİAD], 1997: 1). Osmanlı Devleti'nin son iki yüzyıllık tarihinde yenilgiler ve gerilemeler yaşansa ve bu dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarından istenilen sonucun her zaman alınamadığı ifade edilse de bu dönemde önemli ilerleme girişimlerinde bulunulmuştur (Karaer, 1987a: 26). Bu bağlamda şekillenen Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki yönetim sisteminin biçimsel olarak Cumhuriyet dönemine

miras kaldığı kabul edilmektedir (Görmez ve Bahçeci, 2014: 7). Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde gerçekleştirilen ve yasal-ussal bürokrasiye geçilmesi açısından önemli katkılar sağlayan reform çalışmalarının arka planında devletin kurtarılması fikri yatmaktadır. Devletin kurtarılması düşüncesine yüklenen önem nedeniyle bu düşünsel arka plan Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında yönetim sorunlarına “var olma” penceresinden bakılmasına yol açmıştır (Aykaç vd., 2003: 155).

Cumhuriyetin ilanının ardından idari reform konusu gündeme gelmeye başlamıştır. 1960 öncesi dönemde Türkiye’de uzman sayısı ve teknik bilgi yetersizliği gibi nedenlerle idari reform çalışmalarında yabancı uzmanlardan faydalanılmıştır. Bu dönemde yürütülen reform çalışmalarından önemli katkılar sağlanmakla birlikte reform çalışmalarının sistemli ve kapsamlı bir şekilde ele alınmayışı, uygulamaya dönük sorunlar gibi faktörler hedeflenen başarının sağlanamamasında rol oynamıştır (Görmez ve Bahçeci, 2014: 10).

Başta kalkınma planlarında belirlenen hedefler olmak üzere Türkiye’de kalkınmanın başarılabilmesi gibi hususlar açısından kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması önemli görülmüş ve idari reform çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Türkiye’de Cumhuriyet döneminde idari reform çalışmaları ağırlıklı olarak II. Dünya Savaşı’nın ardından başlamıştır (Karaer, 1987a: 27-36). Türkiye’de cumhuriyet döneminde kamu yönetiminde 1980’li yıllara kadar gerçekleştirilen reform çalışmalarında mevcut sistemin iyileştirilmesi amaçlanmıştır. 1980 sonrasındaki dönemde yapısal uyarlama çalışmalarıyla küresel sisteme uyumun sağlanması planlanmıştır (Görmez ve Bahçeci, 2014: 2). Ancak Türk kamu yönetiminde 1980’li yıllara kadar hem merkezi düzeyde hem de kurumlar düzeyinde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında önemli başarılar kaydedilmekle birlikte istenilen sonuçların alınamadığı ve kalkınma planlarında saptanan hedeflere istenilen düzeyde ulaşamadığı vurgulanmaktadır (Karaer, 1987a: 43). “1980’den 2000’li yıllara kadar geçen süreçte kamu yönetiminde reform konusu bütüncül bir yaklaşımla” ele alınmadığı ve “sistemin sorunlarına çözüm” getirilemediği ifade edilmektedir (Görmez ve Bahçeci, 2014: 14).

Reform konusu üzerinde sürekli durulmakla birlikte uygulamada sorunların yaşandığı görülmektedir. Birçok reform çalışması gerçekleştirilmiş ve raporlar hazırlanmış olmakla birlikte sunulan önerilerin uygulamaya aktarılmasında sorunlar yaşanmaktadır. “Araştırma raporları, kitaplık raflarını zenginleştirmek dışında, Türk kamu yönetimi üzerinde fazla etkili

olmamıştır.” Bu durumun oluşmasında çok sayıda faktörün ve sorunun rol oynadığı kabul edilmektedir (Tutum, 1994: 120). İdari reform çalışmalarında sürekli olarak üstünde durulduğu görülen kamu kesiminin büyüklüğü ve yavaşlık gibi sorunlar idari reform çalışmalarında istenilen başarının yakalanmasına da engel teşkil edebilmektedir (Uçar, 2009: 9).

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının uygulamaya aktarılmasında sorunlar yaşandığı görülmektedir. Uzunca bir zaman önce gerçekleştirilmesine rağmen merkeziyetçi-bürokratik yapı, kaynak israfı, personel sorunları gibi sorunların şekil değiştirerek dünden bugüne varlığını koruduğu ifade edilmektedir. Ayrıca Mehtap Raporu ve Kaya raporu gibi idari reform çalışmaları dikkate alındığında raporlarda yer alan tavsiyelerin önemli oranda birbirine benzediği görülmektedir. Bu bağlamda idari reform çalışmalarında aynı nitelikteki sorunlara odaklanıldığı görülmekle birlikte raporların uygulamaya aktarılmasında sorunlar yaşandığı ifade edilebilmektedir (Aykaç vd., 2003: 167-176). Türk kamu yönetiminde var olan merkeziyetçilik ve gizlilik gibi sorunlar nedeniyle kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uyum sağlayamamasına yol açtığı belirtilmektedir. Osmanlı döneminde padişaha sunulan layihalarda ve risalelerde üzerinde durulan liyakate önem verilmemesi, gizlilik ve yolsuzluk gibi sorunların varlığını devam ettirdiği ifade edilmektedir. Türk kamu yönetimindeki sorunları gidermek amacı güden idari reform çalışmalarının istenilen sonuçları vermediği vurgulanmaktadır (TÜGİAD, 1997: 75). Uzun bir reform tecrübesine sahip Türk kamu yönetiminde reform gereksinimin her dönemde hissedildiği, “adeta bitmeyen bir senfoni gibi varlığını” her zaman duyurduğu belirtilmektedir (Tutum, 1994: 119).

4.1. İdari Reform Çalışmalarında Öncü Kuruluş Sorunu

İdari reform çalışmalarında idarenin kendisi önemli bir rol oynamaktadır. Bu nedenle idarenin sistemli ve sürekli bir şekilde çalışması, modernleştirilmesinin sağlanması gerekmektedir. Bu çerçevede idari reform çalışmalarına merkezi düzeyde bir yol göstermenin, denetim ve gözetimin sağlanması tavsiye edilmektedir (Karaer, 1987a: 35). Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları açısından üzerinde önemli durulan konulardan biri idari reformlar gerçekleştirilirken planlama, uygulama ve koordinasyonu sağlama gibi faaliyetlerde görev alacak merkezi düzeyde bir birimin oluşturulmasıdır. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında istenilen başarının

yakalanamamasının nedenlerinden birinin hem merkezi düzeyde hem de kurumlar düzeyinde gerekli örgütlenmemenin sağlanmamış olduğu vurgulanmaktadır (Karaer, 1987b: 59).

Türkiye’de Osmanlı dönemindeki modernleşme çabaları ile bürokrasi önemli bir rol oynamaya başlamıştır. Devletin toplumu değiştirme girişimleri, ekonomik, siyasal ve kültürel gelişmeler açısından bürokrasi öncü bir konumda bulunmuştur (Görmez ve Bahçeci, 2014: 6). Cumhuriyet dönemi reform çalışmalarında ise öncü konumda hangi aktörün olacağına yönelik tartışmalar yaşanmıştır. Bu bağlamda genellikle idari reform çalışmalarının idare tarafından uygulanmasına ve takip edilmesine yönelik taleplerin olduğu görülmektedir. Ayrıca idarenin bir bütün olarak kabul edilmesinden hareket edilerek idari reform çalışmalarında da bütünlüğün sağlanmasının önemi belirtilmekte ve bu doğrultuda reform çalışmalarında yönetim aktif bir rol oynaması gerekli görülmektedir. Temel ilkeler, hedefler, politikalar açısından bütünlüğün sağlanması görevlerin kimler tarafından yerine getirileceğinin belirlenmesi önem arz etmektedir (Keten, 1995: 36). Bu bağlamda idari reform çalışmalarında öncü bir kuruluşa ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında kalkınmanın sağlanabilmesi reform çalışmalarındaki önemli motivasyon kaynaklarından biri olmuştur. Bu bağlamda 1960’lı yıllarda Türkiye’de kalkınma planları hazırlanmaya başlanmıştır. Kalkınmanın gerçekleştirilmesi açısından kamu yönetimi önemli görülerek etkinlik ve verimliliğin sağlanması konusu kalkınma planlarında ele alınmıştır. Ancak planlı kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi amacıyla hazırlanan kalkınma planlarındaki hedeflerin uygulamaya aktarılmasında aksaklıklar yaşandığı vurgulanmıştır. Dördüncü kalkınma planında değinildiği üzere belirlenen politika ve önlemlerin uygulamasında sorunlar yaşanmıştır. Bu durumun idari reform yöntemleri ve tekniklerinin kamu kuruluşları tarafından yeterince bilinmemesi, kamu yöneticilerinin reform konusuna gereken özeni göstermemesi ve idari reformlar açısından kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlayacak merkezi bir birimin bulunmamasından kaynaklandığı belirtilmiştir (Karaer, 1987a: 40). Ayrıca Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen reform çalışmalarında önemli bir yere sahip Mehtap Raporu’nda örgütlenme, personel ve reform çalışmaları için merkezi bir birimin oluşturulması gibi konularda önemli değişiklikler yapılması tavsiye edilmiştir. Ancak daha sonra yürütülen araştırmalarda da görüldüğü üzere bu tekliflerin uygulamaya aktarılmasında istenilen başarının sağlanamadığı anlaşılmıştır (Görmez ve Bahçeci, 2014: 12). Mehtap Raporu’nda

yer alan önerilerin uygulamaya aktarılma oranını değerlendirmek için 1974 yılında hazırlanan çalışmada reform girişimlerinin kuruluşlarda yöneticilerin yeteneklerine bağlı olarak yürütüldüğü, sistemli olmadığı ve merkezi bir yönlendirmenin bulunmadığı ifade edilmiştir. Reform çalışmalarında merkezi bir yönlendirmenin bulunmayışının koordinasyonun sağlanamamasına neden olduğu ifade edilmiştir (Karaer, 1987a: 44).

İdari reformların; planlanmasının, hazırlanmasının, uygulamaya aktarılmasının ve uygulamanın takip edilmesinin merkezi düzeyde bir örgüt aracılığıyla yapılması fikrinin üzerinde sıklıkla durulduğu görülmektedir. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmalarında genellikle Bakanlar Kurulu kararnamesi ile sürecin başladığı, bu doğrultuda bir komisyonun oluşturulduğu, komisyon çalışmaları sonucunda bir rapor hazırlandığı ve sonra komisyonun dağıldığı belirtilmiştir. Reform girişimlerin uygulamaya kimler tarafından ve ne şekilde aktarılacağı, uygulama sürecinin kimler tarafından takip edileceği gibi hususların bazı durumlarda belirlenmediği vurgulanmıştır (Parlak ve Sobacı, 2008: 369). Bu bağlamda Türk kamu yönetiminde çeşitli girişimlerde bulunulmuştur. Bu dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarında DPT, DPD ve TODAİE öncü rol üstlenen kurumlardır ve bu kurumlar reform çalışmalarının özellikle planlanması aşamasında önemli katkılar sunmuştur. Öncü kuruluşla yönelik öneriler reform çalışmalarında dile getirilmeye başlandığı süreçte ön plana çıkan kurumlardan ilki TODAİE olmuştur. Ancak TODAİE'nin çalışmaları merkezi bir reform biriminin oluşturulmasından ziyade idarede görülen sorunlara yönelik olarak yürütülmüştür (İGB, 1996: 40-41). Ayrıca bu dönemde reform çalışmalarının yürütülmesinde merkezi düzeyde bir örgütlenmeye gidilmesine yönelik girişimlerden bir diğeri 1958 yılında TODAİE bünyesinde "Organizasyon ve Metot Şubesi" oluşturulmasıdır (Karaer, 1987b: 63).

İdari reform çalışmalarına yönelik faaliyet gösterecek merkezi düzeyde bir birimin oluşturulması önerisinin idari reform çalışmalarında özellikle 1960'lı yıllardan itibaren dile getirilmeye başlanmıştır (İGB, 1996: 37). 1960 yılından itibaren idari reforma yönelik talepler yeniden önem kazanmasıyla daha önceki yıllarda gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında kurulmasına yönelik öneriler sunulan Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur (Aykaç vd., 2003: 165). Ayrıca bazı reform çalışmalarında öncü kuruluş rolünün DPT verilmesinin istenildiği görülmüştür. Bununla birlikte bu kurumların kuruluş amaçları dikkate alındığında ayrı bir merkezi biriminin oluşturulmasına

duyulan ihtiyaç hissedilmeye devam etmiş ve öncü kuruluşa yönelik tavsiyelere idari reform çalışmalarında sürekli olarak yer verilmeye devam edilmiştir (İGB, 1996: 41-42).

1980’li yıllara gelindiğinde de öncü kuruluşa yönelik arayışların devam ettiği belirtilmektedir. Bu bağlamda reform çalışmaları için merkezi bir birim oluşturulması konusu Kamu Yönetimi Komisyonu tarafından da ele alınmıştır. Komisyon tarafından hazırlanan kararname taslaklarında “Yönetimi Geliştirme Genel Müdürlüğü”nün oluşturulması öngörülmüş ancak bu taslak kanun haline getirilmemiştir. Merkezi birimin oluşturulması konusu 1984 yılında yeniden ele alınmıştır (Karaer, 1987b: 73-74).

Uzun bir süre boyunca merkezi bir reform birimi oluşturulmasına yönelik tavsiyelerin akabinde 1984 yılında 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile İdareyi Geliştirme Başkanlığı oluşturulmuştur. 2017 yılında Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin benimsenmesi sürecine kadar bu başkanlık Başbakanlığa bağlı olarak faaliyet göstermiştir. Söz konusu başkanlığa idari reform çalışmalarına yönelik araştırmalar yapmak, hedefler belirlemek, idari reform çalışmalarına yönelik faaliyet gösteren kuruluşlarla temas halinde bulunmak ve idari usul ve işlemlerin kolaylaştırılmasına yönelik faaliyet göstermek gibi görevler verilmiştir (İGB, 1996: 67). Türkiye’de 1984 yılından itibaren tam olmamakla birlikte kurumsal reform yönteminin benimsenmeye başlandığı vurgulanmaktadır. Bu reform yöntemi idari reform çalışmalarının sürekli bir iş olarak ele alınmasına ve uygulamanın takip edilmesine katkı sağlayabilmektedir. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarının idari reform çalışmaları açısından sorumlu kabul edilen kuruluşun çalışmalarını benimsememe ihtimali bulunmaktadır (Aykaç, 1991: 115-116). Bu durum İdareyi Geliştirme Başkanlığı örneğinde görülebilmektedir. Başkanlığın önerilerinin bağlayıcı olmasını sağlayacak mekanizmaların oluşturulmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca başkanlığın kendisine verilen görevleri tam anlamıyla yürütebilecek bir örgütlenmeye sahip olmadığı vurgulanmaktadır (İGB, 1996: 68). İdari reform çalışmalarına yönelik yetki karmaşasının da yaşanabildiği belirtilmiştir. KAYA Projesi’nin 1988 yılında İdareyi Geliştirme Başkanlığı faaliyete geçmiş olmasına rağmen projenin DPT tarafından yürütülmesi bu bağlamda ele alınabilecek bir örnek teşkil etmektedir (İGB, 1996: 87).

