

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORMLAR BAĞLAMINDA
'REFORM' YÖNETİMİ**

Yüksek lisans Tezi

Turgut Tatar

Ankara-2006

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

**TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORMLAR BAĞLAMINDA
'REFORM' YÖNETİMİ**

Yüksek Lisans Tezi

Turgut Tatar

Tez Danışmanı
Prof.Dr.Kurthan Fişek

Ankara-2006

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR.....	ii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

1. İDARİ REFORMUN TANIMI.....	3
2. İDARİ REFORMUN ÖNEMİ VE İLKELERİ.....	5
3. İDARİ REFORMUN EVRELERİ.....	7
4. İDARİ REFORMUN ÖZELLİKLERİ.....	10
5. İDARİ REFORMUN AMAÇLARI VE STRATEJİSİ.....	12
6. İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINDA UYGULANAN YÖNTEMLER.....	13
7. İDARİ REFORMUN SINIRLILIKLARI.....	16

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI

1. OSMANLI DÖNEMİ.....	19
2. CUMHURİYET DÖNEMİ.....	20
2.1. PLANLI DÖNEM İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI.....	26
2.1.1. MEHTAP.....	27
2.1.2. İDARİ REFORM DANIŞMA KURULU VE RAPORU.....	29
2.2. KALKINMA PLANLARINDA İDARİ REFORM YAKLAŞIMI	
2.2.1. BİRİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1963-1967).....	30
2.2.2. İKİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1968-1972).....	31
2.2.3. ÜÇÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1973-1977).....	32
2.2.4. DÖRDÜNCÜ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1979-1983).....	33
2.2.5. BEŞİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1985-1989).....	34
2.2.6. ALTINCI BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1990-1994).....	34
2.2.7. YEDİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (1996-2000).....	35
2.2.8. SEKİZİNCİ BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI (2001-2005).....	36
2.3. 1980 SONRASI YÖNETİMDE REFORM ÇALIŞMALARI	
2.3.1. 12 EYLÜL DÖNEMİ REFORM ÇALIŞMALARI.....	37
2.3.2. KAYA.....	39
3. DÜNYADAKİ GELİŞMELER.....	42
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	46
TÜRKÇE VE İNGİLİZCE ÖZET.....	54
KAYNAKÇA.....	56

KISALTMALAR

a.g.e	:Adı geçen eser
a.g.m	:Adı geçen makale
C	:Cilt
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	:Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	:Kanun Hükümünde Kararname
KİT	:Kamu İktisadi Teşekkülü
MEHTAP	:Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
S	:Sayı
s	:Sayfa
TESAV	:Toplumsal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TODAİE	:Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

GİRİŞ

Bu çalışmada, Cumhuriyet döneminde yapılmış idari reform çalışmalarının amacına uygun olarak uygulamaya geçirilip geçirilmediğinin sebep ve sonuçları incelenmiştir.

Çalışmanın amacı, idari yapısını Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralan Türkiye Cumhuriyet'inde, idarenin ve kamu yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde yapılan reform ve reorganizasyon çalışmalarının neler olduğu ve neyi amaçladığı ile istenilen sonuçlara ulaşıp ulaşılamadığının değerlendirilmesidir.

İdarede reform, yönetimin sahip olduğu bütün imkan ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda kullanabilme yollarını inceleyerek, idareye yeni bir anlayış getirme çabalarının tümü olarak tanımlanmaktadır. İki bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde idari reform kavramı üzerinden idari reformun tanımı, özellikleri, önemi, amaçları, stratejisi, ilkeleri, evreleri, sınırlılıkları ile idari reformda uygulanan yöntemler açıklanmıştır.

Türkiye'de idarenin yeniden yapılanması Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren gündeme gelmiş ve Tanzimat ile birlikte yoğunluk kazanmıştır. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte kamu yönetiminin aksayan taraflarının onarılması ve kamu yönetiminin geliştirilmesine önem verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye'nin idari yapılanması Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralındığı için Osmanlı dönemindeki idaredeki reform çalışmalarına kısaca değinilmiştir. Dünyadaki kamu yönetimi yapısı 1929'daki dünya ekonomik krizi, daha sonra da İkinci Dünya Savaşı ile başlayan gelişmeler sonucunda önemli ölçüde zorlanmaya başlamıştır. Bu zorlanma Türkiye'de çok

partili yaşama geçilen 1945 yılından sonra daha da artmıştır. 1960'lardan sonra girilen planlı kalkınma döneminde ise yönetimin elverişsiz olduğu ortaya çıkmış ve idarenin yeniden yapılandırılması dile getirilmeye başlanmıştır.

Çalışmanın bu bölümünde planlı dönemde idarede yapılan reform çalışmaları ile kalkınma planlarında idari reform çalışmaları incelenmiştir. 1980 sonrası yeni sağ ideoloji ile birlikte kamu yönetiminde “yeniden yapılandırma” çalışmalarının başlaması Türkiye’de de idarede yeni yapılanmayı gerekli kılmıştır. 1980 sonrası Türkiye’deki idari reform çalışmaları, 12 Eylül dönemi idari reform çalışmaları ile KAYA raporu adı altında incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca kamu yönetiminde dünya konjonktüründe yaşanan gelişmeler de ele alınmıştır.

Çalışmamızın sonuç ve değerlendirme bölümü, Türkiye’de idarede yapılan reform çalışmalarının değerlendirilmesi, reform çalışmalarındaki genel sorunlar ve bunlara yönelik olarak sunulan çözüm önerilerinden oluşmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE REFORM

Bu bölümde, idari reformun tanımı, önemi, ilkeleri, evreleri, özellikleri, amaçları, stratejisi, idari reformda kullanılan yöntemler ile idari reformun sınırlılıkları incelenmektedir.

1. İdari Reformun Tanımı

Reform kavramı genellikle aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırma, iyileştirme ya da yeni bir şekil verme anlamında kullanılmaktadır. Yönetimde reform ise yönetimin sahip olduğu bütün imkan ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda akılcı bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek çağdaş ve modern düşüncelere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarının tümüdür. Yönetimde reform mevcut düzenin günün şartlarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasından öte organizasyonların amaç ve programlarını en az emek, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili bütün iyileştirme ve geliştirme çabalarına da yönetimde reform denilebilir.¹

Yeniden yapılanma ya da reform devletin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde değişiklik anlamına gelmektedir. Yönetim sisteminin hem iç ilişkilerinde hem de çevresi ile olan ilişkilerinde önemli değişikliklere neden olmaktadır. Yönetimde reform ya da yeniden yapılanma yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler demektir. Yeniden yapılanma, kamu kurumlarının sınırlı kaynaklarla

¹ Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE, Ankara, 1972, s. 9.

amaçlarını en rasyonel, en verimli ve en etkili biçimde nasıl örgütlendiği sorusuna yanıt aramaktadır.²

İdari Reform Danışma Kurulu, yönetimde reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukların ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır.³

Yönetim literatüründe yönetimde reform kavramı genellikle yönetim sisteminde var olanı geniş ölçüde bir kenara bırakıp yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır.⁴ Kamu yönetimi, kendi bir sistem olduğu gibi kendisine bağlı alt sistemleri de vardır. Yönetimi çağdaş hale getirmenin ve yineden düzenlemenin amacı değişiklere yatkın olmayan bir düzenin değişikliklere sistemli bir şekilde ve sürekli olarak uyum sağlayabilecek bir yapıya kavuşturulmasından ibarettir.⁵

Türkçe çevirisinde kavramın idareyi geliştirme, yeniden düzenleme, idari ıslahat, reorganizasyon, yönetimin iyileştirilmesi, gibi çeşitli terimlerle ifade edilmesinden şikayet edilmektedir. Sonuç olarak yönetimde reform, yönetimin milli amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böylece iyi

² Cahit Tutum, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara, 1994, s. 5-6.

³ “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler”, *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, TODAİE, Ankara, 1972, s. 7.

⁴ Selçuk Yalçındağ, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, C. 4, S. 2, Ankara, 1971, s. 24.

⁵ “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler”, *a.g.e.*, s. 8.

işleyen bir sistem içinde faaliyet görmesini sağlayacak çabaların bütünü olarak tanımlanabilir.⁶

Genel olarak idari reform, yönetim alanı ile ilgili olmak, bilinçli bir faaliyet olmak, kalıcı etkiler yaratmak ve iyileştirme sağlamak unsurlarından oluşan bir faaliyet olarak tanımlanmaktadır.⁷

2. İdari Reformun Önemi ve İlkeleri

Yönetimde reformdan amaç, modern teşkilat ve yönetim prensiplerini, iş görmede çağdaş sistem, metot ve teknolojisinin kullanılmasını sağlamak, varılmak istenen amaca en az kaynak kullanmak suretiyle hizmet ve üretimin en kısa zamanda en ucuz maliyetle ve gerekli görülen kalitede elde edebilmektir.⁸ Yönetimde reform kültürel değişme, teknolojik yenilik ve modernizasyon gibi sosyal değişimin bir faktörüdür ve amacı yönetimin modernleştirilmesi olarak gösterilmektedir.⁹

İdari reform, teknik anlamda idarenin sürekli ve sistemli bir şekilde değişmesine ve yenilenmesine ilişkin tedbirler dizisi olarak tanımlanmaktadır. Geliştirme ve yenileme esas olarak idarenin üç alanında yapılmaktadır: insan, örgüt ve yöntem. Bu alanlarda yapılacak iyileştirme ve geliştirmelere genel olarak şu ilkeler göz önünde tutulmaktadır:

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

Uygulandığı toplumun gerçeklerinden soyutlanamaz.

⁶ Kenan Sürgit, *a.g.e.*, s. 8, 10.

⁷ Cahit Tutum, *a.g.e.*, s. 3-6.

⁸ “1972 Yılı Programı”, DPT, Ankara, 1972, s. 383.

⁹ İsmet Giritli, *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979, s. 167.

2. İdari reform aşamalı bir süreçtir. Kısa sürede göz alıcı sonuçlar beklenmemelidir. Reform, tedrici, dikkatli ve kararlı bir şekilde yürütülmelidir. Başarısı hakkında şüphe yaratan bir hareket hiçbir zaman hedefine ulaşamaz.
3. İdari reform önceden bir planlamayı gerektirir. Reformun planlanması demek genel stratejisinin, belli başlı safhalarının belirtilmesi, önceliklerinin tayini ve gelişme ritminin tespiti demektir.
4. Reformun uygulanması bir örgütlenmeyi gerektirir. Bu iş için sürekli nitelikte teknik kuruluşlara gidilmedikçe başarı sağlanamaz. Uygulamayı yapacak araçların eksiksiz olması şarttır.
5. İdari reform, kamu yönetiminde ihtisaslaşmış bir personel kadrosunun yetiştirilmesini gerektirir. Bu konuda araştırma, inceleme ve uygulama yapacak uzmanların yetiştirilmesi başarı için zorunludur.
6. İdari reformun temelinde personel sorunları yatar. Bu nedenle reformda personel sorunlarına gereken ağırlık ve öncelik verilmelidir.
7. İdari reform psikolojik hazırlığı gerektirir. Bu hazırlık reformdan önce başlar ve onunla birlikte devam eder. Amaç, girişilen tedbirlerin kabulünü kolaylaştıracak uygun bir ortam yaratmaktır. Bu nedenle siyasi liderleri, memurları ve halkı reforma hazırlayıcı nitelikte uygun programlar düzenlenmelidir.
8. Reformun septik davranışlara, hatta direnmelere yol açacağı bilinmelidir. Reform, niteliği gereği idari mekanizmanın tabi olduğu adalet kanunlarına aykırı düşer. Zira reform her şeyden önce eski alışkanlıkların değiştirilmesini,

rutin uygulamaların terk edilmesini ve yeni şartlara uyma külfetini gerektirir.¹⁰

İdari reformun uygulanacağı belli başlı alanları, personel rejimi, idarenin organik yapısı, hizmetin işleyişı ve halkla ilişkiler alanlarını içeren dört grupta toplamak mümkündür.¹¹

3. İdari Reformun Evreleri

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu'na göre yönetimde reform çalışmaları beş evrede gerçekleştirilebilir.¹²

a. Sorunların ve Reform İhtiyacının Tespiti: Atılacak ilk adım, sorunun tespit edilmesi ve çözümü için harekete geçilmesidir. Yönetimin üst kademelerindeki değişiklikler, kurum içi ve dışından gelen istekler ve zorlamalar harekete geçilmesinde rol oynayabilirler.¹³

b. Gerekli Araştırmaların Yapılması ve Tekliflerin Getirilmesi: Karar verilmeden önce gerekli etüt ve araştırmaların yapılması büyük önem taşır. Bu evrede mevcut durum ve sorunlar incelenir ve öneriler geliştirilir.¹⁴

Yönetimde reformala ilgili araştırma, danışma ve tartışmalar, yönetimde reformun amaçlarını gerçekleştirecek önerilerin ortaya konulması ile sonuçlanmaktadır.¹⁵ Önerilerin kabul edilmesi ve uygulanması imkanlarını artırmak için getirilen önerilerin özellikleri ise şöyle özetlenmektedir:¹⁶

¹⁰ Aktaran: Cahit Tutum, "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", *Amme İdaresi Dergisi*, Haziran 1971, C. 4, S. 2, s. 42.

