

# 1980 SONRASI TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN MERKEZ ÖRGÜTÜNDE YAPILAN REFORM ÇALIŞMALARI\*

Ali ACAR\*\*  
İsmail SEVİNÇ\*\*\*

## ÖZET

Kamusal ürün ve hizmet sunan örgütlerin, kalite seviyesi yüksek bir örgütsel yapıya kavuşturulmalarının kaçınılmaz bir gereksinim olduğu, artık tartışma konusu bile yapılmamaktadır. Türk kamu yönetim sistemi, günün koşullarına uydurularak çoğunlukla Osmanlı yönetim sisteminin devamıdır. Cumhuriyet'in kuruluşundan planlı döneme kadar yapılan yönetimde yeniden düzenleme çalışmalarının daha çok gereksinimler ortaya çıktıkça yapıldığı ve planlı kalkınma dönemine geçildikten sonra yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının ise kalkınma planlarıyla birlikte ele alındığı görülmektedir. Çalışmanın amacı yönetimde reform kavramının anlamının ortaya konulması, Türk kamu yönetiminde yönetimde reform kavramının nasıl algılandığı ve uygulandığı üzerinde durulmuştur. Ayrıca 1980 sonrası hazırlanan kalkınma planlarında kavramın ne şekilde ele alındığı ve sunulan tekliflerin neler olduğunun ortaya konulması amaçlanmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türk Kamu Yönetimi, Yönetimsel Sorunlar, Reform Çalışmaları.

## ABSTRACT

The necessity of obtaining high-level quality for organizations serving public product and services is now a non-debatable subject. Turkish public administration system adapted to actual conditions is mostly the continuity of Ottoman administration system. From the foundation of republic to the planned period, re-regulations studies were conducted mostly after appearing of necessities and followed to planned development period, it's seen that re-regulations studies were performed with the period of planned development. The aim of the study is to emphasize importance for maintaining the meaning of reform in administration and the way of understanding and implementing reform in Turkish public administration. Also, how the development plans have been handled with after 1980 and the context of proposals have been tried to figure out.

**Keywords:** Turkish Public Administration, Governance Problems, Reform Studies.

## Giriş

Yönetimde reform kavramı Türk kamu yönetimi için yeni bir kavram değildir. Kamu yöneticileri Tanzimat'tan bu yana yönetimde yeniden düzenleme ve iyileştirme kavramlarını kullanagelmışlerdir. Türk kamu yönetiminde yapılan reformlar ve reform çalışmaları Cumhuriyet'in kuruluşundan planlı döneme kadar daha çok gereksinimler ortaya çıktıkça başvurulan, plansız ve gelişigüzel çalışmalar olmuştur. Planlı döneme geçiş ile birlikte yönetimde reform konusu kalkınma planlarıyla birlikte ele alınmaya başlanmıştır.

\* Bu çalışma, Prof. Dr. Ali ACAR danışmanlığında S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde hazırlanan '1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Teşkilatında Yapılan Reformlar ve Reform Çalışmaları' adlı yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

\*\* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

\*\*\* Arş. Gör., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Türkiye’de geçen yüzyıl boyunca teknik anlamda mükemmel bir dizi yönetsel reformun uygulamada başarısız olmasının nedenini ekonomik ve kültürel yapının gelişmemişliğine bağlamak yanlış olmayacaktır. Tanzimat ve Islahat Fermanları, I. ve II. Meşrutiyet ve Cumhuriyet eşitlik, demokratik hak ve özgürlüklere vurgu yapmasına karşın 21. yüzyılın başında Türkiye’de Kopenhag Siyasal Kriterleri’nin gündeme gelmiş olmasının temelinde de bu kültürel ve ekonomik gelişimin yeterince sağlanamamış olması yatmaktadır. Bu bağlamda Türkiye’nin içerisinde bulunduğu sorunlar yumağının temel nedeninin kamu maliyesi ve ekonomideki bozukluklar olduğu, kamu maliyesinin de ancak yönetsel ve siyasal reformlar ile düzeltilebileceği bir dilemma olarak araştırmacıların ilgisini beklemektedir<sup>1</sup>. Yönetimin bir bilim olarak kabul edilmesi, yönetimle ilgili yapılacak çalışmalarında bilimsel olmasını gerektirmektedir. Bu bağlamda yapılacak reform çalışmalarının da bilimsel olması gerekmektedir.

### 1. Türk Kamu Yönetiminin Yapısı

Yönetim geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme faaliyeti ya da sürecidir. Başkaları üzerinde otorite kurma ve başkalarına iş yaptırma, bir yönetsel faaliyettir<sup>2</sup>. Diğer bir anlatımla yönetim, birey ve materyallerin ürün ve hizmet üretmek için örgütlenmesi ve yönetilmesi olarak da tanımlanabilir<sup>3</sup>. Gözübüyük’e göre ise yönetim, örgütlenmenin yanında örgütün işlerliğini sağlayacak yönetsel etkinlikleri, diğer bir anlatımla kaynakların bir araya getirilmesini, eşgüdüm sağlanmasını, izlenecek yöntemleri ve denetimi içerisine alan bir fonksiyonlar dizisidir<sup>4</sup>. Yönetim, örgütsel amaçları gerçekleştirmek için planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla kaynakların eşgüdümünün sağlanmasıdır. Bu bağlamda yönetimin salt özel örgütler ya da kamusal örgütlerde değil belirli amaçlara ulaşmak için grup çabası gösterilen her yerde var olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu bağlamda yönetim, evrenseldir<sup>5</sup>. Yönetim, ortak amacın gerçekleştirilmesi için örgütlenmeyi, örgüt içerisinde yer alan bireylerin görev ve yetkilerinin belirlenmesini ve bir bütün olarak örgütün işleyişini kapsamaktadır. Yönetim bu anlamda evrenseldir; hem özel kesim, hem kamusal kesim için geçerlidir<sup>6</sup>.

Örgütler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş ve planlanmış kuruluşlar olduklarına göre devlet de yeni amaçlar ortaya çıktıkça yeniden örgütlenmektedir. Devletin birinci temel hedefi düzeni sağlamaktır ve bunu

---

<sup>1</sup> Ahmet Nohutçu, Asım Balcı, “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: ‘Kamu’nun Yönetilmesinden ‘Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, s. 19.

<sup>2</sup> Bilal, Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2000, s. 3.

<sup>3</sup> Mehmet Sağlam, **Örgütsel Değişme**, TODAİE Yayını No: 185, Ankara, 1979, s. 29.

<sup>4</sup> A. Şeref Gözübüyük, **Yönetim Hukuku**, 7. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara, 1994, s. 1.

<sup>5</sup> Turgay Ergun, Aykut Polatoğlu, **Kamu Yönetimine Giriş**, 4.Basım, TODAİE Yayını No: 241, Ankara, 1992, s. 4.

