



Yönetimsel Reformlar Perspektifinden Türkiye’de Yönetimin Gelişimi Üzerine Bir İnceleme

Mehmet Uçar^{a*}, Abdullah Karakaya^b

^a Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karabük

^b Karabük Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karabük

Öz

Küreselleşme olgusuyla birlikte devlet kurumlarında kalite seviyesinin yüksek bir örgütsel yapıya kavuşturulması kaçınılmaz bir gereksinim olarak gündeme gelmiştir. Değişen dünya koşulları ile uyumlu bir gelişim sergilemesi beklenen Türkiye’de kamu kurumları örgütsel yapı ve yönetim sistemi bakımından beklenen değişimi gösterememektedirler. Cumhuriyet’in kuruluşundan planlı döneme kadar olan yönetimsel süreçte yeniden düzenleme çalışmalarının ve gereksinimlerin ortaya çıktığı, planlı kalkınma dönemine geçildikten sonra ise düzenleme çalışmalarının kalkınma planlarıyla birlikte ele alındığı görülmektedir. Bununla birlikte hâlihazırda yönetim yapısı Osmanlı İmparatorluğu’ndaki yönetim sisteminin devamı niteliğinde bir görünüm sergilemektedir. Bu çerçevede, çalışmada Türkiye’de yönetim kavramının reformlar perspektifinde nasıl algılandığı ve uygulandığı üzerinde durulmuştur. Osmanlı İmparatorluğundan itibaren hazırlanan rapor ve çalışmalarda yönetimin sergilediği gelişim ve dönüşüm tarihsel yaklaşım perspektifinden ortaya konulmuştur. Planlı dönemde hazırlanan kalkınma planlarında yönetimin nasıl gelişme gösterdiğini ortaya koymak amacıyla içerik analizi kullanılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yönetimsel Reform, Yönetim, İçerik Analizi

An Analysis on the Development of Management in Turkey from the Perspective of Managerial Reforms

Abstract

By globalization, development of quality in the organizational structure in governmental organizations has come into prominence as an inevitable necessity. Governmental organizations in Turkey where it is expected to enable improvements consistent with the changing world issues haven’t provided the prospected changes in terms of organizational structure and management. In the managerial period beginning from the establishment of Turkish Republic until the planned period the rearrangement efforts and requirements in this issue have become evident. By the planned period it has seen that the the rearrangement issues get together with the development plans. However, the current managerial structure demonstrates a follow-up of Ottoman Empire managerial system. In this context the main aim of this study is to examine the managerial reforms and its applications in Turkey. By examining the documents beginning from Ottoman Empire developments and transformation in management system are presented in an historical perspective. In order to present the development of management in the development plans content analysis is used in this study.

Key Words: Managerial reforms, Management, Content analysis.

1. Giriş

Günümüzde yönetim ile ilgili yazın incelendiğinde, yönetsel reform kavramı üzerinde özellikle durulduğu bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni yüzyıl hızlı ve sürekli bir değişimin içerisinde bulunmayı gerektirdiğinden dolayı devlet organizasyonlarının bu değişime ayak uydurabilmesi için kendi yönetimlerini sürekli gözden geçirmeleri önem taşımaktadır. Yönetimde reform kavramı, dünyada yaşanan hızlı değişimin etkisiyle Türkiye’de de sürekli gündemde olan bir konu olmuştur.

Türkiye’deki yönetsel yapı, 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 yapıyı ortaya çıkarmıştır (DPT, 1963: 80). Bu durumun sonucu olarak Türk kamu yönetimi içerisinde "reform" kavramı sıkça telaffuz edilir hale gelmiştir. Kamu yöneticileri Lale Devri ve Tanzimat’tan bu yana yönetim çarkının iyileştirilmesi üzerinde durmuş, cumhuriyet döneminde özellikle 1960’lı yıllarda planlı döneme geçişle birlikte bu alanda yoğun çabalara girişmiş ve kimi önemli yeniden düzenleme çalışmaları gerçekleştirmişlerdir (Karaer, 1987a: 26). Ancak kamu kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılamamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet, siyasetin bürokrasi üzerindeki olumsuz etkileri gibi nedenlerle uygulanan yönetsel reformlar uygulamada başarısız olmuşlardır. Bunun da temel nedenini ekonomik ve kültürel yapının gelişmemişliğine bağlamak yanlış olmayacaktır.

Türkiye’deki yönetim sistemi incelendiğinde, genel olarak sıkı bir merkezçilik ilkesine göre örgütlendiği görülmektedir. 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 (Gözübüyük, 1976: 8).

Türkiye’nin içerisinde bulunduğu sorunların temel nedeninin toplumsal kurumlar ve ekonomideki bozukluklar olduğu, bu bozuklukların da ancak yönetsel ve siyasal reformlar ile düzeltilebileceği bir dilemma olarak araştırmacıların ilgisini beklemektedir. Bu bağlamda araştırmada, yönetimde reform kavramı ele alındıktan sonra Osmanlı İmparatorluğundan itibaren yapılan reform çalışmalarının nasıl bir gelişim sergilediği tarihsel yaklaşım perspektifinden ortaya konulmaktadır. Daha sonra Türkiye’de yönetim kavramının reformlar perspektifinde nasıl algılandığı ve uygulandığı üzerinde durularak planlı dönemden itibaren hazırlanan kalkınma planlarında yönetiminin sergilediği gelişim ve dönüşüm noktaları ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın Türkiye’deki yönetim sisteminde ortaya çıkan değişim noktalarını görme açısından literatür zenginliği yaratabileceği düşünülmektedir.

2. Yönetsel Reform Kavramı

Yönetim, hem kavram ve düşünce olarak hem de uygulama olarak, tarih boyunca insanların dikkatini çekmiş ve bir tartışma konusu haline gelmiştir. Tarihi

süreç içinde farklı anlamlar yüklenen ve farklı uygulamalara sahne olan yönetim, günümüzde de önemini korumakta ve farklı disiplinler içinde tartışılmaktadır (Maviş, 2004: 97). Yönetimle ilgili yaşanan gelişmeler yönetimde reform konusunu gündeme getirmiştir. Yönetimin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde yapılan köklü değişimi ifade eden reform, yönetimin sınırlı kaynaklarının hukukilik, iktisadilik, siyasete uygunluk, merkezîyet ve âdemi merkezîyet ilkelerine göre etkin bir şekilde kullanılabilir hale getirilmesi ile ilgilidir (Saçlıoğlu, 1991: 392; Tutum, 1994: 5).