Reform çalışmalarında hükümete yardımcı olacak merkezi bir birimin varlığı gerekli görülmektedir. Merkezi bir birimin reform çabalarını izleyerek gereken önlemleri alması ve

teknik anlamda koordinasyonu sağlaması istenilmektedir. Birçok ülkede köklü reform çalışmalarında sorumlu bakanlıkların kurulduğu ya da devlet bakanlıkların teknik kadrolarla desteklenerek reform çalışmaları için görevlendirildiği ve daha sonra bu örgütlenmelerin sürekli birimler haline getirildiği vurgulanmaktadır (Tutum, 1994: 122-123). Hem merkezi hem de kurumlar düzeyinde Türk kamu yönetiminde idari reformların yönetilmesi için gerekli örgütlenmeye gidilemediği belirtilmiştir (Karaer: 1987a: 45). Türk kamu yönetiminde idari reform çalışmalarında öncü kuruluş rolü üstlenecek merkezi bir birimin bulunmadığının vurgulanmasının yanı sıra merkezi düzeyde faaliyet gösteren ve reform çalışmaların yürütülmesinde rol oynayan DPB ve DPT gibi kuruluşlar arasında koordinasyon sorunlarının yaşandığı ve bu durumun reform çalışmalarında istenilen başarının yakalanmasına engel olabildiği belirtilmektedir (Uçar, 2009: 9). Ayrıca reform çalışmalarının yürütülmesinde önemli roller üstlenmesi beklenen İdareyi Geliştirme Başkanlığının bu görevi etkin bir şekilde yürütemediği ve başkanlığa yönelik örgütlenmenin 3056 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonraki yıllarda hızlı bir şekilde sağlanamadığı ifade edilmiştir (Karaer, 1987b: 75).

İdari reform çalışmalarında öncü kuruluş rolü oynayacak merkezi bir birimin varlığı reform çalışmaları açısından önemli görülmektedir. Ancak merkezi bir birimin oluşturulmasının reform çalışmalarından daha başarılı sonuçlar alınması konusunda tek başına yeterli olmayabileceği ve başka unsurların da dikkate alınması gerektiği vurgulanmaktadır (İGB, 1996: 95). Sadece kurumlar oluşturularak reform çalışmaları yürütülürken karşılaşılan sorunların üstesinden gelineceğinin düşünülmemesi önerilmektedir. Yönetimde karşılaşılan sorunların konuyla ilgili bir bakanlık kurularak ya da sadece yasal düzenlemeler yapılarak aşılabileceğinin sanılmaması istenilmektedir (Aykaç, 1991: 122).

4.2. Personel Sorunu

Personel yönetimi hem reform çalışmalarının bir alanı olarak ele alınabileceği gibi hem de idari reform çalışmalarında bir değişim aracı olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda personel yönetimine ilişkin bütün süreçler bir bütün olarak ele alınmalıdır (Çukurçayır, 2002: 165). Kamu personel yönetimi, Osmanlı Devleti döneminden beri idari reform çalışmaları bağlamında üzerinde durulan konulardan biri olmuştur. Osmanlı Devleti'nde merkezi otoritenin gücünün ve etkisinin azalmaya başlamasıyla kamu görevleri, toprağa ödediği paradan daha fazla para elde etmek amacıyla olan kişilerin etkisi altına girmiştir.

III. Selim ve II. Mahmud döneminde birçok reform çalışması gerçekleştirilmiştir (Akgüner, 1992: 4-5). Gerçekleştirilen reform çalışmalarıyla kamu personeline yönelik emeklilik hakkının tanınması gibi birtakım düzenlemeler yapılmakla birlikte Osmanlı Devleti'nden; liyakatin benimsenmediği, toplu bir sınıflandırma sisteminin olmadığı ve maaş sisteminin ilkel olduğu bir kamu personel sistemi devralınmıştır (Akgüner, 1992: 5-6).

İdari reform çalışmalarında başarının yakalanabilmesinde personel unsuru önemli bir rol oynamaktadır. Kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlarda değişim üç yönlü bir olgu olarak belirlenmektedir. Örgütsel yetki ve sorumluluk dağılımı, sistemsel tasarım açısından gerçekleştirilen değişiklikler, kullanılan teknolojilerde yaşanan değişiklikler ve personel alanında gerçekleştirilen değişiklikler reform sürecinde değişim yaşandığı alanlar olmakta ve bu değişiklikler birbirlerine de etki etmektedir. Özellikle örgütlenme ve teknoloji alanında yaşanan değişiklikler insan unsurunu etkilemekte ve personelin yeni davranış kalıplarını benimsemesi gerekebilmektedir (Şaylan, 1973a: 509). Bu bağlamda reform çalışmaları açısından önem arz eden personel konusu; planlama, atama, personele uygun yeni örgüt yapıları oluşturulması, hizmet içi eğitimler verilmesi, personele yönelik faaliyetler ve emeklilik gibi birçok açıdan ele alınmalıdır (Çukurçayır, 2002: 165). Bu unsurlara idari reform çalışmalarında personel konusu ele alınırken sık sık değinildiği görülmüştür.

Türk kamu yönetiminde personel sorunlarına yönelik çalışmalar özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından başlamıştır. Bu konuda ilk çalışmalar tek tek ele alınan tedbirlerden ve daha sistemsiz çalışmalardan oluşmuştur. Ancak idari reform çalışmalarında personel reformu konusunda sunulan tavsiyelerin de öngördüğü üzere 1960 yılında Personel Daire Başkanlığı'nın kurulmasıyla personel konusu daha sistemli bir şekilde ele alınmaya başlanmıştır (Tutum, 1973: 3).

Cumhuriyet döneminde kamu personel yönetimine dair gerçekleştirilen önemli düzenlemelerden birisi 1926 yılında çıkarılan 788 sayılı Memurin Kanunu'dur. Bu kanun ile kamu personeli genel bir statü içinde ele alınmış, liyakat ilkesi benimsenmiştir. Ancak bu kanunda sınıflandırma sistemine yönelik düzenlemeler yapılmamıştır. Kamu personel yönetimine dair en önemli düzenlemelerden birisi 1965 yılında çıkarılan ve günümüzde hala yürürlükte olan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'dur. Ancak kanun önemli bir dirençle karşılaşmış ve 1970 yılında kanun üzerinde önemli değişiklikler yapılana kadar uygulanamamıştır. 657 sayılı kanun Türk hukuk mevzuatında en fazla değiştirilen kanun

niteliğindedir (Akgüner, 1992: 6-9). Devlet Memurları Kanunu'nda, çıkarıldıktan sonraki süreçte üç önemli değişiklik yapılmıştır. Günümüzde hala yürürlükte olan söz konusu kanun, üzerinde yapılan değişiklikler nedeniyle “yamalı bir bohça” nitelendirmesine tabi tutulmaya başlanmıştır (Tutum, 1973: 9). 657 sayılı kanun “bir reform kanunu” olarak nitelendirilmiştir. Ancak kanunun uygulanmasında istenilen başarı sağlanamayarak birtakım aksaklıklar yaşanmıştır (Tutum, 1973: 20). 657 sayılı kanun uyarınca kamu hizmeti niteliğindeki asli ve sürekli görevleri yürütmek için bir kadro karşılığında atanan ve memuriyet güvencesine sahip personelin istihdam edilmesini öngören Türk kamu personel sistemi kapalı bir sistem olarak nitelendirilmektedir (Saran, 2004: 296).

Personel sorunları bağlamında ele alınması gereken meselelerden bir diğeri kamu personelinin eğitimidir. Personele yönelik eğitim ve geliştirme faaliyetleri ile başta yöneticiler olmak üzere tüm personelin yeteneklerinin yeniden keşfedilmesi sağlanabilir. Ayrıca daha yüksek kalitede iş ortamının oluşturulması da bu sayede mümkün hale gelebilir (Öztürk, 1999: 127). Personel alımı aşamasında gerekli eğitim kriterlerinin konulması eğitilmiş personele sahip olmanın bir aşamasıdır. Atama sonrasında da kamu personeline gerekli eğitimlerin verilerek personelin kendisini geliştirmesi sağlanmalıdır (Öztürk, 1999: 129). Hizmet içi eğitimler, personelin gerekli niteliklere sahip olmasını sağlama açısından önemlidir. Bu eğitimler ile toplumsal gereksinimlerin değişmesi ve gelişmesi karşısında kamu personelinin değişikliklere ayak uydurması amaçlanır (Akgüner, 1992: 16). İdari reformlar açısından önemli bir unsur olan kamu personelinin niteliklerini artırmaya yönelik hizmet içi eğitimler verilmesi Türk kamu yönetiminde uygulanan bir yöntemdir. Reform çalışmaları yapılarak hizmet içi eğitimlerin verilmesinin sağlandığı görülmektedir. Ancak hizmet içi eğitimlerin niteliğine dair eleştiriler yapılmaktadır. Bu eğitimlerin bir plan doğrultusunda ve zorunlu olarak verildiği düşünülmekle birlikte hizmet içi eğitimler verilirken bütçe olanakları ve üst düzey yöneticilerin hizmet içi eğitime karşı tutumları gibi faktörler nedeniyle yaşanan sorunlardan ötürü eğitimlere gereken önemin verilemediği ifade edilmektedir (Şaylan, 2000: 137).

Türk kamu yönetimindeki sınıflandırma sisteminin ihtiyaçları karşılayamadığı ifade edilmektedir. Yürütülen reform çalışmalarında bu düşünce üzerinde durularak ihtiyaçları karşılayacak bir sınıflandırma sisteminin benimsenmesi istenilmektedir (TÜGİAD, 1997: 68). Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında personel konusu bağlamında üzerinde sıklıkla durulan unsurlardan biri sınıflandırma sistemidir. Bu konu

gerçekleştirilen birçok idari reform çalışmasında ele alınmıştır. Türkiye’de 1327 sayılı kanun ile sekiz sınıflı bir sistem benimsenmiştir. Sınıflandırma sistemi ile personel işlemlerinde kolaylık sağlayacak bir ölçü belirlemek amaçlanmaktadır. Ancak bu düzenleme ile benimsenen sistemin bu nitelikte olmadığı ve mesleklerin kesin bir şekilde ortaya konulmadığı ifade edilmiştir (Tutum, 1973: 15). Ayrıca 657 sayılı kanunun ilk halinde öngörülen sınıflar içindeki güçlük ve sorumluluk seviyelerini belirleyen derece tanımlanması 1327 sayılı ile kabul edilmemiş ve yerine yeni bir kavram da konulmamıştır (Tutum, 1973: 15). Bu bağlamda Türk kamu yönetiminde alt kademe personele de yetki ve sorumluluk verilmesi konusunda sorunlar yaşanabilmektedir (Çukurçayır, 2002: 165). Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform çalışmalarında kamu personeli sayısının fazla olduğuna yönelik eleştirilerde bulunulduğu görülmektedir. Ancak personel sayısının sanıldığı kadar yüksek olmadığı ve asıl sorunun personelin kamu kurumları arasında dağılımı olduğu belirtilmiştir (Şaylan, 2000: 132). İyi işleyen bir sınıflandırma sisteminin uygulamaya konulmasının, personelin kurumlar ve birimler bazında daha dengeli bir şekilde dağıtılmasına katkı sağlayabileceği düşünülmektedir.

Liyakat ilkesi hizmet için gerekli niteliğe, değer ve bilgiye sahip olanların işe alınmasını öngörür. Atamalarda ve yükselmelerde yetenek ve başarının en önemli kriter olmasını gerektirir. 657 sayılı kanun ile bu ilke benimsenmiştir (Akgüner, 1992: 13). Liyakat ilkesi gereği kamu yöneticilerinin atanmasında liyakatin ve yeteneklerin ön planda tutulması beklenmektedir. Bu ilkeye riayet edilmemesi yönetimin hizmet sunma kapasitesinin düşmesine neden olabilmektedir (Tutum, 1994: 30). Atama ve liyakat kaynaklı sorunlar nedeniyle başarılı adayların kariyerlerine kamu sektöründe devam etmekten kaçınabildiği belirtilmektedir (Öztürk, 1999: 127). Türkiye’de kanuni açıdan liyakate gerekli vurgular yapılmış olmakla birlikte sistemin tam olarak işletilemediği ifade edilmektedir (Öztürk, 1999: 128).

Liyakat ilkesi, Osmanlı döneminde reform girişimlerine yönelik hazırlanan risalelerde üzerinde durulan konulardan olmuştur. Liyakat, yönetimde başarının sırrı olarak kabul edilerek devlet yönetiminde önemine değinilmiştir. Başta Koçi Bey ve Defterdar Sarı Mehmet Paşa tarafından hazırlanan risaleler olmak üzere risalelerde liyakat konusu ele alınmıştır (Tutum, 1994: 60-61). Türk kamu yönetiminde liyakat ilkesinin uygulanmasında sorunlar yaşandığı belirtilmektedir. İktidar değişikliklerinin bürokrasi üzerinde deprem etkisi yaratabildiği vurgulanmaktadır (Tutum, 1994: 53). Türkiye’de liyakat ilkesine gereken

önemin verilmediği belirtilmektedir. Liyakatin yerine akrabaların ve benzer siyasal düşünceye sahip kişilere öncelik tanınması olarak ifade edilebilecek nepotizmin ön plana çıktığı vurgulanmaktadır (Eken, 1998: 132). Ayrıca liyakat ilkesine uyulmaması yönetsel yozlaşmanın en önemli göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Yönetsel yozlaşma kavramı ile kamu görevlerinin görevlerinden menfaat sağlamaları, devlet sistemindeki bozukluklar, kayırmacılık, keyfilikler, yolsuzluk gibi durum ve davranışlar kastedilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 359). Kamu yönetimine yapılacak atamalarda liyakat ilkesinin gözetilmesi yerine dostluk ve akraba ilişkileri gibi unsurların öncelenmesi kayırmacılığa yol açmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 359).

