

TÜRKİYE CUMHURİYETİ'NDE YAPILAN İDARİ REFORM ÇALIŞMALARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ*

Fevzi KAYA¹

Öz

Türk kamu yönetiminde bulunan aksaklıkları ortadan kaldırma adına geçmiş dönemlerden bu yana idari reform çalışmaları başvuru popöler bir uygulama haline gelmiştir. İdare sistemini düzenlemek için ortaya konulan çabalar Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalmıştır. Bilhassa Tanzimat Dönemi'nden başlayıp Cumhuriyet'in kurulması ile devam ederek günümüze kadar gelmiştir. Önceleri yabancı uzmanlara hazırlatılan raporlar sonraları Türk uzmanlar tarafından yapılmıştır. Kaleme alınan bütün çalışmaların ortak amacı Türk idari mekanizmasını çağa uygun hale getirmek olmuştur. Bu çalışmada öncelikle idari reform ele alınacaktır. Sonrasında ise Cumhuriyet Dönemi'nde yabancı uzmanlarca kaleme alınan Neumark, Barker, Dorr, Thornburg ve Martin-Cush raporları ile yerli kuruluşlarca planlı dönemde ortaya konulan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi gibi kapsamlı raporların tespit ettikleri temel sorunlar ve çözüm önerileri incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: İdari Reform, Kamu Yönetimi, Yabancı Uzman Raporları, İdari Reform Raporları.

JEL Kodları: Z18, Z19.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE REFORM WORKS OF THE REPUBLIC OF TURKEY

Sosyal
Bilimler
Dergisi
Sayı:48

Abstract

Administrative reform efforts have been a popular practice for a long time to eliminate disorders in Turkish public administration. The preparations for improvement of administration have been inherited from the Ottoman Empire to the Republic. In particular, there has been an effort beginning from the Tanzimat Period, continue with the establishment of the Republic until the present day. The reports formerly prepared by foreign experts were then conducted by Turkish experts. The main aim of all the efforts has been accommodating Turkish administrative mechanism to the modern world. This study will primarily discuss administrative reforms and the reasons for applying the reforms in the management, then main problems and recommendations which are identified by Neumark, Barker, Dorr, Thornburg and Martin-Cush reports prepared by foreign experts of the Republican Era, and MEHTAP, İYD, and KAYA prepared by domestic institutions in the planned period will be examined.

Keywords: Administrative Reform, Public Administration, Foreign Expert Reports, Administrative Reform Reports.

JEL Classification: Z18, Z19.

* Bu çalışma 29-31 Mayıs 2014 tarihinde SDÜ tarafından Isparta'da yapılan II. Uluslararası Davraz Kongresi'nde sunulan "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan Önemli İdari Reform Çalışmaları Üzerinde Bir Analiz" adlı bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

1 Arş. Grv., Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, fevzikaya@sdu.edu.tr

Giriş

Toplumda zaman içerisinde sosyal, siyasal, ekonomik ve kültürel alanlar başta olmak üzere birçok alanda değişiklikler yaşanmakta ve meydana gelen değişimler toplumdaki kurumları da etkilemektedir. Yönetim mekanizması ayakta durabilmek için değişimleri dikkate almak zorundadır. İdarede ya da kamu yönetiminde reform yapmanın yeni bir olgu olmadığını belirtmek gerekmektedir. İdarede reform yapmanın sadece bazı ülkelere özgü bir özellik olmadığı neredeyse bütün ülkelerin değişik aralıklarla başvurdukları bir gerçeklik olduğu belirtilmektedir. Tabii genellikle olağanüstü dönemlerin akabinde başvurulduğu bilinmektedir (Ar, 1984: 175).

Türkiye’de idari reform çalışmalarına genel olarak bakıldığında aslında bu çalışmaların Cumhuriyet öncesi dönemden kalma bir alışkanlık olduğunu görürüz. Osmanlı Devleti’nde hâkim olan güçlü merkezîyetçi yönetim anlayışı Cumhuriyet döneminin de bürokratik yönetim geleneği olmuştur (Çevik, 2007: 57). Osmanlı döneminden kalma bir alışkanlık olan çabaların ortaya konulmasının tek amacı ülkeyi dolayısıyla da yönetim yapısını içine düştüğü zor durumdan kurtarmaktır. Ülkedeki idari reform sorunu ve ona çözüm arayışları adeta ‘bitmeyen bir senfoniye’ dönüşmüştür (Yayman, 2008: 5). Şaylan ise bu durumu şöyle izah etmekte; Türk tarihinin son 200 yıllık geçmişine baktığımızda her alanda sürekli bir hale gelen reform çalışmalarını görürüz ve tabii bu çalışmalar devlet örgütünde de kendini göstermiştir (Şaylan, 1973: 15). Reform yapma kısacası gelişme ve istenilmeyen durumdan kurtulmanın reçetesi olarak görülmüştür. Batıdaki gelişmeler takip edilip örnek alınarak idari kurumlardaki bozulmaların son bulacağına inanılmıştır (Şaylan, 1974: 123). Reform yapmadan evvel reformları başarılı bir biçimde hayata geçiren ülkelere ve toplumlara yakından bakılmıştır yani etkilenme genellikle söz konusu olmuştur (Sezen, 2009: 36). Osmanlı dönemi idari reform çabalarının Kanuni Sultan Süleyman döneminden sonra başladığını söyleyebiliriz daha sonraki dönemlerde ise hız kazandığına şahit olmaktayız, özellikle II. Mahmut ve Tanzimat dönemlerinde doruk noktaya ulaşmıştır (Kara, 2006: 149). Osmanlı dönemi reform çalışmaları özellikle 1800’lü yıllarda hız kazanmıştır ve bu dönemde Prens Sebhattin tarafından yapılan “Türkiye Nasıl Kurtulur” adlı çalışma bilinen en popüler çalışma olarak göze çarpmaktadır (Yayman, 2008: 2). Karaer’e göre Tanzimat’tan günümüze gelinceye kadar yönetim sistemi nasıl daha iyi bir hale getirilebilir ile ilgili çabaları görmek mümkündür (Karaer, 1987: 25-26). Konumuz Cumhuriyet dönemini incelemekle sınırlı olduğu için Osmanlı döneminde yapılmış çalışmalar üzerinde durulmayacaktır.

Bu çalışmamızda yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan Neumark, Barker, Dorr, Thornburg ve Martin-Cush Raporları ile Cumhuriyet Döneminde yerli uzmanlarca hazırlanan MEHTAP, İYD ve KAYA çalışmalarının idarede reform adına saptadıkları başlıca sorunlar ve çözüm önerileri ortaya konulacaktır. Belirtilmelidir ki idarede reform adına gerek yabancılarca gerekse de yerli uzmanlarca kaleme alınan başka çalışmalar da mevcut fakat çalışmamızın kısıtlılığı nedeniyle onlara değinmedik. Yapılan tespitler idari reform konusu üzerine yaptıkları çalışmalarla ön plana çıkan Tacettin Karaer, Bülent Kara, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, Turgay Ergun, Arif Payaslıoğlu, M. Kemal Öktem, Fikret A. Ar, Kenan Sürgit, Gencay Şaylan ve Cahit Tutum’un çalışmalarının incelenmesi sonucunda yapılmıştır. Raporların tespit ettiği sorunlar ve çözüm önerileri tablolarda belirtildiği şekliyle ortaya konulmuş ve son olarak idari sistemimizde bir kısır döngü halini alan reformlara yönelik

bazı değerlendirmeler yapılmıştır. Aşağıda öncelikle kavramsal açıklamalar yapılacaktır. Cumhuriyet döneminde yapılan reform çalışmalarına duyulan ihtiyaca ve idari reformların başlıca iki kısımda ele alındıklarına kısaca değindikten sonra hem yabancı uzmanlarca hem de planlı dönemde yerli uzmanlarca yapılan çalışmalardan bahsedilecektir.