Reform, devletin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının sağlanmasıyla beraber, toplumun devlete olan güveninin sağlanması açısından da önemli bir zorunluluktur (Dinçer ve Ersoy, 1974: 82; Polatoğlu, 2000: 14). Devlet, örgütler gibi belirli amaçları gerçekleştirmek üzere oluşturulmuş ve planlanmış bir organizasyon olduğuna göre, yeni amaçlar ortaya çıktıkça yeniden örgütlenmektedir (Ergün ve Polatoğlu, 1992: 29). Devletin öncelikli görevi toplumsal kurallar koyarak düzeni sağlamak ve toplumsal sorunlara çözüm aramaktır. Devlet bu sorunlara çözüm bulmak için plan ve programlar yapmak durumundadır. Bu iki öncelikli görev, yönetimde etkili bir reforma olan gereksinmeyi artırmıştır.

İdari Reform Danışma Kurulu (TODAİE, 1972: 7-8), yönetimde reform kavramını; “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilât yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” şeklinde tanımlamaktadır.

Reform; bir yönetim sisteminin amaçlarına yönelik olarak işlevlerini daha hızlı, nitelikli, verimli ve etkili bir şekilde yapacak düzeye çıkarmak üzere örgütsel yapı ve süreçte, idari yöntem ve tekniklerde veya personel unsurunda yapılan bilinçli değiştirme, yeniden düzenleme girişimleridir (Berkman, 1982: 207). 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 (Yalçındağ, 1972: 24).

Yönetimde reformu gerektiren nedenler, içinde yer aldıkları toplumsal yapılara göre çeşitlilik göstermektedirler. Birçok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de değişen koşullar süreç içinde devlete yeni ödevler yüklemiştir. Devlet bir yandan sosyal ve kültürel gelişmelerin doğurduğu yeni görevleri üstlenmek, diğer yandan teknolojik gelişmelere ayak uydurmak durumunda kalmıştır. Özellikle işletmecilik, sosyal güvenlik, sağlık, çevre sorunları ile bilimsel araştırma ışığında yaşanan gelişmelerin doğurduğu yeni görevler ülkemizde öteden beri sürdürülen yönetsel reform çalışmalarının temel nedeni olmuştur (Karaer, 1987b: 30).

3. Türk Yönetim Sistemindeki Yönetmel Reform Çalışmaları

Türk yönetim sisteminde yönetmel reform çalışmalarını Osmanlı İmparatorluğu dönemi reform çalışmaları ve Türkiye dönemi reform çalışmaları olmak üzere iki temel aşamada değerlendirmek mümkündür.

Osmanlı İmparatorluğu Dönemi: Osmanlı İmparatorluğu'nun idarî yapısı ve devlet teşkilâtı özellikle XVI. yüzyılda klasik şekil ve fonksiyonlarını kazanmıştır. Ancak, bu yapı on yedi ve on sekizinci yüzyıllarda çok çeşitli iç ve dış kaynaklı sorunlarla büyük bir sarsıntı geçirerek ağır, hantal ve işlemez bir duruma düşmüştür (Üçok ve Mumcu, 1976: 3-4). Genel olarak 18. yüzyıla kadarki reform hareketleri incelendiğinde Osmanlı devletinin batılı kurumlara, yaşam tarzına ve yeniliklere doğru bir yönelişi olduğu görülmektedir. Bu yönelişin ilk aşamasının askeri alanlarda gerçekleşmesi ise, askeri yenilgiler sonucunda ortaya çıkmıştır. Yani ilk yenilik teşebbüsleri batının bilim ve teknolojik üstünlüğünün farkına varılarak girişilmiş bir modernleşme hareketi değil, daha çok askeri yenilgiler karşısında ortaya çıkan bir çare arayışı niteliği taşımaktadır. Dolayısıyla, başlangıçta daha çok askeri alanda yapılan yenilik hareketleri, zamanla sosyal, kültürel ve ekonomik alanlarda bir batılılaşma çabasına dönüşmüştür (Kalağan, 2010: 66). Ancak askeri alanda başlayan yenilik çalışmalarının sosyal ve kültürel alanlara kayması, beraberinde bazı sorunları getirdiği gibi (Haksun, 2004: 177), 18. yüzyıl reform hareketlerinin tamamında dönemin padişah veya sadrazamlarının fikirleri, yetiştirilme tarzları ve dünya görüşleri belirleyici rol oynamaya devam etmiştir. Bu olumsuzluklara rağmen yenilik fikirlerinin yok olmadığı ve bir süre sonra tekrar ortaya çıktığı söylenebilir.

XIX. yüzyıl ise Osmanlı İmparatorluğu'nun reform, değişme ve yeniden yapılanma çağıdır. Özellikle 1839 yılında *Tanzimat Fermanı*'nın ilânıyla yönetimin, eski sistemin tedricî olarak değiştiği, devlet örgütünün neredeyse tepeden tırnağa yenilendiği bir sürece girildiği görülmektedir. Osmanlı modernleşmesi açısından büyük değişimlerin yaşandığı 19.yüzyıl, aslında geleneksel yönetim yapısından modern yönetim yapısına dönüşümün sancılarının yaşandığı bir yüzyıl olmuştur. Yapılan yeniliklerde Avrupa devletlerinin doğrudan etkileri bulunmaktadır. Yenileşme konusunda önceden sadece padişah ve bazı devlet adamlarından yenilik talepleri gelirken artık fikir adamlarından talepler gelmeye başlamıştır. Böylece yenilik fikirlerinin tabanı daha da genişlemiştir (Karal, 1995: 211). Pek çok yeniliğin birbirini izlediği ve Avrupa devletlerinin baskılarının oldukça arttığı 19. yüzyılın ilk yarısında, açıklanan Gülhane Hatt-ı Hümayun'u yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Tanzimat dönemi olarak adlandırılan bu dönem 9 Kasım 1839 tarihinde ilan edilmiştir. Gerek ilan edilmiş şekli, gerekse içerdiği hükümler itibariyle bir hattı hümayundan çok daha fazla şey ifade eden Tanzimat Fermanı, Osmanlı Devletinin iç hukukunun batılı devletlerin etkisiyle yeniden düzenlenmesi girişimidir (Emini, 2009: 33). İçerik olarak Fransız Devriminin ortaya koyduğu insan hakları ilkeleri ile büyük oranda benzerlik taşımakla birlikte Avrupa ülkelerindeki anayasa hükümlerine benzeyen hükümler içermesi nedeniyle Avrupa tarzı bir hukuk reformuna benzemektedir.

Türkiye dönemi: Yönetmel gereklere ve toplumsal koşullara yanıt vermektan, sürekli bir değışim içindeki ülke koşullarına uyarlanma esnekliğinden yoksun bulunan yönetim sistemimiz planlı dönem öncesinde, ilk olarak 1933 yılında ABD'li uzmanlardan oluşan bir kurul tarafından incelenmiş ve 'Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Bir Tetkiki' adıyla 1934'te bir rapor biçiminde hükümete sunulmuştur. (Tortop ve İsbir, 1986: 205-206). 1960'taki planlı döneme kadar yapılan çalışmalar ise aşağıdaki gibi özetlenebilir.

