

İDARİ REFORMUN YÜZ YILI: TÜRK KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ KARAR VERME YAKLAŞIMLARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ

Hundred Years of Administrative Reforms: The Assessment of Turkish Administrative Reforms in The Scope of Decision Making Approaches

Dr. Öğr. Üyesi Volkan GÖÇÖĞLU* - İpek Didem KURT** - Prof. Dr. M. Kemal ÖKTEM***

Geliş Tarihi: 14.03.2019 | Yayına Kabul Tarihi: 13.05.2019

Öz

Tüm yönetim sistemleri gibi kamu yönetimi de kendini çevre ve koşullara uygun olarak yenilemeyi ve güncellemeyi hedeflemektedir. Türk Kamu Yönetimi, Cumhuriyetin ilanından bu yana çok sayıda idari reformun öznesi olmuştur. Bu çalışma, Türk Kamu Yönetiminin yüzyılında yapılan idari reform çalışmalarını dönemsel olarak ele almakta ve bu çalışmalarını, kamu yönetimi alan yazınında önemli bir çalışma konusu olan karar verme yaklaşımları çerçevesinde değerlendirmektedir. Çalışmanın sonucunda, söz konusu idari reform çalışmalarının karar verme yaklaşımları içerisindeki yönelimlerine dair büyük resim görülmeye çabalanmakta ve gelecekte yapılacak idari reform çalışmalarının bu çerçevedeki olası yönelimlerine dair öngörülerde bulunulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Türk Kamu Yönetimi, İdari Reform, Karar Verme Yaklaşımları.

Abstract

As all management systems do, public administration also aims to renew and update itself in accordance with the environment and changing conditions. Turkish Public Administration has been the subject of numerous administrative reforms since the proclamation of the Republic. This study, periodically analyzes the administrative reform studies conducted in the last hundred years and assesses them in the scope of decision making approaches and models which is an important field of study in public administration. In the conclusion part of the study, the big picture that picturizes the orientation of administrative reform studies in the scope of decision making approaches and models is being tried to see and predictions about the administrative reforms which will be made in the future are given.

Keywords: Turkish Public Administration, Administrative Reform, Decision Making Approaches.

* Afyon Kocatepe Üniversitesi, Dinar Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, volkangocoglu@gmail.com, ORCID ID 0000-0002-7036-2416

** Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi A.B.D., ipek.didem.kurt@gmail.com, ORCID ID 0000-0003-4032-7174

*** Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, kemalok@hacettepe.edu.tr, ORCID ID 0000-0002-2040-426X

GİRİŞ

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bugüne, yüz yıldır farklı boyutlarda idari reformlar yapılmış ve yapılmaktadır. Söz konusu idari reformlar, farklı dönemlerde farklı sorunlara çözüm niteliğinde, farklı ortam ve koşullarda ortaya çıkmışlardır. Osmanlıdan devralınan kamu yönetimi, yeni kurulan Cumhuriyetin çeşitli alanlardaki ihtiyaçlarına cevap verememiş, kamu yöneticileri ise bu ihtiyaçlara cevap verebilecek çözüm arayışına girmişlerdir. Cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde kamu yönetiminin sorunlarına ve ihtiyaçlarına karşı çözümler, yoğunluklu olarak ihtiyaç duyulan bu alanlarda uzmanlaşmış yabancı uzmanların yaptıkları çalışmalar temelinde aranmıştır. Bu kapsamda yabancı uzmanlar Türk Kamu Yönetimindeki aksaklıkları araştırmış, araştırmalar sonucunda eksiklikler ve aksaklıkları tespit etmiş ve nihayetinde de bunlara yönelik çözüm önerilerini sundukları raporlarda ortaya koymuşlardır.

Planlı dönem olarak nitelendirilen 1960’lı yıllar itibari ile kamu yönetimindeki eksiklik ve aksaklıkların tespiti ve bunlara yönelik çözüm üretimi görevini yerli uzmanlar ve kurumlar üstlenmiştir. Bu dönemde daha kapsamlı çalışmalar yapılmış, kamu yönetiminin iyileştirilmesi için daha somut adımlar atılmış, yeni kurumlar kurulmuş ve düzenlemeler yapılmıştır. Avrupa Birliği’ne katılım sürecinin de bu dönemde başlaması, idari reformlarda aynı zamanda bu birliğe katılım kriterlerinin de göz önüne tutulması gerekliliğini doğurmuştur.

Türkiye’de, özellikle 1990’lı yılların sonu ile birlikte, dünyada etkisini gösteren Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkisiyle birlikte kamu yönetimi anlayışı, özel sektör yönetim anlayışından etkilenmiş ve bu anlayıştaki etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkelerini benimsemeye başlamıştır. Bu anlayış doğrultusunda devam eden Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde köklü idari reform tasarıları oluşturulmuş, uygulanmış ve uygulanmaya devam edilmektedir.

İdarenin yeniden düzenlenmesi ya da idari reform genellikle idarenin büyük sorunlarının ele alınarak düzeltilmesi, idarenin yapısında geniş çaplı düzenlemelerden çeşitli yöntemlerle ikincil nitelikte yapılabilecek değişikliklere uzanan, tüm düzenleme, gelişme ve geliştirmeleri anlatmaktadır. Türk Kamu

Yönetiminde idarenin düzenlemesi örneğinde olduğu gibi idareye yönelik yapılacak düzenlemelerin hepsi belirli şartlar, ihtiyaçlar, sorunlar çerçevesinde karar almayı içermektedir. Dolayısıyla, idari reformlar da birer politika, yani karar alma süreci çıktısı olarak uygulamaya geçmektedir. Bu çalışmada, araştırmanın temel sorusu “Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra yapılan idari reform çalışmaları hangi karar verme yaklaşımları çerçevesinde yer almaktadır?” şeklinde belirlenmiştir. Bu soru kapsamında çalışmada, Türk Kamu Yönetiminde Cumhuriyetin ilanından 2000’li yıllara kadar olan süreçte yapılan idari reformlar genel olarak ele alınacak ve bu reformların temelini oluşturan kararlar, kamu yönetimi alan yazınında önemli konulardan biri olan karar verme yaklaşımları ve modelleri (decision making models) çerçevesinde yorumlanacaktır. Böylelikle, idarenin yeniden düzenlenmesinde tasarlanan ve uygulanan reformların temelindeki karar verme sürecinde, hangi unsurların, hangi şartlarda ve hangi tür reformlarda ön plana çıkararak reformların nihai eğilimini belirlediği analiz edilmeye çalışılacaktır.

1. İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİ KAVRAMI

Kamu yönetimi alanında “yeniden düzenleme” ve “yeniden yapılanma” kavramları ile de ilişkilendirilebilecek reform kavramının çıkış noktası olarak Katolik Kilisesi’ne karşı olan direniş gösterilmektedir. Zamanla değişim kavramıyla da beraberce kullanılmaya başlanan ve eski ifadesini yitiren reform kavramını Tutum (1971: 34) da “değişim süreci” olarak ele almakta ve idarenin değişim ihtiyacının, diğer tüm kurumların değişim ihtiyacı gibi normal bir süreç olduğunu vurgulamaktadır. Reform fikri aynı zamanda insanın değişim için öylece beklemeyerek dünyadaki gelişimi yakalamak adına suni yollarla ilerlemeyi hızlandırmasıyla ilişkilendirilebilir (Caiden, 1968: 1). Reform kavramının düşünsel olarak toplumun öncelikle üst kesimlerinde ortaya çıktığından bahseden Şaylan (1973: 16-17), idari reform kavramını “toplumsal yapıdaki değişmelere paralel olarak idari yapı, kurum, ilişki ve davranışlarda ortaya çıkan değişme gereksinimleri” olarak tanımlamaktadır.

İdari reform kavramı, idarenin yapısından kaynaklanan sorunları gidermek amacıyla yapılan köklü değişimleri ifade ettiği gibi, örgütün yapısında veya işleyişinde yapılan küçük ama etkili değişimleri de konu edinebilmektedir. İdari

Reform Danışma Kurulu Raporu (1972:7), idari reform kavramını “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacı güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak ele alırken, Sürgit (1972: 9), hem değişime ihtiyaç duyan yapının gerekli düzenlemeleri yapması, hem de idarenin kendi ile ilgili aksaklık gösteren her konu hakkında iyileştirme ve geliştirme çalışmalarını yürütmesi olarak ele almıştır.

Pollitt ve Bouckaert (2000: 8) yönetimin daha verimli hızlı işleyebilmesi adına yapılan değişiklikleri kamu yönetimi reformu olarak tanımlarken, bu reformları yapıdaki değişimler ve süreçteki değişimler olmak üzere iki farklı koldan değerlendirmişlerdir. Benzer yönetsel birimlerin birleştirilmesi veya hali hazırdaki birimlerin ayrılması yapısal değişimler içerisinde yer alırken; evrak işlerinde bazı düzenlemelerin yapılması, sağlık hizmetlerinde yeni standartlara geçilmesi veya izin belgelerinin edinilmesinde işleyen prosedürlerdeki değişimler, süreçlerdeki değişimler içerisinde yer almaktadır.

Polatoğlu’na (2003: 15) göre idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında sorulması gereken en önemli soru kamu yönetiminin neden ve kimin için iyileştirilmesi gerektiğidir. Yine yazara göre yönetimin iyileştirilmesine neden olarak ise kamu hizmetini daha etkili ve verimli yürütmek gösterilmektedir. Bütün organizasyonlar başarıya ulaşmak için etkililiklerini ve verimliliklerini arttırmaya çalışır ve bu doğrultuda reformlar yaparlar. Ancak kamu sektörü, reform çalışmalarında ekonomik boyutlardan ziyade yolsuzluğun ortadan kaldırılması, vatandaş katılımı, şeffaflık ve kamu hayatında iyileştirme gibi değerleri de hedef edinmektedir (Gow, 2012: 1).

İdarenin istenilen düzeye getirilmesinin en başlıca ve temel yolu olarak reformlar görülmektedir. Fakat kamu yönetimi reformu kavramına yüklenen anlamlar zamanla değişim gösterebilmektedir. Sert bir yapısal değişimden, politika oluşturma sürecinin her aşamasına vatandaşları da dahil ederek demokrasiyi güçlü hale getirmek, siyaset ve bürokrasi arasında daha yapıcı ilişkiler kurmak ve yönetime karşı olan güvensizliği en aza indirmek gibi amaçlar reformların içeri-

ğine zamanla dahil olmuştur (Çoşkun, 2003: 2). Kamu reformunun başarısı, yer aldığı toplumdaki ihtiyaçları doğru tahmin ederek gidermeye çalışmasıyla doğru orantılıdır. Böylece toplumdaki her kesim, ortak bir paydada buluşarak yapılan reformlardan olumlu etkilenecektir (TUSİAD 2002: 33).

Yönetim alanında çeşitli düzenlemelerin yapılması, görülen aksaklıkları gidermeye yönelik bir çözüm olarak görülebilmektedir (Aykaç, 1991: 82). Her sistemde görüldüğü gibi kamu yönetimi de içinde bulunduğu ortama ayak uydurmaya çalışarak, kendini yenilemekte ve güncellemektedir (Şahin, 2008: 49). Böylece, Acar'a (2016:148) göre dış dünya ile etkileşimin önem kazandığı günümüzde gerek diğer devletler, gerek çıkar grupları ya da küresel daha birçok örgüt, yönetsel sistemleri günün koşullarına uyum sağlamaya zorlamaktadır. Bunlar dışsal faktörler olarak belirtilebilecekken, bürokrasinin kendi içinde barındırdığı performans ölçütleri, verimlilik, hesap verebilirlik gibi etkenler içsel faktörler olarak adlandırılabilir.

2. İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİNDE KARAR VERME YAKLAŞIMLARI

İdarenin yeniden düzenlenmesi ya da idari reform genellikle idarenin büyük sorunlarının ele alınarak düzeltilmesi, idarenin yapısında geniş çaplı düzenlemelerden çeşitli yöntemlerle ikincil nitelikte yapılabilecek değişikliklere uzanan, tüm düzenleme, gelişme ve geliştirmeleri anlatmak üzere kullanılan bir kavramdır. Söz konusu düzenleme, gelişme ya da geliştirmeler, uzun vadeli, geçici ya da sürekli nitelikte olabilmektedir (TODAİE, 1972: 7). İdarede yapılacak yeniden düzenlemeler başlı başına yeni bir politikanın çıktısı ya da daha önce başka örneklerde uygulanmış bir politikanın transferi şeklinde tezahür edebilir. İlk durumda bir karar verme modeli dolayısıyla oluşturulan, yeniden düzenleme politikasından bahsedilebilecek iken ikinci durumda, diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanan bir karar alma şekli olarak (Mossberger ve Wolman, 2003: 428) politika transferinden bahsedilebilecektir. Öyleyse, idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin atılacak adımlar, izlenecek yöntem ve süreçler de temelde birer kamu politikası ve aynı zamanda birer karar verme çıktısı olarak ele alınabileceklerdir. Bu bağlamda idarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin uygulanan politikaların hangi karar verme modelleri

çerçevesinde, hangi karar verme unsurlarının etkisi altında tasarlandığının ve uygulandığının analizi için, karar verme modellerini genel olarak ele almak faydalı olacaktır.

Politika yapımında karar verme modelleri, en geniş anlamda Rasyonalist Karar Verme Modelleri, Post-Pozitivist, Yorumsamacı ya da bir diğer adıyla Sezgisel Karar Verme Modelleri ve Karma Karar Verme Modelleri olarak üç grupta ele alınabilecektir (Smith ve Larimer, 2009: 103, Hill, 2005: 16-22). Bu çalışmada ise ilgili modeller Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı, Post-Pozitivist Karar Verme Yaklaşımı ve Karma Karar Verme Yaklaşımı olarak üst grupta ele alınırken, modeller bu yaklaşımların alt grubu olarak nitelendirilecektir.

Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı, karar almada akılcı davranılması, politika analizinde elde edilecek bilgiler doğrultusunda çözümlenmeler yapıp, refahın artırılması, kamu tercihinin bağlı kalınması, verilerin multidisipliner bir şekilde değerlendirilmesi ve halk katılımının sağlanması gibi amaçlara sahiptir (Andrews, 2007: 161). Söz konusu yaklaşım, kökenlerini rasyonel ve pozitivist kuramlardan beslemekte ve toplumsal politikaların probleme ilişkin tüm verilerin elde edilmesi ve akabinde analiz edilmesiyle mümkün olacağı ön kabulüne dayandırılmaktadır (Leoveanu, 2013: 43). Bu yönüyle yaklaşım, karar vericinin alternatif seçeneklerle ilgili tüm bilgilere sahip olduğu ön kabulüne dayanırken, yaklaşımda duygu ve değerler geri plana itilmektedir. Karar verici, en kapsamlı bilgiye sahip kişi olarak, duygu ve değerlerini de bir kenara bırakarak “en doğru” olan kararı verecektir. Dönemsel olarak ise yaklaşım, II. Dünya Savaşı sonrası Keynesyen politikalar ve refah devleti eğiliminin etkisindedir (Göçoğlu, 2018: 17).

Rasyonel yaklaşımın en kapsamlı bilgi ile en doğru kararı veren rasyonel karar vericisine bir eleştiri olarak Simon’ın (1957) “sınırlı rasyonalite” kavramı ortaya çıkmıştır. Simon’a göre karar vericiler, uygulanacak politika ile ilgili sınırlı bilgiye sahiptirler ve diğer politika alternatifleri ile ilgili tüm seçenekleri aynı anda düşünememektedirler. Sonuç olarak karar vericiler “en iyi” kararı değil, en “memnun edici” kararı vereceklerdir (Enserink, vd., 2013: 20). Bu sınırlı rasyonalite yaklaşımı, karar vermede rasyonel yaklaşımın tekil nüfuzuna bir son vermiş, alternatif karar verme yaklaşımı ve modellerinin ortaya çıkmasına vesile olmuştur.

Sınırlı rasyonalite yaklaşımı sonrası ortaya çıkan yaklaşımlardan ilki Post-Pozitivist; diğer isimleriyle Yorumsamacı ya da Sezgisel Karar Verme Yaklaşımıdır. Karar vermede Post-Pozitivist Yaklaşım, Rasyonel Yaklaşımındaki ekonomik temeller üzerine kurulmuş olan politika üretim sürecine karşı çıkan ve gerçekler-değerler ayırımını yaparak değerlerin önemini vurgulayan bir yaklaşım olarak ön plana çıkmaktadır (Fischer, vd., 2007: 19). Yaklaşım, postmodernizmin ve yorumsamacı paradigmanın etkilerini taşıırken, analizinin yapısını lineer, süreçsel, ve akılcı bir kalıptan çıkararak; karmaşık, çok sesli, keskin çizgileri olmayan ve çoğunlukla tartışmacı bir kalıba taşımaktadır (Lejano, 2013: 98-112). Rasyonel Yaklaşımına en önemli eleştirisi, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımının demokratik bir sistemin ihtiyaçlarına cevap veremiyor ve sosyal değerleri göz ardı ediyor olmasıdır. Smith ve Larimer'in (2009: 118) verdiği örneğe göre, eğitim kalitesini artırmak üzere üretilen bir kamu politikasında, para kaynağının ve dolayısıyla maddi imkânların artırılmasına rağmen okulun eğitim kalitesi artmadığı görülmüştür. Bu durumda paradan ziyade gerekli olan şey kurumsal ve maddi olmayan bir değişimdir. Bu değişimdeki girdiler ve ölçütler ampirik veri olarak değil, sosyal değer olarak hesaba katılacaktır. İstatistiksel olarak bir değeri olmayan faktörler göz önüne alınmalıdır. Böylece politika analizinin sonuçları yorumlayıcı bir şekilde değerlendirilecektir (Göçöğlü, 2018: 20).

Karar verme yaklaşımlarında Rasyonel ve Post-Pozitivist Yaklaşımından ayrı olarak ortaya çıkan ve her iki yaklaşımın da temel argümanlarını eleştirerek ve kendine has görüşleri doğrultusunda bu iki yaklaşımın hem analiz hem de karar verme yöntemlerine eklemelerde bulunan diğer bir yaklaşım ise Karma Karar Verme Yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın temellerini atan iki isim Etzioni (1967) ve Dror (1964)'dur. Bu yaklaşım, karar vermede hem Rasyonel hem de Post-Pozitivist Yaklaşımların temel varsayım ve yöntemlerini belirli bir soruna yönelik üretilen politikada ve alınacak kararda uygun ölçülerde karma olarak kullanmanın doğru olacağını savunmaktadır.

Yukarıda genel olarak ele alınan karar verme yaklaşımlarının altında çeşitli özelliklere sahip karar verme modelleri yer almaktadır. Bu karar verme modelleri, aşağıdaki tabloda hem kökenlerini aldıkları kuramlar hem de sınırları içerisine girdikleri karar verme yaklaşımlarını gösterir biçimde yer almaktadır.

Tablo 1: Kamu Politikasında Karar Verme Yaklaşım ve Modelleri, Kökenleri ve Yöntemleri

Kamu Politikası Karar Verme Yaklaşımları			
	Rasyonel Yaklaşım	Karma Yaklaşım	Post-pozitivist Yaklaşım
Analiz Yöntemi	Nicel Analiz	Nicel-Nitel Analiz	Nitel Analiz
Temel Alınan Kuramlar	-İşlem Maliyeti -Kamu Tercihî -Yön-Eylem -Siyasal Sistem Kuramı -Siyasal Grup Kuramı	-Sınırlı Rasyonalite	-Post-Modernist Kuramlar -Karmaşıklık Kuramı
Karar Verme Modelleri	-Basamaklar Modeli -Çöp Kutusu Modeli -Çoklu Akımlar Modeli -Politika Formülasyonu Modeli	-Normatif Optimum Model -Karma-Tarama Model	-Artırmacı Model -Savunma Koalisyonu Modeli

Kaynak: Göçoğlu, 2018: 64'den uyarlanmıştır.

Karar verme yaklaşımları içerisinde yer alan karar verme modellerine kısaca değinmekte yarar vardır. Öncelikle, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan karar verme modellerinden “Basamaklar Modeli”, Easton’ın (1965: 77) sistem analizi yaklaşımında yer alan analiz sürecinin Jenkins (1978: 17) tarafından başlama, bilgilenme, düşünme, karar verme, uygulama, değerlendirme ve sonlandırma basamakları olarak belirlenmesi ve nihayet bu basamakların geliştirilerek Lasswell (1971) tarafından kamu politikası analizine uyarlanmasıyla oluşmuş bir karar verme modelidir. Bu modelde karar verme sürecinde problemin tanımlanması, politika taleplerinin toplanması, gündemin belirlenmesi, politikanın uygulanması, uygulamanın değerlendirilmesi ve problemin yeniden tanımlanması basamakları izlenerek rasyonel bir karar verme amacı güdüdür (Göçoğlu, 2014: 19-25). “Çöp Kutusu Karar Verme Modeli” ise Cohen, March ve Olsen (1972) tarafından ortaya konmuş bir karar verme modelidir. Karar vermede sürecin, sorunların ya da çözümlerin lineer bir sırayla belirlenmediğini, karar vericinin politika üretimine sürecin herhangi bir kısmından direkt olarak başlayabileceğini savunmaktadır. Model tasvir edilecek olursa, bir çöp kutusu içinde daha önceden ortaya çıkmış sorunlar, sorunlar için üretilmiş alternatif çö-

zümmler veya bunların her iki karışımı mevcut bulunabilir. Üretilen politikanın ortaya çıkma hızı da bu çöp kutusundaki kararların ne şekilde ele alındığına bağlı olarak değişmektedir (Cohen, vd., 1972: 2). “Çoklu Akımlar Modeli” (Politika Fırsat Penceresi), John Kingdon (2014: 91) tarafından geliştirilen ve sorunların gündeme gelmesi konusuna odaklanan bir modeldir. Sorunlar, sorunlara yönelik çözümler ve bunların birbiri ile buluşmasını sağlayacak olan politika gündemi bir araya geldiği takdirde, karar alımı ve alınan kararın uygulanması gerçekleşir. Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan son karar verme modeli ise “Politika Formülasyon Modeli”dir. Modelin kurucusu olan B. Guy Peters (2005) politikaların ve kararların problemleri üzerine odaklanarak bu problemler için bir tipoloji ortaya koymuştur. Tipolojiye göre politika problemleri çözülebilir, karmaşık ya da bölünebilir olabileceklerdir ve çözüm için kullanılacak araçlar problemin tipine göre değişiklik göstereceklerdir (Göçöğlü, 2018: 49).

Post-Pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan ilk karar verme modeli aynı zamanda Rasyonel Karar Verme Yaklaşımına en kapsamlı eleştiriyi getiren karar verme modeli olan “Artırımcı Karar Verme Modeli”dir. Lindblom’un (1959) ortaya koyduğu bu model, oluşturulacak politikaların çoğunlukla rasyonel yaklaşımda olduğu üzere radikal ve yeni baştan üretilen politikalar olmadığı, ancak uygulanmış politikaların bir türevi olduğu görüşüne dayanmaktadır. Yani, politika üreticisinin bilgileri önceden üretilmiş birtakım politikalarla önemli bir derecede sınırlandırılmıştır. Bu yüzden karar verici, uzun dönemde çözüm getirecek politikalara ulaşamayacak, bunun yerine önceden uygulanmış politikaların ve alınmış kararların üzerine küçük eklemeler yaparak kısa vadede çözüm sunacak politikalar üretecektir (Çorbacıoğlu, 2008: 36). Diğer yandan bu model, rasyonel yaklaşım içerisinde yer alan modellerden ayrı olarak sosyal değerleri de karar verme sürecinin etkin bir unsuru olarak görmektedir. Yaklaşım içerisinde yer alan diğer bir karar verme modeli ise Sabatier’in (1987) ortaya koyduğu “Savunma Koalisyonu Modeli”dir. Sabatier, politika üretme ve karar vermeyi, “verilen belirli bir resmi yapıda, değişen sosyo-ekonomik bir çevrede, farklı değer ve çıkarlara sahip grupların bir güç mücadelesi” (Sabatier, 1987: 650) olarak görmektedir. Bu model, politika odaklı öğrenme, örgütün belirli bir politik alanda, belirli inanç ve değer sistemiyle birlikte politikalara etki etme eylemindeki süreç, fonksiyon ve araçları kapsamaktadır (Göçöğlü, 2018: 29). Dolayısıyla bu

karar verme modelinin etkileri özellikle belirli bir politik arenada faaliyet gösteren, bunun yanında da güçlü bir inanç sistemine sahip olan örgütlerde daha iyi gözlemlenebilecektir.

Karma Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan karar verme modelleri “Normatif Optimum Karar Verme Modeli” (Dror, 1964) ve “Karma Tarama Karar Verme Modeli”dir. Karma - Tarama Karar Verme Modeli, Amitai Etzioni (1967) tarafından ortaya konulan, artırımcı yaklaşımın yeniliklere ve gelişmelere karşı olan katı tutumunu eleştiren, rasyonel yaklaşımın gerçekçi sayılmayacak yanlarını törpülemeye çalışan (Altunok ve Metin, 2003: 99), karar verici ve analizcilere daha geniş hareket imkânı sağlayan bir model sayılabilecektir. Model, çözümü için karar alınacak olan problemlerin niteliğine karşın hem rasyonel hem de post-pozitivist yaklaşım içerisinde yer alan varsayım ve yöntemleri uygun bir şekilde kullanmayı savunmaktadır. Normatif Optimum Karar Verme Modeli ise Yehezkel Dror (1964) tarafından Artırımcı Karar Verme Modelinin eleştirisi üzerine oluşturulmuş bir modeldir. Artırımcı Karar Verme Modelini eleştirdiği nokta, alınan kararların her zaman önceden alınmış kararlar üzerinden tasarlanmayacağı, eski politika sonuçlarının istenilen takdirde olmadığı ya da eski dönemlerde benzer bir soruna yönelik üretilmiş bir politika bulunmadığı durumlarda yeni ve radikal politikaların üretilebileceğidir (Köseoğlu, 2013: 253). Ona göre yeni karar alımlarında, deneyimlerden öğrenme, öncülük ve yaratıcılığın perçinlenmesi, personelin geliştirilmesi ve entelektüel çabanın teşvik edilmesi gibi politika üretiminin kalitesini artırıcı açık anlaşmalar yapılmalıdır.

Buraya kadar olan kısımda, üç karar verme yaklaşımı içerisinde yer alan karar verme modellerine kısa ve genel olarak değinilmiştir. Söz konusu karar verme modellerinin içerik ve özelliklerine daha geniş bir çerçevede, sadece bu modellere odaklanmış daha kapsamlı bir çalışmada uzunca yer vermek mümkündür. Konuyu toplamak amacıyla söz konusu karar verme modellerinin belirleyici özelliklerine aşağıdaki tabloda yer verilmiştir. Bu tablo, çalışmanın analiz bölümünde Türkiye’de 1923-2023 yılları arası idari reformların üzerinde yapılacak olan içerik analizinde de kullanılacaktır.

Tablo 2: Karar Verme Modelleri ve Özellikleri

Rasyonel Yaklaşım	Karma Yaklaşım	Post-pozitivist Yaklaşım
Karar Verme Modelleri		
Basamaklar Modeli (Lasswell) -Süreçler -Rasyonel Kararlar -Kamu Tercihi -Ampirik Veriler	Normatif Optimum Model (Dror) -Oluşan Yeni Durumlar -Yenilikçilik -Yaratıcılık -Beklentiler -Sezgisel Yargı -Uzmanlaşma -Gelişmekte Olan Ülkelerde Daha Çok Görülme	Savunma Koalisyonu Modeli (Sabatier) -Çıkarlar -Güç Mücadelesi -İttifak -İnanç Sistemi -İdeoloji -Değerler -Sosyal Yapı
Çöp Kutusu Modeli (Cohen, March, Olsen) -Problematik Tercih -Tam Anlaşılmamış Teknoloji -Problemler – Çözümler -Daha Ayrıntılı Rasyonalite	Karma Tarama Model (Etzioni) -Değişen Şartlar -Geniş Açılı Tarama -Artırımcı ve Rasyonel Karışık	Artırımcı Model (Lindblom) -Marjinal Fayda -Kök Problem -Basite İndirgeme -Artırımcı Karar -Gelişmiş Ülkelerde Daha Çok Görülme
Çoklu Akımlar Modeli (Kingdon) -Çöp Kutusu Model Revize -Gündeme Gelme -Problem-Politika Alternatifi -Siyaset Akımı -Organize Baskı Grupları		
Politika Formülasyonu Modeli (Peter) -Analitik Duruş -Problemlerde Çözülebilirlik-Karmaşıklık-Ölçek-Bölünebilirlik-Parasallaştırılabilirlik		

Kaynak: Göçoğlu, 2018: 178'den uyarlanmıştır.