¹¹ Cahit Tutum, a.g.m., s. 42.

¹² "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler", a.g.e., s. 11.

¹³ Kenan Sürgit, *Organizasyon ve Metod Hizmeti*, Ankara, 1979, s. 22.

¹⁴ "İdari Reform Danışma Kurulu Raporu", a.g.e., s. 12

¹⁵ Kenan Sürgit, a.g.e., s. 24-25.

¹⁶ Arif Payaslıoğlu, "İdari Reformun Yönü ve Stratejisi", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, 1971, C. 4, S. 2, s. 10.

- Yeterli araştırmaya dayanan inandırıcı gerçekler,
 - Bunların uygulanması ile sağlanması umulan faydalar,
 - Muhtemel yan etkiler,
 - İlişkili buldukları diğer tavsiye ve tedbirler,
 - Nasıl, ne zaman, nerelerde ve kimler tarafından uygulanmaya konulacakları,
 - Finansman, personel, eğitim, hukuki düzenleme gibi alanlarda gerektirdikleri değişiklikler,
 - Gereken hallerde önceliklerin ve sebeplerin belirtilmesi.
- c. Sunulan Tekliflerin Karara Bağlanması: Yönetimde reform çalışmaları ile ilgili teklif ve tavsiyeler, yetkili makamlarca karar bağlanmadıkça uygulanma imkanı bulmazlar. Bunun için karara mercileri belli olmalı, teklif ve tavsiyelerin bu mercilere sunulması sağlanmalıdır. nemli olan ve karara bağlanması söz konusu olan tavsiyeler açıkça belirlenmelidir. Yetkili makamlar ise yapılan öneriler hakkında şu veya bu şekilde bir karara varmalıdır.¹⁷

Reform çalışmalarında getirilen teklifler çoğu zaman çeşitli kademelerden geçer. Bazı hallerde organlarına, aynı konuda ve zamanda birden çok tavsiye gelebilir. Genellikle reform tedbirleri çeşitli noktalarda, çeşitli makam, kuruluş ve organlarca karara bağlanmayı gerektiren genelden özele ve ayrıntılara doğru giden geniş bir teşkilat niteliğindedir. Tavsiye edilen önerilerin gereği gibi incelenmemesi

¹⁷ Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, s. 41-42.

veya bir karara bağlanmaması, harekete geçilmesini önlediği gibi güvensizlik, işleri ciddiye almama gibi sakıncalı sonuçlara yol açabilir.¹⁸

d. Uygulama: Bu evrede kararlar ilgililere iletilir, kararların uygulanması için gerekli tedbirlerin alınması, kararların uygulanmaya konulması ve uygulamanın gerektirdiği değişikliklerin yapılması sağlanır.¹⁹

Her yönetimde reform hareketi, kendisine has şartlar içinde gerçekleştirilir. Bu sebeple uygulamaya yardımcı olacak hazır formüller bulmak çoğu zaman mümkün olmaz. İnsanlara olduğu gibi ‘yönetime’ de iradesine rağmen bazı şeyleri kabul ettirmek zordur. Bunun için önerilerin uygulanmasına müsait ortamın oluşturulması çok önemlidir. Bundan dolayı zamanlamanın ve şartların çok iyi hazırlanması gerekir.²⁰

Gerekli kararlar alınıp uygulanabilir ya da uygulanması zorunlu hale gelen tedbirlerin fiilen uygulanmaya konulması, reformun en önemli evresidir. Çünkü reform tedbirleri çoğu zaman mevcut bir durumun değiştirilip başka ya da arzulanan şekle dönüştürülmesi niteliğindedir. Bu sebeple mevcut durumdan istenen duruma ne şekilde geçileceği, mümkün olan bütün ayrıntıları ile önceden düşünülüp iyi planlanmalıdır. Bu planlamada uygulama bakımından alınacak kararları, yapılacak işlemleri ve bunların kimler tarafından , ne zaman, nasıl bir sıra ile gerçekleştirileceği açıkça belirtilmelidir.²¹

e. Uygulamanın Değerlendirilmesi: Yönetimde reformdan beklenen sonuçların ne ölçüde gerçekleşmiş olduğunu, alınan tedbirlerde değişiklik gerekip gerekmediğini ve amaçların gerçekleştirilebilmesi için alınması

¹⁸ Arif Payaslıoğlu, a.g.m., s.10-11.

¹⁹ “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu”, a.g.e., s. 12.

²⁰ Kenan Sürgit, *Organizasyon ve Metod Hizmeti*, s. 30.

²¹ Arif Payaslıoğlu, a.g.m., s. 11-12.

gereken yeni tedbirlerin neler olduğunu tespit etmek ve uygulamaya koymak için uygulamanın izlenmesi ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi gerekir.²²

Yönetimde reformun amacı araştırma yapmak, plan hazırlamak değil, gerekli değişikliklerin yapılmasıyla iyiye doğru sürekli bir gelişme sağlamaktır.²³

4. İdari Reformun Özellikleri

Kenan Sürgit idari reformun özelliklerini şu ana başlıklarla belirlemektedir:²⁴

1. İdari reform sosyal değişimin bir faktörüdür: İdari reform kültürel değişim, teknolojik yenilik ve modernizasyon gibi sosyal değişimin bir faktörüdür. İdare, toplum sisteminin bir alt sistemidir ve hem toplum sistemi ile hem de bu sistemin öteki ünitelerini teşkil eden alt sistemlerle ilişkileri vardır.
2. İdari reformun amacı idarenin modernleştirilmesidir: Modernizasyon, sistematik değişikliğe alışık olmayan bir düzeni sürekli değişikliğe dayanan bir düzene çeviren bir devrimdir. Modern toplumlarda hiçbir şey statik değildir. İdare iç ve dış değişikliklere büyük ölçüde kendiliğinden uyar, çoğu değişiklikler farkında olunmadan yapılır.
3. İdari reform sübjektifliktir: İnsanların iyi ya da kötü yönetim hakkındaki düşünceleri, kötü yönetim karşısında tolerans dereceleri farklıdır.
4. İdari reform tartışmalıdır: Reforma karşı takınılan tavırlar kişisel durumlara, genel politik duruma, sınıf bağılıklarına ve çıkarlarına ve kişisel ilgililik derecesine bağlıdır.

²² Kenan Sürgit, *Organizasyon ve Metod Hizmeti*, s. 32.

²³ Kenan Sürgit, *Organizasyon ve Metod Hizmeti*, s. 34.

²⁴ Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, s. 13-22.

5. İdari reformun belirli bir sınırı yoktur: İdari reform çoğu zaman yönetimi aşar, politika, psikoloji, kamu hukuku alanlarına taşar ve aynı biçimde bu alanlardaki reformlardan etkilenir.
6. İdari reform zaman alıcıdır ve sürekli bir süreçtir: İdari reform belirli bir zamanda yapılıp sona eren tek bir gelişme hareketinden ibaret olmayıp, sabır ve özenle yürütülmesi gereken sürekli bir işlemdir.
7. İdari reform personelin işten çıkarılması amacını gütmmez: Gerçekte reform çalışmalarının amaçları çeşitlidir ve genellikle kuruluşların politika ve programlarında yapılması düşünülen değişikliklerle ilgilidir.
8. İdari reform mevzuat hazırlamak ya da mevzuatta değişiklik yapmaktan ibaret değildir: Kanunlarda ve diğer mevzuatlarda yapılacak değişiklikler idari reform çalışmalarının bir sonucu, uygulamaya konulmaları için bir araç olmalı ve reformu gerektiren nedenlerin ciddi bir biçimde incelenmesine dayanmalıdır.
9. 'İdari reform' asıl amaçların bir fonksiyonudur: İdari reform daha temel ve uzun vadeli amaçların gerçekleştirilmesi için bir ara hedef, kurumları istenen yönde değiştirmek için yapılan daha geniş çabanın sadece bir aşamasıdır.
10. İdari reform büyük ölçüde yöneticilere bağlıdır: Herhangi bir ülkede yönetimin kalitesi, sonuçta işin yapıldığı düzeydeki yöneticilerin yeteneklerine bağlıdır.
11. İdari reform aslında idarenin kendisine düşen bir görevdir: Her kuruluş gibi idare de ancak kendi yetkililerinin ve uzmanlarının bilgi, tecrübe ve anlayışları ile düzeliş geliştirebilir.

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

5. İdari Reformun Amaçları ve Stratejisi

Yalçındağ, devlet kesimi gibi geniş bir alanda yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarının genel amacını; bir yandan idarenin saptanmış ulusal hedeflere ulaşılmasına yardımcı olacak bir yapı, nitelik ve çalışma düzeni kazanmasını sağlamak, öte yandan ekonomik, sosyal ve siyasal yapıda, idarenin kendisinden beklenenleri yapmasına imkan verecek düzeltmeleri gerçekleştirmek olarak açıklamaktadır.²⁵

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor'da idari reformun amaçları şöyle belirtilmiştir:²⁶

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

İdari reformun amacı idarenin, ulusal, ekonomik, sosyal, kültürel hedeflerine ulaşmasına yardımcı olacak biçimde geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesidir. Bu amacın gerçekleşmesinde, sosyo-ekonomik yapının ve siyasal düzenin etkilerinin göz

²⁵ Selçuk Yalçındağ, a.g.m., s. 29.

²⁶ "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor", DPT, 1961, s. 11.

önünde bulundurulması, sosyo-ekonomik yapıda ve siyasal düzende bu amacın gerçekleştirilmesi yönünde gereken değişikliklerin yapılması gerekmektedir.²⁷

Yalçındağ, reform çalışmalarının stratejisi konusunda üzerinde durulması gerekli en önemli noktanın, reform çalışmalarının belli aşamaları izleyecek biçimde ele alınması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu aşamalar şöyledir.²⁸

1. Hazırlık ve yeniden düzenlemenin planlanması dönemi: Bu dönemde, yeniden düzenlemenin amacı, kapsamı, yönü, hedefleri ve ilkeleri saptanmalı ve düzenleme çalışmalarının nasıl yapılacağıın yolu, yöntemi ve örgütlenme biçimi belirlenmelidir.
2. Yeniden düzenleme çalışmalarının yürütülmesi: Bu dönem, reform çalışmalarının tespit edilmiş olan ilkelerin ışığında ve planlandığı biçimde yürütüleceği dönemdir. Bu dönemdeki çalışmalar, esas itibariyle geniş ve birbiriyle ilişkili olarak yapılacak araştırmalara dayanmalıdır.
3. Uygulama dönemi: Uygulamada temel sorumluluğun, siyasal organa ait olması gerektiği şüphesizdir. Uygulamanın başarılı olması için bütün kurumların idareyi geliştirme birimlerini kurmaları ve uygulamada bunların merkezi örgütle işbirliği yapmaları sağlanmalıdır.

6. İdari Reform Çalışmalarında Uygulanan Yöntemler

Yönetimde reform aslında zor bir iştir. Çünkü mevcut yönetimler genellikle tutucudurlar ve mevcut statükoyu korumak isterler. Bu durum da başarıyı engelleyen faktörlerden biridir.²⁹ Kenan Sürgit, idari reform çalışmalarında uygulanan

²⁷ Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, s. 30-31.

²⁸ Selçuk Yalçındağ, a.g.m. s. 30-31.

²⁹ Nuri Tortop ve Eyüp Günay İsbir, *Yönetim Bilimi*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986, s. 201.

yöntemleri kurumlararası yöntemler ve kurumsal yöntemler olmak üzere ikiye ayırmaktadır:³⁰

1.Kurumlararası Yöntemler

a.İdari Reformla Görevli Bir Bakanlık Kurulması ya da Bir devlet bakanlığının idari reformla görevlendirilmesi

b. Merkezi İdareyi Geliştirme Birimi Kurulması: Merkezi idareyi geliştirme birimlerinin görevlerini yerine getirmede başvurduğu başlıca yöntemler şunlardır:

1.İdari reform konusunda hükümete ve hükümet başkanına danışmanlık yapmak.

2. Kurumlararası ya da kurumsal nitelikte araştırmalar yapmak.

3.İdareyi geliştirme birimine sahip olmayan kuruluşlara sürekli nitelikte hizmet sağlamak.

4.Kurumsal idareyi geliştirme birimlerine yol göstermek, yardımcı olmak ve çalışmalarını desteklemek.

5.İdareyi geliştirme ve yeniden düzenlemede görevli ya da görevlendirilecek personelin eğitimi

6. Kılavuzlar ve standartlar hazırlayarak kuruluşlara yaymak

7. Kurumlararası toplantılar düzenlemek.

8.İdareyi geliştirme çalışmaları hakkında periyodik raporlar istemek.

9.Kanun tasarılarını gözden geçirmek ve görüş bildirmek.

c.Kurumlararası eğitim birimleri kurulması

d.Merkezi personel dairesi kurulması

e.Merkezi bütçe birimlerinden idari reforma yardım hususunda yararlanılması

³⁰ Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, s. 47-61.