Barker Raporu: Türkiye'nin ekonomik kalkınmasını gerçekleştirecek olan mali politikayı ve yönetmel mekanizmayı incelemek amacıyla Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile dönemin hükümeti tarafından finanse edilip hazırlanan bu rapor 1951 yılında hükümete sunulmuştur (DPT, 2000: 7). Raporla tüm kamu yönetimini inceleyecek bir komisyon kurulması, yönetimde yetki devri ve sorumlulukların yeniden dağıtılması, mevcut memur sisteminin tamamen yenilenerek kariyer esasına dayanan bir sistemin getirilmesi, devlet dairelerindeki tüm personel politikalarını yürütmek için merkezi bir personel idaresinin kurulması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca kamu yönetimi ve işletme alanlarında uzman personelin yetiştirilmesi amacıyla gerek üniversitelerde ve gerekse kamu kuruluşlarında eğitim programlarının oluşturulması önerilmektedir (TÜSİAD, 1983: 40; Işıl, 1965: 8).

Neumark Raporu: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi eski Profesörü Neumark, başbakanlığın isteği üzerine 1949 yılında sunduğu 'Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor' adlı çalışma, yedi bölümden oluşmaktadır. Raporun ilk bölümünde yönetimde reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmuş ve bu nedenler arasında memur sayısının dağılımındaki dengesizlik ve memurların niteliklerinin yetersiz oluşu, örgütlenme eksiklikleri, mevzuattaki bozukluklar, kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki bozukluklar sayılmıştır. İkinci bölümde, önerilen reform için oluşturulması gereken örgüt üzerinde durulmuştur. Raporun diğer bölümlerinde, enformasyon biriminin kurulması, personel sorunları ve ücret konusunda çözüm önerileri geliştirilmiştir. Ayrıca yönetmel işlem ve usullerin basitleştirilmesi üzerinde durulmuştur (Neumark, 1949: 60; Güler, 2003: 23-24).

Martin ve Cush Raporu: James V. Martin ve Frans C. E. Cush tarafından hazırlanan bu rapor 1951'de Maliye Bakanlığı'na sunulmuştur. Raporla, Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunları ele alınmıştır ve çeşitli öneriler sunulmuştur. Bu bağlamda, devlet dairelerinde yeniden yapılanmaya gidilmesi ve çalışma metotlarının geliştirilmesi, üst düzey yöneticilerin rutin işlerden kurtarılması, bakanlık ve diğer kurumlardaki personeli kapsayacak şekilde bir devlet personel dairesinin kurulması önerilmektedir. Ayrıca hizmetlerin ve personelin sınıflandırılması, yetenekli elemanların kamu kesimine çekilmesi, işe alma yöntemlerinin geliştirilmesi, emeklilik usullerinin düzenlenmesi gibi genel nitelikteki sorunlar konusunda da önerilerde bulunulmuştur (Sürgit, 1972: 70-71; Işıl, 1965: 8).

Leimgruber Raporu: 1951 yılında İsviçreli Profesör Leimgruber tarafından hazırlanan bu rapor 1952'de hükümete sunulmuştur. Raporla kamu yönetiminin

yapısı, teşkilatlanması ve personel sorunları hakkında incelemeler içermektedir. Yukarıdaki raporlar gibi bu raporda da, merkezi idare ve belediye personelinin hukuki statüleri, merkezi personel dairesinin kurulması, ücret sistemi, çalışma saatleri ve memur sayısının azaltılması gibi konularda tekliflerde bulunulmuştur (Başbakanlık Araştırma Raporları II, 1994: 34; Gül ve Aktel, 2004: 82).

Yukarıda sayılan raporlar dışında 1953 yılında faaliyete başlayan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından da çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Ancak Cumhuriyet'in kuruluşundan 1960'a kadar olan süreçte yönetimde reform çalışmaları istenilen başarıyı sağlayamamıştır. Bunun temel nedenleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Sürgit, 1968a: 5; TODAİE, 1972: 19):

- Yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapmak üzere kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamış, kişisel görüş ve bilgiler ışığında yapılan önerilere göre hareket edilmiştir.
- Bir örgüt açısından en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması sorunu üzerinde durulmamıştır.
- Yönetimde reform çalışmalarının başarıya ulaşmasında etkili kamuoyu desteği göz ardı edilmiştir.

Planlı Dönem Reform Çalışmaları (1963-1980): 1960 yıllarında planlı döneme geçiş, Türkiye'de yönetimin geliştirilmesi açısından bir dönüm noktası olmuştur. Bu dönemden sonra kamu yönetimi, ekonomik ve sosyal kalkınmanın itici bir gücü olarak kabul edilmeye başlanmış ve görevlerini yerine getirebilecek bir yapıya ve işleyişe kavuşturulması amacıyla sık sık gözden geçirilmeye başlanmıştır (Karaer, 1987a:29). Bu dönemde yapılan çalışmalar aşağıdaki gibi özetlenebilir:

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporu: Bu rapor, 1961 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Milli Birlik Komitesi isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanmıştır. Rapor, reform alanlarını teşkilat ve çalışma metotları ile personel sorunları olmak üzere iki bölümde incelemiştir. Raporun personelle ilgili bölümünde sorunların personelden kaynaklandığı belirtilmiştir. Raporun genel esaslar başlıklı bölümünde, reformun uzun soluklu bir süreç olduğu ve reform çalışmalarının sürekliliğinden bahsedilmektedir. Ayrıca önemsiz gibi görünen sorunların göz ardı edilmemesi ve hemen çözüme kavuşturulması gerekliliğine işaret edilmektedir (TODAİE, 1965: 8-13).

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. 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,

düzeltilme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin aslında her bakanlık ve dairenin görevi olduğu belirtilmekte; tüm bakanlık ve ilgili diğer kurumlarda 'İdareyi Geliştirme Komitesi' kurulması önerilmektedir. 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 (Acar ve Sevinç, 2005: 27).

İdareyi Yeniden Düzenleme Komisyonu Çalışmaları: 1964 yılı programında yönetimi geliştirme çalışmalarını izlemekle DPT görevlendirilmiştir. DPT'ye Mehtap Raporu üzerinde tamamlayıcı çalışmalar yapma ve sonuçları hükümete sunma görevi verilmiş, bu amaçla DPT bünyesinde 'İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu' kurulmuştur. Komisyon, yaptığı çalışmaları başbakanlığa sunduktan sonra 08.11.1966'da dağılmıştır (Acar ve Sevinç, 2005: 27-28).