Türk kamu personel yönetiminin, Türkiye’de meydana gelen hızlı nüfus artışı, sanayileşme ve göç gibi olgulara gereken uyumu sağlayamadığı belirtilmektedir (Akgüner, 1992: 10). Ancak 1990’lı yıllardan itibaren kamu personeline yönelik kapsamlı reform girişimleri söz konusu olmuştur. 1990’lar koalisyon hükümetleri dönemlerinde bürokrasinin siyasallaşmasına yönelik kaygılara yönelik olarak somut adımların atılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda kamu personeli alımında bir merkezi sınav yapılması kararlaştırılmıştır (Mutlusu, 1999: 142-143). Ayrıca 1990’lar ve 2000’li yıllarda neoliberal politikalar doğrultusunda üretken ve ussal bir bürokrasi yerleştirilemeye çalışılmıştır. Bu çerçevede 1997 yılında kamu personelinin mali ve sosyal haklarına ilişkin bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Tasarıda Türk kamu yönetiminde memur, asli-sürekli olarak ve genel idare esaslarına göre yürütülen işler için açılan kadro karşılığı istihdam edilen personel olarak nitelendirilmiştir (Güler, 2003b: 24-25). 2002 yılında ise 58. Hükümet tarafından hazırlanan Acil Eylem Planı’nda kamu personel konusuna da değinilmiştir. Planda kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçilmesi kararlaştırılmıştır (Güler, 2003b: 25-26).

İdari reform çalışmalarından daha başarılı sonuçlar alınması için insan unsuruna daha önem verilmesi gerekli görülmektedir. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında mevzuata ve örgüt yapısına önem verilmekle birlikte insan unsuruna aynı önemin verilmediği belirtilerek idari reform çalışmalarından daha başarılı sonuçlar alınabilmesi için, idari reformların; tüm personeli kapsayan, personelin desteğini alan ve personelin reform çalışmalarını benimsemesini sağlayan bir tarzda yürütülmesi önerilmektedir (Aykaç, 1991: 122).

4.3. Merkeziyetçilik Sorunu

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında ele alınan konuların başında merkeziyetçilik gelmektedir. Merkeziyetçi gelenek kamu yönetiminde istenilen değişimin sağlanmasında olumsuz bir faktör olarak rol oynamaktadır (Görmez ve Bahçeci, 2014: 17). Kamu yönetiminde merkeziyetçi hiyerarşik bir yapıda örgütlenme ile işlerin hızlı bir biçimde görülmesi amaçlanmaktadır. Ancak bekleninin aksine bu durum memurların sorumluluk almaktan kaçınmasına, işlerin yavaşlamasına, etkinsizliğe ve verimsizliğe neden olabilmektedir. Ayrıca yetkinin merkezde toplanması, kırtasiyeciliğe de yol açmaktadır (TÜGİAD, 1997: 8).

Merkeziyetçilik, Türk kamu yönetiminde Osmanlı Devleti döneminden itibaren üzerinde durulan bir olgudur. Osmanlı döneminde zayıflamaya başlayan merkeziyetçilik, 19. yüzyıldan itibaren gerçekleştirilen modernleşme çabaları ile yeniden kurulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda taşraya kadar ulaşan bürokratik mekanizmanın kurulması önem kazanmıştır. Modern bürokrasi giderek büyürken bürokratik elitler de oluşmuştur (Görmez ve Bahçeci, 2014: 6). Cumhuriyet dönemi Türk kamu yönetiminde ise merkeziyetçilik hâkim bir anlayış olarak varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Türk kamu yönetiminde bazı bürokratların, yerel yönetimlerin merkezi yönetiminin vesayetinden çıkması durumunda yerel yönetimlerin Türk kamu yönetiminde her türlü olumsuzluğun kaynağı olacağına inandıkları ifade edilmiştir (Yalçındağ, 1993: 67).

Merkeziyetçilik, Tanzimat döneminden beri Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biri olarak kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2015: 299). Bu bağlamda merkeziyetçilik, Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında ele alınan konulardan birisi olmuştur. Bu konu kimi zaman hazırlanan raporlarda ele alındığı gibi kimi zaman da bu bağlamda kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Merkeziyetçilik ile kamu hizmetlerin bir merkez ve ona bağlı kurumlar tarafından sunulması, karar alma ve kaynak kullanımı açısından yetkinin örgütün tepe noktasındaki yöneticilere ait olması kastedilmediğidir. Bu bağlamda kaynakların ve yetkilerin başkentte toplanması durumunda coğrafi merkeziyetçilik, kurumlarda kararların en üst yöneticiler tarafından alınması durumunda örgütsel merkeziyetçilik ortaya çıkmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 355). Coğrafi merkeziyetçilik; kırtasiyeciliğin artmasına, kamusal hizmetler açısından halkın

katılımının sağlanamamasına, hizmetler sunulurken ihtiyaçların gözetilmemesine, işlerin gecikmesine ve kamu görevlilerinin pasifleşmesine neden olabilmektedir (Eken, 1998: 136).

Türkiye’de kentsel hizmetler bakımından merkezi yönetiminin ve merkezi yönetimin taşra birimlerinin önemli bir rol oynadığı ifade edilmiştir. Yerel hizmetlerin sunulmasında valiler, kaymakamlar ve merkez kuruluşlarının yönetsel vesayet mekanizması ile önemli oranda söz sahibi olduğu vurgulanmıştır. Yerel düzeyde merkeziyetçi ağırlıklı yönetim modelinin Türkiye’de yerel düzeyde kamu hizmetlerinin başarılı ve verimli bir şekilde üretilmesi açısından olumsuz etki yaptığı vurgulanmıştır. Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin sorumluluğunun yerel yönetimlere bırakılması gerekli görülmüştür (Yalçındağ, 1993: 59-61).

Yerel yönetimlerin başarılı olabilmesi için kendi sınırlarındaki kamu hizmetlerinden sorumlu tek yönetsel kuruluşun yerel yönetim birimi olması gerekli görülmektedir. Türkiye’de belediyeler 1580 ve 3030 sayılı kanunların yürürlükte olduğu dönemlerde kent trafiği, çevre, turizm, kültür, nüfus ve tapu gibi birçok alanda sınırlı bir şekilde sorumlu olmuşlardır (Yalçındağ, 1993: 45-46). Merkeziyetçilik ilkesinin merkezi yönetiminin iş yükünün artmasına yol açtığı ve bu nedenle kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulamadığı, örgüt ve personel sorunlarının arttığı, devlet aygıtının hantal bir yapıya büründüğü ifade edilmektedir (TÜGİAD, 1997: 67-68).

Yerel yönetimler açısından önemli olan konulardan birisi yerel yönetimlerin gerekli mali kaynaklara sahip olmasıdır. Türkiye’de yerel yönetimler, öz kaynaklarını yaratma açısından yeterli imkana sahip değildir. Yerel yönetimlerin kaynakları arasında merkezi yönetimin yaptığı yardımlar önemli bir yer tutmaktadır. Bu durumun belediye başkanları gibi yerel düzeydeki yöneticilerin merkezi yönetime bağımlı hissetmelerine neden olduğu iddia edilmiştir. Ayrıca kaynakların sağlanması açısından merkezi yönetimin önemli rol oynamasının kaynak israfı açısından sonuçları olabileceği vurgulanmaktadır. Yerel yönetimlerde kaynakların merkezi yönetim tarafından sağlanması durumunda yerel yönetim biriminde yaşayan vatandaşlar açısından kaynakların nasıl harcandığının önemsiz hale gelmeye başladığı belirtilmiştir (Yalçındağ, 1993: 47-53). Türkiye’de yerel yönetimlerin yetki sorunu ve mali kaynak sorunu gibi sorunlarının bulunmasının yanında merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına da yeterli düzeyde yetki verilmediği ve bu nedenle yerel nitelikteki sorunların çözümünde doğrudan merkezdeki kamu kurumları rol oynadığı ifade

edilmektedir. Bu durumun yönetimde verimsizliğe ve kırtasiyeciliğe yol açtığı vurgulanmaktadır (Eryılmaz, 2015: 300). Türk kamu yönetiminde merkeziyetçiliğin gevşetilerek yerel yönetimlerin ön plana çıkarılmasına yönelik köklü kapsamlı değişiklikler genel itibari ile 2000’li yıllarda yapılan reform çalışmaları ile mümkün olmuştur.

2000’li yıllardan itibaren yerel yönetimlere ilişkin önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde başlayan yasalaşma sürecinde belediyelere ve il özel idarelerine yönelik birçok değişiklik yapılmıştır. Düzenlemeler ile birlikte yerel yönetimlerin daha önemli bir konuma geldiği belirtilmektedir. Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin sunulmasında belediyeler genel yetkili olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Ayrıca il özel idarelerine valinin yerine artık seçilmiş bir kişinin başkanlık etmesi öngörülerek seçilmişlerin atanmışlar karşısındaki konumu güçlendirilmeye çalışılmıştır (Övgün, 2013: 62-63). Son dönemde gerçekleştirilen önemli reform çalışmalarından birisi 6360 sayılı kanundur. Bu düzenleme ile merkezi yönetimin yerel yönetimler düzeyinde yapılacak yatırımlar gibi konularda güçlü bir konum kazandığı ve merkeziyetçi bir yapının öngörüldüğü gibi eleştirilerde bulunulmuştur (Görmez ve Bahçeci, 2014: 16). Ancak yerel yönetimler bağlamında büyükşehirlerin temel yönetim biriminin öngörülmesinin etkinlik açısından olumlu katkılar sağlayabileceği düşünülmektedir.

Kamu yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin sağlanması idari reform çalışmalarının temel amaçlarından biri olduğu görülmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımının bir temel kanunla belirlenmesi, yetki ve sorumlulukları düzenleyen mevzuattaki çelişkilerin ortadan kaldırılması önerilmektedir. Ayrıca “İdari yapının bir yanında eksiklik olduğu gerekçesi ile yalnızca merkezi idaredeki yetkilerin mahalli idarelere devredilmesi esasına dayanan bir uygulama, gerçekçi ve reformist bir yaklaşım değil, geçici ve vitrinci yaklaşım anlamını” da taşıdığı belirtilerek görev-yetki-sorumluluk çerçevesinde yönetim zincirinin bir bütün olarak ele alınması gerektiği vurgulanmaktadır (Keten, 1995: 21-23).

Coğrafi merkeziyetçilik Türk kamu yönetimi açısından önemli bir olgu olmakla birlikte örgütsel merkeziyetçilik de önem arz etmektedir. Örgütsel merkeziyetçiliğin oluşmasında üst yöneticilerin yetki devrine yanaşmaması ve alt kademeliklerin sorumluluktan kaçınmaları önemli rol oynamaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 355). Hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler açısından sorunlara yol açabilen merkeziyetçilik etkinliğin ve

verimliliğin sağlanmasına engel olabilmektedir. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında reform çalışmalarının uygulamaya aktarılmasında karşılaşılan sorunların en önemli nedenlerinden birisi merkeziyetçilik sorunu olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır. Türkiye’de bürokrasinin sosyal gelişmelere paralel bir dönüşümü gerçekleştiremediği belirtilerek her zaman rasyonel esaslara göre işleyemediği belirtilmektedir (Tortop vd., 2016: 508). Türk kamu yönetimindeki önemli sorunlardan biri olarak kabul edilen merkeziyetçilik sorunu karşısında yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk verilmesi gerektiği kabul edilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin Türkiye’nin günümüzdeki koşulları ve ihtiyaçları doğrultusunda etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunabilecek bir yapıya kavuşturulması önerilmektedir. Yerel yönetimlere yönelik gerçekleştirilecek reform çalışmalarında yerel yönetimlerin daha demokratik ve yerel halkın yönetime daha aktif bir şekilde katılmasını sağlayacak bir yapıya kavuşturulmasının amaçlanması istenilmektedir (Polatoğlu, 2003: 168-169).

4.4. Kırtasiyecilik Sorunu

Bürokrasinin önceden belirlenmiş kurallara uyması esastır. Ancak yönetsel gelenekler, mevzuat ve örgütlerdeki büyüme eğilimi gibi faktörler kırtasiyeciliğe yol açmaktadır. Böylece işlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinde sorunlar yaşanmaktadır. Türkiye’de hemen her hükümet döneminde kırtasiyeciliğin bir sorun olarak kabul edilerek bu sorunun çözülmesi hedefinin koyulduğu belirtilmektedir. Ancak bu konuda istenilen başarının sağlanamadığı vurgulanmaktadır (TÜGİAD, 1997: 68). Kırtasiyecilik; bürokrasinin ağır işlemesi, etkinsizlik, hareketsizliğe yol açan gecikmeler, gereğinden çok imza ve kâğıt gibi anlamlarda kullanılmaktadır. Kırtasiyeciliğin, insanın korunması düşüncesinden hareketle ortaya çıktığı iddia edilmektedir. Yönetimdeki olası kötü uygulamalar karşısında hataları önleyebilmek için işler çok ayrıntılı bir şekilde düzenlenebilmektedir. Bu durum hizmetlerin sunumunda performansın düşmesine ve halk ile yönetici arasına birçok prosedürün girmesine sebep olmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 358).

Kırtasiyecilik sorunu bağlamında ele alınması gereken konulardan birisi Türk kamu yönetimindeki aşırı mevzuatçılıktır. Bu durum işlerin amacından uzaklaşmasına, personelin ve yöneticilerin sorumluluk almak yerine mevcut düzeni sürdürme eğilimi içinde

bulunmasına, hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde sunulmasına engel olabilmektedir (Aykaç vd., 2003: 159).

İşlemlerde biçimselliğin, gereksiz formalite ve kuralların ön planda tutulması kamu kurumlarına karşı yapılan eleştirilerin başında gelmektedir. Kamu personelinin kurallara uyma konusundaki hassasiyeti önemli görülmektedir. Ancak yapılan işin doğru olup olmadığıyla ilgilenmekten ziyade biçimselliğe önem verilmesi hizmet alan konumundaki vatandaşların işlerinin aksamasına yol açabilmektedir (Eken, 1998: 133-134). Kamu görevlilerinin kurallara aşırı bağlılıkları ile kuralların fazlaca ayrıntılı olması her işe karşılık bir kuralın aranmasına ve işlerin yavaşlamasına neden olmaktadır (TÜGİAD, 1997: 10).