- f. Denetim mekanizmasının geliştirilmesi
 - g. Sürekli komisyonlar kurulması
 - h. Geçici komisyonlar kurulması
 - i. Danışman kullanma
 - j. Özel firmaların hizmetlerinden yararlanma
 - k. Üniversitelerden ve kamu yönetimi enstitülerinden yararlanma
 - l. Meslek kuruluşları, dernek ve sendikalardan yararlanma
 - m. Yöneticiler için dış ülkelere geziler düzenlenmesi ve dış ülkelerde görevlendirme.
 - n. Teknik yardımdan yararlanma
 - o. Basın (Yazılı ve görsel medya) organlarının yardımından yararlanma
 - r. Yasama organının faaliyetleri (yasal, ussal bir zeminin oluşturulması)
2. Kurumsal yöntemler
- a. Kurumsal idareyi geliştirme birimleri kurulması, varolanların güçlendirilmesi
 - b. Kurumsal idareyi geliştirme birimleri tarafından yapılan araştırma ve incelemeler
 - c. Danışma toplantıları
 - d. Bakanlık ya da kuruluş içi komisyonlardan yararlanma
 - e. İlk ve orta kademe yöneticilerden yararlanma
 - f. Yetenekli personel sağlama ve hizmet içi eğitimi geliştirme
 - g. Öneri ve teşvik ödülü sisteminden yararlanma
 - h. İdareyi geliştirmede yapıcı denetimden yararlanma
 - i. Kuruluş dışından yardım sağlama

7. İdari Reformun Sınırlılıkları

Her ülke idari kültüründeki farklılıklar sebebiyle reformlarını, kendine özel yollarla yapıyorsa da diğer ülkelerde yapılmakta olan reformlardan da etkilenmektedir. Önceki kuşak reformcuları yönetimi ve onun politikasını idari reformlarla değiştirmeyi veya kendi politik reformlarını saf idari değişiklikler olarak idrak etmeyi isteyerek hata yapmışlardır. Yeni kuşak reformcular, idari reformları politik değişikliklerin himayesine almıştır. Fakat bu işi oldukça tutucu ve koruyucu niyetle yapmışlardır. Birçok ülkede reformcular, reformların basit, günlük aksiliklerle karşılaştığı sürece idealistleştiklerini tespit etmişlerdir. Tüm bürokratik mücadelelerde yapılması gereken şey beklemektir. Reform, kamu idaresindeki hastalıkları sadece kontrol edebilir, ondaki hastalıkları tedavi edemez. Reform, kötü idareyi ortaya çıkarır ve onu azaltmayı hedefleyen alternatifler teklif eder, fakat ne iyi bir idareyi garanti edebilir ne de kötü idarenin tekrar ortaya çıkmasını önleyebilir.³¹

Payaslıoğlu, idari reformun yöneldiği amaçları gerçekleştirebilmek için yönetimin belli alanlarında ne gibi değişikliklerin söz konusu olacağını ve yönetsel reform ve geliştirme çabalarının karşılaştığı sorun ve sınırlılıkları şöyle açıklamaktadır:³²

1. İnsan unsurunda değişiklikler: Örgüt-içi insan unsurunda yapılması düşünülecek değişiklikler; insanları tamamen ya da kısmen değiştirmek ve yerlerine başkalarını getirmek, bu insanların esas itibariyle örgüt içinde muhafaza etmek ancak bazı özelliklerini değiştirmek.

³¹ Gerald E. Caiden, "İdari Reformun Güncelliği", Çeviren: Nihat Özgöl, *Türk İdare Dergisi*, S. 382, s. 226-227.

³² Arif Payaslıoğlu, "İdari Reformun Sınırlılıkları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 2, s. 14-23.

- a. Personelin değiştirilmesi: Reform amaçları açısından stratejik ya da hayati nitelikte görülen bazı örgütlerin bütün elemanlarını çok kısa bir süre içinde değiştirmek söz konusu olabilir. Birçok örgütlerden meydana gelen geniş bir kesimde nispeten daha uzun bir süre içinde aynı yola gidilebilir.
 - b. İnsanların bazı vasıf, tutum ve davranışlarının değiştirilmesi: Özellikle rgt ve yönetim planında insanları değiştirmek amacı ile uygulanan en yaygın yöntemler, eğitim ve ğretim, propaganda ve endoktrinasyon; cezalandırma ve mkafatlandırmadır.
 - c. Çevresel koşullarda değişiklik yoluyla insanların değiştirilmesi: Yeniden düzenleme çabalarının st düzeydeki başlıca amaçları, esasında çevresel koşulları ve insanları değiştirmek suretiyle arzulan bir toplum düzeni ve yaşantısının hızla gerçekleşmesine yardımcı olmaktır.
2. Maddi olanaklarda değişiklikler: Yönetim faaliyetlerinin bir unsuru da para, araç, gereç, tesis gibi maddi olanaklarıdır. Yeniden düzenlemede arzulan, söz konusu olanakların yeter veya gereken miktar tür ve kalitede sağlanmasıdır.
 3. Yönetimde kullanılan yöntem ve tekniklerdeki değişiklikler:
 - a. Hukuk düzeninin değiştirilmesi: Yönetsel faaliyetlerin ve örgüt yapılarının bir hukuk düzenine bağlanması zorunludur. Ancak yeniden düzenleme çalışmalarında hukuki düzenleme alanında belli sıkıntılar olmaktadır.

b. Yönetim tekniklerinin değiştirilmesi: Yöntem ve tekniklerin, yönetim sorunlarını çözümlenmekteki yararlılık ve etkililikleri çoğu defa, bir yandan söz konusu tekniklerin teorik yapıları diğer yandan da uygulama imkanları bakımından sınırlıdır.

4. Örgütsel yapı ve görevlerde değişiklikler: Yeniden düzenleme çalışmalarında görünüşte en kolay değişiklik yapılabilecek alan örgütsel yapı ve görevlerdir. Örgütsel yapı ve görev değişikliğinden kastedilen, mevcut örgütlerin kaldırılması, birleştirilmesi, genişletilmesi, küçültülmesi, iç bünyelerindeki bölümlerde değişiklik yapılması, bunlara yeni birimler eklenmesi, yönetim kademelerinin değiştirilmesi, bağlı bulunacakları organların değiştirilmesi, yeni örgütler kurulması, örgütler arası görev dağılımında değişiklikler yapılması gibi hususlardır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE REFORM ÇALIŞMALARI

Bu bölümde Osmanlı İmparatorluğu'ndan itibaren Türkiye'de idari alanda yapılan reform çalışmaları ve dünyada bu alandaki gelişmeler ele alınmaktadır.

1. OSMANLI DÖNEMİ

Osmanlı İmparatorluğunda reformu gerektiren en temel neden feodalizmin yıkılıp, Batı ve Orta Avrupa'da kapitalizmin gelişmesi ve milli burjuva devletinin ortaya çıkışının feodal bünyeli Osmanlı düzenine bir üstünlük sağlaması, onu yenilgiden yenilgiye sürüklemesi ve 19. yüzyılın başlarından itibaren adeta açık bir sömürge haline gelmesine neden olmasıdır. Gerek tarihçilerin gerek sosyal bilimcilerin ortak olarak belirttikleri gibi bu gerilemenin ana nedeni Osmanlı toplumunun feodalizmi temizleyecek kapitalist üretim biçimini egemen kılabacak ve giderek toplumu modern endüstri aşamasına sokacak bir milli burjuvazi yaratamamış olmasıdır.³³

Tarihte Osmanlıların reform çabaları genellikle III. Selim'in Nizam-ı Cedid'i kurarak orduda yaptığı yeniden düzenlemeyle başlatılmaktadır. Bunu II. Mahmut döneminde gerçekleşen 1826 tarihli Vaka-i Hayriye, 1839 tarihli Gülhane Fermanı, 1856 tarihli Islahat Fermanı, 1876 tarihli I. Meşrutiyet ve 1908 tarihli II. Meşrutiyet izlemektedir.

Tanzimat Fermanı ilk büyük idari reform girişimi olarak kabul edilmektedir. Bununla Osmanlı devlet sisteminin batılı ülkelerde örnekleri görüldüğü şekilde, yeniden yapılandırılması amacı, devlet yönetimine egemen olmaya başlayan bir yeni

³³ Gencay Şaylan, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform", *Fikret Arık'a Armağan*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974, s. 495.

ana fikir olarak ortaya çıkmıştır. Bu düşünce, devlet sisteminin ve kamu hizmeti anlayışının yeniden şekillendirilmesine neden olmuştur.³⁴

Osmanlı döneminde yönetsel yozlaşma ve reform gereksinmesi sürekli olarak gündemde kalmıştır. Bu yozlaşma ‘eski kanunun bozulması’ ya da ‘şer’i şeriften uzaklaşma’ mantığı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Sistemin kendinden çok, belirtileri yani işleyiş bozuklukları ve kötü alışkanlıklar üzerinde durulmuştur ve genellikle ‘mevzuatçı’ yaklaşımlar egemen olmuştur.³⁵

2. CUMHURİYET DÖNEMİ

Türkiye’de idarenin yeniden yapılanması ve iyileştirilmesi konusu Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden itibaren gündeme gelmiş ve Tanzimat ile birlikte yoğunluk kazanmıştır. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte kamu yönetiminin aksayan taraflarının onarılması ve kamu yönetiminin geliştirilmesine önem verilmiştir. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmıştır. Bu mirasın en önemli yönü ikili hukuk ve yönetim yapısıdır.³⁶

Cumhuriyetin ilk yıllarında hızlı bir yasalaşma ve ussallaşma süreci yaşanmıştır. Hukuk ve yönetim ikiliğinin giderilmesi, mevcut sistemin düzeltilmesi, yeni kurumların kurulması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabaları öncelik kazanmıştır.³⁷ Osmanlı İmparatorluğu’nda gerileme ve yıkılmayı önlemek için düşünülen en etkin çare yönetim sisteminde reform yapmadır. Şaylan, Cumhuriyet devrinde de eski geleneğin devam ettiğini, az gelişmişlikten kurtulmak için kurumsal aktarmanın çözümleyici olduğunun düşünüldüğünü söylemektedir. Bu nedenle de

³⁴ Firuz Yaşamış, “Osmanlı Devlet Yönetimi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 432, Eylül 2001, s. 11.

³⁵ Tutum, *a.g.e.*, s. 66.

³⁶ Tutum, *a.g.e.*, s. 66.

³⁷ Tutum, *a.g.e.*, s. 66.

sürekli olarak toplumsal yaşantı ile ilgili her alanda ve kamu yönetiminde kuramsal aktarmalara girişilmiştir.³⁸

Sistemi dönüştürme ve yeniden kurma süreci 1923-30 yılları arasında çıkarılan bir dizi yasa ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Cumhuriyetin ilk döneminde oluşan yönetsel yapı oldukça katı ve merkeziyetçidir.³⁹

Türkiye Cumhuriyeti kuruluş yıllarında, yeni durum ve koşulların gerekli kıldığı değişiklikler dışında Osmanlı İmparatorluğu'nun bürokrasisini devralmıştır. Cumhuriyet, Osmanlı yönetiminin olumsuz yönlerini gidererek, devleti yeniden biçimlendirme ve ekonomiyi düzenleme çabası içine girince, bürokrasi büyüyerek yönetsel görev alanlarını genişletmiştir. Yönetimin akademik araştırma ve incelemelere konu olduğu 1950'li yıllara gelinceye kadar bakanlık ve personel sayılarının arttığı, iktisadi devlet teşekkülleri adıyla devlet girişimlerinin kurulduğu, bürokrasinin yetkilerinin arttığı, memurların ücret ve özlük haklarının yasal güvencelere ve sağlam ilkelere bağlandığı görülmektedir.⁴⁰

Ülkemizde idari reform konusunda 1930'lu yıllardan itibaren çok sayıda çalışma yapılmış ve bu konuda çeşitli raporlar hazırlanmıştır. II. Dünya Savaşı Türkiye'de yeni bir toplumsal yapı ya da ilişki biçiminin giderek hakim hale gelmesinin başlangıcını belirlemiştir. Değişen bu yeni yapıda, yeni sosyal ve siyasi ilişki kalıplarına göre devletin üstlendiği fonksiyonlarda değişimler olmuştur. Toplumsal sınıf ilişkileri değişirken, toplumsal yapı içinde nihai kontrol sistemi olan devlet örgütünün değişmesi konusunda birbirine zıt görüş ve yaklaşım rasyonelleri ortaya çıkmıştır. Toplumdaki ayrıcalığını ve iktidarını belli bir tipte kamu yönetimi örgütlenmesinden alan bürokrasi ile gücünü ekonomik örgütlenme biçiminden alan

³⁸ Gencay Şaylan, "Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 6, S. 2, s. 15.

³⁹ Cahit Tutum, *a.g.e.*, s. 67.