3. CUMHURİYETİN İLANINDAN İTİBAREN TÜRKİYE'DE KAMU YÖNETİMİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ

Kamu yönetimi reformu tartışmalarının özellikle II. Dünya Savaşı'nın sona ermesiyle birlikte başladığı kabul edilmektedir. Diğer yandan, idari reformların birer hareketlilik ve uygulama olarak bu dönemden sonra başladığını söylemek yanlış olacaktır (Göçoğlu, 2015: 491). Yaman (2005: 29) da idari reformların analiz edilmesinde kronolojinin II. Dünya Savaşı sonrası ile başlatılmasının, devletlerin modernleşme süreçlerinin göz ardı edilmesine yol açacağını vurgulamaktadır. Zira yerleşik hayata geçişle birlikte örgütlü devletlerin ortaya çıkmaya başladığı çok eski zamanlardan bu yana, devlet kurumunun gelişmesinin her bir aşaması da idari reform kapsamında ele alınabilecektir. Bu yönüyle, kamu yönetiminde reform uygulamaları oldukça eskiye dayansa da, uygulamaların tepe noktası olarak 1990'lı yıllar gösterilmektedir. Nitekim ilgili dönemde küreselleşmenin de etkisiyle liberal politikaların benimsenmesi ve yavaş yavaş dünyayı etkisi altına almaya başlayan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı da bu yükselişi destekler niteliktedir.

Coşkun'un (2005) belirttiği üzere, Tanzimat'tan bu yana Türkiye'de, idari yeniden yapılanma ya da idari reform düşüncesi ve girişimleri her zaman gündemde olmuştur. Söz konusu girişimlerde genel olarak, idari reform ihtiyaçlarının temelinde yatan sosyal, tarihi ve iktisadi unsurlar göz ardı edilmiş, ortaya çıkan idari ihtiyaçlara kısa vadede çözüm getireceği umulan çözümler aranmıştır. Cumhuriyetle birlikte ise toplumun neredeyse her alanında değişim ve dönüşümler yaşanmış ve pek tabii bu değişim ve dönüşümler idarenin yapısına da zühur etmiştir. Osmanlı'dan devralınan birçok idari kurumun yapısı değiştirilmiş ve bunlara ek olarak yeni kurumlar kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilanından planlı döneme geçişe kadar olan dönemde, Türkiye'de idarenin yeniden düzenlenmesi, daha çok yabancı uzmanlar ve bu uzmanların raporlarından yararlanarak gerçekleştirilmeye çabalanmıştır. Bu raporlardan çıkan örnekler doğrultusunda idarenin yeniden yapılanması, mevcut devlet kurumlarının bünyesinde yeni birimlerin geliştirilmesi, özellikle personel rejiminin yeniden ele alınması ve iyileştirilmesi odağında ilerlemiştir. Bunun yanında

kamu yönetiminde kırtasiyecilik ve hantallığın giderilmesi adına kamu görevlilerinin yetkilerinin devri ile ilgili öneriler getirilmiştir.

Planlı dönem ile birlikte yapılmak istenen ya da yapılan idari reformlar, idarenin yapı, işleyiş ve hizmet sunumundaki eksiklik ve aksaklıklarına odaklanmıştır. Bu dönemde kurulan yeni kurumlar, yapılan MEHTAP, KAYA gibi proje ve araştırmalar, söz konusu eksiklik ve aksaklıklara çözüm getirmeyi amaçlamıştır. Döneme etkide bulunan “planlı olma” anlayışı doğrultusunda, sorunlara yönelik çözümler, izlenecek yol, örgütlenme ve uygulamanın belirlenmesi basamakları doğrultusunda planlı bir politika tasarım modeliyle ortaya konmak istenmiştir.

Dünyada, 1990’lı yıllardan itibaren idari reformlar, dünya genelinde etkili olan YKİ yaklaşımının ilkelerinden etkilenecek tasarlanmıştır. Türkiye’de ise YKİ etkileri 2000’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde görülmeye başlamıştır. Diğer yandan, 2002 yılında iktidara gelen Ak Parti hükümeti idari alanda birçok reformu gerçekleştirmiş ve içinde bulunulan dönemde de çeşitli reformlar gerçekleştirmektedir. Dolayısıyla bu unsurlar altında, Türkiye’de gerçekleştirilen idari reform çalışmalarının üçüncü dönemini 2002 yılından başlatmak yanlış olmayacaktır. 2002 yılından itibaren yapılan idari reform çalışmalarını özel sektör yönetim anlayışının verimlilik ve pratikliğini kamu yönetimine entegre ederek, hizmet sunumu ve hizmet kalitesini artırmak, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim mekanizması kurmak gibi amaçlar doğrultusunda gerçekleştirilen reform çabaları olarak ele almak mümkündür. Türkiye’de bu dönemde kamu yönetimi alanında çok sayıda ve kayda değer reformların yaşanmıştır. İktidara geldiği tarihten itibaren Ak Parti hükümeti idari, mali/ekonomik birçok reform gerçekleştirmiştir. Bu reformların en göze çarpanları ise 6 Nisan 2011 tarihinde hükümete 6 ay süre ile Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi veren yasanın Türkiye Büyük Millet Meclisi’nde (TBMM) kabul edilmesiyle başlayan süreçte, “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu” ile yeni bakanlıklar kurulması, eski bakanlıklar ve müsteşarlıkların kaldırılmasına dayanan düzenlemelerdir (Saylam ve Öktem, 2015: 11-12).

Kısaca ve genel olarak özetlenmek istendiğinde, Türkiye’de kamu yönetimindeki reform çabaları, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte idarenin yapısal özellikleri üzerine odaklanmış, 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulması ile birlikte, planlı kalkınma hedefine yönelmiş bir şekilde seyretmiştir. Daha sonraki dönemde ise bu reformlar, Avrupa Birliği (AB) ve Amerika Birleşik Devletleri’ne (ABD) paralel olarak YKİ anlayışının bir uzantısı şeklinde tezahür etmiştir. Bu dönemde ise reformların temel unsurları, yönetimde verimlilik, etkinlik, şeffaflık, adalet, hesap verebilirlik, katılım, yerellik gibi unsurlar olarak belirlemiştir. Dönemsel olarak ele alınacak olduğunda, söz konusu unsurlar etrafında şekillenen reform girişimlerinin ve uygulamalarının, dünyada YKİ’nin yönetim anlayışına etki etmeye başladığı 1980’li yıllardan itibaren ve özellikle Türkiye’de 1990’lı yılların sonlarından başlayacak şekilde ivme kazandığı görülebilecektir. Buraya kadar ele alınan, Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından sonra gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları ve reformların genel özellikleri aşağıdaki tabloda daha sistematik ve genel çerçeveyi verir şekilde tasvir edilmeye çalışılmıştır.

Tablo 3: Dönemsel Olarak Türkiye’de İdarenin Yeniden Yapılanması ve Özellikleri

Dönemler	Düzenlemeler	Özellikleri
Planlı Dönem Öncesi Düzenlemeler (1923-1960)	-Hines Raporu	
	-Neumark Raporu	
	-Thornburg Raporu	- Yabancı Uzmanlardan
	-Barker Raporu	Yararlanma
	-TODAİE’nin Kurulması	- İdari Yapının Geliştirilmesi
	-Martin-Cush Raporu	(Eski Kurumlar, Yeni Birimler)
	-Gruber Raporu	- Yetki Devirleri
	-Maurice Challioux - Dantel Raporu	- Personel Rejimi
	-Türk Bareminin Islaha Muhtaç	Düzenlemeleri
	Noktalarını Araştırarak Halen Mevcut Olan	- Hukuki Düzenlemeler
	Kanunlarda Yapılması Gereken İslahatı	
	Tespit Raporu	
	-Gıyas Akdeniz Raporu	
	-F. Baade Raporu	
-Podol Raporu		

Dönemler	Düzenlemeler	Özellikleri
Planlı Dönem Düzenlemeleri (1960-2002)	-DPT'nin Kurulması -DPD'nin Kurulması -İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor -MEHTAP Raporu -İdari Reform Danışma Kurulu Raporu -KAYA Raporu -Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kurulması	- İdari Yapı ve Görevlerde Eksiklik Tespiti - Eksikliklerinin Nedenlerinin Tespiti - Tespitlere İlişkin Öneriler - İzlenecek Yol, Örgütlenme ve Uygulamanın Belirlenmesi
2002 Sonrası Düzenlemeler	-2011 Yılı KHK'ları -5449 Sayılı Kanun -6360 Sayılı Kanun -Bilgi Edinme Kanunu -5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu -Yeni Kurulan Kurum ve Kurullar	- Etkin Kamu Yönetimi İçin Bakanlıkların Kurulması, Eski Bazı Kurumların Kapatılması (Örneğin TODAİE) - Yönetimde Verimlilik, Etkinlik Şeffaflık, Adalet, Hesap Verebilirlik, Katılım, Yerellik Amacı - Yönetimde Sivil Katılıma Yönelim - Odağın İdari Yapıdan Hizmet Kalitesine Yönelmesi

Çalışmanın bir sonraki bölümünde yukarıdaki tabloda ele alınan Türkiye'de kamu yönetimi alanında yapılan idari formlar dönemsel olarak, çalışmanın önceki bölümlerinde yer verilen karar verme yaklaşımları çerçevesinde ele alınarak değerlendirilecektir.

4. TÜRKİYE'DEKİ İDARENİN YENİDEN DÜZENLENMESİNDE KARAR VERME YAKLAŞIMLARI ANALİZİ

Çalışmanın bu bölümünde, çalışmanın önceki bölümlerinde genel olarak ele alınan Türkiye'de 1923'den bu yana yapılmış idari reformlar daha detaylı bir şekilde ele alınarak karar verme yaklaşımları çerçevesinde analiz edilecektir. Bu minvalde yapılacak analiz sonrası Türkiye'nin 2023 hedefleri doğrultusunda, idari reformların yine karar verme yaklaşımları temelinde izleyeceği niteliksel yönelimler tartışılacaktır.

4.1. Planlı Dönem Öncesi Yapılan Reform Çalışmalarının Analizi

Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından 1960 yılı planlı döneme geçişe kadar olan dönemde yapılan idari reformlar, genel olarak Cumhuriyetin ilk yıllarından başlayarak hızlı bir yasalasma ve ulusallaşma sürecinin sonunda, hukuk ve yönetim ikiliğinin kaldırılması, mevcut sistemin iyileştirilmesi, yeni kurumların oluşturulması, kısaca sistemin dönüştürülmesi çabalarına öncelik verilmiştir (Tutum, 1971: 66). Bu doğrultuda yabancı uzmanların Türk Kamu Yönetimi üzerindeki yaptıkları araştırmalar dâhilinde sorunların tespitine ve çözümüne yönelik öneri üretmelerine dayanan bir yöntem izlenmiştir. Bu raporlar, Hines Raporu, Neumark Raporu, Thornburg Raporu, Barker Raporu, Martin ve Cush Raporu, Gruber Raporu, Maurice Challioux-Dantel Raporu, Gıyas Akdeniz Raporu, F. Baade Raporu ve Podol Raporu’dur. 1930-1960 yılları arasındaki dönemde çıkan bu yabancı uzman raporlarının idarenin yeniden yapılanmasına hangi boyutlarda yaklaştıkları, uygulama ve çözüm önerilerinin nitelikleri, bunların hangi şartlarda, hangi karar verme yaklaşımları çerçevesinde şekillendiğini belirlemek adına önemlidir. Bu yüzden raporların bu niteliklerine değinmekte yarar vardır.

New York’ta bir hukuk bürosunun ortaklarından olan Hines, uluslararası iktisat ve tahkim konularındaki uzmanlığından dolayı, (Türkiye’nin Washington Büyükelçisi Ahmet Muhtar Bey’in daveti üzerine) ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından Türkiye’ye gönderilmiştir. Özellikle Türkiye’nin iktisadi konuları üzerine odaklanmıştır. Raporunda Hollanda ve Türkiye’deki şeker fabrikalarının karlılığı üzerine karşılaştırmalı iktisadi çıkarımlarda bulunmuştur. Türkiye’nin o dönemde önem verdiği endüstriyel gelişme ilkesini göz ardı etmiş ve köylünün ekonomideki rolü üzerine odaklanmıştır (Kara, 2006: 151-152).

Neumark raporu, “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” ismiyle bilinmektedir. Raporda; bürokratik işlemlerde kırtasiyeciliğin azaltılması, etkin görev paylaşımı için bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, bakanlıkların içlerindeki bürokratik işlem ve süreçlerin daha rasyonel hale gelmesi için komisyonlar oluşturulması, personel ücret sisteminin yeniden ele alınması, adalet sistemindeki gecikmelerin giderilmesi için yeni görev ve işleyiş düzenlemeleri gibi öneriler getirmiştir.

‘Türkiye Nasıl Yükselir?’(1949) ve ‘Türkiye’nin Ekonomik Durumunun Tenkidi’ (1950) adlı iki çalışmayı içeren ve ABD’nin yardım ve yatırım yapmak için belirlediği ülkeler için çıkardığı raporda yer alan bir bölümü oluşturan raporda (Kara, 2006: 154), Türkiye’de devletçilik anlayışının bir kenara bırakılması ve liberal politikalara yer verilmesi önerileri getirilmiştir. Rapor ağırlıklı olarak, yönetimin ekonomideki verimliliği artırmak üzere yatırım alanlarında uzman personelin yetiştirilmesini, yatırımlarını daha rasyonel alanlara çekilmesini önermektedir.