1. Kavramsal Açıklamalar

1.1. Reform

Reform problemlere çözüm arayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Caiden, 2009: 67). Reform kavramı “Yeniden biçimlendirme. Bir sistem, kurum veya yapının zor ve tehdit edici yöntemlere başvurmadan, uzlaşmacı usullerle değiştirilip daha iyi, daha arzulanır bir şekle büründürülmesi eylemi. Baskıyla değil ikna yoluyla, tümünden değil parça parça, değişimin kurullarını zorlamadan evrimsel bir biçimde iyileştirmeyi amaçlayan hareket” anlamına gelmektedir (Demir ve Acar, 2005: 347). Yani reformun birtakım özellikleri olmak zorundadır. Mevcut bir sistem ya da yapı yeniden gözden geçirilip uzlaşıcı yollarla varılmak istenen hedefe gitme çabası söz konusudur.

1.2. İdari Reform

Reform kavramını netleştirdikten sonra şimdi idari reform kavramına geçebiliriz. İdari reform, yönetim mekanizmasının hem gündeminde bulunmakta hem de öncelikleri arasında yer almaktadır (Caiden, 1991: 5). İdari reform (administrative reform) “idarenin işlevlerinde, rolünde atanmış-seçilmiş ilişkisinde, karar alma süreçlerinde bir denge arayışıdır” (Yayman, 2008: 6). Yani idarenin bünyesinde, işleyişinde ve yönetim biçiminde bir takım reformlar gerçekleştirir (Tortop vd., 2007: 447). İdarenin belirlenen ulusal hedefleri yakalaması için etkili, hızlı, kaliteli ve verimli bir düzene kavuşturulması uğraşdır (Sürgit, 1972: 10). Yönetim sisteminde gerçekleştirilmeye çalışılan düzenlemelerin “reformcu ve dinamik” olması gerekmektedir (Ertürk, 1971: 78). İdari reform çalışmalarının herkesçe anlaşılır olması ve içeriğinde muğlak ifadelerden kaçınılması gerektiği belirtilmektedir (Caiden, 2009: 70). Literatürde idari reform yerine farklı bir takım kavramlar da karşımıza çıkmakta bunlar yeniden düzenleme, yönetimde reorganizasyon ve yeniden yapılanma şeklindedir (KAYA, 1991). Bahsi geçen bütün kavramların ortak amacı idareyi daha işler hale getirmektir. İdari reform çalışmalarının genel olarak bürokrasinin egemen olduğu yerlerde tercih edilen bir durum olduğu belirtilmekte, sistemin iyileştirilmesinin en kısa sürede yerine getirilmesi gereken bir iş olduğunun altı çizilmektedir (Tutum, 1971: 136).

Reform hareketleriyle verimliliğin sağlanması hedeflenmekte kısacası çağı yakalama istenilmektedir (Tufan, 2009: 32). Kaleme alınan ilk çalışmadan sonuncusuna kadar hep bu durum üzerinde durulmuştur. Tabii unutmamak gerekir ki idarede iyileştirme çalışmaları yapılırken istenmeyen yeni durumlarla (new issues) karşılaşılabilir. Bazen arzu edilenden çok daha farklı neticeler elde edilebilir (Beh, 2007: 5).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporuna göre idarede reform yapmayı gerektiren birtakım nedenler vardır. (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, 1972: 9-10) Bunlar:

- Toplumdaki kamusal hizmetlerin ve bu hizmetlerden yararlananların sayısının artması ve buna bağlı olarak kamu görevlerinin sayıca çoğalması
- Kamu görevleri artışının örgütlerin bünyelerini değişime zorlaması

- Kamu hizmetlerinin çeşitliliğinin idarede reform yapmayı zorunlu kılması
- Teknolojideki gelişmelerin örgüt yapısı üzerindeki etkisi
- Alt kademelerin hükümetin verdiği düzenleme kararlarından etkilenmesi
- Aşırı kuralcılık, idareyi geliştirme isteği, ülkedeki siyasi atmosfer.

İdari mekanizmada reform çalışmaları yapılırken birtakım aşamaların var olduğu bilinmektedir ve bu aşamalardan geçilerek reformlar uygulanmaya konulur. Bu aşamaları Payaslıoğlu aşağıdaki gibi sıralamaktadır: (Payaslıoğlu, 1971: 8).

- Bir araştırmanın, bir sorunun tartışılması
- Bu tartışmalardan elde edilen önerilerin tespit edilmesi
- Yapılan önermelerden bazıları üzerinde karar kılınması
- Uygulama aşamasına geçiş
- Son olarak da izleme aşamasına geçiş yani uygulamanın izlenip değerlendirilmesi.

2. Cumhuriyet Döneminde Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile birlikte reform çalışmaları hız kazanmış ve çalışmalarda özellikle 1930'lardan sonra bir yoğunlaşma olmuştur. Burada şöyle bir soru akla gelebilir neden idare birtakım reform çalışmalarına ihtiyaç duymaktadır? Ar'a göre idare ve toplum arasında sürekli bir etkileşim söz konusu olmaktadır. Toplum zaman içerisinde değişime zorlandıkça ve buna paralel yeni talepler ortaya çıktıkça idarede de bazı değişimler ve iyileşmeler olmak zorundadır. Yazar bu değişimlerin ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik alanlarda olduğunun altını çizmektedir (Ar, 1983: 66). Cumhuriyet döneminde yapılan idari reform çalışmaları başlıca iki kısma ayrılır. Birinci kısımda yer alanların özelliği yabancı uzmanlar tarafından kaleme alınmış olmalarıdır ikinci kısımda yer alanların yerli bilirkişilerce hazırlandıkları görülmektedir. Yapılan çalışmaların saptadıkları temel husus Türk yönetim yapısından kaynaklanan merkezîyetçi yapı yani yerleşme önünde yer alan engeller şeklinde olmuştur (Yayman, 2008: 63). Sözen ise Cumhuriyet döneminde idareyi geliştirme adına yapılan çalışmaları üçe ayırmaktadır. Bu sınıflandırmayı şöyle yapmakta; ilk dönem, İkinci Dünya Savaşı sonrası ile başlayıp 1960'a kadar devam eder, buradan anlıyoruz ki bu dönem 15 yıl kadar sürmüştür. Neumark ve Barker Raporlarının hazırlanmasının yanı sıra Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü'nün (TODAİE) kurulması ilk dönemde yapılan en önemli çalışmalar olarak karşımıza çıkmaktadır. Yazar ikinci dönemin 1960 askeri darbesi ile başladığını belirtiyor. Bu dönemdeki önemli faaliyetler planlı döneme geçme, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ile Devlet Personel Dairelerinin (DPD) kurulmaları ve MEHTAP Raporunun oluşturulması olarak karşımıza çıkmaktadır. Son dönem ise 1980 darbesi ile başlamıştır, KAYA çalışması bu dönemde yapılan kritik icraatlardan olmuştur (Sözen, 2005: 63-64).