<sup>6</sup> A. Ş. Gözübüyük, **Kamu Yönetimi Hukuku**, TODAİE Yayını No: 151, Ankara, 1976, s. 5.

sağlamak için toplumsal düzenin kurallarını koyar, uygular ve bunu yapmak için de örgütlenmeye gitmektedir. Devletin ikinci temel hedefi ise toplumsal sorunlara çözüm aramaktır. Bu sorunlara çözüm bulmak için plan ve programlar yapmak durumundadır. Bu iki hedef, etkin bir kamu yönetimine olan gereksinmeyi artırmıştır<sup>7</sup>. Kamu yönetimi devlet ve toplum düzeninin kesintisiz olarak işlemesi ve kamunun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik ürün ve hizmetlerin üretilip sunulmasına ilişkin bir sistemdir. Kamu yönetimi sistemi halk, örgüt, norm düzeni, ekonomik kaynak, kamu görevlileri ve kamu politikası olmak üzere çeşitli unsurlardan oluşmaktadır<sup>8</sup>.

Kamu yönetimini oluşturan kurumların yüklendikleri görevler arasında sıkı bir ilişki vardır. Kurumlardan beklenen görevler arttıkça kamu örgütleri de büyüme sürecine girmektedirler. Yeni görevler, yeni kurumların kurulmalarını gerektirmekte; dolayısıyla kamu yönetimi karmaşık bir durum alabilmektedir<sup>9</sup>.

Ülkemizde kamu yönetimi, genel olarak sıkı bir merkezçilik ilkesine göre örgütlenmiştir. Kamusal görevlerin büyük bir bölümü bu örgütler tarafından yerine getirilmekte; bazı kamusal hizmetler ise yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen kurumlar tarafından yürütülmektedir. Bunlar yapıları ve yüklendikleri görevler yönünden çeşitlilik gösteren kuruluşlardır. Farklı yapıda olmalarına karşın bir bütünün parçalarıdır<sup>10</sup>. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde belirtildiği üzere idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.

## 2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları

Kamu yönetiminin sorunları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

**Merkeziyetçilik:** Merkeziyetçilik, kamusal kaynakların ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılması olayıdır. İki çeşit merkeziyetçilik vardır. Birincisi coğrafi merkeziyetçilik, diğeri ise örgütsel merkeziyetçiliktir. Coğrafi merkeziyetçilik, merkezi yönetimin taşra kuruluşlarına ve yerel yönetimlere karar alma ve bunları uygulama konularında çok az yetki vermesidir. Kamusal kaynakların bir merkezden tahsis edilmesi, özellikle harcamaların yapılması konusunda maliyet hesaplarının gerçekçi bir biçimde tespit edilmesini engellemiş, çoğunlukla maliyet-yarar, maliyet-etkinlik analizi yapılamamıştır. Yapılan analizler ise göstermelik düzeyde kalmıştır<sup>11</sup>.

**Örgütsel Büyüme:** Bir kurumun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından kantitatif olarak genişlemesidir. Kamu kurumları sunduğu ürün ve hizmetlerin kalitesini iyileştirmekten çok çoğunlukla mevcut örgütsel yapılarını, bütçe olanaklarını, personel sayılarını, sosyal tesislerini, hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlarda bulunanlarla rekabet edebilmek

<sup>7</sup> T. Ergun vd., **a.g.e.**, ss. 29-30.

<sup>8</sup> B. Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995, s. 9.

<sup>9</sup> Erol Alpar, "Kamu Yönetimi ve Nitelikler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, S: 384, 1989, ss. 104-105.

<sup>10</sup> A. Ş. Gözübüyük (1976), **a.g.e.**, s. 8.

<sup>11</sup> Mustafa Sakal, "Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar", **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S: 13, 1997, s. 453.

için çalışırlar<sup>12</sup>. Türkiye’de bürokrasinin genişlemesi ve bürokratik işlemlerin karmaşık boyutlara ulaşması, çalışanların prestij düşkünlüğü ve bireysel çıkarlarını koruyacak bir biçimde nüfuz ve otoritelerini artırmaya çalışmaları ile yakından ilgilidir<sup>13</sup>.

**Yönetimde Gizlilik ve Dışa Kapalılık:** Ülkemizde kamu bürokrasisi, yapı ve işleyiş bakımından gizlilik ve resmi sır ilkesine göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise istisnadır<sup>14</sup>.

**Yönetimde Tutuculuk:** Yönetimde tutuculuk, yöneticilerin ve memurların öteden beri yapageldikleri işlemleri ve alışkanlıkları yeni durumlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir biçimde bağlanmalarıdır. Geleneksel ataerki yapıya ait özellikler ya da görüntüler, günümüze kadar bürokrasiye egemen olabilmişlerdir<sup>15</sup>.

**Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçma:** Türk kamu yönetiminde kuralların detaylı olması ve personele takdir hakkının verilmemesi, bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi istekleri doğrultusunda yürütme isteğine yöneliktir. Diğer bir yönüyle kuralcılık, çalışanların kendilerini denetim riskinden korumak için başvurdukları bir yöntemdir. Çünkü bürokraside yöneticilerin sorumluluğu hizmetlerin verimli olarak yürütülmesine göre değil işlemlerin kurallara uygun olup olmadığına göre değerlendirilmektedir<sup>16</sup>.

**Yönetimde Siyasallaşma:** Çok partili rejimlerde seçim yoluyla gelen siyasiler kendi programlarını uygulayabilmek için bürokrasi üzerinde denetim kurmak ve destek sağlamak isterler. Bürokrasi ile siyaset arasında bu konuda sorun çıkabilmektedir. Önemli olan, çalışanların her iktidar ve programa uyum ve istekle hizmet etmesidir. Siyasal iktidarların kendi politika ve programlarını uygulayabilmek için kimi bürokratik pozisyonlara kendi elemanlarını getirmeleri bir noktaya kadar normal karşılanmakla birlikte bu yöndeki uygulamalarda aşırılığa kaçılmaması gerekmektedir<sup>17</sup>.

**Kayırmacılık:** Kayırmacılık, yönetsel yozlaşmanın bir başka çeşididir. Ülkemizde kayırmacılık iki biçimde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, kamu yönetiminde hizmete girişte liyakat yerine tanıdık, dost, akraba, arkadaş, hemşehri ya da siyasal yakınlık vb. faktörlerin birinci derecede rol oynamasıdır. Bu faktörlere mezun olunan okul ve meslek dayanışması vb. unsurlar da eklenebilir. Kayırmacılığın ikinci çeşidi, kamusal hizmetlerin dağıtımında ihtiyaç yerindelik kriterinden çok oy, partiye destek ya da ideolojik yakınlık vb. faktörlerin etkili olmasıdır<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> B. Eryılmaz (1995), **a.g.e.**, s. 232.

<sup>13</sup> Yusuf Erbay, “Bürokrasi, Bürokratism ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S: 14, 1997, s. 406.

<sup>14</sup> B. Eryılmaz (1995), **a.g.e.**, s. 84.

<sup>15</sup> Oya Çitçi, “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 16, S: 4, 1983, s. 19.

<sup>16</sup> B. Eryılmaz (1995), **a.g.e.**, s. 235.

<sup>17</sup> Refik Çulpan, “Bürokratik Yönetimin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 13, S: 2, 1980, ss. 34-35.

<sup>18</sup> B. Eryılmaz (1995), **a.g.e.**, s. 237.