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: 1971'de 7/2527 Sayılı karar ile kurulan "İdari Danışma Reform Kurulu" çalışmaları sonucunda "İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler" isimli bir rapor yayınlanarak hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yön ve stratejisini tespit etmek üzere teklif ve önerilerde bulunulmuştur. Kurul, yeni bir araştırma yapmamış, daha önce yapılan çalışmaların bir değerlendirmesini yapmıştır. Raporla, "İlçe Mahalli İdarelerinin kurulması, yerel yönetimlerde oto kontrol sisteminin geliştirilmesi ve güçlendirilmesi, makamların azaltılarak aralarında eşgüdüm sağlanması, yetkilerin ilçe düzeyinde kaymakamda toplanmasına ağırlık verilmesi, il düzeyinde denetim ve vesayetin valiler ve kaymakamlar aracılığıyla uyumlu bir şekilde yapılması gibi birtakım öneriler sunulmuştur (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 28-29).

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA): Literatürde "KAYA Projesi" olarak bilinen çalışma, "Kamu Yönetimi Araştırma Projesi" olan çalışmanın kısaltılmış adıdır. Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen Proje 1988 yılında başlamış, 1991 yılında bitirilmiştir. Proje, 1991 yılının Haziran ayında Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu adıyla kamuoyuna açıklanmış ve yine bu adla Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından aynı yıl bastırılmıştır (Aslaner, 2007: 60)

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmadır. Kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri tespit etmektir. Ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmektir. 1983 yılında yeniden demokratik düzene geçişin ardından işbaşına gelen hükümet, kamu yönetimine yönelik yaklaşımının bir gereği olarak; hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak düşüncesiyle, benzer nitelikli hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında

yürütülmesini kararlaştırarak, bu alanda köklü düzenlemelere gitmiştir. Gerek bu yapılanmanın, sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirme, gerekse son yıllarda yaşanan hızlı toplumsal değişimlere sistemin ne ölçüde uyum sağlayabildiğini belirleme gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır (Kalağan, 2010: 74).

1960 ve 1980 arası hazırlanan rapor ve çalışmalar genel olarak incelendiğinde; kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunun örgüt araştırmalarında klasik yaklaşımla ele alındığı, öngörülen değişimlerin genel öneri, önlemler düzeyinde kaldığı, yapılması gereken çalışmaların ayrıntılı uygulama projeleri haline getirilerek uygulama, izleme ve değerlendirme koşullarının belirlenmediği görülmektedir. Hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanmadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir. Ancak çıkarılan çeşitli yasalarla kamu yönetiminde bu dönemde yapılan bazı değişikliklerin bilimsellikten uzak, politik ve popülist yaklaşımlarla yapıldığı, bu değişikliklerin birçoğunun az çok var olan fonksiyonel örgütlenmeyi de bozduğu, dolayısıyla karışıklığa ve çok başlılığa sebep olduğu söylenebilir (DPT, 2002: 9).

1980 Sonrası Dönem Reform Çalışmaları: Kamu örgütlerinde işletme yönetimi kuramı ve uygulamasının geçerliliğinin giderek daha fazla benimsendiği bu dönem, geleneksel kamu yönetiminin imparatorluğunu yitirmeye başladığı yıllardır. 1980'lerin sonlarında 'yeni' ön ekini alarak 'yeni kamu işletmeciliği veya yeni kamu yönetimi' olarak adlandırılan düzenlemeler ilk reform çalışmalarından radikal bir farklılık göstermekten ziyade devletin yeniden yapılandırılması ve rolünün tanımlanması çabalarındaki nüansları ifade eder (Sürekli, 2013: 6-7)

1980 yılları sonrasında ekonomik alanda olduğu gibi yönetimde reform alanında da yeni bir döneme girilmiştir. Bu dönemde yönetimde reform çalışmaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır. Ancak 1990'lı yıllarda daha belirgin hale gelen yönetimde yeniden yapılanma ihtiyacı, bu dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntıları altında ihmal edilmiş ve ülkemiz yönetsel reform alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmüştür. 1990'lı yıllarda ekonomi alanında yaşadığımız sorunların ve toplumun birçok sorununa çözüm üretilemeyişinin gerisinde, yönetimde yeniden yapılanmanın zamanında gerçekleştirilemeyişi kilit bir rol oynamıştır. Dünya genelinde yaşanan hızlı değişim ve özellikle ülkemizin son yıllarda yaşanan krizlerle sürdürülemez olduğu belirginleşen mevcut yönetim anlayışı ve yapısı dikkate alındığında, yönetimde yeniden yapılanmanın vaktinin çoktan gelip geçtiği, bu alanda ihtiyacın da ötesinde bir zorunluluğun olduğu yıllar olmuştur (Başbakanlık, 2003: 14).

2000'li yıllarla birlikte hazırlanan Dokuzuncu ve Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planları'nda ise; hızla gelişen ve yaygınlaşan bilgi ve iletişim teknolojilerinin de katkısıyla küreselleşmenin, ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerini önemli ölçüde etkilediğine dikkat çekilmektedir. Bunun sonucu olarak, hem örgütlenme yapılarında hem de hizmet üretme biçimlerinde önemli değişikliklerin gerçekleştiği

belirtilmektedir. Günümüzde etkin işleyen bir piyasa mekanizmasına, kurumsal yapıya, gelişmiş bir teknolojik ve ticari altyapıya sahip olmanın ve pazarın değişen ve gelişen tercihlerini yakından izleyebilmenin önemine vurgu yapılmaktadır. Küresel piyasalarda uzmanlaşmaya ağırlık veren, üretim teknolojisini ve yenilik yaratma kapasitesini geliştirebilen ülkelerin mal ve hizmet üretiminde giderek daha bilgi yoğun ve yüksek katma değer getiren bir yapıya geçiş yapabileceği saptaması yapılmaktadır (Gül ve Acar, 2007: 2).

4. Araştırmanın Metodolojisi

Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de yönetim kavramının reformlar perspektifinde nasıl algılandığı ve uygulandığı üzerinde durularak planlı dönemden itibaren hazırlanan kalkınma planlarında yönetimin sergilediği gelişim ve dönüşüm noktalarını ortaya çıkarmaktır. Bu çerçevede yönetsel reform açısından hazırlanmış olan beş yıllık kalkınma planlarında yönetim geliştirmenin derinlemesine incelenmesi ve yorumlanması için en uygun araştırma yönteminin nitel araştırma yöntemi olduğuna karar verilerek, araştırma nitel araştırma kapsamında, içerik analizi yöntemi kullanılarak yapılandırılmıştır. İçerik analizi; sözel, yazılı ve diğer materyallerin içerdiği mesaj, anlam veya dilbilgisi açısından nesnel ve sistematik olarak sınıflandırma, sayılara dönüştürme ve çıkarımda bulunma yoluyla sosyal gerçeği araştıran bilimsel bir yaklaşımdır (Kurt ve Uğurlu, 2007: 92).

a. Evren ve Örneklem

Araştırma evreni olarak 1963-2018 dönemini kapsayıp, Türkiye’de yönetimin geliştirilmesi amacıyla hazırlanan beş yıllık kalkınma planları seçilmiştir. Bu beş yıllık kalkınma planları detaylı olarak incelenmiş, kamu yönetimi ile ilgili olabileceği düşünülen kategoriler ve kavramlar literatürden yararlanarak belirlenmiş ve içerik analizine tabi tutulmuştur.