Kırtasiyecilik sorunun Türk kamu yönetimi bağlamında üzerinde önemle durulan sorunlardan biridir. Kırtasiyecilik sorunu reform çalışmaları açısından olumsuz etki yapabilmekle birlikte kırtasiyecilik sorunun çözüme ulaştırılması hedefinin, idari reform çalışmalarının temel amacı olarak kabul edilmesi duruma da reform çalışmalarından istenilen başarının alınmasına engel olabilmektedir. İdari reform çalışmalarının sadece kırtasiyeciliğin ortadan kaldırılması hedefine indirgenmesi, reform çalışmalarının dar bir alana odaklanmasına yol açabilmektedir (Aykaç, 1991: 122). Ayrıca Türk kamu yönetiminde kırtasiyeciliğe yol açan uygulamalar nedeniyle yönetim tarafından çeşitli formaliteler yüklendiği ve bunların sıklıkla değiştirildiği ifade edilerek bu durumun hem sanayi ve ticaret kesimini hem de vatandaşı etkilediği belirtilmektedir (Tutum, 1994: 54).

4.5. Şeffaflık ve Hesap Verebilirlik Sorunu

Gizlilik, yönetimin hem kendi bünyesindeki kişi ve makamlarla hem de dış çevreyle bilgi, belge ve verilerin paylaşılmamasına yönelik bir politikadır. Memurların denetime karşı kendilerini koruma isteği, kötü yönetim uygulamaları, otorite kazanma eğilimi, siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği gibi faktörler gizliliğin nedenlerindendir (Parlak ve Sobacı, 2008: 356). Genellikle savunma, sanayi, teknoloji ve vergi gibi alanlar kanunlarla gizliliğin öngörüldüğü alanlar olmaktadır. Bu alanlarda gizliliğin sınırları ve kapsamı ise açık olarak belirtilmemektedir. Bu durumun kamu görevlilerinin gizlilik ve resmi sır kavramlarını kendi amaçları doğrultusunda kullanmalarına imkân sağlayabileceği vurgulanmaktadır (TÜGİAD, 1997: 8). Kamu yönetiminde gizlilik yanlısı bir tavır takınmanın yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik sorunlarına yol açtığı düşünülmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminde var olan gizlilik; verimsizlik, yozlaşma, keyfilik ve rüşvet gibi unsurları kapsayan bir kavram olarak değerlendirilmektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 357). Türkiye’de Osmanlı Devleti döneminden bu yana gizlilik temayülleri bulunmaktadır. Osmanlı Devleti’nde yönetilenlerin idarenin eylem ve faaliyetleri hakkında bilgilendirilmemesi, karar alma ve uygulama mekanizmalarına dahil edilmemesi anlayışı hâkim olmuştur. Bu durum karar alma mekanizmalarının dışı kapalı ve gizliliğe önem veren bir hale gelmesine katkı sağlamıştır (Sezer ve Kargın, 2002: 212). Cumhuriyet döneminde de üst yönetici kesimin bilgi edinme hakkı karşısında gizliliği ve devlet sırrı olgusunu öncelediği iddia edilmektedir. Yönetimde şeffaflığın ve bilgi edinme hakkının sağlanabilmesi için anayasal düzenlemeler önem arz etmektedir (Sezer ve Kargın, 2002: 216-217). Ancak Türkiye’de 2010 yılına kadar bilgi edinme bir anayasal hak olarak tanınmamıştır.

Şeffaf bir yönetim, katılıma ve bilgi edime hakkına önem verilmesini gerektirmektedir. Dünyada bilgi edinme hakkı bağlamında ABD’de “Sunshine Act” isimli 1946’larda başlayan süreçle birlikte 1970’lerde oluşturulan kanun öne çıkmaktadır. Başta ABD olmak üzere şeffaf yönetime dair vurgular artmakta iken kamu yönetiminin bir uzman işi olduğu ve bu nedenle kamu yöneticilerine bir manevra alanının tanınması gerektiği de belirtilmektedir. Ancak özellikle işletme pratiklerinden hareketle dillendirilen bu düşünce karşısında kamu yönetimi açısından birçok aktörün dahil olduğu kolektif bir yapının geçerli olduğunun belirtilmesi gerekmektedir (Sezer ve Kargın, 2002: 213-214).

Gizlilik sadece yönetilenler açısından söz konusu değildir. Bürokraside yönetilenlerin yanında siyasi iktidarlara ve yargı organlarına da karşı gizliliği esas alan bir tavır geliştirilebilmektedir (Eken, 1998: 136). Açıklık ve gizlilik sağlanmadığında vatandaşların kamu politikalarına yönelik bir karşı olma tavrı geliştirebildikleri vurgulanmaktadır. Bu nedenle belirlenen politikalara desteğin sağlanabilmesi açısından açıklık ve şeffaflık içerisinde hareket edilmesi önemlidir. Bazı durumlarda yönetimde gizliliğin sağlanmasının yöneticilerin tarafsız hareket edebilmesi açısından gerekli olduğu iddia edilmekle birlikte yönetimde şeffaflığın sağlanmasının yönetimin güvenilirliğine katkı yapacağı vurgulanmaktadır (Mutlusu, 1999: 143-144). Şeffaflığın sağlanmasının kamu yönetiminde yozlaşmanın önlenmesinde de açısından da önemli rol oynayabileceği vurgulanmaktadır (Sezer ve Kargın, 2002: 221).

Gizliliğin önlenmesi, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması açısından bilgi edinme imkanlarının ve yollarının bulunması önemli görülmektedir. Türkiye’de bu bağlamda gerekli kanuni düzenlemelerin 2000’li yıllardan itibaren yapılmaya başlandığı görülmektedir. 2003 yılında 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun ile Türk kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması hedeflenmiştir. Kanunda kamu kurum ve kuruluşlarının ilgililerin başvurusu üzerine bilgi ve verilerin paylaşılması öngörülmüştür (Parlak ve Sobacı, 2008: 375-376). Kanuni düzenlemelerin yanında Bilgi edinme hakkının kullanılabilmesi ve şeffaflığın sağlanabilmesi için başta yerel yönetimler düzeyinde olmak üzere tüm yönetim süreçlerine vatandaşın etkin bir şekilde katılımını mümkün kılmak ve katılımcı yönetim tarzının benimsemiş bürokratlar yetiştirmek gerekli görülmektedir (Mutlusu, 1999: 148). Avrupa Birliği sürecinde yapılan bu kanuni düzenleme Türk kamu yönetiminde hızlıca uygulamaya aktarılan reform girişimlerinden biri olarak nitelendirilmektedir. Bununla birlikte önceki bürokratik alışkanlıklar nedeniyle şeffaflığın sağlanabilmesi ve bilgi edinme süreçlerinde karşılaşılabilecek olası dirençlerin önlenmesi için gerekli çalışmaların yapılması önerilmektedir (Eryılmaz, 2015: 303).

Türk kamu yönetiminde güvenliğin sağlanması ve devlet sırrının korunması gibi gerekçelerle vatandaşların bilgi almada sorunlar yaşayabildiği belirtilmektedir. Bu bağlamda vatandaşların kamu hizmetlerine yönelik bilgilere ulaşmada sorun yaşanmasının yanında hizmet sunan kamu kuruluşları faaliyetlerini siyasal kadrolara karşı da bir gizlilik içerisinde yürütebilmektedir (Saran, 2004: 138). Yönetimde gizliliğin benimsenmesinin en önemli sebeplerinden birisi kamu görevlilerinin kendilerinin halkın ve kamuoyunun eleştirilerinden korumak istemeleridir. Bu bağlamda bilgi alma hakkının önemi göz önünde tutulduğunda Türk kamu yönetiminde uzun yıllar boyunca bilgi vermenin kanuni açıdan yönetimin bir görevi olarak benimsenmemesinin hesap verebilirlik açısından bir sorun teşkil edebileceği görülebilir. Ayrıca bu durum yönetimin dışı kapalı bir güç olarak algılanmasına yol açmaktadır (Eryılmaz, 2012: 210). Kamu hizmetlerinin sunulması sürecine vatandaşların katılımının sağlanamaması ve yönetim süreçlerine yönelik gizliliği önceleyen bir tutumun benimsenmesi kamu yönetimi ve vatandaşlar arasında engellerin oluşmasına neden olmaktadır (Aykaç vd., 2003: 158). Bu bağlamda Türkiye’de yöneticilerin halka hesap verme mekanizmalarının iyi işletilememesi sorunu ile karşılaşılabilmektedir (Saran, 2004: 138). Türkiye’de bilgi alma hakkını tanıyan kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Bilgi alma hakkının etkin bir şekilde kullanılmasının sağlanması, gizliliği önleyerek yönetim sürecinin ve pratiklerinin daha şeffaf bir şekilde yürütülmesine katkı sağlayabileceği gibi vatandaşın

idari reform çalışmalarından daha fazla haberdar olmasında ve reform çalışmalarına daha fazla destek sağlanmasında rol oynayabilir.

4.6. Reformlarda Kamuoyu Desteğinin Sağlanması Sorunu

Şeffaflık ve bilgi edinme olgusu kamu yönetiminin geneli açısından önemli olmakla birlikte bu olgular idari reform açısından da önemli bir rol oynamaktadır. KAYA Raporu'nun Halkla İlişkiler ve Enformasyon" bölümünde değinildiği üzere halkla ilişkiler programları ile uygulamaya dönük toplumun katılım ve desteğinin sağlanması gerekmektedir. Benzer şekilde Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında da kamuoyunun bilgilendirilmesi ve gizliliğin cezalandırılması istenilmiştir (Sezer ve Kargın, 2002: 218-219). Türkiye'de gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının gerekli kamuoyu desteğine sahip olamadığı belirtilmektedir. Bu bağlamda bilgi edinme mekanizmalarının işletilmesi ve şeffaflığın sağlanmasıyla gerekli kamuoyu desteğinin sağlanması mümkün olabilir.

Kamuoyu desteğinin sağlanması kapsamlı çalışmaları ve önemli bir desteği gerektirmektedir. Ayrıca idari reformlar ile birlikte köklü dönüşümler yaşanabileceği için kamuoyu desteğinin sağlanması önemlidir. Türk kamu yönetimindeki reform çalışmaları incelenirken üzerinde durulan dönemlerden biri olan III. Selim döneminde birçok reform girişiminde bulunulmuştur. Ancak bu girişimlerde her zaman istenilen başarı yakalanamamıştır. III. Selim, yapılan reformların halka doğrudan bir katkısının olmaması, reform çalışmaları nedeniyle halka yeni vergilerin yüklenmesi gibi sorunlar yüzünden halk tarafından sevilmemeye başlanmıştır (Zürcher, 2015: 47). Reformlara gerekli desteğin sağlanması reform çalışmalarından daha başarılı sonuçların alınmasına katkı sağlayabilir. Bu bağlamda idari reform çalışmalarında bürokrasi, sivil toplum kuruluşları ve meslek kuruluşları, medya ve sendikalar gibi unsurların destek sağlaması reformların başarılabilmesi açısından önemlidir (Parlak ve Sobacı, 2008: 369). Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında da reformlara gerekli desteğin sağlanması üzerinde durulan bir sorun olarak kabul edilmektedir. Türk kamu yönetiminde personel reformu açısından önem arz eden 657 sayılı kanunun uygulanmasında istenilen başarının yakalanamamasının nedenlerinden biri olarak kamuoyu desteğinin sağlanması için gerekli çabanın sarf edilmemiş olması gösterilmiştir (Tutum, 1973: 25). Kamu personel sistemine yönelik girişimlerinde sürecin yönetilebilmesi ve hızlandırılabilmesi için kamuoyu desteğinin sağlanması gerekli görülmektedir (Şaylan, 2000: 141).

Türk kamu yönetiminde başta Mehtap Raporu olmak üzere idari reform çalışmalarda genellikle çevrenin etkisinin, örgütsel davranışın mekanik olmayan yanlarının ve insan unsurunun etkilerinin ihmal edildiği belirtilmiştir (Karaer, 1987a: 46). Mehtap Raporu'nda değinildiği üzere Türk kamu yönetiminde halkla temas ve dinleme usullerinin belirlenmesi istenilmektedir. Kararlar alınırken vatandaşın ve ilgili kuruluşların görüşlerinin alınması gerekli görülmektedir (Tutum, 1994: 102). Vatandaşın görüşlerinin alınmasına yönelik girişimler reform çalışmaları açısından önemli rol oynayabilir. Bu durum reform çalışmalarında kamuoyu desteğinin sağlanmasına katkı yapabilir. Halkın desteğinin sağlanmadığı ve bu nedenle halk tarafından benimsenmeyen kısa vadeli ve reaksiyoner nitelikteki reform çalışmalarının kütüphanelerin raflarını doldurduğu ve temel sorunların varlığını devam ettirdiği belirtilmiştir (Aykaç vd., 2003: 173). Reform çalışmaları gerçekleştirilirken toplumsal taleplerin ve ihtiyaçların gözetilmemesi durumunda gerekli desteğin sağlanmasında sorunlar yaşanabileceği gibi toplumsal mekanizmalar reform çalışmalarını önleyici bir tavır geliştirebilmektedir (Şaylan, 1973a: 513).

İdari reform çalışmalarında kamuoyu desteğinin sağlanabilmesi ve kamu hizmetlerinin halkın denetimine ve katılımına açık ve daha şeffaf bir şekilde sunulabilmesi için etkin bir şekilde yürütülen halkla ilişkiler düzeninin oluşturulması önerilmektedir (Saran, 2004: 278). Böylece vatandaşların idari reform çalışmalarından haberdar olması ve reform çalışmaları hakkında daha doğru bilgiler edinmesi mümkün olabilir. Ayrıca idari reform çalışmalarında kamuoyu desteğinin sağlanabilmesi açısından yerel yönetimlere aktif olarak katılımın sağlanmasının önem arz ettiği düşünülmektedir. Türkiye'de güçlü bir yerel yönetim geleneğinin olmadığı belirtilmekte ve bu nedenle kamuoyunun belediye yönetimlerinin etkinliklerine karşı istenilen düzeyde ilgiyi göstermediği iddia edilmektedir (Polatoğlu, 2003: 170). Bu bağlamda halkın yönetime aktif olarak katılımının mümkün kılınması ile yerel yönetimleri ilgilendiren reform çalışmalarında da kamuoyu desteğinin sağlanabileceği ve reform çalışmalarından daha olumlu sonuçların alınabileceği düşünülmektedir.