3. Yabancı Uzmanlarca Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar 1930'lerden başlayıp 1960'lara kadar devam etmiştir. Kara'ya göre bu raporlardan bir kısmı uygulama alanı bulurken birçoğu görmezden gelinmiştir fakat planlı döneme geçildiğinde bu raporların değerli bir birikim barındırdıkları görülmüştür (Kara, 2006: 154). Neden idari reformu iyileştirme çalışmaları

rında yabancılardan medet umulmuştur sorusunu sormak makul olabilir? Bu sorunun Cumhuriyet dönemiyle başlayan bir alışkanlık olmadığı maalesef Osmanlı döneminden (18. Yüzyıldan) kalma bir alışkanlık olduğu görülmektedir. Yayman bu sorunu “yabancı uzman sorunu” olarak tanımlamaktadır. Yayman’a göre Osmanlı ve sonrasında da Türkiye, askeri, ekonomik ve teknolojik alanlarda ciddi sorunlarla boğuşurken Avrupa’nın bazı devletlerinde bu alanlarda hep ilerleme yaşanmıştır. Dolayısıyla bizim yöneticiler idari ve teknik alanlarda ilerleme yolunun Batı modeli ile aşılabacağına inanmışlardır. Bazı Avrupa ülkelerinden Türkiye’de idari sistemin iyileştirilmesine dair birtakım raporlar hazırlamaları için uzmanlar getirilmiştir (Yayman, 2008: 84). Gelen uzman kişilerce yapılan belli başlı çalışmalar şöyledir; Dorr (Hilts) Raporu, Neumark Raporu, Barker Raporu, Hanson Raporu, Thornburg Raporu, Leimgruber Raporu, Mook Raporu, Roy Blough Raporu ve Fischer Raporudur. Dışarıdan getirilen uzmanlarca hazırlanan raporların inceleme alanı oldukça geniş olmuştur. Raporlar ülkenin neredeyse bütün alanlarını kapsayacak şekilde yazılmışlardır (Yayman, 2008: 9). Yukarıda belirtilen raporların dışında elbette diğer birtakım çalışmalar kaleme alınmıştır fakat çalışmamızın konu bütünlüğü ölçüsünde onlara değinmiyoruz. Yukarıda ismi verilen yabancı uzmanlarca hazırlanan raporlardan en kapsamlı ve en önemli beş tanesi aşağıda ele alınacaktır. Bunlar:

3.1. Neumark Raporu

Bu rapor 1949’da İstanbul Üniversitesi hocalarından Profesör F. Neumark tarafından hazırlanmış ve adını hazırlayıcısından almıştır. Bundan sonra hazırlanan raporlarda da aynı yöntem takip edilmiştir. Rapor’da ele alınan başlıca konular; idareyi iyileştirme nedenleri, iyileştirme için gerekli örgütler, personel rejimi sorunları ile ilgili birtakım öneriler ve ilkelerdir (Kara, 2006: 152). Raporun öneriler kısmında kamu yönetiminde şeffaflığın gerekliliği vurgulanmakta yani kamu yönetimlerinin yaptıkları işlemlerde halka açık olmaları tavsiye edilmektedir. Bu yolla da halkın katılımının artırılması düşünülmüştür. Bu hedefi gerçekleştirmek içinse Başbakanlık çatısı altında bir enformasyon bürosu açılması önerilmiştir (Karaer, 1987: 28). Raporun diğer bölümlerinde özellikle memur sorunlarına ilişkin memurların ücret politikasından tutun da istihdamlarına kadar geniş çözüm yolları önerilmiştir (Kara, 2006: 153). Yabancı uzmanlar tarafından hazırlanan raporlar arasından en gerçekçi üsluba sahip olanının Neumark tarafından yapılan çalışma olduğu belirtilmektedir. Bu raporun dışındaki diğer çalışmaların daha çok alaycı üsluba sahip oldukları bilinmektedir (Yayman, 2008: 131).

Tablo 1: Neumark Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Öneriler
Şeffaflık	Halkın kamusal sorunlar ve çözümler hakkında bilgilendirilmesi için bir enformasyon dairesi açılmalı
Personel rejimi; memur sayısının kurumlar arasında dengesiz dağılımı	Memur sayının azaltılmalı, kurumlar arası dengeli dağılım sağlanmalı ve memurların nitelikleri artırılmalıdır
Merkeziyetçilik	Aşırı merkeziyetçi yapının yumuşatılması lazım

Bürokrasi ve katı kuralcılık	Kanunlar yeniden ele alınarak kurallar daha basit hale getirilmelidir
Denetim	Teftiş kurulu raporlarına gerekli önem verilmeli, müfettişlerin niteliği artırılmalı ve denetim yapan birimler arasında koordinasyon giderilmelidir
Bazı bakanlıkların ve onların alt birimlerinin çokluğu	Bakanlıkların sayıları azaltılmalı ve bu yolla onların bazı alt birimleri birleştirilmelidir
Liyakat	Liyakate gerekli önem verilmeli, işe alma ve yükselmede merkezi sınavlar esas alınmalıdır

Neumark raporu ile ortaya konulan temel sorunlar şu şekildedir; şeffaflık, reforma duyulan gereksinim, merkeziyetçilik, bazı bakanlıkların ve onlara bağlı birimlerin sayıca fazla olması, katı kuralcılık ve bürokrasi, liyakat unsuru, denetimden kaynaklanan aksaklıklar ve personel rejimidir (Yayman, 2008: 135). Görüldüğü üzere bu çalışmada Türk yönetim sistemindeki sorunlar çok açık bir biçimde ortaya konulmuştur. İdare mekanizmasında belirtilen aksaklıkları ortadan kaldırmak için yine raporda önemli tavsiyeler yer almaktadır. Bu tavsiyelere bakıldığında görülmektedir ki saydam bir sisteme lüzum duyulmaktadır. Vatandaşlar kendilerini ilgilendiren kararlar hakkında bilgilendirilmeli bunun için de ülkede bir enformasyon dairesi kurulmalıdır. Personel rejimi eleştirilmekte ve personel rejiminin yeniden ele alınması önerilmektedir. Özellikle bazı kurumlarda memur fazlalığının söz konusu olduğu ve bu sorunun giderilmesi tavsiye edilmektedir. Bir diğer öneri Bakanlıklara bağlı birimlerin azaltılmasıdır. Payaslıoğlu'nun "Bir genel müdürlüğü falan bakanlığın bünyesinden çıkarıp filan bakanlığa bağlamakla çoğu defa aslında fazla bir şey değişmemektedir" şeklindeki beyanı aslında konuyu özetlemektedir (Payaslıoğlu, 1971: 22). Raporunda aşırı merkeziyetçi anlayışının yumuşatılması gerektiği vurgulanmaktadır. Yine bürokrasi ve ona bağlı olarak ortaya çıkan katı kuralcılık ve mevzuatçılık alışkanlıkları ciddi bir şekilde eleştirilmektedir. Kuralların sadeleştirilmesi tavsiyesi yapılmaktadır. Denetleme noktasında kurumlar arasında tam bir ahengin kurulmadığı bunun için bu işleve gereken önemin verilmesi önerilmektedir. Son olarak liyakat ilkesinden uzaklaşılması üzerinde durulmaktadır.