b. Veri Analiz Tekniği

Verilerin toplanmasında içerik analiz türlerinden kategorik analiz ve frekans tekniği kullanılmıştır. Kategorik analiz sürecinde; verilerin kodlanması, temaların oluşturulması, temaların düzenlenmesi, bulguların tanımlanması ve yorumlanması aşamaları izlenmiştir (Karadağ, 2009: 78). Çalışmada öncelikle, örneklem grubunda yer alan kalkınma planlarının tematik içeriklerinin incelenmesine paralel olarak tematik yapı belirleme formuna veri kodlaması yapılmıştır. Çalışmada elde edilen kodlar tematik yapı değerlendirme formuna işaretlenmiştir. Verilerin kodlanması sürecinde veri seti birkaç defa okunarak ortaya çıkan kodların üzerinde tekrar çalışma yapılmıştır. Çalışmada veri kodlamasının tamamlanmasını izleyen süreç temaların oluşturulmasıdır. Bu aşamada kodlama işleminden sonra, elde edilen kodlar bir araya getirilerek ortak yönleri belirlenmiştir. Böylece çalışma bulgularının ana hatları oluşturan temalar elde edilmiştir. Bu aşamanın devamında kodlanan verilerin, düzenlenen temalara eşleştirilmesi ile sürece devam edilmiştir. Kodlama sürecinde elde edilen kodlar, ilgili temaların karşılıklarına yerleştirilmesine paralel olarak, bu süreçte bulguların sunulmasına yer verilmiştir. Örneklem grubundaki kalkınma

planlarının tematik dağılımlarının sunumunda; frekans dağılımları ortaya konulmaya çalışılmıştır. Verilerin çözümlenmesinin son aşaması ise bulguların yorumlanması aşamasıdır. Bu aşamada toplanan verilere anlam kazandırmak, bulgulardan bir takım sonuçlar çıkarmak ve elde edilen sonuçların önemine ilişkin açıklamalar yapılmıştır.

c. Bulgular

Türkiye’de yönetsel reform alanında hazırlanan beş yıllık kalkınma planlarında ele alınan temalar ile bu temaların kalkınma planlarına göre sayısal dağılımı ve bunun yüzde değerleri Tablo 1’de sunulmuştur. Tablo 1’de görüldüğü üzere, araştırma kapsamında incelenen 8 adet beş yıllık kalkınma planında toplam 38 temanın ele alındığı saptanmıştır. Temaların beş yıllık kalkınma planlarına göre dağılımlarına bakıldığında, bunların 12’sinin 3. Kalkınma planında, 11’nin 4. Kalkınma planında, 4’ünün 5. Kalkınma planında, 6’sının 6. Kalkınma planında, 11’nin 7. Kalkınma planında, 13’ünün 8. Kalkınma planında, 15’inin 9. Kalkınma planında, 13’ünün de 10. Kalkınma planında tekrarlandığı görülmektedir.

Temaların kalkınma planlarındaki çalışılma sıklıkları incelendiğinde en sık çalışılan temalardan ilki; “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, İyileştirilmesi ve Geliştirilmesidir.” ($\eta=7$, %87,5), Kamu yönetiminin yeniden düzenlenme ve geliştirilme ihtiyacı Türkiye’nin kuruluşundan günümüze kadar varlığını sürdürmektedir. Nitekim Acar ve Sevinç (2005)’in belirttiği gibi, kamu yönetiminin düzenlenmesi ile ilgili yapılan çalışmalar, hizmetler sunulurken karşılaşılan sorunları çözmeye çabalarından ibaret kaldığı için istenilen düzeye ulaşılamamıştır. Dolayısıyla kamu yönetim sistemini iyileştirmeye yön verecek politikaların, sistemin iç dinamiklerini dönüştürme potansiyeline sahip olacak bir şekilde oluşturulmadığı ve bu politikalarda iç tutarlılık sağlanmadığı için sorunlar günümüzde bile önemini korumaktadır.

Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakların en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi sorunudur ($\eta=6$, %75). Bu temanın çalışılma sıklığının nedeni, Türkiye’deki kamu yönetimi sisteminin, toplumsal bir sistem olarak değişime karşı dirençli bir yapıya sahip olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Bu yapı, kurallar, usuller, ilişki kalıpları ve uygulama alışkanlıklarını, özellikle dış ve iç çevrede ortaya çıkan köklü değişikliklerin gereklerine göre dönüştürülmesi yüzeysel düzenlemelerle, doğal değişim refleksleriyle mümkün olamamaktadır. Bu durum, Kurt ve Uğurlu (2007)’nin yapmış oldukları yeni kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişiminde Avrupa Birliği’nin rolü adlı çalışmada elde ettikleri kamu yönetiminin etkin, verimli olmadığı yönündeki bulgularını destekler niteliktedir.

Üçüncü tema, “Katılım, Yetki ve Sorumluluk Dağılımı Sorunlarıdır.” ($\eta=5$, %62,5), kamu yönetim sisteminde birçok farklı çıkarın ve isteklerin yer alması çıkar çatışmasına neden olmakta ve sistemdeki işleri daha karmaşık hale getirmektedir. Dolayısıyla bu sonuç, Öktem ve Kocaoğlu (2010)’nun kamu yönetiminde yer alan yönetsel hiyerarşi, katı kuralcılık, atanmış ve seçilmişler arasında yaşanan anlaşmazlıkların kalkınma planlarında öngörülen yönetim geliştirme ile ilgili amaçlara ulaşılmasını engellediği yönündeki bulgularını destekler niteliktedir.

Kalkınma planlarında üzerinde durulan bir diğer tema, “*Kamu Yönetim İşlevleri veya Hizmetlerinin İyileştirilmesidir.*” ($\eta=4$, %50), Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesinin gerekliliği, yeni gereksinimleri karşılayabilecek ve dış dünyadaki gelişmelere kamu yönetiminin ayak uydurması şeklinde açıklanabilir. Ancak nelerin yeni gereksinimler kapsamında ele alınacağı, dış dünyada yaşanan gelişmelerin hangilerine ayak uydurulacağı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Kalkınma planlarında “*Personel Sayısının Azaltılması ve Nitelikli Personel İhtiyacı*” ($\eta=4$, %50) üzerinde durulmuştur. Devlet personel rejimi kapsamında ele alınan bu temalarda yapılan düzenlemeler, belirli toplumsal, siyasal ve ekonomik olaylar sonucu gerçekleşmiştir. Yapılan bu düzenlemeler düzenlendikleri dönemlerin izlerini taşıdığı için kalıcı çözümler yerine, günü kurtarma için yapılan çalışmaların ötesine geçememiştir. Dolayısıyla Çevikbaş (1995)’ın belirttiği üzere; personel rejiminin değiştirilmesi ve geliştirilmesi, günümüzün değişen toplumsal ve ekonomik şartlarına bağlı olarak sürekli bir süreçtir. Bu nedenle, günümüzde ve gelecekte, personel rejiminin değiştirilmesi ve iyileştirilmesi konusunda başarılı sonuçlar elde edilebilmesi için, geçmiş dönemlerdeki çalışmaların gözden geçirilerek, olumlu ve olumsuz yönlerin bilinmesine ihtiyaç bulunmaktadır.