Baker Raporu (1951) ise daha çok devlet personel rejimini ele alarak, rejimdeki yükselme, maaş ve maaş artışı mekanizmasını eleştirmiş, artan memur maaşlarına karşın azalan alım gücünü hesaplamıştır. Aksak ve yanlış yapılanmış olarak nitelendirdiği personel rejimini ve kamu yönetimi tarafsız bir “Kamu Yönetimi Komisyonu” ve personel rejimi ile personelin eğitimini iyileştirmek adına “Merkezi Personel Dairesi” kurulmasını önermektedir. Önem verilen konulardan birisi de Türkiye’nin ekonomik olarak kalkınması ve bu kalkınmada izleyeceği yoldur (Yayman, 2005, s.162-163). Raporda ayrıca, yetki devri, merkez-taşıra ilişkileri, yardımcı hizmetler, muhasebe ve mali idare gibi konularda da önerilere yer verilmiştir (Karaer, 1987: 28).

Martin-Cush raporu, Marshall yardımının bir ön şartı olarak, Türkiye’nin mali yapısı üzerine odaklanmış, uygulanan devletçi politikaları, Maliye Bakanlığının yapısını, devlet yönetiminde yer alan üst düzey bürokratların nitelik olarak yetersizliklerini ele almıştır. Raporda, kamuda işe alma esaslarının yeniden düzenlenmesi, memurlarla ilgili bir sınıflandırma sistemi geliştirilmesi, memurların niteliklerinin artırılması için eğitilmeleri, emeklilik ve istifa gibi özlük haklarına ilişkin hususların yeniden düzenlenmesi, Başbakanlığa bağlı bir İktisadi Planlama birimi kurulması, devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimleri kurulması konularına ilişkin öneriler sunulmuştur. Kamu yönetiminde temel ilkeler olarak tasarruf (hizmetler kaç mal olur), verimlilik, yeknesaklık ve adalete vurgu yapılmıştır (Yayman, 2005: 163-169).

Gruber Raporu ile Maurice Chailloux-Dantel Raporu da dönemin raporlarına benzer şekilde ancak daha ziyade devlet personel rejimine odaklanmış ve bu

alandaki sorunları çözmeye yönelik öneriler üretmiş raporlardır. Memuriyette ücret sistemi değişikliği, sınıflandırma sistemine geçiş, memur sayısının azaltılması ve personel rejimine dair genel bir devlet politikasının belirlenmesine ilişkin konuların altı çizilmiştir. Bu raporlara benzer şekilde, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu tarafından 1951 yılında “Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit” raporu düzenlenmiş ve memurlara ödenen maaş sisteminin aksaklıkları tespit edilerek yeni düzenleme önerileri getirilmiştir. Memur maaş sistemine yönelik çıkarılan raporlardan bir diğeri de Gıyas Akdeniz Raporu’dur. Bu raporda Şayan’ın da (2000: 188) belirttiği üzere, yapılacak reform ile alt düzeylerde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sisteminin kurulması üzerine öneriler getirilmiştir.

F. Baade Raporu (1962) ise Türkiye’nin tarım politikalarına odaklanıp, bu alandaki aksaklıkları tespit ederek, çözüm önerileri getiren bir rapordur. Rapor da tarımsal koşullar ve sulama konuları ele alınmış, personel rejimi konularına sınırlı olsa da değinilmiş, teknik konularda yetişmiş personel eksikliği, personelin yurt dışında yetiştirilmesi, müşavir firmalardan yararlanılması gibi konular üzerinde durulmuştur (Öktem, 1992: 89). 1963 yılında yayınlanan Podol Raporu ise, Türk Kamu Yönetiminin genel özelliklerini analiz ederek, kamu yöneticilerinin niteliksel bakımdan zayıflığı, yönetimdeki merkezîyetçiliğe bağlı olarak dikey ve özellikle yatay iletişim eksikliği ve Baade Raporuna benzer şekilde teknik personelin yetersizliği sorunlarının altını çizerek çözüm önerileri sunmuştur.

Cumhuriyetin ilanından planlı döneme kadar olan dönemde, Türk Kamu Yönetiminde idarenin yeniden yapılanmasına ilişkin çalışmalara karar verme analizi yaklaşımları çerçevesinde (Tablo 1 ve Tablo 2) bakıldığında ilk göze çarpan durum, raporlarda geçen “rasyonelizasyon” ve “rasyonel olma” vurgusudur. İdarenin hantallıktan sıyrılmak, daha etkin ve verimli bir hale gelmek üzere yeniden yapılanması ve özellikle kamu personel rejiminin rasyonel bir hale getirilmesi üzerine yapılan bu vurgular, önerilerin genel olarak Rasyonel Karar Verme yaklaşımı çerçevesinde şekillendiğinin bir göstergesidir. Bunun ötesinde, raporların genelindeki ele alınan sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm üretiminde görülen yaklaşımlar, özellikle Türkiye’nin iktisadi kalkınması, kamu kurumları-

nın verimliliği, personel rejiminde maaş konularının çözümüne ilişkin öneriler, İşlem Maliyeti ve Kamu Tercihi kuramlarının etkisinde gelişmiştir. Devlette çalışan memurların niteliğinin ve uzmanlık kapasitelerinin geliştirilmesi de reform kapsamında önem verilen konulardan biri olmuştur. İktisadi alanda yapılacak reformlar ile alt düzeyde asgari geçim, üst düzeyde azami tatmini temel alan, kamusal ve özel kesim ücretleri arasında paralellik, uyum ve denge sağlayan, bölgelerin koşullarını da dikkate alan esnek bir ücret sistemi gibi öneriler Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer almaktadır. Bu formül ise sorunların problemin tanımından çözümüne kadar uzanan bir süreçte basamaklara ayrılarak rasyonel bir şekilde çözümlenmesine dayanan Lasswell'in (1971) Basamaklar Modelini akla getirmektedir.

Yine Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan ve Cohen, March ve Olsen (1972) tarafından ortaya konmuş bir karar verme modeli olan Çöp Kutusu Karar Verme Modeli, karar vermede sürecin, sorunların ya da çözümlerin lineer bir sırayla belirlenmediğini, karar vericinin politika üretimine sürecin herhangi bir kısmından direkt olarak başlayabileceğini savunmaktadır. 1923'ten planlı döneme kadar yapılan kamu yönetimi reform çalışmaları kapsamında çıkarılan raporları da bu model içerisinde değerlendirmek mümkündür. Zira çıkarılan raporların tespit ettiği sorunlar ortaktır ve bu raporların sonuçları olarak ortaya çıkan çözüm önerileri de aynı nitelikte fakat belirli yönlerden farklılaşan çözüm önerilerinden oluşan bir havuz görünümündedir. Bunu destekler biçimde, raporların bazılarında ortak bir biçimde, kurulması önerilen "Merkezi Personel Dairesi" zaten var olan personel rejimi sorununu çözmek üzere ancak bu önerilerden yaklaşık 10 yıl sonra uygulamaya geçmiştir. Bu örnek, idarenin zaten var olan sorunlar için, kendi bünyesinde çözümleri toplayarak, daha sonradan çözümler üretme şeklinde bir karar vermede bulunduğunu gösterirken, Çöp Kutusu Karar Verme Modelinin özelliklerini barındırmaktadır.

Başbakanlığa bağlı bir İktisadi Planlama birimi kurulması, devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulması, bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, bakanlıkların içlerindeki bürokratik işlem ve süreçlerin daha rasyonel hale gelmesi için komisyonlar oluşturulması gibi çözüm önerileri de direkt olarak Rasyonel Karar Verme Yaklaşımına işaret etmektedir. Bunun yanında, söz konusu rasyonelleşme

için alt birimlerin ve komisyonların kurulması, sorunlara yönelik olarak bir “uzmanlaşma” yöntemine işaret etmektedir. Buna işaret eden diğer çözüm önerileri ise teknik elemanların niteliklerinin artırılması ve bunun için yurt dışı eğitimi ve geliştirme birimlerinin kurulması gibi önerilerdir. Bu önerilerdeki uzmanlaşma vurgusu, idarede alt birimlerin kurulması ya da ilgili birimlerin birleştirilmesi gibi uygulama yöntemleri, Karma Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan (Tablo 2) Normatif Optimum Karar Verme Modeli (Dror, 1964) çerçevesinde ele alınabilecektir. Her ne kadar yeni birimlerin eski bakanlıklar altında kurulması Post-pozitivist Yaklaşım içerisinde yer alan Artırımcı Karar Verme Modeli (Lindblom, 1959) içerisinde ele alınabilecek olsa da, burada yapılan reform girişimleri eski politikaların devamından öte, yenilikçi olarak düşünülmüştür. Zira o dönemde (Kurtuluş Savaşı sonrası ve I.-II. Dünya Savaşları dönemi) yeni bakanlıkların kurulması gibi radikal reformların yapılması güç olacaktır. Bu yüzden bu önerileri “uzmanlaşma” vurgusunun da yoğunluğu dikkate alınarak Normatif Optimum Karar Verme Modeli içerisinde ele almak daha doğru olacaktır.

Cumhuriyetin ilanından planlı döneme kadar yapılmış idarenin yeniden yapılanmasına yönelik çalışmalar, yukarıdaki analizler ışığında ve karar verme yaklaşımları çerçevesinde değerlendirildiğinde, dönemdeki bu çalışmaların Türk Kamu Yönetiminde nitelikli değişiklik arayışı, yönetimin rasyonel, etkili, verimli ve ekonomik bir hale gelmesi gibi ana hatlar doğrultusunda, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde şekillendiği söylenebilecektir. Bunun yanında, yapının geliştirilmesi, uzmanlaşma, gibi konular doğrultusunda da, Karma Karar Verme Yaklaşımının izleri de kayda değer ölçüde belirlenebilmektedir. Söz konusu dönemde Osmanlı'dan miras alınan bir idari yapının geride bırakılarak yeni ve daha etkin, verimli bir yapıya kavuşma amacı doğrultusunda, Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan Artırımcı ya da Savunma Koalisyonu Karar Verme Modelinin belirgin izlerine rastlanıldığı söylenemeyecektir.

4.2. Planlı Dönemde Yapılan Reform Çalışmalarının Analizi

1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatı, o güne kadar yapılan ancak bir bütünlük kazanamayan çalışmaların birleştirilerek daha genel bir çalışmaya öncülük etmesi amacıyla, 1961 yılında oluşturulan İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Raporla oldukça büyük katkı sağlamıştır (Ergun, 1991:

11). Raporun amaçları “İdari reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında realist bir görüşe varılmasına hizmet etmek; Türkiye’de girilecek bir idari reformun hangi sahaları şümulü içine alabileceği ve nasıl bir mekanizma vasıtasıyla gerçekleştirilebileceği hakkında müşahhas bir fikir vermek” olarak belirtilmektedir. Aynı zamanda ilgili rapor, merkezi hükümet teşkilatlanmasını en kapsamlı şekilde araştıran MEHTAP Raporu’na da öncülük etmiştir.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu’na (1966: 1) göre projenin amacı “merkezî hükümet görevlerinin dağılım tarzını tespit etmek ve bu dağılımın amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak” olarak belirlenmiştir. Bu hususta TODAİE, DPT, DPB, ilgili bakanlıklar ve üniversiteler de projeye katkı sunmuşlardır.

Projenin merkezi teşkilat yapılanmasının eksikliklerini gidermek adına yaptığı öneriler ele alındığında ise, Başbakanlığın merkezi bir birim kurması ve bu birimlerin sorumlulukları dahilinde plan ve araştırma yaparak yönetime katkı sağlaması fikri göze çarpmaktadır. İdareyi Geliştirme Komitesi’nin kurulması da bu raporun önerileri arasında yer almaktadır (Coşkun, 2005: 20-21).

MEHTAP Raporu’nun çıktılarını ve hayata geçirilen yeniliklerin başarılarını denetlemek adına 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu oluşturulmuştur. Reform çalışmalarını denetleyecek merkezi bir teşkilatlanmanın bulunmaması rapora göre en büyük eksiklik olarak nitelenmektedir (Zaidova, 2016: 53). Öneride bulunulan teşkilatlanma içerisinde merkezi ve yerel yönetim birimleri olarak da alt birimler olmasını ön gören kurul, sundukları raporun ardından dağılmıştır. Merkezi idareyi ele alan ilk çalışma olan MEHTAP aynı zamanda dönemin kalkınma planlarını da oldukça etkilemiştir. İleride ortaya çıkan planların da projeden hala etkilenmeye devam ettiği ya da projeye karşı çıkarak yine temel dayanak olarak aynı projeyi ele aldıkları görülmektedir (Sevinç, 2014: 737).

Projeye bağlı olarak yapılan araştırmaya Merkezi Araştırma Grubunun yanında bakanlıklar tarafından görevlendirilen 93 temsilci de katılmıştır. Raporda merkez teşkilatındaki görev dağılımı temel olarak alınarak, görevlerin getirdiği sorunlar ve bunlara karşın çözüm önerileri ele alınmıştır (Karaer, 1987: 31).

Ağırlıklı olarak personel sisteminin sorunlarının tartışıldığı ve bunlara karşı çözüm önerilerinin arandığı MEHTAP Raporu, DPT VE TODAİE'nin ortak bir çalışması sonucu hayata geçmiştir (TÜSİAD, 2002: 192-193).

MEHTAP Raporu'nun sonucunda elde edilen çıktılara değinen KAYA (2016:175), Raporu'nun kendinden önce yapılan çalışmalardan öteye gidemediğine ve diğer çalışmalarla aynı hataya düştüğüne vurgu yapmıştır. Yazarın hata olarak gördüğü kısım ise, sorun tespitlerinin ve çözüm önerilerinin eksiksiz bir şekilde yapılması ancak bu önerilerin gerçek hayatta uygulamaya geçememiş olmasıdır.