⁴⁰ Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara, 1992, s. 12.

tabakanın arzuladığı devlet örgütü; fonksiyon, biçim ve içeriği yönünden birbirinden oldukça farklı bir görünüş almaktadır.⁴¹

Toplumla iletişimi giderek zayıflayan, merkeziyetçi, kuralcı ve vesayetçi yapı, önce 1929'daki dünya ekonomik krizi, daha sonra İkinci Dünya Savaşı ile başlayan ekonomik,sosyal ve sınıfsal farklılaşmalar ve gelişmeler sonucunda önemli ölçüde zorlanmaya başlamıştır. Bu zorlanma çok partili yaşama geçilen 1945 yılından sonra daha da artmıştır. 1960'lardan sonra girilen planlı kalkınma döneminde ise yönetimin elverişsiz olduğu ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminde reform çağrıları bu zorlamaların etkisi olarak ortaya çıkmış ve gündemden inmemiştir. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması gereği özellikle çok partili yaşama girildikten ve İkinci Dünya Savaşı'nın nihayet bulmasından sonra dile getirilmeye başlanmıştır.⁴²

Kamu yönetiminin incelenmesi ve araştırılmasına ilişkin çalışmalar 1960 öncesi ve sonrası olarak iki dönemde ele alınmaktadır. 1960 öncesi çalışmalar, yabancı uzmanlara hazırlanmış raporlardan oluşmaktadır.⁴³

1. NEUMARK Raporu: İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan ilk bilimsel çalışma, 1949 yılında Prof. Neumark tarafından hazırlanan 'Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor' adlı NEUMARK raporudur. Bu raporda personelin niteliksel yetersizliği ve dağılımındaki dengesizlikler, ücret yetersizliği, örgütsel bozukluklar, kodifikasyon eksikliği ve yetersizliği, aşırı kırtasiyecilik noktaları üzerinde durulmuş; bu yetersizliklerin giderilmesi için de, her bakanlıkta rasyonalizasyon komisyonlarının oluşturulması, Maliye Bakanlığı'na özel

⁴¹ Gencay Şaylan, "Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı", *a.g.e.*, s. 498.

⁴² Cahit Tutum, *a.g.e.*, s. 67-68.

⁴³ Cahit Tutum, *a.g.e.*, s. 84-85.

yetkiler verilmesi, alınacak önlemlerin halka açıklanması ve bu amaçla bakanlığa bağlı bir enformasyon bürosunun kurulması, bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, kamu kuruluşlarında büro mekanizasyonuna gidilmesi ve memurların yetiştirilmesine önem verilmesi önlemleri sunulmuştur.

2. BARKER Raporu: İkinci çalışma, Dünya Bankası'nın Türk hükümetiyle ortaklaşa finanse ettiği bir kurul tarafından 1950 yılında hazırlanan BARKER raporudur. Bu raporda, yetki ve sorumlulukların dağıtımı, illere ve yerel yönetimlere yetki devri, merkezi bir personel dairesinin kurulması, teknik personelin yerinde istihdamı, hizmet içi eğitim programlarının geliştirilmesi ve kamu yönetimini bütünüyle gözden geçirecek bir komisyon kurulması gibi konular üzerinde durulmuştur.
3. MARTIN AND CUSH Raporu: Üçüncü çalışma, 1951 yılında hazırlanan MARTIN AND CUSH Raporudur. Bu raporda, üst kademe yöneticilerinin rutin işlerden kurtarılması, dairelerde çalışma yöntemlerinin geliştirilmesi, hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması, işe alma yöntemlerinin geliştirilmesi, personel hizmetlerinde eşgüdüm sağlayacak bir devlet personel dairesi kurulması önerilerinde bulunulmuştur.
4. CHAILEUX DANTEL Raporu: Dördüncü çalışma 1958 yılında Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından yayımlanan ve ortak bir çalışmanın ürünü olan CHAILEUX DANTEL raporudur. 'Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma' adlı bu raporda, Cumhuriyetin

başından itibaren devlet memuriyetinde ortaya çıkan gelişmeler incelenmiştir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan çıkan devletler, ülkelerini imar etmek, felce uğramış ekonomilerini, sosyal güvenlik ve refah hizmetlerini geliştirmek için yeni bir hamleyle girişirken, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler de sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmalarını sağlamak amacıyla, çoğu zaman bu ülkeleri örnek alarak çeşitli çabalara girişmişlerdir. Türkiye'de de savaştan sonra özellikle milli eğitim, sağlık, tarım, ulaştırma ve sanayi gibi alanlarda büyük gelişmeler olmuş ve kamu personel sayısında önemli artışlar meydana gelmiştir. Kalkınma ihtiyacı bu amaca uygun idari mekanizma kurulmasını, hiç olmazsa mekanizmanın olanaklar ölçüsünde geliştirilmesini ve değiştirilmesini zorunlu hale getirmiştir.⁴⁴

27 Mayıs 1960'ta gerçekleştirilen iktidar değişikliğinin ardından planlı kalkınma stratejisinin yaşama geçirilmesine yönelik olarak girişilen bir dizi kurumsal düzenleme çabalarının içinde kamu yönetimi alanında reform yapılmasına olanak verecek kapsamlı bir araştırma yapılmıştır. Böylece ilk kez, var olan kamu örgütlerinin yaptıkları işler, örgütsel yapılarının durumu ve istihdam edilen personele ilişkin sorular bir bütün içinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. MEHTAP Raporu adıyla bilinen bu çalışmayı, kalkınma stratejisinin değiştirildiği 1980'li yıllardan sonra yapılan başka çalışmalar izlemiştir.⁴⁵

1960'lı yıllar Türkiye'de idari reform çalışmalarının dönüm noktası olmuştur. Çünkü 1961 Anayasası sosyal ve ekonomik planlamayı ve bunun için gerekli örgütü kurmayı bir devlet görevi olarak belirlemiş ve beş yıllık kalkınma planları ve yıllık

⁴⁴ Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, s. 66.

⁴⁵ "Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları", *Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler)*, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm> (30.06.2006).

programlar hazırlamak üzere Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur.⁴⁶ 1960'tan sonra başlayan planlı kalkınma döneminde idarede yeniden düzenleme düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın "İdarede Yeniden Düzenleme" başlıklı bölümünde plan hedeflerinin gerçekleşmesinde başarı sağlanabilmesi için, planların uygulanmasında en önemli araç olan devlet yönetiminin, kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesinin zorunluluğuna değinilmiş ve yeniden düzenlemede göz önünde bulundurulacak ilkeler belirtilmiştir. Planda, bu ilkelerin birbirine uygun bir bütün olarak sürekli uygulanması, örgütlenmenin en önemli sorunu olarak nitelendirilmiştir.⁴⁷

Türkiye'de yeniden düzenleme çalışmalarıyla geleneksel olarak izlenmiş olan amaç, idarenin daha çabuk, ucuz, sade ve verimli bir biçimde işlemesi ve daha kaliteli hizmet yapması için nasıl bir yapıya ve çalışma usullerine kavuşturulması gerektiğinin aranması olmuştur. Konu, sadece yönetim sistemi açısından ele alınmış, getirilen önerilerin ve uygulamanın bir yandan sosyo-ekonomik yapıya ve siyasal düzene etkilerinin neler olacağı, öte yandan bu yapının ve siyasal düzenin ne tür bir yönetim sistemi gerektirmekte olduğu noktaları üzerinde hiç durulmamıştır.⁴⁸

Güler'e göre, 1945-1980 idari reform seferberliklerinin bir amacı "dış yardım", "doğrudan yabancı yatırım", "kredi ve istikraz" akışının aksamaz yürütülmesidir. Aynı seferberliklerin ikinci amacı, kapitalist gelişmenin gereklerini yerine getirmeyi ve ilgili politikalarda devamlılığı sağlayacak Batı tipi bir bürokratik aygıt yaratılmasıdır ki; bunu gerçekleştirecek bürokratik aygıt yaratılmıştır

⁴⁶ Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Metu Press, Ankara, 2001, s. 151.

⁴⁷ Ziya Çoker, "Yeniden Düzenleme Çalışmalarında Yöntem: İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Örnek Olayı", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 14, S. 3, s. 71.

⁴⁸ Selçuk Yalçındağ, "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 2, s. 25-26.

Üçüncüsü, idari reformlar bürokrasinin konumu ve rolünü belirleme amacı taşımışlardır; her seferberlik, bürokrasinin baştan aşağıya sorgulanmasını gündeme getirerek aygıtın kapalılık ve katılığının biraz daha aşınmasını sağlamıştır. Böylece bürokrasinin konumu ve rolü değiştirilebilir, yeniden tanımlanabilir bir esnekliğe kavuşturulabilmiştir. Belirtilen üç nedenden ötürü, 1945-80 idari reform araştırma ve uygulamaları “analiz edilmeye değer başarı öyküleri” olarak görülmelidir.⁴⁹

2.1. PLANLI DÖNEM İDARİ REFORM ÇALIŞMALARI

Türkiye’de Cumhuriyet’in kuruluşundan 1960 yılına kadar devam eden dönemde yapılan idari reform çalışmalarından tatminkar sonuçlar alınamamıştır. Kenan Sürgit bunun nedenlerini şöyle açıklamaktadır:⁵⁰

1. İdareyi geliştirme görevinin içeriği, kapsamı ve bu görevi yapmak üzere kurulacak teşkilatı ortaya koyacak ciddi bir inceleme yapılmamış, ihtiyaçların karşılanma yolları imkan ve şartlar göz önünde bulundurulmak suretiyle tespiti çalışılmamış, çoğu zaman başka ülke ve yönetimlerde görülen veya bir uzman tarafından şahsi görüş ve bilgisine dayanarak yapılan tavsiyelere uyularak hareket edilmiştir.

2. Kurulan teşkilatın işleme için en gerekli unsuru teşkil eden hizmete elverişli yetenekli eleman temini sorunu üzerinde hiç durulmamıştır.

3. İdareyi geliştirme çalışmalarının başarısı için çevreyi hazırlama işi tamamıyla ihmal edilmiştir. Bunun doğal bir sonucu olarak, bir

⁴⁹ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara, Nisan 1996, s. 41.

⁵⁰ Kenan Sürgit, “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 1, s. 5.

tarafından bu hizmeti görececek birimlerin gelişmemesi, başka yönlere kayması veya ortadan kalkması, diğer taraftan da bu alanda harekete geçilmemesinden dolayı meydana gelen güvensizlik havası sebebiyle uzunca bir süre gecikme olmuştur.

1960 yılı içinde, idari reform çalışmalarında önemli bir rol oynayacak üç gelişme olmuştur. Bunlardan birincisi Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıdır. İkincisi, Devlet Personel Dairesi'nin kurulmasıdır. Üçüncüsü ise, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün idari reform çalışmalarının tartışıldığı, geliştirildiği, yürütüldüğü önemli bir merkez haline gelmiş olmasıdır.⁵¹

2.1.1. MEHTAP

Planlı dönemde öngörülen ya da uygulamaya konulan çalışmaların ilk örneğini, 1964 yılında hazırlanan merkezi yönetimin örgütlenmesiyle ilgili öneriler getiren Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) raporu oluşturmaktadır. Raporda güdülen temel amaç, merkezi hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağıtılışını sağlamak suretiyle, daha rasyonel teşkilat ve usuller, daha sistematik bir planlama ve koordinasyon, daha etken bir mali kontrol ve daha iyi işleyen bir personel sistemi sağlamayı hedef tutan tedbirlerin uygulanması için sağlam bir zemin hazırlamak; bakanlık ve kuruluşların iç teşkilat ve usullerinin geliştirilmesi hususunda yapılacak çalışmalara ışık tutmak ve idareyi geliştirme görevini üzerine alacak mekanizma hakkında tavsiyelerde bulunmak olmuştur.⁵²

MEHTAP raporu idaredeki sorunları yaratan temel nedenler arasında, idarenin mali olarak yetersizliği, personel aksaklıkları, yön gösterme ve gözetim

⁵¹ Kenan Sürgit, *Türkiye'de İdari Reform*, s. 79-80.

⁵² Kenan Sürgit, *a.g.e.*, s. 86-87.

yoksunluğu, örgütsel bozuklukları, kırtasiyeciliği ve bozuk bir merkeziyetçiliği saymaktadır.⁵³ MEHTAP raporu planlı dönemin başlangıcını simgelemekte ve bunu yönetimin örgütlenme işlevinin belirlenmesiyle tamamlamaya çalışmaktadır. Merkezi hükümet örgütünün kuruluş ve görevlerini genel bir açıdan ele alması, birimlerin iç yapılarına ve işleyişlerine sorunun bütünü içinde bakması açısından önemli bir çalışma olmuştur. MEHTAP, bir öncü çalışma olarak sonraki yıllarda yapılan yeni düzenleme çalışmalarını da etkilemiştir.⁵⁴

Raporun idareyi geliştirme bölümünde “idareyi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin aslında her bakanlık ve dairenin kendine düştüğü göz önünde bulundurulmalıdır” denildikten sonra, bütün bakanlıklarda ve lüzum görülecek başka kuruluşlarda birer “İdareyi Geliştirme Komitesi” kurulması önerilmektedir. Bu komitelerin, merkezi idareyi geliştirme biriminin genel gözetim ve rehberliği altında, mensup buldukları bakanlık, daire ve kurumların teşkilat, işlem ve usullerinin geliştirilmesinden sorumlu olması; merkezi geliştirme birimi tarafından uygun görülecek bakanlık ve öteki kuruluşlarda organizasyon ve metot birimleri kurulması; bu gibi hizmetlerde açık fikirli, dinamik ve bu gibi konularda yeterli kişilerden yararlanılması teklif edilmektedir.⁵⁵

MEHTAP raporu, idareyi geliştirme politikasının ve hedeflerinin tespitine yardımcı olmak, idareyi geliştirme faaliyetlerinin genel planlama ve koordinasyonunu yapacak ve uygulamaları izleyerek gerekli tedbirlerin alınmasını sağlayacak bir merkezi birim kurulmasını ve bu birimin idareyi geliştirme alanında

⁵³ Gencay Şaylan, “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”, *a.g.e.*, s.542.