3.2. Barker Raporu

James Barker ve çalışma ekibi tarafından 1951'de tamamlanan bir metindir, raporun ana konusu Türk ekonomisi olmasına rağmen kamu yönetimi üzerine de incelemelerde bulunulmuştur (Karaer, 1987: 28). Çalışmada yer alan ana konular şu şekildedir; ülkede var olan kaynaklar, bu kaynakların kullanılması, yatırımlar, bütçe, tarım, hayvancılık ve ormancılık konuları, kamu yönetimi, sağlık ve eğitim gibi politikalardır (Kara, 2006: 155). Raporun oldukça kapsamlı olduğu, raporda hemen hemen her sektörle ilgili tavsiyelerin yer aldığı görülmektedir. Asıl dikkat çeken hususun raporun açık bir biçimde hükümeti uyarmasıdır. Yapılan önerileri hayata geçirecek ehil bir kurum görevlendirilmezse yapılan çalışmanın önceki raporların akıbetine uğrayacak olması dile getirilmiştir (Yayman, 2008: 139). Öyle anlaşılıyor ki rapor dönemin sorunları noktasında çok önemli saptamalarda bulunmuş ve yapılan tavsiyelerin konuya hâkim bir kurum eliyle hemen yerine getirilmesi istenilmektedir.

Tablo 2: Barker Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
İdarenin aşırı merkeziyetçi yapısı	Devlet otoritesinin aşırı merkezci geleneğinin önüne geçilmeli, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetkiler yeniden ele alınmalı ve yerel yönetimlere daha fazla yetki tanınmalıdır
Personel Sistemdeki bozukluklar	Personel rejimi sisteminin gözden geçirilmesi gerekmekte ve ücretler iyileştirilmelidir
İhtiyaçtan fazla memur alınması	İhtiyaca uygun memur alımının yapılması gerekmektedir
Örgütlenme eksikliği	Merkezi bir personel dairesi kurulmalı ve kamu yönetimi kürsülerinin kurulması sağlanmalıdır
Eğitim konusu	Hizmet içi eğitime gerekli önemin verilmelidir
Yerel yönetimlerin güçsüz olmaları	Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında yetki ve sorumlulukları artırılmalıdır
Liyakat unsuru	İşe almada liyakat ilkesine önem verilmeli, yetersiz kişilerin işe alınması engellenmelidir ve terfi yapılırken kıdemden ziyade liyakat ön plana çıkarılmalıdır

Rapora göre Türk kamu yönetiminde tespit edilen sorunlar şu şekildedir; merkeziyetçi yapıdan doğan aksaklıklar, yerel yönetimlerin güçsüz yapısı, örgütlenme eksikliği, eğitim konusu, liyakat ilkesi, personel sistemi ve bununla ilgili sınıflandırma, ücret, istihdam ve emekliliktir (Yayman, 2008: 140-141). Barker raporunda ortaya atılan başlıca tavsiyeler şöyledir; aşırı merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşılmalı, personel sistemi rejimi gözden geçirilmeli, memur alımı ihtiyaca göre yapılmalı, merkezi bir personel dairesi kurulmalı, hizmet içi eğitim üzerinde durulmalı, yerel yönetim kademelerinin yetki ve sorumlulukları artırılmalı ve son olarak işe almada liyakat prensibi ön planda olmalıdır. Barker raporunda tespit edilen sorunlar ve çözüm önerileri bakıldığında bir önceki rapor olan Neumark raporundakilerle oldukça benzerlik gösterdikleri görülecektir.

3.3. Martin-Cush Raporu

Maliye Bakanlığına sunulmak üzere James W. Martin ve Frank A. Cush tarafından 1951'de tamamlanan bir çalışmadır. Hükümete, personel politikasını ciddi bir biçimde gözden geçirmesi tavsiye edilmiş ve Devlet Personel Dairesi'nin zaruri bir ihtiyaç olduğu üzerinde durulmuştur (DPB, 2013). Rapor genel olarak Türk idare teşkilatı ile ilgili incelemelerde bulunmuştur özelden ise Maliye Bakanlığı ile ilgili tespitler yapılmıştır. Türk yönetim sisteminin merkeziyetçi yapısı ciddi bir biçimde eleştirilmiştir.

Tablo 3: Martin-Cush Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
Personel sistemi	Personel politikası gözden geçirilmeli ve gerekli değişiklikler acilen yapılmalıdır, sınıflandırma esnek hale getirilmeli ve adaletli bir maaş sistemi hâkim kılınmalıdır
İdari yapıda aşırı merkeziyetçilik	Merkeziyetçi yönetim yapısının değiştirilmesi gerekmektedir
Liyakat	Memurların niteliği yükseltilmeli, işe almada merkezi sınav sistemi kurulmalı, liyakat sistemine tam anlamıyla sadık kalınmalıdır
Personel Dairesine duyulan gereksinim	Merkezi bir personel dairesi kurulmalıdır
Personel eğitimi eksikliği	Hizmet içi eğitime önem verilmelidir

İdare teşkilatının aşırı merkeziyetçi yapısı eleştirilmiştir. Bu soruna görevde bulunan memurların liyakat sorunu da eklendiğinde yönetim faaliyetlerinde önemli aksaklıkların olduğu belirtilmiştir (Yayman, 2008: 150-151). Personel sisteminde birtakım eksikliklerin tespiti yapılmıştır. Saptanan sorunlara yönelik Martin ve Cush Raporu'nun ortaya koyduğu başlıca öneriler; memur kalitesinin artırılması, verimliliği yükseltmek için memur seçiminde dikkatli davranma, merkezi bir birim olarak personel dairesinin kurulması, kamuda hizmet sınıflandırılmasının yapılması, esnekliğin ön plana çıkarılması, maaş sisteminde iyileştirilmenin yapılması ve son olarak personel motivasyonunun üst seviyede tutulması şeklinde sıralanmaktadır (Öktem, 1992: 88-89). Dikkatle incelendiğinde görülecektir ki bu raporun ortaya çıkardığı problemler alanlar ile bunlara yönelik çözüm önerileri önceki rapordakilere yakınlık göstermektedir.

3.4. Dorr Raporu

Goldthwaite H. Dorr tarafından 1933'te yapılan çalışma yürütücüsünün adını almıştır. Kamu yönetiminin en zengin konularından biri olarak kabul edilen idarede reform üzerine kaleme alınan bu çalışma Cumhuriyet döneminde yapılan en kapsamlı çalışmalardan biri olarak kabul edilmektedir. Raporun gereği gibi irdelenmediği ifade edilmektedir (Yayman, 2008: 90-91). Raporun kaleme alınma zamanı ülkede devletçi politikaların etkin olduğu dönemdir. Dolayısıyla raporda devletçilik modeli ciddi olarak eleştirilmemekle beraber gerekli hamlelerin devlet eliyle yapılması vurgulanmıştır, aynı zamanda özel sektörün önünün açılması gerekliliği tavsiye edilmiştir (Yayman, 2008: 104). Ülkenin kalkınması için özel teşebbüsün önünün açılması gerektiği üzerinde durulmuş, hızlı bir kalkınmanın zorunlu olduğu ve bunun için de kaliteli yöneticilerin biran önce yetiştirilmesine işaret edilmiştir. Metinde birçok sektörle ilgili tavsiyelerde bulunulmuş özellikle sanayi, tarım, altyapı, ticaret, devlet maliyesi, ulaşım ve maden alanlarına yönelik incelemeler yapılmıştır (Yayman, 2008: 96-98).