MEHTAP Raporu'nun sonucunda ortaya çıkan düzenlemeleri ve denetlemeleri yapmak adına kurulan İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Kurulu 1964 yılında kurularak 2 yıl faaliyette kalmıştır. Merkezi olarak yapılan araştırmalar 1972 yılında hükümete sunulsa da, kalkınma planlarına işlenen ve gerçekleştirilebilir olmaktan uzak önlemler olarak rafa kaldırılmıştır (Sürgit, 1987: 50-51).

Ülkenin kendi iç dinamiklerini araştırdığı bir başka ve önemli proje de 1989-1991 yılları arasında hayata geçen KAYA Projesidir. 1980'li yıllarla birlikte değişen beklentiler o dönemden sonra yapılan projelere etki etmiştir ancak KAYA'dan beklenen bir diğer husus da 6. Kalkınma Planı'na katkı sağlaması olmuştur. Rapor, merkezi yönetimler için ayrı yerel yönetimler için ayrı olmak üzere birçok öneride bulunmuştur. KAYA Projesi'nin amacı raporda şöyle açıklanmaktadır: "Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir." (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991: 2).

Acar (2016: 155-156) idari reformu gerektiren içsel nedenler olarak şunları sıralamıştır:

- ◇ Aşırı mevzuatçılık ve hantallık
- ◇ Kaynak yetersizliği ve kaynakların rasyonel kullanılmaması
- ◇ Tutucu bürokrasi anlayışı
- ◇ Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun problemleri
- ◇ Vatandaşların hizmet sunumu sürecine katılımı önündeki engeller ve gizlilik sorunsalı
- ◇ Kamu personelinin kurumlar arası dengesiz dağılımı ve personelin yetki sorunu
- ◇ Yönetmelik ve mali merkezîyetçiliğin ortaya çıkardığı kırtasiyecilik sorunu
- ◇ Partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, otorite boşluğu, yasaların uygulanmasında fiili ayrımcılık yoluyla gerçekleşen yetki saptırmaları

Avrupa Topluluklarına katılma kararı alan Türkiye, topluluklara giriş için gereken idari düzenlemeleri de en az içsel gereksinimler kadar dikkate almıştır. Bu nedenle merkezi teşkilat örgütlerinin yanı sıra üniversiteler ve yerel yönetimler de proje kapsamında birbirleriyle işbirliği yaparak hazırlanan rapora katkı sunmuşlardır (Kalağan, 2010: 74).

KAYA Raporu'nda, merkezi yönetim ile ilgili olan öneriler; KİT'lerin kendi görevleriyle alakalı bakanlıklarla ilgilendirilmesi, Hazine bakanlığı gibi çeşitli bakanlıkların kurularak Sanayi ve Ticaret Bakanlığı gibi çeşitli bakanlıkların da ayrılması gösterilebilir. Yerel yönetimler ile ilgili öneriler ele alındığında ise, il özel idarelerine verilmesi öngörülen yetki genişliği ve belediye oluşturma şartlarında değişim önerileri göze çarpmaktadır. "Yönetimi geliştirme birimleri" ve "merkezi sınav sistemi" kurulması gibi öneriler de raporun ilerleyen kısımlarında yer almaktadır (Ergun, t.y: 19-22).

Dönemin özellikleri de göz önüne alındığında merkezi idarenin fazlaca güce sahip olması her zaman eleştirilen bir nokta olmuştur. Bu nedenle geçmiş dönemlerde hayata geçen raporlarda önerilen yeniliklerle beraber, piyasa ekonomisine bırakılmayacak kadar önemli olan mal ve hizmetleri denetlemek ve düzenlemek adına, idari ve mali özerkliğe sahip bağımsız idari otoritelerinin kurulması önerileri gündeme gelmeye başlamıştır. Düzenleyici kurullar, özellikle YKİ anlayışının dünya genelinde hâkim olması ile birlikte kamu kesimi ve özel sektörün faaliyetlerini düzenlemek, denetlemek, devletin sunduğu hizmetlerin azaltılması, devletin hantallığının azaltılması ve devlete işlerlik kazandırılması amaçları ile kurulmuşlardır (Göçoğlu, 2015: 496). Bu kapsamda ilki Sermaye Piyasası Kurulu (1981) olmak üzere, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (1994), Rekabet Kurumu (1994), Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu (2000), Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu (2000), Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu (2001), Şeker Kurumu (kapatıldı) (2001), Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu (özelleştirildi) (2002) ve Kamu İhale Kurumu (2002) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar olarak hayata geçmiştir.

Planlı dönem Türk Kamu Yönetimi reform çalışmalarına bakıldığında, bu çalışmalarında daha çok planlı dönem öncesi reform çalışmalarının devamı niteliğinde olduğu kanısına ulaşılabilecektir. Yönetime ve idari reform çalışmalarına katkı sağlamak üzere yeni birimlerin kurulması, verimli bir personel rejimi, kaynak kullanımında verimlilik gibi önceki dönemle ortak vurgular fazladır. Bağımsız Düzenleyici Kurulların kurulması, bu dönemde gerçekleşen ancak önceki dönemin rasyonel karar vermeye dayanan reform anlayışının nitelik kazanmış bir devamı olarak ele alınabilecektir. Bunların yanında, değişen dönemde, idare ve hizmet anlayışına yönelik öneriler de geliştirilmiştir. Amme hizmetlerinin en verimli şekilde ifa edilmesi, gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak, halkla ilişkiler, vatandaşların hizmet sunumu sürecine katılımı önündeki engeller ve gizlilik sorunsalı, partizanlık, kayırma, rüşvet, rant kollama, yasaları uygulamada fiili ayrımcılık gibi vurgular ise önceki dönemden farklılaşan vurgulardır. Önceki dönemle benzeşen reform çalışmalarında Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı ağırlığı gözlemlenirken, özellikle MEHTAP ve KAYA raporlarında ağırlıkta olan, idarenin üzerinde sorunların tespitine yönelik yapılacak geniş çaplı ve sistematik araştırmalara vurgu yapan ve bu amaç doğrultusunda değişen şartlara

ve özellikle yeni gelişen bir durum olan AB'ye katılım sürecinde gerekli görülen kurumların kurulmasına yönelik öneriler, Karma Karar Verme Yaklaşımına işaret etmektedir. Bu yaklaşım içerisinde yer alan Karma Tarama Karar Verme Modelinin (Etzioni, 1967), değişen şartlara uyum sağlamaya yönelik, geniş çaplı araştırmalarını, eski politikaların yeni sorunlar karşısında geliştirilerek uygulanmasına dayanan artırıcı kararlarını ve aynı zamanda rasyonelliği de bir kenara bırakmayan karakteristiğini, bu dönemde yapılan idari reform çalışmalarında görmek mümkündür.

Bu dönemde, idarenin rasyonel olması gereken özelliklerinin yanında vatandaşın hizmet sunumuna ilişkin süreçte katılımının sağlanması, partizanlık, kayırma, kollama, yasalar önünde eşitsizlik gibi sorunlara odaklanması, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımından Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımına bir yönelişe işaret sayılabilecektir. Zira görüldüğü üzere, idarenin yapısına, fonksiyonlarının ve süreçlerinin rasyonelleşmesine, etkinlik ve verimlilik odaklı olarak sayısal verilere dayanan bir reform anlayışından, vatandaşa yönelik hizmetin oluşturduğu memnuniyete, hizmet sunumunda ve idarede etik değerlerin ön plana alındığı bir reform anlayışına doğru bir yönelme söz konusudur. 1968 yılında Dwight Waldo önderliğinde 35 yaşın altındaki akademisyenlerin bir araya gelerek toplandıkları Minnowbrook konferansının ortaya çıkardığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel savunusu olan demokratik yönetim doğrultusunda ön plana çıkan “sosyal eşitlik” ve “adalet” değerlerinin yansımalarına bu dönemde rastlamak mümkündür. Bu dönem akabinde etkili olmaya başlayan ve 1980’li yıllardan sonra etkilerini son derece artıran yeni sağ/liberal politikaların ve bunların bir yansıması olarak ortaya çıkan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımının etkileri de, kamu yönetiminde özellikle değer odaklı arayışların ivmelenmesine neden olmuştur. YKİ etkisiyle ortaya çıkan “Yönetişim” yaklaşımı, kamu yönetiminde özel sektör, STK’lar ve farklı aktörlerin politika üretim süreçlerine katılmasını ön görmüştür. Böyle bir yönetim anlayışında “katılımcılık, etik, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik, şeffaflık gibi ilkelerin önemi pekişmiştir. Planlı döneme geçişle birlikte yansımaları izlenebilecek olan bu yaklaşımlar göz önüne alındığında, karar vermede rasyonel yaklaşımdaki ekonomik temeller üzerine kurulmuş olan politika üretim sürecine karşı çıkan ve gerçekler-değerler ayrımını yaparak değerlerin önemini vurgulayan bir yaklaşım olarak ön plana çıkan

post-pozitivist yaklaşımdan (Fischer, vd., 2007: 19) bahsedilebilecektir. Aynı zamanda bu yaklaşım, rasyonel yaklaşımın demokratik bir sistem için yetersiz olduğunu vurgulamaktadır. Bu dönemde raporlarda getirilen çözüm önerilerindeki “halkla ilişkiler” ve “vatandaşın yönetime katılımı” vurguları, iki yaklaşım arasındaki farkta olduğu gibi iki dönem arasındaki yönetim anlayışı farkında da kendini göstermektedir.

Planlı dönemde yapılan idari reform çalışmalarına karar verme yaklaşımları çerçevesinden bakıldığında, hem reform çalışmalarının kapsamının genişlediği, hem de bu reform çalışmalarında kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve etkililiğin yanı sıra, vatandaşa hizmetin kalitesi, halkla ilişkiler, kamu yönetiminde etik, şeffaflık, hesap verebilirlik, cevap verebilirlik konularına da yer verildiği görülmüştür. Böylece, idari reformlardaki karar verme anlayışının da salt bir şekilde rasyonel odaklı olmaktan çıkıp, değer vurgularının ön planda olduğu post-pozitivist yaklaşıma da yöneldiği görülmüştür. Yukarıda ele alınan örneklerde hem rasyonel hem de post-pozitivist karar verme yaklaşımlarının da izlerinin aynı anda görüldüğü Karma Karar Verme Yaklaşımının da etkide bulunduğu reform alanları olduğu göz önüne alındığında, bu dönemdeki idari reform çalışmalarında çoğul bir karar verme anlayışının söz konusu olduğu söylenebilecektir.

4.3. 2002 ve Sonraki Yıllarda Yapılan Reform Çalışmalarının Analizi

II. Dünya Savaşı'nın olumsuz etkilerinden korunmak amacıyla temel alınan devletçilik politikası, 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin ana sebebi olarak görülmeye başlanmıştır. Bu nedenle dünya genelinde piyasa ekonomisini öven yaklaşımlar ve işletme mantığını devlet işleyişine uyarlamanın olumlu sonuçlar doğurabileceğine dair görüşler ortaya çıkmaya başlamıştır. Türkiye'de özellikle 2000'li yılların başlarında devlette reform düşünceleri ve girişimleri yoğun olarak uygulamaya geçirilmeye çalışılmıştır. Bu girişimlerin bir kısmı pratiğe geçirilmiş, bir kısmı ise çeşitli nedenlerle uygulanma fırsatı bulamamıştır. Bu noktada, Ak Parti hükümetinin iktidara geldikten kısa bir süre sonra çalışmalarına başlayarak 2004 yılı başında taslağını mecliste görüşmeye sunduğu “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi” ülke gündemine taşınmış ve bu çerçevede Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarının hazır-

lanmasında başrollerden biri olan Dinçer'in (2016: 21-94) konuyu ayrıntılı bir şekilde ele aldığı kitabında yer verdiği bu değişim gerekliliği, kamu yönetiminde görülen birçok sorun ve aksaklık üzerine ortaya çıkmıştır. Yazara göre, söz konusu aksaklıklar; devletin aşırı merkezîyetçi olması, vatandaşlık olgusunun hak ve özgürlüklerden daha çok görev ve sorumluluklar üzerine kurulu olması, kamu yönetiminin geniş vizyonlu, stratejik ve planlı sorun çözme anlayışının yerine günü kurtarmaya yönelik bir anlayışa sahip olması, bürokrasinin merkeze toplu ve aşırı hantal olması, ideolojik ve siyasi sebeplere bağlı olarak kurulmuş gereğinden fazla ve yönetime yetersiz belediyelerin getirdiği yük, verimli denetim ve performans ölçümünün olmadığı teftiş sistemleri, liyakate dayanmayan memur kariyer sistemi ve ortak değerler yerine ideolojik çıkarların ön planda tutulduğu bir yönetim anlayışı olarak özetlenebilir. Sıralanan bu aksaklık ve sorunlar karşısında, yönetimi temel alan katılımcı ve geçmişte takılı kalan yerine geleceğe odaklanan pro-aktif bir anlayış, girdi odaklılık yerine hedef odaklılığı esas alan, vatandaşa hizmeti temel ilke edinerek hantal olmayan ve devletin asli fonksiyonlarına odaklanan bir kamu yönetimini amaçlayan bir tasarı geliştirilmiştir. Söz konusu tasarı çeşitli nedenlerle hayata geçirilmemiştir. Dinçer (2016: 37-41), bu nedenleri süreçte yaşanan olaylarla birlikte tüm ayrıntılarıyla kendi penceresinden aktarmıştır. Yazara göre, bu nedenlerin başında "zihniyet meselesi" gelmektedir. Bu zihniyet, merkezi devlet yönetiminde, bürokraside ve merkez siyasette konumlanmış, kadrolaşmış, ülkenin geleceğini geçmişinin himayesinde gören, değişen dünya düzenine karşın Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında çizilen çerçevenin dışına çıkmamayı daha yararlı gören, statükodan yana olan bir zihniyettir. Yine buna bağlı olarak, değişimi, ilgili uzmanlar yerine ideolojik değerleri savunan ve bu değerler doğrultusunda politikalara yönelen siyasilerin ideolojik çıkarlarına yönelik şekillendirilme çabası ikinci büyük nedendir. Bir diğer neden ise süreçte istişarelerde, ortak atölyelerde, tartışmalarda bulunan taraflardaki "öneri olmadan eleştirme" ve projeyi bütünsel bir model olarak ele almama tutumudur. Bu doğrultuda taraflar projenin belirli kısımlarına odaklanıp bu ince ayrıntılara getirdikleri ağır eleştirilerle tartışmaları tıkamaktadır. Diğer yandan sivil toplum kuruluşları ve bilim insanlarının tavırları da süreci olumsuz etkilemiştir. Sürecin içerisinde yer alanlar, toplantılara hazırlıksız gelmekte ve sürecin içerisine alınmayanlar ise projeyi peşinen eleştirmekte ve medya üzerinden projeyi geçersiz saymaktadır. Son olarak özellikle iktidar partisine mensup bazı siyasi aktörlerin

projede görece çekimser bir tavır takınması, geride durması, bazı bakanların süreçte gereken emeği vermeyerek süreçteki fonksiyonlarını bürokratlara devretmesi, projedeki belirleyici aktörün siyaset yerine bürokrasiymiş gibi görünmesine neden olarak bazı toplumsal kesimlerde itibar kaybına neden olmuştur. Nitekim 2003-2007 yılları arasında yoğun bir şekilde çalışmaları yürütülen proje, 27 Nisan e-Muhtırası, parti kapatma müdahaleleri, darbe planları, Ergenekon olayları ve anayasa referandumu gibi gelişmelerin ve gündemlerin arasında gündemden düşmüştür (Dinçer, 2016: 40). Yine de bu girişimlerin tamamen başarısızlığa ulaştığını söylemek yanlış olacaktır zira Türkiye’de bu dönemle birlikte ayrı ayrı yasalanan birçok idari reform, söz konusu projede altı vurgulanan yeni anlayışın bir yansıması olarak teoriden pratiğe geçecektir.