⁵⁴ “Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları”, *Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler)*, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm> (30.06.2006).

⁵⁵ Kenan Sürgit, *a.g.e.*, s. 88-89.

genel sorumluluk taşımamasını öngörmesine karşılık, 1964 programıyla idareyi yeniden düzenleme çalışmalarını izlemekle DPT görevlendirilmiştir.⁵⁶

MEHTAP raporu, idari reformun gerçekleşmesini sağlayacak merkezi bir birim kurulmasını ve teşkilat, idari yöntem ve personel konularında kanuni düzenlemeler getirilmesini önermiş, fakat bu tekliflerin çoğu uygulama imkanı bulamamıştır.⁵⁷

2.1.2. İdari Reform Danışma Kurulu ve Raporu

12 Mart darbe hükümeti KİT ile idare alanlarına aynı ölçüde ilgi duymuştur. 12 Mart hükümeti “idari ve ekonomik yapının modernleştirilmesini” hedeflemektedir. Siyasi iktidar KİT dünyasının karlı, verimli, modern işletmecilik ilkelerine uygun, siyasi baskıdan uzak ama etkili bir ekonomik ve mali denetim altında çalışmalarını hedeflemektedir. Kamu yönetimi açısından istediği ise kalkınma çabasını sürekli kılacak “reformcu ve dinamik bir idare” yaratılmasıdır. Bu işin nasıl yapılabileceğini belirlemek üzere ya da hükümet programında söylenişi ile “devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere” üst düzey bir danışma kurulu kurulmuştur.⁵⁸

Danışma kurulu raporu siyasete bulaşmayan “idari reform” anlayışının boyutlarını net bir şekilde ortaya koymaktadır. 1970’li yılların başlarındaki seferberlikte “idari reforma” neden ihtiyaç duyulmaktadır sorusu sorulmamaktadır.⁵⁹ Raporun kapsamına merkezi idare kuruluşlarının yanı sıra, merkezi idarenin taşra kuruluşları, mahalli idareler ve diğer kamu kuruluşlarını da alan kurul, oluşturduğu

⁵⁶ Tacettin Karaer, “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 2, s. 31.

⁵⁷ Tahir Aktan, *Kamu İdaresi*, Uludağ Üniversitesi Geliştirme Vakfı, Bursa, 1989, s. 160.

⁵⁸ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 35.

⁵⁹ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 36.

çalışma gruplarıyla yeni araştırmalara gitmemiş, daha önce yapılan, yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarının genel değerlendirmesini yapmış, hükümet politikasına temel oluşturmak üzere yönetimin yeniden düzenlenmesinde bütün kamu kuruluşları için uyulması zorunlu olan genel ilkeler saptanmış ve bu çalışmaların uyumlu ve etkin bir biçimde geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmuştur.⁶⁰

MEHTAP'tan farklı olarak yönetsel verimlilik ve etkenlikten söz edilmesine karşın bu rapor özü itibarıyla MEHTAP raporunun bir gözden geçirilmesi çalışması olmaktan öteye geçememiş, şekilsel öneriler ile yetinmiş, soruna kuşbakışı bakılmasını yeğlemiş ve merkezi hükümete bağlı bakanlıkların işlevlerini, görevlerini gözden geçirmekle yetinmiştir.⁶¹

2.2. Kalkınma Planlarında İdari Reform Yaklaşımı

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

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında genel olarak yeniden düzenleme ilkeleri ve yöntemleri saptanmıştır. Bunlar arasında amaçlara uygun örgüt kurulması ve çalışmaların planlı ve eşgüdümlü olması, iş vermek, yetiştirmek ve verimi değerlendirmeyi temel alan bir personel politikası saptanması, yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde kurulmuş olan yönetsel sınırlara uygun olarak dağıtılması, işbölümü ve işbirliğinin sağlanması, aktarılan yetki ve görevlerin bağlantılarının sıkı bir biçimde kurulması, buna uygun bir denetim düzeninin kurulması, yönetime sürekli çekidüzen verilmesi için yönetsel yapıda sürekli ve düzenli bir izlemenin uygulanması sağlanmalıdır.⁶²

⁶⁰ Tacettin Karaer, a.g.m., s. 34.

⁶¹ Firuz Yaşamış, a.g.m., s. 24.

⁶² Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, a.g.e., s. 17.

Plana göre, kamu yönetiminin 1960'lardaki yapısı; temel olarak Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan sistem üzerinde yeni koşullara uydurulmak üzere yapılan değişikliklerle ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklikler belirli ilkelere dayanmadığından, işbölümü ve eşgüdüm açısından bütünüyle yetersiz ve güç çalışan bir yapı olmuştur.⁶³

Kenan Sürgit, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde idarenin kalkınmakta olan ekonominin ihtiyaçlarını rasyonel bir şekilde ve süratle karşılayabilecek bir duruma getirilmesi amacının gerçekleştirilememiş; idarenin bütününe kapsayan reformun temel ilkelerinin ve reformu gerçekleştirecek, reformu takip edecek idari kuruluşun kurulamamış ve idarede tedrici ve devamlı reformun uygulanması için gerekli şartların tam olarak yaratılamamış olduğunu ifade etmektedir.⁶⁴

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

Plan, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yapılan yeniden düzenleme çalışmalarını esas alarak, onu tamamlayıcı şekilde düzenlemiştir. Plana göre, yeniden düzenleme çalışmaları bu konuda geçmiş yıllardaki aksaklıkları giderecek şekilde ele alınacaktır. Bu çerçevede merkezi idarenin yeniden düzenlenmesi, idarenin aşırı büyümesine engel olmak için bir yandan bakanlıkların merkez kuruluşlarının fonksiyonel esaslara göre teşkilatlanmasına çalışılırken, diğer taraftan da görev ve yetkilerin kademeler arasında en uygun biçimde ayarlanmasını sağlayıcı yasalar çıkarılacaktır.⁶⁵

⁶³ Tacettin Karaer, a.g.m., s. 32.

⁶⁴ Kenan Sürgit, "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 1, S. 1, s. 10.

⁶⁵ Tacettin Karaer, a.g.m., s. 32.

Planda, sosyo-ekonomik amaçlara tam olarak ulaşılabilmesi için idari ve ekonomik kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi hedef olarak belirlenmiştir.⁶⁶ Planda, “ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşılabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarının yeniden düzenlenmesi başta gelen bir etken olarak görülmektedir” denilmektedir.⁶⁷

Aykaç’a göre İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, yönetimin iyileştirilmesi konusunda geçmişte yapılan hazırlıklar yanında MEHTAP raporu olarak bilinen raporun verilerinden yeterince yararlanılmadan hazırlanmıştır. Bu yönüyle plan, yönetimin iyileştirilmesi konusunun ele alınış biçimi bakımından Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının gerisinde kalmaktadır.⁶⁸

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

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda kamu yönetiminin bir bütün olarak, görevlerini sanayileşerek kalkınma tercihiyle, Anayasa’nın kişilere tanıdığı sosyal ve iktisadi hakları en iyi bağdaştıracak şekilde hızlı, nitelikli ve verimli olarak görmesi ve kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcısı olması temel ilkesidir. Reformun tüm kamu kesiminin yapısını, işleyişini, donatımını ve personelini kapsayan bir bütün olarak ele alınacağı belirtilmiş; reformların, yeni stratejide ve planda öngörülen esaslar dahilinde kamu kuruluşlarınca yürütüleceği ve 1977 yılına kadar bu kuruluşların gelişmelere göre kendilerini yenileyebilecek bir düzeye ulaşacağı ifade edilmiştir.⁶⁹

⁶⁶ Tahir Aktan, *a.g.e.*, s. 162.

⁶⁷ “Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları”, *Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler)*, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm> (30.06.2006).

⁶⁸ Burhan Aykaç, “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 2, s. 94.

⁶⁹ Tamer Akalın, “Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 427, s. 36.

Plan, hazırlandığı dönemi kapsayan zaman zarfında kurulan hükümet programlarında, yönetimin iyileştirilmesinin en önde gelen bir faaliyet alanı olduğu ifade edilmiş olmasına karşılık, bunun kalkınma planına yansımış olmaması, aynı zamanda bu planın uygulandığı dönemdeki hükümet programlarında, planda öngörülen çalışmalardan daha kapsamlı faaliyetler yürüteceklerini programlarında belirtmelerine rağmen, kalkınma planları ile hükümet programları arasında bir paralelliğin bulunmayışını ortaya koymaktadır. Bunun nedeni olarak, kalkınma planının başka bir hükümet döneminde, planın uygulanmasının başka bir hükümet zamanında olmuş olmasının yanında, Türk kamu yönetiminin kurumsallaşma düzeyinin henüz istenen ölçüde gerçekleşmemiş olması şeklinde ifade edilebilir.⁷⁰

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

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda plan döneminde, öncelikle tüm Bakanlıklar ve ilgili örgütlerin kendi yasalarıyla çalışır duruma gelmelerinin sağlanacağı; mevcut çalışma düzeninde, bakanlıklar, genel müdürlükler ve yönetim birimlerinin az sayıda ve kritik önemde işlevler üzerine eğilmeleri ve çağdaş işbölümünün özelliklerine göre uzmanlaşmalarının sağlanacağı belirtilmiştir. Özellikle, merkezi örgütü oluşturan bakanlıkların ve taşra birimlerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyecek bir çerçeve yasanın, araştırmaya dayalı olarak düzenleneceği ifade edilmiştir.⁷¹

Plana göre kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasının taşıdığı önem, daha önceki üç planda belirtilmiş olmasına rağmen, yapılan çalışmalar istenilen düzeyde başarılı olamamıştır. Planlı

⁷⁰ Burhan Aykaç, a.g.m., s. 95.

⁷¹ Tamer Akalın, a.g.m., s. 39.

dönemde öngörülen politikaların ve önlemlerin uygulanmasını başarısız kılan başlıca nedenler, yeniden düzenleme tekniklerinin kamu kuruluşlarınca yeterince bilinmemesi, kamu yöneticilerinin bunlara gereken önemi vermemeleri ve yeniden düzenleme çalışmalarında temel politika ve ilkeleri saptayacak kuruluşlara yol gösterecek, aralarında eşgüdüm ve işbirliği sağlayacak bir merkezi organın oluşturulamayıdır.⁷²

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

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kendisinden önceki planlarda öngörülenlere ek olarak bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi, kuruluşların işlevleriyle uyumlu insan gücü planlaması ve buna uygun kadro ve unvan standartlaştırılması, görev, yetki ve sorumlulukların sınırlarının belirlenmesi gibi konular yer almaktadır.⁷³

Bu plan hacim itibariyle kendinden önceki kalkınma planlarından daha küçük olmasına rağmen, yönetimin iyileştirilmesi konusuna daha geniş yer vermiş olması itibariyle önemli sayılmaktadır.⁷⁴

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

Bu planda 1990-1994 dönemi için kamu yönetiminin, ekonomik kalkınma ile uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal gereksinmelere yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir yapılanmaya kavuşturulması; kamu yönetiminde verimliliği artırıcı

⁷² Tacettin Karaer, a.g.m., s. 39.

⁷³ "Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları", *Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler)*, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm> (30.06.2006).

⁷⁴ Burhan Aykaç, a.g.m., s. 95.

önlemler alınması, hizmetlerin daha nitelikli ve ekonomik biçimde yürütülmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Planda ayrıca, devlet-yurttaş ilişkilerinde kolaylaştırıcı önlemler ile rasyonel bir personel politikası da öngörülmektedir.⁷⁵

Planda, yönetimin iyileştirilmesi konusuna daha az yer verilmiştir. Planda, “devlet vatandaş ilişkilerinde, vatandaşın beyanı esas alınarak idari usul ve işlemler sadeleştirilecektir” görüşüne yer verilmesi bir yenilik olarak kabul edilmektedir.⁷⁶

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

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereksiniminin artarak sürdüğünü ifade etmektedir. Planda, devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgüt yapısının küçültülerek işlevsel hale getirilmesi, dengesiz istihdamın değerlendirilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği vurgulanmaktadır. Plan, devletin işlevlerini esas olarak, kural koyucu, düzenleyici ve piyasa mekanizmasının kurallarına uygun yapılıp yapılmadığını gözetlemek biçiminde tanımlamaktadır. Uygulanan özelleştirme politikalarının ortaya çıkardığı sorunlar (işsizlik gibi) bu plana yansımıştır.⁷⁷

Raporda, kamu yönetiminde etkinlik sorununa yaklaşılırken, kamu yöneticileri üzerinde de durmuş, yönetici sınıfta yer alacak devlet memurlarının üst

⁷⁵ “Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları”, *Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler)*, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm> (30.06.2006).