Tablo 4: Dorr Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
Kırtasiyecilik	Kırtasiyeciliğe karşı mücadele edilmelidir
Ehil yöneticilerin olmaması	İşin başına yetkili ve sorumluluk sahibi kimselerin getirilmesi gerekmektedir
Merkeziyetçi anlayış	Birtakım yetkilerin devredilmesi gerekmektedir
Denetim sorunu	İdari işlemler zaman zaman denetime tabi tutulmalıdır
Personel sorunu	Memur sayısı azaltılmalı, nitelikli personel yetiştirilmelidir
Bürokratik yapı	Bürokratik anlayış sadeleştirilmelidir

Kamu yönetim mekanizmasının sadece idare aygıtı anlamında değil daha geniş olarak ele alınması, ülkenin sahip olduğu yeraltı ve yerüstü değerlere dair geniş bir dosyanın oluşturulması ve ülkede refah seviyesinin yükseltilmesine ilişkin tespitler yapılmıştır. Son olarak kendisinden sonra yapılacak olan Barker ve Thornburg gibi raporlara yol gösterici olması bakımından da Dorr dikkate değer bir çalışma şeklinde kabul edilmektedir (Yayman, 2008: 92-93).

3.5. Thornburg Raporu

Türkiye'nin II. Dünya savaşı sonrasında ABD tarafından Marshal Planı içerisine alınması neticesinde yapılan bir çalışmadır (Kara, 2006: 153). Rapor Amerikalı uzman bir ekip tarafından 1949 yılında hazırlanmıştır. 1933 yılında hazırlanan Dorr Raporundan sonraki en kapsamlı çalışmalardan biri olmuştur. Diğer raporların ortaya koyduğu görüşlere paralel saptamalar söz konusudur; devlet eliyle yapılan iktisadi çabalar eleştirilmiş ve sanayileşme faaliyetlerinde liberal politikaların desteklenmesi önerilmiştir (Yayman, 2008: 135). Kendisinden yaklaşık bir yıl sonra hazırlanan Barker raporuna ilham olmuştur. Bu raporların tespitlerinin birbirlerine benzerlikleri dikkat çekmektedir (Yayman, 2008: 154). Verimsizliğin nedeninin yönetimden kaynaklandığı, danışma konusunda kaliteli uzmanlara ihtiyaç olduğu, çalışan ücretlerinin iyileştirilmesi, nitelikli yöneticilere gereksinim duyulması ve liyakat ilkesi gibi hususlar raporda yapılan diğer önemli tavsiyelerdir (Öktem, 1992: 88).

Tablo 5: Thornburg Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
Liyakat	Yetenekli yöneticilerin yetiştirilmesi için liyakat unsuruna önem verilmelidir
Yönetimde verimsizlik	Yönetimde bozukluk olduğu için ekonomide verimsizlik baş göstermekte, bunun için yönetimdeki bozukluklar düzeltilmelidir
Nitelikli yöneticilerin olmaması, uzman eksikliği	Biran evvel yetenekli ve uzman yöneticilerin yetiştirilmesi gerekmektedir

Ücretlerin düşüklüğü
Bürokratik yapı

Ücret sistemi yeniden ele alınmalıdır
Bürokrasi eleştirilmiştir

Thornburg çalışmasında; liyakat ilkesinden uzak durma, verimsizlik, uzman eksikliği, düşük ücretler ve bürokratik yapı gibi birtakım sorunlar ortaya konulmuştur. Bu bozuklukları gidermek için de şu tavsiyeler öne sürülmüştür; liyakate bağlı kalınmalı, yönetimde bozukluklar giderilmeli, gereken uzman kadrosu yetiştirilmeli, ücret sistemi düzenlenmelidir. Bununla birlikte mevcut olan bürokratik yapı eleştirilmiştir. İdarede reform adına yapılan her bir çalışma incelendiğinde görülüyor ki mevcut sorunlar çok açık bir biçimde ortaya çıkarılmış ancak ne hikmetse bir türlü uygulama alanı bul(a)madan rafa kaldırılmışlardır ve neticede bu süreç adeta bir döngü halini almıştır.

4. Planlı Dönemde Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Türk kamu yönetimini iyileştirme adına yapılan çalışmaların 1960 öncesi ve sonrası şeklinde ikiye ayrıldıkları görülmektedir. Böyle bir ayrıma gitmenin temel sebebi planlı dönem öncesi hazırlanan raporların kamu yönetimi ile ilgili geniş kapsamlı olmamaları gösterilmektedir (DPT, 2013). 1960 öncesi dönem idari reform çabaları noktasında '*plansız dönem*' olarak görülmektedir. Yapılan hazırlıkların tüm ekonomiyi kapsamadığı ve de herhangi bir kurum eliyle yapılmadığı bu duruma neden olarak gösterilmektedir (DPT, 2013). 1960'tan sonra idareyi iyileştirme adına yapılan çalışmalar yeni bir boyut kazanmıştır. Planlı dönemin önceki dönemden en önemli farkı kamu yönetimini iyileştirme adına yapılan çalışmaların bu dönemde yerli uzmanlarca yapılması ve genel olarak da bir kurum tarafından yapılmış olmasıdır. Kalkınma planlarının hayata geçirilmesi için 1960 yılında Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) resmen kurulmuş ve kurumun asıl görevleri ekonomik, sosyal ve kültürel politikalarda hükümete destek olmak olarak belirlenmiştir (DPT, 2013). DPT'nin 1960'da kurulması, idarenin yeniden düzenlenmesi çabalarının bir teşkilat eliyle yerine getirileceğinin en önemli göstergesi olmuştur (Karaer, 1987: 29). Planlı döneme geçildiğinde yapılan başlıca çalışmalar şu şekilde karşımıza çıkmaktadır; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (İYD) ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA). İdareyi yeniden düzenlemede görevli kurumlara bakacak olursak: Devlet Personel Dairesi, Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet İstatistik Enstitüsü, Devlet Malzeme Ofisi, Üniversiteler ve Meslek Kuruluşları gibi birtakım örgütleri görmekteyiz (Ar, 1983: 68). Aşağıdaki kısımda MEHTAP, İYD ve KAYA Raporları irdelenecektir.

4.1. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

MEHTAP Raporundan önce idarede reform adına yapılan çalışmaların sınırlı ölçüde etki ettikleri görülmektedir. Bu yüzden de idare sistemimiz esaslı bir biçimde gözden geçirilememiştir (Sürgit, 1968: 2). Böyle bir eksikliği giderme adına MEHTAP Raporu, TODAİE ve DPT işbirliği ile 1963 yılında tamamlanıp Başbakanlığa sunulmuş bir çalışmanın ürünüdür. Yerli uzmanlarca hazırlanan en kapsamlı ve aynı zamanda da en nitelikli metinler-

den birisi olarak görülmektedir MEHTAP çalışması. Ne yazık ki bu derece kapsamlı bir çalışmanın ilgili çevrelerce hakkıyla anlaşılmadığının altı çizilmektedir (Yayman, 2008: 236). Şaylan projenin iki temel amacını; “Birincisi merkezi hükümet görevlilerinin dağılışı biçimini saptamak, ikincisi ise bu dağılışın kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesine olanak verip vermediğini incelemek” olarak belirtmektedir (Şaylan, 2000: 114). Karaer’e göre raporun ortaya koyduğu öneriler yeterince hayata geçirilememiş ve bir nevi teorik çözüm önerileri olarak kalmıştır fakat bunun yanında kendisinden sonraki çabalara yol gösterici olduğu belirtilmekte ve zaman içerisinde yapılan birçok çalışmaya temel teşkil ettiğine inanılmaktadır (Karaer, 1987: 31).