Kalkınma planlarında üzerinde durulan bir diğer tema, “*Demokrasiyi Güçlendirmede Kamu Yönetiminin Etkisinin Araştırılmasıdır.*” ($\eta=4$, %50), Bu tema, toplumsal hayatı sürekli geliştirmek ve desteklemek isteyen kamu yönetiminin iç ve dış çevredeki toplumsal değişimi izlemesi ve buna uygun değişim tedbirlerini alması açısından önem arz etmektedir. Kamu yönetiminin demokrasiyi güçlendirme konusunun önem kazanması, ağırlıklı olarak küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamikleri çerçevesinde gerçekleşmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 151).

“*Kamu Yönetiminin Ekonomik Gelişmelere Uyumu Hale Getirilmesi*” ($\eta=3$, %37,5) kalkınma planlarında sıklıkla ele alınan bir diğer temadır. Bu temanın sıklıkla ele alınmasının nedeni, Türkiye’de orta ve uzun vadedeki ekonomik koşullardan kaynaklanan sorunlar ve bu sorunları giderme amaçlı ortaya çıkan çözüm alternatifi olarak görülmesi olduğu söylenebilir. Nitekim Emni (2009)’nin de belirttiği üzere; özellikle 1970’lerde ortaya çıkan petrol kriziyle birlikte ülkelerin ekonomik performansları zayıflamış ve kamu gelirlerinde azalma olmuştur. Ancak diğer taraftan ülkelerin kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Bu paradoksal gelişmenin bir sonucu olarak ülkelerde yaşam kalitesinin düşmesinin yanı sıra vatandaşların kamu yönetiminden beklentileri de artmıştır. Ortaya çıkan mali kriz ile refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve refah devletinin güç kaybetmesi sonucu kamu yönetiminin ekonomik gelişmelere uyumlu hale getirilmesine gerek duyulmuştur.

Tablo 1. Temaların Kalkınma Planlarına Göre Dağılımı

TEMALAR		3. Plan		4. Plan		5. Plan		6. Plan		7. Plan		8. Plan		9. Plan		10. Plan		TOPLAM	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
1	Etkin, Verimli ve Dinamik Bir Kamu Yönetimi Sistemi Oluşturulması	1	8,33	1	9,09	-	-	1	16,6	-	-	1	7,69	1	6,66	1	7,69	6	75
2	Kamu yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi İyileştirilmesi ve Geliştirilmesi	1	8,33	1	9,09	1	25	1	16,6	1	9,09	1	7,69	1	6,66	-	-	7	87,5
3	Kamu Yönetim İşlevleri veya Hizmetlerinin İyileştirilmesi	1	8,33	1	9,09	-	-	-	-	1	9,09	-	-	1	6,66	-	-	4	50
4	İdarenin Bütünlüğünün Sağlanması	1	8,33	-	-	1	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	25
5	Kurumlara Kendini Yenileme Esnekliğinin Sağlanması	1	8,33	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,69	-	-	-	-	2	25
6	Personel Sayısının Azaltılması	1	8,33	-	-	-	-	-	-	1	9,09	1	7,69	-	-	1	7,69	4	50
7	Personel Ücretlerinin Artırılması	1	8,33	-	-	-	-	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	2	25
8	Personel Dengesiz Dağılımının Önlenmesi	1	8,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	12,5
9	Nitelikli Personel İhtiyacı	1	8,33	1	9,09	-	-	-	-	1	9,09	1	7,69	-	-	-	-	4	50
10	Ödeneklerin İdaresi	1	8,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	12,5
11	Kamu Yönetiminin Kalkınma Engeli Olarak Görülmesi	1	8,33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	12,5
12	Yetenekli Yönetici Kadrosu İhtiyacı	1	8,33	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,69	-	-	-	-	2	25
13	Demokrasiyi Güçlendirilmede Kamu Yönetiminin Etkisinin Araştırılması	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	1	7,69	1	6,66	1	7,69	4	50
14	Kamu Yönetiminin Ekonomik Gelişmelere Uyumu Hale Getirilmesi	-	-	1	9,09	1	25	1	16,6	-	-	-	-	-	-	-	-	3	37,5
15	Kamu Yönetiminde Destek Hizmetleri (Arşiv, Muhasebe, Bakım Onarım) Yetersizliği	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	12,5
16	Katılım, Yetki ve Sorumluluk Dağılımı Sorunları	-	-	1	9,09	-	-	1	16,6	-	-	1	7,69	1	6,66	1	7,69	5	62,5
17	Gelir ve Personel Dengesizliğinin Azaltılması	-	-	1	9,09	-	-	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	2	25
18	Özel Harcamalarda Savurganlığın Önlenmesi	-	-	1	9,09	1	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	25
19	Hizmet İçi Eğitim Yetersizliği	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,69	2	25

Tablo 2. Temaların Kalkınma Planlarına Göre Dağılımı (devam)

TEMALAR		3. Plan		4. Plan		5. Plan		6. Plan		7. Plan		8. Plan		9. Plan		10. Plan		TOPLAM	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
20	Bilimsel Araştırma Temeli Kamu Yönetim Sistemi Oluşturulması	-	-	-	-	-	-	1	16,6	-	-	-	-	-	-	-	-	1	12,5
21	Kamu Yönetiminde Performans Artışına Yönelik Çalışmalar Yapılması	-	-	-	-	-	-	1	16,6	-	-	1	7,69	-	-	-	-	2	25
22	Teşkilat Yapısı ve İşleyiş Değişikliği	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9,09	1	7,69	1	6,66	-	-	3	37,5
23	Mevzuat Düzenlemeleri	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	1	12,5
24	Halka Dönük Bir Yönetim Anlayışı Geliştirilmesi	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	1	12,5
25	Çağdaş Yöntem ve Tekniklerden Yararlanma	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9,09	1	7,69	-	-	1	7,69	3	37,5
26	Mahalli İdarelerin Düzenlenmesi	-	-	-	-	-	-	-	-	1	9,09	-	-	-	-	-	-	1	12,5
27	AB İlişkiler Konusunda Koordinasyon Sağlanması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,69	1	6,66	-	-	2	25
28	ÇSGB Yapılandırılması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,69	-	-	-	-	1	12,5
29	Karar Alma Sürecinin İyileştirilmesi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	1	7,69	2	25
30	Kamusal Kurumlara Olan Güvenin Güçlendirilmesi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	-	-	1	12,5
31	Kamusal Kurumların Gelirlerinin Etkin Kullanılması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	1	7,69	2	25
32	Vizyon Geliştirmek	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	-	-	1	12,5
33	İyi Yönetişim İlkelerinin Benimsenmesi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	-	-	1	12,5
34	E -Devlet Sisteminin Kurulması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	1	7,69	2	25
35	Karar Almada Sivil Toplumun Varlığını ve Katılımcılığı Öngören Bir Kamu Sistemi Oluşturulması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,69	1	12,5
36	Kamusal Kurumların Şeffaf Olması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	1	7,69	2	25
37	Kamusal Kurumlarda Bilgi Güvenliğinin Sağlanması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	7,69	1	12,5
38	Kurumlar Üstü ve Kurumsal Düzeyde Koordinasyon Sağlanması	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	6,66	1	7,69	2	25
TOPLAM		12	100	11	100	4	100	6	100	11	100	13	100	15	100	13	100		