⁷⁶ Burhan Aykaç, a.g.m., s. 96.

⁷⁷ “Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları”, *Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler)*, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm> (30.06.2006).

düzyeyde eğitilden geçirilip yönetici formasyonunun kazandırılmasının sağlanacağı belirtilmiştir.⁷⁸

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

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesinin, görev teşkilat arasında dengenin sağlanmasının, hizmet etkinliğinin artırılmasının, kamu hizmetinde vatandaşların taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumunun, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamının, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin esas alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca, kamu yönetiminin performansının artırılması, yetki, işbölümü ve sorumlulukların açık bir tanımlanmasının, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesinin, kamu yönetici ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesinin ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir şekilde yararlanılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.⁷⁹

Planın belirlediği amaçlar, ilkeler ve politikalar, demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözeten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi odağında şekil verilmesi olmuştur.⁸⁰

⁷⁸ Rafet Çevikbaş, *Hizmet İçi Eğitim ve Türk Merkezi Yönetimindeki Uygulaması*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2002, s. 60.

⁷⁹ Gencay Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33, S. 2, s. 4.

⁸⁰ "Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", DPT, 2000, s. 192.

2.3. 1980 SONRASI YÖNETİMDE REFORM ÇALIŞMALARI

2.3.1. 12 Eylül Dönemi Reform Çalışmaları

12 Eylül 1980 askeri müdahale sonrasında başlayan ve 1984 yılının sonuna kadar süren dönem içinde kamu yönetimi alanında köklü yeniden düzenleme çalışmaları gerçekleştirilmiştir. Ülke yönetimini devralan milli güvenlik konseyinin öncelikle ele aldığı konulardan biri de kamu yönetimi, daha doğrusu kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi olmuştur. Askeri yönetim bu alanda özellikle halka hizmet götürülen işlemlerdeki formalitelerin azaltılması, kamu kuruluşlarının her kademesindeki görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında kesin sınırlarının saptanması ve sorumluluktan kaçmanın yaptırımlarının belirlenmesi, kamu kuruluşlarının görevleriyle uyumlu insan gücü planlaması yapmalarını zorunlu kılacak önlemlerin alınması, her kuruluş için kadro standartlarının belirlenmesi, işçi-memur ayırımında sorun çözmeye yönelik objektif ölçüler getirilmesi gibi konular üzerinde durmuştur.⁸¹

Bülent Ulusu'nun başbakanlığındaki hükümet programında, kamu yönetiminin durumu şöyle çizilmiştir: “Kamu yönetiminde aşırı merkeziyetçilik, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımında dengesizlik, normalin çok üstünde istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz formalite ve kırtasiyecilik hastalıkları meydana gelmiştir”.⁸²

Hükümet, ekim ayı içinde kamu personeli sorunlarıyla ilgili olarak “yöneylem araştırması” yapmak üzere bir komisyon kurmuştur. Bu komisyon, kamu istihdam politikası, personel rejimi ve kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi

⁸¹ Tacettin Karaer, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 3, s. 36.

⁸² Tacettin Karaer, a.g.m., s. 37.

konusunda sorunları saptayarak kimi genel uygulama kuralları önermiştir.⁸³

Komisyon çalışmalarının ardından ilk düzenlemeler uygulamaya girmiştir.⁸⁴

- Tarım ve Orman Bakanlığı'nın kurulması
- Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın kurulması
- Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları için çerçeve yasal düzenleme girişimi
- Yeniden düzenleme somutla yönelme: KHK'lerin hazırlanması
 - Çerçeve niteliğindeki KHK'ler
 - Başbakanlıkla ilgili KHK'ler
 - Başbakanlık bağlı kuruluşları ile ilgili KHK'ler
 - Mahalli idarelere ilişkin KHK'ler
 - Kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili KHK'ler
 - Hazırlanan diğer KHK'ler
 - Kırtasiyecilikle savaş çalışmaları çerçevesinde hazırlanan tasarılar
 - Görüş bildirilen tasarılar
 - Proje sona erdiği zaman devam eden işler
 - Ele alınması zorunlu görülen diğer konular

Karaer'e göre, bu dönemde her ne kadar yeniden düzenlenecek örgütlerde köklü araştırmalar yapılmamışsa da, kamu yönetiminin aksaklık görülen alanlarına yönelik olarak ilgili yöneticilerle işbirliği yapılarak somut ve tutarlı yeniden düzenleme çalışmalarına girişildiğini vurgulamak gereklidir. Bu çalışmaların önemli ve ayırıcı bir özelliği de çalışmalar sonucunda sorun alanlarına ilişkin öneriler getirilmesiyle yetinilmeyerek, söz konusu örgüt ya da sorunu yeniden düzenleyen Kanun Hükmünde Kararname tasarısı taslakları hazırlanması olmuştur. Bu

⁸³ Aktaran: Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 37.

⁸⁴ Tacettin Karaer, *a.g.m.*, s. 41-51.

yaklaşımın daha sağlıklı, daha somut ve kısa sürede sonuçlar verebilecek bir yöntem olduğu söylenebilir.⁸⁵

Güler'e göre, 12 Eylül döneminde kamu yönetiminin ilk bakışta akılcı, yönetim biliminin ilkelerine uygun görünen bu yeniden yapılanma girişimleri ilerleyen tek süreç değildir. 24 Ocak kararlarıyla başlamış bir başka süreçle önceden karşılaşılan engeller, 12 Eylül rejiminin baskıcı yapısı sayesinde ortadan kaldırılarak hızlanmıştır. Bu, yönetim biliminin ve yönetim hukukunun yerleşmiş ilkelerine hiç de uygun olmayan bir süreçtir.⁸⁶

2.3.2. KAYA

1980'li yılların idari reform anlayışı, görev alanının aşırı genişlediği, dolayısıyla kendisinin de gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen, hantal, kaynakları yutan, beceriksiz devleti konu almıştır. Yaklaşım, demokratikleşme, ulus ötesi kalkınma, artçı devlet, sanal bürokrasi kavramları üzerinde yükselmektedir. Azgelişmişlikten kurtulmanın yolu mevcut bürokrasinin tasfiyesinden, devletin iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamdan uzak durmasından, dikkatlerin yerli değil yabancı dünyaya çevrilmesinden geçmektedir.⁸⁷

1980 sonrası sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirmek ve son yıllarda yaşanan hızlı toplumsal değişmelerin sisteme ne ölçüde uyabildiğini belirlemek gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla DPT tarafından 1988 yılında TODAİE'den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere, bugüne dek yapılmış

⁸⁵ Tacettin Karaer, a.g.m., s. 53.

⁸⁶ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s. 38.

⁸⁷ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s. 9.

olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açığa kavuşturmak; Avrupa Topluluğu'na katılma kararı alan Türkiye'nin, birliğe yönetsel uyum alanında yapılması gerekli olunan hazırlıkları saptamak üzere bir yönetim araştırması yapılması istenmiştir. Konu TODAİE tarafından Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır.⁸⁸

KAYA öngördüğü amaçlar ve bu amaçlar düzleminde ele aldığı konular açısından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliğini taşımaktadır. KAYA'nın amacı kamu hizmeti gören merkezi yönetimin, merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir.⁸⁹

KAYA sonucunda, ülkedeki kamu yönetiminin genel sorunları belirlendikten sonra, çözüm önerileri ortak görevler (planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler), ana hizmet grupları (ekonomi, maliye, enerji ve madencilik, milli eğitim, kültür, turizm, sağlık gibi) Avrupa Birliği'ne yönetsel uyum, yerel yönetimler konu başlıkları altında durum tespitleri yapılmak suretiyle öneriler sıralanmıştır.⁹⁰

⁸⁸ Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *a.g.e.*, s. 21.

⁸⁹ Turgay Ergun ve Aykut Polatoğlu, *a.g.e.*, s. 21.

⁹⁰ Cengiz Akın, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz", *Türk İdare Dergisi*, S. 427, s. 85.

Güler'e göre KAYA birçok nedenden dolayı bir "idari reform dönemi projesi"dir. Birincisi kamu yönetiminin araştırılması ve reforma neden ihtiyaç duyulduğu sorgulanmamıştır; dolayısıyla amaç muğlak bırakılmıştır. İkincisi 1980 başlarından itibaren köklü bir değişim yaşayan uluslararası sistem ve işbölümünün yapısı sorgulanmamış; yeni dünya düzeninde Türkiye'nin değişen konumu tahlil edilmemiş; bu konu ile ilgili olarak Proje Yönetimi'nin görüşü ve ön kabulleri ortaya konulmamıştır. KAYA Projesi açısından bu büyük bir eksiklik çünkü 1980'li yıllar 1945-80 dönemi dünya işbölümü düzeninin kapandığı ve yeni bir dönemin açıldığı yıllardır. Yeni dünya düzeni, ülkelerin yalnızca uluslar arası konumlarını etkilememiş, küreselleşme süreci ile devletin anlamı, yapısı ve işlevleri üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. Üçüncüsü, bir bütün olarak devletin değişen işlevleri tümü ile sorgu dışı bırakılmıştır. KAYA Projesi öncekiler gibi, devletin ekonomik ve toplumsal yapı içindeki yeri nedir ve ne olmalıdır sorunu ile ilgilenmemiştir. Dördüncüsü, KAYA Projesi, "idari reform" döneminin diğer projeleri gibi "hızlı, etkili, verimli" çalışacak bir idari aygıt yaratmak üzere geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandırılmıştır. Oysa 1980'li yıllar, geleneksel bürokratik örgütlendirmeyi iyileştirmeye yönelik tekniklerden bir yana, bu örgütlenme tipinin kendisinin tarihe mal olma yolunda hızla ilerlediğine tanık olunan yıllardır. Proje bu yöndeki değişimden söz etmemekte ve idarenin alternatif örgütlenme biçimlerine yöneltmesi gibi bir misyon yüklenmekten uzak kalmış bulunmaktadır.⁹¹

⁹¹ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 40.

3. DÜNYADAKİ GELİŞMELER

İkinci Dünya Savaşı sonrasında az gelişmiş ülkelerde ve ülkemizde her şey “ulusal kalkınma” hedefine endekslenmiştir. 1945-80 yılları arasında geçerli olan inanca göre ekonomik kalkınma her şeyin başıdır. Kalkınma bir kez gerçekleşince kültürel, kurumsal, siyasal Batılılaşma da kendiliğinden gelecektir. Ancak yaklaşık yarım yüzyıl geçmesine karşın az gelişmiş ülkelerde kalkınma gerçekleşmemiştir. Birkaç iyi örnekte ise olumlu gelişmelere karşın Batı tipi demokrasi gelişmemiştir. Bunun anlamı İkinci Dünya Savaşı sonrası kalkınma stratejilerinin iflasıdır.⁹²

Az gelişmiş ülkelerde devletler, yapısal uyarılama kredileri öncülüğünde “ulusal kalkınma stratejileri”nden “ulus-aşırı kalkınma stratejileri”ne yönelmişlerdir. Bu değişiklik devletin işlevlerinin yeniden tanımlanması anlamına gelmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Marksistlerin “tekelci kapitalist devlet”, sosyal demokrat akımlar ile Avrupa komünizminin “sosyal refah devleti”, akademik disiplinlerin “çoğulcu devlet”, “demokratik devlet” gibi adlar verdiği gelişmiş ülke devlet biçimleri değişmektedir. Aynı tarihten bu yana, az gelişmiş ülkelerin “ulusal demokratik devlet”, “kalkınma yönetimi”, “popülist devlet” gibi değişik adlandırmalara konu olan devlet yapıları da değişikliğe uğramaktadır. Devlet işlevlerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan genişleme ve çeşitlenme eğilimi “idari reform” aracı ile düzene sokulmaya çalışılmıştır. 1950-1960’lı yılların idari reform anlayışı görev alanı genişleyen dolayısıyla cisim olarak da büyüyen bir devleti konu alıyordu. 1980’li yılların idari reform anlayışı ise görev alanının aşırı genişlediği, dolayısıyla kendisinin de gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen “hantal”, “kaynakları yutan”, “beceriksiz” devleti konu almıştır.⁹³

⁹² Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 7.

⁹³ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 8-9.