4.7. Reformlardan Hızlı Sonuçlar Beklenmesi ve Siyasi İstenç Sorunu

İdari reform çalışmaları sürekli çaba gerektiren bir süreçtir. İdari reform çalışmalarının bilimsel araştırmalar sonrasında kararlaştırılması, sunulan önerilerin uygulamaya aktarılması ve uygulama durumunun takip edilmesi gerekmektedir. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında bu durumun göz ardı edildiği, uygulama

aşamasının yeterince izlenmediği ve düzenlemelerin kendi işleyişine bırakıldığı belirtilmiştir (Karaer, 1987a: 45). Ayrıca Türk kamu yönetiminde reform çalışmaları yürütülürken sorunun stratejik yönünün ihmal edildiği, reforma duyulan ihtiyacın yeterince anlatılmadığı ve “kısa sürede sihirli sonuçlar” beklendiği belirtilmektedir (Tutum, 1994: 124).

İdari reform çalışmalarında devleti yöneten siyasi ve idari kadroların genel ilke ve esaslarda uyum sağlayarak hareket etmesi gerekli görülmektedir (Keten, 1995: 35). Reform çalışmalarının sadece planlama aşamasında bırakılmaması, kapsamlı planlar yapılarak reformların uygulama aşamasına geçilmesi ve uygulamanın takip edilmesi gerekmektedir. Ayrıca reformların bir süreç olduğu göz önünde bulundurularak hızlı ve sihirli sonuçlar beklemek yerine kapsamlı dönüşümler hedeflenmelidir. Ancak uygulamada reformlardan hızlı sonuçlar beklenmesi ve konjonktür gereği siyasi desteğin sağlanamaması sorunuyla karşılaşılabilir. İdari reform çalışmalarında önemli bir yer tutan personel reformu açısından kapsamlı bir düzenleme mahiyetindeki 657 sayılı kanunun uygulanmasında yaşanan aksaklıkların nedenlerinden birisinin siyasal istikrarsızlık olduğu belirtilmiştir. Kanunun çıkarıldığı ve uygulamaya konulduğu 1960’lı ve 1970’li yıllarda yaşanan siyasal istikrarsızlıkların, bu reform çalışmasında istenilen başarının yakalanamamasında rol oynadığı belirtilmiştir (Tutum, 1973: 22-23).

Türkiye’de siyasal istikrarsızlıklar yaşanması reform çalışmalarında gerekli desteğin sağlanamamasına neden olmaktadır. Reformların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için siyasal karar ve irade önem arz etmektedir. Başarılı şekilde uygulanabilmesi için uzun bir süreyi gerektiren reform girişimlerine siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle yeterli destek verilememektedir (Parlak ve Sobacı, 2008: 368). Kısa sürede değişen iktidarlar, reform çalışmalarına yeterince destek verememektedir. Ayrıca reform çalışmalarının uzun bir süre gerektirmesi ve idari reformları yürütecek siyasi ve idari iradeyi taşınamaları durumunda reformların uygulanmasında sorunlar yaşandığı belirtilmektedir (Aykaç vd., 2003: 169). Ayrıca siyasal kadroların güçsüz ve zayıf olması durumunda reform çalışmalarının yürütülmesine gereken özeni her zaman gösterememektedir (Uçar, 2009: 8). Ayrıca kamu yönetiminde gerçekleştirilmek istenilen reformlara yönelik talepler, siyasal ve ekonomik konjonktüre göre değişim gösterebilmektedir. Ekonomik ve siyasal sorunların yaşandığı dönemlerde reformlara yönelik vurguda artış yaşanmakta ve diğer zamanlarda ise reform vurgusu normal bir seviyeye indiği belirtilmiştir (Tutum, 1994: 79). Olağanüstü dönemlerde

krizlerin etkisiyle ülkenin içinde bulunduğu durumdan bazı kurumların sorumlu tutularak yeni yönetim tarafından devlet ve toplum düzeniyle uyumlu yeni kurumların oluşturulması yönteminin benimsendiği vurgulanmaktadır. Ancak uzun dönemli sonuçlara odaklanılmadığı ve reformların tam olarak uygulamaya aktarılmasının beklenmeden yeni reform çalışmalarına başlandığı belirtilmektedir. Bu durumun reformun tespit edilen yönünün ve stratejisinin kaybedilmesine ve Türk kamu yönetiminin reaksiyoner bir karaktere bürünmesine yol açtığı ifade edilmiştir (Aykaç vd., 2003: 169).

İdari reform çalışmalarında başarının yakalanabilmesinde siyasi istencin ve desteğin bulunması önem arz etmektedir. Ancak Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında siyasi desteğin ve istencin sağlanması sorun olabilmektedir. Siyasal istikrarsızlıkların yaşandığı dönemlerde gerçekleştirilen reform çalışmaları, genellikle yeni gelen hükümet tarafından destek görememektedir (Uçar, 2009: 8). Türkiye’de reform çalışmalarına toplumun büyük kesimi tarafından yakınlık gösterilmesine rağmen reform çalışmalarının gerçek anlamda sahiplenilmediği ifade edilmektedir. Reform kavramının olumlu ve popüler bir kavram olması gibi nedenlerle siyasi kadrolar tarafından sıklıkla reform vaadinde bulunulmakla birlikte bu vaatlerin uygulamaya her zaman geçirilemediği vurgulanmaktadır. Bu durumun oluşmasında çeşitli faktörler rol oynadığı vurgulanarak reform çalışmalarının karşılaşılabileceği olası tepkiler, gerekli siyasi desteğin ve istencin sağlanmasına engel olabildiği belirtilmektedir. Ayrıca reform çalışmaları çoğu zaman uzun bir süreyi gerektirdiği için, siyasal kadrolar güncel sorunlarla uğraşırken bir yandan da uzun süreli reform çalışmalarını yürütmeyi her zaman tercih etmemektedir (Tutum, 1994: 120-121).

İdari reform çalışmaları, sorunlar karşısında sadece kanuni düzenlemelerin yapılmasının yeterli olduğu bir olgu değildir. Disiplinler arası bir nitelik arz eden idari reform konusu dar ve kısa vadeli bir süreç olarak görülmemeli ve kısa sürede sihirli sonuçlar beklenmemelidir (Tortop vd., 2016: 508). Özellikle siyasi istikrarsızlıklar döneminde yönetimde görülen sorunlar için bir idari reform çalışması başlatıp kısa vadede reform girişiminden sihirli sonuçlar alınmasının her zaman mümkün olmayabileceği düşünülmelidir.

4.8. Üst Düzey Yöneticiler Sorunu

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında idari reformların kamu yönetiminin tüm kademelerinde sürekli ve zorunlu bir görev olarak kabul edilmemesi, reform çalışmalarını yürütecek yeterli örgütlenmeye gidilmemiş olması gibi nedenlerin idari reform çalışmasındaki başarıların kişisel takdir ve çabalara olan bağlılığını artırdığı vurgulanmaktadır. Bu bağlamda başarılı yöneticilerin olduğu çalışmalarda reformlardan daha olumlu sonuçlar alınmakla birlikte kişilerin değişmesi ve aynı başarının ikame edilememesi durumunda aynı oranda başarının yakalanmasının her zaman mümkün olmadığı belirtilmiştir (Başbakanlık, 1982: 9). İdari reform çalışmaları açısından üst düzey yöneticiler büyük önem taşımaktadır. İdari reform çalışmaları açısından bilim kurumları ve uzmanlar gibi unsurların yöneticilere yardımcı bir rol oynadığı belirtilerek idari reform çalışmalarında başarının yakalanamamasında yöneticilerin yetersizliklerinin katkısının bulunduğu vurgulanmıştır (Karaer, 1987a: 46). Bu bağlamda üst düzey yöneticilerin hem reform çalışmalarındaki doğrudan katkıları hem de reform çalışmalarına daha alt düzeydeki personelin sağlayabileceği katkıları artırma açısından üst düzey yöneticilerin rolü önemli görülmektedir.

Personel unsuru, tüm kurumların en önemli yapı taşı olarak kabul edilmektedir. Özellikle üst düzey yönetici konumundaki personel, alt kademelerdeki personelin verimliliğine doğrudan etki edebilmektedir. Yönetici konumundaki personelin teknolojik yenilikleri, toplumsal ve kültürel değişimleri takip ederek bunları kurumdaki personele anlaşılabilir kalıplar halinde sunması önemlidir (Çukurçayır, 2002: 161). İdari reform çalışmalarında eğitim stratejilerinin belirlenmesi, personelin eğitilmesi, personelin yenilikçi olmaya özendirilmesi gibi hususlar bakımından yöneticiler önemli bir rol oynamaktadır (İGB, 1996: 8). Bu bağlamda Türk kamu yönetiminde üst kademe yönetici görevlerine daha nitelikli personelin getirilmesi önemli bir konudur. Bu görevlere daha nitelikli personelin atanmasını sağlamak için üst kademeler için yönetici personelin hazır hale getirilmesi yönelik eğitimler verilmesi istenilmektedir (Tutum, 1994: 113).

Üst düzey yöneticilerin eğitilmesi, Osmanlı döneminden itibaren önem verilen bir konudur. Osmanlı Devleti'nde üst düzey yöneticiler ağırlıklı olarak Enderun Mektebi'den çıkmıştır. Günümüzün harp okulları, iktisadi ve idari bilimler, hukuk ve güzel sanatlar fakülteleri gibi fakültelerin işlevini yürüten bu kurum üst düzey yöneticilerin eğitilmesinde önemli rol

üstlenmiştir. Cumhuriyet döneminde de üst düzey yöneticilerin eğitilmesi için çeşitli yollar aranmıştır. Bu bağlamda Mülkiye Mektebi'nin adı önce Siyasal Bilgiler Okulu ve daha sonra Siyasal Bilgiler Fakültesi olarak değiştirilmiş ve bu kurumdan yararlanılmıştır. Ayrıca TODAİE'den de yöneticilerin eğitilmesi konusunda faydalanılmıştır (Baysal, 2016: 198-203).

Türk kamu yönetiminde özellikle orta ve üst kademelerde yöneticilik yapacak personele gerekli niteliklerin kazandırılmasına yönelik eğitimlerin verilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. TODAİE, Türkiye'de idari reform çalışmalarına ve yönetici yetiştirmeye yönelik faaliyet gösteren kurumlardan biridir. Bu kurum Batı'daki örneklerden hareketle 1952 yılında oluşturulmuştur. 2018 yılına kadar faaliyet gösteren TODAİE bu süre zarfında özellikle orta ve üst kademelerde görev yapan kamu görevlilerine yönelik eğitimler vermiştir (Sencer, 1982: 3-4). Ancak TODAİE, kamu yöneticilerine lisansüstü eğitimler verilmesi konusunda başarılı olarak görülse de diğer kurumlara eğitim desteği sağlama gibi unsurlar açısından yetersiz kabul edilmektedir (Baysal, 2016: 204).

Üst düzey yöneticilerin eğitilmesi konusunda dünyada örnek teşkil eden modellerden birisi Fransa'daki ENA'dır. 1945 yılında oluşturulan bu kurum, Fransa'da adli ve askeri kurumlar hariç olmak üzere tüm kamu kurumlarındaki yöneticileri yetiştirmektedir. Bu kurumlarda yönetici olarak görev alabilmek için bir yönetim okulu niteliğindeki ENA'dan mezun olmak şartı bulunmaktadır. Türkiye'de TODAİE'nin kurulması sürecinde farklılıklar bulunmakla birlikte ENA bir örnek teşkil etmiştir (Baysal, 2016: 190-191). Ayrıca ENA örneği ile kıyaslandığında kamu yönetiminde üst düzey yönetici olarak görev yapabilmek için TODAİE'den mezun olmak gibi bir şart bulunmaktadır. Bu gibi faktörler dikkate alındığında TODAİE'nin beklentiyi karşılayamadığı belirtilmektedir (Baysal, 2016: 205).

Yöneticilerin eğitilmesi konusuna idari reform çalışmalarında yer verilmektedir. Bu doğrultuda ön plana çıkan ve konuyu detaylı ele alan idari reform çalışmalarından birisi Mook Raporu'dur. Bu raporda üst düzey yöneticiler için bir "Yüksek Yönetim Akademisi" kurulması önerilmiştir (İGB, 1996: 24). Dünyada yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler etkisi yadsınamaz toplumsal hareketliliklerin yaşanmasına neden olmaktadır. Bu olgular göz önünde bulundurulduğunda kamu yöneticilerinin değişen şartlar karşısında beklentilere cevap verebilecek bir tarzda eğitilmesi kaçınılmaz hale geldiği anlaşılmakta ve sistemli bir eğitim sürecinin yürütülmesi gerekmektedir (Baysal, 2016: 188). Türk kamu

yönetiminde özellikle üst düzey yöneticilerin eğitilmesi ve gerekli niteliklerin kazandırılması konusunda hizmet verecek bir eğitim kurumunun oluşturulmasının fayda sağlayabileceği düşünülmektedir.

Üst düzey yöneticiler konusuna dair değerlendirmeler yapılırken ve öneriler sunulurken yetki ve sorumluluk dengesinin iyi bir şekilde ayarlanması üzerinde ısrarla durulan konuların bir diğeridir. Üst düzey yöneticilerin zamanlarının büyük bir kısmının alt kademelerden gelen evrakları imzalamakla geçtiği belirtilmektedir. Zamanın yöneticileri için önemi düşünüldüğünde yöneticilerin rutin işlerle uğraşmak yerine daha önemli işlerle ilgilenmesi hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi açısından önem arz etmektedir. Türk kamu yönetiminde erken bir tarih kabul edilebilecek 1934 yılında hazırlanan Hines Raporu'nda dahi değinilen bu sorun karşısında yöneticilerin yetki devrine ve imza yetkisi aktarılmasına özen göstermesi gerektiği vurgulanmaktadır (Eryılmaz, 2012: 208).

İdari reform çalışmalarında istenilen sonuçların alınamamasının nedenlerinden birisinin üst düzey yöneticiler olduğu reform girişimlerinde ve bu girişimlere yönelik gerçekleştirilen çalışmalarda belirtilmektedir. İdari reform çalışmaları yürütülürken bazı durumlarda üst düzey yöneticilerin gerekli hassasiyeti göstermedikleri bazı durumlarda ise reform çalışmaları tamamlansa dahi üst düzey yöneticilerin eski alışkanlıklarını devam ettirebildikleri vurgulanmaktadır (Eryılmaz, 2015: 304). Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin girişim gücünün gelişmemesi, aşırı merkeziyetçi yapı nedeniyle ayrıntılarla boğulma ve mevzuat kurallarını araç yerine amaç olarak görme gibi yönetimde etkinliği ve verimliliği sağlamada olumsuz etki yapabilecek nitelikleri taşıyabildiği vurgulanmaktadır (Saran, 2004: 254). Ayrıca yöneticilere gereken yetkinin verilmediği vurgulanmaktadır. Bu durumun iş yapmak istemeyen yöneticiler için sığınma aracı olarak kullanılabileceği, her sorunun hukuk kurallarının lafzına dayanılarak çözümlenmeye çalışılmasına ve daimî olarak mevzuat üretilmesine yol açtığı belirtilmektedir (Eryılmaz, 2012: 212). Türk kamu yönetimindeki katı hiyerarşiye dayalı bürokratik yapının toplumsal değişim taleplerinin yerine getirilmesine engel olabildiği gibi kamu kurumlarında demokratik ve katılımcı bir yönetim anlayışının gerektirdiği nitelikleri haiz üst düzey yöneticilerin gelişmesine de engel olabildiği ifade edilmektedir (Saran, 2004: 254).