**Yolsuzluk ve Rüşvet:** Rüşvet, devletin kamu hizmeti gören kişi ya da kişilerin müşterileri durumunda olan özel kişi, grup ya da kuruluşlarla olan ilişkilerinde özel çıkarlar karşılığı kimi davranış ve eylem kalıpları içerisine girmeleridir. Burada kamu yönetiminin belirli bir tutum ya da davranışı sonucu özel kişi, grup ya da kuruluşa bir çıkar doğmaktadır<sup>19</sup>.

### 3. Yönetimde Reformun Tanımı

Reform kavramı genellikle aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırma, iyileştirme ya da yeni bir biçim verme anlamında kullanılmaktadır. Yönetimde reform ise yönetimin sahip olduğu tüm olanak ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda ussal bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek çağdaş ve modern düşüncelere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarının tümüdür. Yönetimde reformdan amaç, mevcut düzenin günün koşullarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasından öte organizasyonların amaç ve programlarını en az emek, para ve zaman harcayarak gerçekleştirebilmek için personel, örgüt, metod, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili iyileştirme ve geliştirme çabalarına da yönetimde reform denilmektedir<sup>20</sup>.

İdari Reform Danışma Kurulu, yönetimde reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilât yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metodlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacıyla güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır<sup>21</sup>. Mehtap Raporu’nda ise yönetimde reformun bir çerçeve tespiti ve mevzuat değişikliğinden ibaret olmadığı ve başta personel rejiminin düzeltilmesi olmak üzere yönetimin örgütsel yapısını, işlem ve usullerini düzeltmek ve geliştirmek olduğu belirtilmektedir<sup>22</sup>. Yönetim literatüründe yönetimde reform kavramı genellikle yönetim sisteminde var olanı büyük oranda bir kenara bırakıp yeni nitelikler ve biçimler bulmaya yönelmiş çalışmaları belirtmek için kullanılmaktadır<sup>23</sup>.

### 4. Yönetimde Reformun Aşamaları

Yönetimde reform çalışmaları beş aşamada gerçekleştirilebilir<sup>24</sup>:

<sup>19</sup> Yavuz Bayar, “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 12, S: 3, 1975, s. 39.

<sup>20</sup> Kenan Sürgit, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayını No: 128, Ankara, 1972, s. 9.

<sup>21</sup> Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler**, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayını No: 123, Ankara, 1972, s. 7.

<sup>22</sup> TODAİE, **Merkezi Hükümet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri**, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1966, s. 125.

<sup>23</sup> Selçuk Yalçındağ, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 4, S: 2, 1972, s. 24.

<sup>24</sup> TODAİE, **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler**, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayını No: 123, Ankara, 1972, s. 11.

**a. Sorunların ve Reform Gereksiniminin Tespiti:** Atılacak ilk adım, sorunun tespit edilmesi ve çözümü için harekete geçilmesidir.

**b. Gerekli Araştırmaların Yapılması ve Tekliflerin Sunulması:** Karar verilmeden önce gerekli etüd ve araştırmaların yapılması büyük önem taşımaktadır. Bu aşamada mevcut durum ve sorunlar incelenir ve öneriler geliştirilir.

**c. Sunulan Tekliflerin Karara Bağlanması:** Yönetimde reform çalışmaları ile ilgili teklif ve öneriler, yetkili makamlarca karara bağlanmadıkça uygulanma olanağı bulamazlar. Bu bağlamda karar organları önceden belirlenmiş olmalı, teklif ve önerilerin bu organlara sunulması sağlanmalıdır.

**d. Uygulama:** Bu aşamada kararlar ilgililere iletilir, kararların uygulanması için gerekli önlemlerin alınması, kararların uygulamaya konulması ve uygulamanın gerektirdiği değişikliklerin yapılması sağlanır.

**e. Uygulamanın Değerlendirilmesi:** Yönetimde reformdan beklenen sonuçların ne oranda gerçekleşmiş olduğunu, alınan önlemlerde değişiklik gerekip gerekmediğini ve amaçların gerçekleştirilebilmesi için alınması gereken yeni önlemlerin neler olduğunu tespit etmek ve uygulamaya koymak için uygulamanın izlenmesi ve uygulama sonuçlarının değerlendirilmesi gerekmektedir. Yönetimde reformun amacı araştırma yapmak ve plan hazırlamaktan öte gereken değişikliklerin yapılmasıyla iyiye doğru sürekli bir gelişim sağlamaktır<sup>25</sup>.

## 5. Türk Kamu Yönetiminde Yapılan Reform Çalışmaları

Türk kamu yönetiminde Tanzimat'tan bu yana üzerinde en çok durulan konulardan birisi 'İdarî Islahat'tır. Devlet yönetiminde düzenleme amacıyla özellikle Tanzimat, I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde yönetimi düzenleme faaliyetlerinin yoğunlaştığı görülmektedir<sup>26</sup>. Türk kamu yönetiminin örgütsel yapısı, esas olarak Osmanlı Devleti'nden devralınan sistemin yeni durumlara uyarlanmasıyla ortaya çıkmıştır. Ancak bu değişiklik ve uyarlamalar, belirli esaslara dayandırılmadığından iş bölümü ve koordinasyon bağlamında yetersiz ve güçlüklerle çalışır bir yönetsel yapıyı ortaya çıkarmıştır<sup>27</sup>.

### 5.1. Planlı Dönem Öncesi Yönetimde Reform Çalışmalarına Genel Bir Bakış

Yönetimde reformun her kamu kurumu için bir gereksinim olduğu ve kurumların kendilerini sürekli geliştirme ve iyileştirme çabası içerisinde oldukları bilinmektedir. Ancak planlı dönem öncesinde bu çabalar süreklilik göstermemiş ve yönetsel yapıda düzenleme çalışmalarına sorunlarla karşılaşıldıkça başvurulmuştur. Türkiye'nin durumu, ilk olarak 1933 yılında ABD'li uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından incelenmiş ve inceleme sonuçları

<sup>25</sup> K. Sürçit, **Organizasyon ve Metod Hizmeti**, Ankara, 1978, ss. 32-34.

<sup>26</sup> K. Sürçit (1972), **a.g.e.**, s. 65.

<sup>27</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara, 1963, s. 80.

‘Türkiye’nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki’ adıyla 1934’te bir rapor biçiminde hükümete sunulmuştur. Türkiye’nin yönetsel sorunlarına da yer veren rapor, üç kitap olarak yayınlanmıştır<sup>28</sup>. Diğer çalışmalar ise aşağıdaki gibi özetlenebilir:

► **Barker Raporu:** Türkiye’nin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirecek olan mali politikayı ve yönetsel mekanizmayı incelemek amacıyla çalışan Dünya Bankası heyetinin hazırladığı bu raporda (1949) yönetimin aşırı merkeziyetçi bir yapıda çalışması sonucunda yetkilerin üst kademelerde toplandığı belirtilmekte ve mevcut yapı eleştirilmektedir. Raporda personel sorunları üzerinde durulmakta ve devlet hizmetlerinin bir revizyona tabi tutulması, buna göre görev dağılımı, maaş, emeklilik ve işe alma ile terfi usullerinin değiştirilmesi gereğine işaret edilmekte; ayrıca Devlet Personel Dairesi’nin kurulması önerilmektedir<sup>29</sup>.