Kalkınma planlarında kamu kuruluşlarının “Teşkilat Yapısı ve İşleyiş Değişikliği” (η=3, %37,5) teması ele alınmıştır. Türkiye’de kamu yönetiminin genişlemesiyle birlikte, yapı ve işleyiş itibariyle karmaşık bir nitelik kazanması onun faaliyetlerinin sürekli olarak denetlenmesini gerekli kılmaktadır. Dolayısıyla, İnanç ve Ünal (2007)’ın belirttiği üzere; kamu yönetiminin denetimi, yönetimin geliştirilmesi ve hizmet kalitesi açısından hem yönetim hem de yönetilenler için bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimindeki yöneticilerin büyük çoğunluğu ekonomik, toplumsal, kültürel kalkınmanın ve çağdaş yönetim anlayışının gerektirdiği bilgi, deneyim ve becerilerinden yoksundur. Bu yoksunluk, kamu yönetiminin çağdaş ilkeler yerine geleneksel kurallarla, bilimsel olmayan yöntemlerle yönetilmesine yol açtığı için yönetimin gelişmesine ve iyileşmesine engel olmaktadır. Türk kamu yönetim sisteminde üst yönetim ve kurumlar arasında koordinasyon yetersizliğinin başlıca nedeni olarak da üst düzeylerdeki yöneticilerin görev sürelerinin olabildiğince kısa ve belirsiz olduğu söylenebilir. Bu sonuç, Cem (1976)’ın Türk kamu yönetimi üzerine araştırmalar adlı çalışmasında Türk kamu yöneticilerinin tutum ve davranışlarının birkaç yüzyıl süren ulusal deneyimlerin etkisinde kaldığı ve bu deneyimlerin bir ürünü olduğu yönündeki saptamasını destekler niteliktedir.

20. Yüzyılın son çeyreğinde, üretimin ve ekonomik gelişmenin etkili bir kapitalizm olduğu yönünde bir anlayış ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımı anlatmak için “işletmecilik”, “yeni kamu yönetimi”, “piyasa temelli kamu yönetimi” ve “girişimci idare” kavramları kullanılmaktadır (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 56). Bu çerçevede dokuzuncu ve onuncu kalkınma planlarında kamu yönetiminde e-devlet, karar alma, bilgi güvenliği, sivil toplum katılımı, kamusal kurumların şeffaf ve güvenilir olması esnek ve performans odaklı olmasına önemli vurgular yapılmaktadır (Eroğlu, 2010: 228). Dolayısıyla, bu kavramlara ilişkin sık tekrarların Türk kamu yönetiminde yeni bir anlayışa geçilmesi konusunda olumlu nitelenebilecek baskının güçlü olduğunu ortaya koymaktadır.

Sonuç

Siyasal ve ekonomik erkin kullanılma biçimiyle doğrudan ilişkili olan reform kavramı, yönetsel rejim ve tarihsel birikimin etkilerine doğası gereği açıktır. Türkiye, tarihsel süreç içerisinde literatürde öngörülen yönetsel reform çalışmalarındaki önerileri bünyesine aktaramamıştır. Yönetsel reform çalışmaları, hizmetler sunulurken karşılaşılan sorunları çözme çabalarından ibaret, rastgele ve sistemsiz çalışmalar şeklinde bir görünüm sergilemiştir.

Bu çalışmada Türkiye’de yönetimin geliştirilmesi amacıyla hazırlanan beş yıllık kalkınma planları incelenmiştir. İçerik analizi sonucu elde edilen bulgulara göre incelenen 8 kalkınma planında toplam 38 temanın ele alındığı saptanmıştır. Bu temalardan, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi iyileştirilmesi ve geliştirilmesi (η=7, %87,5), etkin, verimli ve dinamik bir kamu yönetimi sistemi oluşturulması (η=6, %75), katılım, yetki ve sorumluluk dağılımı sorunları (η=5, %62,5), kamu yönetim işlevleri veya hizmetlerinin iyileştirilmesi, personel sayısının azaltılması, nitelikli

personel ihtiyacı ve demokrasiyi güçlendirilmede kamu yönetiminin etkisinin araştırılması ($\eta=4$, %50), çalışılma yüzdesi en yüksek olan temaları oluşturmaktadır.

Elde edilen bu sonuçlar; Türkiye’de yönetsel reformlar çerçevesinde hazırlanan kalkınma planlarının genel bir perspektiften yoksun olduğunu göstermektedir. Hazırlanan planların bir öncekinin bir sonrakiyle uyumluluğu görülmemektedir. Planlar sistemsiz bir şekilde hazırlanmış olup planların başarı düzeyleri ölçülmemiştir. Yönetimin geliştirilmesi konusunda gelişmiş ülkelerdeki yönetim transferi ile ilgili bir çalışma yapılmamıştır. Yönetimin geliştirilmesi konusunda uzun vadeli stratejik bir vizyon izlenmemiş olup hazırlanan planların daha çok günün ihtiyaçlarını gidermeye dönük dar bir nitelik taşıdığı söylenebilir. Yapılan bu değerlendirmeler teori ve uygulamada adı geçen (Acar ve Sevinç, 2005; Karaer, 1987a; Kalağan, 2010; DPT, 2002; Başbakanlık, 2003; Gül ve Acar, 2007; Öktem ve Kocaoğlu, 2010; Çevikbaş, 1995; Emini, 2009; Cem, 1976; Kurt ve Uğurlu, 2007; Ateşoğlu ve Özkan, 2010; Ünal ve İnanç, 2007; Ökmen, ve Canan, 2009; Eroğlu, 2010) çalışmalar tarafından desteklenmektedir.