5. SONUÇ

Reform kavramı, iyileştirme yönelik vurgular taşıyan geniş bir kavramdır. Taşıdığı olumlu anlam sayesinde sık arzu edilen ve referans verilen bir olgu haline gelmiştir. Toplum hayatında meydana gelen değişimler reformları da gerekli kılmaktadır. Toplumsal sistemlerin bir alt sistemi olan idare de değişimlerden etkilenmekte ve idari reformlar gerekli hale gelmektedir. İdari reform kavramı ile kamu kuruluşlarının örgütlenme, iş görme, hizmet sunma yöntemlerinde ve personel sistemlerinde, siyasal sistem ile olan ilişkilerinde meydana gelen bilinçli değişimler kastedilmektedir. İdari reformların tanımlanmasında farklılıklar yaşandığı görülmekle birlikte idari reform kavramının; idareyi geliştirme, yönetimin iyileştirilmesi ve reorganizasyon gibi kavramlardan daha kapsamlı olduğu kabul edilmektedir.

Toplumsal alanda meydana değişimler, sunulan ve talep edilen hizmetlerde meydana gelen değişimler ve devletin görev ve sorumluluklarına yönelik paradigmada değişim yaşanması gibi nedenlerle değişime ihtiyaç duyulmaktadır. Bu doğrultuda idarede reform yaparak toplumsal taleplerin karşılanması amaçlanmaktadır. İdari reformlar araştırmaların yapılması, planların hazırlanması, reform çalışmalarının uygulamaya konulması ve uygulamanın takip edilmesi gibi aşamalardan oluşmaktadır.

Türk kamu yönetiminde idari reform köklü bir olgudur. Osmanlı Devleti'nde genellikle ıslahat kavramı ile nitelendirilen birçok reform çalışması yapılmış ve bu çalışmalar Cumhuriyet dönemine varan süreçte kamu yönetimi üzerinde etkili olmuştur. Osmanlı Devleti döneminden günümüze kadar olan dönemde Türk kamu yönetiminde idari reform çalışmalarının konusunda ve yapılış amaçlarında farklılıkların meydana geldiği görülmüştür.

Osmanlı Devleti'nin hüküm sürdüğü dönem itibari ile dünyanın en güçlü devletlerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Osmanlı Devleti'nin yönetim sistemi özellikle Fatih döneminde şekillendirilmiştir. Fatih döneminde Kanunnameler çıkarılarak yönetim alanında düzenlemeler yapılmıştır. Ancak Osmanlı Devleti'nde reform ihtiyacı özellikle askeri yenilgiler ile birlikte hissedilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda askeri alanda reform çalışmaları ön plana çıkmaya başlamıştır. İlerleyen süreçte eyaletler üzerinde merkezi yönetimin otoritesi azalmasıyla ve yönetimin birçok alanında sorunlar görülmesiyle birlikte Osmanlı Devleti'nde askeri, adli ve idari alanlarda köklü değişiklikler yapılmıştır. Askeri

alandan alınan yenilgilerin önüne geçmek için özellikle III. Selim ve II. Mahmud döneminde kapsamlı reformlar yapılmıştır. Ancak Askeri alanda gerçekleştirilen reformlar toplumsal yaşamın diğer alanlarında da değişimler yaşanmasına yol açmıştır. Osmanlı Devleti'nin önde gelen devlet adamlarının daha erken tarihlerde risaleler ve layihalar hazırlayarak reformlara yönelik tavsiyelerde bulundukları görülmektedir. Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilen ve Cumhuriyet dönemine de etkileri olan kapsamlı reformlar, genellikle 19. yüzyılda gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde reform çalışmaları gerçekleştirilirken devleti kurtarma amacı taşınmıştır. Birçok reform çalışması gerçekleştirilmiş ve köklü değişiklikler öngörülmüş olmakla birlikte reform çalışmalarında istenilen başarının yakalanamadığı görülmüştür. Nizam-ı Cedid hareketinden istenilen başarılar sağlanamamıştır. Bununla birlikte gerçekleştirilen reformların birçok kazanımı olmuştur. Nizam-ı Cedid daha sonraki reform çalışmalarına öncü bir nitelik arz etmektedir. Cumhuriyetin kurulmasına öncülük eden kadroların oluşumu, bu reform çalışmalarının bir sonucu olarak görülmektedir. Cumhuriyete intikal eden bakanlıklar, askeri, adli ve idari kurumlar bu dönemdeki reform çalışmalarıyla birlikte oluşturulmuştur. Bu dönemde vilayet sistemine yönelik düzenlemeler yapılmış, bürokraside bir dönüşüme yol açan Tercüme Odası açılmıştır. Daha sonra gelen reform yanlısı bürokratların çoğu bu kurumdan çıkmıştır. Modern anlamda devlet yönetimine yönelik kurumlar oluşturulmaya başlanmıştır. Bu çalışmalardan istenilen sonuçlar her zaman alınamamakla birlikte reformların devletin çöküşünü geciktirdiği düşünülmektedir. Osmanlı Devleti döneminde idari reform çalışmalarında ilk dönemlerde reform devletin başarılı bir şekilde yönetildiği eski düzene bir dönüş olarak kabul edilmekte iken zamanla Avrupalı yöntemlerin benimsenmesi olarak kabul edilmeye başlandığı görülmektedir.

Cumhuriyetin ilanının ardından idari reform çalışmaları yeniden önem kazanmıştır. Günlük ihtiyaçlar doğrultusunda düzenlemeler yapılmış ve kurumlar oluşturulmuştur. Çalışmaların bilimsel anlamda ele alınması II. Dünya Savaşı akabindeki kalkınma çabaları ile birlikte olduğu görülmektedir. Bu dönemde Türkiye'nin BM ve IMF gibi kurumlarla girdiği ilişkiler ve yerli uzman sayılarındaki yetersizlikler gibi unsurlar reform çalışmalarının yabancı uzman raporları ile yürütülmesine yol açmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan 1960'lı yıllara kadar olan dönemde yabancı uzmanlardan faydalanılmış ve bu uzmanlara raporlar hazırlatılmıştır. Planlı kalkınmanın amaçlandığı 1960'lı yıllarda yabancı uzmanların yanında ülkedeki yerli uzmanların sayısının artmasıyla birlikte idari reform çalışmalarında yerli uzmanlardan da faydalanılmaya başlanmıştır. 1960'lı yıllardaki reform çalışmalarında planlı

kalkınmanın sağlanması için kamu yönetiminde gerekli dönüşümün gerçekleştirilmesi temel amaçlardan biridir. Bu bağlamda başta kalkınma planları olmak üzere Türk kamu yönetimindeki önemli reformlardan birisi olarak görülen Mehtap Raporu gibi idari reform çalışmalarında sorunlu alanlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Mehtap Raporu kapsamlı bir şekilde hazırlanmış ve merkezi yönetim detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Kalkınma planlarında da idari reform konusu ele alınarak çeşitli tavsiyeler sıralanmıştır. Cumhuriyetin ilanından 1980’li yıllara kadar geçen süreçte idari reform çalışmalarının merkezi yönetim ve yerel yönetim alanlarında personel, bütçe, teftiş gibi konularda yoğunlaştığı görülmektedir.

1970’lerde yaşanan krizlerle birlikte dünyada bir dönüşüm başlamıştır. Refah devleti anlayışından vazgeçilmeye başlanmasıyla bürokratik yapıda değişimler yaşanmıştır. Kamu yönetimleri bağlamında etkin, ekonomik ve verimli olmaya yönelik girişimlerde bulunulmuştur. YKY olarak adlandırılan bir paradigma değişiminin yaşanmasıyla kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında personel ve örgütlenme gibi konulardan ziyade kamu yönetiminin etkin, ekonomik ve hesap verebilir olmasını amaçlayan girişimlerde bulunulmuştur. 1980 sonrası dönemde Türk kamu yönetimi açısından köklü dönüşümler yaşanmaya başlanmıştır. Daha önceki reform çalışmalarında ön plana çıkan uluslararası örgütlerin bu dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarında da etkisinin olduğu görülmüştür. Bu dönemde kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında personel, iş görme usulleri ve yetki devri gibi konulara yapılan vurgunun yanında devletin değişen rollerine yönelik düzenlemeler öngörülmüş, şeffaflık, hesap verebilirlik ve demokratikleşme olgularına daha fazla vurgu yapılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda YKY anlayışının temel görüşleri ön plana çıkmıştır. 1980 sonrası dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarının uzman raporlarından ziyade köklü yapısal reformlar kanuni düzenlemeler şeklinde yürütüldüğü görülmüştür.

Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarına yönelik bu çalışmada idari reform çalışmaları sayesinde Türk kamu yönetiminde önemli değişikliklerin gerçekleştirilmesine ve kazanımların sağlanmasına rağmen reform çalışmalarından her zaman istenilen başarının sağlanamadığı görülmüştür. İdari reform çalışmalarında önemle üzerinde durulduğu düşülen konular tespit edilerek bu konulara ilişkin var olmaya devam eden sorunlar ve elde edilen kazanımlar araştırılmıştır. İdari reform çalışmalarında başarısızlıklar yaşandığı düşüncesinden hareketle konuların idari reform çalışmalarında istenilen başarının yakalanamaması bakımından etkileri tespit edilmeye çalışılmıştır.

İdari reform çalışmalarında üzerinde sıklıkla durulan konulardan birisi reform çalışmalarının yürütülmesini sağlayacak merkezi düzeyde bir birimin oluşturulmasıdır. Başta Barker Raporu, Mehtap Raporu, İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor olmak üzere idari reform çalışmalarında sıklıkla merkezi bir birimin kurulması tavsiye edilmiştir. 1974 yılında Mehtap Raporu'ndaki tavsiyelerin uygulanma durumunu tespit etmek için yürütülen araştırma merkezi bir birimin kurulmadığı, bu nedenle reform çalışmalarının bakanların takdirine ve biraz tesadüfe bırakıldığı vurgulanmıştır. Tarafımızca da kabul gören bu görüş doğrultusunda reform çalışmalarında öncü bir rol oynayacak merkezi düzeyde faaliyet gösteren bir birime büyük önem atfedildiği anlaşılmış ve reform çalışmalarında karşılaşılan aksaklıkların önemli nedenlerinden biri olarak bu durumun kabul edildiği görülmüştür. Nitekim 1980'li yıllara gelindiğinde merkezi birime yönelik tavsiyeler doğrultusunda İdareyi Geliştirme Başkanlığı oluşturulmuştur. Ancak söz konusu kurumun idari reformlara yönelik merkezi birime duyulan ihtiyacı karşılamadığına yönelik eleştirilerde bulunmaktadır. Merkezi bir birimin idari reformların başarılı bir şekilde yürütülmesi açısından tüm sorunları çözeceği düşünülmemekle birlikte incelenen reform çalışmalarından hareketle kapsamlı yetkilerle donatılmış bir merkezi birimin reform çalışmalarına olumlu katkı yapacağı düşünülmektedir.

Personel konusunun, hem reform çalışmalarında en çok üzerinde durulan hem de reform çalışmaları açısından önem arz eden konulardan bir diğeri olduğu düşünülmektedir. Personel unsuru örgütlerin en önemli unsuru olarak kabul edilmektedir. Bu bağlamda hem idari reformun konusu hem de idari reformun uygulayıcısı durumunda olan personele yönelik reform çalışmalarında değinilen sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Osmanlı Dönemi'nden itibaren Koçi Bey Risalesi, Katip Çelebi Risalesi, Defterdar Sarı Mehmed Paşa Risalesi, Barker Raporu ve Martin ve Cush Raporu gibi çalışmalarda liyakat konusu üzerinde durulduğu ve geçmişten günümüze liyakate özel bir önemin atfedildiği anlaşılmıştır. Personel sistemine yönelik düzenlemeler Osmanlı döneminde yapılmaya başlanmıştır. Bu kapsamda esas düzenlemelerin Kanunu Esasi döneminde yapıldığı görülmüştür. Memurluğun bir meslek haline getirilmesi sağlanmış ve maaş, atama usulleri ve sicil işlemleri gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır. Yine bu dönemde liyakate önem verilmesi konusu anayasal düzeyde ele alınmıştır. Çoğunlukla 1945'li yıllardan itibaren hazırlanan uzman raporlarında memurların atama, emeklilik ve terfi gibi işlemlerine yönelik tavsiyeler verilmiştir. Personel konusu bağlamında üzerinde durulan sorunlardan bir diğerrinin sınıflandırma yönelik olduğu görülmüştür. Neumark Raporu, Martin ve Cush

Raporu, Leimgruber Raporu ve Mook Raporu'nda bu konunun üzerinde durulmuştur. 1960'lı yıllarda da bu konu üzerinde durulmuştur. Sınıflandırma sisteminin uzun yıllardır hazırlanan raporlarda ele alınan bir konu olmasına rağmen öngörülen sistemin ihtiyaçları karşılamayacağını düşünülmesi anlaşılmıştır. Aynı ya da benzer önerilerin sıklıkla raporlarda yer aldığı görülmekle birlikte önerilen uygulamaya geçirilmesinde aksaklıklar yaşandığı anlaşılmıştır. Bununla birlikte liyakat ilkesinin benimsenmeye başlanması, merkezi bir personel dairesinin kurulması, merkezi düzeyde sınavların yapılması gibi konulardaki başarılar da yine idari reform çalışmaları sayesinde mümkün olmuştur.