► **Neumark Raporu:** İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi eski Profesörü ve daha sonra Frankfurt Üniversitesi’nin Rektörü olan Neumark, başbakanlığın isteği üzerine 1949 yılında sunduğu ‘Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor’ adlı çalışma, yapılan çalışmalar arasında önemli bir yer tutmaktadır. Raporda yönetimde reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmakta; bu nedenler arasında memurların dengesiz dağılımı, örgütlenme eksiklikleri, yönetmeliklerdeki bozukluklar ve denetim yöntemlerinin bozukluğundan bahsedilmektedir. Ayrıca yönetsel işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi, mali işlerine açıklık getirilmesi ve memur sayısının fazlalığı üzerinde durulmakta; sorunlar ile ilgili çeşitli önerilerde bulunmaktadır<sup>30</sup>.

► **Martin ve Cush Raporu:** James V.Martin ve Frans C.E.Cush tarafından hazırlanarak Maliye Bakanlığı’na sunulan raporda esas itibarıyla Maliye Bakanlığı’nın örgütlenme, çalışma metodları ve personel sorunları ele alınmıştır<sup>31</sup>.

► **Leimgruber Raporu:** 1951 yılında İsviçreli Profesör Leimgruber, hükümetin isteği üzerine örgüt ve personel konularında inceleme yapmış ve raporunu 25.12.1952’de hükümete sunmuştur. Raporda personelin hukuksal statüleri, ücret rejimi, çalışma saatleri, personel kadrolarındaki şişkinlik, personelin sınıflandırılması v.b. konulara değinilmiştir<sup>32</sup>.

Planlı döneme geçilmeden önce yönetimde reform açısından atılan önemli adımlardan biri de Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü’nün (TODAİE) kurulmasıdır. 08.09.1952’de Birleşmiş Milletler ile hükümet arasında imzalanan ve 6319 Sayılı Kanun’la onaylanan Teknik Yardım Ek Antlaşması’na göre genelde kamu yönetiminin geliştirilmesi, özelde Türkiye ve Ortadoğu ülkeleri için ileri eğitim olanakları sunmak üzere TODAİE’nin kurulması

<sup>28</sup> Nuri Tortop, Eyüp G.İsbir, **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları, Ankara, 1986, ss. 205-206.

<sup>29</sup> Bedri Işıl, **Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ankara, s. 8.

<sup>30</sup> F. Neumark, **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara, 1949, s. 60.

<sup>31</sup> B. Işıl, **a.g.e.**, s. 8.

<sup>32</sup> Selçuk Kantarcıoğlu, **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?** DPT Yayınları No: 34, Ankara, 1977, s. 24.

öngörülmüştür. Bu anlaşma gereğince kurulan uluslararası 'Etüd Grubu'nun 06.09.1952 tarihli hazırladığı 'Etüd Grubu Raporu'nda tespit edilen esaslara göre kurulan enstitü, 24.03.1953'te faaliyete geçmiştir<sup>33</sup>. TODAİE'nin kurulması, Türkiye'de yönetim biliminin gelişmesi yolunda atılmış en önemli ve somut adım olmuştur<sup>34</sup>. Enstitü kurulduğu andan itibaren araştırma faaliyetlerine başlamıştır. Bunlardan en önemlisi 1958'de 'Türkiye'de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma' başlıklı üç ciltlik bir raporla sonuçlanan araştırmadır. Bu araştırmada Cumhuriyet'in ilk yıllarından itibaren devlet memuriyetindeki değişimler, memur ve hizmetlilerin sosyal statüleri ile psiko-sosyal yönleri incelenmiştir. Yapılan araştırmaların sonucunda devlet memuriyetinde reform yapılmasının zorunlu olduğu belirtilmiştir<sup>35</sup>.

TODAİE, kuruluşundan günümüze kadar hiçbir dönemde ENA'nın Fransa'da 'yönetimsel elit yetiştirmede' sahip olduğu güçlü konuma gelememiştir. Çeşitli platformlarda TODAİE'nin rolünün daha da etkinleştirilerek TODAİE programlarından mezun olmanın kamu yöneticisi olabilmek için bir ön koşul durumuna getirilmesi istekleri gündeme getirilmişse de giderek liberasyon politikalarının öne çıkması karşısında böylesine seçkin bir anlayışın yaşama geçirilme olanağı gittikçe ortadan kalkmaktadır<sup>36</sup>. Cumhuriyet'in kuruluşundan 1960'a kadar olan süreçte yönetimde reform çalışmalarının başarılı olamamasında aşağıda belirtilen faktörlerin etkin olduğu ileri sürülmektedir<sup>37</sup>:

- Yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapmak üzere kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamıştır.
- Kurum için en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması sorunu üzerinde hiç durulmamıştır.
- Yönetimde reform çalışmalarının başarıya ulaşmasında etkin olan çevre unsuru dikkate alınmamış, kamuoyu desteği göz ardı edilmiştir.

## 5.2. Planlı Dönemde Yönetimde Reform Çalışmaları (1963-1980)

Yönetimde reform konusunun planlı kalkınma dönemlerinde ele alınmasıyla kamu yönetimi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici bir gücü olarak kabul edilmeye başlanmış ve Türk kamu yönetimi, görevlerini yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla sık sık gözden geçirilmeye başlanmıştır<sup>38</sup>.

Devlet Planlama Teşkilatı, 1960 Askeri Harekatı'ndan sonra Milli Güvenlik Komitesi'nce çıkarılan 30.09.1960 tarih ve 91 Sayılı Kanun'la kurulmuştur. 1961 Anayasası (Md. 41) "İktisadi, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek, bu maksatla, milli tasarrufu artırmak, yatırımları toplum

<sup>33</sup> K. Sürgit (1972), **a.g.e.**, s. 72.

<sup>34</sup> T. Ergun vd., **a.g.e.**, s. 15.

<sup>35</sup> K. Sürgit (1972), **a.g.e.**, s. 73.

<sup>36</sup> Doğan N. Leblebici, "Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi", **Kamu Yönetimi**, Ed: M. K. Öktem, U. Ömürganülşen, İmaj Yayınevi, Ankara, 2004, s. 14.

<sup>37</sup> TODAİE (1972), **a.g.e.**, s. 19.