Güler (2005: 8-9) ise Dinçer’in görüşlerinin aksine, temsili demokrasi üzerinden parlamenterler ve bürokratlar aracılığıyla yönetilmek istenen politikaların iktidar yanlılarınca yanlış bir şekilde statüko olarak isimlendirildiğini belirtmektedir. Oysaki bu ulus devletin var olan doğasıdır. Bunun ötesinde, kendini devletten değil, halktan olarak ilan eden sermaye, halk katılımının vurgulandığı ancak gerçek amacın bu olmadığı yönetim mekanizmalarındaki karar masalarında, kendine şirketlerin temsilcileri aracılığıyla başat aktör olarak yer bulacaktır. Yazar, yeni anlayışın sebep-sonuç ilişkisinde, küreselleşmenin kaçınılmaz bir sebep ve bunun sonucunda bahsi edilen “değişimin” de gerekli olan bir sonuç olarak gösterilmesini eleştirilmektedir. Ona göre küreselleşme, içinde bulunulan ve etkilerine maruz kalınan kaçınılmaz bir süreç değil, sermaye destekçisi yeni sağ görüşün siyasal ve yönetsel liberalizasyonu sağlamak üzere amaç edindiği bir vizyondur. Küreselleşme ve yönetim gibi kavramlar, hayati kavramlarmış gibi sık sık tekrarlanarak vurgulanmaktadır ancak dayandırıldıkları formüller çok tek düze, basit ve komiktir. Yeniliği yakalamak adı altına yapılan yasal düzenlemeler, ulusal yasama-yürütme-yargı sistemini hem yerli hem de yabancı sermayenin ve piyasa mekanizmasının bir parçası haline getirecektir. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Projesi’nde özellikle altı çizilen yerelleşme, katılım, özgürleşme formülleri, Güler’in (2005: 15) görüşüne göre, dünya genelinde küresel sermayenin ve küresel piyasanın hareket özgürlüğünü arttırmaya yöneliktir. 2004 yılında iktidarca sunulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu taslağı, ülke içinde doğmuş yerli bir reform paketi değildir. Kökenlerini dışarıdan, politika transferi ile al-

mıştır. Bu reform paketinin sahibi IMF, Dünya Bankası, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve Avrupa Birliği ile Amerika Birleşik Devletleridir. Bu kuruluşlar ve devletler ile Türkiye arasında yapılan anlaşmalar ve sunulan ilerleme raporları, söz konusu reform paketinin itici gücünü ve temellerini oluşturmaktadır. Kanun tasarısının gerekçesinde madde madde belirtilen tüm gerekçeleri ayrıntılı bir şekilde eleştiren Güler, özet olarak söz konusu reform paketinin IMF'nin "İstikrar Politikasının" bir uzantısı olarak ve üç temel amaçla oluşturulduğunu vurgulamaktadır (Güler, 2003: 34). Bu amaçlar, merkezîyetçilik ilkesini kaldırarak yerine yerellik ilkesini getirmek, devletin sosyal olma rolünü özelleştirmeler aracılığıyla yok etmek ve kamunun sahip olduğu kudreti aralarında artık bir fark kalmayan yerli ve yabancı sermayeye açıktan ve anayasal güvenceye alınmış bir şekilde devretmektir. Yerelleşme ilkesi, ulus devleti yıkararak, etnikçi devleti ortaya çıkararak (Güler, 2018), bu da ülke içinde etnik temelli çatışmalara yol açacaktır. Sosyal devlet liberal politikalarla parçalanarak sermaye egemen bir yönetimin yolu açılmaktadır. Bu yüzden böyle bir değişime karşı olmak sadece direnmeyi değil, bunun daha ötesinde toplumsal bir mücadeleyi gerektirmektedir.

Reformlara yönelik olarak ele alınan bu iki ayrı duruş, aslında kavramların içlerine doldurulan anlamlardaki farklılıkları yansıtmaktadır. Reform yanlısı duruşta gelineen dönemde bir gereksinim olarak vurgulanan vatandaş özgürlükleri, devletin daha etkin, etkili ve işlevsel hale gelmesi, kamu hizmetlerinin özel sektör mantığı çerçevesinde iyileştirilmesi gibi ilkelerin, karşıt olan görüşte aslında gerçek amaçları yansıtmadığı ve genel olarak sermayeye ve piyasa yanlısı ideolojiye hizmet ettiği vurgulanmaktadır. Dolayısıyla reformların arkasındaki pozitif ve negatif motivasyonları anlamak adına iki farklı yaklaşımı temsil eden bu görüşlere çalışmada yer vermek faydalı görülmüştür. Diğer yandan, bu iki karşıt görüşün teorideki savunularının pratiğe nasıl yansıdığı günümüzde gözlemlenebilir niteliktedir. Bu çalışmanın odak aldığı konunun uygulanan ve gerçekleştirilen reformlar olması nedeni ile söz konusu iki yaklaşım çerçevesindeki teori ve pratik arasındaki ilişki başka akademik çalışmalarda incelenmek üzere bir odak konu olarak bırakılmıştır.

Yeni kamu yönetimi anlayışının bir yansıması olarak Türkiye'de hayata geçen 643 sayılı KHK'nın ilk yeniliği "devlet bakanı" uygulamasını kaldırmak ve "bakan yardımcılığı" makamını hayata geçirmek olmuştur. Bununla birlikte Avrupa Bir-

liği Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı daha önce hali hazırda var olan kurumların bakanlık şeklinde örgütlenmesi ile ortaya çıkmıştır (Kayıkcı, 2014: 39). Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın adı yenilenmiş, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı eskiden bir bakanlıkken ikiye ayrılmıştır. Bunların yanı sıra Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı da yeni kurulan bakanlıklardan olmuştur. Yeni kurulan bakanlıklara bakıldığında, hem devlet anlayışının müdahale ediciden düzenleyici devlete doğru kaydığı hem de Avrupa Birliği sürecine yönelik çalışmaların temel politika olarak benimsendiği görülmektedir.

Kalkınma, belirli bir ekonomik durumdan bir üst seviyedeki ekonomik duruma geçiş olarak tanımlanabilmektedir. Böylece bölgesel kalkınma da o bölgenin ekonomik olarak büyümesine ve kişi başına düşen gelirin artmasına işaret eder. Avrupa Birliği'ne katılım süreci ile birlikte, kamunun kaynaklarını kullanarak merkezi yönetimin denetimi altında olacak kalkınma ajansları fikri 1990'lı yıllarla birlikte gündeme gelmeye başlamıştır. Böylece, bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek, çalışmaları devam eden kalkınma planlarını desteklemek, bölgesel gelişme ile ilgili politika oluşturmak ve projelerde halk katılımını sağlamak amacıyla çeşitli düzenlemeler yapılarak 5449 Sayılı Kanun ile 26 adet Kalkınma Ajansı kurulmuştur (Özen, 2005: 2). Büyük ölçüde AB'den etkilenilerek gündeme getirilen kalkınma ajanslarının AB'deki yansımalarına bakıldığında inisiyatifin genellikle özel sektör ve STK'lara bırakıldığı gözükmektedir. Ancak Türkiye ele alındığında kalkınma ajansları üzerindeki nihai karar yetkisinin DPT'de olduğu göze çarpmaktadır (Berber ve Çelepci, 2005: 155). Kalkınma ajansları aynı zamanda merkezi örgütlenmelere kıyasla daha küçük ve uzman bir kadronun çalışmasını öngörmektedir (Cankorkmaz, 2011: 126).

Ülke tarihinde büyükşehir yönetiminin temelini 1982 Anayasasının 127. Maddesi oluşturmaktadır. Büyük yerleşim yerlerini yönetmek adına farklı yapılar öneren kanun maddesinden sonra en kapsamlı kanun olarak, AB'ye uyum sürecinde yerleşmeye önem verilmesinin çıktılarında biri olan ve 2012 yılında hayata geçen 6360 Sayılı Kanun gösterilebilir. İlgili kanun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartını sağlama amacına yönelik bir düzenlemedir (Göçoğlu, 2014: 498). 6360 sayılı kanun hizmet yürütülmesinde etkinliğin ve verimlili-

ğin sağlanması, benzer hizmet birimlerinin bir kolda toplanması ve yerelleşmeye önem vermesiyle tanımlanabilecektir.

YKİ'nin de yansımalarından olan kamu yönetiminin hesap verebilirliği ve şeffaflığı kapsamında 2004 yılında Bilgi Edinme Kanunu hayata geçmiştir. Halkın yönetime katılımının sağlanması, yönetilen ile yönetimin etkileşim halinde olması ve varandaşın bilgi edinme hakkına duyulan saygı, kanunun arkasında yatan düşünsel temellerden birkaçıdır. Böylece hem demokrasi güçlenecek hem de kurumlar daha denetlenebilir bir nitelik taşıyacaktır (Yağmurlu, 2007: 69-70).

Devletin küçültülmesi, özelleştirme, yerelleşme gibi kavramların sıkça kullanıldığı 2000'li yıllarda Türkiye'de gerçekleştirilen ve en çok ses getiren bir diğer düzenleme ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur. "Strateji" kelimesi ile tanışan kamu kurumları, YKİ yaklaşımının getirdiklerini en çok bu kanundan sonra deneyimleyebilmişlerdir. İç kontrol, hesap verebilirlik, stratejik yönetim, mali saydamlık, performansa dayalı bütçeleme sistemi ve çok yıllık bütçe uygulaması gibi daha birçok yenilik 5018 sayılı kanunun kapsamı içerisinde yer almaktadır (Kolçak, 2006: 371).

Kamuda etik kavramını güçlendirmek ve meslek etiğine yönelik birtakım kurallar belirlemek adına 2004 yılında Başbakanlığa bağlı Kamu Etik Görevlileri Kurulu kurulmuştur. Kurulun Başbakanlık Genelgesinde "yeni bir kamu hizmeti anlayışı" ve "katılımcılık", "performans odaklılık", "kalite" gibi kavramlar baskınlık kazanırken, "kamu yararı" kavramının daha arka planda kaldığı görülmektedir. Oysaki bu kavram, yeni yapılacak idari reformlarda, idarenin dayandığı temel ilkeler arasında yerini güçlü bir şekilde almalıdır. Bunun yanı sıra kamu personelinin davranışlarının etikten ziyade hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemeyi hedefleyen bir kurum olan Kamu Denetçiliği Kurumu da 2012 yılında hayata geçmiştir. Kurum, ilgili kanunda belirtildiği üzere, kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak görevini üstlenmiştir.

2002 yılında Ak Parti'nin tek başına iktidara gelmesinden sonra gerek hükümet politikaları, gerek AB üyelik süreci, gerekse dünya genelinde şeffaflık, yöne-

tişim, yerelleşme gibi unsurlara bağlı olarak değişen kamu yönetimi anlayışının etkisiyle birlikte idarenin yeniden düzenlenmesi adına yapılan köklü reformlar birbiri ardına gelmiştir. Yukarıda genel olarak ele alınan idari reformların geneline bakıldığında bunların önceki dönemde olduğu üzere kamu yönetiminde etkinlik, etkililik ve verimliliğin yanı sıra, kamu yönetiminde etik, şeffaflık, açıklık, hesap verebilirlik, yönetişim, sivil katılım gibi ilkeler çevresinde yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Bu yönde ve post-modernizmin de izlerini taşıyan bu yeni kamu yönetimi anlayışı, yapılan idari reformlarda da Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımının iyiden iyiye baskınlık gösterdiğini açığa vurmaktadır. Tablo 2'de bu yaklaşımı nitelenebilecek üzere yer verilen değerler ve sosyal yapı özellikleri, dönemdeki reformlarda kendilerini etik değerler, şeffaflık, hesap verebilirlik, kamu yararı, sivil katılım ve demokrasinin güçlendirilmesi ilkelerinde göstermektedir. Yapılan idari reformların amaçlarında, odağın idarenin etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkeleri temelinde yeniden yapılanmasından ziyade, bu reformların hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik yapıldığı gözlemlenmektedir. Hizmet kalitesinin artırılması ve hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik yerelleşme temelinde yapılan düzenlemeler ile hali hazırda var olan kurumların bakanlık şeklinde örgütlenmesi temelinde yapılan idari düzenlemeler, Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan Artırmacı Karar Verme Modeli içerisinde konumlanan özellikler doğrultusunda karar verilerek yapılmış düzenlemelerdir.