İdari reform çalışmaları bağlamında ele alınan konulardan bir diğeri merkeziyetçilik sorunudur. Osmanlı'nın son dönemlerinde merkezi yönetimin eyaletler üzerindeki otoritesinin azalamaya başlamasıyla merkeziyetçiliğin sağlanmasına yönelik reformlar yapılmıştır. Valiler maaşlı hale getirilmiş, tımar sistemi kaldırılarak araziler hazineye bağlanmıştır. Özellikle II. Mahmud döneminde gerçekleştirilen reform çalışmalarının temel amaçlarından birisi güçlü bir merkeziyetçi yapının sağlanmasıdır. Tanzimat döneminde vilayet nizamnameleri ile merkeziyetçiliği ve ademi merkeziyetçiliğin belirli oranlarda benimsenmesini öngören düzenlemeler yapılmıştır. Merkez ve taşra arasındaki sorunlar daha Tanzimat döneminde ele alınmıştır. Ancak bu dönemde gerçekleştirilen reform çalışmalarında bu sorunlar üzerinde durulmuş olsa da çözüme dair istenilen başarı yakalanamamıştır. Ancak bu düzenlemeler Cumhuriyet dönemine intikal eden yönetsel sistemin oluşmasına da katkı sağlamıştır. Merkeziyetçilik kaynaklı sorunlar açısından yetki devrinin sağlanması önemli bir olgu olarak görülmektedir. Ancak yetki devrinin sağlanmasının tüm sorunların çözümü olarak görülmesinin doğru olmayacağı düşünülmektedir. Hazırlanan uzman raporlarında yetki devrinin sağlanması ve sorumluluk almaktan kaçmayan memurlarla çalışılması tavsiye edilmiştir. Kaya Raporu'nda yerel yönetimlerin merkezi yönetimin ağır vesayeti altında olduğu ifade edilmiştir. 2000'li yıllardan itibaren merkeziyetçiliğe yönelik adımlar atılarak yerel yönetimlerin etkinliğini artırmayı amaçlayan reform çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Valilerin il meclisi başkanı olma sıfatı 5302 sayılı kanunla kaldırılmıştır.

Kırtasiyecilik sorununun daha erken tarihlerde gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında yer aldığı görülmektedir. 1934 yılında hazırlanan Hines Raporu'nda dahi bu konuya önem verildiği anlaşılmıştır. Kırtasiyecilik belirlenen milli hedeflerin önünde bir engel olarak nitelendirilmektedir. Neumark Raporu'nda ve Martin ve Cush Raporu'nda kırtasiyeciliğin

önlenmesi tavsiye edilmiştir. Bu soruna Mehtap Raporu'nda da değinilmiş ve kırtasiyeciliğin merkezi yönetimin görevlerini yerine getirmesine engel olan sorunlardan birisi olduğu tespitinde bulunulmuştur. Kalkınma planlarında da bu soruna değinilmiş işlemlerin ve yöntemlerin sadeleştirilmesi istenilmiştir. Ayrıca Türk kamu yönetimi açısından önemli kabul edilen reform çalışmalarından bir diğeri olan KAYA Raporu'nda da bürokratik engellerin kaldırılması önerilmiştir. Uzun yıllar boyunca gerçekleştirilen idari reform çalışmalarında bu konuda istenilen başarının sağlanamadığı düşünülmektedir. Bununla birlikte 2000'li yıllarda bilgi teknolojileri alanında kaydedilen gelişmelerin ve e-Devlet uygulamalarının bu sorunun çözümüne yönelik katkı sağladığı anlaşılmıştır.

Gizliliğin önlenmesi, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanması konusu idari reform çalışmaları kapsamında ele alınan konulardan bir diğeridir. Bürokrasinin sır saklamak yerine şeffaf bir şekilde faaliyetlerini yürütmesi, gerekli denetimlerin yapılması ve hesap verebilirliğin sağlanması idari reform çalışmalarında ele alınmaktadır. Özellikle dokuzuncu ve onuncu kalkınma planlarında bu konuya değinilerek e-Devlet uygulamaların bu bağlamda katkı sunabileceği belirtilmiştir. Daha önce hazırlanan idari reformlarda da bu konuya yönelik tavsiyeler yer almakla birlikte 2000'li yıllardan sonra şeffaflık ve hesap verebilirliğe verilen önemin arttığı görülmüştür. 5018 sayılı kanunda ve 5302 sayılı kanunda bu konuya yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Şeffaflığın ve hesap verebilirliğin sağlanmasının özellikle gerekli desteğin sağlanması açısından idari reform çalışmalarına katkı yapacağı düşünülmektedir.

Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilere ilişkin detaylı öneriler ilk olarak Mook Raporu'nda sıralanmıştır. Üst düzey yöneticilere yönelik kursların tek bir yerde toplanması istenilmiştir. Özellikle Podol Raporu'nda bu konuya değinilmiş ve Türk kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin yetki devrine sıcak bakmadıkları, yeni metotları uygulamada yavaş kaldıkları, son derece merkezci oldukları belirtilmiştir. Bunların yanında üst düzey yöneticilerin öğrenme ve gelişme isteği taşıdıkları da belirtilmiştir. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'nda da bu konuya değinilmiş ve üst düzey yöneticilerin bazılarının gereken nitelikleri taşımadığı vurgulanmıştır. Hem reform çalışmalarının bir konusu olarak hem de reform çalışmaları bağlamında oynadıkları rol açısından üst düzey yöneticiler konusuna farklı raporlarda önem atfedildiği görülmüştür. Özellikle idari reform çalışmaları bağlamında üst düzey yöneticilerin yetki devrine olumlu yaklaşımlarının hem reform

çalışmalarından başarı sağlanması açısından hem de etkinlik ve verimlilik açısından katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

İdari reform çalışmalarında üzerinde durulan konulardan birisi reform çalışmalarına gereken desteğin sağlanmasıdır. Bu durumun idari reform çalışmalarında reformların başarısına etki eden faktörlerden birisi olarak kabul edildiği görülmüştür. Neumark Raporu'nda kamuoyu desteğinin sağlanmasına yönelik vurgu yapılmıştır. Bununla birlikte idari reform çalışmalarına karşı her zaman memnuniyetin sağlanmasının kolay olmadığı düşünülmektedir.

Reform çalışmaları gerçekleştirilirken günün ihtiyaçlarını giderebilmek düşüncesiyle hareket edilebilmektedir. Tanzimat döneminden itibaren gerçekleştirilen reform çalışmalarından çok hızlı sonuçlar alınmak istenildiği anlaşılmıştır. Gerçekleştirilen idari reform çalışmalarından çok hızlı sonuçlar alınmasını beklenmesi ve uzun süre gerektiren reform çalışmalarına karşı siyasi istencin sağlanamaması idari reform çalışmalarından olumlu sonuçlar alınmasına engel olabilmektedir. Ayrıca siyasi istikrarsızlıklar döneminde uzun süreli reform hedeflerinin uygulamaya geçirilmesinde sorunlar yaşandığı görülmüştür.

Çalışmada Türk kamu yönetimi bağlamında uzun bir geçmişe sahip idari reform olgusu ele alınmıştır. İdari reformlar üzerinde önemle durulan bir konudur. Türk kamu yönetiminde köklü bir reform tecrübesi olmakla birlikte idari reform çalışmalarından her zaman istenilen sonucun alınamadığı düşünülmektedir. Reform çalışmalarında ele alınan sorunların ya varlığını devam ettirdiği ya da olumlu sonuçların uzun dönemde alınabildiği düşünülmektedir. Farklı zamanlarda hazırlanmış idari reform çalışmalarında aynı konulara hala değiniliyor olması sorunların çözülmemiş olduğunun düşünülmesine yol açmıştır. Bu bağlamda Türk kamu yönetiminde idari reformların bir çıkmaz niteliğinde olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte reform çalışmalarından her zaman istenilen sonuçlar alınamamakta ancak reform çalışmalarından birçok kazanım sağlanmakta ve olumlu sonuçlar alınmaktadır. Ancak idari reform çalışmaları değerlendirilirken idari reformların subjektif niteliği göz önünde bulundurulmalıdır. İdari reformların subjektif bir nitelik arz ettiği düşünülerek reform çalışmaları değerlendirilmelidir. Nitekim reform çalışmalarından beklenen sonuçlar ve reformların uygulamaya aktarılmasının ne oranda başarılı olduğu konusu reformlara yaklaşıma göre değişiklik göstermektedir.



KAYNAKLAR

- Acar, A., ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*(13), 19-37.
- Akçura, Y. (2016). *Osmanlı Devleti'nin Dağılma Devri* (5. Baskı). Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Akgüner, T. (1992). *Kamu Personel Yönetimi*. İstanbul: Der Yayınları.
- Akın, C. (2000). Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz. *Türk İdare Dergisi*, 72(427), 77-108.
- Aktan, T. (1987). *Kamu İdaresi*. Ankara: Eğitim, Salık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları.
- Aktel, M. (1998). Tanzimat Fermanı'nın Toplumsal Yansıması. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(3), 177-184.
- Aktel, M. (2003). *Küreselleşme ve Türk Kamu Yönetimi*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Akyıldız, A. (1993). *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform*. İstanbul: Eren Yayıncılık.
- Al, H. (2004). Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. *Liberal Düşünce*(33), 183-197.
- Altan, Y. (2016). Türk Kamu Personel Rejiminde Reform İhtiyacı: Reformu Gerektiren Dış Etkenler Ekseninde Bir Değerlendirme. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(15), 381-398.
- Altunok, M. (2011). Türkiye'de Kamu Yönetimi Disiplininin Temelleri Üzerine. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(3), 231-252.
- Altunok, H. (2012). *Türkiye'de Kamu Personel Politikası Analizi*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Armağan, A. (2011). Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler. *Gazi Akademik Bakış*, 5(9), 139-156.
- Aslaner, A. (2006). Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları. *Türk İdare Dergisi*, 78(453), 47-67.
- Ataay, F. (2007). *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması*. Ankara: De Ki Basım Yayım.
- Avaner, T. (2009). *Kamu Yönetiminde Reform: Bağımlılık Bağlamında Reformun Antropolojisi*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Avcıoğlu, D. (2016). *Türkiye'nin Düzeni* (2.Baskı). İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınevi.

- Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 82-122.
- Aykaç, B., ve Altunok, H. (2014). Türk Yönetim Sistemini Etkileyen Yabancı Uzman Raporları Üzerine Bir İnceleme: Mook ve Podol Raporlarında Yöneticilik. *İstanbul Gelişim Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 1-18.
- Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(2), 153-179.
- Başbakanlık. (1982). *Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Başbakanlık Personel Dairesi Başkanlığı. (1963). *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında)*. Ankara.
- Baysal, T. (2016). Türkiye'de Kamu Yöneticilerinin Yetiştirilmesi, Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 7(1), 186-213.
- Berkes, N. (2017). *Türkiye'de Çağdaşlaşma* (24. Baskı). (A. Kuyaş, Dü.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Berkman, A. Ü. (1981). Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulaması: İdari Reformun "Yönetilmesi Açısından Bir Değerlendirme. *ODTÜ Gelişme Dergisi*(özel sayı), 207-225.
- Breuer Carias, A. R. (1971). İdari Reform ve Venezüella'nın Sosyo-Ekonomik Kalkınması (Çev. E. Oyal). *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 130-134. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1970).
- Caiden, G. E. (1969). *Administrative Reform*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Caiden, G. E. (1989). İdari Reformun Güncelliği (Çev. N. Özgöl). *Türk İdare Dergisi*, 61(382), 205-229. (Orijinal makalenin yayım tarihi 1988).
- Coşkun, B. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*(448), 13-47.
- Coşkun, B., ve Nohutçu, A. (2005). Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kurumsal-Tarihsel Perspektif, Genel Değerlendirme ve Saptamalar. A. Nohutçu, ve A. Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I* içinde (s. 1-36). İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Çağman, E. (1999). III. Selim'e Sunulan Bir Islahat Raporu: Mehmet Şerif Efendi Layihası. *Divan: Disiplinlerarası Çalışmalar Dergisi*(2), 217-233.
- Çağman, E. (2010). *III. Selim'e Sunulan Islahat Layihaları*. İstanbul: Kitabevi.
- Çakır, M. (2013). Reform ve İdari Reform Kavramları Üzerine Bir İnceleme. *Tarih Okulu Dergisi*,(16), 627-640.

- Çoker, Z. (1996). Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(2), 37-46.
- Çukurçayır, M. A. (2002). Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler. *Türk İdare Dergisi*, 74(437), 157-167.
- Danışman, Z. (1972). *Koçi Bey Risalesi*. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Davison, R. H. (2005). *Osmanlı İmparatorluğu'nda Reform, 1856-1876* (2. Baskı) (Çev. O. Akınbay). İstanbul: Agora Kitaplığı (Eserin orijinali 1963'te yayınlandı).
- Demirci Güler, F. (2003). Türk Kamu Yönetiminin Evrimi (I). *Amme İdaresi Dergisi*, 36(1), 1-30.
- Demirci, A. G. (2010). Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye'de Kadro Sisteminin İnşası. *Toplum ve Demokrasi*, 4(8-9-10), 143-168.
- Demirel, D. (2012). Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Kamu Reformları. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 5(8), 475-487.
- Dinçer, N., & Ersoy, T. (1974). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*. Ankara: TODAİE.
- Eken, M. (1998). Kamu Yönetiminde Kötü Yönetim Olgusu. *Türk İdare Dergisi*, 70(419), 127-139.
- Ekici, B. (2005). Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim. A. Nohutçu ve A. Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I* içinde (s. 57-94). İstanbul: Beta Basım Yayım.
- Engelhardt, E. (1976). *Tanzimat* (Çev. A. Düz). Milliyet Yayınları.
- Ergan, N. G. (1999). Siyasetnamelerimizde Çizilen "Devlet Adamı" Portresinin Temel Özellikleri. *Bilig Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*(8), 27-45.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11-23.
- Ertürk, B. (1971). Bir Psikolojik Değişim Sorunu Olarak İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(3), 72-89.
- Eryılmaz, B. (2004). Kamu Yönetiminde Değişim. U. Ömürgönülşen, ve M. K. Öktem (Ed.), *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 50-64). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2012). Türkiye'de Bürokrasinin Sorunları. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Ed.). *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. Baskı) içinde (s. 207-225). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2015). *Kamu Yönetimi* (8. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Finan, W., & Dean, A. (1971). İdari Reformların Hazırlanmasına ve Uygulanmasına İlişkin Usuller (Çev. C. Cem). *Amme İdaresi Dergisi*, 4(3), 125-144 (Orijinal makalenin yayım tarihi 1957).
- Findley, C. V. (1994). *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform* (Çev. L. Boyacı ve İ. Akyol). İstanbul: İz Yayıncılık.
- Fisher, J. F. (1963). AID Uzmanı Mr.Fisher'in Raporları. D. P. Dairesi içinde, *1962 Yılında Devlet Personel Dairesi'ne Verilen Yabancı Uzman Raporları* (s. 61-142). Ankara.
- Gedikkaya, F. G. (2016). Katip Çelebi., M. Akçakaya. (Ed.). *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri*. Ankara: Gazi Kitabevi, ss. 281-299.
- Giritli, İ. (1963). *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*. İstanbul: Sulhi Garan Matbaası.
- Gournay, B. (1971). Fransa'da İdari Reform Çalışmaları (Çev. İ. Kuntbay). *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 96-102. (Orijinal makalenin yazım tarihi 1966).
- Gökçe, A. F. (2010). Osmanlı Klasik Döneminde İdari Reform Hareketleri: Koçi Bey Risalesi. *Yasama Dergisi*(14), 59-78.
- Gökyay, O. Ş. (1982). *Katip Çelebi Yaşamı, Kişiliği ve Yapıtlarından Seçmeler*. Ankara: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Güler, B. A. (2003). *İkinci Dalga Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon Kamu Yönetimi Temel Kanunu*. Ankara: Türkiye Yol İş Sendikası Eğitim Yayınları.
- Güler, B. A. (2003b). Kamu Personel Sisteminde Reform Zorlamaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 36(4), 17-34.
- Güler, B. A. (2005a). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf yayınevi.
- Güler, B. A. (2005b). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi* (2. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güven, S. (1998). *1950'li Yıllarda Türk Ekonomisi Üzerinde Amerikan Kalkınma Reçeteleri*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. M. Öktem ve U. Ömürgönülşen(Ed.), *Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunlar içinde* (s. 85-137). Ankara: İmaj Yayınevi
- Haktankaçmaz, M. İ. (2009). *Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Heper, M. (1980). Center And Periphery In The Ottoman Empire With Special Reference To The Nineteenth Century . *International Political Science Review*, 1(1), 81-105.
- Hines, W. D., Kemmerer, E. W., Dorr, G. H., Somervell, B., Whittlesey, C. R., Smith, H. A., Gardner, O. F., Wright Jr., W. L., Trivanovitch, V., Wadsted, B. (1934). *Türkiyenin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki Kitap I*. Ankara: Köy Öğretmeni Basımevi.