<sup>38</sup> Tacettin Karaer, "Türkiye'de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C: 20, S: 1, 1987, s. 63.



yararının gerektirdiği önceliklere yönelmek ve kalkınma planlarını yapmak devletin ödevidir” hükmüne yer vermiştir<sup>39</sup>. Devlet Personel Dairesi 13.12.1960’da kabul edilen 160 Sayılı Kanun’la kurulmuştur. Devlet Personel Dairesi’ne kurumların personel rejimini ülkenin iktisadi, mali, sosyal koşullarına ve hukuksal esaslarına uygun olarak düzenlemek ve bu düzeni değişen koşullara göre uyarlamak ve sürdürmek görevi verilmiştir. Bu dönemde yapılan çalışmalar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

► **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor:** Ocak 1961’de Devlet Planlama Teşkilatı kanalıyla Milli Birlik Komitesi’nden yönetimi geliştirme ile ilgili olarak gelen bir istek üzerine TODAİE tarafından bir çalışma yapılmıştır. Çalışma sonucu hazırlanan rapor iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde yönetimi geliştirme gereksiniminin nedenleri, yönetimi geliştirmenin niteliği, yönetimi geliştirecek ve reorganizasyonu gerçekleştirecek mekanizma ile ilgili düşünceler ortaya konulmakta; ikinci bölümde ise İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra yapılan yönetimi geliştirme çalışmaları gözden geçirilmiş, Türkiye’de var olan yönetimi geliştirme kuruluşları hakkında bilgi verilmiştir. Raporun son bölümünde yönetimi geliştirme çalışmalarını yürütecek örgütsel yapı ile ilgili önerilerde bulunulmuştur<sup>40</sup>.

► **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP):** 24.04.1962’de başlayan proje çalışmaları, 24.04.1963’te raporun başbakanlığa sunulmasıyla sonuçlanmıştır. Mehtap Raporu genelde reformun temel koşulunu üst düzey yöneticilere bağlamakta; üst düzey yöneticiler toplumsal sınıf ve katmanlardan, siyasal bağlantı ve düşüncelerden arınmış varsayılmıştır. Ayrıca bu bireylerin yönetimi yenileştirmenin bilincinde yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmektedir<sup>41</sup>. Raporun yönetimi geliştirme bölümünde Türkiye’nin hızlı ve sürekli kalkınması için devlet örgütünü modern devlet anlayışına uygun bir duruma getirmenin şart olduğu belirtilmektedir. Raporda yönetimi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin aslında her bakanlık ve dairenin görevi olduğu belirtilmekte; tüm bakanlık ve ilgili diğer kurumlarda ‘İdareyi Geliştirme Komitesi’ kurulması önerilmektedir<sup>42</sup>. Mehtap çalışmaları ile yönetimde reform çabalarına süreklilik ve nitelik kazandırmak istenmiştir. Mehtap raporundan sonra yapılan araştırma, inceleme, kalkınma planları ve yıllık programlarda bu raporun etkileri görülmektedir<sup>43</sup>.

► **İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları:** 1964 yılı programında yönetimi geliştirme çalışmalarını izlemekle

<sup>39</sup> Burhan Kuzu, **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1994, s. 308.

<sup>40</sup> Başbakanlık, **21.yy. Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, Araştırma Raporları II**, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994, s. 39.

<sup>41</sup> T. Ergun vd., **a.g.e.**, s. 17.

<sup>42</sup> TODAİE (1966), **a.g.e.**, s. 125.

<sup>43</sup> Nabi Dinçer, Turan Ersoy, **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayını No: 143, Ankara, 1974, ss. 2-3.

DPT görevlendirilmiştir. DPT'ye Mehtap Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmalar yapma ve sonuçları hükümete sunma görevi verilmiş, bu amaçla DPT bünyesinde 'İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu' kurulmuştur. Komisyon, yaptığı çalışmaları başbakanlığa sunduktan sonra 08.11.1966'da dağılmıştır<sup>44</sup>.

► **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu:** 25.09.1971 tarih ve 7/2527 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yön ve stratejisini tespit üzere bir 'Danışma Kurulu'nun kurulması kararlaştırılmıştır. Kurul, yeni bir araştırma yapmamış, yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda daha önce hazırlanan raporlarla diğer çalışmaların bir değerlendirmesini yapmış ve bu değerlendirmeleri içeren rapor, 10.10.1971'de hükümete sunulmuştur. Bu çalışma, planlı dönemde Mehtap Raporu'ndan sonra ikinci önemli çalışma olmuş ve raporda yönetimde reformun tanımı, yönetimde reformu gerektiren nedenler, o güne kadarki reform çalışmalarının genel bir değerlendirilmesi yapılmakta, ayrıca yönetimin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol ve örgütlenme ele alınmış, reform çalışmalarında uyulacak ilkeler tespit edilmeye çalışılmıştır.

### 5.3. 1980 Sonrası Kalkınma Planlarında Yönetimde Reform Çalışmaları

1980 öncesi yönetimde reform çalışmaları, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde devletin yönetsel güç ve yeteneklerini artırmaya yönelik teknik bir faaliyet olarak yürütülmekte iken 1980'den sonra ilgi odağını kamu sektörünün boyutu (devletin küçültülmesi) oluşturmaktaydı<sup>45</sup>.

Planlı döneme girilmesiyle ekonomik alanda olduğu gibi yönetimde reform alanında da yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemde yönetimde reform çalışmaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır. Çalışma, 1980 sonrası hazırlanan kalkınma planlarını kapsadığından bu tarihten sonraki kalkınma planlarındaki yönetimde reform çalışmaları incelenecektir.

#### a. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yönetsel yapının yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi geniş bir biçimde ele alınmıştır. Gelişmeler ve sorunlar aşağıdaki gibi özetlenebilir<sup>46</sup>:

► Planlı kalkınma çabalarının başarıya ulaşmasında kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasının taşıdığı büyük öneme, bugüne kadar yürürlüğe konan üç planda da değinilmiş ancak geçen süre içerisinde yapılan çalışmalar istenilen seviyeye ulaşamamıştır.

<sup>44</sup> Reşat Taykut, Akın İzmirlioğlu, **Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları**, DPT Yayın No: 1452, Ankara, 1975, s. 3.

<sup>45</sup> Uğur Ömürgönülşen, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım", **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed: M. Acar, H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2003, s. 20.

<sup>46</sup> DPT, **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayın No: 1664, Ankara, 1979, s. 298.

## 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları

► 1971 yılında 'İdari Reform Danışma Kurulu' kurulmuş ve 'İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler' adlı rapor hazırlanmıştır. Bu raporda yer alan yasal ve yönetsel düzenleme önerilerinden benimsenenler, Üçüncü Beş Yıllık Plan'a ve yıllık programlara yansıtılmıştır.

► Merkezi yönetim, görevlerin çoğunu kendi bünyesinde topladığından genişlemiş ve etkinliği azalmıştır.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda merkezi yönetim için öngörülen önlemler aşağıdaki gibi özetlenebilir<sup>47</sup>:

► Bakanlar Kurulu çalışmalarını kolaylaştırmak amacıyla bir 'İç Tüzük' hazırlanacak, bu çerçevede oluşturulacak bir Bakanlar Kurulu Sekreterliği gerekli karar taslaklarını hazırlamak, bunlarla ilgili belgeleri derleyerek üyelerin önceden haberi olarak toplantılara katılmalarını sağlamak vb. hizmetleri yerine getirecektir.

► Kamu kurumları nüfus, tapu, gümrük vb. doğrudan halka sunulan hizmetlerde gereksiz yazışmalardan kurtarılarak hızlı, verimli ve etkin çalışan birimler durumuna getirilecektir.

► Personel rejimi yeniden gözden geçirilecek, gerekli düzenlemeler yapılacaktır.