Bu dönemde yapılan bütün idari reformların Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde nitelenebileceğini iddia etmek yanlış olacaktır. Özellikle yeni bakanlıkların kurulması, mevcut bakanlıkların değiştirilmesi, müsteşarlıkların bakanlık bünyesine katılmasına dayanan idari reformlar, önceki dönemlerde olduğu gibi idarenin daha etkin, etkili ve verimli bir şekilde hizmet sunması amacıyla daha çok Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilebilecektir. Diğer yandan AB'ye katılım sürecinin de etkisiyle, bölgeler arası gelişim eşitsizliğini azaltmak için çalışan Kalkınma Ajansları ile kamu personelinin davranışlarının hukuka ve hakkaniyete uygunluğunu denetlemek amacıyla kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu, bu alanlarda daha odaklı çalışma ve uzmanlaşma amacının bir sonucu olarak kurulmuş kurumlardır. Bu kurumların kurulmasını içeren reformlar ise oluşan yeni durumlara karşı çözümler getiren, uzmanlaşmaya yönelik ve yenilikçi kararlar olması dolayısıyla Karma Karar Verme Yaklaşımı

içerisinde yer alan Normatif Optimum Karar Verme Modeli (Dror, 1964) çerçevesinde değerlendirilebilecektir. Dolayısıyla 2002 yılı sonrası Türk Kamu Yönetiminde yapılan idari reformlarının yoğunluklu olarak Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı çerçevesinde kararlaştırılan idari reformlar olduğu söylenebilecektir ancak, dönemde süregelen idarede etkinlik, etkililik ve verimlilik anlayışına odaklı reformlar dolayısıyla, Rasyonel ve Karma Karar Verme yaklaşımlarının etkilerinin sürdüğünün de altı çizilmelidir.

2000'li yıllarda yapılan ve yapılmak istenen reformların arkalarında bulunan motivasyonların farklı ideolojik görüşler ve duruşlar etkisinde yönlendirilmeye çalışıldığı özellikle Dinçer (2016) ve Güler'in (2005) referans verilen görüşlerinden anlaşılmaktadır. Burada rasyonel tabanlı etkinlik, etkililik, verimlilik gibi ilkelerin yanı sıra emekçilik, sınıf, sermaye, sömürü, eşitsizlik, ulus devlet, sosyal devlet gibi kavram ve değerlerin reform düşüncesine ve sürecine bir arada etki ettiği gözlemlenmektedir. Hükümetin, çağın yani küreselleşmenin niteliklerine uygun "yenilikçi karar alma" (Öktem ve Özdemir, 2013: 238) eğilimi ön plandadır. YKİ yaklaşımının beraberinde getirdiği ideal kurum nitelikleri ve aslında Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışında Weber'in işaret ettiği rasyonel bürokrasinin içinde bulunulan dönemdeki yönetsel ve politik dinamikler arasında rasyonel niteliğini kaybettiğinin reform yanlı savunusu, reform paketlerinin temelini oluşturmaktadır. Bu savunu doğrultusunda ortaya konulan "yönetişim" formülü ise reform karşıtı savunuda, aslında sermaye ve piyasanın değerlerini ön plana almak ve bunların kamu yönetimindeki fonksiyonunu artırmak üzere oluşturulmuş bir formül olarak eleştirilmiştir. Bu savunuda yönetişimin temel aktörü sermayenin şirketlerinin temsilcileridir. Nihayet Denhardt'lar (Denhardt ve Denhardt, 2001) tarafından ortaya konulan Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımı, vatandaş bir müşteri ve kamusal ihtiyaçları ise bir talep olarak gören YKİ'nin bir eleştirisi ve pratikte hayat bulabilecek bir alternatifi olarak tanımlanabilecektir. Bu anlayışa göre kamu politikaları YKİ'de olduğu gibi özel sektör şirket temsilcilerinin ve sermaye güçlerinin ağırlıklı olduğu bir karar mekanizmasında değil, kamusal, kar amacı gütmeyen ve yine özel kurumlar arasında yapılan koalisyonlar ile oluşturulmaktadır. Bu anlayışta ön planda olan yönetim düşüncesinde temel alınan kuram demokrasi kuramıdır. Üretilen kamu politikaları pozitif, yorumlayıcı ve eleştirel görüş ve pratik yorumları da kapsayacak şekilde bilgiye

ulaşmada farklı yolların desteklendiği, kamu yararının ve formel ussallığın gözetildiği, vatandaşa hizmet ilkesinin benimsendiği, üzerinde ortak olarak karara varılan ihtiyaçlar ve ortak değerlere yönelik bir anlayışla ele alınmaktadır. Kamu kurumlarında vatandaşa hizmet eden kamu görevlileri çok yönlü, politik normlara hakim, mesleki etiğe sahip, kamu yararına çalışan ve vatandaş menfaatlerini ön planda tutan kamu görevlileridir (Ütük, 2015). Bu yaklaşımdaki değerlerin Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen reformların üzerinde ne derecede etkili olduğunu saptamak zor olsa da “niyette” ya da “ifadede” yer bulduğunu gözlemlemek mümkündür. 2004 yılında kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kamu Görevleri Etik Kurulu’na İlişkin Başbakanlık Genelgesi’nde (2004/27) “yeni bir kamu hizmeti anlayışı” ve ön planda tuttuğu etik, sivil toplumun gelişimi, toplumun taleplerine karşı duyarlılık, katılımcılık, açıklık, saydamlık, hesap verebilirlik, tarafsızlık, dürüstlük ve objektiflik ilkeleri buna bir örnek olarak gösterilebilecektir.

Türkiye’de 2000’li yıllarda gerçekleştirilen reformların karar verme eğilimlerini dönemdeki ülke içi ve ülke dışı dinamikler, kamu yönetimi düşünsel alanında ortaya konulan post-modern paradigmalardan yansımaları ve bu paradigmalardan birbirleri arasında çatışan savunuları ışığında yorumlamak ve analiz etmek daha güçtür. Cumhuriyet’in kuruluş yıllarından planlı döneme kadar gerçekleştirilen reformlarda ise ülkenin temelden, merkezi yönetimin mutlak nüfuzu altında ve radikal bir nitelikte yapılandırılmasından dolayı, reformlar kapsamında üretilen politikaların temelinde bulunan karar verme eğilimlerini daha net izlemek mümkündür. Özellikle I. Dünya Savaşı, 1929 buhranı ve II. Dünya Savaşı gibi siyasi otoriteleri ön plana çıkaran peşi sıra olayların ardından ülkelerin, yoğunluklu olarak bu siyasal otoritelerin tekil karar alıcı olduğu toparlanma ve yeniden inşa olma dönemine girmiş olması, bu dönemde radikal reformlara yönelmiş olması bir sebep olarak kabul edilebilir. Türkiye’de planlı dönemde gerçekleştirilen yönetsel reformların ardındaki karar verme eğilimlerinde, savaş sonrası dönemden küreselleşme sürecine geçiş niteliğinde olan bu geçiş döneminin “geçiş” özelliklerinin yansımaları izlenebilecektir. Planlı döneme kadar olan dönemde önem verilen “rasyonalite” yanında, özellikle ülke dışından etkide bulunan ideolojik akımlar, kamu yönetimi paradigmaları, uluslararası kuruluşlar ve dünyadaki küreselleşme süreci ile birlikte farklı değer yargılarının reform anlayışına etkide

bulunduğu ve reform politikalarındaki karar verme eğilimlerine yansıdığı gözlemlenmektedir.

Tüm bu amaç, değer, sebep ve sonuç ilişkileri ve tartışmaları ışığında, bu araştırmanın ele aldığı ve ortaya koymayı amaçladığı karar verme eğilimleri, Türkiye’de yüzyılda gerçekleştirilmiş olan kamu yönetimi reformlarının “reformların belirtilen amaçları ve gerekçeleri” ile pratikte ortaya çıkardığı yeni düzen ve kurumlar kapsamında değerlendirilmiştir. Tablo 2’de yer verilen ve karar verme yaklaşımlarının temel karakteristiklerini ortaya koyan özellikler, söz konusu reformların amaç, gerekçe ve pratikte izlediği gelişimlerde aranarak, bu üç dönemin karar verme yaklaşımları çerçevesindeki eğilimleri ortaya konmaya çabalanmıştır. Böylece bir ülke örneğinde, kamu politikası analizinin temel unsurlarının başında gelen “karar verme” eyleminin dönemsel politik konjonktür ve var olan ihtiyaçlar dahilinde hangi yaklaşımlara yakınsadığının bir analizinin yapılması amaçlanmıştır. Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bugüne dek yapılan idari reform çalışmalarının karar verme yaklaşımları içerisindeki yönelimlerine dair büyük resmi görmek adına yapılan ve reformların buldukları dönemdeki amaçlar ve gerekçeler bağlamındaki karakteristiklerinin genel analizi sonucunda ulaşılan sonuç aşağıdaki tabloda özetlenmiştir.

Tablo 4: Türkiye’de İdari Reform Çalışmalarında Karar Verme Yaklaşımları Yönelimleri

Planlı Dönem Öncesi Düzenlemeler (1923-1960)			Planlı Dönem Düzenlemeleri (1960-2002)	2002 Sonrası Düzenlemeler		
Yoğun Olarak	Orta Düzeyde	Düşük Düzeyde	Eşit Düzeyde	Yoğun Olarak	Orta Düzeyde	Kısmen Düşük Düzeyde
Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı	Karma Karar Verme Yaklaşımı	Post- pozitivist Karar Verme Yaklaşımı	Tüm Yaklaşımların Etkileri Homojen Olarak Gözlemlenebilir.	Post- pozitivist Karar Verme Yaklaşımı	Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı	Karma Karar Verme Yaklaşımı

Çalışmada, analiz edilen idari reform çalışmaları dönemsel olarak ele alırken, büyük resimde, karar verme yaklaşımlarının yönelimlerini keskin çizgilerle ayırmak yanlış olacaktır. Bu noktada ancak idari reform çalışmalarının karar verme

yaklaşımları çerçevesine alınabilecek özellikleri temelinde yoğunluk analizi yapmak mümkün olabilecektir. Yukarıdaki tabloda Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bugüne dek yapılan idari reform çalışmalarının genel yönelimlerini yoğunluk bazında özetlemektedir.

Türkiye’de siyasi istikrarın sağlanması ana vurgusu ve “milletin sadece yasama organını seçtiği, yürütme organının yasama organı içinden çıktığı ve Türkiye Büyük Millet Meclisi dengelerinin hükümet kurma ve hükümet düşürmede etkili olduğu bir sistem yerine; yasamanın ve yürütmenin ayrı ayrı ve doğrudan millet tarafından seçildiği bir sistemin benimsenmesi”¹ gerekçesiyle 21 Ocak 2017’de kabul edilen anayasa değişikliği kanunu sonrası Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş için adım atılmıştır. 16 Nisan 2017’de yapılan referandumdan sonra somut çalışmalara başlanmış ve TBMM’deki çalışmalarla anayasa maddeleri değiştirilmiştir. Bu kapsamda 9 Temmuz 2018’de 703 sayılı kanun hükmünde kararname, “anayasada yapılan değişikliklere uyum sağlanması”² amacıyla çıkarılmıştır. KHK ile bazı bakanlıklar birleştirilmiş ve isimleri değiştirilmiştir. Kamu yönetimi reformları konusunda yeni çalışma konularını beraberinde getirebilecek bu değişiklikler için gerekçe olarak anayasanın değiştirilen maddelerine uyum sağlamak gösterilmiş ve bunun dışında kurumların idari fonksiyonlarının değişimi üzerine detaylı bir açıklama henüz yapılmamıştır. Bu değişim ile birlikte Türk Kamu Yönetiminin alacağı şekil, ileride idari reformlar üzerine yapılacak benzeri akademik çalışmalar için yeni bir inceleme konusu ve dönemi oluşturacaktır. İçinde bulunulan bu dönemde, yaşanacak değişimlerin henüz başında olduğundan ve bu haliyle yaşanan ya da yaşanacak idari değişimlere yönelik analiz için yeterli veri olgunluğu sağlanamadığından bu yönde bir analiz yapma imkanı da bulunmamaktadır. Dolayısıyla, çalışmada ele alınan “Türkiye’de idari reformların yüzyılı”nın kapanışı bu nokta olabilecektir. Bu noktadan sonra kurum ya da kurumlar bazında yapılacak idari reform çalışmaları, bu çalışmaların dayanakları olan politikalar, resmi belgeler ve hukuki düzenlemelerin karar verme yaklaşımları çerçevesinde incelenmesi, ileride yapılacak olan akademik çalışmaların konusu olabilecektir.

¹ Kanun teklifi için bkz. <https://www2.tbmm.gov.tr/d26/2/2-1504.pdf>

² KHK metni için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3.pdf>

SONUÇ

İdarenin yeniden düzenlenmesine ilişkin atılacak adımlar, izlenecek yöntem ve süreçler de temelde birer kamu politikası ve aynı zamanda verilen birer karardır. Söz konusu kararları karar verme modelleri çerçevesinde ele almak ve analiz etmek, kararların hangi karar verme unsurlarının etkisi altında tasarlandığını ve uygulandığını anlamaya yardımcı olacaktır. Aynı zamanda böyle bir analiz, farklı unsurlar ve durumlar altında verilen kararların ve sonuçların değerlendirilerek, ileride verilecek kararlarda daha doğru seçimler yapılmasını sağlayacaktır.