1980'li ve 90'lı yıllara egemen gözükten yeniden yapılanma sürecinin en belirgin öğeleri arasında özelleştirme, deregülasyon politikaları ile küreselleşme olarak tanımlanan olgu sayılmaktadır. Böylece refah devleti uygulaması içinde ortaya çıkan komuta ekonomisi alanının daraltılması, Pazar alanının genişletilmesi sağlanmıştır. Pazar mekanizmasının tekrar öncelik kazanması, devletin ekonomiye müdahale ederek düzenlemesi ve yeniden bölüşümcü politikalardan vazgeçmesi gibi değişimler, kuşkusuz siyasal bir yenileşme ya da dönüşümü yansıtmaktadır. Yeniden yapılanma, toplumun ana grup ya da sınıflar arasındaki uzlaşmanın çözülmesi anlamına gelmektedir. Özelleştirme ve deregülasyon uygulamaları ile devletin sosyo-ekonomik işlevlerinin minimuma indirilmesi öngörülürken, bireysel girişim ve bireyin seçim özgürlüğü en belirleyici değerler konumuna getirilmişlerdir. Yeniden yapılanma sürecinin hegemonik ideolojisi içinde sınırsız bir pazar egemenliği öngörülmekte; kaynak israfına neden olduğu için devletin sosyo-ekonomik müdahalelerinin sıfırlanması ya da marjinalleştirilmesi öngörülmektedir.⁹⁴

Yönetim esas itibariyle içinde yer aldığı ekonomik, siyasal ve sosyal çevrenin bir fonksiyonudur. Yönetimin çevresinde olup bitenler onu doğrudan ya da dolaylı bir biçimde etkilemekte ve ona yön vermektedir. Dünya ekonomisinde ortaya çıkan değişiklikler ve eğilimler yönetim dünyasına da yansımaktadır. Artık, dünya ekonomisinde 'imalat' temelinden 'hizmet' temeline, 'ulusal' temelden 'global' temele, 'geniş kapsamlı kamusal yükümlülükler' anlayışından 'sınırlı kamusal yükümlülükler' anlayışına doğru bir kayış dikkati çekmektedir. Serbest pazar ekonomisi tasarrufçu önlemleri gündeme getirmekte ve kamu sektörünün büyüklüğünün ve kamu hizmetlerinin kalitesi ve verimliliğinin yeniden ele

⁹⁴ Gencay Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar", *a.g.e.*, s. 12-13.

alınmasına neden olmaktadır. Bu değişimin kamu yönetimine yansıyan yönlerini Cahit Tutum şöyle açıklamaktadır:⁹⁵

1. Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi: Günümüzde ‘devletin küçülmesi’ ve ‘özelleştirme’ gibi deyimlerle ifade edilen tepkisel akımlar kamu yönetimini biçimlendirmektedir. Kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski sınırlar ortadan kalkmakta ve bu alanda bir ‘füzyon’ olayı yaşanmaktadır. Daha önceleri kamuca yürütülen birçok hizmet, özel kesime devredilmiş, bazıları ise ortaklaşa ya da devletin gözetimi altında özel kesimce yürütülmektedir. Ancak bir yandan devletin rolü sınırlandırılmaya çalışılırken, diğer yandan devletin müdahale etmesi istenen yeni hizmet alanları ortaya çıkmaktadır.
2. Siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması: Yeni işletmecilik anlayışı, kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler olmasını değil sadece kurumun ya da programın teknik yöneticisi olmalarını öngörmektedir. Bunun bir sonucu olarak bürokrasinin üzerindeki siyasal denetimin artırılması istenmektedir. Bürokrasinin üzerindeki siyasi denetimin artırılması eğilimleri siyaset-yönetim arasında yeni bir denge kurulması arayışını yansıtmaktadır.
3. Şeffaf ve dürüst yönetim: Şeffaf ve dürüst yönetim başlığı altında özellikle ‘açıklık’ ve ‘etik standartlar’ gibi konular dile getirilmektedir. Kamu yönetimi artık sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak değil, aynı zamanda ‘etik’ bir olgu olarak da değerlendirilmektedir. Bunun anlamı, kamu görevlilerinin gerek hizmet içinde gerek dışında en yüksek bir davranış standardı göstermek zorunda olmalarıdır.

⁹⁵ Cahit Tutum, *a.g.e.*, s. 13, 27-32.

4. Merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimi: Dünya ölçeğinde değişim doğrultularından birisi de merkeziyetçilikten uzaklaşma eğilimidir. Bu eğilimin temelinde bir yandan verimlilik ve etkinlik sağlama, diğer yandan hizmeti halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma düşüncesi yatmaktadır. Merkezden uzaklaşma iki yoldan gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Birinci yol, merkezce yürütülen bazı hizmetlerin ve bunlara ilişkin sorumlulukların yerel yönetimlere ya da bölge yönetimlerine devredilmesidir. İkinci yol, yetki genişliği ilkesine göre merkezi idarenin taşra birimlerinin güçlendirilmesidir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Devletin yeniden yapılanması, devlet aygıtının belirlenmiş iktisadi-politik hedefler doğrultusunda konum ve işlevleri bakımından yeniden tanımlanarak örgütlenmesidir. Bu kavram, devletin “kendiliğinden” değişimini değil, doğrudan bilinçli insan müdahalesiyle değişimini kapsar.⁹⁶

Kamu yönetiminde reform bir anlamda yönetimin başarısızlığının göstergesi sayılmaktadır. Başarısızlık, onun ürettiği ürünün kalitesine ilişkin bir sorundur. Teknik olarak kalite iki unsura göre belirlenir: İlki ürüne yöneliktir ve ürünün önceden belirlenen niteliklere sahip olup olmamasıyla, ikincisi ise ürünle onu kullananlar arasındaki ilişkiye dayalı olup, ürünün üretilme amacına uygunluğu sorunuyla ilgilidir.⁹⁷ Bu nedenle kamu yönetiminin başarı ya da başarısızlığı hem kamu hizmetlerinin niteliği hem de amaca uygunluğu bakımından söz konusu olacaktır. Garnett, yönetsel reformların nadiren hedeflerine ulaştığını söylemektedir.⁹⁸ Bunun nedenlerinden bir reformların toplumsal, ekonomik ve siyasal tepkilere yanıt verme, bu tepkilerin yönü ve gücü ile sınırlı olma özelliğindedir. Bu özellik onların daha sonraki sorunlar karşısında yetersiz kalmasına yol açabilmektedir. Reformun belli bir anın tepkilerine göre yönlendirilmiş olması, toplumsal değişimin sürekliliği nedeniyle hem amaçlarının hem kalite ölçütlerinin, uygulanmaya başladıkları anda eskimelerini kaçınılmaz yapmaktadır.⁹⁹

Siyasal bir sistemin gelişmesi sorunları çözmedeki başarı derecesine bağlıdır. Başarı ise bir ölçüde bürokratik etkinlikle ilgilidir. Bürokratik güçlerin tek başına

⁹⁶ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 71.

⁹⁷ Aktaran: Birkan Uysal Sezer, “Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 4, s. 3-4.

⁹⁸ Aktaran: Birkan Uysal Sezer, *a.g.m.*, s. 29.

⁹⁹ Birkan Uysal Sezer, *a.g.m.*, s. 29.

hakim olduğu bir ortamda durum farklı değildir. Sistemin başarısı, sorunlara çözüm bulma noktasında toplanmaktadır. Böyle olunca her türlü koşullar altında bürokrasinin etkinliği zorunlu, kaçınılmaz bir sonuç olmaktadır. Siyasal denge sağlama endişesiyle bürokrasinin üzerindeki dış kontrol merkezlerini takviye edici tedbirler üzerinde durmak, etkinlikten vazgeçilmesi sonucunu doğurabilir. O halde temel yaklaşım denge endişesinden uzak bir idari reform olmalıdır.¹⁰⁰

Osmanlı İmparatorluğu'nda reform ihtiyacı sürekli olarak gündemde kalmıştır. Reform ihtiyacı genel olarak siyasi yozlaşmaya bağlanmış; bu yozlaşma eski kanunun bozulması mantığı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Sistemin kendisinden çok, belirtileri yani işleyiş bozuklukları üzerinde durulmuş ve genellikle yasa, yönetmelik ve tüzük değişiklikleri gibi yaklaşımlar egemen olmuştur.

Bir sanayi toplumunun dinamizmine, bunun yanı sıra her gün değişen koşullara uyabilecek rasyonelliğe doğru yönelen Türk toplumunda, bu etkenliğe ve sağlamlığa kavuşmayı engelleyebilecek en önemli sınırlamalardan biri olan idarenin, yeniden şekillendirilmesi fikri, planlı döneme geçişte güç kazanmıştır. İdarenin, Türk toplumunda varmak istediği hedefler karşısında fonksiyonlarının yeniden saptanması, bu fonksiyonların gerektirdiği örgüt biçiminin, örgütler arası ilişkilerin yeni ve esnek kalıplara dökülmesi temel yaklaşım olmuştur.¹⁰¹

Türkiye'de idarenin yeniden yapılandırılması ve iyileştirilmesi konusu Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinden itibaren gündeme gelmiş ve Tanzimat ile birlikte yoğunluk kazanmıştır. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte idarenin aksayan taraflarının onarılması ve idarenin geliştirilmesine önem verilmiştir. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmıştır.

¹⁰⁰ Cahit Tutum, "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 2, s. 44-45.

¹⁰¹ Nabi Dinçer ve Turan Ersoy, *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE, Ankara, 1974, s. 2.

Türkiye’de cumhuriyetin ilk yıllarından İkinci Dünya Savaşı sonrasına kadar olan dönemde kamu yönetimi, gelişmesini doğal yollarla sürdürmüştür. Konu ile ilgili kapsamlı bir çalışma yapılmaksızın, hizmet alanlarının genişlemesine paralel biçimde örgütsel büyüme gerçekleşmiştir. Kayan, Türkiye’de kamu yönetiminin yeniden yapılanması çerçevesinde karşı karşıya kalınan sorunlar olarak mevzuat, kaynak, personel sorununu, yetki devrinden, görev ve sorumluluk yüklenmekten kaçışı, idari birimler arasında koordinasyon eksikliği, idari metot ve işlemlerin iyi düzenlenmemiş olmasını göstermektedir.¹⁰²

Ülkemizde idari reform konusunda 1930’lu yıllardan itibaren çok sayıda çalışma yapılmış ve bu konuda çeşitli raporlar hazırlanmıştır. Devletçi politikaların egemen olduğu tek parti döneminde, devlet iktisadi üretim sürecinin de baş aktörü konumundadır. Çok partili siyasi yaşama geçildikten sonra ekonomik kalkınma stratejilerinde benimsenen değişikliklere bağlı olarak sorunların içeriğinde kaymalar ortaya çıkmıştır. Kamu yönetiminin incelenmesi ve araştırılmasına ilişkin çalışmalar 1960 öncesi ve sonrası olarak iki dönemde ele alınmaktadır. 1960 öncesi çalışmalar, yabancı uzmanlara hazırlanmış raporlardan oluşmaktadır.

1960’ta gerçekleşen iktidar değişikliğinin ardından planlı döneme geçirilmesine yönelik olarak girişilen bir dizi kurumsal düzenleme çabalarının içinde kamu yönetimi alanında reform yapılmasına olanak verecek MEHTAP Raporu adıyla bilinen kapsamlı bir araştırma yapılmıştır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında günümüze kadar geçen sürede az gelişmiş ülkelerde devletin yeniden yapılanması iki farklı dönemden geçmiştir. Bu iki dönem, kendine özgü iki farklı yeniden yapılanma yöntemi yaratmıştır. Bunlardan birisi idari

¹⁰² Ahmet Kayan, “Genel Olarak Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Yönetimi Yeniden Yapılandırmanın Nedenleri ve Bazı Çözüm Önerileri”, *Yerel Gündem ve Denetim*, Nisan 2001, S. 4, s. 27.

reform yöntemi diğeri ise yapısal uyarlanma yöntemidir. 1945-1980 yılları arasında uygulanan idari reform yöntemi, devletin sivil yürütme ve yönetim aygıtıyla sınırlı olarak, yeniden yapılanmayı bir sistem bütünü içinde görmeyi öngörmüştür. Devletin konumu ve işlevleri sorgulanmadan veri kabul edilmiş, çabalar var olan sistemin iyileştirilmesine yönlendirilmiştir. 1980’li yıllarda uygulanan yapısal uyarlanma yöntemi ise çok farklı özellikler sergilemiştir. Bu yöntem, devletin yeniden yapılanması sorununa “bütüncü” bir yaklaşımı dışlamıştır. Uzun soluklu araştırmalar yerinde pragmatizmi tercih etmiştir. Yöntemin karakteristik özelliği kamuoyuna, açıklığa özellikle de bürokrasinin katılımına aşırı tahammülsüzlüğüdür.¹⁰³

1980’lerden itibaren değişen dünya koşulları, doğal olarak Türkiye’nin de kalkınma stratejisini değiştirmesinde etkili olmuştur. 1980 sonrası sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirmek ve son yıllarda yaşanan hızlı toplumsal değişmelerin sisteme ne ölçüde uyabildiğini belirlemek gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere, bugüne dek yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, yapılan çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açığa kavuşturmak; Avrupa Topluluğu’na katılma kararı alan Türkiye’nin, birliğe yönetsel uyum alanında yapılması gerekli hazırlıkları saptamak üzere Kamu Yönetimi Araştırması Projesi (KAYA) yapılmıştır.

Ümit Berkman, Türk kamu yönetimi disiplininin 1980’lerin sonundaki görünümüne ilişkin bazı değerlendirmelerde bulunmak üzere *Amme İdaresi*

¹⁰³ Birgül Ayman Güler, *a.g.e.*, s. 71.