► Kamu yöneticilerinin çağdaş yönetsel teknikleri bilen ve bu bilgileri uygulamaya aktarabilecek nitelikteki eğitimleri için merkezi düzeyde gerekli önlemler alınacak, TODAİE bu görevleri yerine getirebilecek biçimde yeniden düzenlenecektir.

### **b. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**

Planda konunun ele alınışı aşağıdaki gibi özetlenebilir<sup>48</sup>:

► Kamu hizmetlerinde etkinlik ve hız esastır. Bu amaçla bürokratik işlemler azaltılacak, kamu yönetimi gelişen toplumsal gereksinimlere ve kalkınma amaçlarına uygun biçimde örgütlenecektir.

► Merkezi hükümetin yükünü azaltmak amacıyla yerel yönetimlerin fonksiyonları artırılacaktır.

Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen ilkeler ve politikalar ise aşağıdaki gibi özetlenebilir<sup>49</sup>:

► Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinde kamu hizmetlerinin kurumlar arasında hizmette birlik ilkesine uygun, dengeli, etkin ve kaynak israfını önleyecek bir biçimde dağıtılması esas alınacaktır.

► Örgütsel ve yönetsel araştırmalar yapılacak, bürokratik işlemler basitleştirilecek, ürün ve hizmetlerin ekonomik, kaliteli ve hızlı bir biçimde sunulmasını sağlayıcı önlemler alınacaktır.

► Araştırma, planlama ve koordinasyon birimleri, kurumsal amaçlar ile uyumlu bir etkinliğe kavuşturulacaktır.

<sup>47</sup> DPT (1979), a.g.e., ss. 299-300.

<sup>48</sup> DPT, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayın No: 1974, Ankara, 1985, s. 2; <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf> 10.12.2004.

<sup>49</sup> DPT (1985), a.g.e., s. 173.

Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda aşağıdaki hedefler ortaya konulmuştur<sup>50</sup>:

► Topluma sunulan kamusal ürün ve hizmetlerde etkinliği sağlamak amacı ile bürokratik işlemleri azaltacak önlemler alınacaktır.

► Özellikle vatandaş ile doğrudan teması gerektiren görev ve hizmetlerde yönetim-halk ilişkisinin sistemli bir biçimde yürütülmesine önem verilecektir.

► Kamu yönetimi, gelişen toplumun gereksinimlerine ve kalkınma amaçlarına uygun biçimde örgütlenecek, kalkınma planları ile yıllık programların hazırlanma ve uygulanma aşamalarında yönetsel birimler yakın bir işbirliği içerisinde olacaktır.

► Kamu yönetiminin düzensiz büyümesi önlenecek, gelişme önceden belirlenmiş normlara uygun olarak gerçekleştirilecektir.

► Personel ve ücret sistemi, kalifiye personelin istihdamına olanak veren ve günün koşullarına uyum gösteren bir yapıya kavuşturulacaktır.

### c. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Plan hazırlanmadan önce kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle ilgili aşağıdaki gelişmelere yer verilmiştir<sup>51</sup>:

► Kamu kurumlarının yurtdışı örgütü hakkında yapılan düzenleme ile yurtdışı örgütünün kurulmasına, görevlerine, yetkilerine, yönetimine ve merkezle olan ilişkilerine ait esaslar belirlenmiştir.

► Halka doğrudan sunulan hizmetlerin bazılarında usul ve işlemler sadeleştirilmiş, işlemlerde vatandaşın beyanına dayanan bir sistem geliştirilmesi konusunda çalışmalar yapılmıştır.

Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen ilkeler ve politikalar aşağıdaki gibi özetlenebilir<sup>52</sup>:

► Kamu yönetimi ekonomik kalkınmayla uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal gereksinimlere yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir örgütsel yapıya kavuşturulacaktır.

► Kamu yönetiminde verimliliği artırıcı önlemler alınmasına devam edilecek, hizmetlerin daha etkin, kaliteli, hızlı ve ekonomik bir biçimde yürütülmesi için modern yönetsel sistemler geliştirilecektir.

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

Planın temel hedefleri ve stratejisinde kamu yönetiminin iyileştirilmesi konusunda aşağıdaki hedefler belirlenmiştir<sup>53</sup>:

<sup>50</sup> DPT (1985), a.g.e., s. 204.

<sup>51</sup> DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984-1988)**, DPT Yayın No: 2190, Ankara, 1990, ss. 412-413.

<sup>52</sup> DPT, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, DPT Yayın No: 2174, Ankara, 1989, ss. 325-327; <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf>. 15.10.2004.

<sup>53</sup> DPT, (1989), a.g.e., s. 360.

## 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları

► Kamu yönetimi bilimsel araştırmalara dayalı, çağın gereksinimlerine yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulan bir örgütsel yapıya kavuşturulacaktır.

► Kamu yönetiminde verimlilik ve etkinlik ilkelerine bağlı kalınacak, performansın artırılması çalışmalarına hız verilecektir.

► Kamu kurumlarının merkez-taşra örgütleri arasında daha etkin bir iletişim kurulacak, plan ve program uygulamaları açısından kamu kurumları birbirleriyle coğrafi açıdan uyumlu duruma getirilecektir.

### d. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda mevcut durum aşağıdaki gibi ortaya konulmuştur<sup>54</sup>:

► Kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereksinimi artarak sürmektedir. Bu bağlamda devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgütsel yapısının küçültülerek fonksiyonel duruma getirilmesi, dengesiz istihdamın düzeltilmesi ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi gereği önemini korumaktadır.

► Kamu personeli arasında ücret, ek ödemeler, sosyal hak ve yardımlar açısından dengenin sağlanması, aynı ünvanı taşıyan personel bakımından kurumsal ve sektörel düzeydeki ücret farklılıklarının giderilmesi ve hiyerarşiyi bozmayan, iş ve görev tanımına dayalı kariyer, liyakat, açıklık ve eşit işe eşit ücret ilkesini getirecek yeni bir ücret rejiminin yürürlüğe konulması gereksinimi sürmektedir.

► Yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi, vatandaşa doğrudan hizmet sunan birimlerde beyan esasına dayalı uygulamaların geliştirilmesi ve gereksiz formalitelerin kaldırılması gerekmektedir.

► Dünya ekonomisindeki küreselleşme süreci, toplumun değişik kesimlerinin çeşitli konularda uzlaşmalarını sağlayacak kurumlara olan gereksinim, kaynak tahsisinin artan oranda piyasa mekanizmasına bırakılması ve ekonomi yönetim birimleri arasında tutarlılığı olan ve dengeleri gözetten bir yaklaşımın izlenmesi gereği ekonomi yönetiminin yeniden yapılandırılması gereksinimini gündeme getirmektedir.

Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen amaçlar, ilkeler ve politikalar şunlardır<sup>55</sup>:

► Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetlerde ise gözetici, destekleyici, yol gösterici ya da sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi, hizmet etkinliğinin artırılması, şeffaflık, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, ücret adaletinin sağlanması, katılımcılık ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi esas alınacaktır.

<sup>54</sup> DPT, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara, 1995, ss. 117-118.

<sup>55</sup> DPT (1995), **a.g.e.**, ss. 118-119.