Bu çalışmada Türkiye’de, Cumhuriyetin ilanından bugüne kadar yapılan idari reform çalışmalarının temelindeki karar verme süreçleri, karara etki eden unsurların ve bu doğrultuda, verilen kararlarda izleri görülen karar verme yaklaşımları analiz edilmiştir. Cumhuriyetin ilanından sonraki yıllarda, idarenin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar genel olarak Türk Kamu Yönetiminde nitelikli değişiklik arayışı, idarenin rasyonel bir hale getirilmesi, yönetimin etkili, verimli ve ekonomik bir hale gelmesi gibi ana hatlar doğrultusunda, Rasyonel Karar Verme Yaklaşımı içerisinde şekillenmiştir. Bunun yanında, yapının geliştirilmesi, uzmanlaşma, gibi konular doğrultusunda da, Karma Karar Verme yaklaşımının izleri de kayda değer ölçüde belirlenebilmektedir. Söz konusu dönemde Osmanlı’dan miras alınan bir idari yapının geride bırakılarak yeni ve daha etkin, verimli bir yapıya kavuşma amacı doğrultusunda, Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı içerisinde yer alan Artırmacı ya da Savunma Koalisyonu Karar Verme Modelinin izlerine rastlanmamaktadır. Planlı dönemde ise idari reformlardaki karar verme anlayışının da Rasyonel odaklı olmaktan çıkıp, Post-pozitivist Yaklaşımına da yöneldiği görülmüştür. Çalışmada ele alınan örneklerde, bu dönemde Karma Karar Verme Yaklaşımının da etkide bulunduğu reform alanları olduğu göz önüne alındığında, bu dönemdeki idari reform çalışmalarında çoğul bir karar verme anlayışının olduğu gözlemlenmiştir. Bu dönemin, idaredeki yapısal sorunların çözülmeye başlandığı ve artık reformların yönetim anlayışında bir değişikliğe odaklandığı dönem olması sebebi ile dönemde alınan kararların da karar verme yaklaşımları içerisinde homojen dağılması normaldir.

2002 yılı sonrası Türk Kamu Yönetiminde yapılan idari reformlar, post-modernizmin kamu yönetimine yansısıyla, yoğunluklu olarak Post-pozitivist

Karar Verme Yaklaşımı çerçevesinde verilen kararlar neticesinde şekillenmiştir. Kamu yönetiminde etik, kamu yararı, sosyal değerler reformlarda önem verilen konular arasına girmiştir. Yine de dönemde, süregelen idarede etkinlik, etkililik ve verimlilik anlayışına odaklı reformlar dolayısıyla, Rasyonel ve Karma Karar Verme yaklaşımlarının etkilerinin sürdüğünün de altı çizilmelidir. Bu durum da kamu yönetimi açısından normal karşılanmaktadır. Zira planlı dönemden itibaren idari reformlarda vurgusu artan etkinlik, etkililik ve verimlilik ilkeleri kamu yönetimi ya da işletmeciliğin her boyutunda, gelecekte de önem verilecek ilkelerdir.

Diğer yandan son yıllarda özellikle Türkiye'nin 2023 hedefleri doğrultusunda belirlenen 23 maddelik pakette yer alan ekonomik gelişmelere odaklı hedefler, ilerleyen yıllarda ülkede yapılacak rasyonel karar verme temelli reformların harbersi sayılabilecektir. Diğer yandan daha makro bir açıdan geleceğe dair öngörü yapılacak olursa, Birleşmiş Milletlerin 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri çerçevesinde eğitimde fırsat eşitliği, toplumsal cinsiyet eşitliği, barışçıl toplum, adalet, insanları kucaklayıcı kurumlar, yoksullukla mücadele gibi vurgular, ülkelerde Post-pozitivist Karar Verme Yaklaşımı etkisinde yapılacak idari reformları teşvik edici bir rol oynayabilecektir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Ali ve İsmail Sevinç (2005). "1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı: 13, ss. 19-37.
- ACAR, Eray (2016). "Dünyada Ve Türkiye'de İdareyi Değişime İten Nedenler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Afro-Avrasya Özel Sayısı, ss.147-159.
- ALTUNOK, Mustafa ve Hatice Metin (2003). "Karşılaştırmalı Bir Yaklaşımla Karar Verme Modelleri", **Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Cilt: 2, Sayı: 7, ss. 93-104.
- ANDREWS, Clinton J. (2007). "Rationality in Policy Decision Making". iç. Fischer, Frank, Miller, Gerald ve Sidney, Mara S. (Ed.). **Handbook of Public Policy Analysis**. CRC Press.
- AYKAÇ, Burhan (1991). "Yönetimin İyileştirilmesi Ve Örgütsel Değişim", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 2, ss. 81-122.
- AYKAÇ, Burhan, Hüseyin Yayman ve Mehmet Akif Özer (2003). "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", **Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Sayı: 2, ss.153-179.
- BERBER, Metin ve Ebru Çelepçi (2005). "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". **Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu**, ss. 49-157.
- CAIDEN, G. (1968). "Administrative Reform", **International Review of Administrative Sciences**, Cilt: 34, Sayı: 4, ss. 347-354.
- CANKORKMAZ, Zühal (2011). "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler", **Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 26, Sayı: 1, ss. 113-138.

- COHEN, Michael D., March James G. ve Olsen, Johan P. (1972). "A Garbage Can Model Of Organizational Choice". **Administrative Science Quarterly** Sayı: 17, ss. 1-2.
- COŞKUN, Bayram (2003). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990'lı Yıllardaki Gelişmeler Ve İşkur Örneğinin İncelenmesi**. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- COŞKUN, Bayram (2005). "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş Ve Genel Bir Değerlendirme", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 448, ss.13-47.
- ÇETİN, Sefa (2010). "Türkiye'de Kamu Yönetimi Reform Sürecinin Değerlendirilmesi: Aksayan Ve İşleyen Yönler", **Ç.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 23-38.
- ÇİTÇİ, Oya (1983). "Kamu Bürokrasisi Üzerine", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 4, ss. 16-35.
- ÇORBACIOĞLU, Sıtkı (2008). "Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağ", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 41, Sayı: 4, ss. 23-48.
- DENHARDT, Robert Bob ve DENHARDT, Janet Vinzant (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", **Public Administration Review**, Cilt: 60, Sayı: 6, ss.549-559.
- DİNÇER, Ömer (2016). **Türkiye'de Değişim Yapmak Neden Bu Kadar Zor?** (2.Basım) Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- DROR, Yehezkel (1964). "Muddling Through-"Science" Or İnertia?". **Public Administration Review**, Cilt: 24, Sayı: 3, ss. 153-157.
- EASTON, David (1965). **A Framework for Political Analysis**. Prentice Hall Int., London.
- ENSERINK, Bert, Joop, F. M. Koppenjan ve Mayer, Igor S. (2013). "A Policy Sciences View on Policy Analysis", iç. W. A. H. ve Walker, W. E. (der). **Public Policy Analysis**. Thissen, Springer. ss. 11-40.

- ERGUN, Turgay (1991). "Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi Ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, ss. 11-23.
- ETZIONI, Amitai (1967). "Mixed-Scanning: A 'Third' Approach To Decision-Making", **Public Administration Review**, Cilt: 27, Sayı: 5, ss. 385-392.
- FISCHER, Frank, Miller, Gerald J. ve Sidney, Mara S. (2007). **Handbook of Public Policy Analysis**. CRC Press, Florida.
- GOW, James Iain (2012). **Administrative Reform**, L. Côté & J.-F. Savard (Ed.), *Encyclopedic dictionary of public administration*, www.dictionnaire.enap.ca (Erişim Tarihi: 11.04.2018).
- GÖÇÖĞLU, Volkan (2014). **Kamu Politikası ve Sosyal Medya İlişkisi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- GÖÇÖĞLU, Volkan (2015). "Türkiye'de Cumhuriyetin İlanından Sonra Gerçekleştirilen Çeşitli Kamu Yönetimi Reform Çabalarının Kurumsallaşma Kuramı Bağlamında Değerlendirilmesi", **Akademik Bakış Dergisi**, Sayı: 48, ss. 483-504.
- GÖÇÖĞLU, Volkan (2018). **Türkiye'nin Siber Güvenlik Politikalarının Kamu Politikası Analizi Çerçevesinde Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Doktora Tezi. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- GÜLER, Birgül, Ayman (2003). "İkinci Dalga: Siyasal ve Yönetimsel Liberalizasyon (Kamu Yönetimi Temel Kanunu)", iç. **Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler**, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yayın No: 59, ss.1-34.
- GÜLER, Birgül, Ayman (2005). **Devlette Reform Yazıları**. Ankara, Paragraf Yayınevi.
- GÜLER, Birgül, Ayman (2018). "Türk milletini 'reform' etmek", <https://www.aydinlik.com.tr/turk-milletini-reform-etmek-birgul-ayman-guler-kose-yazilari-ka-sim-2018-1> (Erişim tarihi: 13.04.2019).
- HILL, Michael (2005). **The Public Policy Process**, Pearson Longman, New York.

- JENKINS, William Ieuan (1978). **Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective**, Martin Robertson, London.
- KALAĞAN, Gökhan (2010). "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları", **Vizyoner Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 1, ss. 65-84.
- KARA, Bülent (2006). "Türkiye'de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar", **C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 2, ss. 149-162.
- KARAER, Tacettin (1987). "Kamu yönetimini yeniden düzenleme girişimleri ve sonuçları üzerine bir deneme", **Amme İdaresi Dergisi**, ss. 25-46.
- KAYA, Fevzi (2016). "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi", **Sosyal Bilimler Dergisi** Sayı: 48, ss. 165-181.
- KAYIKCI, Sabrina (2014). "643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye'de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma", **Amme İdaresi Dergisi** Cilt: 47, Sayı: 1, ss. 23-53.
- KINGDON, John W. (2014). **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. Pearson Education Limited, UK.
- KOLÇAK, Menşure (2006). "Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanununun Türk Mali Sistemine Getirdikleri", **Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** Cilt: 7, Sayı: 1, ss. 367-384.
- KÖSEÖĞLU, Özer (2013). "Kamu Politikası Sürecinde Karar Verme Modelleri". iç. (Ed.) Mete Yıldız ve Mehmet Zahid Sobacı, **Kamu Politikası Kuram ve Uygulama**, Adres Yayınları, Ankara, ss. 244-265.
- LANDRY, Rjjean (1993). "Administrative Reform And Political Control in Canada". **International Political Science Review**, Cilt: 14, Sayı: 4, ss. 335-349.
- LASSWELL, Harold D. (1971). **A Pre-View of Policy Sciences**, American Elseiver Publication, New York.

- LEJANO, Raul P. (2013). "Postpositivism And The Policy Process". iç. Jr, Araral, E., Fritzen, S., Howlett, Michael, Ramesh, M. & Wu, X. (Ed.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Routledge: 98-112.
- LEOVEANU, Andy Constantin (2013). "Rationalist Model in Public Decision Making". **Journal of Public Administration, Finance and Law**, Sayı: 4, ss. 43-54.
- LINDBLOM, Charles E. (1959). "The Science Of 'Muddling Through'". **Public Administration Review**, Cilt: 19, Sayı: 2, ss. 79-88.
- ÖKTEM, M. Kemal (1992). "Türk Kamu Personel Yönetiminin Gelişimi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 2, ss. 85-105.
- ÖKTEM, M. Kemal ve ÖZDEMİR, A. Murat (2013). "Toplantı Yönetimi: Kamu Yönetiminde Karar Almanın Dayanılmaz Hafifliği", **Sosyoekonomi**, Sayı: 2013-1, ss. 221-242.
- ÖZEN, Pınar (2005). **Bölgesel Kalkınma Ajansları**, https://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf (Erişim Tarihi: 9.04.2018).
- PETERS, Guy B. (2005). "The Problem of Policy Problems", **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, Cilt: 7, Sayı: 4, ss. 349-370.
- POLATOĞLU, Aykut (2003). "Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 36, Sayı: 4, ss. 1-16.
- POLLITT, Christopher ve Bouckaert, Geert (2000). **Public Management Reform A Comparative Analysis**, Oxford University Pres, New York.
- SABATIER, Paul A. (1987). "Knowledge, Policy-Oriented Learning, And Policy Change: An Advocacy Coalition Framework", **Science Communication**, Cilt: 8, Sayı: 4, ss. 649-697.
- SAYLAM, Ayşegül ve ÖKTEM, M. Kemal (2015). "Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı?", **Neveşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi**, Sayı: 5, ss. 1-20.

- SEVİNÇ, Hüseyin (2014). “Değişim Ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Mehtap)”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 35, ss. 730-747.
- SIMON, Herbert A. (1957). **Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting**, Wiley, New York.
- SMITH, Kevin B. ve Larimer, Christopher W. (2009). **The Public Policy Theory Primer**, Westview Press, Boulder.
- SÜRGİT, Kenan (1972). **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- SÜRGİT, Kenan (1987). “12 Eylül Ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 3, ss. 39-77.
- ŞAHİN, Ali (2008). “Türk Kamu Yönetiminde Reform Çabaları Ve Uluslararası Kurumsal Çevrenin Etkisi”, **Selçuk Üniversitesi İ.İ.B. Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, ss. 47-76.
- ŞAYLAN, Gencay (1973). “Üçüncü Beş Yıllık Plan Ve İdari Reform”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 2, ss. 15-28.
- ŞAYLAN, Gencay (2000). **Devlet Reformu: Kamu Personel Yönetiminden İnsan Kaynaklarına Geçiş**. TESEV Yayını, İstanbul.
- TODAİE. (1965). **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, Ankara.
- TODAİE. (1966). **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- TODAİE. (1972). **İdari Reform Danışma Kurulu Raporu**. Sevinç Matbaası, Ankara.
- TODAİE. (1991). **K. A. Y. A Raporu**, Yayın No: 238. DİE Matbaası, Ankara.
- TUTUM, Cahit (1971). “İdari Reformda Başlıca Yaklaşımlar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss. 32-45.

TÜSİAD. (2002). **Kamu Reformu Araştırması**, <http://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/1881-kamu-reformu-arastirmasi> (Erişim Tarihi: 10.04.2018)

ÜTÜK, Utku (2015). "Denhardt ve Denhardt'ın Yeni Kamu Hizmeti Kuramına Bakış", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 99, ss. 47-70.

YAĞMURLU, Aslı (2007). "Bilgi Edinme Kanunu ve Halkla İlişkiler". **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 40, Sayı: 4, ss. 63-80.

YAYMAN, Hüseyin (2005). **Türkiye'nin İdari Reform Politikası**. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.