1980’lerin ikinci yarısından günümüze kadar kamu yönetimi disiplinde sıkça kullanılan kamu işletmeciliği, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim kavramlarının şekillendirdiği yönetim yaklaşımı, yönetim sisteminin sorunlarını çözmek için devletin küçültülmesini, hesap vermesini ve vatandaş odaklı olarak hareket etmesini savunmuştur. Yaklaşımın amacı etkili, ekonomik ve verimli bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Bu dönemde hazırlanan kalkınma planlarında yeni yönetim anlayışının önemi üzerinde durulmuş, plan hedeflerinin gerçekleştirilmesi ve yönetimde reform arasında sıkı bir bağlantı kurulmuştur. Ancak önerilerin sorumlu ve yetkili makamlarca karara bağlanması ve uygulanması için gerekli önlemlerin alınması yerine yıllık programlarda ortaya konan önlemler uygulanmaya çalışılmıştır ama hâlihazırda başarılı olunduğu söylenemez.

Bu çalışmada kalkınma planları üzerinden yönetimin reformsal gelişimi ele alınmıştır. Gelecekteki çalışmalarda Türkiye’nin kuruluşundan günümüze kadar hazırlanmış olan yönetimin geliştirilmesi ile ilgili komisyon raporları ve AB ilerleme raporları üzerinden yapılacak çalışmaların yönetsel sürecin tarihsel gelişimine ışık tutabileceği düşünülmektedir.

Kaynaklar

- Acar, İ. ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (13): 19–37.
- Aktel, M. ve Memişoğlu, D. (2005). Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri,” İçinde *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, H. Özgür ve M. Kösecik (Der.), Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Aslaner, A. (2011). *Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları*, <http://www.icisleri.gov.tr_icisleriTurkIdareDergisi>, (12.12.2011).

- Ateşoğlu, N. ve Özkan, E. (2010). Otoriter Kamu Yönetimi Anlayışından Vatandaş Odaklı Anlayışa Geçiş Mümkün Mü?, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2 (1): 51-60.
- Başbakanlık. (1994). *21.yy. Girenken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar*. Ankara: Araştırma Raporları II, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı.
- Başbakanlık. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1.
- Berkman, A. Ü. (1982). Planlı Dönemde İdari Reform Anlayışı ve Uygulanması: İdari Reformun ‘Yönetilmesi’ Açısından Bir Değerlendirme,” *Orta Doğu Teknik Üniversitesi Gelişme Dergisi*, Özel Sayısı.
- Cem, C. (1976). Türk Kamu Yönetimi Üzerine Araştırmalar, *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (3): 66-77.
- Çevikbaş, R. (1995). Türk Kamu Yönetiminde Personel Rejimi ve Uygulama Süreci, *Amme İdaresi Dergisi*, 28 (2): 51-80.
- DPT. (1963). *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Ankara: DPT Yayını.
- DPT. (2000). *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara.
- Dinçer, N. ve Ersoy, T. (1974). *MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması*. Ankara: TODAİE Yayını No: 143.
- Emini, T. F. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri, *Yönetim ve Ekonomi*, 16 (2): 31-48.
- Ergun, T. ve Polatoğlu A. (1992). *Kamu Yönetimine Giriş*, 4. Basım. Ankara: TODAİE Yayını No: 241.
- Eroğlu, H. T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personeli Yönetimine Etkisi, *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6 (12): 225-233.
- Gözübüyük, A. Ş. (1976). *Kamu Yönetimi Hukuku*. Ankara: TODAİE Yayını No: 151.
- Gül, H. ve Aktel, M. (2004). Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu. *Bigal Çanakkale: Yerel Yönetimler Kongresi*, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı.
- Gül, H. ve Acar, İ. A. (2007). 1980 Sonrasında Kamusal Mal ve Hizmet Sunumunda Yaşanan Dönüşüm, *22. Maliye Sempozyumu Bildirileri*, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Antalya.
- Güler, D. F. (2003). Türk Kamu Yönetiminin Evrimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (1): 1-30.
- Haksun, K. (2004). *Tarihten Notlar (1-2)*. İstanbul: Kastaş Yayınevi.
- Işıl, B. (1965). *Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare*. Ankara.

- İnanç, H. Ve Ünal, F. (2007). Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi ve Uygulanma Düzeyi, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (18)
- Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi’nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları, *Vizyoner Dergisi*, 2 (1): 65-84.
- Karadağ, E. (2009). Eğitim Bilimleri Alanında Yapılmış Doktora Tezlerinin Tematik Açından İncelemesi, *Ahi Evran Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 10 (3): 75-87.
- Karaer, T. (1987a). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme, *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (2): 25-46.
- Karaer, T. (1987b). 12 Eylül ve Türk Kamu Oyununun Yeniden Düzenlenmesi, *Amme İdare Dergisi*, 20 (3): 29-54.
- Karal, E. Z. (1995). *Osmanlı Tarihi*, Cilt VIII. Ankara: TTK Yayınları.
- Mustafa Kurt, M. Ve Uğurlu, Y. Ö. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi, *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 9 (2): 81-109.
- Leblebici, D. N. (2004). *Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi*, *Kamu Yönetimi* (Ed: M. K. Öktem, U. Ömürgönülşen). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Maviş, F. (2004). *Genel İşletme, Yönetim Kavramı* (ss. 95-112). Eskişehir: Anadolu Yayınları No: 1268.
- Neumark, F. (1949). *Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor*. Ankara: Başbakanlık Devlet Matbaası.
- Ökmen, M. ve Canan, K. (2009). Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *Yönetim ve Ekonomi*, 16 (1) : 139-171.
- Öktem, M. K. ve Kocaoğlu, U. B. (2010). Kamu Yönetiminde Örgüt Geliştirme Üzerine Bir Ön Araştırma. Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetiminde Eğitim Ve Araştırma (ss. 86-106). Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Yayın No : 137.
- Polatoğlu, A. (2000). Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. 9 (1): 3-24.
- Saçlıoğlu, N. (1991). Çağdaş İdare (Yönetim) ve İdari Reform, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46 (1): 385-393.
- Süreklı, N. C. (2013). Kamu Yönetiminde Açıklık/Şeffaflık Anlayışı Çerçevesinde Bilgi Edinme Hakkı ve Türkiye’de Kamu Yönetimine Etkisi. (*Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi*). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de İdari Reform*. Ankara: TODAİE Yayını No: 128.

- Şaylan, G. (2000). *Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Tutum, C. (1994). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: TESAV Yayınları.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1965). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Raporu*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (1972). *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi Öneriler ve İlkeler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*. Ankara: TODAİE Yayını No: 123.
- TÜSİAD. (1983). *Kamu Bürokrasisi*, TÜSİAD, İstanbul.
- Tortop, N., İsbir E. G. (1986). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Bilim Yayınları.
- Üçok, C. ve Mumcu, A. (1976). *Türk Hukuk Tarihi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Yalçındağ, S. (1972). Devlet Kesimini Yeniden Düzenlenme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi, *Amme İdaresi Dergisi*, 4 (2): 24-31.