Tablo 6: MEHTAP Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
Personel rejimi meselesi	Personel ücretleri makul seviyeye gelmeli, personele sağlanan sosyal imkânlar iyileştirilmeli, personelin dengeli dağılımı sağlanmalı ve hizmet içi eğitim olmalıdır
Kırtasiyecilik	Aşırı formaliteden uzak durulmalı şayet kuralcılıktan kaçınılırsa idarede verimlilik elde edilmiş olunur
Merkeziyetçilik	Merkeziyetçilik anlayışı yumuşatılmalı ve yetki devri sistemi etkin kılınmalıdır
Bürokratik yapı	Bürokrasi anlayışındaki sıkıntılar ortadan kaldırılmalıdır
Denetim	Denetleme işlevi etkin hale getirilmelidir
Eşgüdüm	Koordinasyon eksikliği giderilmeli ve organlar arasında bağlantı iyi kurulmalıdır
Mali imkânların yetersizliği	Mevcut kaynaklar daha verimli kullanılmalıdır

Çalışmada Türk yönetiminin başlıca meseleleri; personel rejiminin ıslah edilmesi, idari işlemlerin düzenlenmesi ve organizasyon sorunları olarak gösterilmektedir. Organizasyon meselesinden kasıt merkezi hükümet yapısı ile iktisadi devlet teşekküllerinin iyileştirilmesi ve yerel idarelerin merkezi teşkilat ile münasebetleridir (MEHTAP, 1966). Ortaya çıkan bu sorunların temel sebepleri; kırtasiyecilik, maddi olanakların kısıtlılığı, teşkilat yapısı bozuklukları, merkeziyetçilik ve personel problemleri gibi birtakım eksikler olarak karşımıza çıkmaktadır (MEHTAP, 1966). Sonuç olarak MEHTAP Raporu ile varılmak istenilen noktaya ulaşılamamıştır. Araştırmanın masa başında yapılan bir çalışmadan öteye geçilemediği belirtilmiştir (Yayman, 2008: 241). MEHTAP Raporunun kendisinden önce yapılan çalışmalar gibi aynı hataya düştüğünü görmekteyiz. Sorunlar net bir biçimde tespit edilmiş, bu sorunlara yönelik öneriler yapılmış fakat ortaya atılan çözüm önerileri bir türlü uygulama zemini bul(a)mamıştır. Aslında belki de yapılması gereken bu tür çalışmaların ve projelerin neden uygulamaya geçilmeden rafa kaldırıldıklarını saptamak olmalıydı.

4.2. İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (İYD)

Kamu yönetiminin iyileştirilmesinin hedef alındığı bu rapor 1972 yılında İdari Reform Danışma Kurulu tarafından hazırlanmış ve MEHTAP Raporunun ortaya koyduğu öneriler tekrarlanmıştır (Ergun, 1991: 11-12). Raporun incelediği başlıca konular; “İdari reformun anlamı ve niteliği, Türk idaresinin bugünkü durumu ve yeniden düzenlemeyi gerekli kılan nedenler, bugüne kadar yapılan idari reform çalışmaları ve sonuçları, merkezi idare kuruluşu, mahalli idareler, personel yönetimi, mali yönetim” dir (Yayman, 2008: 242). Raporu hazırlamakla görevli Kurul, raporu tamamlayıp hükümete sunduktan sonra 1971 yılında dağılmıştır, sunduğu tavsiyelerin DPT tarafından dikkate alındığı görülmektedir (Yayman, 2008: 246). Rapordaki sorunlar ve çözüm önerileri diğer raporlarda sunulanlardan pek bir farklılık gösterememektedir. Raporun kendisinden önce hazırlanan raporları özet olarak sunması ve idareyi düzenleme çabalarının merkezi bir kurum tarafından yapılması rapordaki orijinal çalışmalar olarak göze çarpmaktadır (Yayman, 2008: 244). Rapora göre yönetici ve uzmanların yetiştirilmesi hususu, yapılan çalışmalardan olumlu netice elde edilebilmesi için en önemli kriteri teşkil etmektedir bu yüzden personelin yetiştirilmesinin öncelikli konu olarak ele alınması zorunluluk olarak görülmektedir (İYD, 1972: 31).

Tablo 7: İYD Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
Personel konusunda karşılaşılan sorunlar	Personel sistemi çağa uygun olarak ele alınmalı ve hizmet içi eğitime ağırlık verilmelidir
Kamu görevlilerinin dağılımı sorunu	Rasyonel bir dağılım olmalıdır
Merkezden yönetimin sakıncaları	Merkeziyetçilik anlayışı yumuşatılmalı, bazı görev ve sorumluluklar yerel kademelere bırakılmalıdır
İdarede koordinasyon eksikliği	İdarenin bütün birimleri arasında haberleşme ve iletişim etkili bir biçimde gerçekleşmelidir
Denetleme	Etkin bir denetleme sistemi kurulmalı ve yapılan planlar sürekli karşılaştırılmalıdır
Mevzuatçılık	Gereksiz ayrıntılar hizmetleri aksatmaktadır, bu yüzden mevzuat sadeleştirilmelidir

4.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, 1991’de DPT’nin isteği doğrultusunda TODAİE tarafından kaleme alınıp hükümete sunulmuş bir çalışmadır. Bilindiği gibi 1980’ler sonrası dünyada oldukça köklü birtakım değişimler ve dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönemde en çok tartışılan konular küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme ve yeni sağ gibi hususlar olmuştur (Yayman, 2008: 246). Yeni dönemde kamu yöneticileri özel sektördeki gelişmeleri takip etmek ve yenilikçi metotlar bulmak zorunda kalmışlardır (Denhardt ve Denhardt, 2007: 13). KAYA projesine işte bu tür tartışmaların ve dönüşümlerin yaşandığı bir zaman diliminde kaleme alınma ihtiyacı duyulmuştur. Kamu yönetimi mekanizması nasıl daha etkili, verimli ve hızlı bir yapıya kavuşturulabilir sorusuna bu proje ile cevap alınmaya

çalışılmıştır (KAYA, 1991). Tabii reform hareketleri yapılırken bunları harekete geçiren bazı dinamikler söz konusu ve bu çalışmanın yapıldığı dönemdeki dinamikler ise yukarıda ifade edilen yerelleşme ve küreselleşme olmuştur. Bu gelişmelerin ön plana çıkmasıyla birlikte vatandaşların beklentisi de oldukça değişmiştir (Emini, 2009: 32). Kamu yönetimi sisteminde var olan problemler ve problemlerin oluşturduğu eksiklikler saptanıp bunların üstesinden gelmenin en uygun yolu bulunmaya çalışılmıştır. Projenin saptadığı başlıca sorunlar; kamu yönetiminde yeterli eşgüdümün yani koordinasyonun sağlanamaması, merkezîyetçilik, yerel yönetimlerin yapısı, bakanlıkların örgütlenmesi, hizmet içi eğitim eksikliği ve bürokrasi şeklinde olmuştur. Bu saptamalardan sonra yapılan çözüm önerileri ise katılımın artırılarak iletişim eksikliğinin giderilmesi, merkezi yapının tekrar gözden geçirilip gerekli sadeleşmenin yapılması, yerel düzeyde demokrasinin güçlendirilmesi için katılımın teşvik edilmesi ve yerel yönetimlere maddi özerklik sağlanması olarak gösterilmiştir (Ergun, 1991: 18-21). Yerel yönetimlerin kendilerinden bekleneni bir türlü yerine getirememelerinin temel nedeni olarak kamu hizmetlerini yerine getirme noktasında kendilerine tanınacak yetki ve sorumluluğun yeterli verilmemiş olması gösterilmektedir dolayısıyla bu durum yerel yönetim alanında yapılan reformları adeta “bitmeyen senfoniye” dönüştürmektedir (Yalçındağ, 1993: 59). Ayrıca çalışmada personel rejimi konusunda var olan