► Devletin rolü küreselleşme ve entegrasyon politikaları çerçevesinde yeniden tanımlanarak kamu kurumları üstlendikleri görevler ile uyumlu örgütsel yapılara kavuşturulacaktır.

► Yönetim-vatandaş ilişkilerinde karşılaşılan uyuşmazlıkların etkin ve hızlı bir biçimde çözümü amacıyla yargının katı işleyiş kurallarına bağlı oluşu ve zaman alıcı işlemesi gerçeği karşısında, yönetimi yargı dışında denetleyen ama yönetime de bağlı olmayan bir denetim sistemi gereksinimi sonucunda ortaya çıkmış olan ve Avrupa Birliği'nin bünyesinde ve üye ülkelerin çoğunda da bulunan, halkın şikayetleriyle ilgilenen bir 'Kamu Denetçisi (Ombudsman) Sistemi'nin Türkiye'de de kurulması sağlanacaktır.

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

► Kamu yönetiminde yönetim teknolojilerinden bilinçli bir biçimde yararlanılması amacı ile özellikle bilgisayar sistemlerinin kurulup geliştirilmesine önem verilecektir.

#### e. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda mevcut durum, aşağıdaki gibi ortaya konulmuştur<sup>56</sup>:

► Kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve ilkelerin işleyişini de içerisine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim gereksinimi sürmektedir. Bu bağlamda kamu kurumlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölüşümünde, örgütsel yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek, öncelikli gündem konusunu oluşturmaktadır.

► Merkezi yönetimin görevlerindeki oransal artış, sistemin bir çok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına yol açmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında oranlı bir biçimde dağılımı sağlıklı bir biçimde gerçekleştirilememektedir.

► Halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi ve devletin örgütsel yapısının fonksiyonel duruma getirilmesi önemini korumakta; kamu kurumlarında görev, yetki ve sorumluluk dengelerinin iyi kurulamamış olması örgütsel etkinliği zayıflatmaktadır.

Planda kamu yönetiminin iyileştirilmesi için öngörülen amaçlar, ilkeler ve politikalar ise şunlardır<sup>57</sup>:

<sup>56</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> 20.09.2004.

<sup>57</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> 18.10.2004.

## 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları

► Sekizinci Plan dönemi, toplumsal yaşam kalitesinin yükseldiği, kesintisiz ve istikrarlı büyüme sürecine girildiği, Avrupa Birliği üyeliği sürecindeki temel dönüşümlerin gerçekleştirildiği, dünya ile bütünleşmenin sağlandığı ve ülkemizin dünyada ve bölgesinde daha güçlü, etkin ve saygın yer edindiği bir dönem olacaktır.

► Avrupa Birliği, Türkiye'nin küreselleşme hareketinde önemli referans noktalarından birini oluşturacaktır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne tam üyelik adaylığının onaylandığı Helsinki Zirvesi kararları doğrultusunda, üyelik hedefinin gerçekleştirilmesine yönelik gerekli adımlar atılacaktır. Plan döneminde Kopenhag kriterlerinin sağlanmasına ve Topluluk Müktesebatı'nın benimsenmesine yönelik önlemler alınmasına hız verilecek, bu amaçla hazırlanacak Ulusal Program, VIII. Plan'ın genel hedef ve öncelikleri ile uyumlu olacaktır.

► Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında kamusal hizmetlerin yeniden değerlendirilmesi, görev ile örgüt arasında dengenin sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, vatandaşların isteklerini esas alan kaliteli ürün ve hizmet sunumu, gerekli sayı ve nitelikte personelin istihdamı, katılımcılık ve halka dönük bir yönetsel anlayışın yerleştirilmesi esas olacaktır.

► Kamu yönetiminde performansın artırılması, yetki, işbölümü ve sorumlulukların açık bir biçimde tanımlanması, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yönetimi ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir biçimde yararlandırılması sağlanacaktır.

► Norm kadrolara ve objektif seçme kriterlerine dayalı bir istihdam politikası izlenecek, kariyer ve liyakat ilkeleri esas alınacak, eşit işe eşit ücret ilkesine dayalı bir sisteme geçilecektir.

► Merkezi yönetim ile yerel yönetimler, üniter devlet yapısı içerisinde, yönetsel bütünlük ilkesine uygun iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacaktır. Yerel yönetim hizmetlerinin etkinliği artırılacak ve yerel yönetimlerin sağlam gelir kaynaklarına kavuşturulmaları sağlanacaktır.

► Avrupa Birliği'ne üyelik hedefi doğrultusunda, Avrupa Birliği'nin müktesebatının üstlenilmesi ve uygulanmasına yönelik yönetsel kapasitenin geliştirilmesi sağlanacaktır.

Kalkınma planlarında kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışabilmesi için insan kaynakları, örgüt ve materyal sistemlerinde işlemlerin basitleştirilmesi konularında ilkeler ve öneriler getirilmiştir. Ancak bu ilke ve önerilerin gerçekleştiğini söyleyebilmek oldukça güçtür<sup>58</sup>. Yeniden düzenleme çalışmalarında bir sistem oturtulamamış, iktidara gelenlerin anlayışına bırakılmış; bu durum da kavram kargaşalarına neden olmuştur. Kalkınma planlarında ortaya konan hedeflere istenilen düzeyde ulaşulamamıştır.

<sup>58</sup> Fikret Ar, "Türkiye'de ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları", *Amme İdaresi Dergisi*, C: 16, S: 3, 1983, s. 76.

Türk kamu yönetiminin gelişim sürecindeki reform çabaları üzerinde bir değerlendirme yapmak gerekir ise reform çabalarının ve bürokrasinin rolündeki değişimlerin biraz gecikmeli de olsa özellikle 1950'li yıllardan sonra kamu yönetiminin dünyadaki gelişimine ve paradigma değişikliklerine paralel bir çizgi izlediği söylenebilir. Ancak gelişmiş ülkelerin yönetsel yapılarında paradigma değişimlerinin yaşanmasıyla gündeme gelen reform denebilecek yeni anlayışların uygulanmasında belirli bir başarı çizgisi yakalanmasına karşın Türk kamu yönetiminde aynı başarı çizgisinin yakalandığını söyleyebilmek oldukça güçtür<sup>59</sup>.

### Sonuç

Bir devletin amaçlarına ulaşmasında etkin bir görev üstlenen kamu yönetimi, gereksinimlere yanıt verebildiği ve yeni koşullara uyum sağladığı oranda başarılı olabilecektir. Türk Kamu Yönetimi'nde reform çalışmaları, hizmetler sunulurken karşılaşılan sorunları çözme çabalarından ibaret kalmış, bu çabalar ise rastgele ve sistemsiz çalışmalar olmuştur.