- Hines, W. D., Kemmerer, E. W., Dorr, G. H., Somervell, B., Whittlesey, C. R., Smith, H. A., Gardner, O. F., Wright Jr., W. L., Trivanovitch, V., Wadsted, B. (1936). *Türkiyenin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkik Kitap III*. Ankara: Mehmed İhsan Matbaası.
- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1994). *21. Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar*. Ankara: İdareyi Geliştirme Başkanlığı.
- İdareyi Geliştirme Başkanlığı. (1996). *Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yapı ve Fonksiyonlar Bakımından Analizi*. Ankara: İdareyi Geliştirme Başkanlığı
- İlkin, S. (1982). Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri. İstanbul: Yapı ve Kredi Bankası.
- İnternet:Avaner, T. (2004). *Kamu Yönetimi Reform Raporları*. 18 Ağustos 2017 tarihinde yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/files/2013/09/tekinavaner.doc adresinden erişilmiştir.
- İnternet:DPT. (1963). *Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967*. Mart 2, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (1967). *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968-1972*. Mart 02, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (1973). *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973-1977*. Mart 03, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (1979). *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983*. Ankara. Mart 05, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (1985). *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989*. Mart 07, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (1989). *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Mart 11, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (1995). *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)*. Mart 08, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (2000). *Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005*. Ankara. Mart 08, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013*. Mart 10, 2018 tarihinde <http://www.metu.edu.tr/system/files/kalkinma.pdf> adresinden alındı.
- İnternet:DPT. (2013). *Onuncu Kalkınma Planı. 2014-2018*. Ankara. Mart 10, 2018 tarihinde <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/KalkinmaPlanlari.aspx> adresinden alındı.

- İnternet:Görmez , K., & Bahçeci, H. (2014). Türkiye'de Kamu Yönetimi ya da Değişmeyen Kamu Yönetimi. F. N. Genç (Ed.), *XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 1-19). <http://etkinlik.adu.edu.tr/kayforxii/default.asp?idx=313338> adresinden 04 Mart 2018 tarihinde alındı.
- İzci, F., & Turan, M. (2013). Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(1), 117-152.
- Işıl, B. (1965). *Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare*. Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetmelik Reform Çalışmaları. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65-84.
- Kalkandelen, A. H. (1998). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (Süreç ve Aşamalar). *Türk İdare Dergisi*, 70(420), 97-109.
- Kantarcıoğlu, S. (1977). *Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?* Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Kara, B. (2006). Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-1960 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar. *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 149-162.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 43-65.
- Karaer, T. (1987a). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(2), 25-46.
- Karaer, T. (1987b). Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(1), 59-76.
- Karagöz, M. (1995). Osmanlı Devletinde Islahat Hareketleri ve Batı Medeniyetine Giriş Gayretleri (170-1839). *Ankara Üniversitesi Osmanlı Tarihi Arştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi*(6), 173-194.
- Karal, E. Z. (2007a). *Osmanlı Tarihi V. Cilt Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789-1856) (8. Baskı)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Karal, E. Z. (2007b). *Osmanlı Tarihi VIII. Cilt Birinci Meşrutiyet ve İstibdat Devirleri 1876-1907 (6. Baskı)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Kaya, F. (2016). Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(48), 165-181.
- Kesik, A. (2005). Dünyadaki Gelişmeler Işığında Türk Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: 5018 sayılı Kanunun Değerlendirilmesi & Yeni Bütçeleme Anlayışının Türkiye'de Uygulanabilirliği. A. Nohutçu ve A. Balcı (Ed.), *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-I* içinde (s. 95-132). İstanbul: Beta Basım Yayım.

- Keten, M. (1995). *Türk İdare Sisteminde Nasıl Bir Reform Yapılmalı?* Ankara.
- Kılavuz, R. (1998). İdari Reform Olgusu ve Türkiye'de İdari Reform Çalışmaları. *Türk İdare Dergisi*, 70(420), 163-184.
- Köksal, A. C. (2017). Bir İslam Alimi Olarak Lutfi Paşa. *Osmanlı Araştırmaları*(50), 29-72.
- Kutlu, Ö. (2003). İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirinden Kamu Politikaları Transferi Etmeleri ve Öğrenmeleri. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk ve B. Coşkun (Ed.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar* içinde (s. 83-114). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kuyaksil, A. (1994). *Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili Dönem (1945-1963)*. İstanbul: Yıldızlar Yayıncılık.
- Lewis, B. (2014). *Modern Türkiye'nin Doğuşu (7. Baskı)*. Ankara: Arkadaş Yayınevi.
- Mamur Işıkcı, Y. (2017). Türkiye'de İdari Reform Çalışmalarının Tarihsel Perspektif Açısından Değerlendirilmesi. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 167-191.
- Martin, J. W. ve Cush, F. (1952). *Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor*. Damga Matbaası.
- Mihçioğlu, C. (1963). *İdari Reform Belçika Tecrübesi ve Türkiye için Alınacak Dersler*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Mihçioğlu, C. (1990). *Yönetim Bilimine Giriş*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Ders Notları Tıpkıbasım.
- Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası. (1951). *Kalkınma Programı İçin Tahlil ve Tavsiyeler*. Ankara: Akın Matbaası.
- Mook, V. (1963). OECD Uzmanı Mr. Van Mook'un Raporları. Devlet Personel Dairesi. 1962 Yılında Devlet Personel Dairesi'ne Verilen Yabancı Uzman Raporları içinde (s. 2-60). Ankara.
- Mutlusu, A. F. (1999). Bürokrasi-Bürokrat-Siyaset İlişkisi ve Bürokratik Katılım. *Türk İdare Dergisi*, 71(424), 133-148.
- Neumark, F. (1949). *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi (5. Baskı)*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Öktem, M. K. (1988). Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Türk İdare Dergisi*, 60(380), 105-136.
- Öktem, M. (1992). Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85-105.
- Övgün, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*. Ankara: Nika Yayınevi.

- Özçelik, A. S. (1959). Sened-i İttifak. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 24(1-4), 1-12.
- Özdicle, C. (1965). *Türkiyede Amme İdaresi ve İdarede Devrim Yapılmasını Zorunlu Kılan Nedenler*. Ankara: Örnek Matbaası.
- Özer, M. A. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Son Gelişmeler. U. Ömürgönülşen ve M. Öktem (Ed.), *II. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 168-181). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A., & Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler Teorik Boyut*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A., & Önen, S. M. (2017). *200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Öztuna, Y. (2006). *Sultan II. Mahmud Cihan Hakanı ve Yenileşme Padişahı*. İstanbul: Babıali Kültür Yayıncılığı.
- Öztürk, N. K. (1999). Kamu Yönetiminde İnsan Kaynakları Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 71(424), 123-131
- Öztürk, N. K. ve Coşkun, B. (2000). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, 72(426), 145-161.
- Parlak, B., ve Sobacı, Z. (2008). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Global Perspektifler (2. Baskı)*. İstanbul: Alfa Aktüel.
- Payaslıoğlu, A. (1971a). İdari Reformun Sınırlılıkları. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 14-23.
- Payaslıoğlu, A. (1971b). İdari Reformun Yönü ve Stratejisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 3-13.
- Podol, R. (1967). Bir Yabancı Gözüyle Yirminci Yüzyıl Ortasında Türk Kamu Yöneticisi (Çev. C. Tutum). *Amme İdaresi Bülteni*(10), 10-15.
- Polatoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması (2. Baskı b.)*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Pustu, Y. (2007). Osmanlı-Türk Devlet Geleneğinde Modernleştirici Bir Unsur Olarak Bürokratik Elitler. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 197-214.
- Pustu, Y. (2016). Defterdar Sarı Mehmed Paşa. M. Akçakaya (Ed.), *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri* içinde (s. 301-322). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Atlas Yayıncılık.
- Sencer, M. (1982). Kamu Görevlilerinin Eğitimi ve Kamu Yönetimi Akademisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 15(2), 3-5.

- Sencer, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğu'nda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler . *Amme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Sencer, M. (1986). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Sezer, Y., & Kargın, N. (2002). Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu. *Türk İdare Dergisi*, 74(436), 209-225.
- Shaw, S. J. (1965). The Origins of Ottoman Military Reform: The Nizam-ı Cedid Army of Sultan Selim III. *The Journal of Modern History*, 37(3), 291-306.
- Sıdal, S. (2016). III. Selim & II. Mahmud. M. Akçakaya(Ed.), *Türk İslam Tarihinde Yönetim Belgeleri* içinde Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sürgit, K. (1968a). Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(1), 3-17.
- Sürgit, K. (1968b). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi MEHTAP Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2), 1-10.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*. Ankara: TODAİE .
- Sürgit, K. (1980). 12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 13(3), 39-77.
- Şaylan, G. (1973a). Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu. R. Keleş ve Ş. Gözübüyük (Ed.), *Prof. Dr. K. Fikret Arık'a Armağan* içinde (493-514). Ankara: Sevinç Matbaası.
- Şaylan, G. (1973b). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 6(2), 15-28.
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Thornburg, M. W. (1950). *Türkiye Nasıl Yükselir*. (Çev. S. Yazıcıoğlu). İstanbul: Nebioğlu Yayınevi (Eserin orijinali 1949'da yayınlandı).
- TODAİE. (1965). *İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor*. Ankara: TODAİE.
- TODAİE. (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu (2. Baskı)*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- TODAİE. (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler*. Ankara: TODAİE.
- TODAİE. (1991). *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*. Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası.
- Topçu, E. (1993). *Osmanlı İmparatorluğunda Fatih Dönemi Kamu Yönetimi*. Ankara: Ocak Yayınları.

- Toprak, D. (2008). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 13(2), 313-333.
- Tortop, N., İsbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H., ve Özer, M. A. (2016). *Yönetim Bilimi* (10. Basım b.). Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Turan, E. (2015). *Kamu Yönetiminde Reform*. Konya: Palet Yayınları.
- Tutum, C. (1971). İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*(4), 32-45.
- Tutum, C. (1973). Gerçekleştirilemeyen Reform: Personel Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 6(3), 3-26.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara : Tesav Yayınları.
- Türkiye Genç İş Adamları Derneği. (1997). *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'nin Önde Gelen Sorunlarına Yaklaşımlar: 23-Kamu Yönetiminde Yozlaşma ve Rüşvet*. İstanbul: TÜGİAD.
- Uçar, E. K. (2009). İdari Reform Neden Başarılamıyor? N. Akyıldız, S. Aydın, A. Erençin, S. Güzelsarı ve N. A. Sağiroğlu (Ed.), *18. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Kamu Yönetiminde Reform* içinde (s. 3-16). Ankara: TODAİE.
- Uçar, M., ve Karakaya, A. (2014). Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye'de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme. *Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(2), 152-169.
- Uçarol, R. (2000). *Siyasi Tarih (1789-1999) (5. Baskı)*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Uğur, A. (1982). *Asafname*. Ankara: Başbakanlık Basımevi.
- Uğural, H. R. (1969). *Devlet Adamlarına Öğütler*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*(70), 85-102.
- Weiker, W. F. (1968). The Ottoman Bureaucracy: Modernization and Reform. *Administrative Science Quarterly*, 13(3), 451-470.
- Yalçındağ, S. (1971). Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 24-31.
- Yalçındağ, S. (1993). Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 43-69.
- Yamaç, M. (2014). İlk Anayasa (1876 Kanun-i Esasisi). *Balkan Journal of Social Sciences*, 3(5), 54-68.
- Yaylı, H. (2016). "Koçi Bey"., M. Akçakaya. (Ed.), *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri* içinde (s. 259-280). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yayman, H. (2008). *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.

- Yenal, O. (2003). *Cumhuriyet'in İktisat Tarihi*. İstanbul: Homer Kitabevi.
- Yetim, A. A. (1988). *Planlı Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformları*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yıldırım, R. (2006). 59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(2), 31-60.
- Ziyade, H. (2003). Osmanlı Devleti'nin Laikleşmesinde Bürokratların Rolü (Çev. E. Baş). *Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 44(2), 301-323 (Orijinal makalenin yayım tarihi 1989).
- Zürcher, E. J. (2015). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi (31. Baskı)*. İstanbul: İletişim Yayınları.





ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Özmen, Burak
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 1993 / Ankara
e-posta : burakozmen06@gmail.com

Eğitim Derecesi	Okul/Program	Mezuniyet Yılı
Yüksek Lisans	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi	Devam ediyor
Lisans	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi	2015
Lise	Ankara Polis Koleji	2011

İş Deneyimi, Yıl	Çalıştığı Yer	Görev
------------------	---------------	-------

Yabancı Dili

İngilizce

Yayınlar

Özer, M. A. ve Özmen, B. (2017). Parlamenter ve Başkanlık Sistemleri Arasında Konumunu Arayan Bürokrasi. *Strategic Public Management Journal*, 3, Özel Sayı, 17-34.



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR..