Tablo 8: KAYA Raporuyla Tespit Edilen Sorunlar ve Çözüm Önerileri

Raporda Yer Alan Başlıca Sorunlar	Rapordaki Başlıca Çözüm Önerileri
Hizmet içi eğitim eksikliği	Hizmet içi eğitim programları artırılmalı ve bu konuya gereken önem verilmelidir, programların amacına ulaşılabilirlik derecesi izlenmeli ve değerlendirilmelidir
Personel rejimi; istihdam, maaşlardaki denge-sizlik	Merkezi bir sınav sistemi olmalı, rasyonel bir sınıflandırma sistemi kurulmalı, performans ölçümünde rasyonel ölçütler hâkim hale getirilmelidir
Merkeziyetçilik	Merkezi yönetimin sahip olduğu görevler değişen şartlar dikkate alınarak yeniden ele alınmalıdır
Yerel yönetimlerin yapısı özellikle mali özerklik noktasında	Yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları artırılmalı, onlara daha fazla inisiyatif tanınmalı ve denetimler anayasaya uygun olmalıdır
Bürokrasi ve aşırı mevzuatçılık	Formalitelere azaltılmalı, bürokratik işlemler sadeleştirilmeli, mevzuatın sadeleştirilmesi ve günün şartlarına uyarlanması gerekmektedir
Halkla ilişkiler	Halkla iletişim artırılmalı, onların güven ve desteğini sağlamak için bir enformasyon birimi kurulmalıdır
Denetleme	Denetim işlevi etkin ve güçlü bir yasal zemin üstünde işlemeli, iç denetim yolu daha etkin hale getirilmeli, sonuçlar izlenmeli ve gerekli değerlendirmeler titizlikle yapılmalıdır

Eşgüdüm (Koordinasyon)

İdari kuruluşlar arasında gerekli eşgüdüm sağlanmalı, eşgüdümü engelleyen güçlükler ortadan kaldırılmalı, eşgüdüm yönetimin öteki ilkelerinden bağımsız değerlendirmemeli ve yöneticiler bu konuda eğitilmelidirler

sorunlar ele alınmış ve bunlarla mücadele adına kendisinden evvel yapılan çalışmaların saptadıkları çözümler tekrarlanmıştır (Şaylan, 2000: 118). KAYA projesinin tamamlanması ilgili çevrelerde pek tatminkâr bir atmosfer oluşturamamıştır deyim yerindeyse beklentiler boşa çıkmıştır. Durum böyle olunca proje ciddi eleştiriler almıştır, eleştirilerin başlıca sebebi ise 1980'ler sonrasında dünyada yaşanan başta küreselleşme, yeni sağ ve yerelleşme gibi birtakım değişimlerin belgenin hazırlanma esnasında yeterince göz önünde bulundurulmamış olmasıdır. Yukarıda da ifade edildiği gibi 20. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan gelişmeler ve değişimler o kadar hızlı ve baş döndürücü bir hal almıştır ki bunları dikkate almadan herhangi bir alanda iyileştirme yapmaya çalışmanın olumsuz sonuçlar doğurabileceği muhtemeldir. İşte KAYA projesi maalesef hadiselere kayıtsız kalmış ve sonuç olarak çalışmanın kendisinden önceki metinlerden pek farklı olmadığı görülmüştür yani bilinen sorunlar ve bunlara yönelik yapılan önermelerin bir nevi tekrarlandığı görülmüştür (Yayman, 2008: 249).

Yukarıda verilen çalışmaların dışında ülkemizin kamu yönetimi sisteminde son dönemde gerçekleştirilen çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmaların ilki 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısıdır (KYTK), tasarının temel amacı, kamu yönetiminde saydamlığı, katılımcılığı, hesap verebilirliği, kamu hizmetlerinin sunumunda kaliteyi, etkinliği ve verimliliği düzenlemek şeklinde belirlenmiştir (KYTK, 2003). KYTK ile merkezi yönetim karşısında yerel yönetim birimlerinin güçlendirildiği görülmektedir (Urban, 2008: 89). Yerel yönetimlerle ilgili 2004 ve 2005 yıllarında kabul edilen Büyükşehir Belediyesi, Belediye Kanunları ve İl Özel İdaresi Kanunu ile yerel yönetim kademelerinin yetki, görev ve sorumlulukları lehine adımlar atılmıştır (Emini, 2009: 35). Görüldüğü üzere 2000'li yıllarda ortaya atılan tüm çalışmaların temel hedefi yönetim mekanizmasına işlerlik kazandırmak olmuştur.

5. Sonuç ve Değerlendirme

İdarede reform çabalarının Cumhuriyet dönemi öncesine dayandığını biliyoruz. Osmanlı döneminin gözde meselelerinden biri olan idari reform geleneği, genç Cumhuriyet döneminde de canlılığından pek bir şey kaybetmemiştir. İdareyi düzeltme adına ortaya konan çabaların Osmanlı'da ilk kez Kanuni döneminde ele alındığını ve özellikle imparatorluğun son dönemlerinden olan Tanzimat ile hız kazandığını görmekteyiz. Batı modeli olarak görülen anlayışa her alanda ayak uydurma adına ortaya konulan çalışmalar zamanla idari mekanizmaya da sıçramıştır. Genç Cumhuriyet'in pek çok açıdan bilhassa yönetim anlayışında Osmanlı'dan istifade ettiği bilinmektedir. Kamu yönetimi mekanizmasına işlerlik kazandırmaya yönelik Osmanlı'dan kalma alışkanlıklara başvurulduğuna şahit olunmaktadır. Sürece genel olarak bakıldığında görülmektedir ki reform yapmak için birçok yabancı uzman ülkeye getirilmiştir. Yabancıların getirildiği ülkelerin ortak özelliği elbette gelişmiş batı

toplumlarından olmalarıdır. Yabancı uzmanlara dönemin Türk hükümetlerince geniş olanaklar sağlanmış ve onlardan Türk kamu yönetiminde bulunan sorunları saptamaları ve tespit edilen sorunlara çözüm önerileri sunmaları istenilmiştir. Yabancı uzmanlar arkalarına aldıkları geniş imkânlarla ülkede pek çok araştırma yapmıştır. Ülkede neredeyse gidilmediği yer ve araştırılmadığı sektör bırakmayarak çok detaylı raporlar kaleme alarak bunları hükümet yetkililerine sunmuşlardır. Çalışmada yabancı uzmanlarca hazırlanan en kapsamlı raporlardan beş tanesi üzerinde durulmuştur. Bu raporlar Neumark, Barker, Dorr, Thonburg ve Martin-Cush metinleridir. Bunların yanı sıra yabancı uzmanlarca yapılan başka çabalar da mevcut fakat araştırmanın kısıtlılığı sebebiyle sadece isimleri zikredilerek üzerlerinde durulmamıştır. Öyle anlaşılıyor ki raporların ortak amacı Türk kamu yönetimi sisteminin aksayan yönlerini bularak onlara yönelik gerekli tedbirleri almaktır. Raporların ortaya çıkardığı sorunlar ile çözüm önerileri birbirlerine oldukça yakındır.

Sorunlar;

- Merkeziyetçi sistemin katıllığı
- Bürokrasi
- Aşırı kuralcılık
- Denetim
- Eşgüdüm
- Liyakat
- Personel sistemi rejimidir.