1960 darbesi yönetiminde reform alanına bir dönüm noktasıdır. Yeni bir anayasanın sorunları çözeceği yönünde güçlü bir inancın olduğu bilinmektedir. Aynı günlerde Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nde, salt böyle bir düzenlemenin yetmeyeceği, yönetimi bir bütün olarak ele alıp geliştirmedikçe istenilen sonuçlara ulaşamayacağını üzerinde ısrarla durulması, 1960'lı yıllarda yönetimi geliştirme alanında yapılacak çalışmalar için önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur. 1960-1962 yıllarında Devlet Planlama Teşkilâtı ve Devlet Personel Dairesi'nin kurulması bu yönde atılan önemli adımlardır. 1982 Anayasası ile Türk kamu yönetimine birçok yenilikler getirilmiştir. Anayasa ile Cumhurbaşkanı'nın görev ve yetkileri artırılmış, bakanlıkların kanunla kurulabileceği hükümü getirilmiştir. Yapılan çalışmalardan bir diğeri başbakanlık örgütünün yeniden düzenlenmesi ve başbakanlık bünyesinde İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın kurulmasıdır. 1980 sonrası dönem, yönetimde reform yapılması açısından elverişli bir dönem olmasına karşın uygun koşullardan yeterince yararlanılamamıştır. Bu dönemde Kamu Personel Rejimi Komisyonu ve KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) çalışmaları dışında araştırma yapılmamış, yapılan düzenlemelerde de eski araştırmalardan yararlanılmıştır. Planlarda gösterilen hedeflere ulaşabilmenin koşullarından en önemlisi kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesidir. Öneriler kadar uygulama süreci de çok önemlidir. Türk kamu yönetiminde yeniden düzenleme çalışmaları bir uygulama sistemi oluşturulmadan yürütülmeye çalışılmıştır.

Kalkınma planlarında yönetimde reformun önemi üzerinde durulmuş, plan hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve yönetimde reform arasında sıkı bir bağlantı kurulmuştur. Ancak yönetimde reform çalışmalarında süreklilik sağlanamamış, genellikle siyasal bunalımlar sonrası konunun üzerine gidilmiş ve daha sonra çalışmalar siyasal iktidarların inisiyatifine bırakılmıştır. Bu bağlamda kalkınma planlarında merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra örgütü, yerel yönetimler,

<sup>59</sup> Coşkun C. Aktan, **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 351; D. N. Leblebici, **a.g.e.**, s. 19.



## 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları

personel yönetimi, kamu iktisadi teşebbüsleri, işlemlerin birleştirilmesi ve basitleştirilmesi vb. konularda temel araştırmalar yapılmış, ancak önerilerin sorumlu ve yetkili makamlarca karara bağlanması ve uygulanması için gerekli önlemlerin alınması yerine yıllık programlarda ortaya konan önlemler uygulanmaya çalışılmış, bu önlem çalışmaları da program sayfaları arasında kalmıştır.

### KAYNAKLAR

- Aktan, C. C. (2003); **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Alpar, E. (1989); “Kamu Yönetimi ve Nitelikler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 61, S: 384, ss. 101-159.
- Ar, F. (1983); “Türkiye’de ve Amerika Birleşik Devletleri’nde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 16, S: 3, ss. 65-88.
- Başbakanlık (1994); **21.yy. Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar, Araştırma Raporları II**, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Bayar, Y. (1975); “Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 12, S: 3, ss. 39-52.
- Çitçi, O. (1983); “Kamu Bürokrasisi Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 16, S: 4, ss. 16-35.
- Çulpan, R. (1980); “Bürokratik Yönetimin Yozlaşması”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 13, S: 2, ss.31-45.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963); **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayını, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1972); **1972 Yılı Programı**, DPT Yayın No: 1136, Ankara.
- Dinçer, N., Ersoy T. (1974); **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayını No: 143, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979); **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayın No: 1664, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985); **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayın No: 1974, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1989); **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, DPT Yayın No: 2174, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1990); **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Gelişmeler (1984-1988)**, DPT Yayın No: 2190, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1995); **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)**, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Erbay, Y. (1997); “Bürokrasi, Bürokratizm ve Ülkemizde Bürokrat-Siyasetçi İlişkileri”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S: 14, ss. 405-412.
- Ergun, T., Polatoğlu A. (1992); **Kamu Yönetimine Giriş**, 4.Basım, TODAİE Yayını No: 241, Ankara.
- Eryılmaz, B. (1995); **Kamu Yönetimi**, Akademi Kitabevi, İzmir.
- Eryılmaz, B. (2000); **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul.

- Gözübüyük, A. Ş. (1994); **Yönetim Hukuku**, 7.Basım, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, A.Ş. (1976); **Kamu Yönetimi Hukuku**, TODAİE Yayını No: 151, Ankara.
- Güler, B. A. (1996); **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, TODAİE Yayını No: 266, Ankara.
- Günday, M. (1996); **İdare Hukuku Dersleri**, İmaj Yayıncılık, Ankara.  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan5.pdf> 12.09.2004.  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan6.pdf> 15.10.2004.  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan7.pdf> 16.10.2004.  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf> 20.10.2004.
- Işıl, B. (1965); **Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare**, Ankara.
- Kantarçoğlu, S. (1977); **Devlet Personel Rejimi Nasıldı? Ne Oldu? Yeni Düzenleme Nasıl Olmalıdır?**, DPT Yayın No: 34, Ankara.
- Karaer T. (1987); “Türkiye’de Merkezi Yönetimi Geliştirme Birimi Kurulmasına İlişkin Düşünce ve Girişimlerin Evrimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 20, S: 1, ss. 59-76.
- Kuntbay, İ. (1971); “Fransa’da İdari Reform Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 4, S: 2, ss.96-102.
- Kuzu, B. (1994); **Türk Anayasa Metinleri ve İlgili Mevzuat**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Leblebici, D. N. (2004); “Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi”, **Kamu Yönetimi**, Ed: M. K. Öktem, U. Ömürgönülşen, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Neumark, F. (1949); **Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.
- Nohutçu, A., Balcı A. (2003); “Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: ‘Kamu’nun Yönetilmesinden ‘Kamu’nun Yönetmesi Anlayışına Doğru”, **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed: A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Ömürgönülşen, U. (2003); “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım”, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Ed: M. Acar, H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Payaslıoğlu, A. (1971); “İdari Reformun Yönü ve Stratejisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 4, S: 2, ss. 3-13.
- Sağlam, M. (1979); **Örgütsel Değişme**, TODAİE Yayını No: 185, Ankara.
- Sakal, M. (1997); “Politik Karar Alma Sürecinde Bütçe Maksimizasyonu ve Bürokratik Yozlaşmalar”, **Yeni Türkiye**, Yıl: 3, S: 13.
- Sürgit, K. (1968); “Türkiye’de İdareyi Yeniden Düzenleme ve Geliştirme Çalışmaları”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 1, S: 1, ss. 3-17.
- Sürgit, K. (1972); **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayını No: 128, Ankara.
- Sürgit, K. (1978); **Organizasyon ve Metod Hizmeti**, Ankara.
- Taykut, R. İzmirlioğlu A. (1975); **Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları**, DPT Yayın No: 1452, Ankara.

1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1961); **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1966); **Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri**, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu, TODAİE Yayını, Ankara.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1972); **İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler**, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE Yayını No: 123, Ankara.

Tortop, N., İsbir E. G. (1986); **Yönetim Bilimi**, Bilim Yayınları, Ankara.

Yalçındağ, S. (1971); “Devlet Kesimini Yeniden Düzenlenme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C: 4, S: 2, ss. 24-31.