Dergisi'nde yayımlanan makaleleri incelediği bu çalışmalarında, Türk kamu yönetimine ilişkin şu önerilerde bulunmaktadır.¹⁰⁴

1. Türk Bilimler Akademisi genelde toplum bilimlerinde, bilim ve araştırma politikası geliştirmek ve planlamak ve özelde birinci el verili görgül araştırmaya dayalı bulguları içeren çalışmaları teşvik ve koordine etmek üzere devreye girmeli ve bunun içinde yönetim alanında yapılacak özgün ve yaratıcı araştırmalara mali destek sağlanmalıdır.
2. Yönetim bilimi araştırma ve çalışmalarının ithal kavram ve modelleri aktarma ve uyarılmanın ötesinde Türk somutuna uygun özgün kavram ve modeller geliştirmeye yönelmesi ve bu bağlamda Türk kamu yöneticisinin ve süreçlerinin bilimsel verilere dayalı olarak profilinin çıkarılmasına çalışılmalıdır.
3. Yüksek lisans ve doktora tezlerinin mümkün olduğunca hipotez geliştiren veya sınavan tür araştırmaları içermesi sağlanmalıdır.
4. Yönetim bilimiyle ilgili dergiler en az bir yılda sayılarını sempozyum gibi belirli ve odaklaşmış konular üzerindeki özgün makalelere ayırmalıdır.

Yapılan tüm çalışmalar değerlendirildiğinde, Türkiye'de idari reformun kapsamını ortaya koyan bir çalışmanın yapılmamış olduğu görülmektedir. Tutum, reform söylemlerinin ülkemizde genellikle siyasi kriz ve ekonomik bunalım dönemlerinde olağanüstü bir ivme kazandığını söylemektedir. Tutum, ülkemizde reform çalışmalarının başarıya ulaşmamasını şu faktörlerle açıklamaktadır.¹⁰⁵

1. Reformun sahibi ve yönlendiricisi yok: Reform projelerinin ardında ne siyasi ne de örgütlü sivil toplumsal kesimler vardır. Ülkemizde belli başlı

¹⁰⁴ Ümit Berkman, "Türk Kamu Yönetimi Disiplinine İlişkin Bir Değerlendirme", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu, TODAİE, C. 1, Ankara, 1995, s. 57-58.

¹⁰⁵ Cahit Tutum, *a.g.e.*, s. 119-129.

reform girişimlerinde daha çok sivil-asker bürokrasisinin belirli bir kesiminin inisiyatifli etkili olmuştur. Ülkemizde hükümet ve siyasal kadrolar açısından reform önerilerinin uygulamaya konulması belli ölçüde bir risk unsuru taşırken, bu önerilerin rafa kaldırılmasının herhangi bir riskinin bulunmaması ikinci yolun tercih edilmesine yol açmış veya en azından bu sonucun ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır.

2. Reform çalışmalarının teknik alt yapısı eksik: Reform önerilerinin uygulamaya konulması siyasi ve teknik kadroların yakın işbirliğini zorunlu kılar. Ülkemizde reform süreci genellikle bir Bakanlar Kurulu kararnamesinin çıkarılması ve reform komisyonlarının kurulması ile başlamaktadır. Reform komisyonu bir süre çalıştıktan sonra araştırma sonuçlarını bir rapora bağlayarak hükümete sunmakta ve daha sonra dağılmaktadır. Bu aşamadan sonra belirsizlik başlamakta ve çalışmaların temposu düşmektedir.

3. Reformun stratejisi yok: Reform önceden tasarlanmış bilinçli bir stratejiyi gerektirmektedir. Bizdeki reform girişimlerinde sorunun stratejik yönü ihmal edilmiştir. Reformun anlamı ve reform gereksinmesi yeteri kadar anlatılmamış, bu çalışmalardan kısa sürede sihirli sonuçlar beklenmiş, istenilen elde edilemeyince isteksizlik ve güvensizlik ortamına düşülmüştür.

4. Reform önerilerinin kabul edilebilirlik derecesi düşük: Türk kamu yönetimi çevresindeki büyük değişiklikler karşısında zorlanmakta ve tıpkı bir organizmanın herhangi bir uyarıya karşı gösterdiği irade dışı tepkiler gibi gelişigüzel hareketlerle çevresine uyum sağlamaya çalışmaktadır. Değişme plansız, sistemsiz ve yönsüz olmaktadır. Ülkemizde siyasal sistem ve yönetim

sistemi birbirini frenleyen mekanizmalar halinde işlemektedir. Sorun bu iki sistem çeliştirilerek ya da zıtlştırılarak çözülmemektedir.

Türkiye için hangi idari reform temel yaklaşımın tercih edileceği sorunu her şeyden önce ülkenin çözümlenmek zorunda olduğu sorunların niteliğini belirtmek ve toplumun gelişme seviyesini ve doğrultusunu saptamakla mümkün olabilir. Tutum, Türkiye açısından temel gerçekleri şöyle özetlemektedir:¹⁰⁶

1. Türkiye hızla kalkınmak istemektedir. Sanayileşme yoluyla demokratik düzenden ayrılmadan karma ekonomi denilen bir sistem içinde hedefine varmak istemektedir. Bu alanda çeşitli engeller (nüfus artışı, düşük eğitim düzeyi, işsizlik vb.) mevcuttur. Ancak hedef ve stratejisi bellidir. Bu hedefe doğru tüm güçleri harekete geçirmek durumundadır.
2. Hızlı kalkınma istekleri ile anayasal düzenin dayandığı demokratik, laik, sosyal hukuk devleti olma özelliği arasında bir uyum sağlama sorunu ile karşı karşıyadır.
3. Halkın siyasi katılma isteklerini karşılama zorunluluğu, çözümü, güç bazı sorunla yaratmaktadır. Özellikle siyasi elit-bürokrasi çekişmesi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Siyasal kurumların yeteri kadar gelişmemiş olması siyasi katılmayı sınırlamaktadır.
4. İdare cihazı teknik anlamda verimsiz çalışan bir kurum halindedir. Bürokratik geleneklerin ağır bastığı bu kesimde işler iyi gitmemektedir. İdare, kalkınmada bir rehber olmak şöyle dursun tersine engelleyici bir niteliğe bürünmüştür.

¹⁰⁶ Cahit Tutum, “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 2, s. 44-45.

Bu çalışmada, kamu yönetiminde reform kavramı ile Türkiye’de uygulanan reform çalışmaları, planlı dönem reform çalışmaları ve kalkınma planlarında idari reform yaklaşımları incelenmiştir.

Sonuç olarak, yapılan çalışmalar değerlendirildiğinde, Türkiye’de idari reformun kapsamını ortaya koyan bir çalışmanın yapılmamış ve uygulanmamış olduğu; planlı dönem olarak ifade edilen 1960’tan günümüze idarede reform çalışmaları, ile 1980 sonrası değişen dünya konjonktürü göz önünde bulundurularak yapılan araştırmalar, raporlar yeterince önemsenmediği için Türkiye’de idari yapılanmanın bugünkü ihtiyaçlara cevap verebilen bir düzeyde olduğunu söylemek güç görünmektedir.

ÖZET

Mevcut düzenin günün şartlarına göre yeniden düzenlenmesi anlamına gelen 'reform' kavramı bu çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır.. 'Reform' kelimesinin anlamından da anlaşılacağı üzere düzenin, şartlara göre yeniden şekillendirilmesinin ne ölçüde olduğunu araştırmak ve bunların uygulanabilirliğini değerlendirmek çalışmamızın amacı olmaktadır.

Bu amacın ne denli doğru olup olmadığını gözler önüne sermek için kamu yönetimi içinde reform çalışmalarına değinilmiştir. Yapılan reform çalışmalarının dönemlere ayrılarak incelenmesi çalışmamızın anlaşılması için faydalı olmuştur. Bu dönemler Osmanlı dönemi, Cumhuriyet dönemi ve dünyadaki gelişmeler olarak sıralanmıştır.

Planlı dönem içinde yapılan MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulunca hazırlanan rapor detaylı bir şekilde ele alınmıştır. 1963 yılında başlatılan ve ilk olma özelliği taşıyan beş yıllık kalkınma planı, sekizinci beş yıllık planına kadar yıl yıl incelenmiştir.

1980 sonrası dönemi anlamak için ise 12 Eylül döneminde yapılan idari reform çalışmaları ve bunun devamında gerçekleştirilen KAYA raporu ele alınmıştır. Ülkemizdeki çalışmaların ne anlama geldiğini kavrayabilmek için dünyada gerçekleşen, reform alanındaki gelişmelere değinmenin doğru olacağı düşüncesiyle dünyadaki gelişmeler araştırılarak, çalışmamızın son bölümü oluşturulmuştur.

Çalışmamızın sonucunda da Türkiye'de yapılması planlanan reform çalışmalarının başarılı olmadığı ve değişen şartlara ayak uydurabilen düzenlemeler getirilemediği saptanmıştır.

ABSTRACT

The starting point of this study is the 'reform' concept which means the rearrangement of existent system as to current conditions. The aim of this study is to research how the 'reform' attempts in Turkey are rearranged and to evaluate the application of these. In this study, the reform attempts in the Turkish public administration are researched. The reform attempts are researched by parting into terms as Ottoman Term, Turkish Public term and developments in the world.

The MEHTAP Report and the Advisory Council of Administrative Reform's Report which were prepared in the planned term of Turkey are analyzed. In addition to these, the reform approaches in the ,improvement plans of Turkish government are analyzed.

The KAYA Report and the administrative report attempts on September 12, 1980 term are researched in order to understand the altering administrative reform attempts after 1980s. The developments in the public administration of the world are analyzed to understand the reform attempts in our country.

The result of this study is that the reform attempts implemented in Turkey are not successful and do not include the arrangements which keep up with the altering conditions.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Aktan, Tahir. *Kamu İdaresi*, Uludağ Üniversitesi Geliştirme Vakfı, Bursa, 1989.
- Çevikbaş, Rafet. *Hizmet İçi Eğitim ve Türk Merkezi Yönetimindeki Uygulaması*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2002.
- Dinçer, Nabi ve Ersoy Turan. *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*, TODAİE, Ankara, 1974.
- Ergun, Turgay ve Polatoğlu, Aykut. *Kamu Yönetimine Giriş*, TODAİE, Ankara, 1992.
- Giritli, İsmet. *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1979.
- Güler, Birgül Ayman. *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE, Ankara, Nisan 1996.
- Polatoğlu Aykut, *Kamu Yönetimi, Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*, Metu Press, Ankara, 2001.
- Sürgit, Kenan. *Organizasyon ve Metod Hizmeti*, TODAİE, Ankara, 1979.
- Sürgit, Kenan. *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE, Ankara, 1972.
- Tortop, Nuri ve İsbir, Eyüp Günay. *Yönetim Bilimi*, Bilim Yayınları, Ankara, 1986.
- Tutum, Cahit. *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara, 1994.

Raporlar ve Programlar

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

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

“İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler”, *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, TODAİE, Ankara, 1972.

“1972 Yılı Programı”, DPT, Ankara, 1972.

“Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, DPT, Ankara, 2000.

“İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”, DPT, 1961.

Makaleler

Akalın, Tamer. “Hükümet Programlarında ve Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Yeniden Düzenlenmesi”, *Türk İdare Dergisi*, S. 427.

Aykaç, Burhan. “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 24, S. 2, s. 81-122.

Akın, Cengiz. “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, S. 427.

Berkman, Ümit. “Türk Kamu Yönetimi Disiplinine İlişkin Bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu*, TODAİE, C. 1, Ankara, 1995.

Caiden, Gerald E. “İdari Reformun Güncelliği”, Çeviren: Nihat Özgöl, *Türk İdare Dergisi*, S. 382.

Çoker, Ziya. “Yeniden Düzenleme Çalışmalarında Yöntem: İçişleri Bakanlığı İç-Düzen Örnek Olayı”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 14, S. 3, s. 71-82.

Karaer, Tacettin. “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerinde Bir Deneme”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 2, s. 25-46.

Karaer, Tacettin. “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, C. 20, S. 3, s. 29-54.

- Kayan, Ahmet. "Genel Olarak Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Yönetimi Yeniden Yapılandırmanın Nedenleri ve Bazı Çözüm Önerileri", *Yerel Gündem ve Denetim*, Nisan 2001, S. 4.
- Payashoğlu, Arif. "İdari Reformun Yönü ve Stratejisi", *Amme İdaresi Dergisi*, Ankara, C. 4, S. 2, s. 3-13.
- Payashoğlu, Arif. "İdari Reformun Sınırlılıkları", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 4, S. 2, s. 14-23.
- Sezer, Birkan Uysal. "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 25, S. 4, s. 3-29.
- Sürgit, Kenan. "Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çabaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C.1, S. 1, s. 3-17.
- Şaylan, Gencay, "Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak İdari Reform", *Fikret Arık'a Armağan*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını, Ankara, 1974.
- Şaylan, Gencay. "Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 6, S. 2, s. 15-28.
- Şaylan, Gencay. "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 33, S. 2, s. 1-22.
- Yalçındağ, Selçuk, "Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amaçları ve Stratejisi Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, C. 4, S. 2, s. 24-31.
- Yaşamış, Firuz. "Osmanlı Devlet Yönetimi", *Türk İdare Dergisi*, S. 432, Eylül 2001.
- Tutum, Cahit. "İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar", *Amme İdaresi Dergisi*, 1971, C. 4, S. 2, s. 32-45.