Raporlarda ortaya konulan çözüm önerileri ise;

- Yerelleşmenin ön plana çıkartılması
- Merkeziyetçi anlayışın yumuşatılması
- Kurumlar arası koordinasyonun sağlanması
- Katılımcılığın artırılmasıyla bürokratik yapının sadeleştirilmesi
- Merkezi bir sınav sistemi yoluyla liyakat ilkesinin ön plana çıkarılması
- Denetlemeye gereken önemin verilmesi
- Personel rejiminin yeniden ele alınması ve aksaklıklarının düzenlenmesidir.

Burada şu soru akla gelebilir yabancılara neden bu kadar çok sayıda rapor hazırlanmıştır? Sorulan soruya cevap bulmak bu çalışmanın temel hedefi olmuştur. Çokça rapor hazırlatmanın başlıca nedenlerine bakacak olursak; birincisi yapılan çalışmalara bilhassa yabancılarca hazırlananlara maalesef teknik bir çalışma olarak bakılmıştır. İdarede yapılan reformların sadece biçimsel olarak ele alınmaları Türk kamu yönetimine kalıcı çözümler sunmamıştır (Çevik, 2007: 57). Sorun yasa çıkarma yoluyla hallolunabilir olarak görülmüştür hâlbuki halkın katılımı gibi çok ciddi bir gerçek gözden kaçırılmıştır (Aykaç vd., 2003: 174). Dolayısıyla planlı döneme kadar çalışma üstüne çalışmanın yapıldığını görmekteyiz. Diğer bir neden, kaleme alınan raporlardaki tespitler uygulama temeli bul(a) madan ve neticeleri anlaşılmasından yeni metinler hazırlanmış ve süreç bu şekilde bir döngü haline gelmiştir. Ayrıca 1960 darbesinden sonra ülkede yeni bir havanın hâkim olduğu ve bu durumun idareyi iyileştirme çabalarına da yansıdığı görülmüştür. DPT kurularak planlı döneme resmen geçilmiştir. Planlı dönem olarak adlandırılan dönemin en önemli özelliği, idari reform metinlerinin artık bir kuruluş eliyle yapılmasıdır. Planlı dönemde idareyi düzeltme adına yapılan en önemli çalışmalar ise; MEHTAP, İYD ve KAYA Raporlarıdır.

Bu üç yerli çalışma da deyim yerindeyse hedefi tutturamamış ve önceki dönemlerde yabancı uzmanlarca hazırlanan raporların saptadıkları sorunları ve çözüm önerileri sıralamış yani orijinal tespitler ortaya koymaktan uzak kalmışlardır. İlk kapsamlı çalışma olan Dorr Raporu'nun üzerinden yaklaşık 80 yıl ve MEHTAP Raporunun üzerinden ise 50 yıldan daha uzun bir süre geçmesine rağmen dikkatle bakıldığında sorunların neredeyse aynı olduğu anlaşılacaktır. Raporların daha çok "masa başı çalışmaları" hüviyetinden kurtulamadığı görülmektedir (Yayman, 2008: 241). Netice olarak Türk idari sisteminde reform konusu kısır bir döngü halini almıştır. Bu çıkmazın üstesinden gelmek için idari sistemimizde çok köklü reformların yapılması, önceki çalışmaların tekrar analiz edilmesi, yapılan incelemelerin pratiğe yansıtılması ve de sonuçlarının değerlendirilmesi zorunludur.

Kaynakça

- Ar, A. F. (1983). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları. *Amme İdaresi Dergisi*, 16 (3), 65-88.
- Ar, F. (1984). Administrative Reform Efforts In Turkey. *Turkish Public Administration Annual*, TODAİE, 11(1), 149-181.
- Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili, *G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, 2, 153-179.
- Başbakanlık DPB. 1963. Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları (1949-1959 Yılları Arasında), Ankara, 7, 1-168.
- Beh, L. (2007). Administrative Reform: Issues of Ethics and Governance in Malaysia and China. *Asia Research Centre, CBS, Copenhagen Discussion Papers*, 1-36.
- Caiden, G. E. (1991). *Administrative Reform Comes of Age*. Berlin: Walter de Gruyter & Co.
- Caiden, G. E. (2009). *Administrative Reform*. USA: Aldine Transaction.
- Çevik, H. H. (2007). *Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları*. Ankara: Seçkin Kitabevi.
- Demir, Ö., & Acar, M. (2005). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*, Ankara: Adres Yayınları.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2007). *The Public Service: Serving, Not Steering*. USA: M.E. Sharpe, Inc.
- DPT, Devlet Planlama Teşkilatı. 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik527.pdf> (Erişim Tarihi: 12.12.2013).
- DPT, 1960 Öncesi Dönemde Planlama, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=-83D5A6FF03C7B4FCA608B4A8502F95DC4B0813776FCA14B256788CDF49C1D36D> (Erişim Tarihi:1.12.2013).
- DPT, 1960 Sonrası Dönemde Planlama, <http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCA5B0BB9C7A740968E31CF9AA8F449BFB16AFE-A1F26CD6D79> (Erişim Tarihi: 13.12.2013).
- Emini, F. Tufan. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri, *Yönetim ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.
- Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 11-23.

- Ertürk, B. (1971). Bir Psikolojik Değişim Sorunu Olarak İdari Reform, *Amme İdaresi Dergisi*, 4(3), 72-89.
- İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler. (1972). İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, *Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, 123, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor. (1991). *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, Ankara: Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, 238.
- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı. (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2. Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Kara, B. (2006). Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar, *C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(2), 149-162.
- Karaer, T. (1987). Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(1), 25-46.
- Karaer, T. (1991). Kalkınma Planları ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(2), 43-65.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu. (1966). *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, Ankara.
- Öktem, M. K. (1992). Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 25(2), 85-105.
- Payashoğlu, A. (1971a). İdari Reformun Sınırlılıkları, *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 14-23.
- Payashoğlu, A. (1971b). İdari Reformun Yönü ve Stratejisi, *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 3-13.
- Sezen, S. (2009). Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi? *Amme İdaresi Dergisi*, 42(1), 23-41.
- Sözen, S. (2005). Administrative Reforms in Turkey: Imperatives, Efforts and Constraints. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60-3.
- Sürgit, K. (1972). Türkiye’de İdari Reform. *Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları*, 128, Ankara: Sevinç Matbaası.
- Sürgit, K. (1969). İdari ve İktisadi Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yeniden Düzenlenmesi Ne Şekilde Ele Alınmalıdır? *Amme İdaresi Dergisi*, 2(2), 77-88.
- Sürgit, K. (1968). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, *Amme İdaresi Dergisi*, 1(2).
- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş: Kritik ve Reform Önerileri*, İstanbul: TESEV Yayınları.
- Şaylan, Gencay (1973). Üçüncü Beş Yıllık Plan ve İdari Reform. *Amme İdaresi Dergisi*, 6(2), 15-28.
- Şaylan, G. (1974). Administrative Reform as a Problem of Structural Change, *Turkish Public Administration Annual*, TODAİE, 1(1), 119-142.
- Tortop, Nuri., İsbir, Eyüp G., & Aykaç, Burhan., Yayman, Hüseyin., & Özer, M. Akif (2007). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayın.
- Tutum, C. (1971). İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(2), 32-45.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, 70, 85-102.
- Yalçındağ, S. (1993). Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu... *Amme İdaresi Dergisi*, 26(1), 43-69.
- Yayman, Hüseyin. (2008). *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.